



Fundusze Europejskie

**KOMENTARZ DO ROZPORZĄDZEŃ UE
DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI
NA LATA 2021-2027**

Warszawa, 2022 r.



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

**KOMENTARZ DO ROZPORZĄDZEŃ UE
DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI
NA LATA 2021–2027**

Warszawa, 2022

Niniejszy komentarz (wydanie II) został opracowany przez zespół pracowników Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) oraz Stałego Przedstawicielstwa RP (SP RP) w Brukseli w składzie:

Pracownicy MFIPR:

Joanna Beżak-Swatek, Ewa Bieniek, Joanna Bogaj-Maciejewska, Małgorzata Bordzań, Marta Braun, Paulina Bukowska, Agnieszka Gintowt-Dziewałtowska, Anna Gmyrek, Maciej Grodzki, Jakub Jąkałski, Szymon Kajma, Agnieszka Karsz, Anna Kobylińska-Wołosia, Krystyna Koczuk, Zofia Konina, Jakub Kosowski, Tomasz Kot, Karolina Kotrasińska, Sylwia Kowalczyk, Anna Kuflikowska, Andrzej Kurkiewicz, Małgorzata Lublińska, Monika Mackiewicz-Ostroga, Krzysztof Mierkiewicz, Łukasz Mikulec, Ewa Nowacka, Martyna Olszewska, Paweł Paczowski, Piotr Pawlak, Elżbieta Radzikowska, Tomasz Romański, Grzegorz Rutkowski, Beata Rybicka-Dominiak, Dorota Rydz, Wiktoria Saganowska, Konrad Saganowski, Jakub Schimanek, Marta Szcześniak, Małgorzata Sieradzka, Jarosław Sopol, Daria Sowa, Anna Sowińska, Izabella Stańczak, Piotr Strzęboszewski, Ida Szczepocka, Aleksandra Sztetyłło-Budzevska, Paweł Szymański, Kamila Szymusiak, Paulina Tarsa, Anna Karolina Walenkiewicz, Urszula Wójcik

Pracownicy SP RP:

Monika Groszkowska, Monika Pałasz, Magdalena Załęska

Współpraca: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej

Nadzór i weryfikacja merytoryczna tekstu:

Renata Calak – Dyrektor Departamentu Strategii

Agnieszka Kapciak – Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii

Akceptacja:

Grzegorz Puda

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Wydawca:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Departament Strategii
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Tel. (+48) 22 273 76 01
www.funduszeuropejskie.gov.pl
www.mfipr.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-731-8

Egzemplarz bezpłatny

Niniejszy komentarz stanowi zbiorcze kompendium wiedzy na temat pakietu rozporządzeń odnoszących się do polityki spójności w okresie programowania 2021-2027. Pełni także funkcję pomocniczą w analizie przepisów i wdrażaniu umowy partnerstwa oraz programów.

Komentarz został przygotowany w celu zapewnienia wsparcia instytucjom odpowiedzialnym za realizację polityki spójności w zrozumieniu całości kształtu przepisów unijnych i krajowych, a także dokumentów pochodnych istotnych dla danego zagadnienia. Może też stanowić wsparcie dla potencjalnych beneficjentów polityki spójności.

Treści zawarte w komentarzu mają charakter ekspercki i wyrażają poglądy ich autorów. Tym samym dokument nie pełni roli wytycznych ani nie prezentuje oficjalnego stanowiska Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w kwestii interpretacji przepisów prawnych.

W realizacji programów i projektów polityki spójności należy bezpośrednio stosować przepisy rozporządzeń unijnych oraz właściwe przepisy krajowe. Pierwszeństwo mają zawsze przepisy prawa unijnego i krajowego, jak również wytyczne krajowe. Określają one ujednocnione warunki i procedury wdrażania funduszy, do których stosowania zobowiązuje się beneficjent na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisów rozstrzygają instytucje zarządzające, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz Komisja Europejska (KE).

W niniejszej publikacji zostały omówione następujące rozporządzenia unijne, składające się na pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2021–2027:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (dalej zwane „rozporządzeniem ogólnym”),
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (dalej zwane „rozporządzeniem ws. EWT (Interreg)”),
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (zwane dalej „rozporządzeniem ws. EFRR i Funduszu Spójności”),
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (zwane dalej „rozporządzeniem ws. EFS+”),

5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (zwane dalej „rozporządzeniem ws. FST”).

Komentarz wyjaśnia przepisy unijne zawarte w powyższych rozporządzeniach wraz z towarzyszącymi im przepisami zawartymi w odpowiednich innych rozporządzeniach unijnych lub rozporządzeniach wykonawczych i delegowanych KE, według stanu na październik 2022 r. Tam, gdzie jest to stosowne komentarz uwzględnia zapisy ustawy wdrożeniowej na lata 2021–2027. Część przepisów została doprecyzowana w formie wytycznych przygotowanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które również są wzmiankowane w przedmiotowym opracowaniu.

W komentarzu wzięto pod uwagę Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/2039 z dnia 19 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 i rozporządzenie (UE) 2021/1060 w odniesieniu do dodatkowej elastyczności w celu przeciwdziałania skutkom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej FAST (Flexible Assistance for Territories – elastyczna pomoc dla terytoriów) – CARE, (zwane dalej „rozporządzeniem FAST-CARE”) oraz projektowaną nowelizację rozporządzenia ogólnego:

Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060, rozporządzenie (UE) 2021/2115, dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814 (zwane dalej rozporządzeniem w spr. REPowerEU”).

SPIS TREŚCI

STOSOWANE TERMINY	11
WSTĘP	26
1. NEGOCJACJE PAKIETU LEGISLACYJNEGO POLITYKI SPÓJNOŚCI 2021–2027 W KONTEKŚCIE UZGODNIENÍ WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH ORAZ NEXT GENERATION EU	30
1.1. Nieformalna debata o polityce spójności po 2020 r.	30
1.2. Formalne negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych 2021–2027 oraz Next Generation EU.	33
1.3. Formalne negocjacje pakietu legislacyjnego polityki spójności	36
2. KIERUNKI REFORMY POLITYKI SPÓJNOŚCI 2021–2027	41
2.1. Zarys polityki spójności w nowej perspektywie finansowej.	41
2.2. Główne kierunki zmian	43
ROZPORZĄDZENIE OGÓLNE	49
1. PRZEPISY HORYZONTALNE	50
1.1. Struktura prawna, przekazanie uprawnień, przepisy wykonawcze i przejściowe, wejście w życie	50
1.2. Operacje fazowane	54
1.3. Obliczanie terminów przyjmowania lub zmiany decyzji Komisji	56
2. ZASADY DOTYCZĄCE WSPARCIA Z FUNDUSZY	58
2.1. Zarządzanie dzielone	58
2.2. Partnerstwo i wielopoziomowy system zarządzania	60
2.3. Zasady horyzontalne	62
3. PODEJŚCIE STRATEGICZNE	70
3.1. Cele budżetu UE na lata 2021–2027 i ich realizacja przez politykę spójności	70
3.2. Cele polityki spójności	72
3.3. Komplementarność i synergie z innymi politykami i funduszami UE	76
4. KONCENTRACJA TEMATYCZNA	90
4.1. Koncentracja tematyczna dla FST	91
4.2. Koncentracja tematyczna dla EFRR	91

4.3. Koncentracja tematyczna w rozporządzeniu ws. EFS+	94
4.4. Koncentracja tematyczna w ramach programów Interreg	97
5. WŁĄCZANIE REALIZACJI CELÓW KLIMATYCZNYCH DO OBSZARÓW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI	99
6. PROGRAMOWANIE	105
6.1. Umowa partnerstwa	105
6.2. Programy	109
6.3. Wspólne wsparcie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST	115
6.4. Przesunięcia zasobów między funduszami oraz między kategoriami regionów.	116
7. WARUNKI PODSTAWOWE.	120
8. RAMY WYKONANIA ORAZ PRZEGLĄD ŚRÓDOKRESOWY.	125
8.1. Ramy wykonania i metodologia	126
8.2. Przegląd śródokresowy i kwota elastyczności.	127
9. WARUNKOWOŚĆ MAKROEKONOMICZNA	129
9.1. „Ścieżka programowa” warunkowości makroekonomicznej	130
9.2. „Ścieżka zarządzania gospodarczego” warunkowości makroekonomicznej.	131
10. ŚRODKI TYMCZASOWE W PRZYPADKU NADZWYCZAJNYCH OKOLICZNOŚCI	135
11. ROZWÓJ TERYTORIALNY.	138
11.1. Instrumenty terytorialne i strategie terytorialne.	138
11.2. Zintegrowane inwestycje terytorialne	141
11.3. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność.	143
12. POMOC TECHNICZNA	153
12.1. Pomoc techniczna z inicjatywy KE.	153
12.2. Pomoc techniczna z inicjatywy państwa członkowskiego	155
12.3. Dodatkowe sposoby prowadzenia działań pomocy technicznej.	156
13. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE (PROJEKTY HYBRYDOWE)	158
14. MONITOROWANIE, SPRAWOZDAWCZOŚĆ I EWALUACJA	165
14.1. Komitet monitorujący	165
14.2. Wskaźniki i monitorowanie postępów	169
14.3. Ewaluacja	174

15. WIDOCZNOŚĆ, PRZEJRZYSTOŚĆ I KOMUNIKACJA	181
15.1. Obowiązki państwa członkowskiego i instytucji zarządzającej w zakresie przejrzystości i promocji funduszy	183
15.2. Obowiązki beneficjentów w zakresie komunikacji	185
16. WSPARCIE FUNDUSZY	188
16.1. Formy wsparcia ze strony państwa członkowskiego	188
16.2. Formy dotacji	189
16.3. Finansowanie ryczałtowe kosztów pośrednich w projektach dotacyjnych	192
16.4. Koszty bezpośrednie personelu w projektach dotacyjnych	193
16.5. Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe kosztów kwalifikowalnych innych niż bezpośrednie koszty personelu projektu dotacyjnego	194
16.6. Dotacja warunkowa	195
17. INSTRUMENTY FINANSOWE	197
17.1. Wdrażanie instrumentów finansowych	199
17.2. Odsetki i inne korzyści generowane dzięki wsparciu z funduszy na rzecz instrumentów finansowych	202
17.3. Zróżnicowane traktowanie inwestorów	203
17.4. Ponowne wykorzystanie środków przypisanych do wsparcia z funduszy	204
18. ZASADY KWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKÓW I TRWAŁOŚĆ	206
18.1. Kwalifikowalność	206
18.2. Wydatki niekwalifikowalne	209
18.3. Trwałość projektu	210
18.4. Przeniesienie produkcji	212
18.5. Szczególne zasady kwalifikowalności wydatków dotyczące dotacji	213
18.6. Szczególne zasady kwalifikowalności wydatków dotyczące instrumentów finansowych	214
19. ZARZĄDZANIE I KONTROLA	217
19.1. Obowiązki państw członkowskich	217
19.2. Uprawnienia i obowiązki Komisji Europejskiej	220
19.3. Instytucje programu	221
19.4. Instytucja zarządzająca i funkcja księgowa	223
19.5. Instytucja audytowa i audyty w programie	228

19.6. Weryfikacja zarządcza i audyty instrumentów finansowych	230
19.7. Rozwiązania w zakresie wzmocnionej proporcjonalności	233
20. ZARZĄDZANIE FINANSOWE	235
20.1. Zobowiązania i płatności	235
20.2. Roczne zestawienia wydatków	242
20.3. Umarzanie zobowiązań	246
20.4. Nieprawidłowości i korekty finansowe	248
21. RAMY FINANSOWE	255
21.1. Wielkość środków i kategorie regionów	255
21.2. Stopy dofinansowania UE	263
ROZPORZĄDZENIA SZCZEGÓŁOWE	265
1. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI	266
1.1. Cele i zadania EFRR i Funduszu Spójności	266
1.2. Zakres wsparcia EFRR i Funduszu Spójności	273
1.3. Wyłączenia z zakresu EFRR i Funduszu Spójności	276
1.4. Wskaźniki	281
1.5. Zrównoważony rozwój terytorialny	281
1.6. Zrównoważony rozwój obszarów miejskich.	282
1.7. Europejska inicjatywa miejska	284
1.8. Międzyregionalne inwestycje w innowacje	286
1.9. Regiony najbardziej oddalone	287
1.10. Przepisy przejściowe i końcowe	289
2. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO PLUS	290
2.1. Nowa struktura EFS+	290
2.2. Cele EFS+	291
2.3. Środki finansowe	298
2.4. Zasady horyzontalne w ramach EFS+	299
2.5. Realizacja zasady partnerstwa w ramach EFS+	302
2.6. Koncentracja tematyczna i Karta Praw Podstawowych	305

2.7. Programowanie innowacji społecznych i współpracy transnarodowej	306
2.8. Ogólne zasady dla zarządzania dzielonego	308
2.9. Wsparcie dla osób najbardziej potrzebujących	313
2.10. EFS+ wdrażany w ramach zarządzania bezpośredniego (EaSI).	319
2.11. Wykonywanie uprawnień Komisji Europejskiej i procedura komitetowa	325
2.12. Przepisy przejściowe i końcowe	328
3. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ (INTERREG)	331
3.1. Przedmiot, zakres stosowania, definicje i komponenty Interreg	332
3.2. Zasięg geograficzny programów	334
3.3. Zasoby finansowe na Interreg	334
3.4. Zasady dla programów dofinansowanych z kilku funduszy	335
3.5. Zwrot środków i wcześniejsze zakończenie wdrażania programów	336
3.6. Stopy unijnego dofinansowania	337
3.7. Cele specyficzne Interreg	337
3.8. Koncentracja tematyczna	337
3.9. Przygotowanie, zatwierdzenie i zmiana programów Interreg	338
3.10. Rozwój terytorialny	340
3.11. Wybór operacji/projektów	340
3.12. Partnerstwo w ramach operacji Interreg	341
3.13. Projekty o ograniczonej wartości finansowej	342
3.14. Zadania partnera wiodącego w operacjach Interreg	343
3.15. Pomoc techniczna	343
3.16. Monitorowanie, ewaluacja i komunikacja	343
3.17. Kwalifikowalność	347
3.18. Instytucje programu Interreg, zarządzanie, kontrola i audyt	348
3.19. Zarządzanie finansowe	350
3.20. Udział krajów partnerskich, państw trzecich, państw i terytoriów zamorskich lub organizacji integracji oraz współpracy regionalnej w programach Interreg w ramach zarządzania dzielonego	351
3.21. Przepisy szczegółowe dotyczące zarządzania pośredniego	353
3.22. Przepisy końcowe	353

4. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE FUNDUSZU NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI	354
4.1. Geneza powstania nowego funduszu	354
4.2. Cel szczegółowy FST	356
4.3. Zasięg geograficzny	356
4.4. Zasoby finansowe i dostęp do nich	357
4.5. Zakres wsparcia	359
4.6. Programowanie zasobów – program i terytorialny plan sprawiedliwej transformacji. .	362
4.7. Wskaźniki	365
4.8. Korekty finansowe	365
4.9. Przegląd	366
WYKAZ SKRÓTÓW	367
SPIS TABEL I RYSUNKÓW	371
ZAŁĄCZNIK 1	373

STOSOWANE TERMINY

1) „beneficjent” oznacza – zgodnie z art. 2 pkt 9) rozporządzenia ogólnego:

- podmiot publiczny lub prywatny, podmiot mający osobowość prawną lub niemający osobowości prawnej lub osobę fizyczną, odpowiedzialne za inicjowanie operacji lub inicjowanie i wdrażanie operacji;
- w kontekście partnerstw publiczno-prywatnych („PPP”) – podmiot publiczny inicjujący operację PPP lub partnera prywatnego wybranego do jej wdrażania;
- w kontekście programów pomocy państwa – przedsiębiorstwo, które otrzymuje pomoc;
- w kontekście pomocy *de minimis* udzielanej zgodnie z rozporządzeniami Komisji (UE) nr 1407/20131 lub (UE) nr 717/20142 państwo członkowskie może zdecydować, że beneficjentem do celów niniejszego rozporządzenia jest podmiot udzielający pomocy, w przypadku gdy jest on odpowiedzialny za inicjowanie operacji lub za inicjowanie i wdrażanie operacji;
- w kontekście instrumentów finansowych – podmiot, który wdraża fundusz powierniczy, lub, jeżeli nie istnieje struktura z funduszem powierniczym, podmiot wdrażający fundusz szczegółowy, lub, jeżeli instytucja zarządzająca zarządza instrumentem finansowym – instytucja zarządzająca.

Ustawa wdrożeniowa doprecyzowała definicję beneficjenta wprowadzając dodatkowy termin „beneficjenta projektu grantowego”, który udziela grantów na realizację zadań służących osiągnięciu celu projektu grantowego przez grantobiorców, odpowiedzialnych za realizację projektu grantowego, poczynając od przygotowania kryteriów wyboru grantobiorców, do odzyskiwania grantów w przypadku ich wykorzystania niezgodnie z umową o powierzenie grantu.

2) „beneficjent IPA III” – kraj lub terytorium wskazane w odpowiednim

załączniku do rozporządzenia w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej – IPA III.

3) „capping” – limit wysokości środków, jakie może otrzymać państwo członkowskie w ramach polityki spójności.

4) „cel końcowy” – ustalona wcześniej wartość, jaką należy osiągnąć pod koniec okresu kwalifikowalności w odniesieniu do wskaźnika przypisanego do danego celu szczegółowego – art. 2 pkt 11) rozporządzenia ogólnego.

5) „cel pośredni” – pośrednia wartość, jaką należy osiągnąć w określonym momencie okresu kwalifikowalności w odniesieniu do wskaźnika produktu przypisanego do danego celu szczegółowego – art. 2 pkt 12) rozporządzenia ogólnego.

6) „decyzja o dofinansowaniu projektu” – zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy wdrożeniowej decyzja podjęta przez jednostkę sektora finansów publicznych, która stanowi podstawę

dofinansowania projektu, w przypadku gdy ta jednostka jest jednocześnie instytucją udzielającą dofinansowania oraz wnioskodawcą.

- 7) „dofinansowanie” – zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy wdrożeniowej, finansowanie UE lub współfinansowanie krajowe z budżetu państwa, przyznane na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu, lub ze środków funduszy celowych, o ile tak stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu.
- 8) „dotacje warunkowe” – kategoria dotacji, której zwrot jest uzależniony od określonych warunków – art. 2 pkt 43) i art. 57 rozporządzenia ogólnego.
- 9) „działanie łączone” – działanie wspierane z budżetu Unii, w tym działanie w ramach instrumentu łączonego lub platformy łączonej zdefiniowanych w art. 2 pkt 6) rozporządzenia finansowego, łączące bezzwrotne formy wsparcia lub instrumenty finansowe z budżetu Unii ze zwrotnymi formami wsparcia z instytucji finansowania rozwoju lub innych publicznych instytucji finansowych, a także z komercyjnych instytucji finansowych i od inwestorów – art. 2 pkt 17) rozporządzenia ws. EFS+.
- 10) „EBI” – Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Inwestycyjny lub dowolna jednostka zależna Europejskiego Banku Inwestycyjnego – art. 2 pkt 44) rozporządzenia ogólnego.
- 11) „efekt dźwigni” – kwota finansowania podlegająca zwrotowi, przekazywana ostatecznym odbiorcom, podzielona przez kwotę wkładu z funduszy – art. 2 pkt 23) rozporządzenia ogólnego.
- 12) „efektywność energetyczna przede wszystkim” – termin oznaczający, że w decyzjach dotyczących planowania, polityki i inwestycji w dziedzinie energii w najwyższym stopniu uwzględnia się racjonalne pod względem kosztów alternatywne środki służące efektywności energetycznej, by zwiększać efektywność zapotrzebowania na energię i dostaw energii, zwłaszcza dzięki racjonalnym pod względem kosztów oszczędnościom końcowego zużycia energii, inicjatywom dotyczącym odpowiedzi odbioru, efektywniejszej konwersji i dystrybucji oraz efektywniejszemu przesyłowi energii, a przy tym nadal osiągać cele tych decyzji – art. 2 pkt 41) rozporządzenia ogólnego.
- 13) „eksperyment społeczny” – interwencja w zakresie polityki, która służy podjęciu innowacyjnych działań w odpowiedzi na potrzeby społeczne i jest realizowana na małą skalę i w warunkach zapewniających możliwość mierzenia jej wpływu, zanim zostanie wdrożona w innych kontekstach, w tym geograficznych i sektorowych, lub w większej skali, jeżeli jej rezultaty okażą się pozytywne – art. 2 pkt 10) rozporządzenia ws. EFS+.
- 14) „finansowanie krzyżowe” (ang. *cross-financing*) – elastyczny sposób finansowania projektów, polegający np. na dofinansowaniu w ramach projektu ze środków EFRR komplementarnych działań wchodzących w zakres EFS+ albo dofinansowaniu w ramach projektu ze środków EFS+ komplementarnych działań wchodzących w zakres EFRR – art. 25 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

- 15) „fundusz małych projektów” – operacja w ramach programu Interreg mająca na celu wybranie i wdrażanie projektów, w tym działań opartych na kontaktach międzyludzkich, o ograniczonej wartości finansowej – art. 2 pkt 10) rozporządzenia ogólnego.
- 16) „fundusz powierniczy” – fundusz utworzony na odpowiedzialność instytucji zarządzającej w ramach co najmniej jednego programu w celu wdrażania co najmniej jednego funduszu szczegółowego – art. 2 pkt 20) rozporządzenia ogólnego.
- 17) „fundusz szczegółowy” – fundusz, za pomocą którego instytucja zarządzająca lub fundusz powierniczy dostarczają produkty finansowe ostatecznym odbiorcom – art. 2 pkt 21) rozporządzenia ogólnego.
- 18) „fundusze” – ilekroć w komentarzu pojawia się termin fundusze, obejmuje on: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), Fundusz Spójności, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA), Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) i Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (IZGW) – art. 1 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.
- 19) „grantobiorca” – zgodnie z art. 41 ust. 3. ustawy wdrożeniowej to podmiot publiczny albo prywatny, inny niż beneficjent projektu grantowego albo partner projektu partnerskiego, wybrany w drodze otwartego naboru ogłoszonego przez beneficjenta projektu grantowego w ramach realizacji projektu grantowego.
- 20) „grupa w niekorzystnej sytuacji” – grupa osób w trudnej sytuacji, w tym osoby doświadczające ubóstwa, wykluczenia społecznego lub dyskryminacji w wielu wymiarach lub zagrożone takimi zjawiskami – art. 2 pkt 4) rozporządzenia ws. EFS+.
- 21) „innowacja społeczna” – działanie, które zarówno w odniesieniu do swoich celów, jak i środków ma społeczny charakter, a w szczególności każde działanie odnoszące się do rozwoju i realizacji nowych idei dotyczących produktów, usług, praktyk i modeli, które to działanie jednocześnie zaspokaja potrzeby społeczne i tworzy nowe relacje społeczne lub współpracę społeczną między organizacjami publicznymi, społeczeństwa obywatelskiego lub prywatnymi, i w ten sposób przynosi korzyści społeczeństwu oraz zwiększa jego zdolność do działania – art. 2 pkt 8) rozporządzenia ws. EFS+.
- 22) „instrument finansowy” – forma wsparcia udzielanego w ramach struktury, z wykorzystaniem której produkty finansowe są dostarczane ostatecznym odbiorcom – art. 2 pkt 16) rozporządzenia ogólnego.
- 23) „Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)” – realizowany od stycznia 2007 r. instrument Unii Europejskiej, zastępujący całą serię programów i instrumentów finansowych UE dla państw kandydujących lub potencjalnych kandydatów do wstąpienia do UE: PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS i instrument finansowy dla Turcji.
- 24) „instytucja audytowa” – instytucja odpowiedzialna za przeprowadzanie audytów systemu, audytów operacji oraz audytów zestawienia wydatków w celu dostarczenia

Komisji niezależnego poświadczenia dotyczącego skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli oraz zgodności z prawem i prawidłowości wydatków ujętych w zestawieniu wydatków przedłożonym Komisji, o której mowa w art. 71 oraz art. 77 rozporządzenia ogólnego lub w art. 45 i 48 rozporządzenia Interreg.

- 25) „instytucja pośrednicząca” – podmiot, któremu, w drodze porozumienia albo umowy zawartej z instytucją zarządzającą, została powierzona realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu. Może to być podmiot publiczny lub prywatny, za którego działania odpowiedzialność ponosi instytucja zarządzająca lub który wykonuje obowiązki lub zadania w imieniu takiej instytucji – art. 2 pkt 8) oraz art. 71 rozporządzenia ogólnego.
- 26) „instytucja zarządzająca” – instytucja odpowiadająca za zarządzanie programem z myślą o osiągnięciu celów programu, o której mowa w art. 71 i 72 rozporządzenia ogólnego lub w art. 45 i 46 rozporządzenia Interreg.
- 27) „jednostka próby” – jedna z jednostek, którymi mogą być operacja, projekt wdrażany w ramach danej operacji lub wniosek o płatność złożony przez beneficjenta, na jakie podzielono daną populację objętą audytem do celów doboru próby – art. 2 pkt 38) rozporządzenia ogólnego.
- 28) „kategoria regionu” – klasyfikacja regionów na poziomie NUTS 2 jako „regiony słabiej rozwinięte”, „regiony w okresie przejściowym” lub „regiony lepiej rozwinięte” zgodnie z art. 108 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.
- 29) „kompetencje kluczowe” – wiedza, umiejętności i kompetencje niezbędne wszystkim ludziom, na każdym etapie ich życia, do osobistego rozwoju i spełnienia, zatrudnienia, włączenia społecznego i aktywnej postawy obywatelskiej, a mianowicie umiejętność czytania i pisania; wielojęzyczność; matematyka, nauki przyrodnicze, technologia, sztuka i inżynieria; kompetencje cyfrowe; umiejętność korzystania z mediów; umiejętności personalne, umiejętności społeczne i zdolność do uczenia się; umiejętności w zakresie aktywnej postawy obywatelskiej; przedsiębiorczość; kulturowa i międzykulturowa wrażliwość i ekspresja oraz myślenie krytyczne – art. 2 pkt 5) rozporządzenia ws. EFS+.
- 30) „korekta finansowa” – zgodnie z art. 2 ust. 13 ustawy wdrożeniowej kwota o jaką pomniejsza się finansowanie UE dla projektu lub programu w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową.
- 31) „koszt zakupu żywności lub podstawowej pomocy materialnej” – faktyczny koszt związany z zakupem żywności lub podstawowej pomocy materialnej przez beneficjenta. Koszt ten nie jest ograniczony do ceny żywności lub podstawowej pomocy materialnej – art. 2 pkt 15) rozporządzenia ws. EFS+.
- 32) „koszty zarządzania” – koszty bezpośrednie lub pośrednie zwracane na podstawie dowodów poniesienia wydatków w związku z wdrażaniem instrumentów finansowych – art. 2 pkt 25) rozporządzenia ogólnego.

- 33) „kraj partnerski” – beneficjent IPA III lub kraj lub terytorium będące – w odniesieniu do programów Interreg A i B – obszarem objętym polityką sąsiedztwa wskazanym w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2021/947 lub Federację Rosyjską lub – w odniesieniu do programów Interreg C i D – kraj lub terytorium objęte dowolnym obszarem geograficznym w ramach ISWMR, które otrzymują wsparcie z unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego – art. 2 pkt 3) rozporządzenia ws. EWT (Interreg).
- 34) „kryteria wyboru projektów” – kryteria umożliwiające ocenę i wybór operacji (art. 73 rozporządzenia ogólnego), zatwierdzone przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 38 rozporządzenia ogólnego.
- 35) „łączne błędy” – suma przewidywanych błędów losowych oraz, w stosownych przypadkach, określonych błędów systemowych i nieskorygowanych anormalnych błędów – art. 2 pkt 34) rozporządzenia ogólnego.
- 36) „łączny poziom błędów” – łączne błędy podzielone przez wielkość populacji objętej audytem – art. 2 pkt 35) rozporządzenia ogólnego.
- 37) „mające zastosowanie prawo” – prawo Unii Europejskiej oraz odnoszące się do jego stosowania przepisy prawa krajowego – art. 2 pkt 3) rozporządzenia ogólnego.
- 38) „małe przedsiębiorstwo” – przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 osób, którego obroty roczne i/lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 mln EUR – Zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (notyfikowane jako dokument nr C(2003) 1422).
- 39) „mikrofinansowanie” – gwarancje, mikrokredyty, finansowanie kapitałowe i quasi-kapitałowe, połączone z towarzyszącymi usługami rozwoju biznesu, takimi jak usługi świadczone w formie doradztwa indywidualnego, szkolenia i mentoringu, skierowane do osób i mikroprzedsiębiorstw mających trudności z dostępem do kredytów na potrzeby działalności zawodowej oraz przynoszącej dochody – art. 2 pkt 16) rozporządzenia ws. EFS+.
- 40) „mikroprzedsiębiorstwo” – przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób, którego obroty roczne lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 mln EUR – art. 2 pkt 12) rozporządzenia ws. EFS+ oraz zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (notyfikowane jako dokument nr C(2003) 1422).
- 41) „neutralność klimatyczna” – gospodarka o zerowej emisji gazów cieplarnianych netto (emisje są zrównoważone pochłanianiem), planowana do osiągnięcia w Unii Europejskiej do 2050 r. , w jęz. ang. *net zero carbon economy* (Wytyczne techniczne dotyczące weryfikacji infrastruktury pod względem wpływu na klimat w latach 2021–2027, 2021/C 373/01).
- 42) „nieprawidłowość” – każde naruszenie mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które ma lub może mieć szkodliwy

wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem – art. 2 pkt 31) rozporządzenia ogólnego.

- 43) „nieprawidłowość systemowa” – każda nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, która wystąpiła na skutek poważnego uchybienia, w tym braku ustanowienia odpowiednich procedur zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy – art. 2 pkt 33) rozporządzenia ogólnego.
- 44) „obywatel państwa trzeciego” – osoba niebędącą obywatelem Unii Europejskiej, w tym bezpaństwowcy i osoby o nieokreślonym obywatelstwie – art. 2 pkt 2) rozporządzenia ws. EFS+.
- 45) „odbiorcy końcowi” – osoby najbardziej potrzebujące, które otrzymują wsparcie określone w art. 4 ust. 1 lit. m) rozporządzenia ws. EFS+.
- 46) „operacja” – art. 2 pkt 4) rozporządzenia ogólnego:
- projekt, umowa, działanie lub grupa projektów wybranych w ramach danych programów;
 - w kontekście instrumentów finansowych – wkład z programu do instrumentu finansowego oraz późniejsze wsparcie finansowe udzielane na rzecz ostatecznych odbiorców z tego instrumentu finansowego.
- 47) „operacja o znaczeniu strategicznym” – operacja, która wnosi znaczący wkład w osiągnięcie celów programu i która podlega szczególnym środkom dotyczącym monitorowania i komunikacji – art. 2 pkt 5) oraz art. 50 ust. 1 lit. e rozporządzenia ogólnego.
- 48) „operacja PPP” (inaczej projekt hybrydowy) – operacja, która jest wdrażana w ramach partnerstwa między podmiotami publicznymi i sektorem prywatnym, zgodnie z umową o PPP, i która ma na celu świadczenie usług publicznych w oparciu o podział ryzyka między partnerów, przewidująca wykorzystanie specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego, albo dodatkowych źródeł kapitału, albo obu tych elementów jednocześnie – art. 2 pkt 15) rozporządzenia ogólnego.
- 49) „opłaty za zarządzanie” – cena za świadczone usługi, określona w umowie o finansowaniu między instytucją zarządzającą a podmiotem wdrażającym fundusz powierniczy lub fundusz szczegółowy oraz, w stosownych przypadkach, między podmiotem wdrażającym fundusz powierniczy a podmiotem wdrażającym fundusz szczegółowy – art. 2 pkt 26) rozporządzenia ogólnego.
- 50) „organizacja integracji i współpracy regionalnej” – w kontekście współpracy regionów najbardziej oddalonych – oznacza grupę państw trzecich lub regionów na tym samym obszarze geograficznym, których celem jest ścisła współpraca w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, państwa członkowskie mogą być częścią takiej organizacji – art. 2 pkt 5) rozporządzenia ws. EWT (Interreg).

- 51) „osoby najbardziej potrzebujące” – osoby fizyczne, w tym osoby indywidualne, rodziny, gospodarstwa domowe lub grupy osób, w tym dzieci znajdujące się w trudnej sytuacji i osoby bezdomne, których potrzeba uzyskania pomocy została stwierdzona na podstawie obiektywnych kryteriów określonych przez właściwe władze krajowe w konsultacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, przy jednoczesnym unikaniu konfliktu interesów, oraz mogących zawierać elementy umożliwiające dotarcie do osób najbardziej potrzebujących na pewnych obszarach geograficznych – art. 2 pkt 6 rozporządzenia ws. EFS+.
- 52) „ostateczny odbiorca” – osoba prawna lub fizyczna, która otrzymuje wsparcie z funduszy za pośrednictwem beneficjenta funduszu małych projektów lub z instrumentu finansowego – art. 2 pkt 18) rozporządzenia ogólnego.
- 53) „państwo trzecie” – państwo, które nie jest państwem członkowskim i nie otrzymuje wsparcia z funduszy Interreg lub które wnosi wkład do budżetu ogólnego Unii (zwanego dalej „budżetem Unii”) za pomocą zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel – art. 2 pkt 2) rozporządzenia ws. EWT (Interreg).
- 54) „partnerstwo transgraniczne” – struktura współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia, partnerami społecznymi lub społeczeństwem obywatelskim, zlokalizowana w co najmniej dwóch państwach członkowskich – art. 2 pkt 11) rozporządzenia ws. EFS+.
- 55) „partnerzy” – zgodnie z rozporządzeniem delegowanym Komisji nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach EFSI są to: instytucje publiczne, partnerzy gospodarczy i społeczni oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe), które mogą mieć znaczny wpływ na wdrażanie umów partnerstwa i programów lub które mogą odczuwać znaczne skutki wdrożenia takich umów i programów.
- 56) „pieczęć doskonałości” – znak jakości przyznawany przez Komisję Europejską w odniesieniu do wniosku wskazujący, że wniosek o przyznanie wsparcia, który został oceniony w zaproszeniu do składania wniosków w ramach instrumentu unijnego uznaje się za spełniający minimalne wymogi jakościowe tego instrumentu unijnego, lecz nie mógł on otrzymać finansowania z uwagi na brak dostępnego budżetu w tym naborze wniosków, natomiast może otrzymać wsparcie z innych unijnych lub krajowych źródeł finansowania – art. 2 pkt 45) rozporządzenia ogólnego.
- 57) „podmiot gospodarczy” – każda osoba fizyczna lub prawna lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu funduszy, z wyjątkiem państwa członkowskiego podczas wykonywania uprawnień władzy publicznej – art. 2 pkt 30) rozporządzenia ogólnego.
- 58) „podmiot prawny” – osoba fizyczna lub prawna utworzona i uznana za taką na mocy prawa unijnego, krajowego, lub międzynarodowego, która posiada osobowość prawną i zdolność do działania we własnym imieniu, wykonywania praw i podlegania obowiązkom, lub podmiot nieposiadający osobowości prawnej, o którym mowa w art. 197 ust. 2 lit. c) rozporządzenia finansowego – art. 2 pkt 18) rozporządzenia ws. EFS+.

- 59) „podmiot wdrażający instrument finansowy” – podmiot prawa publicznego lub prywatnego realizujący zadania funduszu powierniczego lub funduszu szczegółowego – art. 2 pkt 22) rozporządzenia ogólnego.
- 60) „podstawowa pomoc materialna” – towary, które zaspokajają podstawowe potrzeby człowieka i są niezbędne do godnego życia, takie jak odzież, środki higieny, w tym produkty higieniczne dla kobiet, i materiały szkolne – art. 2 pkt 3) rozporządzenia ws. EFS+,
- 61) „portal” – portal internetowy w rozumieniu art. 46 rozporządzenia ogólnego, prowadzony przez państwo członkowskie, zapewniający informowanie obywateli Unii o roli i osiągnięciach funduszy oraz dostęp do wszystkich programów, obejmujących dane państwo członkowskie.
- 62) „poważne uchybienie” – uchybienie w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli danego programu, w odniesieniu do którego konieczne są znaczne udoskonalenia systemu zarządzania i kontroli, oraz w przypadku gdy którykolwiek z kluczowych wymogów 2, 4, 5, 9, 12, 13 i 15, o których mowa w załączniku X rozporządzenia ogólnego, lub co najmniej dwa z pozostałych kluczowych wymogów zostały wskutek oceny zaszeregowane do kategorii 3 i 4 określonych w tym załączniku – art. 2 pkt 32) rozporządzenia ogólnego.
- 63) „poziom błąd rezydualnego” – łączne błędy pomniejszone o korekty finansowe zastosowane przez państwa członkowskie w celu ograniczenia ryzyk stwierdzonych przez instytucję audytową, podzielone przez wydatki, które mają zostać zadeklarowane w zestawieniu wydatków – art. 2 pkt 36) rozporządzenia ogólnego.
- 64) „priorytet” – oznacza odpowiednio – art. 2 pkt 6) i 7) rozporządzenia ogólnego:
- w kontekście EFMRA, wyłącznie do celów tytułu VII rozporządzenia ogólnego, oznacza cel szczegółowy;
 - w kontekście FAMI, FBW i IZGW oznacza cel szczegółowy.
- 65) „produkt finansowy” – inwestycje kapitałowe lub quasi-kapitałowe oraz pożyczki i gwarancje – art. 2 pkt 17) rozporządzenia ogólnego.
- 66) „program”:
- program krajowy – program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez Radę Ministrów i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy, będący podstawą realizacji określonych w nim działań, stanowiący program, o którym mowa w art. 21 rozporządzenia ogólnego;
 - program Interreg – program, o którym mowa w art. 16 rozporządzenia Interreg, na przystąpienie do którego wyraziła zgodę Rada Ministrów, przyjęty przez Komisję Europejską, będący podstawą realizacji działań w nim określonych. W przypadku programów realizowanych na granicach zewnętrznych UE zgoda Rady Ministrów dotyczy

również podpisania umowy finansowej, o której mowa w art. 59 rozporządzenia ws. EWT (Interreg);

- program regionalny – program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności w rozumieniu art. 5 pkt 7a lit. a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy, będący podstawą realizacji określonych w nim działań, stanowiący program, o którym mowa w art. 21 rozporządzenia ogólnego.

67) „projekt” – przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z wyznaczonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte finansowaniem UE jednego z funduszy w ramach programu (definicja dotyczy też projektów w ramach programów Interreg).

68) „przedsiębiorstwo społeczne” – przedsiębiorstwo, niezależnie od jego formy prawnej, w tym podmiot ekonomii społecznej, lub osoba fizyczna, które:

- zgodnie z umową spółki, statutem spółki lub innym dokumentem prawnym, który może skutkować odpowiedzialnością na podstawie przepisów państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo społeczne ma siedzibę, ma za główny cel społeczny osiąganie wymiernych, pozytywnych skutków społecznych, które mogą obejmować skutki środowiskowe, raczej niż generowanie zysków do innych celów, oraz które świadczy usługi lub dostarcza towary przynoszące zysk społeczny lub stosuje metody wytwarzania towarów lub usług, które urzeczywistniają cele społeczne;
- wykorzystuje swoje zyski przede wszystkim do osiągnięcia swojego głównego celu społecznego i posiada z góry określone procedury i zasady, które zapewniają, by podział zysków nie wpływał negatywnie na główny cel społeczny;
- jest zarządzane w przedsiębiorczy, partycypacyjny, odpowiedzialny i przejrzysty sposób, w szczególności przez włączanie pracowników, klientów i zainteresowanych stron, na których działalność gospodarcza przez nie prowadzona ma wpływ – art. 2 pkt 13) rozporządzenia ws. EFS+.

69) „przeniesienie produkcji” – przeniesienie tej samej lub podobnej działalności lub jej części w rozumieniu art. 2 pkt 61a) rozporządzenia (UE) nr 651/2014 – art. 2 pkt 27) rozporządzenia ogólnego.

70) „rachunek powierniczy” – w przypadku operacji PPP oznacza rachunek bankowy prowadzony na podstawie pisemnej umowy zawartej między podmiotem publicznym będącym beneficjentem i partnerem prywatnym, zatwierdzonej przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą, wykorzystywany do płatności w trakcie okresu kwalifikowalności lub po jego upływie – art. 2 pkt 39) rozporządzenia ogólnego.

71) „raport kohezyjny” – zgodnie ze zobowiązaniem wynikającym z art. 175 akapit drugi TFUE oznacza cykliczne sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie spójności gospodarczej,

społecznej i terytorialnej w celu stałej ewaluacji postępów w zwiększaniu spójności oraz realizacji priorytetów UE.

- 72) „rok obrachunkowy” – okres od dnia 1 lipca do dnia 30 czerwca kolejnego roku, z wyjątkiem pierwszego roku obrachunkowego w okresie programowania, w odniesieniu do którego oznacza on okres od terminu rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków do dnia 30 czerwca 2022 r., w przypadku ostatniego roku obrachunkowego oznacza okres od dnia 1 lipca 2029 r. do dnia 30 czerwca 2030 r. – art. 2 pkt 29) rozporządzenia ogólnego.
- 73) „rozporządzenie finansowe” – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.
- 74) „rozwój lokalny kierowany przez społeczność” (RLKS) – instrument wspierający zintegrowany rozwój terytorialny ustanowiony na mocy art. 28 rozporządzenia ogólnego, kierowany przez lokalną grupę działania i wdrażany na podstawie strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. RLKS powinien wspierać tworzenie sieci kontaktów, dostępność, innowacyjne elementy w kontekście lokalnym i, w stosownych przypadkach, współpracę z innymi podmiotami terytorialnymi – więcej – art. 31 rozporządzenia ogólnego.
- 75) „semestr europejski” – zainicjowany w 2010 r. proces wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych i społecznych państw członkowskich UE, którego zasadniczym celem jest lepsze uwzględnienie wymiaru europejskiego w planowaniu krajowych strategii gospodarczych oraz zapewnienie środków na realizację celów UE obejmujący trzy równoległe, wzajemnie powiązane ścieżki: nadzoru makroekonomicznego, koordynacji tematycznej, nadzoru fiskalnego. Ma to przełożenie na realizację następujących celów: zapewnienie zdrowych finansów publicznych i równowagi makroekonomicznej, wspieranie reform strukturalnych tworzących nowe miejsca pracy oraz pobudzanie inwestycji. Cele semestru powinny być zgodne z celami transformacji cyfrowej oraz klimatycznej.
- 76) „stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów” – zalecenia Rady UE przyjęte zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE odnoszące się do wyzwań strukturalnych, jak również uzupełniające zalecenia Komisji wydane zgodnie z art. 34 rozporządzenia (UE) nr 2018/1999, które należy uwzględnić w ramach wieloletnich inwestycji objętych zakresem funduszy określonych w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy – art. 2 pkt 1) rozporządzenia ogólnego.
- 77) „strategia terytorialna” – dokument będący podstawą realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych oraz innych instrumentów terytorialnych ustanowionych w art. 28 rozporządzenia ogólnego, zawierający następujące elementy: obszar geograficzny, którego dotyczy dana strategia, analizę potrzeb rozwojowych i potencjału danego obszaru, opis zintegrowanego podejścia służącego zaspokojeniu zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych i wykorzystaniu potencjału danego obszaru, opis włączenia partnerów (zgodnie z art. 8 rozporządzenia ogólnego) w przygotowanie strategii i jej realizacji – więcej: art. 29 rozporządzenia ogólnego.

- 78) „system zarządzania i kontroli” – system, o którym mowa w tytule VI w rozdziale I rozporządzenia ogólnego.
- 79) „średnie przedsiębiorstwo” – przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 250 osób, i którego obroty roczne nie przekraczają 50 mln EUR, i/lub których roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln EUR – zalecenie Komisji z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (notyfikowane jako dokument nr C(2003) 1422).
- 80) „środek towarzyszący” – działanie wykraczające poza dystrybucję żywności lub podstawowej pomocy materialnej, mające na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i przyczynienie się do wyeliminowania ubóstwa, takie jak kierowanie osób do służb świadczących usługi społeczne i zdrowotne, w tym wsparcie psychologiczne, lub świadczenie takich usług, udzielanie stosownych informacji na temat usług publicznych lub udzielanie porad dotyczących gospodarowania budżetem domowym – art. 2 pkt 9) rozporządzenia ws. EFS+.
- 81) „taksonomia” – system oceny i klasyfikacji przedsięwzięć pod kątem ich zrównoważenia środowiskowego, formalnie wprowadzony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (od słowa „taksować”, czyli oceniać).
- 82) „transgraniczny podmiot prawny” – podmiot prawny ustanowiony na podstawie przepisów jednego z państw uczestniczących w programie Interreg, pod warunkiem że podmiot ten jest utworzony przez władze terytorialne lub inne podmioty z co najmniej dwóch państw uczestniczących – art. 2 pkt 4) rozporządzenia ws. EWT (Interreg).
- 83) „uczenie się przez całe życie” – wszystkie formy uczenia się, a mianowicie formalne, pozaformalne i nieformalne, odbywające się na wszystkich etapach życia, którego wynikiem jest rozwój lub aktualizacja wiedzy, umiejętności, kompetencji i postaw lub uczestnictwo w życiu społecznym w perspektywie osobistej, obywatelskiej, kulturowej, społecznej lub zawodowej, w tym korzystanie z usług poradnictwa i doradztwa, obejmuje wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem, kształcenie ogólne, kształcenie i szkolenie zawodowe, kształcenie na poziomie wyższym, edukację dorosłych, pracę z młodzieżą i inne formy uczenia się poza formalnym kształceniem i szkoleniem oraz co do zasady promuje współpracę międzysektorową i elastyczne ścieżki uczenia się – art. 2 pkt 1) rozporządzenia ws. EFS+.
- 84) „uczestnik” – osoba fizyczna, która odnosi bezpośrednio korzyści z danej operacji, przy czym nie jest odpowiedzialna ani za inicjowanie operacji, ani jednocześnie za jej inicjowanie i wdrażanie i która, w kontekście EFMRA, nie otrzymuje wsparcia finansowego – art. 2 pkt 40) rozporządzenia ogólnego.

85) „ukończona operacja” – operacja, która została fizycznie ukończona lub w pełni wdrożona i w odniesieniu do której beneficjenci dokonali wszystkich powiązanych płatności oraz otrzymali odpowiedni wkład publiczny – art. 2 pkt 37) rozporządzenia ogólnego.

86) „umowa o dofinansowanie projektu”:

- umowa zawarta między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania, zawierająca co najmniej elementy, o których mowa w art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym umowę o finansowaniu, o której mowa w art. 53 ust. 3 rozporządzenia ogólnego;
- porozumienie, o którym mowa w art. 206 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania;
- umowa lub porozumienie zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania – w ramach programu Interreg.

87) „umowa partnerstwa” – zgodnie z art. 10 rozporządzenia ogólnego umowa, w której państwo członkowskie określa strategiczne kierunki programowania i ustalenia dotyczące skutecznego i efektywnego korzystania z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA na okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2027 r. Zgodnie z art. 5 ust. 9a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (z późn. zm.) umowa partnerstwa to umowa określająca uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowana z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzona przez Komisję Europejską.

88) „uodparnianie na zmiany klimatu” – proces mający na celu zapobieganie podatności infrastruktury na potencjalne długoterminowe skutki zmian klimatu, przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania zasady „efektywności energetycznej przede wszystkim” oraz zgodności poziomu emisji gazów cieplarnianych wynikających z projektu z celem osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r. – art. 2 pkt 42) rozporządzenia ogólnego. Termin ten jest tożsamy z „adaptacją do zmian klimatu” i „przystosowaniem do zmian klimatu”. W praktyce oznacza dostosowanie do zmienionego klimatu, czyli przygotowanie infrastruktury na najgorsze warunki klimatyczne, jakie mogą wystąpić po zmianie klimatu w okresie życia infrastruktury, przy czym proces przygotowania infrastruktury i jej wybór (jej budowa i zasady eksploatacji oraz rozbiórki) powinny uwzględniać jak najniższe zużycie energii i minimalizację emisji gazów cieplarnianych (Wytyczne techniczne dotyczące weryfikacji infrastruktury pod względem wpływu na klimat w latach 2021–2027, 2021/C 373/01); zob. też rozporządzenie 2020/852 ws. taksonomii.

89) „ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju” (uozppr) – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z późn. zm.) określająca zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi.

- 90) „ustawa wdrożeniowa” – ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1079) o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027.
- 91) „wartość odniesienia” – wartość wykorzystywana do określenia celów końcowych w zakresie wspólnych i specyficznych dla programu wskaźników rezultatu oraz oparta na istniejących lub wcześniejszych podobnych interwencjach – art. 2 pkt 14) rozporządzenia ws. EFS+.
- 92) „warunek podstawowy” – warunek konieczny do skutecznej i efektywnej realizacji celów szczegółowych – art. 2 pkt 2) rozporządzenia ogólnego.
- 93) „wewnętrzne wytyczne KE” – wytyczne skierowane do służb Komisji Europejskiej, przygotowane w celu wyjaśnienia praktycznego zastosowania przepisów unijnych i zapewnienia, że wszystkie odpowiednie służby KE będą je stosować w taki sam sposób.
- 94) „wkład z programu” – wsparcie z funduszy oraz jakiegokolwiek krajowego publicznego i prywatnego współfinansowania na rzecz instrumentu finansowego – art. 2 pkt 19) rozporządzenia ogólnego.
- 95) „wkład publiczny” – każdy wkład w finansowanie operacji, który pochodzi z budżetu krajowych, regionalnych lub lokalnych władz publicznych lub europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) ustanowionego zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady UE, z budżetu Unii udostępnianego na potrzeby funduszy, z budżetu podmiotów prawa publicznego lub też z budżetu związków władz publicznych lub podmiotów prawa publicznego oraz – do celów określania stopy dofinansowania dla programów lub priorytetów EFS+ – może obejmować wszelkie zasoby finansowe wspólnie wniesione przez pracodawców i pracowników – art. 2 pkt 28) rozporządzenia ogólnego.
- 96) „wniosek o płatność” – wniosek o płatność przedłożony Komisji przez państwo członkowskie. W języku polskim przyjęto tę samą nazwę dla dokumentu składanego przez beneficjenta w celu rozliczenia wydatków poniesionych w ramach projektu, także w przypadku instrumentów finansowych.
- 97) „wnioskodawca” – osoba fizyczna lub podmiot, posiadający osobowość prawną lub nie, które złożyły wniosek w procedurze udzielenia dotacji lub w konkursie o przyznanie nagrody – art. 2 pkt 1) rozporządzenia finansowego.
- 98) „wskaźnik produktu” – wskaźnik służący do pomiaru konkretnych zakładanych wyników danej interwencji – art. 2 pkt 13) rozporządzenia ogólnego.
- 99) „wskaźnik rezultatu” – wskaźnik służący do pomiaru efektów wspieranych interwencji, szczególnie w odniesieniu do bezpośrednich adresatów, populacji docelowej lub użytkowników infrastruktury – art. 2 pkt 14) rozporządzenia ogólnego.
- 100) „wspólny sekretariat” – podmiot wspierający instytucję zarządzającą i komitet monitorujący program Interreg w wykonywaniu funkcji w zakresie zarządzania i wdrażania programu, dostarcza potencjalnym beneficjentom informacji o możliwości

finansowania w ramach programu Interreg oraz wspiera beneficjentów i partnerów we wdrażaniu – art. 46 ust. 2 rozporządzenia ws. EWT (Interreg).

- 101) „wspólny wskaźnik rezultatu bezpośredniego” – wspólny wskaźnik rezultatu, który mierzy skutki w okresie czterech tygodni od dnia, w którym uczestnik zakończył udział w operacji – art. 2 pkt 19) rozporządzenia ws. EFS+.
- 102) „wspólny wskaźnik rezultatu długoterminowego” – wspólny wskaźnik rezultatu, który mierzy skutki po upływie sześciu miesięcy od dnia, w którym uczestnik zakończył udział w operacji – art. 2 pkt 20) rozporządzenia ws. EFS+.
- 103) „współczynnik mnożnikowy” – w kontekście instrumentów gwarancyjnych oznacza stosunek – ustalony na podstawie ostrożnej oceny ryzyka *ex ante* w odniesieniu do każdego produktu gwarancyjnego, który ma być oferowany – między wartością potwierdzonych gwarancją nowych wypłaconych pożyczek oraz dokonanych inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, a zarezerwowaną kwotą wkładu z programu, przeznaczoną na umowy gwarancji mające pokryć oczekiwane i nieoczekiwane straty z tytułu tych nowych pożyczek oraz inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych – art. 2 pkt 24) rozporządzenia ogólnego.
- 104) „współfinansowanie krajowe z budżetu państwa” – środki z budżetu państwa nie pochodzące z budżetu środków europejskich, o którym mowa w art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wypłacane na rzecz beneficjenta na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu, wydatkowane przez państwową jednostkę budżetową w ramach projektu, z wyłączeniem podlegających refundacji przez Komisję Europejską środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej i projektów Interreg.
- 105) „współprawodawcy” – zgodnie z art. 289 TFUE, oznaczają Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej biorące udział w procesie stanowienia prawa na wniosek Komisji Europejskiej w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.
- 106) „wstrzymanie (przerwanie) płatności” (ang. *interruption*) – wynikająca z art. 96 rozporządzenia ogólnego możliwość wstrzymania przez KE biegu terminu dokonania płatności (prócz płatności zaliczkowych), który zgodnie z rozporządzeniem ogólnym wynosi 60 dni. Wstrzymanie płatności może zostać wprowadzone tylko w określonych w przepisach przypadkach i nie może być dłuższe niż 6 miesięcy. Jest znoszone niezwłocznie po podjęciu przez państwo członkowskie niezbędnych działań w celu zaradzenia sytuacji, która była przyczyną zawieszenia. Państwo członkowskie może wyrazić zgodę na przedłużenie okresu wstrzymania o trzy miesiące.
- 107) „wydatek kwalifikowalny” – wydatek lub koszt poniesiony w związku z realizacją projektu w ramach programu, który kwalifikuje się do refundacji, rozliczenia (w przypadku systemu zaliczkowego) zgodnie z umową o dofinansowanie.
- 108) „wytyczne” – instrument prawny określający ujednocnione warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej

Transformacji skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu programowego, o którym mowa w art. 5 pkt 4d ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu.

- 109) „zarządzanie dzielone” – jedna z metod wykonywania budżetu UE, o której mowa w art. 7 rozporządzenia ogólnego oraz art. 63 rozporządzenia finansowego. Metoda ta polega na delegowaniu zadań związanych z wykonywaniem budżetu na państwa członkowskie, przy czym obowiązki dotyczące kontroli i audytu wypełniane są odpowiednio przez KE i państwa członkowskie.
- 110) „zawieszenie płatności” (ang. *suspension*) – zawieszenia płatności w całości lub w części KE dokonuje na poziomie priorytetów lub programów. Decyzja o zawieszeniu jest podejmowana w drodze aktu wykonawczego i ma miejsce w sytuacjach określonych w art. 97 rozporządzenia ogólnego. Zawieszenie płatności jest z reguły kolejnym krokiem po wstrzymaniu płatności, który ma zmusić państwo członkowskie do podjęcia stosownych działań o charakterze naprawczym.
- 111) „zintegrowana inwestycja terytorialna” (ZIT) – instrument wspierający zintegrowany rozwój terytorialny ustanowiony na mocy art. 28 rozporządzenia ogólnego, którego realizacja opiera się na strategii terytorialnej, o której mowa w art. 29 tego rozporządzenia. Działania można realizować jako ZIT w przypadku gdy strategia terytorialna wiąże się z inwestycjami, które otrzymują wsparcie z co najmniej jednego funduszu, z więcej niż jednego programu lub więcej niż jednego priorytetu tego samego programu – art. 30 rozporządzenia ogólnego.



Fundusze Europejskie

WSTĘP

Propozycja legislacyjna dla polityki spójności na lata 2021–2027, którą Komisja Europejska przedstawiła w dniach 29–30 maja 2018 r. stanowiła wynik wielomiesięcznych debat i analiz, przeprowadzonych w gronie państw członkowskich i instytucji unijnych, z udziałem środowisk naukowych (więcej w rozdziale 1.1. **Nieformalna debata o polityce spójności po 2020 r.**).

Od czerwca 2018 r. do marca 2021 r. projekty aktów prawnych omawiane były w procedurze formalnych negocjacji pomiędzy Komisją Europejską, Radą UE i Parlamentem Europejskim (więcej w rozdziale 1.2. **Formalne negocjacje wieloletnich ram finansowych 2021–2027 oraz Next Generation EU** i 1.3. **Formalne negocjacje pakietu legislacyjnego polityki spójności**).

Na kształt polityki spójności na lata 2021–2027 wpłynęło wiele czynników, z których kilka miało wymiar wydarzeń bez precedensu. Obok zwyczajowo toczonych debat pomiędzy tzw. „krajami kohezyjnymi” a „krajami oszczędnymi”¹ na temat roli polityki spójności oraz jej zakresu wsparcia tematycznego i geograficznego, należy wymienić:

- Europejski Zielony Ład przedstawiony w grudniu 2019 r. przez Ursulę von der Leyen, Przewodniczącą Komisji Europejskiej,
- proces opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię (tzw. Brexit),
- pandemię Covid-19 i wywołany przez nią kryzys społeczno-gospodarczy.

Realizacja Europejskiego Zielonego Ładu zaowocowała m.in. ustanowieniem nowego funduszu polityki spójności – Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Z kolei doświadczenia związane z pandemią Covid-19 znalazły odzwierciedlenie w ustanowieniu bardziej elastycznych przepisów wdrażania funduszy polityki spójności w sytuacji wyjątkowych okoliczności.

W skład ostatecznie uzgodnionego pakietu legislacyjnego polityki spójności weszło pięć rozporządzeń:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności;

¹ Kraje kohezyjne, wspierające aktywną i szeroko zakrojoną politykę spójności to oprócz Polski: Czechy, Węgry, Słowacja, Słowenia, Estonia, Litwa, Łotwa, Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Grecja, Malta, Portugalia, Hiszpania, Włochy oraz Rumunia. Z kolei „kraje oszczędne”, stawiające na inwestycje związane z konkurencyjnością, rozwojem cyfrowym i klimatem to kraje Beneluxu, Dania, Finlandia i Austria.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Zostały one opublikowane 30 czerwca 2021 r. w Dzienniku Urzędowym UE (L231, Rocznik 64) we wszystkich wersjach językowych, w tym w wersji polskiej i są dostępne pod następującym linkiem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:231:TOC>.

Przepisy weszły w życie z dniem 1 lipca 2021 r.

Przedstawiony przez Komisję Europejską projekt „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym” nie został ostatecznie uzgodniony z uwagi na brak stanowiska Rady UE.

Istotną modyfikacją, którą wprowadzono w pakiecie legislacyjnym polityki spójności w okresie 2021–2027, jest zmiana zakresu funduszy UE objętych przepisami rozporządzenia ogólnego. Obok włączenia nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, spod przepisów został wyłączony Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)². Konsekwencją tych zmian jest m.in. rezygnacja ze stosowania terminu „Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne” (EFSI). Ponadto przepisami finansowymi rozporządzenia ogólnego objęto trzy fundusze UE z zakresu spraw wewnętrznych i migracji: Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. Fundusze te, podobnie jak fundusze polityki spójności, wdrażane są w formule zarządzania dzielonego³.

Kolejną zmianą jest połączenie środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) oraz Programu UE w dziedzinie zdrowia w jeden fundusz o nazwie Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+).

² EFRROW został objęty pakietem legislacyjnym Wspólnej Polityki Rolnej. Niemniej jednak, zadaniem państw członkowskich jest zapewnienie koordynacji i komplementarności pomiędzy funduszami. W tym kontekście EFRROW może w dalszym ciągu wspierać zrównoważony rozwój terytorialny i realizację strategii rozwoju lokalnego, w szczególności, aby skutecznie sprostać wyzwaniom rozwojowym na obszarach wiejskich.

³ Szerzej na temat synergii polityki spójności z tymi funduszami w rozdziale Koordynacja z funduszami DG Home.

Należy również zwrócić uwagę, że funkcjonujące dotychczas dwa odrębne akty prawne dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności połączono w jedno wspólne rozporządzenie.

W celu niwelowania negatywnych konsekwencji wywołanych rosyjską agresją przeciwko Ukrainie, w dniu 29 czerwca 2022 r., KE przedstawiła pakiet zmian w rozporządzeniach polityki spójności pn. „Elastyczna Pomoc dla terytoriów (FAST-CARE)”. Celem zaproponowanych rozwiązań jest wprowadzenie większej elastyczności umożliwiającej szybsze i pełniejsze wsparcie z funduszy, a także zmniejszenie obciążenia budżetów krajowych i ułatwienie realizacji operacji mających na celu sprostanie wyzwaniom migracyjnym i zakłóceniom rynku w kluczowych sektorach gospodarki. W odniesieniu do programów EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności, realizowanych w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, przewidziano uruchomienie wsparcia poprzez zwiększenie stopy płatności zaliczkowych o 0,5% odpowiednio w 2022 r. i 2023 r. Rozszerzono również możliwość stosowania stopy współfinansowania do poziomu 100% do 30 czerwca 2024 r. w odniesieniu do odrębnego priorytetu ustanowionego w ramach programu wspierania operacji promujących integrację społeczno-gospodarczą obywateli państw trzecich, przy jednoczesnym ustanowieniu warunku, iż co najmniej 30% wsparcia w ramach priorytetu należy przyznać beneficjentom, którymi są władze lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Równolegle wskazano, iż całkowita kwota zaprogramowana w ramach ww. priorytetów w danym państwie członkowskim nie będzie mogła przekroczyć 5% początkowej alokacji krajowej tego państwa członkowskiego z EFRR i EFS+ łącznie. Rozporządzenie FAST-CARE weszło w życie 26 października 2022 r.

Ponadto w związku z działaniami UE związanymi z uniezależnieniem się państw członkowskich od importu paliw kopalnych z Rosji, KE przedstawiła projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1060, rozporządzenie (UE) 2021/2115, dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814. W odniesieniu do polityki spójności projekt ten ma umożliwić państwom członkowskim, by – oprócz istniejącej możliwości przesunięcia do RRF 5% swojej alokacji krajowej – miały możliwość przesunięcia do RRF dodatkowo do 7,5% tej alokacji na wsparcie reform i inwestycji ujętych w rozdziale REPowerEU.

1. NEGOCJACJE PAKIETU LEGISLACYJNEGO POLITYKI SPÓJNOŚCI 2021–2027 W KONTEKŚCIE UZGODNIEŃ WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH ORAZ NEXT GENERATION EU

1.1. NIEFORMALNA DEBATA O POLITYCE SPÓJNOŚCI PO 2020 R.

Dyskusje o modyfikacjach w polityce spójności podejmowane były już od 2015 r. przez poszczególne prezydencje w Radzie UE. Poruszane były następujące tematy:

- rola i wykorzystanie instrumentów finansowych (prezydencja łotewska);
- wkład Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych w proces przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną (prezydencja luksemburska);
- uproszczenia w polityce spójności (powołana została Grupa Wysokiego Szczebla ds. uproszczeń);
- synergia polityki spójności z innymi programami i instrumentami UE (prezydencja holenderska).

Efektem tych dyskusji była nowelizacja wybranych elementów rozporządzeń polityki spójności na lata 2014–2020. Dodatkowo, wnioski z debat zostały odzwierciedlone w propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej pakietu legislacyjnego na lata 2021–2027.

Niemniej jednak, jako moment rozpoczęcia nieformalnej dyskusji o polityce spójności po 2020 r. należy uznać II poł. 2016 r. Prezydencja słowacka zorganizowała wówczas konferencję „Past Evidence, Current Experience and Future Perspectives” (wrzesień) oraz posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych (listopad), podczas którego odbyła się debata ministrów na temat efektów polityki spójności i jej przyszłości. Debata ta miała miejsce w szerszym kontekście przeglądu Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020 oraz towarzyszącej mu nowelizacji rozporządzenia finansowego i pakietu rozporządzeń dla polityki spójności (tzw. omnibus). W trakcie debaty podkreślono m.in. konieczność dokonania głębszych uproszczeń w systemie wdrażania polityki spójności oraz lepszej wizualizacji efektów tej polityki wśród obywateli i decydentów politycznych. Na wyżej wspomnianych spotkaniach Polska zaprezentowała wyniki badania ewaluacyjnego przeprowadzonego w Grupie Wyszehradzkiej pt. „Ewaluacja ex post i prognoza korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej”. Badanie potwierdziło, że polityka spójności stanowi istotny instrument rozwoju UE, przynoszący wymierne korzyści ekonomiczne zarówno beneficjentom pomocy, jak i płatnikom netto do budżetu UE. Powyższe wnioski rząd RP często wykorzystywał w kolejnych latach debaty, podkreślając wagę polityki spójności w budżecie UE na lata 2021–2027.

Od 2017 r. debaty ministrów dotyczące przyszłości polityki spójności odbywały się już regularnie, zarówno w formule spotkań formalnych (Rady do Spraw Ogólnych), jak i nieformalnych. Podstawą do dyskusji były raporty Komisji dotyczące postępów we

wdrażaniu polityki spójności, wyniki badań ewaluacyjnych, raporty Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) czy dokumenty problemowe przedstawiane przez prezydencje.

Podczas prezydencji maltańskiej (I poł. 2017 r.) dyskusja toczyła się wokół: a) przybliżania rezultatów polityki spójności obywatelom UE, b) łączenia unijnych celów strategicznych z potrzebami rozwojowymi regionów i społeczności lokalnych, c) zróżnicowanego podejścia, d) uproszczeń i zmniejszania obciążeń administracyjnych. Polska podkreślała, że polityka spójności służy wszystkim obywatelom UE i jest najlepszym przykładem aktywnej i pozytywnej roli UE. Wartością polityki spójności jest jej realizacja w systemie zarządzania dzielonego, z wykorzystaniem zarządzania wielopoziomowego, z poszanowaniem zasady partnerstwa. W konsekwencji, polityka spójności powinna pozostać otwarta dla wszystkich regionów UE. Ponadto polityka spójności udowodniła, że obok celów traktatowych, jest w stanie z powodzeniem realizować bieżące unijne cele strategiczne, ustalone w zależności od zmieniających się wyzwań. Dlatego konieczne jest elastyczne podejście do wdrażania, deregulacja i większe zaufanie do wyborów dokonywanych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Prezydencja estońska (II poł. 2017 r.) skoncentrowała dyskusję na mechanizmach wdrażania polityki spójności po roku 2020. Punktem wyjścia do dyskusji był 7 Raport Kohezyjny „*My Region, My Europe, Our Future*”, który został opublikowany 9 października 2017 r. Debata szczebla politycznego (Rada do Spraw Ogólnych w listopadzie) dotyczyła zakresu wsparcia polityki spójności w świetle nowych wyzwań UE, stabilności finansowania długofalowych inwestycji w kontekście potrzeby zachowania elastyczności oraz radykalnego uproszczenia wdrażania. Poruszono również tematykę ujednoczenia zasad dla polityki spójności i innych instrumentów UE o podobnych typach projektów oraz silniejsze powiązanie polityki spójności z zarządzaniem gospodarczym (Semestr europejski i zalecenia dla państw członkowskich), w tym z realizacją reform strukturalnych. Polska w tej debacie podkreślała, że efektywniejszym podejściem jest stworzenie mechanizmu nagród, promujących wdrażanie reform strukturalnych, a nie kar. Postulowała także rozliczanie państw członkowskich za konkretne rezultaty, a nie za poprawność przeprowadzonych procedur. Podczas ww. posiedzenia zostały przyjęte konkluzje Rady UE na temat synergii i uproszczeń w polityce spójności po 2020 r.

W trakcie prezydencji bułgarskiej (I poł. 2018 r.) nastąpiła intensyfikacja debaty nieformalnej – ostatniej szansy grupowego wpływu na kształt projektów rozporządzeń polityki spójności po 2020 r., które KE planowała opublikować w maju 2018 r. Debata na różnych szczeblach i w różnych formatach (spotkanie dyrektorów generalnych w lutym, posiedzenie Rady ds. Ogólnych w kwietniu) koncentrowała się na kilku kluczowych elementach. Wśród nich znalazły się: priorytety polityki spójności (w tym koncentracja tematyczna), budżet polityki (w tym metodologia alokacji), poziom dofinansowania UE oraz wdrażanie polityki spójności. Efektem dyskusji było m.in. przyjęcie konkluzji Rady UE nt. usprawnienia systemu realizacji i wdrażania polityki spójności po 2020 r.

W debacie tej większość państw członkowskich była zgodna, że polityka spójności powinna adresować potrzeby wszystkich regionów UE, jej zakres tematyczny powinien pozostać szeroki, a systemy zarządzania i kontroli powinny zostać uproszczone. Główne różnice w stanowiskach

państw członkowskich dotyczyły: poziomu dofinansowania unijnego, sposobu powiązania polityki spójności z Semestrem Europejskim oraz okresu anulowania zobowiązań (zasada n+). Szczególnie wyraźnie zarysowały się stanowiska dwóch grup państw: beneficjentów netto oraz płatników netto do budżetu UE. Trzon pierwszej grupy stanowiły państwa Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Węgry, Słowacja i Czechy) oraz współpracujące z nią Bułgaria, Rumunia, Chorwacja oraz Słowenia. Kraje te postulowały m.in. utrzymanie dużego budżetu polityki spójności, wysokich poziomów dofinansowania UE i zasady n+3 oraz przyznanie państwom członkowskim i regionom swobody w wyborze celów rozwojowych i narzędzi polityki spójności, zgodnie z ich specyficznymi potrzebami. Aktywność Grupy Wyszehradzkiej szczególnie wzrosła podczas polskiej (VII 2016-VI 2017) i węgierskiej prezydencji (VII 2017-VI 2018). Wówczas zostały przyjęte skoordynowane stanowiska: 2 marca 2017 r. i 2 lutego 2018 r., które stały się podstawą do szerokiego lobbingu wśród instytucji unijnych. Grupa Wyszehradzka intensywnie współpracowała także z Komitetem Regionów, który prezentował zbieżne stanowisko⁴.

Z kolei większość płatników netto dążyła do silniejszego ukierunkowania polityki spójności na wsparcie integracji migrantów i realizację reform strukturalnych, ograniczenia budżetu polityki spójności i obniżenia poziomu dofinansowania unijnego. Postulowała także modyfikację metodologii alokacji (np. więcej wskaźników społecznych) i wdrożenie zróżnicowanego podejścia (tj. różnicowania przepisów w wybranych obszarach, np. większe uproszczenie wdrażania dla państw o mniejszej alokacji i wiarygodniejszych systemach kontroli wydatków). W dyskusji pojawił się również wątek praworządności – uwarunkowania dostępu do środków z polityki spójności przestrzeganiem prawa i wartości UE.

Generalnie, w trakcie debaty nieformalnej widoczne były następujące niekorzystne postulaty i trendy, które odżywiają w cyklicznych debatach o przyszłości polityki spójności:

- uznawanie polityki spójności za tradycyjną i przestarzałą, o niskiej europejskiej wartości dodanej;
- ograniczenie zakresu geograficznego wsparcia polityki spójności do państw o najniższym PKB per capita;
- redukcja budżetu polityki spójności, obniżenie poziomu dofinansowania UE i zwiększenie poziomu współfinansowania krajowego.

Polska bardzo aktywnie uczestniczyła w nieformalnej debacie nad kształtem polityki spójności po 2020 r. Obok wspomnianych wyżej inicjatyw, Polska podjęła regularną współpracę z państwami członkowskimi UE w celu wymiany stanowisk, z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów oraz nawiązywała współpracę z krajowym i międzynarodowym środowiskiem naukowym. Podstawą do prowadzenia debaty i rozmów bilateralnych był *Wstępny projekt stanowiska ws. polityki spójności po 2020 r.* z 14 grudnia 2016 r., przygotowany przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju. Projekt ten po aktualizacji został

⁴ 2 marca 2017 r. w Warszawie odbyło się wspólne posiedzenie ministrów ds. polityki spójności Grupy Wyszehradzkiej + Bułgaria, Rumunia, Chorwacja i Słowenia z Komisją Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE (COTER) Europejskiego Komitetu Regionów.

przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 17 lipca 2017 r. jako *Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r.*

1.2. FORMALNE NEGOCJACJE WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH 2021–2027 ORAZ NEXT GENERATION EU

Formalna debata nad kształtem i priorytetami budżetu UE na lata 2021–2027 rozpoczęła się 2 maja 2018 r. – w momencie publikacji przez Komisję Europejską projektu rozporządzenia ws. Wieloletnich Ram Finansowych na okres 2021–2027. W ramach tego procesu można wyróżnić następujące etapy:

- **Etap wstępny:** trwający od maja do grudnia 2018 r., miał na celu przedstawienie i omówienie propozycji KE w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021–2027. Dzięki temu możliwe było określenie najważniejszych potencjalnych kwestii spornych oraz przygotowywanie stanowisk przez poszczególne państwa członkowskie.
- Etap negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi nad projektem WRF: trwający od stycznia 2019 r. do maja 2020 r. Po przeprowadzeniu pierwszej pogłębionej dyskusji nad projektem rozporządzenia ws. WRF na forum Rady Europejskiej, w dniach 13–14 grudnia 2018 r., prace w Radzie UE (na forum grupy roboczej Ad hoc WRF) skupiły się na opracowaniu tzw. schematu negocjacyjnego (ang. *negotiating box*). Ma on formę konkluzji Rady Europejskiej przyjmowanych jednogłośnie przez szefów rządów wszystkich państw członkowskich UE i odnosi się do najważniejszych elementów składowych WRF: rozporządzenia o WRF, przepisów dotyczących zasobów własnych oraz przepisów zawartych w rozporządzeniach dla poszczególnych polityk o dużym znaczeniu dla całości kształtu WRF. Schemat negocjacyjny jest podstawowym narzędziem wykorzystywanym do strukturyzowania negocjacji. Jest on aktualizowany na bieżąco w toku negocjacji, z zastrzeżeniem klauzuli „nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie zostanie uzgodnione”.

Ustalenie katalogu spraw wchodzących w skład schematu negocjacyjnego było trudne w związku z **brakiem zgody co do wielkości i ukierunkowania budżetu wieloletniego na lata 2021–2027**. Podstawowe linie podziału biegły pomiędzy KE i państwami członkowskimi będącymi płatnikami netto do budżetu UE a tzw. krajami kohezyjnymi (w tym Polską), dla których wsparcie z polityki spójności ma zasadnicze znaczenie. Pierwsza grupa dążyła do zmniejszenia budżetu polityki spójności, jak najmocniejszego ukierunkowania na inwestycje cyfrowe i powiązane z klimatem, obniżenia poziomów dofinansowania UE oraz do zwiększenia roli instrumentów zwrotnych kosztem dotacji. Druga grupa państw starała się maksymalizować budżet polityki spójności, zwiększać elastyczność programowania przy zachowaniu jak najwyższych poziomów dofinansowania UE oraz utrzymać dotacje jako podstawową formę wsparcia.

Zasadnicze różnice w stanowiskach negocjacyjnych państw członkowskich sprawiły, że nie udało się zrealizować pierwotnych założeń dotyczących przyjęcia schematu negocjacyjnego przez Radę Europejską do końca 2019 r. i rozpoczęcia negocjacji WRF z Parlamentem Europejskim (PE). Wpłynęło to na opóźnienie negocjacji w obszarze polityki spójności.

Parlament, krytykując brak porozumienia co do schematu negocjacyjnego, zamroził trilogi (negocjacje na szczeblu politycznym pomiędzy KE, PE i Radą UE) w zakresie wszystkich aktów sektorowych w ramach WRF.

- **Etap modyfikacji propozycji WRF i dostosowania stanowisk negocjacyjnych:** styczeń–październik 2020 r. W grudniu 2019 r. nowa przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Layen ogłosiła Europejski Zielony Ład (EZŁ) – całokształt działań UE w zakresie walki ze zmianami klimatycznymi. Z kolei w I kw. 2020 r. KE zaproponowała pierwszy pakiet działań antykryzysowych w związku z pandemią Covid-19, która wywołała kryzys zdrowotny, społeczny i gospodarczy. Oba te wydarzenia wpłynęły na zmiany w propozycji budżetu UE na lata 2021–2027, w tym także polityki spójności, które KE ogłosiła 28 maja 2020 r. Wprowadzenie zmian do propozycji wieloletniego budżetu UE wymusiło dostosowanie stanowisk państw członkowskich do nowych rozwiązań oraz dostosowanie mandatów negocjacyjnych Rady UE i PE.
- **Etap osiągnięcia porozumienia w zakresie schematu negocjacyjnego i odblokowania negocjacji z PE.** Podczas nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 17–21 lipca 2020 r. państwa członkowskie osiągnęły porozumienie co do schematu negocjacyjnego, tj. wielkości i struktury budżetu unijnego po 2020 r. W zakresie polityki spójności porozumienie w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027 zakładało m.in.:
 - ustalenie wielkości całego budżetu na poziomie 1 074,3 mld EUR⁵, w tym alokacji dla polityki spójności na poziomie 330,235 mld EUR (alokacja Polski w ramach polityki spójności miała wynieść 66,8 mld EUR);
 - większą elastyczność wdrażania polityki spójności w porównaniu z pierwotną propozycją KE – zwiększenie transferów pomiędzy funduszami z 15% do 20%, utrzymanie zasady n+3 na zobowiązania w latach 2021-2026, utrzymanie propozycji z lipca 2020 r. dotyczącej obowiązkowej koncentracji środków na poziomie 25% (zmniejszenie z 30%) na pierwszy cel polityki (CP 1);
 - zwiększenie stóp dofinansowania UE dla regionów słabiej rozwiniętych i Funduszu Spójności do 85% oraz dla regionów w okresie przejściowym (Dolny Śląsk oraz Wielkopolska) do 70%. Dodatkowo zwiększono poziom dofinansowania dla projektów Interreg z 70% do 80%. W przypadku programów Interreg na granicach zewnętrznych UE utrzymane zostało dofinansowanie na poziomie 90%.

Porozumienie ww. szczytu RE dotyczyło także utworzenia Next Generation EU o wartości 750 mld EUR. Jest to nowy instrument, którego celem jest naprawa strat gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią COVID-19. na ten instrument składają się:

- Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. *Recovery and Resilience Facility – RRF*), którego budżet wynosi 672,5 mld EUR w formie pożyczek i dotacji

⁵ Kwoty przedstawione w tym punkcie podawane są według cen stałych z 2018 r.

na wsparcie reform i inwestycji podejmowanych przez państwa UE. Ma na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii Covid-19 oraz zapewnienie, by europejska gospodarka i społeczeństwo były bardziej zrównoważone, odporne i lepiej przygotowane na wyzwania i możliwości związane z transformacją zeroemisyjną oraz cyfrową. Warunkiem dostępu do środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest przygotowanie przez państwa członkowskie planów odbudowy i zwiększania odporności (ang. *recovery and resilience plans – RRP*);

- 47,5 mld EUR w ramach nowej inicjatywy REACT-EU, które są wypłacane w latach 2021-2022 (choć dotyczą też wydatków antykryzysowych ponoszonych już w 2020 r.) w ramach ukierunkowanego dostosowania ram finansowych na lata 2014–2020;
 - środki zasilające dodatkowo europejskie programy lub fundusze, takie jak „Horyzont 2020”, InvestEU, programy rozwoju obszarów wiejskich czy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST).
- **Etap negocjacji międzyinstytucjonalnych na poziomie politycznym**, trwał od września do grudnia 2020 r. w zakresie WRF, zaś w odniesieniu do NGEU do lutego 2021 r. Porozumienie osiągnięte na szczycie Rady Europejskiej w lipcu 2020 r. umożliwiło rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem Europejskim w zakresie WRF i NGEU, w tym odblokowało negocjacje sektorowe – także w obszarze polityki spójności.

PE był informowany o przebiegu negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi i nierzadko otwarcie się do nich odnosił, lecz **dopiero po formalnym przyjęciu porozumienia na lipcowej Radzie Europejskiej, PE mógł wziąć udział w procedurze negocjacyjnej dotyczącej WRF**. Obowiązująca procedura uniemożliwia PE zgłaszanie poprawek do stanowiska Rady Europejskiej. PE może jednak to stanowisko poprzeć lub odrzucić w całości. Swoje stanowisko wobec uzgodnień przyjętych przez Radę Europejską PE wyraził w rezolucji z 23 lipca 2020 r. Domagał się w niej przede wszystkim: silnie umocowanego mechanizmu dotyczącego ochrony praworządności oraz interesów finansowych UE, reformy zasobów własnych UE, jednoznacznego powiązania wydatków z zasadami horyzontalnymi oraz zarządzania Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności w oparciu o metodę wspólnotową, a nie międzyrządową.

Rozmowy trójstronne (Rada UE, PE i KE) prowadzone były od końca sierpnia 2020 r. pod dużą presją czasu ze względu na zbliżający się termin rozpoczęcia nowej perspektywy finansowej oraz potrzebę jak najszybszego uruchomienia środków z NGEU. Porozumienie z Parlamentem w sprawie WRF osiągnięto 10 listopada 2020 r. Ustalenia te zostały potwierdzone przez szczyt Rady Europejskiej w dniach 10-11 grudnia 2020 r. **Ostatecznie 16 grudnia 2020 r. Parlament zaakceptował przedstawiony kształt rozporządzenia w sprawie WRF na lata 2021–2027, które dzień później, 17 grudnia 2020 r., zostało przyjęte przez Radę UE.**

Z kolei 18 grudnia 2020 r. Rada porozumiała się z PE w zakresie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Dwa miesiące później, 10 lutego 2021 r., Parlament zatwierdził Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, a następnego dnia, Rada UE przyjęła rozporządzenie w tej sprawie.

Proces negocjacji wieloletniego budżetu na lata 2021–2027 od początku napotykał na trudności związane z polaryzacją stanowisk negocjacyjnych państw członkowskich oraz z niekorzystnymi okolicznościami zewnętrznymi. Dlatego też porozumienia nie udało się osiągnąć w zakładanym pierwotnie terminie – do grudnia 2019 r. Tym bardziej należy podkreślić wagę i docenić mobilizację państw członkowskich oraz instytucji unijnych w II połowie 2020 r. Proces uzgodnień był szczególnie złożony z uwagi na konieczność połączenia działań na rzecz odbudowy z wdrażaniem reform koniecznych do sprostania najważniejszym wyzwaniom, przed którymi stoi UE. Ostatecznie, także dzięki sile prezydencji niemieckiej w Radzie UE, udało się przyjąć unijny budżet na lata 2021–2027 w terminie umożliwiającym rozpoczęcie nowej perspektywy finansowej z dniem 1 stycznia 2021 r.

1.3. FORMALNE NEGOCJACJE PAKIETU LEGISLACYJNEGO POLITYKI SPÓJNOŚCI

Formalne negocjacje rozporządzeń dla polityki spójności na okres 2021–2027 rozpoczęły się po opublikowaniu propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w dniach 29-30 maja 2018 r.

W skład pakietu wchodziły następujące projekty:

- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018) 375;
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, COM(2018) 372;
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), COM(2018) 382;
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego COM(2018) 374;
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym COM(2018) 373.

Negocjacje trwały do marca 2021 r. (tj. do zakończenia tzw. trilogów), aczkolwiek ostateczne potwierdzenie uzgodnień przez szczybel polityczny nastąpiło dopiero w czerwcu 2021 r., po przetłumaczeniu przepisów na wszystkie języki urzędowe UE.

Rozporządzenia uzgadniane były w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej. Zakłada ona, że akt prawny zostaje przyjęty, jeżeli obaj współlegislatorzy (Rada UE i Parlament Europejski) zgodzą się co do jego treści.

W celu usprawnienia procesu negocyjacyjnego **pakiet legislacyjny dla polityki spójności podzielony został na bloki negocjacyjne**. Każdy projekt rozporządzenia stanowił odrębny blok negocjacyjny. Z uwagi jednak na obszerność i ramowy charakter przepisów rozporządzenia ogólnego, zostało ono podzielone pod kątem tematycznym na 8 następujących bloków:

- blok 1 – programowanie,
- blok 2 – warunkowość i ramy wykonania,
- blok 3 – monitorowanie, ocena i komunikacja,
- blok 4 – wsparcie finansowe z funduszy,
- blok 5 – kontrola i zarządzanie,
- blok 6 – zarządzanie finansowe,
- blok 7 – cele i zasady ogólne dotyczące wsparcia,
- blok 8 – ramy finansowe.

Rada UE i PE równolegle wypracowywały swoje stanowiska. Zatwierdzone mandaty stawały się podstawą do prowadzenia negocjacji pomiędzy KE, Radą i PE. Po uzgodnieniach na szczeblu technicznym, ustalenia były kontynuowane na poziomie politycznym (tzw. trilogi).

W ramach formalnego procesu negocjacji należy wymienić następujące etapy oraz wydarzenia:

1. Konferencja wysokiego szczebla nt. polityki spójności po 2020 r. – zorganizowana przez prezydencję bułgarską w dniach 7-8 czerwca 2018 r. pod hasłem ang. *EU Cohesion Policy: post-2020 Perspectives for Convergence and Sustainable Regions*. Konferencja stanowiła forum wymiany wstępnych spostrzeżeń państw członkowskich nt. świeżo opublikowanego pakietu legislacyjnego dla polityki spójności 2021–2027. Polski Minister Inwestycji i Rozwoju zaproszony został do udziału w panelu na temat nowego budżetu UE. Podczas debaty wyraził rozczarowanie, że największe cięcia dotknęły politykę spójności, która stanowi kluczową politykę inwestycyjną UE. Pogląd ten podzieliły inne kraje, głównie kohezyjne.

2. Konferencja międzynarodowa nt. elastyczności w polityce spójności 2021–2027 – zorganizowana przez Polskę w dniu 21 lutego 2019 r. w Warszawie. Spotkanie odbyło się niezależnie od toczących się formalnych negocjacji w Radzie UE. Jego celem było zwrócenie uwagi państwom członkowskim na potrzebę zachowania elastyczności w przepisach polityki spójności z uwagi na zróżnicowane potrzeby rozwojowe krajów i regionów UE (w kontekście silnej presji na realizację priorytetów unijnych). Wśród najważniejszych elementów podnoszonych podczas debaty wymienić należy: kluczową rolę polityki spójności, potrzebę strategicznego ukierunkowania, powiązanie z innymi politykami, koncentrację tematyczną, uproszczenia, unikanie przeregulowania, elastyczność, przewidywalność, partnerstwo, zdolności administracyjne oraz podejście terytorialne.

3. Przyjęcie stanowisk (częściowych mandatów negocjacyjnych) przez Radę UE – w okresie od grudnia 2018 r. do października 2020 r. Rada UE przyjęła mandaty negocjacyjne

do poszczególnych bloków (tzw. częściowe stanowiska – ang. *partial general approach*). Dyskusje z udziałem KE prowadzone były na forum grupy roboczej ds. działań strukturalnych (B.05). W okresie od maja 2018 r. do czerwca 2021 r. odbyło się 118 posiedzeń tej grupy. Mandaty dla poszczególnych bloków były następnie przyjmowane na spotkaniach Komitetu Stałych Przedstawicieli II (Coreper II). Kwestie finansowe i horyzontalne, dotyczące polityki spójności, były przedmiotem prac innej grupy roboczej Rady – ad hoc WRF. Objęły one np. wielkość budżetu, poziomy dofinansowania UE, metodologię podziału środków czy koncentrację tematyczną, wchodząc w zakres tzw. schematu negocjacyjnego (ang. *negotiating box*).

- 4. Przyjęcie stanowisk (poprawek) przez Parlament Europejski** – w okresie od lutego 2019 r. do września 2020 r. PE przyjął poprawki do projektów rozporządzeń polityki spójności. Prace nad mandatem negocjacyjnym toczyły się w Komisji Rozwoju Regionalnego (REGI) oraz Komisji Zatrudnienia i Spraw Społecznych (EMPL).
- 5. Negocjacje międzyinstytucjonalne** – od marca 2019 r. do marca 2021 r. prowadzone były tzw. trilogi pomiędzy Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim a Radą UE. Rozmowy rozpoczęły się przed majowymi wyborami do PE i dotyczyły bloku negocjacyjnego „programowanie”. Wznowione zostały na jesieni 2019 r. w nowym składzie PE (mandat PE nie został z tego powodu zmieniony). Generalnie, tempo i zakres negocjacji międzyinstytucjonalnych był ściśle powiązany z postępami w negocjacjach WRF.
- 6. Decyzja Parlamentu Europejskiego o zamrożeniu prac w trilogach** – grudzień 2019 r. Do podjęcia takiej decyzji przyczynił się brak zgody między państwami członkowskimi co do budżetu i innych kluczowych kwestii finansowych, które zgodnie z planem miały zostać wypracowane podczas szczytu Rady Europejskiej w grudniu 2019 r. Parlament Europejski zawiesił rozmowy w trilogach do momentu osiągnięcia takiego porozumienia. Miało to zmobilizować państwa członkowskie do większego zaangażowania w dyskusje w ramach *negotiating box*. W związku z tym do sierpnia 2020 r. odbywały się jedynie spotkania na poziomie technicznym.
- 7. Przedstawienie przez KE projektu rozporządzenia ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji** – w grudniu 2019 r. nowa przewodnicząca KE, Ursula von der Leyen, ogłosiła Europejski Zielony Ład (ang. *European Green Deal*). Następnie 14 stycznia 2020 r. KE opublikowała projekt rozporządzenia ws. utworzenia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), który miał wspierać państwa członkowskie w łagodzeniu skutków społecznych i ekonomicznych transformacji energetycznej. Projekt rozporządzenia został dołączony do pakietu legislacyjnego polityki spójności oraz zainicjował zmiany w rozporządzeniu ogólnym.
- 8. Modyfikacja przepisów polityki spójności w związku z pandemią Covid-19** – maj 2020 r. Walka z kryzysem gospodarczym, społecznym i zdrowotnym wywołanym przez pandemię Covid-19 oraz konieczność zastosowania instrumentów antykryzysowych sprawiły, że KE zdecydowała o wprowadzeniu modyfikacji do swojej propozycji rozporządzeń na lata 2021–2027. Propozycje zmian zostały przedstawione jako jeden pakiet w dniu 28 maja

2020 r. i objęły nowelizacje projektów rozporządzenia ogólnego, rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, rozporządzenia ws. EFS+ oraz rozporządzenia ws. FST. Zmiany te miały na celu zwiększenie elastyczności polityki spójności i zdolności jej reagowania w przyszłych potencjalnych sytuacjach kryzysowych.

- 9. Przyjęcie przez Radę Europejską porozumienia w sprawie WRF na lata 2021–2027 oraz Next Generation EU** – lipiec 2020 r. Rozstrzygnięcia budżetowe na szczeblu politycznym odblokowały negocjacje międzyinstytucjonalne i wznowiły trilogi pomiędzy Radą UE, PE i KE. Tym samym kulminacja negocjacji pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021–2027 nastąpiła w drugiej połowie 2020 r., w trakcie niemieckiej prezydencji w Radzie UE.
- 10. Aktualizacja mandatów negocjacyjnych PE i Rady UE** – w związku z modyfikacjami przepisów wynikającymi z utworzenia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, zmianami związanymi z pandemią, a także decyzjami finansowymi, mandaty negocjacyjne Rady UE i PE wymagały stosownej aktualizacji (sierpień-wrzesień 2021 r.).
- 11. Przyjęcie przez Radę Europejską Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027** – porozumienie osiągnięte w trilogach zaowocowało przyjęciem WRF na szczycie RE w dniach 10-11 grudnia 2020 r.
- 12. Zakończenie trilogów w polityce spójności** – w okresie od grudnia 2020 r. do marca 2021 r. formalnie potwierdzone zostały uzgodnienia międzyinstytucjonalne w ramach wszystkich bloków negocjacyjnych polityki spójności. 16 grudnia 2020 r. Coreper II przyjął kompromis w odniesieniu do rozporządzenia ws. EWT (Interreg), a 3 marca 2021 r. kompromisy w zakresie rozporządzenia ogólnego, rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, rozporządzenia ws. EFS+ oraz rozporządzenia ws. FST.
- 13. Tłumaczenie przepisów przez prawników-lingwistów** – w okresie od marca do maja 2021 r. uzgodniono brzmienie rozporządzeń polityki spójności na lata 2021–2027 we wszystkich językach urzędowych UE.
- 14. Zakończenie procedury uzgadniania pakietu legislacyjnego polityki spójności na lata 2021–2027.** 27 maja 2021 r. podczas posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności zatwierdzone zostały wszystkie wersje językowe, w tym polska, dla 4 rozporządzeń: ogólnego, ws. EFRR i Funduszu Spójności, ws. EFS+ oraz ws. Interreg. Rozporządzenie ws. FST zostało przyjęte podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 7 czerwca 2021 r. Po zatwierdzeniu przez Radę UE kompromisowych wersji rozporządzeń zostały one przekazane do Parlamentu Europejskiego, który przyjął je w drugim czytaniu na sesji plenarnej w dniu 24 czerwca 2021 r. Rozporządzenie ws. FST zostało przyjęte przez PE wcześniej na sesji plenarnej w dniu 18 maja 2021 r.
- 15. Publikacja całego pakietu legislacyjnego dla polityki spójności 2021–2027 w Dzienniku Urzędowym UE nastąpiła 30 czerwca 2021 r. Przepisy weszły w życie 1 lipca 2021 r.**
- 16. Zakończenie prac nad projektem rozporządzenia ws. ECBM.** Jedynym elementem pakietu legislacyjnego zaprezentowanego w maju 2018 r., nad którym nie udało się ukończyć prac, był

projekt rozporządzenia ws. mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym. W toku negocjacji z powodu zasadniczych problemów podnoszonych przez wiele państw członkowskich nie udało się wypracować mandatu Rady UE dotyczącego tego wniosku. Główne obawy państw skupiały się wokół kwestii konstytucyjnych, kompetencji krajowych, dobrowolności stosowania, zwiększenia obciążeń administracyjnych i braku wartości dodanej. Ostatecznie, uwzględniając stanowisko większości państw członkowskich, w maju 2021 r., prezydencja portugalska w Radzie UE zdecydowała o zaprzestaniu prac nad projektem w kształcie zaproponowanym przez Komisję.

Należy zwrócić uwagę, że negocjacje pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021–2027 były wyjątkowo złożone przez szczególne uwarunkowania, w jakich były prowadzone. Wśród szeregu czynników zewnętrznych, które wpływały bądź na modyfikację wyjściowej propozycji KE z maja 2018 r., bądź opóźniały, a nawet przerywały proces negocjacji, należy wymienić m.in. uzgadnianie warunków opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej (tzw. Brexit) oraz zmiany instytucjonalne w UE. W połowie 2019 r. przeprowadzono wybory do Parlamentu Europejskiego, a na jesieni 2019 r. powołany został skład nowej Komisji Europejskiej. Zaszła także zmiana na stanowisku Przewodniczącego Rady Europejskiej. Ponadto priorytety polityczne nowej Komisji (Europejski Zielony Ład i transformacja cyfrowa ogłoszone w grudniu 2019 r.) oraz konieczność przygotowania odpowiedzi na skutki pandemii Covid-19 bezpośrednio wpłynęły na tempo i zakres negocjacji. Innym czynnikiem opóźniającym i komplikującym cały proces było opisane wyżej późne przyjęcie przez Radę Europejską porozumienia w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych 2021–2027.

2. KIERUNKI REFORMY POLITYKI SPÓJNOŚCI 2021–2027

2.1. ZARYS POLITYKI SPÓJNOŚCI W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ

Polityka spójności w latach 2021–2027 jest nadal polityką realizowaną we wszystkich państwach członkowskich i regionach UE. Wdraża ona dwa cele traktatowe: „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz „Europejską współpracę terytorialną” (Interreg). Pierwszy cel realizowany jest w regionach NUTS2, w podziale na trzy kategorie w zależności od poziomu zamożności regionów. **Kategorie regionów** są podobne jak w perspektywie 2014–2020:

- regiony słabiej rozwinięte, w których PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% średniego PKB UE-27;
- regiony w okresie przejściowym, w których PKB na mieszkańca wynosi między 75% a 100% średniego PKB UE-27;
- regiony lepiej rozwinięte, w których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 100% średniego PKB UE-27.

Różnicą w stosunku do lat 2014–2020 jest podwyższony limit oddzielający kategorię regionów przejściowych od kategorii regionów lepiej rozwiniętych, ustalony na poziomie 100% średniego PKB UE-27. W poprzedniej perspektywie było to 90%. W efekcie niektóre regiony klasyfikowane dotychczas jako regiony lepiej rozwinięte zostały przeniesione do kategorii regionów przejściowych. Dotyczy to przede wszystkim Francji, Finlandii, a także Hiszpanii i Irlandii.

Polska w okresie 2021–2027 ma jeden region lepiej rozwinięty (region warszawski stołeczny), dwa regiony w okresie przejściowym (woj. wielkopolskie i dolnośląskie) i 14 regionów słabiej rozwiniętych (pozostałe województwa). W latach 2014–2020 województwo mazowieckie było regionem lepiej rozwiniętym, a pozostałe województwa regionami słabiej rozwiniętymi.

Z tabeli jednoznacznie wynika, że w porównaniu z poprzednią perspektywą wzrosła alokacja na regiony słabiej rozwinięte i przejściowe, a spadła na regiony lepiej rozwinięte. W przypadku Polski powyższa zmiana jest korzystna z uwagi na wciąż dominującą kategorię regionów słabiej rozwiniętych.

W dalszym ciągu poziom zamożności i sytuacja ekonomiczno-społeczna determinuje zakres udziału państwa członkowskiego w polityce spójności. Poziom PKB per capita (kraju bądź regionu) wyznacza wielkość koperty narodowej, kategorię regionów czy wsparcie z Funduszu Spójności. Wskaźnik ten ma również kluczowe znaczenie przy określaniu koncentracji tematycznej wsparcia oraz poziomu dofinansowania ze środków UE.

Do **obliczania kopert regionalnych i narodowych** wykorzystano tzw. zrewidowaną metodologię berlińską, opartą o sposób wyliczania alokacji stosowany w perspektywie 2014–2020. Została ona dodatkowo wzbogacona o nowe elementy – m.in. o wskaźniki dotyczące klimatu i migracji. Ostateczny wynik negocjacji budżetu UE, w tym alokacje dla państw członkowskich i regionów na lata 2021–2027, został przedstawiony w załączniku XXVI do rozporządzenia ogólnego.

Tabela 1. Porównanie koncentracji środków polityki spójności na poszczególnych typach regionów UE pomiędzy okresami programowania 2014–2020 i 2021–2027

2014–2020 (ceny stałe z 2011 r.)			2021–2027 (ceny stałe z 2018 r.)		
Kategorie regionów w celu Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia	Kwota wsparcia (w mld EUR)	Udział % w alokacji	Kategorie regionów w celu Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia	Kwota wsparcia (w mld EUR)	Udział % w alokacji
Fundusz Spójności	66,3	20,4%	Fundusz Spójności	42,6	12,9%
Regiony słabiej rozwinięte (EFRR i EFS)	164,3	50,54%	Regiony słabiej rozwinięte (EFRR i EFS+)	202,2	61,3%
Regiony w okresie przejściowym (EFRR i EFS)	32	9,84%	Regiony w okresie przejściowym (EFRR i EFS+)	47,8	14,5%
Regiony lepiej rozwinięte (EFRR i EFS)	49,3	15,16%	Regiony lepiej rozwinięte (EFRR i EFS+)	27,2	8,3%
Cel Europejska współpraca terytorialna (EFRR)	8,95	2,75%	Cel Europejska współpraca terytorialna (EFRR)	8,0	2,5%
Łączna alokacja	325,1		Łączna alokacja	329,7	
Udział alokacji polityki spójności w budżecie unijnym	32,5%		Udział alokacji polityki spójności w budżecie unijnym	30,7% (wobec samego WRF, bez NG EU)	

Źródło: opracowanie własne MFIPR

Ogólny **cel polityki spójności** pozostaje niezmienny i definiuje go art. 174 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W perspektywie 2021–2027 wyodrębniono dodatkowo pięć celów polityki, które mają zastąpić dotychczasowe 11 celów tematycznych. Cele te sformułowano w sposób ogólny, aby niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego mogły odpowiadać na potrzeby rozwojowe państw członkowskich i ich regionów. Cztery cele mają charakter sektorowy (CP 1 – Bardziej konkurencyjna i inteligenta Europa, CP 2 – Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa, CP 3 – Lepiej połączona Europa i CP 4 – Europa o silniejszym wymiarze społecznym), a jeden – CP 5 (Europa bliższa obywatelom) – terytorialny.

Ponadto polityka spójności realizuje **cel szczegółowy** – „umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050”. Cel ten jest realizowany za pomocą środków nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

⁶ Część tabeli dotyczącej okresu 2014–2020 nie uwzględnia odrębnej alokacji dla regionów najbardziej oddalonych (ok. 1,4 mld EUR w cenach stałych z 2011 r.), specjalnej alokacji dla inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodzieży (3 mld EUR w cenach stałych z 2011 r.) oraz dla Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (3,8 mld EUR w cenach bieżących, zgodnie z ww. decyzją wykonawczą KE). Dlatego suma wszystkich udziałów procentowych wynosi poniżej 100%. Ponadto alokacja dla Funduszu Spójności uwzględnia 10 mld EUR, przesunięte na realizację instrumentu Łącząc Europę. Z kolei w przypadku perspektywy 2021–2027 kwota ogółem uwzględnia jeszcze 1 928 mln EUR jako dodatkowe finansowanie dla regionów najbardziej oddalonych, 500 mln EUR na międzyregionalne inwestycje innowacyjne oraz 0,35% zasobów ogólnych przydzielonych na pomoc techniczną z inicjatywy Komisji.

Zrezygnowano z obowiązujących w perspektywie 2014–2020 priorytetów inwestycyjnych, na rzecz celów szczegółowych, które sformułowane w jasny i szeroki sposób dają odpowiednią elastyczność państwom członkowskim w wykorzystaniu środków funduszy polityki spójności.

W perspektywie 2021–2027 nie ma powiązania ze strategią na poziomie unijnym jaką była *Europa 2020*. Jednocześnie wzmocniono relacje z procesem Semestru europejskiego oraz realizacją celów klimatycznych UE i wdrażaniem Europejskiego filara praw socjalnych.

W kontekście programowania środków polityki spójności zrezygnowano z **dokumentu o charakterze wytycznych na poziomie unijnym – wspólnych ram strategicznych (WRS)**. Pozostawiono umowę partnerstwa (UP) jako dokument strategiczny na poziomie krajowym, przedstawiający strategię wykorzystania wsparcia z polityki spójności przez dane państwo członkowskie. UP jest przedmiotem negocjacji pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską i wymaga zatwierdzenia przez KE. Dokumentami przekładającymi ogólne priorytety UP na konkretne typy interwencji polityki spójności pozostają programy (zrezygnowano z poprzednio stosowanego terminu „programy operacyjne”). Tutaj zachowano podział między funduszami polityki spójności a EFRROW i EFMRA – nie jest możliwe stworzenie programu łączącego fundusze polityki spójności z tymi funduszami.

Tak jak w poprzednim okresie programowania duży nacisk kładzie się na zgodność **projektów dofinansowywanych z polityki spójności z krajowymi lub regionalnymi dokumentami strategicznymi** w danym obszarze. Ponadto ważne jest, aby w państwach członkowskich zapewnione zostało optymalne otoczenie regulacyjne (w tym w zakresie wdrożenia odpowiedniego prawa unijnego i standardów) oraz zdolności instytucjonalne. W perspektywie 2014–2020 zastosowano tu mechanizm warunkowości wstępnej, który w latach 2021–2027 został zastąpiony przez **warunkowość podstawową**.

W ramach **silniejszego ukierunkowania interwencji unijnych na rezultaty usprawniono logikę typów interwencji z funduszy**. Będzie się ona koncentrować na ogólnych celach polityki i celach szczegółowych. Wszystkie wskaźniki i rodzaje interwencji określono jednolicie dla poziomu celu szczegółowego (brak rozłożenia na priorytety i cele szczegółowe jak to było w przypadku perspektywy 2014–2020). Proponowane wspólne wskaźniki produktu i rezultatu obejmują wysoki udział interwencji programowych — nie ma już obowiązku ustalenia wskaźników specyficznych dla programu, ale ich wykorzystanie wciąż jest możliwe.

2.2. GŁÓWNE KIERUNKI ZMIAN

Głównymi zmianami wprowadzonymi do polityki spójności na lata 2021–2027 w stosunku do poprzednich perspektyw finansowych są:

- **Silniejsze powiązanie działań z priorytetami politycznymi UE i nowymi wyzwaniem** (np. przeprowadzenie zielonej i cyfrowej transformacji gospodarczej, wdrażanie Europejskiego filara praw socjalnych):

- Ukierunkowano wsparcie EFRR na realizację transformacji zeroemisyjnej i cyfrowej. Tym samym koncentrację tematyczną wyznaczono dla pierwszego i drugiego celu polityki spójności (CP 1 – Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej, CP 2 – bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, oraz zrównoważonej mobilności miejskiej), a poziomy koncentracji zróżnicowano w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego kraju/regionu. W przypadku Polski jest to co najmniej 25% na CP 1 i co najmniej 30% na CP 2.
 - Wyznaczono minimalny poziom wydatków z EFRR – 30% i Funduszu Spójności – 37% na cele klimatyczne (dotyczy początkowej krajowej alokacji tych funduszy) i określono je w artykule 6 rozporządzenia ogólnego.
 - Utworzono nowy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w celu łagodzenia skutków działań transformacyjnych w kierunku osiągnięcia celów klimatycznych UE do 2030 r. i 2050 r. Środki tego funduszu w 100% koncentrują się na realizacji ww. celu.
 - Ograniczono zakres wsparcia EFRR i Funduszu Spójności. Wprowadzono m.in. istotne ograniczenia dotyczące finansowania infrastruktury lotniskowej, inwestycji w zakresie składowania odpadów, czy inwestycji w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania paliw kopalnych. Ponadto nacisk położono na transport bezemisyjny, w tym ruch rowerowy i pieszy.
 - Czwarty cel polityki (CP 4), realizowany głównie za pomocą środków EFS+, ukierunkowany został na włączenie społeczne (koncentracja tematyczna EFS+) oraz wdrażanie Europejskiego filara praw socjalnych. Postępy w realizacji zasad filara brane będą pod uwagę w trakcie przeglądu śródkresowego.
- **Zwiększenie komplementarności i koordynacji działań funduszy polityki spójności z zarządzaniem gospodarczym i reformami strukturalnymi (Semestr europejski):**
 - Silniej powiązано programowanie polityki spójności z cyklem Semestru europejskiego – zalecenia Rady dla państwa członkowskiego (CSR – country specific recommendations) muszą być brane pod uwagę zarówno w trakcie programowania interwencji z funduszy polityki spójności (zalecenia z 2019 r. i 2020 r.), jak i w trakcie przeglądu śródkresowego (zalecenia z 2024 r.). Ponadto wzmocniono koordynację dokumentów strategicznych polityki spójności z Krajowymi Programami Reform oraz innymi adekwatnymi strategiami krajowymi.
 - Wzmocniono i doregulowano „ścieżkę programową” oraz „ścieżkę zarządzania gospodarczego” w ramach warunkowości makroekonomicznej (z warunkowości makroekonomicznej wyłączone są programy EFS+, FAMI, IZGW, FBW oraz Interreg).

- **Silniejsza warunkowość dostępu do środków UE:**
 - Ustanowiono warunkowość na poziomie całego budżetu UE⁷.
 - W ramach polityki spójności wprowadzono warunkowość podstawową (4 warunki horyzontalne i 16 warunków tematycznych), która musi być spełniona przez państwo członkowskie przez cały okres perspektywy finansowej (a nie jedynie ex-ante jak to miało miejsce w okresie 2014–2020).
 - Ustanowiono specyficzny warunek dla Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – pełen dostęp do alokacji krajowej jedynie w momencie przyjęcia zobowiązania do osiągnięcia neutralności klimatycznej na poziomie unijnym do 2050 r..
- **Uproszczenie systemu wdrażania**, w tym przykładowo:
 - Zrezygnowano z przepisów dotyczących dużych projektów i projektów generujących dochody.
 - Zrezygnowano z desygnacji, certyfikacji oraz weryfikacji zasady dodatkowości.
 - Rozszerzono zastosowanie kosztów uproszczonych w rozliczaniu projektów oraz wprowadzono możliwość rozliczania pomocy technicznej w oparciu o ryczałt (do decyzji państwa członkowskiego).
 - Zrezygnowano z konieczności przygotowania sprawozdań rocznych.
 - Uproszczone zostały przepisy dotyczące umiejscowienia projektów – wsparcie nie musi być zlokalizowane na obszarze objętym programem, aczkolwiek w przypadku programów o zasięgu krajowym, obowiązuje zakaz przenoszenia działalności poza region NUTS 2 (z jednego województwa do innego).
- **Wzmocnienie wymiaru terytorialnego polityki spójności** – rozwój zrównoważony terytorialnie będzie wspierany w ramach dedykowanego celu polityki – CP 5 – poprzez strategie terytorialne i lokalne strategie rozwoju. Działania będą wdrażane w ramach instrumentów terytorialnych: zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) lub innych instrumentów terytorialnych (IIT). W tym kontekście **wzmocniony został także wymiar miejski** – co najmniej 8% alokacji EFRR (z wyłączeniem pomocy technicznej) ma zostać przeznaczona przez państwo członkowskie na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, a środki te mają być wdrażane za pomocą wszystkich instrumentów terytorialnych (w perspektywie 2014–2020 minimalny limit wydatków wynosił 5% i mógł być wdrażany tylko za pomocą ZIT).
- **Większa elastyczność w wykorzystaniu środków unijnych przez państwa członkowskie** zgodnie ze specyficznymi potrzebami krajowymi:

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu UE.

- Zwiększono możliwość dokonywania przesunięć środków pomiędzy funduszami – np. do 20% początkowej krajowej alokacji w ramach funduszu między EFRR, EFS+ lub Funduszem Spójności.
 - Zwiększono możliwość dokonywania przesunięć środków pomiędzy kategoriami regionów – generalnie (z wyjątkami) przesunięcie środków z regionów słabiej rozwiniętych do pozostałych regionów nie może być większe niż 5% łącznych alokacji dla regionów słabiej rozwiniętych.
 - Dopuszczono możliwość transferu do 5% początkowej alokacji krajowej EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA do programu Invest EU.
 - Dopuszczono możliwość transferu z EFRR i EFS+ do FST (nie więcej niż 15% alokacji na EFRR i EFS+ dla danego państwa członkowskiego).
 - Wzrósł limit finansowania krzyżowego (ang. cross-financing) z 10% do 15% unijnego finansowania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej (priorytetu), przy czym finansowanie krzyżowe na poziomie operacji może stanowić nawet całość wydatków w ramach tej operacji.
 - W przypadku programów wspieranych z EFRR, Funduszu Spójności, EFS+ oraz FST państwo członkowskie może przesunąć kwotę do 8% początkowej alokacji dla danego priorytetu i nie wyższej niż 4% budżetu programu na rzecz innego priorytetu tego samego funduszu w ramach tego samego programu (przesunięcia te nie wymagają decyzji KE zatwierdzającej zmianę programu).
 - Określono środki tymczasowe w przypadku nadzwyczajnych okoliczności. Środki te wprowadzane są na okres do 18 miesięcy i mogą dotyczyć np. zwiększenia płatności okresowych o 10 p.p. powyżej stopy dofinansowania UE, wsparcia projektów w trakcie realizacji lub już zakończonych (wsteczna kwalifikowalność wydatków), odstępstw od przyjętego zakresu wsparcia danego funduszu czy wydłużenia terminów na składanie dokumentów.
- **Silniejszy nacisk na wykorzystanie instrumentów finansowych i ograniczenie form dotacyjnych:**
 - Przepisy dotyczące instrumentów finansowych zostały uproszczone i lepiej zintegrowane procesem programowania oraz wdrażania. Przykładowo, wprowadzono możliwość łączenia instrumentów finansowych i dotacji w ramach jednej operacji, uproszczono zasady dotyczące kosztów zarządzania i opłat.
 - W perspektywie 2021–2027 zrezygnowano ze wsparcia w formie pomocy zwrotnej, którą zastąpiła dotacja warunkowa (bezwrotna pomoc finansowa dla realizacji konkretnego zadania/operacji). Wsparcie udzielane przez państwa członkowskie ze środków funduszy powinno być realizowane w formie dotacji, instrumentu finansowego, nagrody bądź ich kombinacji.

- **Silniejsza synergia i komplementarność z innymi programami UE**, np. Invest EU, Horyzont Europa.
- **Dalsze zwiększenie roli partnerów** w procesie programowania, wdrażania, monitorowania oraz oceny rezultatów wsparcia z funduszy unijnych – państwa członkowskie mają obowiązek angażowania partnerów społecznych, gospodarczych i środowiskowych, władze miejskie i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego zarówno w przygotowywanie, jak i wdrażanie dokumentów programowych polityki spójności i strategii terytorialnych.

Ponadto, w stosunku do perspektywy finansowej 2014–2020, zmiany nastąpiły m.in. w zakresie:

- Dokumentów strategicznych – umowa partnerstwa określa strategię interwencji funduszy tylko w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa i akwakultury. Nie obejmuje ona Wspólnej Polityki Rolnej. Znacznie uproszczono treść UP rezygnując z wielu jej elementów. Dokument ten nie podlega również ewaluacji ani obowiązkowej aktualizacji w wyniku przeglądu śródkresowego.
- Zasad kwalifikowalności wydatków – VAT jest kwalifikowalny dla projektów o wartości do 5 mln EUR bądź operacji, których koszt całkowity wynosi co najmniej 5 mln EUR, a VAT nie może zostać odzyskany w oparciu o przepisy krajowe.
- Zarządzania finansowego – wprowadzono dwa zupełnie nowe mechanizmy rozliczeń pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską – (1) metodę opartą o ustalone standardowe stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe lub stawki ryczałtowe oraz (2) tzw. finansowanie niezwiązane z kosztami. Ponadto umorzenie kwoty zobowiązań przez Komisję przebiegać będzie według zasady „n+3” dla alokacji z lat 2021-2026 oraz zasady „n+2” dla zobowiązań z 2027 r.
- Ram wykonania – zrezygnowano z rezerwy wykonania, co ma na celu wyeliminowanie sztywności i złożoności związanej z zarządzaniem 6% alokacji odkładanymi w tabelach finansowych. Wprowadzono natomiast kwotę elastyczności w ramach każdego programu, stanowiącą połowę wkładów na lata 2026-2027, którą alokuje się dopiero po dokonaniu przeglądu śródkresowego w 2025 r.
- Pomocy technicznej – w szczególności w zakresie sposobu jej rozliczania pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską (obok rozliczania w oparciu o koszty rzeczywiste wprowadzono możliwość rozliczania ryczałtowego).
- Monitorowania – dokonano uproszczeń w systemie wskaźników, w tym zrezygnowano z obowiązkowych wskaźników finansowych odnoszących się do alokowanych wydatków oraz zrezygnowano z mechanizmu rezerwy wykonania. W latach 2021–2027 wszystkie wskaźniki monitorowane na poziomie programu będą stanowić ramy wykonania.
- Sprawozdawczości – wprowadzono istotne uproszczenia polegające m.in. na braku obowiązku sporządzania sprawozdań rocznych z wdrażania programów finansowanych z EFRR, Funduszu Spójności oraz EFS+. Jedynym sprawozdaniem przesyłanym do Komisji Europejskiej jest końcowe sprawozdanie z wykonania programu.

- Ewaluacji – zlikwidowano obowiązek przeprowadzania ewaluacji *ex-ante* dla przygotowywanych programów (ostateczną decyzję podejmują instytucje zarządzające) oraz wyszczególniono kryteria ewaluacyjne (jednym z nich jest europejska wartość dodana).
- Widoczności i komunikacji – położono większy nacisk na poprawę widoczności polityki spójności i komunikacji na temat wkładu i roli funduszy w rozwój społeczny, gospodarczy i terytorialny. Działania te mają być zintensyfikowane zarówno po stronie Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich.

Powyższe zagadnienia omówione zostały szerzej w poszczególnych częściach komentarza.



Fundusze Europejskie

ROZPORZĄDZENIE OGÓLNE

1. PRZEPISY HORYZONTALNE

2021/1060

1.1. STRUKTURA PRAWNA, PRZEKAZANIE UPRAWNIENI, PRZEPISY WYKONAWCZE I PRZEJŚCIOWE, WEJŚCIE W ŻYCIE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (2) – podstawa dla wspólnych przepisów dla funduszy polityki spójności,
- motyw (3) – podstawa dla rozporządzeń szczegółowych,
- motyw (7) – znaczenie rozporządzenia finansowego,
- motyw (88) i (89) – uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów zgodnie z art. 290 TFUE,
- art. 1 – przedmiot i zakres stosowania,
- art. 113 – przekazanie uprawnień w odniesieniu do niektórych załączników,
- art. 114 – wykonywanie przekazanych uprawnień,
- art. 115 – procedura komitetowa,
- art. 116 – przegląd,
- art. 117 – przepisy przejściowe,
- art. 119 – wejście w życie.

Struktura prawna

Przygotowanie rozporządzenia ogólnego (obejmującego zasady finansowe i wspólne przepisy) i poszczególnych rozporządzeń szczegółowych, dotyczących polityki spójności, odbywa się w oparciu o art. 174–178 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), poświęcone spójności gospodarczej, terytorialnej i społecznej. Przepisy te stanowią również traktatowe umocowanie samej polityki spójności. Odrębne rozporządzenia uzupełniające rozporządzenie ogólne mają na celu opisanie specyfiki funkcjonowania poszczególnych funduszy, realizujących obydwa cele traktatowe polityki spójności: „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg). Art. 1 rozporządzenia ogólnego stwierdza, że w przypadku wątpliwości dotyczących stosowania rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy, rozporządzenie ogólne jest nadrzędne. Jednocześnie artykuł ten ustanawia następujące wyłączenia z zakresu jego stosowania:

- rozporządzenie ogólne nie ma zastosowania do komponentu „Zatrudnienie i innowacje społeczne” w ramach EFS+ ani do komponentów EFMRA, FAMI, FBW oraz IZGW, wdrażanych

w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, z wyjątkiem pomocy technicznej z inicjatywy Komisji;

- art. 5, 14, 19, 28-34 i 108-112 nie mają zastosowania do FAMI, FBW ani IZGW;
- art. 108-112 nie mają zastosowania do EFMRA;
- art. 14, 15, 18, 19, 21-27, 37-42, art. 43 ust. 1-4, art. 44 i 50, art. 55 ust. 1 oraz art. 73, 77, 80 i 83-85 nie mają zastosowania do programów Interreg.

2021/1060

Zwiększenie koordynacji i harmonizacji wdrażania funduszy unijnych realizowanych w ramach zarządzania dzielonego, czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) oraz środków finansowanych w ramach zarządzania dzielonego z Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA), Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki wizowej (IZGW), **wymagało ustanowienia w odniesieniu do wszystkich tych funduszy zasad finansowych w oparciu o art. 322 TFUE**. Zasady te jasno określają zakres stosowania poszczególnych przepisów. Dodatkowo horyzontalne zasady finansowe, ustanowione w oparciu o art. 322 TFUE, zostały uwzględnione w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046⁸, czyli w tzw. rozporządzeniu finansowym. Zarówno rozporządzenie ogólne, jak i rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy muszą zachowywać zgodność z rozporządzeniem finansowym.

Przedstawiając w 2018 r. propozycję pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021–2027 Komisja Europejska podkreślała, że jednym z głównych przyjętych założeń jest dalsze uproszczenie przepisów regulujących politykę spójności oraz efektywność, komplementarność i koordynacja wsparcia z funduszy europejskich. Miało to bezpośrednie przełożenie przede wszystkim na kształt zaproponowanego rozporządzenia ogólnego.

W okresie 2014–2020 przepisy dotyczące danego obszaru pojawiały się czasem nawet kilka razy w ramach tego samego rozporządzenia. Następnie były uzupełniane lub doprecyzowywane w ramach licznych, przyjmowanych w 4 różnych procedurach aktów wykonawczych i delegowanych. Ponadto przepisy szczegółowe dotyczące danego obszaru były często przedmiotem zatwierdzenia w ramach innych procedur. W związku z tym dla uzyskania informacji na temat przepisów mających zastosowanie w danym obszarze należało sięgnąć do kilku aktów prawnych. Sytuację dodatkowo komplikowało rozporządzenie finansowe nr 966/2012, mające zastosowanie do całego budżetu UE, które zawierało konkretne przepisy odnoszące się bezpośrednio do Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 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. U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

W ramach perspektywy 2021–2027 rozporządzenie ogólne nie obejmuje Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, co jest ważną zmianą w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Ma to bezpośrednie przełożenie na większą spójność rozporządzenia ogólnego. W przypadku okresu 2014–2020 należało np. przygotować definicje z uwzględnieniem wariantów takich terminów jak „program” czy „priorytet” dla funduszy polityki spójności i EFRROW, co osłabiałoby horyzontalny wymiar rozporządzenia ogólnego.

Przekazanie uprawnień

Uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów delegowanych wynikają z art. 79 ust. 4, art. 94 ust. 4 i art. 95 ust. 4 oraz art. 113 rozporządzenia ogólnego i powierza się je Komisji na czas nieokreślony od dnia wejścia w życie rozporządzenia ogólnego. Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktu delegowanego na podstawie:

- art. 79 ust. 4 – pozwalającego na określenie standardowych, gotowych metod doboru próby i stosownych procedur w odniesieniu do jednego lub większej liczby okresów programowania,
- art. 94 ust. 4 – pozwalającego na określenie na poziomie unijnym stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych, ich kwot i metod dostosowania;
- art. 95 ust. 4 – pozwalającego na określenie na szczeblu unijnym kwot finansowania niepowiązanego z kosztami, w podziale na rodzaj operacji, metod dostosowania kwot i warunków, które należy spełnić, lub rezultatów, które należy osiągnąć;
- art. 113 – pozwalającego na wprowadzenie zmian w niektórych załącznikach do rozporządzenia ogólnego (z wyjątkiem załączników III, IV, XI, XII, XIII, XXIV i XXVI) w celu dostosowania ich do zmian pojawiających się w okresie programowania.

Ponadto motyw (88) rozporządzenia ogólnego wyjaśnia, że uprawnienia nadane KE pozwalają na określenie zmienionych elementów załączników, tj.: wymiarów i kodów rodzajów interwencji, wzorów umowy partnerstwa i programów, wzorów do przekazywania danych, wzorów prognoz wniosków o płatność kierowanych do Komisji, zasad wykorzystywania symbolu Unii, elementów umów o dofinansowaniu i dokumentów strategicznych, systemu elektronicznej wymiany danych między państwami członkowskimi i Komisją, wzorów opisu systemu zarządzania i kontroli, deklaracji zarządczej, rocznej opinii audytowej, rocznego sprawozdania z kontroli, rocznego sprawozdania z audytu w odniesieniu do instrumentów finansowych wdrażanych przez EBI lub inne międzynarodowe instytucje finansowe, wzorów strategii audytu, wniosków o płatność, zestawień wydatków, szczegółowych zasad oraz wzoru do celów zgłaszania nieprawidłowości, jak również wzorów formularzy na potrzeby określenia poziomu korekt finansowych.

Procedurę wydania aktu delegowanego opisuje art. 114 rozporządzenia ogólnego.

Uprawnienie to może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym*

Unii Europejskiej lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek już obowiązujących aktów delegowanych.

Przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie, zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa.

Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Akt delegowany wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada UE nie wyrażają sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania, lub gdy przed upływem tego terminu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada UE poinformują Komisję, że nie wnoszą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady UE.

Art. 115 rozporządzenia ogólnego, dotyczący procedury komitetowej przy wydawaniu aktów delegowanych przez KE, odwołuje się do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję. Art. 4 ww. rozporządzenia określa działanie komitetu wspierającego Komisję przy wydawaniu aktów delegowanych.

Przepisy przejściowe

Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 i wszelkie inne akty prawne mające zastosowanie do okresu programowania 2014–2020 nadal mają zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do programów i operacji wspieranych z EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa w ramach tego okresu programowania.

Uprawnienie do przyjęcia aktu delegowanego w celu ustanowienia europejskiego kodeksu postępowania w sprawie partnerstwa, przekazane Komisji w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, pozostaje w mocy na okres programowania 2021–2027. Przekazanie uprawnienia wykonywane jest zgodnie z art. 114 rozporządzenia ogólnego.

Wejście w życie

Art. 119 rozporządzenia ogólnego stanowi, że rozporządzenie wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, co nastąpiło w dniu 30 czerwca 2021 r. Rozporządzenie ogólne wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich zgodnie z Traktatami.

1.2. OPERACJE FAZOWANE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, EFMRA.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (93),
- art. 118 – warunki dotyczące operacji wdrażanych w fazach.

Art. 118 rozporządzenia ogólnego dotyczy specyficznej sytuacji projektów zatwierdzonych (wybranych do uzyskania wsparcia) w oparciu o przepisy dla perspektywy 2014–2020, których pełna realizacja rzeczowa i finansowa nie zakończy się do 31 grudnia 2023 roku.

Intencją prawodawcy jest więc **umożliwienie realizacji pozostałego zakresu przedmiotowego projektu w okresie kwalifikowalności perspektywy finansowej 2021–2027** oraz sfinansowanie pozostałych kosztów ze środków przyznawanych w oparciu o przepisy mające zastosowanie do okresu 2021–2027. W odróżnieniu od przepisów z okresu 2014–2020, z uwagi na brak tzw. dużych projektów w perspektywie 2021–2027, art. 118 rozporządzenia ogólnego **ma zastosowanie do projektów z perspektywy 2014–2020 (nie tylko dużych)**, pod warunkiem spełnienia łącznie poniższych warunków:

- Operacja wybrana do wsparcia na podstawie rozporządzenia nr 1303/2013 składa się z dwóch faz, które można zidentyfikować z finansowego punktu widzenia, z oddzielnymi ścieżkami audytu. Oznacza to, że druga faza musi wchodzić w skład operacji wybranej do wsparcia w oparciu o przepisy perspektywy 2014–2020. W odróżnieniu od przepisów z perspektywy 2014–2020, nie ma teraz warunku braku istotnych zmian, w szczególności w zakresie wysokości wydatków kwalifikowalnych. Należy natomiast zwrócić uwagę na koszt kwalifikowalny obydwu faz i pułap dużego projektu wskazany w art. 100 rozporządzenia nr 1303/2013, o czym jest mowa w dalszej części niniejszego podrozdziału.
- Koszt całkowity operacji (a więc dwóch faz) przekracza kwotę 5 mln EUR.
- Wydatki uwzględnione we wniosku o płatność w odniesieniu do pierwszej fazy nie znalazły się w żadnym wniosku o płatność dotyczącym drugiej fazy.
- Druga faza operacji jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i kwalifikuje się do wsparcia z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności lub Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, na podstawie przepisów rozporządzenia ogólnego lub rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy.
- W przypadku podjęcia decyzji o fazowaniu, państwo członkowskie w końcowym sprawozdaniu z realizacji perspektywy 2014–2020, przedłożonym zgodnie z art. 141 rozporządzenia nr 1303/2013, zobowiązuje się do zakończenia i oddania do użytkowania całej operacji (rozumianej całościowo – jako pierwsza i druga faza łącznie).

Zgodnie z art. 118 ust. 2 przepisy rozporządzenia ogólnego mają zastosowanie do drugiej fazy operacji. W motywie (93) wskazano potrzebę ustanowienia przepisów dotyczących fazowania operacji, biorąc pod uwagę nakładanie się okresów programowania oraz potrzebę zapewnienia ciągłości wdrażania niektórych operacji zatwierdzonych na mocy rozporządzenia nr 1303/2013. Zgodnie z motywem (93), **każda faza operacji, która służy temu samemu celowi ogólnemu, powinna być realizowana zgodnie z zasadami okresu programowania, w ramach którego otrzymuje finansowanie. Instytucja zarządzająca może wybrać drugą fazę w oparciu o procedurę wyboru, zastosowaną dla odpowiedniej operacji w okresie programowania 2014–2020, pod warunkiem upewnienia się, że spełnione są warunki określone w rozporządzeniu ogólnym dotyczące fazowania.** Motyw (93) z jednej strony przewiduje wybór drugiej fazy operacji w oparciu o przepisy okresu programowania 2014–2020, a z drugiej stawia warunek zgodności z przepisami dotyczącymi fazowania, a więc także zgodności z art. 118 ust. 1 lit. d), który określa wymóg zgodności z rozporządzeniem ogólnym i z rozporządzeniami dedykowanymi konkretnym funduszom perspektywy 2021–2027.

Analizując postanowienia art. 118 rozporządzenia ogólnego od strony praktycznej, w przypadku podjęcia decyzji o fazowaniu projektu, należy pamiętać o przepisach dotyczących zatwierdzania dużych projektów w rozporządzeniu nr 1303/2013 (szczególnie art. 101). Powyższe oznacza, że **wniosek o realizację projektu w dwóch okresach programowania musi zostać złożony do 30 września 2023 r. i zatwierdzony przed końcem okresu kwalifikowalności perspektywy 2014–2020 (tj. przed dniem 31 grudnia 2023 r.) i musi zawierać harmonogram, zakres, koszty, itp. dla obydwu faz realizacyjnych.** W przypadku, gdy suma całkowitych kwalifikowalnych kosztów wszystkich faz projektu przekracza poziom określony w art. 100 rozporządzenia nr 1303/2013, projekt jest traktowany jako duży i wymaga złożenia oceny do Komisji Europejskiej lub uprzednio do niezależnej oceny jakości (IQR). W okresie 2021–2027 nie będą już funkcjonowały duże projekty, zatem po uzyskaniu decyzji KE zatwierdzającej fazowanie, w odróżnieniu od przepisów z okresu 2014–2020, dla drugiej fazy nie będzie już składana notyfikacja dużego projektu, o której jest mowa w art. 103 rozporządzenia nr 1303/2013.

W odpowiedzi na negatywne skutki agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r., tj. wzrost inflacji, odpływ pracowników w niektórych branżach oraz pogłębienie problemów wywołanych pandemią COVID-19 w łańcuchach dostaw, Komisja Europejska w rozporządzeniu FAST-CARE wprowadziła uproszczenia w fazowaniu projektów. Przede wszystkim obniżyła do 1 mln EUR pułap łącznych kosztów, który daje możliwość przenoszenia etapów operacji z programów na lata 2014–2020 do programów na okres programowania 2021–2027, aby rozszerzyć tę możliwość na większą liczbę operacji, w których wystąpiły opóźnienia. Realizacja tych projektów musi zostać rozpoczęta przed 29 czerwca 2022 r.

Ponadto drugi etap operacji w ramach programów na lata 2021–2027 będzie uznawany za kwalifikowalny zgodnie z przepisami na lata 2014–2020, a instytucje zarządzające będą mogły mieć możliwość bezpośredniego przyznawania wsparcia na takie operacje, pod warunkiem spełnienia ograniczonej liczby kluczowych warunków:

- operacja składa się z dwóch faz możliwych do wyodrębnienia;
- operacja wchodzi w zakres działań zaprogramowanych w ramach odpowiedniego celu szczegółowego;

- wydatki ujęte we wniosku o płatność w odniesieniu do pierwszej fazy nie zostały ujęte w żadnym wniosku o płatność odnoszącym się do drugiej fazy;
- w końcowym sprawozdaniu z wdrażania lub w kontekście Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa, w ostatnim rocznym sprawozdaniu z wdrażania, przedłożonym zgodnie z art. 141 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, państwo członkowskie zobowiązuje się do ukończenia w okresie programowania drugiej i ostatniej fazy oraz do zapewnienia jej operacyjności.

Tym samym fazowane mogą być projekty dotyczące m.in. magazynowania, dystrybucji i przesyłu gazu ziemnego, magazynowania i przesyłu energii elektrycznej, składowisk odpadów czy inwestycji w porty lotnicze.

1.3. OBLICZANIE TERMINÓW PRZYJMOWANIA LUB ZMIANY DECYZJI KOMISJI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 3 – obliczanie terminów podjęcia działań przez Komisję.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 12 ust. 4 i 5 – zatwierdzenie umowy partnerstwa,
- art. 13 – zmiana umowy partnerstwa,
- art. 19 ust. 5, 7 i 8 – środki łączące skuteczność Funduszy z należyтым zarządzaniem gospodarczym,
- art. 23 ust. 4 – zatwierdzenie programów,
- art. 24 ust. 5 – zmiana programów,
- art. 104 ust. 2 i 4 – korekty finansowe dokonywane przez Komisję,
- art. 107 – procedura umorzenia zobowiązań.

Zarówno w przypadku rozporządzenia ogólnego dla perspektywy 2014–2020, jak i obecnie sposób obliczania terminu, dla podjęcia decyzji przez Komisję Europejską, został określony w osobnym artykule rozporządzenia ogólnego – art. 3. Decyzje KE, np. w przypadku przyjęcia umowy partnerstwa czy programu, mają formę aktu wykonawczego, jednak termin ich podjęcia uzależniony jest w praktyce nie tylko od działań samej KE, ale też od państw członkowskich, które np. mogą być wezwane do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień określonych przez KE. Stąd konieczność ustalenia zasad wyznaczających bieg terminów na podjęcie decyzji przez KE, czemu służy właśnie art. 3. **W okresie programowania 2021–2027 artykuł ten nie zawiera bezpośrednich odwołań do konkretnych artykułów i ustępów rozporządzenia ogólnego, dla**

których powinno się go stosować. Pełni on zatem rolę ogólnych zasad dla wszystkich sytuacji, w których jest mowa o decyzjach podejmowanych przez KE.

Art. 3 rozporządzenia ogólnego mówi, że w przypadku gdy wyznaczono termin na podjęcie działań przez Komisję, liczy się on od momentu kiedy państwo członkowskie przedłoży wszystkie informacje, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu ogólnym oraz w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. **Termin ten zawiesza się od dnia następującego po dniu, w którym Komisja wysłała do państwa członkowskiego swoje uwagi** lub wnioski o przesłanie poprawionego dokumentu, do momentu gdy dane państwo członkowskie odpowie Komisji. Wyraźnie pokazuje to, jak duży wpływ na czas trwania całej procedury ma szybkość z jaką państwa członkowskie odpowiadają na wezwania KE.

Przy uwzględnieniu zasad ogólnych, opisanych w art. 3, rozporządzenie ogólne określa następujące terminy na podjęcie decyzji przez KE w konkretnych przypadkach:

- Art. 12 – przyjęcie umowy partnerstwa – Komisja musi wydać decyzję w postaci aktu wykonawczego nie później niż cztery miesiące od daty pierwszego przedłożenia umowy partnerstwa przez dane państwo członkowskie. Jeżeli umowa jest przekazana do KE łącznie z programem, to nie później niż sześć miesięcy od daty pierwszego przedłożenia programu wraz z umową (decyzja dotyczy zarówno programu jak i umowy).
- Art. 13 – zmiana umowy partnerstwa – Komisja zatwierdza zmianę umowy partnerstwa nie później niż sześć miesięcy po jej pierwszym przedłożeniu przez państwo członkowskie.
- Art. 19 – warunkowość makroekonomiczna – w przypadku zgłoszonej przez KE konieczności modyfikacji programów dla realizacji stosownych zaleceń Rady UE i następnie stwierdzeniu przez Komisję, że wszelkie przedłożone przez nią uwagi zostały należycie wzięte pod uwagę, podejmuje ona decyzję zatwierdzającą zmiany odpowiednich programów nie później niż cztery miesiące po jej przedłożeniu przez państwo członkowskie.
- Art. 23 – zatwierdzenie programów – Komisja przyjmuje decyzję w drodze aktu wykonawczego zatwierdzającego program nie później niż pięć miesięcy od daty pierwszego przedłożenia programu przez państwo członkowskie.
- Art. 24 – zmiana programu – Komisja przyjmuje decyzję w drodze aktu wykonawczego zatwierdzającego zmianę programu nie później niż cztery miesiące po jego przedłożeniu przez państwo członkowskie.
- Art. 104 – korekty finansowe przyjmowane przez KE – Komisja podejmuje decyzję w sprawie korekty finansowej, w drodze aktu wykonawczego, biorąc pod uwagę zakres, częstotliwość i skutki finansowe nieprawidłowości lub poważnych uchybień, w ciągu 10 miesięcy od daty przesłuchania lub przedłożenia przez państwo członkowskie dodatkowych informacji wymaganych przez Komisję.
- Art. 107 – umorzenie zobowiązań – Komisja ma czas do 31 października na przyjęcie decyzji o zmianie danego programu w związku z umorzeniem części zobowiązań.

2. ZASADY DOTYCZĄCE WSPARCIA Z FUNDUSZY

2021/1060

2.1. ZARZĄDZANIE DZIELONE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+⁹, FST, EFMRA, FAMI¹⁰, IZGW¹¹, FBW, programy Interreg¹².

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (2) – ustanowienie zasad finansowania w oparciu o art. 322 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dla funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu,
- motyw (12) – nakaz przestrzegania w zarządzaniu dzielonym zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji,
- motyw (19) – możliwość transferów środków pomiędzy instrumentami zarządzanymi centralnie i w zarządzaniu dzielonym,
- motyw (55) – nakaz zapewnienia przestrzegania obowiązujących przepisów w ramach zarządzania dzielonego,
- motyw (94) – zastosowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności zawartych w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w przypadku kiedy działania w zarządzaniu centralnym na poziomie UE są skuteczniejsze niż działania na poziomie państw członkowskich w zarządzaniu dzielonym,
- art. 7 – zarządzanie dzielone.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 3 – cele ogólne EFS+ i metody wdrażania.

⁹ EFS+ obejmuje trzy komponenty. Komponent pierwszy, wdrażany w ramach zarządzania dzielonego, obejmuje dawny EFS, mający za podstawę prawną art. 162 i 164 TFUE, oraz podstawową pomoc materialną dla osób najbardziej potrzebujących, na podstawie art. 175 ust. 3 TFUE. Komponent drugi, wdrażany w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, obejmuje działania na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI), na podstawie art. 175 ust. 3 TFUE. Komponent trzeci, wdrażany w ramach zarządzania bezpośredniego, obejmuje środki zachęcające, które mają na celu ochronę i poprawę stanu zdrowia ludzi, na podstawie art. 168 TFUE.

¹⁰ Tylko komponenty objęte zarządzaniem dzielonym.

¹¹ Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami składa się z instrumentu na rzecz zarządzania granicami i wiz oraz z instrumentu na rzecz sprzętu do kontroli celnej.

¹² Chociaż programy Interreg z udziałem państw trzecich, krajów partnerskich lub krajów i terytoriów zamorskich należy wdrażać w ramach zarządzania dzielonego, współpracę między regionami najbardziej oddalonymi można realizować w ramach zarządzania pośredniego.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 55 – metody zarządzania,
- art. 59 – zawieranie umów w sprawie finansowania w ramach zarządzania dzielonego.

2021/1060

Zarządzanie dzielone opiera się na zasadzie pomocniczości, określonej w art. 5 TUE¹³.

W ramach zarządzania dzielonego Komisja Europejska powierza strategiczne zadania związane z programowaniem i wdrażaniem państwom członkowskim UE i regionom. Ogranicza też unijne działania do tego, co jest niezbędne do osiągnięcia celów, zgodnie z Traktatami. **Celem zarządzania dzielonego jest zapewnienie, aby decyzje zapadały jak najbliżej obywateli, a unijne działania były uzasadnione w świetle możliwości i specyficznych warunków na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym.** Zarządzanie dzielone ma też funkcję większej demokratyzacji wdrażania funduszy europejskich poprzez łączenie aktywności obywateli i lokalnych potrzeb z unijnymi celami. Możliwe jest to poprzez dzielenie się na różnych szczeblach prawem do podejmowania decyzji i odpowiedzialnością za nie. Dlatego przygotowując programy państwa członkowskie powinny zapewnić adekwatny poziom wdrażania programu, przy uwzględnieniu swojego systemu instytucjonalnego i prawnego.

Rozporządzenie ogólne obejmuje wszystkie fundusze europejskie realizowane w ramach zarządzania dzielonego, z wyjątkiem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹⁴. Niemniej jednak art. 7 ust. 2 rozporządzenia ogólnego wymienia **następujące wyjątki od zarządzania dzielonego w odniesieniu do polityki spójności:**

- kwotę wsparcia z Funduszu Spójności przesuniętą do instrumentu „Łącząc Europę” (CEF),
- Europejską inicjatywę miejską,
- międzyregionalne inwestycje w innowacje,
- kwotę wsparcia z EFS+ przekazaną na współpracę transnarodową,
- kwoty wniesione do Programu InvestEU,
- pomoc techniczną z inicjatywy Komisji w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, zgodnie z art. 62 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) i lit. c) rozporządzenia finansowego.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia ogólnego – KE – za zgodą państw członkowskich i zainteresowanych regionów, może także wdrażać współpracę regionów najbardziej

¹³ Zasada pomocniczości mówi, że w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

¹⁴ Jak wspomniano we wstępie do komentarza rozporządzenie dotyczące przepisów wspólnych obejmuje osiem funduszy UE realizowanych w ramach zarządzania dzielonego, a z jego zakresu wyłączony został w stosunku do poprzedniej perspektywy Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

oddalonych, w ramach celu Europejska współpraca terytorialna (Interreg), w ramach zarządzania pośredniego.

2.2. PARTNERSTWO I WIELOPOZIOMOWY SYSTEM ZARZĄDZANIA

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, FAMI, FBW, IZGW¹⁵, programy Interreg¹⁶.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motywy (14) – zasada partnerstwa,
- motyw (89) – delegacja KE do zaadaptowania „Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa” do przepisów rozporządzenia ogólnego,
- art. 8 – partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 2 pkt 11 – definicja partnerstwa transgranicznego,
- art. 9 – partnerstwo.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- motyw (4) – zastosowanie zasady partnerstwa w operacjach wspieranych z EFRR w zakresie współpracy transgranicznej i transnarodowej, współpracy regionów najbardziej oddalonych oraz współpracy międzyregionalnej w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg),
- art. 23 – partnerstwo w operacjach Interreg.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. U. L 74 z 14.3.2014).

W perspektywie finansowej 2021–2027 widoczny jest dalszy wzrost znaczenia zasady partnerstwa oraz wielopoziomowego zarządzania. Art. 8 rozporządzenia ogólnego nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek realizacji tych zasad w odniesieniu do umowy partnerstwa i programów, przy uwzględnieniu specyfiki zarówno poszczególnych funduszy, jak i systemu prawnego danego państwa. **Rozporządzenie ogólne wymienia szczegółowo**

¹⁵ Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami składa się z instrumentu na rzecz zarządzania granicami i wiz oraz z instrumentu na rzecz sprzętu do kontroli celnej.

¹⁶ Omawiane przepisy nie mają zastosowania do komponentów „Zatrudnienie i innowacje społeczne” i „Zdrowie” w ramach EFS+, ani do komponentów EFMRA, FAMI, FBW oraz IZGW, wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, z wyjątkiem pomocy technicznej z inicjatywy Komisji.

partnerów, którzy powinni być zaangażowani we wdrażanie funduszy nim objętych. Mowa jest tam o przedstawicielach władz wszystkich szczebli, partnerach gospodarczych i społecznych oraz adekwatnych reprezentantach społeczeństwa obywatelskiego, organizacjach badawczych i uniwersytetach.

Funkcjonowanie wielopoziomowego zarządzania w kontekście realizacji zasady partnerstwa oznacza zaangażowanie wyżej wymienionych partnerów na etapie przygotowywania UP i programów, ale także ich wdrażania, monitorowania oraz ewaluacji. Szczególną rolę odgrywają tu komitety monitorujące. Dla zapewnienia praktycznego wymiaru realizacji tych zasad dodano obowiązek, gdzie to jest konieczne, zapewnienia partnerom wsparcia z funduszy na budowanie ich zdolności administracyjnych¹⁷. Ma to wzmocnić merytoryczną jakość udziału partnerów i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Co najmniej raz w roku KE konsultuje się z organizacjami reprezentującymi partnerów na poziomie unijnym na temat realizacji programów. Efekt tych konsultacji musi być przedstawiony zarówno Parlamentowi Europejskiemu, jak i Radzie Unii Europejskiej.

Zasada partnerstwa nabiera dodatkowego znaczenia w programach finansowanych z EFS+, o czym mówi art. 9 rozporządzenia ws. EFS+. Państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantować znaczący udział partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w realizacji zadań z obszaru zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego w ramach zarządzania dzielonego. Ponadto państwa członkowskie zobowiązane są nie tylko zapewnić środki na rozwój kompetencji partnerów, ale też wspierać sieciowanie, szkolenia, współpracę i dialog, w które zaangażowani są partnerzy. Dodatkowo, w przypadku gdy budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest wskazane w zaleceniu dla danego kraju, zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE (CSR), dane państwo członkowskie musi przeznaczyć na ten cel co najmniej 0,25% swoich środków EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym. Zgodnie z treścią zatwierdzonej Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027, Polska przeznaczy 0,5% środków EFS+ na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co stanowi dwukrotność wymaganego minimum. Wsparcie będzie realizowane na poziomie krajowym i regionalnym.

Znaczenie zasady partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania jest widoczne również w utrzymaniu wprowadzonego rozporządzeniem delegowanym KE nr 240/2014 **Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa**. Rozporządzenie ogólne przypisuje KE obowiązek dostosowania Kodeksu do rozwiązań przyjętych w ramach obecnej perspektywy. **Kodeks, bazując na katalogu dobrych praktyk, nakłada na państwa członkowskie określone obowiązki, w tym:**

- zapewnienie przejrzystości wyboru partnerów, którzy zostaną stałymi członkami komitetów monitorujących realizację programów;
- udostępnienie partnerom odpowiednich informacji oraz zapewnienie wystarczającej ilości czasu, co jest warunkiem koniecznym do prawidłowego przebiegu procesu konsultacji;

¹⁷ W przypadku Interreg wymóg ten dotyczy wszystkich państw członkowskich zaangażowanych w dany program.

- zagwarantowanie, że partnerzy będą z powodzeniem włączani we wszystkie etapy procesu, tzn. począwszy od przygotowania wszystkich programów, poprzez wdrażanie, monitorowanie ich realizacji, aż do przeprowadzenia ich oceny;
- wspieranie rozwijania potencjału partnerów, aby zwiększać kompetencje i umiejętności z uwagi na ich aktywny udział w procesie;
- stworzenie platformy wzajemnego uczenia się i wymiany dobrych praktyk oraz innowacyjnych koncepcji.

Ważną zmianą w porównaniu z okresem programowania 2014–2020 jest włączenie naruszeń zobowiązań państw członkowskich, wynikających z zasady partnerstwa lub z ww. Kodeksu, w zakres naruszeń mogących się wiązać z nałożeniem korekty finansowej przez KE.

Podobnie jak w poprzedniej perspektywie, tak i w obecnej **zasada partnerstwa znajduje swoje umocowanie w ustawie wdrożeniowej**. Wymienia ona partnerów, wskazanych w art. 8 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, jako obowiązkowych członków komitetów monitorujących każdy program. Ponadto w ustawie wdrożeniowej znajduje się odwołanie do typów partnerów zawartych w ww. kodeksie postępowania w zakresie zasady partnerstwa, których udział w komitecie jest fakultatywny. Włączenie ich do prac komitetu odbywa się z inicjatywy instytucji zarządzającej. Ustawa reguluje też uczestnictwo partnerów społecznych i gospodarczych oraz właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, a także podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska, jak i podmiotów odpowiedzialnych za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnością, równości płci i niedyskryminacji w przygotowaniu i wdrażaniu planów działań w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

2.3. ZASADY HORYZONTALNE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, FAMI, IZGW¹⁸, FBW, programy Interreg¹⁹.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (6) – wskazanie, że przy wdrażaniu Funduszy należy przestrzegać zasad horyzontalnych określonych w art. 3 TUE oraz w art. 10 TFUE, z uwzględnieniem Karty praw podstawowych; państwa członkowskie powinny przestrzegać obowiązków określonych w Konwencji ONZ o prawach dziecka i Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych

¹⁸ Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami składa się z instrumentu na rzecz zarządzania granicami i wiz oraz z instrumentu na rzecz sprzętu do kontroli celnej.

¹⁹ Omawiane przepisy nie mają zastosowania do komponentów „Zatrudnienie i innowacje społeczne” i „Zdrowie”, w ramach EFS+, ani do komponentów EFMRA, FAMI, FBW oraz IZGW wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, z wyjątkiem pomocy technicznej z inicjatywy Komisji

(UNCRPD); państwa członkowskie i KE powinny eliminować nierówności, promować równość kobiet i mężczyzn oraz włączać perspektywę płci do funduszy, a także zwalczać dyskryminację ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną;

- motyw (36) – wymóg monitorowania wsparcia na rzecz równouprawnienia płci;
- motyw (60) – wymóg stosowania kryteriów wyboru projektu odnoszących się do zgodności z zasadami horyzontalnymi;
- art. 8 ust. 1 lit. c) – zaangażowanie właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, m.in. promujących prawa podstawowe, prawa osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienie płci i niedyskryminację;
- art. 9 – zasady horyzontalne;
- art. 73 ust. 1 – zasada równouprawnienia płci, przejrzystości i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i uwzględnianie Karty Praw Podstawowych przy wyborze operacji przez instytucję zarządzającą.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motyw (13) – EFS + powinien wspierać zrównoważony udział kobiet i mężczyzn w rynku pracy za pomocą środków mających na celu zapewnienie, między innymi, równych warunków pracy, lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym i lepszego dostępu do opieki nad dziećmi, w tym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem;
- motyw (18) – mobilizacja polityk skierowanych do osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji bez względu na ich płeć, orientację seksualną, wiek, religię lub światopogląd, pochodzenie rasowe lub etniczne, w określonych grupach o wysokim poziomie osób doświadczających ubóstwa, dyskryminacji lub narażonych na ryzyko wykluczenia społeczności marginalizowane, takie jak Romowie, osoby niepełnosprawne, bezdomni, dzieci i osoby starsze;
- motyw (28) – każde państwo członkowskie organizuje i realizuje kompleksowe partnerstwo m.in. z odpowiednimi podmiotami reprezentującymi organizacje pozarządowe oraz organami odpowiedzialnymi za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminacji;
- motyw (30) – opis zasad równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami;
- art. 4 ust. 1 lit. c) – wskazanie, że cel szczegółowy c) dotyczy wspierania zrównoważonego pod względem płci uczestnictwa w rynku pracy, równych warunków pracy oraz lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym poprzez dostęp do przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu;

2021/1060

- art. 4 ust. 1 lit. f) – wskazanie, że cel szczegółowy f) dotyczy wspierania równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami;
- art. 4 ust. 1 lit. k) – wskazanie, że cel szczegółowy k) dotyczy m.in. zwiększenia dostępu do dobrej jakości i przystępnych cenowo usług, w tym poprawy systemów opieki zdrowotnej i usług opieki długoterminowej ze szczególnym uwzględnieniem grup w trudnej sytuacji, dostępności dla osób z niepełnosprawnościami;
- art. 6 – równouprawnienie płci, równe szanse i niedyskryminacja;
- załącznik I – wspólne wskaźniki dotyczące wsparcia ogólnego z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym;
- załącznik II – wspólne wskaźniki dotyczące działań w ramach EFS+ ukierunkowanych na włączenie społeczne osób najbardziej potrzebujących, w ramach celu szczegółowego określonego w art. 4 ust. 1 lit. L), zgodnie z art. 7 ust. 5 akapit pierwszy.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- motyw (5) – wskazanie, że przy wdrażaniu EFRR i Funduszu Spójności należy przestrzegać zasad horyzontalnych określonych w art. 3 TUE oraz w art. 10 TFUE; państwa członkowskie powinny przestrzegać obowiązków określonych w Konwencji ONZ o prawach dziecka i Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (UNCPRD) oraz zasad Europejskiego filaru praw socjalnych; państwa członkowskie i KE powinny eliminować nierówności, promować równość kobiet i mężczyzn oraz włączać perspektywę płci do funduszy, a także zwalczać dyskryminację ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Zgodnie z art. 9 rozporządzenia ogólnego, państwa członkowskie zobowiązane są do zachowania następujących zasad horyzontalnych na wszystkich etapach wdrażania funduszy:

- poszanowania praw podstawowych oraz przestrzegania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w procesie wdrażania funduszy (ust. 1) – więcej na temat powiązania Karty Praw Podstawowych z polityką spójności czytaj w rozdziale 2.6. **Koncentracja tematyczna i Karta Praw Podstawowych** w części komentarza poświęconej rozporządzeniu ws. EFS+;
- zapewnienia równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględnienia aspektu i perspektywy płci w całym procesie przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów (ust. 2);
- zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność (zapewnienie dostępności dla osób

z niepełnosprawnościami), wiek lub orientację seksualną podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów (ust. 3);

- wdrażania funduszy zgodnie z celem wspierania zrównoważonego rozwoju, określonym w art. 11 TFUE, oraz z uwzględnieniem celów ONZ dotyczących zrównoważonego rozwoju, a także porozumienia paryskiego i zasady „nie czyn poważnych szkód” (ust. 4) – więcej na ten temat czytaj w rozdziale 5. **Włączanie realizacji celów klimatycznych do obszarów interwencji polityki spójności**;
- poszanowania dorobku prawnego Unii w dziedzinie środowiska.

2021/1060

Na gruncie polskim kwestie równości szans, wymienione w art. 9 rozporządzenia ogólnego, funkcjonują pod pojęciem zasad horyzontalnych (wdrażanych horyzontalnie na wszystkich etapach realizacji funduszy UE). Rozróżniamy w tym zakresie **dwie zasady horyzontalne, które traktujemy rozłącznie**:

- zasadę równości kobiet i mężczyzn;
- zasadę równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami²⁰.

Zasada równości kobiet i mężczyzn

Zasada równości kobiet i mężczyzn to przede wszystkim **stwarzanie takich samych warunków dla realizacji praw i obowiązków wobec kobiet, jak i wobec mężczyzn**, a także promowanie równego dostępu do zasobów (np. środków finansowych, szans rozwoju, udziału w projektach), z których mogliby korzystać. Dążenie do wyrównywania szans kobiet i mężczyzn jest jednym z podstawowych praw Unii Europejskiej i ma swoje odzwierciedlenie w różnych dokumentach UE – traktatach, dyrektywach czy strategiach.

System wdrażania zasady równości kobiet i mężczyzn

W artykule 9 oraz w motywie (6) rozporządzenia ogólnego została zwrócona uwaga na **potrzebę stosowania niniejszej zasady na wszystkich etapach wdrażania programów w funduszach unijnych**. Oznacza to, że zarówno na etapie planowania oraz tworzenia UP i programów (ale także we wszystkich innych dokumentach programowych, np. regulaminach konkursów, SzOOP, wytycznych, podręcznikach, poradnikach), a także ich wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji czy promocji, należy zawsze brać pod uwagę i analizować jakie powyższe działania (czy też zapisy dokumentów programowych) będą miały wpływ na kobiety i mężczyzn: czy planowane lub realizowane rozwiązania nie są w jakikolwiek sposób dyskryminujące dla którejś z płci? Czy planowane wsparcie stanowi odpowiedź na rzeczywiste potrzeby kobiet i mężczyzn w danym obszarze?

W ramach rozporządzenia ogólnego dodatkowo podkreślono potrzebę stworzenia odpowiedniego monitorowania wsparcia w zakresie równości kobiet i mężczyzn (motyw

²⁰ Niniejszy podział zasad był stosowany także w okresie programowania 2014–2020.

(36)). W motywie (60) oraz w art. 73 ust. 1 uwypuklono zaś potrzebę stworzenia odpowiednich kryteriów wyboru projektów, które będą zapewniać realizację ww. zasady.

Należy dodać, że szczegółowy opis i zasady wdrażania równości kobiet i mężczyzn w ramach EFS+, EFRR oraz Funduszu Spójności zostanie umieszczony – podobnie jak w przypadku perspektywy finansowej 2014–2020 – **w ramach krajowych wytycznych poświęconych ww. zasadom horyzontalnym.**

2021/1060

Zasada równości kobiet i mężczyzn w Umowie Partnerstwa 2021–2027

Zgodnie z zatwierdzoną Umową Partnerstwa 2021–2027, działania podjęte w ramach realizacji tej zasady przyczynią się do zwiększenia trwałego udziału kobiet w zatrudnieniu i rozwoju ich kariery zawodowej, ograniczenia segregacji na rynku pracy, zwiększenia równości płci w obszarze kształcenia, szkolenia oraz wspierania rozwiązań zmierzających do zmniejszania luki płacowej, a także popularyzacji godzenia pracy i życia osobistego (m.in. większy dostęp do opieki nad dziećmi i osobami potrzebującymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu).

Sposób odniesienia się w programach do zasady równości kobiet i mężczyzn powinien wynikać z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej przygotowanej na potrzeby danego programu – z uwzględnieniem sytuacji kobiet i mężczyzn w obszarach, które będą objęte wsparciem. Ponadto w treści programu powinien znaleźć się opis sposobu wdrażania zasady równości kobiet i mężczyzn na każdym etapie jego realizacji.

Szerszy opis sposobu zastosowania zasady równości kobiet i mężczyzn dla wszystkich funduszy realizujących politykę spójności jest zawarty w *Wytycznych dotyczących zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027.*

Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

Celem zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami jest zapobieganie wszelkim formom dyskryminacji, nie tylko ze względu na płeć, ale również z powodu rasy i pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądu, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej. Przestrzeganie tej zasady jest prawnym obowiązkiem – wszystkie realizowane projekty muszą ją uwzględniać (na każdym etapie).

W przypadku zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, zasada ta może być realizowana poprzez zastosowanie uniwersalnego projektowania oraz mechanizmu racjonalnych usprawnień. Są to narzędzia umożliwiające kompleksowe podejście do planowania i projektowania zarówno produktów, jak i odpowiedniego otoczenia, mające na celu promowanie społeczeństwa włączającego wszystkich obywateli oraz zapewniające im pełną równość oraz możliwość uczestnictwa we wszystkich dziedzinach życia społecznego czy obywatelskiego. Generalnym celem tych działań jest zapewnienie, że wszystkie wydatki z funduszy europejskich będą przyczyniać się do zapewniania równych szans i nie będą sprzyjać jakiegokolwiek dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa realizacja zasady będzie wyrażać się w konkretnym zakresie interwencji, mającym na celu zapewnienie wszystkim osobom (w tym osobom ze szczególnymi potrzebami) jednakowego dostępu m.in. do produktów, usług, infrastruktury, transportu, edukacji, informacji, zatrudnienia. Przyczyni się to do zapobiegania powstawaniu różnego rodzaju problemów społecznych, takich jak: wykluczenie, marginalizacja społeczna, bezrobocie czy ubóstwo, poprzez eliminację barier fizycznych, finansowych, socjalnych czy psychologicznych, które utrudniają lub zniechęcają do brania pełnego udziału w życiu społeczeństwa. Instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy będą egzekwowały, by projekty miały charakter niedyskryminacyjny na wielu płaszczyznach.

W perspektywie finansowej 2021–2027, o czym wspomina motyw (6) rozporządzenia ogólnego, realizacja zasady dostępności we wdrażaniu funduszy dotyczy też uwzględnienia unijnego dorobku prawnego w tym zakresie. Chodzi tu przede wszystkim o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 (z 17 kwietnia 2019 r.) w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (ang. *European Accessibility Act*)²¹.

System wdrażania zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

W art. 8 ust. 1 lit. c) rozporządzenia ogólnego podkreślono konieczność zaangażowania organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, jak np. organizacje pozarządowe odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych oraz praw osób z niepełnosprawnościami. Oznacza to stałą i zinstytucjonalizowaną współpracę pomiędzy administracją rządową, samorządem terytorialnym, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz organizacjami pozarządowymi w celu zapewnienia aktywnego udziału wymienionych partnerów w całym procesie funkcjonowania programu – od momentu jego przygotowania, przez wdrożenie i monitorowanie, aż po jego ewaluację.

W praktyce oznacza to m.in. współpracę z organizacjami pozarządowymi, które dzięki reprezentacji środowisk osób z różnymi typami niepełnosprawności oraz seniorów, pełnią rolę rzecznika aktywnie uczestniczącego w procesie włączenia społecznego na każdym etapie realizacji programu. Istotą współpracy w tym zakresie jest sprawna komunikacja, przeciwdziałająca wszelkim formom dyskryminacji, która powinna odbywać się poprzez zróżnicowane kanały, dostosowane do różnych rodzajów niepełnosprawności (np. spotkanie bezpośrednie, email, telefon, wiadomość głosowa, komunikacja z użyciem napisów lub tłumacza Polskiego Języka Migowego). Szczegóły dotyczące dostępnej komunikacji znajdują się m.in. w standardach dostępności dla polityki spójności 2021–2027 (w tym szkoleniowym oraz informacyjno-promocyjnym).

²¹ To pierwsza tak kompleksowa i horyzontalna regulacja o dostępności w prawie UE. Obowiązywać ma w każdym kraju członkowskim Unii Europejskiej. Ma zapewnić wspólne, jednakowe wymogi dostępności wybranych produktów i usług. EAA będzie miała zastosowanie do sprzętu komputerowego i systemów operacyjnych, terminali samoobsługowych, usług łączności elektronicznej (w tym zgłoszeń alarmowych), audiowizualnych usług medialnych, usług towarzyszących transportowi pasażerskiemu, usług bankowych, e-książek, handlu elektronicznego.

2021/1060

Z kolei art. 9 zobowiązuje państwa członkowskie oraz KE do przygotowywania, wdrażania, monitorowania, składania sprawozdań i oceny programów w oparciu o działania zapobiegające dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. W procesie przygotowywania i wdrażania programów należy w szczególności wziąć pod uwagę zapewnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Zapisy Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027 szczegółowo odnoszą się do art. 9 ust. 3 rozporządzenia ogólnego – nieprzestrzeganie tego przepisu wiąże się z nieudzieleniem wsparcia w ramach polityki spójności.

Wytyczne dotyczące realizacji zasad równościowych

Monitorowanie aspektu równościowego powinno skupiać się przede wszystkim na weryfikowaniu stopnia osiągnięcia wskaźników rezultatu, odnoszących się m.in. do osób z niepełnosprawnościami. **Poprawnie zdefiniowane wskaźniki służą monitorowaniu efektów programów.** Bieżąca analiza pozwoli na podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych w sytuacji, w której osiągnięcie przyjętych wskaźników będzie zagrożone, np. poprzez trudności w rekrutacji osób z niepełnosprawnościami, dostosowań pod względem architektonicznym czy informacyjno-komunikacyjnym budynku do potrzeb o ograniczonej mobilności lub percepcji. Celem działań stanowiących odpowiedź na sytuacje, które mogą stanowić zagrożenie dla realizacji projektu, powinno być wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie nierówności w korzystaniu przez osoby z niepełnosprawnościami z udzielanego wsparcia. W celu zmniejszenia tego ryzyka, **na gruncie krajowym, opracowano wytyczne dotyczące realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027.** Celem wytycznych jest zapewnienie zgodności wdrażania programów z zasadami horyzontalnymi – zasadą równości szans i niedyskryminacji oraz zasadą równości kobiet i mężczyzn. Regulacje przedstawione w wytycznych mają za zadanie zapobiec wszelkiej dyskryminacji ze względu na różne przesłanki, w tym: płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Wytyczne obejmują zapewnienie równości na wszystkich etapach, czyli podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji programów.

W art. 73 ust. 1 zwrócono natomiast uwagę na potrzebę opracowania przez instytucję zarządzającą kryteriów i procedur, które są niedyskryminujące, przejrzyste i zapewniają dostępność dla osób z niepełnosprawnościami. Z uwagi na odpowiedzialność instytucji zarządzającej w czasie realizacji programu, należy pamiętać że wszelkie działania powinny być podejmowane w sposób dostępny. Dotyczy to zarówno wytycznych, zaleceń i podręczników, obejmujących różne aspekty związane z realizacją programu oraz działań informacyjno-promocyjnych. Przykładem takiego kryterium mogą być konsultacje prowadzone różnorodnymi kanałami komunikacyjnymi, tak aby dostęp do dokumentów miały osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Ponadto, w celu zagwarantowania realizacji wyżej wymienionej zasady równości szans i niedyskryminacji na każdym etapie przygotowywania i realizacji programu,

instytucja zarządzająca powinna zachęcać do udziału w konsultacjach podmioty, które statutowo zajmują się grupami osób z niepełnosprawnościami.

Warto zaznaczyć, że **instytucja zarządzająca, wraz z komitetem monitorującym, ma istotny wpływ na kształtowanie kryteriów dostępu oraz kryteriów premiujących** – co daje możliwość bezpośredniego wpływu na ocenę i wybór projektów realizowanych w ramach programów. W tym celu warto **skorzystać z rozwiązań i narzędzi dotyczących poprawy dostępności w obowiązujących już aktach prawnych, takich jak** ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062), ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. 2019 r. poz. 848) oraz wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027. Biorąc pod uwagę, że przywołane akty prawne (ustawy) mają już zastosowanie m.in. do podmiotów publicznych, posiadających liczne ograniczenia prawne, organizacyjne i finansowe, należy podejmować próbę ich rozszerzania na gruncie podmiotów prywatnych – dążąc do budowania bardziej dostępnej przestrzeni publicznej, dzięki realizowanym projektom w ramach programów.

3. PODEJŚCIE STRATEGICZNE

2021/1060

3.1. CELE BUDŻETU UE NA LATA 2021–2027 I ICH REALIZACJA PRZEZ POLITYKĘ SPÓJNOŚCI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

1. Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 17–21 lipca 2020 r. i 10–11 grudnia 2020 r.
2. Rozporządzenie Rady nr 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027

W porównaniu z perspektywą finansową 2014–2020, **główne cele budżetu Unii Europejskiej w ramach Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021–2027 zostały znacząco przeformułowane**. Zostały one ściśle powiązane z transformacją cyfrową, wyzwaniem klimatycznymi, reformami strukturalnymi, migracją i bezpieczeństwem, relacjami zewnętrznymi UE oraz z wartościami leżącymi u podstaw UE. Nie bez znaczenia pozostały także skutki społeczne, gospodarcze i zdrowotne wywołane pandemią Covid-19. Obok wzmocnienia celów zdrowotnych, gospodarczych i społecznych, miały one wpływ na uelastycznienie środków budżetowych na wypadek przyszłych nieoczekiwanych okoliczności.

Powyższe priorytety miały bezpośrednie przełożenie na ukierunkowanie wsparcia funduszy polityki spójności w nowym okresie programowania. Jest to szczególnie widoczne w koncentracji tematycznej EFRR, która dotyczy wsparcia transformacji zeroemisyjnej i cyfrowej. Innymi przykładami są minimalne limity wydatków na realizację celów klimatycznych przez EFRR i Fundusz Spójności, czy cel szczegółowy nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – niwelowanie skutków transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej.

Z uwagi na brak następczyni unijnej strategii rozwojowej, jaką była *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, cele wyznaczone w ramach WRF i struktura nowego budżetu odzwierciedlają średnioterminowe priorytety rozwojowe UE.

Cele budżetu UE oraz wielkość i podział środków były negocjowane na poziomie politycznym przez przywódców państw członkowskich UE w ramach tzw. „negotiating box” – schematu negocjacyjnego stanowiącego pakiet najważniejszych decyzji dotyczących perspektywy finansowej 2021–2027. Kluczowe decyzje w tym zakresie podjęto na szczycie Rady Europejskiej w dniach 17–21 lipca 2020 r., a po negocjacjach z Parlamentem Europejskim potwierdzono na szczycie 10–11 grudnia 2020 r.

Tabela 2. Zasoby przeznaczone na poszczególne działy budżetu w ramach perspektywy 2021–2027

Działy budżetu UE na lata 2021–2027	Środki na zobowiązania w mln EUR – ceny stałe z 2018 r.
1. Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	132 781
2. Spójność, odporność i wartości	377 768
2a. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	330 235
2b. Odporność i wartości	47 533
3. Zasoby naturalne i środowisko	356 374
z czego: Wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	258 594
4. Migracja i zarządzanie granicami	22 671
5. Bezpieczeństwo i obrona	13 185
6. Sąsiedztwo i świat	98 419
7. Europejska administracja publiczna	73 102
Razem	1 074 300

Dane z załącznika nr 1 do rozporządzenia nr 2020/2093 z 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027.

Dział 2 budżetu UE, obejmujący politykę spójności, został zmodyfikowany w trakcie negocjacji, w tym z uwzględnieniem skutków pandemii Covid-19. W pierwotnej propozycji dział ten nazywał się „Spójność i wartości”, a „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” stanowiła jego jedyny poddział. Ostatecznie dodano drugi poddział, dotyczący zarówno wspierania wartości, na których opiera się UE, jak i wzmacniania odporności państw członkowskich i Unii jako całości wobec potencjalnych niespodziewanych wydarzeń kryzysowych.

Podejście strategiczne w perspektywie finansowej 2021–2027 ma swoje odbicie nie tylko w koncentracji budżetu UE na najważniejszych wyzwaniach cywilizacyjnych stojących przed Unią, takich jak wyzwania klimatyczne czy transformacja cyfrowa. Istotne jest też **połączenie wykorzystywania środków UE z reformami strukturalnymi prowadzonymi w UE i w państwach członkowskich**. W konsekwencji polityka spójności została **silniej powiązana z Semestrem europejskim** i realizacją zaleceń Rady dla poszczególnych państw (więcej w rozdziale 3.3.1. **Powiązanie z Semestrem europejskim**).

Wymiar strategiczny wdrażania celów UE poprzez politykę spójności to także konieczność **uwzględniania w trakcie programowania celów Europejskiego filaru praw socjalnych, Krajowego programu na rzecz energii i klimatu, a także mechanizmu warunkowości podstawowej**. W ramach tego mechanizmu powiązано warunki dostępu do środków z wdrażaniem prawa UE poprzez wymóg przygotowania i realizacji dokumentów o znaczeniu strategicznym.

3.2. CELE POLITYKI SPÓJNOŚCI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 5 – cele polityki

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 – cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 4 – cele szczegółowe EFS+

Rozporządzenie nr 2021/1056 ws. FST:

- art. 2 – cel szczegółowy

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 14 – cele szczegółowe Interreg

Mając na uwadze traktatowe umocowanie polityki spójności (art. 174 TFUE), jej strategicznym celem jest niezmiennie opracowywanie i realizowanie działań służących wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez przyczynianie się do niwelowania różnic w poziomach rozwoju regionów oraz zapóźnień w regionach najmniej uprzywilejowanych. Narzędziami ich realizacji są poszczególne fundusze, dzięki którym wdrażane są następujące cele:

- „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” w państwach członkowskich i regionach – cel wspierany z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST;
- „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) – cel wspierany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W okresie 2021–2027 fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny+ (EFS+), Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA) wspierają realizację:

- **pięciu celów polityki**, które zastąpiły dotychczasowe 11 celów tematycznych,
- **celów szczegółowych**, które zastąpiły priorytety inwestycyjne.

Cele polityki (CP) zostały zdefiniowane w art. 5 rozporządzenia ogólnego, natomiast cele szczegółowe w rozporządzeniach dla poszczególnych funduszy. Przedstawiają się one następująco:

- 1) Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa, dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej (CP 1).
- 2) Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa, dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem oraz zrównoważonej mobilności miejskiej (CP 2).
- 3) Lepiej połączona Europa, dzięki zwiększeniu mobilności (CP 3).
- 4) Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych (CP 4).
- 5) Europa bliższa obywatelom, dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów i inicjatyw lokalnych (CP 5).

W ramach **CP 1** – wspierane cele szczegółowe będą dotyczyć m.in.: rozwijania i wzmocnienia zdolności badawczych i innowacyjnych; wykorzystywania zaawansowanych technologii; upowszechniania korzyści z cyfryzacji; wzmocnienia trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne oraz tworzenie nowych miejsc pracy; rozwijania umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości; udoskonalania łączności cyfrowej (art. 3 ust 1 lit. a) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

W ramach **CP 2** – wspierane są: efektywność energetyczna i redukcja emisji gazów cieplarnianych; wsparcie produkcji energii ze źródeł odnawialnych; rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania energii (poza TEN-E); przystosowanie do zmian klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi; dostęp do wody oraz zrównoważona gospodarka wodna; transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej; wzmocnienie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury; zrównoważona multimodalna mobilności miejska (art. 3 ust 1 lit. b) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

Realizacja **CP 3** będzie opierać się o inwestycje mające na celu zwiększenie mobilności poprzez rozwój odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej, bezpiecznej, zrównoważonej i intermodalnej sieci TEN-T oraz mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do TEN-T oraz mobilności transgranicznej (art. 3 ust 1 lit. c) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

W ramach **CP 4 w zakresie:**

- **EFRR i Funduszu Spójności** wspierane będą m.in.: rozwój infrastruktury społecznej i wspieranie ekonomii społecznej; zwiększanie odporności w zakresie kształcenia i szkolenia na odległość oraz online; zintegrowane działania obejmujące usługi mieszkaniowe i usługi społeczne; integracja społeczno-gospodarcza obywateli państw trzecich; zapewnianie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej

oraz przechodzenie od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej; wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki (art. 3 ust 1 lit. d) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

2021/1060

- **EFS+** wsparcie dedykowane będzie m.in.: poprawie dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących dla wszystkich osób poszukujących pracy; modernizacji instytucji i służb rynku pracy; wspieraniu zrównoważonego pod względem płci uczestnictwa w rynku pracy, równym warunkom pracy oraz lepszej równowadze między życiem zawodowym a prywatnym; wspieraniu dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian; wspieraniu aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy; poprawie jakości, poziomu włączenia społecznego i skuteczności systemów kształcenia i szkolenia oraz ich powiązania z rynkiem pracy; wspieraniu równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia; wspieraniu uczenia się przez całe życie; wspieraniu aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa; wspieraniu integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów; wspieraniu integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie; zwiększaniu równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług; wspieraniu integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci; przeciwdziałaniu deprivacji materialnej (art. 4 ust. 1 rozporządzenia ws. EFS+).

Realizacja **CP 5** polegać będzie na wzmacnianiu zdolności i funkcji koordynacyjnych władz lokalnych i partnerów, poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne i lokalne inicjatywy kierowane przez społeczność, w tym m.in. poprzez wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa (art. 3 ust 1 lit. e) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

Ważne jest, aby zapewnić możliwość łączenia celów szczegółowych poszczególnych celów polityki w ramach jednego priorytetu programu (tzw. *policy mix*).

Z kolei FST wspiera realizację tylko jednego celu szczegółowego. Jest nim umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050, w oparciu o porozumienie paryskie (art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego i art. 2 rozporządzenia ws. FST).

Warto również podkreślić, że w obecnej perspektywie finansowej **nie ma odpowiednika celu tematycznego nr 11** z perspektywy 2014–2020. Wsparcie zdolności administracyjnych i reform strukturalnych w administracji publicznej będzie jedynie możliwe dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy w ramach nowego narzędzia – **Instrumentu Wsparcia Technicznego (IWT)** (ang. *Technical Support Instrument – TSI*). Jest on kontynuacją Programu Wspierania Reform Strukturalnych (PWRS, 2017-2020) i opiera się na zebranych w ramach tego programu doświadczeniach w budowaniu zdolności administracyjnych w państwach członkowskich.

Podobnie jak dla PWRS, inicjatorem propozycji projektów w ramach IWT są państwa członkowskie.

Jeśli chodzi o Interreg, to szczegółowy zakres wsparcia został określony w art. 14 rozporządzenia ws. EWT, które jest opisane w części 3. Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Współpracy Terytorialnej (Interreg).

2021/1060

Podział środków na realizację celów polityki w Polsce

W perspektywie 2021–2027 Polska będzie realizowała wszystkie cele polityki oraz cel szczegółowy dedykowany FST. Wstępny podział środków na realizację poszczególnych celów polityki został zawarty w Umowie Partnerstwa na lata 2021–2027 i wygląda następująco:

- Cel polityki 1 – 12 949 mln EUR
- Cel polityki 2 – 21 892 mln EUR
- Cel polityki 3 – 15 738 mln EUR
- Cel polityki 4 – 16 636 mln EUR
- Cel polityki 5 – 2 423 mln EUR
- Cel FST – 3 693 mln EUR
- Pomoc Techniczna – 2 642 mln EUR

(Podane kwoty zawierają alokacje EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA i zostały zaokrąglone do mln EUR.)

3.3. KOMPLEMENTARNOŚĆ I SYNERGIE Z INNYMI POLITYKAMI I FUNDUSZAMI UE

Powiązanie z Semestrem europejskim

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (15) – Semestr europejski jako narzędzie koordynacji polityki gospodarczej na poziomie unii;
- motyw (16) – uwzględnienie stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów przyjmowanych w ramach Semestru europejskiego w procesie programowania interwencji z funduszy unijnych na lata 2021–2027;
- art. 2 pkt 1 – definicja stosownego zalecenia dla poszczególnych krajów;
- art. 5 ust. 3 – uwzględnienie przez państwa członkowskie i KE stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w programowaniu i wdrażaniu funduszy;
- art. 11 ust. 1 lit. a) – uwzględnienie stosownych zaleceń dla państw członkowskich w treści umowy partnerstwa;
- art. 12 ust. 1 – uwzględnienie przez KE odniesienia do stosownych zaleceń dla państw członkowskich w procesie oceny umowy partnerstwa;
- art. 18 ust. 1 lit. a) – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich przyjętych w 2024 r. w procesie przeglądu śródkresowego;
- art. 19 – środki łączące skuteczność Funduszy z należyтым zarządzeniem gospodarczym;
- art. 22 ust. 3 lit. a) ppkt iv) – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w treści programów;
- art. 23 ust. 1 – uwzględnienie przez KE odniesienia do stosownych zaleceń Rady dla państw członkowskich w procesie oceny programów;
- art. 40 ust. 1 lit. c) – rola komitetów monitorujących w ocenie uwzględnienia stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w trakcie programowania i wdrażania programów.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motyw (2) – Semestr europejski i Krajowe Programy Reform;
- motyw (3) – powiązanie wytycznych Rady UE w zakresie polityki zatrudnienia ze wspieraniem przez EFS+ realizacji stosownych zaleceń dla państw członkowskich;

- motyw (28) – państwa członkowskie muszą przeznaczyć 0,25% alokacji EFS+ w ramach zarządzania dzielonego na zwiększenie zdolności działania partnerów społecznych, o ile wynika to ze stosownych zaleceń dla państw członkowskich;
- art. 7 ust. 1 i 2 – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w programowaniu EFS+;
- art. 9 ust. 2 drugi akapit – realizacja stosownego zalecenia Rady UE dla państw członkowskich dotyczącego wsparcia dla partnerów społecznych, i realizacja zapisów motywu 28;
- art. 12 – wsparcie na rzecz stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów;
- art. 39 ust. 6 lit. (a) – komitet powołany w oparciu o art. 163 TFUE przygotowuje opinie na temat wkładu EFS+ we wdrażanie Europejskiego filara praw socjalnych, z uwzględnieniem stosownych zaleceń dla państw członkowskich.

Semestr europejski

Semestr europejski to mechanizm koordynacji polityk gospodarczych, społecznych i budżetowych państw członkowskich. Jest elementem unijnego zarządzania gospodarczego, powstał w związku z realizacją strategii *Europa 2020*.

Jest to coroczna procedura, której najważniejszą część przypada na pierwszych 6 miesięcy roku, stąd nazwa „semestr”. Podczas Semestru europejskiego państwa członkowskie dopasowują swoją politykę budżetową, gospodarczą i społeczną do celów i zasad ustalonych na szczeblu UE.

W ramach Semestru europejskiego koordynowane są **3 działy** polityki gospodarczej:

- **reformy strukturalne**, służące promowaniu wzrostu i zatrudnienia, zgodnie ze strategią „Europa 2020”;
- **polityka budżetowa**, służąca zapewnieniu stabilności finansów publicznych, zgodnie z paktem stabilności i wzrostu;
- zapobieganie nadmiernym zakłóceniom **równowagi makroekonomicznej**.

Krajowe programy reform

Krajowe programy reform (KPR) to główne narzędzie służące realizacji strategii *Europa 2020* na szczeblu państw UE. Zgodnie z założeniami Semestru europejskiego, KPR są co roku aktualizowane i w kwietniu przekazywane do Komisji Europejskiej razem z aktualizacją Programów Stabilności lub Programów Konwergencji.

W KPR państwa członkowskie przedstawiają m.in.:

- średniookresowy scenariusz makroekonomiczny;
- działania będące odpowiedzią na wyzwania zawarte w Sprawozdaniu krajowym;

- działania planowane na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020” i zaleceń Rady UE;
- przykłady programów inwestycyjnych wspierających transformację w kierunku niskoemisyjnej gospodarki;
- powiązanie z SDG.

Zalecenia Rady dla poszczególnych państw członkowskich

Zalecenia dla poszczególnych krajów (ang. *country specific recommendations* – CSRs)²² to opracowania, w których **analizuje się sytuację gospodarczą, społeczną i budżetową każdego państwa członkowskiego i zaleca mu się działania** do podjęcia w ciągu kolejnych 12–18 miesięcy.

Opracowania te przygotowuje Komisja Europejska po zakończeniu oceny krajowych programów reform, programów stabilności i programów konwergencji przedłożonych przez państwa członkowskie. W czerwcu zatwierdza je Rada Europejska, a w lipcu oficjalnie przyjmuje Rada UE.

W poprzedniej perspektywie finansowej mechanizm Semestru europejskiego był powiązany z wdrażaniem polityki spójności pod kątem realizacji celów strategii *Europa 2020*. Dokument ten był podstawą funkcjonowania samego mechanizmu, a także bezpośrednio przekładał się na formułowanie oraz wdrażanie celów polityki spójności. Sprawozdawczość KE z realizacji strategii *Europa 2020*, w kontekście ówczesnych Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, obejmowała także funkcjonowanie Semestru europejskiego oraz miała przełożenie na mechanizm warunkowości makroekonomicznej.

W obecnej perspektywie bliższe i bardziej bezpośrednie powiązanie polityki spójności z Semestrem europejskim stało się jednym z ważniejszych elementów pakietu legislacyjnego dla polityki spójności. Ze względu na brak nowej strategii rozwojowej UE, **niezwykle ważne dla KE było zwiększenie komplementarności i koordynacji działań funduszy polityki spójności z realizacją polityki gospodarczej i strategicznych celów Unii** w powiązaniu z reformami prowadzonymi w państwach członkowskich. Dlatego obecnie stosowne zalecenia przygotowywane dla poszczególnych państw w ramach Semestru europejskiego **muszą być brane pod uwagę zarówno w trakcie programowania interwencji z funduszy polityki spójności, jak i w trakcie przeglądu śródkresowego.** Podkreśla się tu powiązanie z Krajowymi Programami Reform oraz innymi adekwatnymi strategiami krajowymi. **Utrzymano także warunkowość makroekonomiczną powiązaną z Semestrem europejskim.** Generalnym celem powyższych działań jest zwiększenie wartości dodanej wsparcia płynącego z funduszy europejskich.

Znaczenie Semestru europejskiego oraz stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów zostało podkreślone w art. 5 rozporządzenia ogólnego, gdzie w ust. 3 są one **wspomniane**

²² „Stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów” oznaczają zalecenia Rady przyjęte zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE, odnoszące się do wyzwań strukturalnych, które należy podjąć w ramach wieloletnich inwestycji, które to inwestycje są objęte zakresem interwencji funduszy określonym w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy.

jako element wspierania koordynacji, komplementarności i spójności funduszy z innymi unijnymi instrumentami i funduszami. W rezultacie rozporządzenie ogólne nakłada na państwa członkowskie **obowiązek uwzględniania stosownych zaleceń zarówno w trakcie przygotowywania umowy partnerstwa (art. 11 ust. 1 lit. a)), jak i w przypadku poszczególnych programów (art. 22 ust. 3 lit. a) ppkt iv)) polityki spójności.** Wydając decyzję zatwierdzającą UP (art. 12 ust. 1) czy program (art. 23 ust. 1) KE weryfikuje także adekwatne odniesienie się do stosownych zaleceń. Jest to jedno z kryteriów przyjęcia UP i programów. **Komitety monitorujące wdrażanie programów mają za zadanie sprawdzanie, czy istnieje rzeczywiste przełożenie stosownych zaleceń na realizację danego programu (art. 40 ust. 1, lit. c)).**

W trakcie przygotowywania umowy partnerstwa na lata 2021–2027, Polska musiała wziąć pod uwagę zalecenia z Semestru europejskiego z 2019 r. oraz 2020 r., jak również sprawozdanie krajowe (ang. *country report*) z lutego 2019 r., w którym po raz pierwszy pojawił się Aneks D, zawierający listę priorytetów inwestycyjnych dla Polski w poszczególnych celach polityki spójności. Z kolei w sprawozdaniu krajowym z 2020 r. wskazane zostały priorytety inwestycyjne w kontekście wykorzystania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (tzw. Aneks D bis).

W rezultacie priorytety inwestycyjne i powiązane z nimi zalecenia dla Polski z 2019 r. i 2020 r. stały się istotnym punktem odniesienia w programowaniu wykorzystania środków polityki spójności.

Zalecenia dla Polski przyjęte przez Radę w lipcu 2019 r. obejmowały m.in.:

- Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Wspieranie wysokiej jakości kształcenia i umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych.
- Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym poprzez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami. Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje, transport, w szczególności jego zrównoważony charakter, na infrastrukturę cyfrową i energetyczną, opiekę zdrowotną oraz czystsza energię, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Poprawę otoczenia regulacyjnego, w szczególności poprzez zwiększenie roli konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym.

Natomiast w aneksie D do Sprawozdania Krajowego dla Polski 2019, Komisja Europejska wskazała na następujące priorytety inwestycyjne²³:

²³ Sprawozdanie krajowe – Polska 2019.

2021/1060

Cel polityki 1: Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa

- wspieranie ryzykownych elementów inwestycji przedsiębiorstw w badania i rozwój, w tym linii pilotażowych, wczesnej walidacji produktów, certyfikacji i zaawansowanych systemów produkcji;
- ułatwianie wdrażania inicjatyw i projektów opartych o współpracę nauki i biznesu w celu umożliwienia szerszej komercjalizacji wyników badań naukowych oraz zapewnienia innowacyjnych i opartych na badaniach naukowych rozwiązań dla przedsiębiorstw;
- budowanie masy krytycznej badań naukowych i przyciąganie talentów w strategicznych obszarach inteligentnej specjalizacji;
- rozwijanie sieci kontaktów i współpracy w zakresie badań i rozwoju (wewnątrz regionów, na szczeblu regionalnym, za pomocą klastrów oraz na szczeblu międzynarodowym, w tym w ramach strategii dla regionu Morza Bałtyckiego), zwłaszcza w ramach inteligentnej specjalizacji i w celu wspierania prawdziwie innowacyjnych projektów oraz zapewnienia lepszej integracji z regionalnymi i globalnymi sieciami innowacyjnymi;
- zwiększenie konkurencyjności i umiędzynarodowienia małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności poprzez wspieranie działań zwiększających wydajność, takich jak poprawa technologii, praktyk zarządzania i umiejętności w miejscu pracy w celu lepszej integracji w globalnych łańcuchach wartości, ułatwienie dostępu do zaawansowanych usług dla przedsiębiorstw czy dalsze stymulowanie środowiska przedsiębiorczości, w tym rozwój klastrów przemysłowych, zacieśnienie współpracy między małymi i średnimi przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi, a także trwałe zaangażowanie małych i średnich przedsiębiorstw w rozwój obszarów inteligentnej specjalizacji;
- modernizacja i przyspieszenie administracji elektronicznej, w tym e-zdrowia;
- wspieranie wdrażania technologii cyfrowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w celu zwiększenia ich wydajności i efektywności;
- promowanie umiejętności cyfrowych, w tym podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywanie, aby wypełnić lukę pomiędzy zapotrzebowaniem na wykwalifikowanych pracowników z odpowiednimi umiejętnościami cyfrowymi a ich dostępnością;
- rozwijanie umiejętności w obszarach inteligentnej specjalizacji, innowacyjnych modeli biznesowych, transferu technologii i zarządzania innowacjami, również jako integralna część innych inwestycji w ramach celu strategicznego 1;
- wzmocnienie uczenia się w miejscu pracy w obszarach inteligentnej specjalizacji;
- uruchomienie ultraszybkich sieci szerokopasmowych na obszarach, na których występują przypadki zawodności rynku.

Cel polityki 2: Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa

- zwiększenie udziału niskoemisyjnej i bardziej ekologicznej produkcji energii oraz zmniejszenie zużycia energii poprzez gruntowną termomodernizację budynków publicznych i prywatnych, zastąpienie kotłów na paliwa kopalne instalacjami o niskim poziomie emisji dwutlenku węgla (w tym inwestycje w związaną z nimi infrastrukturę lub systemy ciepłownicze), któremu towarzyszyć będzie termomodernizacja budynków (uwzględniając bieżące działania w ramach inicjatywy na rzecz regionów rozwijających się) czy zwiększenie generacji rozproszonej z odnawialnych źródeł energii wraz z powiązaną infrastrukturą;
- dalszy rozwój systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych w aglomeracjach powyżej 10 000 mieszkańców, z myślą o przyczynieniu się do realizacji strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, a także inwestycje w efektywność wykorzystania wody;
- ochrona przed klęskami żywiołowymi i zapobieganie im, przy priorytetowym traktowaniu rozwiązań opartych na ekosystemach, w tym poprzez wymianę najlepszych praktyk i wykorzystanie dostępnych zasobów wspólnie z sąsiednimi regionami i krajami, np. w regionie Morza Bałtyckiego;
- wdrożenie planów adaptacji miast do zmiany klimatu;
- wspieranie recyklingu odpadów komunalnych i efektywnego gospodarowania zasobami w małych i średnich przedsiębiorstwach;
- podnoszenie świadomości obywateli oraz małych i średnich przedsiębiorstw w celu wywołania zmiany ich zachowań;
- promowanie zintegrowanego, czystego i bezpiecznego transportu publicznego oraz aktywnych form mobilności, zgodnie z planami zrównoważonej mobilności miejskiej, w szczególności w celu poprawy połączeń miast z ich strefami dojazdu.

Cel polityki 3: Lepiej połączona Europa

- wyeliminowanie luk w kolejowej sieci TEN-T oraz wsparcie przejścia od transportu drogowego do kolejowego i innych zrównoważonych form transportu;
- usunięcie różnic regionalnych w drogowej sieci TEN-T, zwłaszcza na północy Polski;
- poprawa dostępności transportu publicznego na obszarach peryferyjnych, wiejskich i transgranicznych;
- dalsze ograniczenie wpływu transportu na środowisko i poprawa jego bezpieczeństwa.

Cel polityki 4: Europa o silniejszym wymiarze społecznym

- poprawa dostępu do zatrudnienia, w szczególności w przypadku osób długotrwale bezrobotnych, a także osób nieaktywnych zawodowo, w celu zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, jak również w celu modernizacji instytucji rynku pracy, wspierania możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji, w tym dla pracowników z zagranicy, oraz lepszego przewidywania zmian poprzez:
 - modernizację publicznych służb zatrudnienia;
 - zapewnienie przystępnych cenowo, wysokiej jakości usług opieki nad dziećmi poniżej 3 lat oraz poprawę równowagi między życiem zawodowym i prywatnym, w tym poprzez elastyczne formy zatrudnienia;
 - zwiększenie potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych;
 - dalszy rozwój i koordynację prognozowania rynku pracy i zapotrzebowania na umiejętności oraz polityk w tych dziedzinach;
 - podnoszenie podstawowych umiejętności i promowanie uczenia się dorosłych;
- zapewnienie równego dostępu do kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz poprawy ich jakości, skuteczności i adekwatności do potrzeb rynku pracy poprzez:
 - wspieranie rozwoju kompetencji kluczowych, w tym umiejętności cyfrowych, umiejętności na rzecz innowacji i przedsiębiorczości, a także w celu zwalczania stereotypów na wszystkich poziomach nauczania;
 - poprawę dopasowania kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy;
 - promowanie doskonałości w nauczaniu i uczeniu się w ramach szkolnictwa wyższego, w tym zwiększania współpracy międzynarodowej i mobilności oraz poprawy skuteczności systemu zapewniania jakości;
 - rozwijanie kompetencji nauczycieli i zwiększanie atrakcyjności ich zawodu;
 - poprawę dostępu do wysokiej jakości infrastruktury i usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem;
 - zwiększanie włączającego charakteru oraz jakości kształcenia i szkolenia oraz wspierania poszczególnych osób uczących się, pochodzących z grup defaworyzowanych,
 - wspieranie poradnictwa zawodowego, doradztwa, dobrej jakości i skutecznych systemów przyuczania do zawodu i praktyk zawodowych oraz systemów walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego;
- wspieranie aktywnego włączenia, rozwiązania problemu deprivacji materialnej i wspierania integracji społeczno-gospodarczej cudzoziemców poprzez:
 - wspieranie zintegrowanych działań na rzecz aktywnego włączenia mających dotrzeć do większej liczby osób ze środowisk defaworyzowanych;

- wzmocnienie systemu wsparcia rodziny oraz przyspieszenie procesu deinstytucjonalizacji, w szczególności w odniesieniu do dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej;
- opracowanie i wdrożenie ram integracji cudzoziemców;
- promowanie aktywnego i zdrowego starzenia się, poprawa równego i szybkiego dostępu do wysokiej jakości, zrównoważonych i przystępnych cenowo usług oraz w celu poprawy dostępności, skuteczności i odporności systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej poprzez:
 - wspieranie dostępności produktów i usług, a także infrastruktury mieszkaniowej i infrastruktury sprzyjającej włączeniu społecznemu dla osób z niepełnosprawnościami/osób z ograniczeniami funkcjonalnymi;
 - wspieranie przejścia z opieki szpitalnej/instytucjonalnej na przystępne cenowo i wysokiej jakości usługi w zakresie opieki domowej i usługi środowiskowe, a także w celu koordynacji opieki zdrowotnej, opieki społecznej i opieki długoterminowej;
 - wspieranie równego dostępu do przystępnych cenowo usług opieki zdrowotnej, w szczególności dla grup defaworyzowanych, a także w celu wzmocnienia podstawowej opieki zdrowotnej, integracji opieki, promocji zdrowia, profilaktyki zdrowotnej i cyfrowych rozwiązań w zakresie zdrowia;
 - wsparcie planowania i prognozowania dotyczącego zasobów ludzkich w opiece zdrowotnej, a także podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywania personelu medycznego i personelu opieki długoterminowej.

Cel polityki 5: Europa bliżej obywateli

- wzmocnienie roli obszarów metropolitalnych jako siły napędowej wzrostu, innowacji i wydajności;
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom niekontrolowanego rozrastania się miast, w tym zanieczyszczeniu powietrza, oraz w celu racjonalizacji świadczenia usług publicznych, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych i w ich aglomeracjach;
- przyspieszenie społeczno-gospodarczej rewitalizacji obszarów podupadających, w szczególności w małych i średnich miastach, w tym w ubogich dzielnicach miejskich, strefach przemysłowych i w regionach transformacji przemysłowej i niskoemisyjnej (również poprzez uwzględnienie wyników inicjatywy dla regionów górniczych w transformacji);
- wzmocnienie powiązania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, w szczególności poprzez inwestycje w inteligentne i innowacyjne rozwiązania w dziedzinie transportu;
- łagodzenie skutków zmian demograficznych i ubóstwa, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Ponadto, w aneksie D Komisja wskazała również elementy niezbędne dla skutecznej realizacji ww. priorytetów. Wśród tych elementów znalazły się m.in.: wzmocnienie zdolności beneficjentów, odpowiednie uczestnictwo i zwiększenie zdolności partnerów społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego, uproszczenie procedur i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów czy szersze wykorzystanie instrumentów finansowych lub wkładów do „modułu państwa członkowskiego” w ramach InvestEU.

Zalecenia dla Polski przyjęte przez Radę w lipcu 2020 r. obejmowały m.in.:

- Podjęcie działań niezbędnych do skutecznego zaradzenia skutkom pandemii COVID-19 oraz do wsparcia odbudowy gospodarki.
- Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, w szczególności przez udoskonalanie elastycznych form organizacji pracy i pracy w obniżonym wymiarze czasu. Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym. Podnoszenie umiejętności cyfrowych. Dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.
- Kontynuowanie wysiłków na rzecz zapewnienia przedsiębiorstwom dostępu do finansowania i płynności. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, wspierających odbudowę gospodarki. Ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową.
- Poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów, zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowanie partnerów społecznych w proces kształtowania polityk.

Natomiast w aneksie D do Sprawozdania Krajowego dla Polski 2020 znalazły się priorytety inwestycyjne dla FST określone dla trzech regionów w procesie transformacji: Śląska, Wielkopolski i podregionu wałbrzyskiego w woj. dolnośląskim.

Bliskie powiązanie Semestru europejskiego z polityką spójności występuje też w trakcie przeprowadzania przeglądu śródkresowego (art. 18 ust.1 lit. a)). Podczas przeprowadzania rewizji programów należy uwzględnić zalecenia dla państwa członkowskiego przyjęte w ramach Semestru europejskiego z 2024 r.

Ponadto utrzymanie mechanizmu warunkowości makroekonomicznej potwierdza rosnące znaczenie koordynacji realizacji strategicznych celów UE poprzez konkretne narzędzia, w tym też politykę spójności (art. 19 rozporządzenia ogólnego). W tym przypadku KE może proponować państwom członkowskim zmiany w programach, uwzględniające w większym stopniu stosowne zalecenia.

Szczególne powiązania pomiędzy Semestrem europejskim a EFS+ są przedstawione w części poświęconej rozporządzeniu ws. EFS+, w rozdziale 2.2. **Cele EFS+.**

Koordinacja z funduszami DG Home

Zakres obowiązywania przepisów: FAMI, FBW, IZGW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motywy: (2), (9), (33), (59),
- art. 1 – przedmiot i zakres stosowania,
- art. 2 – definicje,
- art. 11 – treść umowy partnerstwa,
- art. 15 – warunki podstawowe,
- art. 21 – przygotowanie i przedłożenie programów,
- art. 22 – treść programów,
- art. 24 – zmiana programów,
- art. 36 – pomoc techniczna państw członkowskich,
- art. 63 – kwalifikowalność,
- art. 90 – płatności zaliczkowe,
- art. 98 – treść i przedkładanie zestawień wydatków,
- załącznik IV – wzór dla programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW.

2021/1060

Włączenie do rozporządzenia ogólnego funduszy zarządzanych przez Dyрекję Generalną KE ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (tzw. fundusze DG HOME), stanowi nowość w stosunku do legislacji z perspektywy finansowej 2014–2020. **Na bazie art. 322 TFUE, rozporządzenie ogólne w części dotyczącej zasad finansowych objęło swoimi przepisami trzy następujące fundusze DG HOME:**

- Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, FAMI (ang. *Asylum, Migration and Integration Fund*, AMIF);
- Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, FBW (ang. *Internal Security Fund*, ISF);
- Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (IZGW) w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (ang. *Border Management and Visa Instrument*, BMVI).

Każdy z ww. funduszy regulowany jest odrębnym rozporządzeniem. **Celem włączenia wybranych regulacji, dotyczących funduszy DG HOME w zakres przepisów rozporządzenia ogólnego dla polityki spójności, była poprawa koordynacji i harmonizacja zasad wdrażania funduszy unijnych w formule zarządzania dzielonego.** Przy czym należy zwrócić uwagę, że przepisy

rozporządzenia ogólnego nie mają zastosowania do komponentów FAMI, FBW oraz IZGW wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, z wyjątkiem pomocy technicznej z inicjatywy Komisji Europejskiej.

2021/1060

Przepisy finansowe stanowią jedyny wspólny obszar funduszy DG Home oraz funduszy polityki spójności. W szczególności, zgodnie z dokładnym wskazaniem art. 1 ust. 3 mówiącym o przedmiocie i zakresie stosowania przepisów rozporządzenia ogólnego, art. 5, art. 14, art. 19, tytuł III rozdział II: Rozwój terytorialny (art. 28-34) oraz tytuł VIII Ramy Finansowe (art. 108-112) rozporządzenia ogólnego nie mają zastosowania do FAMI, FBW i IZGW. Oznacza to, że fundusze DG Home realizują inne cele niż to wynika z art. 5 rozporządzenia ogólnego. Ponadto ich środki nie podlegają transferom do InvestEU na mocy art. 14 rozporządzenia ogólnego czy warunkowości makroekonomicznej (art. 19).

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 6 rozporządzenia ogólnego, przepisy rozporządzeń regulujących funkcjonowanie funduszy DG HOME oraz przepisy finansowe rozporządzenia ogólnego polityki spójności nie mogą stać ze sobą w sprzeczności (w tym zakresie, w którym odnoszą się do tych samych aspektów). W przypadku wątpliwości dotyczących stosowania przepisów rozporządzenia ogólnego oraz przepisów rozporządzeń poszczególnych funduszy, nadrzędny charakter ma rozporządzenie ogólne.

W ramach umowy partnerstwa, stanowiącej kluczowy dokument strategiczny, **wymagany jest opis komplementarności i synergii** między funduszami objętymi umową partnerstwa, FAMI, FBW, IZGW i innymi instrumentami unijnymi dla każdego z wybranych celów polityki spójności oraz celu szczegółowego FST.

Cele polityki w odniesieniu do FAMI, FBW i IZGW zostały określone w odpowiednich rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. Ich ograniczona liczba koncentrująca wsparcie ma lepiej przyczynić się do realizacji unijnych priorytetów i poszczególnych zadań funduszy. Cele szczegółowe w ramach FAMI, FBW i IZGW pełnią tę samą rolę, jaką priorytety w funduszach polityki spójności.

W odniesieniu do wypełnienia warunków podstawowych, horyzontalny warunek podstawowy, dotyczący narzędzi i zdolności umożliwiających skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa (określony w załączniku III do rozporządzenia ogólnego), nie ma zastosowania dla programów wspieranych z funduszy DG HOME (art. 15 ust.1).

Dla każdego ww. funduszu opracowywane są Programy Krajowe, które regulowane są m.in. przez przepisy rozporządzenia ogólnego dla polityki spójności. Wymogi związane z przygotowaniem, składaniem i modyfikacją programów opisane są w art. 21 dotyczącym przygotowania i przedkładania programów, art. 22 dotyczącym treści programów oraz art. 24 mówiącym o zasadach zmiany programów. Państwa członkowskie są zobowiązane do przedłożenia do KE programów finansowanych z funduszy DG HOME nie później niż po trzech miesiącach od daty wejścia w życie rozporządzenia ogólnego lub rozporządzeń odnoszących się do poszczególnych funduszy, zależnie od tego, które jest późniejsze. **Programy te są przygotowywane zgodnie ze wzorem podanym w załączniku VI do rozporządzenia ogólnego** (podczas gdy dla programów polityki spójności obowiązuje wzór programu wskazany

w załączniku V). Każdy program korzysta ze wsparcia jednego z funduszy oraz obejmuje cel szczegółowy i cele szczegółowe pomocy technicznej.

Pod względem wymogów dotyczących zawartości programów, **w przypadku programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW** (poza elementami podstawowymi i wspólnymi dla wszystkich programów, składającymi się na podsumowanie głównych wyzwań) **należy uwzględnić:**

- postępy we wdrażaniu dorobku prawnego UE i planów działania;
- uzasadnienie wyboru określonych celów szczegółowych;
- opis wyzwań zawartych w zaleceniach dla poszczególnych krajów i innych powiązanych zaleceniach UE skierowanych do państw członkowskich.

W omawianych programach, w sekcji opisującej główne wyzwania, nie ma jednak wymogu uwzględniania opisu kilku innych ogólnych elementów wymaganych dla programów polityki spójności, tj.: różnic społecznych, gospodarczych i terytorialnych, jak też nierówności; niewydolności rynku; strategii makroregionalnych i strategii na rzecz basenu morskiego, w których uczestniczą państwa członkowskie i regiony. Dodatkowo, **w planie finansowym**, który także składa się na strukturę programu, w przypadku programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW dla każdego celu szczegółowego **należy zawrzeć tabelę określającą łączne alokacje finansowe według rodzaju działania, wkład krajowy oraz udział wkładów publicznych i prywatnych.**

W odniesieniu do poszczególnych celów szczegółowych programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW, w odróżnieniu od pozostałych, należy podać: opis początkowej sytuacji, wyzwań i odpowiedzi wspieranych z funduszu; wskazanie działań wdrożeniowych; orientacyjny wykaz działań i ich zakładany wkład w osiąganie celów szczegółowych; uzasadnienie wsparcia operacyjnego, działań szczególnych, pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i działań, o których mowa w rozporządzeniu ws. FAMI (w stosownych przypadkach); wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu wraz z odnośnymi celami pośrednimi i celami końcowymi; orientacyjny podział zaprogramowanych środków według rodzaju interwencji, przy czym rodzaje interwencji opierają się na nomenklaturze określonej w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. W okresie programowania państwo członkowskie może dokonać przesunięcia alokacji pomiędzy typami działań w obrębie tego samego celu szczegółowego. Dodatkowo, można przesunąć do danego priorytetu w obrębie tego samego funduszu kwotę wynoszącą do 15% początkowej alokacji dla innego priorytetu. Takie zmiany uważa się za nieistotne i nie wymagają one decyzji Komisji zatwierdzającej zmianę programu (art. 24 ust. 5).

Kluczową płaszczyzną, na której regulowane są powiązania i różnice pomiędzy funduszami polityki spójności i funduszy DG HOME są zasady finansowania. Odnosi się do tego m.in. art. 90 dotyczący płatności zaliczkowych, który w ust. 4 wskazuje na derogację od struktury wypłacania płatności zaliczkowych w postaci rocznych rat w odniesieniu do każdego funduszu, opisanej w ust. 2 tego samego artykułu. Szczegółowe zasady płatności zaliczkowych dla programów finansowanych FAMI, FBW i IZGW są określone w całości przepisami rozporządzeń odnoszącymi się bezpośrednio do tych funduszy.

Powiązania finansowania pomiędzy dwoma rodzajami funduszy określa także art. 98, który mówi o treści i przedkładaniu zestawień wydatków. W ust. 8 wskazuje się, że w ramach pakietu dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności, wymienionych w ust. 1 tego samego artykułu, państwo członkowskie musi przedłożyć za ostatni rok obrachunkowy końcowe sprawozdanie z wykonania lub najbardziej aktualne roczne sprawozdanie z wykonania odnoszące się do FAMI, FBW i IZGW. Aby uprościć wdrażanie programów DG HOME, oraz aby generalnie zmniejszyć obciążenia administracyjne, pomocy technicznej należy udzielać przy zastosowaniu jedynie opcji stawki ryczałtowej. W odniesieniu do programów wspieranych w ramach FAMI, FBW oraz IZGW należy utrzymać połączenie zadań w zakresie księgowania wydatków z zadaniami instytucji zarządzającej, aby usprawnić wykonywanie obowiązków związanych z zarządzaniem programem.

Synergia z InvestEU

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (20),
- art. 14 – korzystanie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i EFMRA za pośrednictwem Programu InvestEU.

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 11 ust 1 lit (g) – treść mowy partnerstwa.

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia ogólnego, **część środków z polityki spójności może zostać przeznaczona na wkład do programu InvestEU, stanowiącego mechanizm wsparcia inwestycji.** Maksymalna wielkość dopuszczalnego wkładu to 5% początkowej alokacji krajowej EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA. W pierwszych latach perspektywy finansowej 2021–2027 wkład w wysokości do 2% początkowej alokacji krajowej ww. funduszy może zostać zaplanowany w umowie partnerstwa. Zgodnie z art. 11 ust 1 lit. (g), w przypadku państwa decydującego się na taki wkład, w umowie partnerstwa musi znaleźć się odpowiednia adnotacja, wraz ze wskazaniem wielkości wkładu do InvestEU, w podziale na fundusze i kategorie regionów.

Od 1 stycznia 2023 r. przekazanie wkładu w wysokości do 3% może być dokonane w drodze jednej lub wielu zmian programu, za zgodą właściwej instytucji zarządzającej (art. 14 ust. 1). Wkład do programu InvestEU powinien przyczyniać się do realizacji celów ustanowionych w umowie partnerstwa lub w odpowiednim programie, oraz wspierać inwestycje w kategoriach regionów wnoszących ten wkład. Środki te są wdrażane zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu ws. InvestEU i nie stanowią przesunięć zasobów na podstawie art. 26 rozporządzenia ogólnego.

Zgodnie z art. 14 ust. 2. rozporządzenia ogólnego, **państwa członkowskie określają całkowitą kwotę wkładu na każdy rok w podziale na fundusze i kategorie regionów**. W przypadku umowy partnerstwa możliwa jest alokacja zasobów z bieżącego i przyszłego roku kalendarzowego. W przypadku wniosku o zmianę programu możliwa jest alokacja zasobów jedynie na przyszłe lata kalendarzowe. Wkład do programu InvestEU jest przeznaczony do tworzenia rezerw na część gwarancji UE w ramach modułu państw członkowskich (ang. *the EU guarantee under the Member State compartment*) oraz na rzecz Centrum Doradztwa InvestEU (art. 14 ust. 3).

W przypadku każdej umowy o wniesienie wkładu, zobowiązania budżetowe zaciągane są przez Komisję w rocznych ratach, w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2027 r. (art. 14 ust. 3).

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia ws. InvestEU ustanowienie części gwarancji UE w ramach modułu państw członkowskich uzależnione jest od zawarcia **umowy o przyznanie wkładu** między danym państwem członkowskim a Komisją. Umowa o przyznanie wkładu do InvestEU jest zawierana łącznie z przyjętą decyzją o zmianie programu (art. 14 ust. 4).

Jeśli:

- umowa o przyznanie wkładu nie została zawarta w terminie czterech miesięcy od daty decyzji Komisji w sprawie przyjęcia umowy partnerstwa – kwotę wskazaną w umowie partnerstwa przeznacza się na program lub programy w ramach funduszu wnoszącego wkład i kategorii regionu, na wniosek państwa członkowskiego (art. 14 ust 4);
- umowa w sprawie gwarancji nie została zawarta w terminie dziewięciu miesięcy od daty zawarcia umowy o przyznanie wkładu – umowę tę rozwiązuje się lub przedłuża (art. 14 ust 5).

W przypadku zakończenia udziału danego państwa członkowskiego w InvestEU, na mocy art. 14 ust. 5 i 6 rozporządzenia ogólnego, **kwoty wpłacone na rzecz wspólnego funduszu rezerw zostają odzyskane jako wewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel** (zgodnie z art. 21 ust. 5 rozporządzenia finansowego). W takim przypadku państwo członkowskie przedkłada wniosek o zmiany w programie w celu wykorzystania kwot odzyskanych i kwot przyznanych na przyszłe lata kalendarzowe. Rozwiązanie umowy o przyznanie wkładu lub zmiana takiej umowy następują równocześnie z przyjęciem decyzji zmieniających dany program lub programy (art. 10 ust. 5). W przypadku gdy umowa w sprawie gwarancji nie została należycie wykonana w terminie czterech lat od daty jej zawarcia, umowa o przyznanie wkładu zostaje zmieniona. Państwo członkowskie może wystąpić z wnioskiem o to, by kwoty wniesione do gwarancji UE i pokryte zobowiązaniem w umowie w sprawie gwarancji, lecz nieobejmujące potwierdzonych gwarancją pożyczek, instrumentów kapitałowych ani innych instrumentów obarczonych ryzykiem, były traktowane zgodnie z ust. 5 niniejszego artykułu.

W odniesieniu do kwot, które mają zostać ponownie wykorzystane w programie, zgodnie z ust. 4, 5 i 6 art. 14, termin umorzenia zobowiązań określony w art. 105 ust. 1 rozpoczyna się w roku, w którym zaciągnięto stosowne zobowiązania budżetowe.

Polska nie zaplanowała przesunięcia środków z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności ani EFMRA na poziomie umowy partnerstwa. Nie wyklucza to jednak możliwości dokonywania takich transferów w drodze zmian programów, począwszy od 1 stycznia 2023 r.

4. KONCENTRACJA TEMATYCZNA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, FST, EFMRA, programy Interreg.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- motyw (34),
- art. 4 – koncentracja tematyczna wsparcia z EFRR.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 7 – spójność i koncentracja tematyczna,
- art. 9 ust. 2 – partnerstwo (koncentracja środków EFS+ na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego).

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 15 – koncentracja tematyczna.

Rozporządzenie nr 2021/1056 ws. FST:

- art. 2 – cel szczegółowy.

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (9),
- motyw (29),
- art. 5 – cele polityki,
- art. 10 – przygotowanie i przedłożenie umowy partnerstwa,
- art. 11 ust. 1 lit. c – treść umowy partnerstwa,
- art. 36 – pomoc techniczna państw członkowskich,
- art. 104 – korekty finansowe dokonywane przez Komisję,
- art. 105 – zasady i reguły dotyczące umorzeń,
- art. 108 ust. 2 – zasięg geograficzny wsparcia w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” – kategorie regionów,
- art. 110 ust. 1 lit. e – zasoby na cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz cel „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) – zasoby dla regionów najbardziej oddalonych.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 – cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności,
- art. 11 – zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 4 ust. 1 – cele szczegółowe,
- art. 10 – wsparcie dla osób najbardziej potrzebujących,
- art. 11 – wsparcie na zatrudnienie ludzi młodych.

W motywie (9) rozporządzenia ogólnego podkreślono, że fundusze muszą skoncentrować wsparcie na ograniczonej liczbie celów polityki. Ma to zagwarantować właściwą realizację priorytetów UE. **Podstawę koncentracji tematycznej stanowią cele polityki zdefiniowane w art. 5 rozporządzenia ogólnego i cele szczegółowe bądź specyficzne określone w odpowiednich rozporządzeniach.**

Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. c rozporządzenia ogólnego, państwa członkowskie zobowiązane są do ujęcia w umowie partnerstwa informacji o wstępnej alokacji środków na fundusze objęte umową, w podziale na cele polityki i cel szczegółowy FST, z uwzględnieniem specyficznych dla poszczególnych funduszy zasad koncentracji tematycznej. **Wyłączone z podstawy obliczania wymogów koncentracji tematycznej są kwoty przeznaczane przez państwa członkowskie na pomoc techniczną** (art. 36 ust. 1).

Szczegółowe przepisy regulujące koncentrację tematyczną dla FST, EFRR i EFS+ zostały zawarte w odpowiednich rozporządzeniach i omówione poniżej.

4.1. KONCENTRACJA TEMATYCZNA DLA FST

W przypadku środków FST (niezależnie od źródła pochodzenia), w tym ewentualnych środków transferowanych do niego z EFRR i EFS+, **koncentracja wsparcia ma dotyczyć wyłącznie celu szczegółowego** ustanowionego dla tego funduszu. Oznacza to, że:

- Środki FST w 100% przyczyniają się do realizacji celu szczegółowego określonego w art. 2 rozporządzenia ws. FST i nie przyczyniają się bezpośrednio do realizacji żadnych innych celów polityki spójności.
- Transferowane środki z EFRR i EFS+ nie zaliczają się do koncentracji tematycznej ustanowionej dla EFRR i EFS+ (motyw (29) rozporządzenia ogólnego). Stają się one środkami FST i podlegają wyłącznej koncentracji dla tego funduszu.

4.2. KONCENTRACJA TEMATYCZNA DLA EFRR

W motywie (34) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności podkreślono, że **wsparcie z EFRR w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” powinno koncentrować się na dwóch celach polityki: CP 1 i CP 2.**

Zgodnie z art. 4 ww. rozporządzenia, koncentracja tematyczna EFRR może być określona na poziomie krajowym lub na poziomie kategorii regionu (art. 4 ust. 1). **Decyzję o poziomie koncentracji tematycznej podejmują państwa członkowskie na cały okres programowania**, a stosowna informacja musi być zawarta w umowie partnerstwa (art. 4 ust. 3).

2021/1060

Na potrzeby koncentracji tematycznej na poziomie krajowym (art. 4 ust. 4), zdefiniowano trzy grupy krajów w zależności od poziomu wskaźnika DNB²⁴. Z kolei na potrzeby koncentracji tematycznej na poziomie kategorii regionu (art. 4 ust. 5) stosowana będzie klasyfikacja według kategorii regionów, zgodnie z art. 108 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

Wymagane pułapy koncentracji tematycznej na poziomie krajowym i kategorii regionu określone zostały w art. 4 ust. 6. Zgodnie z nimi, z całkowitej alokacji EFRR należy przeznaczyć (z wyłączeniem pomocy technicznej):

- co najmniej 85% środków na CP 1 i CP 2, w tym co najmniej 30% na CP 2 – dotyczy to:
 - państw, w których DNB jest równy lub powyżej 100% średniej UE (w przypadku koncentracji na poziomie krajowym) – grupa 1;
 - regionów lepiej rozwiniętych (w przypadku koncentracji na poziomie kategorii regionu);
- co najmniej 40% na CP 1 i co najmniej 30% na CP 2 – dotyczy to:
 - państw, w których DNB jest równy lub zawiera się w przedziale 75–100% średniej UE (w przypadku koncentracji na poziomie krajowym) – grupa 2;
 - regionów w okresie przejściowym (w przypadku koncentracji na poziomie kategorii regionu);
- co najmniej 25% na CP 1 i co najmniej 30% na CP 2 – dotyczy to:
 - państw, w których DNB jest niższy niż 75% średniej UE (w przypadku koncentracji na poziomie krajowym) – grupa 3;
 - regionów słabiej rozwiniętych (w przypadku koncentracji na poziomie kategorii regionu).

Regiony najbardziej oddalone oraz wyspiarskie państw członkowskich otrzymujących wsparcie z Funduszu Spójności zostały zakwalifikowane do grupy 3 (art. 4 ust. 4). Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 12, z koncentracji tematycznej wyłączono dodatkowe finansowanie dla północnych, słabo zaludnionych obszarów, o którym mowa w art. 104 ust. 1 lit. e rozporządzenia ogólnego.

Koncentracją tematyczną objęte zostały wszystkie cele szczegółowe zdefiniowane w art. 3 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności dla CP 1 i CP 2. **Wyjątek stanowią dwa cele szczegółowe**, które w końcowej fazie negocjacji zostały przeniesione z CP 3:

²⁴ Wskaźnik ten rozumiany jest jako stosunek dochodu narodowego brutto na mieszkańca państwa członkowskiego, mierzonego według standardów siły nabywczej i obliczonego na podstawie danych unijnych za okres 2015–2017, do średniego dochodu narodowego brutto na mieszkańca, według standardów siły nabywczej 27 państw członkowskich dla tego samego okresu odniesienia.

- cel szczegółowy 5 „udoskonalanie łączności cyfrowej” przeniesiony do CP 1;
- cel szczegółowy 8 „wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej” przeniesiony do CP 2.

W przypadku celu szczegółowego 5, 40% zasobów EFRR tego celu uwzględnia się przy obliczaniu spełnienia wymogów koncentracji tematycznej dla CP 1 (art. 4 ust. 8). Przy czym środki te nie mogą przekraczać 40% minimalnych wymogów koncentracji tematycznej dla CP 1 określonej w art. 4 ust. 6.

2021/1060

W przypadku celu szczegółowego 8, 50% zasobów EFRR tego celu uwzględnia się przy obliczaniu spełnienia wymogów koncentracji tematycznej dla CP 2 (art. 4 ust. 9). Przy czym środki te nie mogą przekraczać 50% minimalnych wymogów koncentracji tematycznej dla CP 2 określonej w art. 4 ust. 6.

Środki przeznaczane na każdy z tych celów szczegółowych są programowane w ramach dedykowanych priorytetów.

Środki z Funduszu Spójności mogą być częściowo wliczane do koncentracji tematycznej dla CP 2 (art. 4 ust. 7). Warunkiem jest przeznaczenie przez państwo członkowskie ponad 50% krajowej alokacji Funduszu Spójności na CP 2, po odliczeniu:

- pomocy technicznej,
- transferów na rzecz CEF, zgodnie z art. 110 ust. 3 rozporządzenia ogólnego,
- wydatków na cel szczegółowy 8.

Decyzję o wliczaniu środków z Funduszu Spójności do koncentracji tematycznej dla CP 2, państwo członkowskie zobowiązane jest uwzględnić w umowie partnerstwa. Polska nie będzie korzystała z tej możliwości.

Ponadto **do koncentracji tematycznej EFRR wlicza się środki przeznaczone na zrównoważony rozwój obszarów miejskich**, zaprogramowane w ramach priorytetów odpowiadających CP 1 i CP 2 (art. 11 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności). W szczególności są to środki przeznaczone na rozwiązywanie wyzwań środowiskowych i klimatycznych oraz wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych dla celów innowacyjnych.

W tym kontekście należy zaznaczyć, że państwa członkowskie mają obowiązek przeznaczenia **co najmniej 8% zasobów EFRR na poziomie krajowym w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” na zrównoważony rozwój obszarów miejskich** (art. 11 ust. 2), w ramach tzw. koncentracji terytorialnej. Zasoby te pomniejsza się o wydatki na pomoc techniczną oraz o środki EFRR transferowane do FST na podstawie art. 27 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

Wymogi koncentracji tematycznej dla CP 1 i CP 2 oraz wymogi koncentracji terytorialnej dla obszarów miejskich nie sumują się, a nakładają się na siebie.

Koncentracja tematyczna musi zostać utrzymana przez cały okres programowania (art. 4 ust. 10). Dotyczy to również sytuacji przesunięcia alokacji z EFRR między priorytetami

programu lub między programami oraz podczas przeglądu śródkresowego, zgodnie z art. 18 rozporządzenia ogólnego.

W przypadku umorzenia zobowiązań zgodnie z art. 105 rozporządzenia ogólnego lub w przypadku dokonania korekt finansowych przez KE zgodnie z art. 104 tego rozporządzenia, nie dokonuje się ponownej oceny spełniania wymogów dotyczących koncentracji tematycznej (art. 4 ust. 11 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

2021/1060

Koncentracja EFRR w ramach Umowy Partnerstwa 2021–2027

Polska, której wskaźnik DNB znajduje się poniżej 75% średniej UE, wybrała koncentrację tematyczną na poziomie krajowym. Wybór ten został wskazany w Umowie Partnerstwa 2021–2027. W konsekwencji Polska zobowiązana jest przeznaczyć w ramach programów realizujących cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” co najmniej 25% krajowych środków EFRR na CP 1 (ok. 11,4 mld EUR) i przynajmniej 30% na CP 2 (ok. 13,7 mld EUR).

Polska zobowiązała się również w Umowie Partnerstwa do przeznaczenia minimum 8% środków EFRR (ok. 3,6 mld EUR) w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych, (miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, największych polskich miast objętych instrumentem ZIT w latach 2014–2020, a także innych miejskich obszarów wskazanych na podstawie uzasadnienia w programach regionalnych).

Ponadto w UP 2021–2027 oszacowano, że w ramach polityki spójności ok. 10 mld EUR może zostać przeznaczonych na działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w formie dedykowanych instrumentów, we właściwych programach krajowych i regionalnych.

4.3. KONCENTRACJA TEMATYCZNA W ROZPORZĄDZENIU WS. EFS+

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 7 – spójność i koncentracja tematyczna,
- art. 9 – partnerstwo.

Włączenie społeczne

Największym i najistotniejszym elementem koncentracji tematycznej w EFS+ jest konieczność alokowania minimum **25% środków EFS+** dostępnych w zarządzaniu dzielonymi **na obszar włączenia społecznego**. Koncentracja tematyczna w tym zakresie liczona jest na podstawie alokacji finansowej w celach szczegółowych od h) do l), określonych w artykule 4 rozporządzenia ws. EFS+.

Walka z ubóstwem dzieci

W art. 7 ust. 3 zawarto informacje na temat koncentracji tematycznej dotyczącej walki z ubóstwem dzieci. W przypadku państw, dla których wskaźnik AROPE²⁵ jest wyższy niż średnia unijna w oparciu o dane z lat 2017–2019, istnieje konieczność **alokowania na ten cel co najmniej 5% środków EFS+ w celach szczegółowych f), h)-l)**. Natomiast pozostałe państwa są zobligowane do przeznaczenia na walkę z ubóstwem dzieci odpowiedniej kwoty na podstawie analizy sytuacji w tym obszarze i może ona wynieść 0, o ile analiza wykaże, że nie ma potrzeby alokowania żadnych środków w tym obszarze. Polska znajduje się wśród państw z tej drugiej grupy.

2021/1060

Wsparcie dla osób najbardziej potrzebujących

W art. 7 ust. 5 wskazano koncentrację tematyczną dotyczącą **środków na działania odnoszące się do pomocy osobom najbardziej potrzebującym**. Każde państwo członkowskie powinno przeznaczyć **3% środków EFS+** na ww. wsparcie. Środki na pomoc osobom najbardziej potrzebującym mogą być przewidziane w ramach celu szczegółowego m) opisanego w art. 4 ust. 1 lit. m) lub – w należycie uzasadnionych przypadkach – w ramach celu szczegółowego określonego w art. 4 ust. 1 lit. l) albo w ramach obu tych celów szczegółowych, jeśli są przeznaczone dla osób najbardziej potrzebujących. Środki przeznaczone na wspieranie osób najbardziej potrzebujących alokowane w celu szczegółowym m) nie są wliczane do koncentracji tematycznej na obszar włączenia społecznego, ani do koncentracji w zakresie zwalczania ubóstwa dzieci.

W perspektywie finansowej 2021–2027 środki na pomoc osobom najbardziej potrzebującym mogą być programowane na dwa sposoby – albo w odrębnym priorytecie albo jako oddzielny program. Decyzja w tym względzie należy do państwa członkowskiego. **W Polsce będzie to oddzielny program realizowany w ramach celu szczegółowego m)** – Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową. Wsparcie realizowane w ramach **celu szczegółowego l)** będzie natomiast możliwe w programach regionalnych współfinansowanych ze środków EFS+, co pozwala również na uwzględnienie alokacji na ten cel w 25% koncentracji tematycznej na włączenie społeczne.

Warto przypomnieć, że w perspektywie finansowej 2014–2020 środki na pomoc osobom najbardziej potrzebującym regulowało **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym**. Oznacza to, że nie były one częścią Europejskiego Funduszu Społecznego, lecz osobnym funduszem.

²⁵ AROPE (ang. *At Risk Of Poverty or Social Exclusion*) to wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym badany wśród państw członkowskich w badaniu EU-SILK. Dane na jego temat dla wszystkich państw członkowskich można znaleźć na stronie Eurostatu.

Wsparcie na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

Art. 7 ust. 6 określa koncentrację tematyczną dotyczącą środków na wsparcie na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Jak wskazuje Komisja Europejska stopa bezrobocia osób młodych w UE zmniejszyła się – z najwyższego poziomu 24% w styczniu 2013 r. do 15,6% w marcu 2018 r. – wciąż jest jednak wysoka i wymaga intensywnych działań ze strony państw członkowskich.

Państwa członkowskie, w których odsetek ludzi młodych w wieku od 15 do 29 lat niekształcących się, niepracujących ani nieszkołących się (średnia wartość z lat 2017–2019) przekracza średnią unijną, przydzielają 12,5% swoich środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na lata 2021–2025 na ukierunkowane działania i reformy strukturalne mające na celu wspieranie zatrudnienia ludzi młodych. Pozostałe państwa członkowskie (w tej grupie jest również Polska) są zobowiązane zaplanować odpowiednią kwotę alokacji na wsparcie na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (adekwatnie do potrzeb). Działania te mają koncentrować się na wsparciu osób młodych w przejściu od nauki do zatrudnienia, zapewnieniu ponownego dostępu do nauki lub szkolenia oraz kształcenia wyrównawczego, zwłaszcza w kontekście wdrażania gwarancji dla młodzieży.

Podkreślono również, że działania na rzecz zatrudnienia ludzi młodych powinny koncentrować się w szczególności na osobach młodych biernych zawodowo i długotrwale bezrobotnych, które są w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy i powinny zawierać schematy (sposoby) dotarcia do tych osób.

W przypadku państw, które zobowiązane są do alokowania 12,5% na **rzecz zatrudnienia ludzi młodych, wsparcie musi być realizowane w ramach odrębnego priorytetu lub programu w ramach celu szczegółowego a)**. Wsparcie to może również zawierać elementy z celu f) oraz celu I), określonych w art. 4 ust. 1.

Wsparcie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego

Art. 9 ust. 2 określa **procentowy poziom koncentracji tematycznej na wsparcie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego**, obowiązujący w odniesieniu do niektórych państw członkowskich UE. W przypadku krajów, dla których stosowne zalecenia Rady UE dla państw członkowskich wskazują potrzebę wzmocnienia potencjału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego (w tej grupie znajduje się również Polska), wprowadzono konieczność alokowania na ten cel co najmniej 0,25% środków EFS+.

Powyższy wymóg nie dotyczy programu wdrażającego cel szczegółowy przeciwdziałania deprivacji materialnej, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. m). Wsparcie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie należy do kosztów kwalifikowanych z programu, wymienionych w art. 22.

Tabela 3. Podsumowanie minimalnych poziomów koncentracji tematycznej określonych w art. 7 i 9 rozporządzenia ws. EFS+

Minimalne poziomy koncentracji tematycznej EFS+			
Obszar	Minimalny wymóg koncentracji	Dodatkowe informacje	Cele szczegółowe
Włączenie społeczne	25%	W Polsce na ten obszar zostanie przeznaczone 25% środków EFS+	h), i), j), k), l)
Walka z ubóstwem dzieci	5%	Wymóg nie dotyczy Polski (obowiązek alokowania odpowiedniej kwoty)	f), h), i), j), k), l)
Wspieranie osób najbardziej potrzebujących	3%	W Polsce na ten obszar w ramach celu szczegółowego m) zostanie przeznaczone ok. 4,07% środków EFS+ (w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową)	m) oraz w uzasadnionych przypadkach l)
Wspieranie zatrudnienia ludzi młodych	12,5%	Wymóg nie dotyczy Polski (obowiązek alokowania odpowiedniej kwoty)	a), f), l)
Wsparcie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego	0,25%	Dotyczy wybranych państw członkowskich, w tym Polski – zgodnie z UP zostanie przeznaczone co najmniej 0,50% środków EFS+ na ten obszar	Wszystkie cele szczegółowe, z wyłączeniem m)

Źródło: opracowanie własne MFiPR

Jak pokazał proces negocjacji programów, spełnienie wymogów koncentracji tematycznej jest weryfikowane przez KE na podstawie zapisów danego programu, w szczególności na podstawie wartości alokacji przypisanych odpowiednio do:

- celów szczegółowych (włączenie społeczne) lub
- kodów wskazanych w załączniku I do rozporządzenie ogólne, dotyczących:
 - zakresu interwencji (kod 136 – Wsparcie szczególne na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i integracji społeczno-gospodarczej ludzi młodych);
 - uzupełniających obszarów tematycznych EFS+ (kody: 06 – Zwalczanie ubóstwa dzieci, 07 – Budowanie zdolności partnerów społecznych, 08 – Budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego).

4.4. KONCENTRACJA TEMATYCZNA W RAMACH PROGRAMÓW INTERREG

Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia ws. EWT (Interreg), programy transgraniczne i transnarodowe (komponenty A, B i D) muszą przeznaczyć co najmniej 60% środków EFRR na:

- realizację CP 2,
- realizację maksymalnie dwóch innych celów polityki wymienionych w art. 5 rozporządzenia ogólnego.

Przy czym programy komponentu A wzdłuż wewnętrznych granic lądowych w ramach tego limitu muszą wybrać obok CP 2, także CP 4 i dodatkowo maksymalnie dwa inne cele polityki.

Dla programów komponentów A, B i D wprowadzono dodatkowe limity procentowe na dwa cele specyficzne Interreg (art. 15 ust. 2):

- „lepsze zarządzanie współpracą” – do 20% wkładu z EFRR,
- „bezpieczniejsza i lepiej chroniona Europa” – do 5% wkładu z EFRR.

2021/1060

W przypadku programów transnarodowych (komponentu B), które wspierają strategię makroregionalne, co najmniej 80% wkładu z EFRR z budżetów tych programów (wyłączając pomoc techniczną) należy przeznaczyć na realizację celów tych strategii (art. 15 ust. 3).

Programy międzyregionalne Interreg Europa i URBACT mogą wybierać spośród wszystkich pięciu celów polityki określonych w art. 5 rozporządzenia ogólnego oraz z celu specyficznego „lepsze zarządzanie współpracą”. Natomiast programy INTERACT i ESPON całość alokacji powinny przeznaczyć na cel specyficzny „lepsze zarządzanie współpracą” (art. 15 ust. 4).

5. WŁĄCZANIE REALIZACJI CELÓW KLIMATYCZNYCH DO OBSZARÓW INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (10),
- art. 6 – cele klimatyczne i mechanizm dostosowania do zmian klimatu,
- art. 9 – zasady horyzontalne,
- załącznik I – wymiary i kody rodzajów interwencji w ramach EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST.

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 11 – treść umowy partnerstwa,
- art. 12 – zatwierdzenie umowy partnerstwa,
- art. 18 – przegląd śródkresowy i kwota elastyczności,
- art. 22 – treść programów,
- art. 23 – zatwierdzanie programów,
- art. 42 – przekazywanie danych,
- art. 73 – wybór operacji przez instytucję zarządzającą.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 – cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności,
- art. 4 – koncentracja tematyczna,
- art. 7 – wyłączenia z zakresu wsparcia EFRR i Funduszu Spójności,
- art. 11 – zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Rozporządzenie nr 2021/1056 ws. FST:

- art. 1 – przedmiot i zakres stosowania,
- art. 2 – cel szczegółowy.

Zgodnie z motywem (10) rozporządzenia ogólnego, **fundusze powinny być nakierowane na działania klimatyczne i przyczyniać się do osiągnięcia generalnego celu klimatycznego, polegającego na przeznaczeniu 30% budżetu UE na lata 2021–2027 na wydatki klimatyczne.** Wynika to z realizacji Porozumienia Paryskiego i celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

2021/1060

W odróżnieniu od perspektywy 2014–2020, cel klimatyczny na poziomie wieloletnich ram finansowych został podwyższony z 20% na 30%. Ponadto kwestie klimatyczne zostały uregulowane w przepisach art. 6 rozporządzenia ogólnego. Przewidują one (w ust. 1 i 2) **wniesienie wkładu z EFRR w wysokości 30% alokacji krajowej oraz z Funduszu Spójności w wysokości 37% alokacji krajowej** na potrzeby osiągnięcia celów klimatycznych.

Przepisy art. 6 regulują także sposób monitorowania nakładów z funduszy polityki spójności na cele klimatyczne. **Państwa członkowskie zobowiązane są do raportowania nt. wsparcia na rzecz środowiska i klimatu, zgodnie z metodologią opartą o rodzaje interwencji dla każdego funduszu.** Metodologia ta polega na przypisaniu określonych wag dla udzielonego wsparcia na poziomie, który odzwierciedla stopień, w jakim wsparcie to przyczynia się do realizacji celów środowiskowych i klimatycznych. Dla EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności wagi są bezpośrednio powiązane z wymiarami i kodami rodzajów interwencji, określonymi w załączniku I do rozporządzenia ogólnego. Współczynniki te wynoszą 100%, 40% lub 0%.

Zgodnie z art. 6 ust. 2, wkład procentowy całkowitej krajowej alokacji EFRR i Funduszu Spójności ma być uwzględniony w programach poprzez rodzaje interwencji i indykatywny podział finansowy, zgodnie z art. 22 ust. 3 lit. d) pkt (viii). W umowie partnerstwa określa się wstępny cel końcowy dotyczący wkładu w działania w dziedzinie klimatu (art. 11 ust. 1). **Monitoring ma być prowadzony regularnie w oparciu o deklarowane przez beneficjentów do instytucji zarządzającej całkowite wydatki kwalifikowane** (art. 6 ust. 3 i 4). Prezentowane są one w rozbiciu na rodzaje interwencji oraz w oparciu o dane przekazywane Komisji Europejskiej przez państwo członkowskie zgodnie z art. 42 rozporządzenia ogólnego. W przypadku, gdy monitoring wykaże niewystarczający postęp w osiągnięciu wyznaczonego poziomu wydatków klimatycznych, dane państwo członkowskie i KE uzgodnią stosowne środki naprawcze podczas rocznego spotkania przeglądowego. W przypadku, gdy do 31 grudnia 2024 r. postęp w realizacji celu klimatycznego przypisanego danemu państwu członkowskiemu będzie niewystarczający, konieczne będzie uwzględnienie tego faktu w ramach przeglądu śródkresowego, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

Należy mieć również na uwadze, że zgodnie z motywem (14) rozporządzenia ogólnego, **w trakcie programowania państwa członkowskie powinny brać pod uwagę rozstrzygnięcia zawarte w swoich krajowych planach energii i klimatu (KPEiK).** Muszą one zostać uwzględnione w umowie partnerstwa, a postępy we wdrażaniu KPEiK są oceniane w toku przeglądu śródkresowego (art. 18 ust. 1 lit b). Ponadto, zgodnie z motywem (60) i art. 73 rozporządzenia ogólnego, instytucje zarządzające podczas wyboru operacji zobowiązane zostały do:

- zapewnienia „**uodporniania na zmiany klimatu**” (ang. *climate proofing*) dla inwestycji w infrastrukturę o przewidywanej trwałości wynoszącej co najmniej 5 lat,

- nadania priorytetu w wyborze do finansowania operacjom respektującym zasadę „**efektywność energetyczna przede wszystkim**” (ang. *energy efficiency first*).

Zgodnie z art. 2 pkt 42 rozporządzenia ogólnego „uodparnianie na zmiany klimatu” oznacza proces mający na celu zapobieganie podatności infrastruktury na potencjalne długoterminowe skutki zmian klimatu. Jednocześnie należy zapewnić przestrzeganie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” oraz zgodność poziomu emisji gazów cieplarnianych wynikających z projektu z celem osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

Pojęcie „efektywność energetyczna przede wszystkim” pochodzi z rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną (motyw (64) oraz art. 2 pkt 18)²⁶. Jego definicję przeniesiono do art. 2 pkt 41 rozporządzenia ogólnego. Oznacza ono, że w decyzjach dotyczących planowania, polityki i inwestycji w dziedzinie energii w najwyższym stopniu uwzględnia się racjonalne pod względem kosztów alternatywne środki służące efektywności energetycznej. Ma to na celu zwiększenie efektywności zapotrzebowania na energię i dostawy energii, zwłaszcza dzięki racjonalnym pod względem kosztów oszczędnościom końcowego zużycia energii, inicjatywom dotyczącym odpowiedzi odbioru, efektywniejszej konwersji i dystrybucji oraz efektywniejszemu przesyłowi energii.

Warto również wspomnieć o unijnej **ambicji podniesienia poziomu wydatków na bioróżnorodność**. Dążenie do zapewnienia zwiększonych nakładów na cele związane z ochroną, zachowaniem i przeciwdziałaniem utracie różnorodności zostało ujęte w porozumieniu dotyczącym Wieloletnich Ram Finansowych, a następnie zapisane w motywie (11) rozporządzenia ogólnego oraz powtórzone w motywie (6) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności. Zgodnie z treścią wspomnianych motywów, fundusze powinny przyczyniać się do uwzględnienia działań na rzecz różnorodności biologicznej w politykach Unii. Wydatki na te cele powinny w 2024 r. osiągnąć 7,5% rocznych wydatków w ramach WRF, zaś w latach 2026 i 2027 poziom ten powinien wzrosnąć do 10%. W rozporządzeniu nie wskazano metodologii monitorowania nakładów na cele bioróżnorodności, niemniej Komisja Europejska zakłada, że będą one śledzone analogicznie do wydatków na cele klimatyczne – za pomocą odpowiednich współczynników ustalonych dla poszczególnych rodzajów interwencji.

Realizacja celów funduszy musi być zgodna z celami zrównoważonego rozwoju ONZ, Porozumienia Paryskiego, zasadą „nie czyn poważnych szkód” oraz dorobkiem prawnym UE w zakresie środowiska (art. 9 ust. 4 rozporządzenia ogólnego). Przepisy rozporządzenia ogólnego nie definiują zasady „nie czyn poważnych szkód” (ang. *do no significant harm – DNSH*). Odwołanie do tej zasady znajduje się jedynie w motywie (10). Zgodnie z nim fundusze powinny wspierać działania respektujące standardy i priorytety klimatyczne oraz środowiskowe UE, jak

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/20.

też działania, które nie czynią poważnych szkód dla celów środowiskowych w rozumieniu art. 17 rozporządzenia nr 2020/852²⁷ ws. taksonomii. Artykuł ten zawiera definicję DNSH.

Realizacja zasady „Nie czyn poważnych szkód”

Zgodność z zasadą „nie czyn poważnych szkód” oceniana jest w odniesieniu do następujących sześciu celów środowiskowych, wynikających z art. 9 rozporządzenia w sprawie taksonomii:

- łagodzenie zmian klimatu;
- adaptacja do zmian klimatu;
- odpowiednie użytkowanie i ochrona zasobów wodnych i morskich;
- gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling;
- zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń powietrza, wody lub ziemi;
- ochrona i odtwarzanie bioróżnorodności i ekosystemów.

Komisja określiła ponadto szczegółowe warunki, na jakich dana działalność gospodarcza może kwalifikować się jako wnosząca istotny wkład w realizację jednego z sześciu celów środowiskowych oraz spełniać zasadę „nie czyn znaczącej szkody” względem pozostałych celów środowiskowych w rozporządzeniu delegowanym²⁸.

Zarówno przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak i wszystkie programy finansowane z funduszy unijnych w ramach polityki spójności, muszą zostać poddane ocenie pod kątem spełnienia zasady DNSH. Zasada DNSH będzie analizowana na poziomie programów i każdego typu interwencji polityki spójności. Wyłączenie z analizy na poziomie UP obejmuje jedynie typy działań, dla których dokonano analizy zasady DNSH w ramach Krajowego Programu Odbudowy.

W ogólnym podejściu, jeśli dany rodzaj działania (inwestycja/obszar interwencji/typ projektów), na etapie oceny DNSH programu został uznany za zgodny z zasadą DNSH, oznacza to, że przedsięwzięcie realizowane w jego ramach również można uznać za zgodne z zasadą DNSH. Przy czym rolę Instytucji Zarządzającej jest opracowanie odpowiednich kryteriów wyboru projektów, tak aby odzwierciedlały one w pełni zapisy programu oraz wykonanej dla danego rodzaju działania (inwestycji/obszaru interwencji/typu projektów) oceny DNSH.

Analiza DNSH przeprowadzona dla typów działań w ramach programów krajowych może być wykorzystana do programów regionalnych w przypadku tych samych typów działań.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. U. L 198 z 22.6.2020), s. 13.

²⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza znaczących szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych.

W przypadku zidentyfikowania zagrożeń dla zgodności z DNSH, określone typy projektów mogą zostać wyłączone ze wsparcia polityki spójności.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej udostępniło podręczniki dedykowane zasadzie DNSH, które w szczegółowy sposób opisują dokonywanie oceny DNSH:

- Zgodność przedsięwzięć finansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym realizowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, z zasadą „nie czynić znaczącej szkody” – zasadą DNSH – Podręcznik dla administracji publicznej;
- Zgodność przedsięwzięć finansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym realizowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, z zasadą „nie czynić znaczącej szkody” – zasadą DNSH – Podręcznik dla beneficjenta²⁹.

2021/1060

W rozporządzeniach funduszowych kwestie dotyczące celów klimatycznych szczególnie obecne są w rozporządzeniu ws. EFRR i Funduszu Spójności oraz rozporządzeniu ws. FST.

W motywie (6) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności powtórzone zostały przepisy art. 6 rozporządzenia ogólnego w zakresie nakładów na cele środowiskowo-klimatyczne. Motywy (15) i (16), odnoszące się do wybranych celów szczegółowych w CP 2, wskazują że EFRR i Fundusz Spójności powinny wносить wkład w redukcję emisji gazów cieplarnianych i w przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu. Ponadto podczas przygotowywania programów finansowanych z tych funduszy muszą być brane pod uwagę stosowne polityki i działania ujęte w KPEiK.

W tym kontekście istotny jest też sposób skonstruowania zakresu wsparcia EFRR, obejmujący nie tylko zdefiniowanie celów polityki i celów szczegółowych (art. 3), ale **także katalog inwestycji, które nie kwalifikują się do finansowania z EFRR** (art. 7). Zgodnie z argumentacją KE zaproponowane zaostreżenie wyłączenia dla inwestycji w infrastrukturę lotniskową oraz dodanie wyłączeń dla paliw kopalnych, składowisk odpadów oraz odpadów resztkowych związane było właśnie z nakierowaniem polityki spójności na realizację celów klimatycznych.

Istotnym narzędziem ukierunkowania wydatków Funduszu na cele związane z ochroną klimatu są **koncentracja tematyczna oraz koncentracja terytorialna – zrównoważony rozwój obszarów miejskich** (więcej w rozdziale 4. **Koncentracja tematyczna**).

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia ws. FST, **Fundusz został ustanowiony, by wspierać ludzi, gospodarki i środowisko na obszarach mierzących się z poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi, wynikającymi z procesu transformacji w kierunku unijnego celu dla klimatu i energii na rok 2030 i osiągnięcia neutralności klimatycznej gospodarki Unii do 2050 r.** Jednocześnie motyw (6) jednoznacznie wskazuje, że FST powinien zapewnić główny wkład w działania ukierunkowane klimatycznie.

²⁹ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/dnsh2>

Środki FST są traktowane jako dodatkowe w stosunku do inwestycji wymaganych do osiągnięcia 30% udziału wydatków klimatycznych w budżecie UE. Razem ze środkami transferowanymi dobrowolnie z EFRR i EFS+ w całości wliczane są na poczet celów klimatycznych. Tym samym oznaczane są wskaźnikiem klimatycznym 100% (zgodnie z załącznikiem I rozporządzenia ogólnego) i nie są zaliczane do koncentracji tematycznej EFRR w CP 2.

2021/1060

Poziom wydatków klimatycznych w Umowie Partnerstwa 2021–2027

Zgodnie z Umową Partnerstwa 2021–2027 Polska zobowiązana jest wnieść 30% EFRR, tj. ok. 14,4 mld EUR i 37% Funduszu Spójności, tj. ok. 4,2 mld EUR w wydatki na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych. Zgodnie z szacunkami, udział wydatków Funduszu Spójności w Polsce na cel klimatyczny wyniesie ok. 60% alokacji. Stanowi to znaczącą nadwyżkę w stosunku do minimalnego udziału oczekiwanego przez KE w rozporządzeniu ogólnym.

6. PROGRAMOWANIE

6.1. UMOWA PARTNERSTWA

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, FAMI, FBW, IZGW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (18) – cele i treść UP,
- art. 8 ust. 1, 2 i 3 – udział partnerów w przygotowaniu UP i programów,
- art. 10 – przygotowanie i przedłożenie umowy partnerstwa,
- art. 11 – treść umowy partnerstwa,
- art. 12 – zatwierdzenie umowy partnerstwa,
- art. 13 – zmiana umowy partnerstwa,
- art. 14 – korzystanie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA, poprzez fundusz InvestEU,
- załącznik II – wzór umowy partnerstwa.

Powiązane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 4 – koncentracja tematyczna wsparcia z EFRR,
- ust. 3 – zawarcie w UP decyzji państwa członkowskiego co do poziomu (kraj/regiony) spełnienia wymogów koncentracji tematycznej w zakresie EFRR,
- ust. 7 – zawarcie w UP decyzji państwa członkowskiego co do poziomu (kraj/regiony) koncentracji tematycznej w zakresie Funduszu Spójności.

W perspektywie finansowej 2021–2027 umowa partnerstwa (UP) określa strategię interwencji funduszy europejskich w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa i akwakultury. UP pełni rolę mandatu do negocjacji programów na początku okresu programowania (motyw (18)), który obejmuje swoim zakresem interwencję z EFRR, Funduszu Spójności, EFS+, EFMRA i FST (w odniesieniu do celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) UP zawiera wyłącznie wykaz planowanych programów).

Programowanie funduszy europejskich na lata 2021–2027 łączy ze sobą oczekiwania KE odnośnie koncentracji na celach określonych w rozporządzeniach polityki spójności z wyzwaniami wynikającymi z krajowych dokumentów strategicznych. W przypadku Polski

są to: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030) (SOR), powiązane z nią osiem zintegrowanych strategii sektorowych, a także wizja rozwoju przedstawiona w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR).

2021/1060

Na treść UP wpływ mają także rekomendacje KE w zakresie priorytetów inwestycyjnych przedstawione w załączniku D do Sprawozdania krajowego w ramach cyklu Semestru europejskiego 2019 (Sprawozdanie krajowe – Polska 2019) oraz cyklu Semestru europejskiego 2020 (Sprawozdanie krajowe – Polska 2020). Zakres polityki spójności dla Polski kształtowany jest również poprzez **Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na rok 2019, zawierające opinię Rady Unii Europejskiej na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r.,** a także **Zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.,** w których kluczowe są rekomendacje o charakterze inwestycyjnym. Jednocześnie w procesie programowania uwzględniono **priorytety określone w Krajowym Programie Reform (KPR) na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”** wg aktualizacji 2019/2020.

W poprzednim okresie programowania UP była dokumentem, który ustalał strategię, priorytety i rozwiązania dotyczące wykorzystania Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) w taki sposób, aby najlepiej przyczyniać się do realizacji strategii Europa 2020 oraz krajowych celów rozwojowych. W obecnej perspektywie finansowej UP nie obejmuje Wspólnej Polityki Rolnej. Nie ma też na poziomie unijnym odpowiednika strategii „Europa 2020”.

Uwzględniając odmienną rolę UP oraz doświadczenia okresu 2014–2020 jej treść została adekwatnie ustrukturyzowana. Dokument zawiera wyłącznie kluczowe informacje, co ma na celu uniknięcie pokrywania się treści w UP i programach (np. warunki zezwalające na uruchomienie płatności lub części prognostyczno-analityczne).

Państwa członkowskie przygotowują umowę partnerstwa w celu strategicznego ukierunkowania programowania i ustalenia dotyczące skutecznego i efektywnego korzystania z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2027 r. Art. 10 rozporządzenia ogólnego wskazuje na konieczność realizacji zasad Europejskiego kodeksu postępowania w sprawie partnerstwa w trakcie przygotowywania UP. W obecnym okresie programowania wprowadzono format ograniczający UP do 35 stron, jednocześnie zachowując możliwość jej poszerzenia przez państwo członkowskie.

Umowa partnerstwa powinna zostać przedłożona Komisji przed pierwszym programem lub razem z nim. Może także być przesłana wraz ze stosownym rocznym krajowym programem reform i krajowym planem na rzecz energii i klimatu. Jednak wciąż trzeba to zrobić przed przedłożeniem pierwszego programu – wyjątkiem są tutaj programy Interreg, które można przedstawić KE do zatwierdzenia przed przestaniem UP.

Niezbędne elementy treści UP określa art. 11 rozporządzenia ogólnego, a obowiązujący jej wzór stanowi załącznik II. Biorąc pod uwagę funkcje UP w perspektywie 2021–2027 musi ona m.in. zawierać:

- wybrane cele polityki i cel szczegółowy FST, ze wskazaniem, przez które z funduszy objętych umową partnerstwa i w ramach których programów cele te będą realizowane, wraz z uzasadnieniem, biorąc pod uwagę odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów, krajowy plan na rzecz energii i klimatu, zasady Europejskiego filaru praw socjalnych oraz, w stosownych przypadkach, wyzwania regionalne;
- dla każdego z wybranych celów polityki oraz celu szczegółowego FST:
 - zestawienie wyborów celów polityki i głównych wyników oczekiwanych dla każdego z funduszy objętych umową partnerstwa;
 - opis koordynacji, rozgraniczenia funduszy i komplementarności między nimi i w razie potrzeby koordynacji między programami krajowymi i regionalnymi;
 - opis komplementarności i synergii między funduszami objętymi umową partnerstwa, FAMI, FBW, IZGW i innymi instrumentami unijnymi, w tym zintegrowanymi strategicznymi projektami LIFE i strategicznymi projektami przyrodniczymi oraz, w stosownych przypadkach, projektami finansowanymi w ramach programu „Horyzont Europa”;
- wstępną alokację finansową z każdego funduszu objętego umową partnerstwa według celów polityki na poziomie krajowym oraz, w stosownych przypadkach, na poziomie regionalnym, z poszanowaniem zasad dotyczących poszczególnych funduszy dotyczących koncentracji tematycznej oraz wstępnej alokacji finansowej na cel szczegółowy FST, w tym EFRR oraz środki z EFS+, które mają zostać dobrowolnie przeniesione do FST zgodnie z art. 27;
- wstępny cel końcowy dotyczący wkładu w działania w dziedzinie klimatu zgodnie z art. 6 ust. 2;
- w stosownych przypadkach podział zasobów finansowych według kategorii regionu, sporządzony zgodnie z art. 108 ust. 2, oraz kwoty alokacji, które mają zostać przeniesione między kategoriami regionu, zgodnie z art. 26 i art. 111, w tym uzasadnienie takich przesunięć;
- w wypadku pomocy technicznej wybór formy wkładu UE zgodnie z art. 36 ust. 3 oraz, w stosownych przypadkach, wstępną alokację finansową z każdego z funduszy objętych UP na poziomie krajowym oraz podział zasobów finansowych według programu i kategorii regionu;
- w stosownych przypadkach kwoty, które mają zostać wniesione do programu InvestEU według funduszu i kategorii regionu;
- wykaz planowanych programów w ramach funduszy zawartych w UP, wraz z wstępnymi alokacjami finansowymi, w podziale na fundusz i z odpowiadającym wkładem krajowym według kategorii regionu;
- zestawienie działań, które dane państwo członkowskie planuje podjąć, aby zwiększyć zdolności administracyjne w zakresie wdrażania funduszy zawartych w UP;

- w stosownych przypadkach opis zintegrowanego podejścia do wyzwań demograficznych i/lub specyficznych potrzeb regionów i obszarów.

UP może również zawierać podsumowanie informacji o wypełnieniu warunkowości podstawowej.

2021/1060

W odniesieniu do celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) umowa partnerstwa zawiera wyłącznie wykaz planowanych programów.

W obecnym okresie programowania nie ma wymogu przeprowadzania ewaluacji Umowy Partnerstwa.

W porównaniu z perspektywą 2014–2020 zrezygnowano także z następujących elementów

UP: analiza różnicowań, potrzeb i potencjałów terytorialnych, opis sposobu zastosowania zintegrowanego podejścia, opis sposobu uwzględnienia strategii makroregionalnych, opis sposobu zastosowania zasad horyzontalnych i zasady partnerstwa, działań na rzecz redukcji obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, działań związanych z elektroniczną wymianą danych. Pomimo tego, że powyższe elementy nie są wymagane rozporządzeniem, Polska podjęła decyzję o uwzględnieniu ich w załączniku do UP.

Art. 12 rozporządzenia ogólnego wskazuje na następujące elementy, które Komisja bierze pod uwagę oceniając projekt umowy partnerstwa:

- zgodność z rozporządzeniem ogólnym i przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy;
- sposób, w jaki państwo członkowskie zamierza odnieść się do stosownych zaleceń Rady UE dla poszczególnych krajów, a także odniesienie się do zintegrowanego krajowego planu na rzecz energii i klimatu oraz Europejskiego filaru praw socjalnych.

Komisja ma trzy miesiące, licząc od dnia przedłożenia UP, na zgłaszanie swoich uwag. Państwo członkowskie powinno dokonać przeglądu projektu umowy, aby w pełni uwzględnić uwagi Komisji. Zatwierdzenie umowy przyjmuje formę aktu wykonawczego Komisji, który powinien być przyjęty nie później niż 4 miesiące od daty przedłożenia UP. W sytuacji, kiedy projekt umowy był przesłany razem z programem, wydanie aktu wykonawczego przez Komisję musi nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia przedłożenia umowy i programu – jest to decyzja wspólna dla obu tych dokumentów.

Przygotowanie i przyjęcie Umowy Partnerstwa 2021–2027

W Polsce zadania związane z przygotowaniem UP oraz opiniowaniem wszystkich programów realizujących UP oraz ich zmian pod kątem zgodności z UP, a także w zakresie negocjacji programów realizujących UP, przygotowania ram prawnych oraz wydania wytycznych w zakresie programów polityki spójności na lata 2021–2027 powierzono ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest odpowiedzialny za:

- przygotowanie UP;

- opiniowanie wszystkich programów realizujących UP oraz ich zmian pod kątem zgodności z UP, a także w zakresie negocjacji programów realizujących UP;
- przygotowanie ram prawnych oraz wydanie wytycznych w zakresie programów polityki spójności na lata 2021–2027.

2021/1060

Proces przygotowania UP został poprzedzony pracami nad Załoženiami do Umowy Partnerstwa. Prace te były prowadzone przez powołane zarządzeniem ministra grupy robocze dla poszczególnych celów, obejmowały dialog nieformalny z KE, a także uzgodnienia proponowanego w dokumencie zakresu wsparcia z zainteresowanymi stronami, tj. instytucjami uczestniczącymi w procesie wdrażania funduszy, partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi, ekspertami. Założenia do Umowy Partnerstwa zostały zatwierdzone przez Komitet do Spraw Europejskich i stanowiły podstawę do przygotowania właściwego projektu Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027. Prace nad UP polegały na doprecyzowaniu i uzgodnieniu wybranych zakresów interwencji, przydzieleniu budżetu, dostosowaniu informacji do wymagań sprecyzowanych w rozporządzeniu ogólnym. Projekt UP określający zakres interwencji polityki spójności w Polsce został poddany konsultacjom społecznym i wysłuchaniu publicznemu, a także roboczym uzgodnieniom z Komisją Europejską. Po przyjęciu przez Radę Ministrów stanowił mandat negocjacyjny do formalnych rozmów z KE w zakresie polityki spójności na lata 2021–2027 w Polsce. Negocjacje UP zakończyły się przekazaniem KE 2 czerwca 2022 r. uzgodnionego tekstu UP, a 30 czerwca 2022 r. KE wydała decyzję wykonawczą zatwierdzającą ten dokument.

Istnieje możliwość aktualizacji UP w trakcie okresu programowania (art. 13). Państwo członkowskie może (ale nie ma obowiązku) przedłożyć Komisji do 31 marca 2025 r. zmienioną UP, uwzględniając wynik przeglądu śródk okresowego. KE ocenia zmianę i może zgłosić uwagi w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia zmienionej UP. Państwo członkowskie dokonuje przeglądu zmienionej UP, uwzględniając uwagi zgłoszone przez Komisję. KE zatwierdza zmianę UP nie później niż sześć miesięcy po jej pierwszym przedłożeniu przez państwo członkowskie.

6.2. PROGRAMY

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (13) – odpowiedzialność państwa członkowskiego za przygotowanie programów,
- motyw (16) – uwzględnienie zaleceń dla poszczególnych krajów w programach,
- motyw (48) – możliwość połączenia wsparcia z EFRR, Funduszu Spójności oraz FST ze wsparciem z EFS+ w ramach programów,

- art. 14 – korzystanie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i EFMRA za pośrednictwem Programu InvestEU,
- art. 21 – przygotowanie i przedłożenie programów,
- art. 22 – treść programów,
- art. 23 – zatwierdzenie programów,
- art. 24 – zmiana programów,
- art. 27 – przesunięcie zasobów z EFRR i EFS+ do FST,
- załącznik I: wymiary i kody rodzajów interwencji w ramach EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności i FST,
- załącznik V: wzór dla programów wspieranych z EFRR (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”), EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA,
- załącznik VI: wzór dla programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW.

Powiązane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (23) – ramy wykonania programów,
- motyw (24) – przegląd śródkresowy programów,
- art. 16-17 – ramy wykonania programów,
- art. 18 – przegląd śródkresowy i kwota elastyczności.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 16 – przygotowywanie i przedkładanie programów Interreg,
- art. 17 – treść programów Interreg,
- art. 18 – zatwierdzanie programów Interreg,
- art. 19 – zmiany programów Interreg,
- załącznik – wzór formularza na potrzeby programów Interreg.

Instrumentami realizacji UP w Polsce są programy krajowe i regionalne, które wraz z UP tworzą spójny system dokumentów programowych polityki spójności w perspektywie 2021–2027. UP określa kontekst strategiczny w wymiarze tematycznym i terytorialnym, wskazuje oczekiwane rezultaty oraz obowiązujące ramy finansowe i wdrożeniowe. Dokument stanowi punkt odniesienia do określania szczegółowej zawartości programów. **Programy precyzują specyficzne obszary wsparcia i instrumenty realizacji stanowiące uszczegółowienie zapisów UP.**

W perspektywie finansowej 2021–2027 Polska przyjęła następujący układ programów, opisany w UP:

1. Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (FEnIKS) – program w zakresie infrastruktury transportu, energetyki, środowiska, zdrowia, kultury (CP 2, 3 i 4) – następcą PO IiŚ.
2. Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021–2027 (FENG) – program w zakresie badań, rozwoju oraz innowacyjności (CP 1 i 2) – następcą PO IR.
3. Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 (FERS) – program w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego (CP 4) – następcą PO WER.
4. Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027 (FERC) – program w zakresie rozwoju cyfrowego (CP 1) – następcą PO PC.
5. Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027 (FEPW) – program w zakresie województw wschodniej Polski (CP 1, 2, 3 i 4) – następcą PO PW.
6. Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021–2027 – następcą PO PT.
7. Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021–2027 (CP4) – poprzedni Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 w ramach FEAD.
8. Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021–2027 – program w zakresie rybactwa i morza (CP 2 i 5) – następcą PO Ryby.
9. 16 programów regionalnych 2021–2027 (CP 1, 2, 3, 4 i 5) – zarządzanych przez samorządy województw.
10. Programy Interreg z udziałem Polski będą realizowane w ramach trzech komponentów: współpracy transgranicznej regionów państw sąsiadujących ze sobą, współpracy transnarodowej kilku/kilkunastu państw w danym regionie Europy, współpracy międzyregionalnej obejmującej cały obszar UE. Programy te to :
 - programy transgraniczne z udziałem Polski: Polska-Saksonia, Polska-Słowacja, Południowy Bałtyk, Polska-Ukraina³⁰, Meklemburgia Pomorze Przednie/Brandenburgia-Polska, Brandenburgia-Polska, Czechy-Polska, Litwa-Polska;
 - programy transnarodowe z udziałem Polski: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa;
 - programy międzyregionalne z udziałem Polski: Interreg Europa, URBACT, INTERACT, ESPON.

³⁰ Udział Rosji w programach Interreg jest zawieszony po niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r., która rażąco narusza prawo międzynarodowe i zasady Karty Narodów Zjednoczonych oraz podważa bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie. Udział Białorusi w programach Interreg jest również zawieszony w związku z jej udziałem w militarnej agresji Rosji na Ukrainę. W konsekwencji Polska wprowadziła zmiany do planowanych wcześniej programów Interreg.

Wymogi związane ze strukturą programu zostały zmodyfikowane w porównaniu z poprzednią perspektywą (art. 22). Zmiany te wynikają ze zmiany roli UP w programowaniu (przesunięcie niektórych części UP do programu) oraz uporządkowania wymogów co do treści poszczególnych części programu. Dodatkowo treść programów jest **bardziej skoncentrowana na sposobie osiągnięcia zakładanych celów i idących za tym nakładach finansowych funduszy**.

2021/1060

Każdy program zawiera strategię dotyczącą wkładu programu w osiągnięcie celów polityki i informowanie o rezultatach. Program obejmuje co najmniej jeden priorytet. Każdy priorytet odnosi się do pojedynczego celu polityki, celu szczegółowego FST lub do pomocy technicznej. Może opisywać wsparcie z jednego lub większej liczby funduszy. Priorytet odnoszący się do celu polityki obejmuje co najmniej jeden cel szczegółowy. Do tego samego celu polityki lub celu szczegółowego FST może odnosić się więcej niż jeden priorytet.

Program powinien zwierać cztery zasadnicze części (art. 22 ust. 3):

- **Część diagnostyczną** (lit. a)) – opis głównych wyzwań związanych z: różnicowaniami społecznymi, gospodarczymi i terytorialnymi, niedoskonałościami rynku, potrzebami inwestycyjnymi i synergią z innymi formami wsparcia, zaleceniami Rady UE (CSR), KPEiK, Europejskim filarem praw socjalnych, uproszczeniami w obszarze administracji i zarządzania, realizacją strategii makroregionalnych i strategii na rzecz basenu morskiego, czy kwestiami demograficznymi, w przypadku FST – powiązania z wyzwaniami określonymi w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.
- **Część strategiczną** (lit. b)-f)) – uzasadnienie wybranych do realizacji w ramach programu celów polityki, celów szczegółowych i form wsparcia oraz układ priorytetów programu. W odniesieniu do celów szczegółowych należy określić rodzaje działań i ich wkład w realizację celów, wskaźniki produktu i rezultatu wraz z celami pośrednimi i końcowymi, główne grupy docelowe, działanie zapewniające równość, włączenie społeczne oraz niedyskryminację, terytoria objęte wsparciem wraz z wykorzystaniem narzędzi rozwoju terytorialnego, przedsięwzięcia międzyregionalne i transnarodowe, wykorzystanie instrumentów finansowych lub w przypadku FST – uzasadnienie kwot przesuniętych z EFRR lub EFS+ wraz z podziałem na kategorie regionu. Dodatkowo należy podać sposób wykorzystania pomocy technicznej. W odniesieniu do priorytetów pomocy technicznej należy określić powiązane rodzaje działań, wskaźniki produktu wraz z celami pośrednimi i końcowymi, główne grupy docelowe oraz rodzaje interwencji i orientacyjny podział zaprogramowanych środków według rodzaju interwencji.
- **Część finansową** (lit. g)) – plany i tabele finansowe w podziale na priorytety, fundusze, kategorie regionu i poszczególne lata z uwzględnieniem wkładu krajowego (publicznego i prywatnego).
- **Część informacyjną** (lit. h)-k)) – opis sposobu realizacji zasady partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania oraz oceny spełnienia warunków podstawowych na moment przedłożenia KE projektu programu; opis podejścia do informowania o przebiegu wdrażania; wskazanie instytucji programu oraz instytucji otrzymującej płatności od KE.

Przedkładając program wspierany z EFRR, Funduszu Spójności, EFS+, FST i EFMRA, dla celów informacyjnych dołącza się wykaz planowanych operacji o znaczeniu strategicznym wraz z harmonogramem.

W przypadku programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW nie mają zastosowania przepisy art. 22 ust. 3 lit. b)-e) w zakresie informacji podawanych dla poszczególnych celów szczegółowych – na zasadzie odstępstwa określa je ust. 4 tego artykułu.

Rodzaje interwencji opierają się na nomenklaturze określonej w załączniku I. W przypadku programów wspieranych z EFMRA, FAMI, FBW i IZGW rodzaje interwencji opierają się na nomenklaturze określonej w rozporządzeniach dotyczących tych poszczególnych funduszy.

W przypadku programów EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST tabela, o której mowa w art. 22 ust. 3 lit. g) ppkt (ii), zawiera kwoty na lata 2021–2027, w tym kwotę elastyczności. Kwestia kwoty elastyczności omówiona została w rozdziale 8.2 komentarza.

Państwo członkowskie informuje KE o wszelkich zmianach w informacjach dotyczących instytucji programu oraz instytucji otrzymującej płatności od KE, **o których mowa w art. 22 ust. 3 lit. k), bez konieczności dokonywania zmiany programu.**

W przypadku programów wspieranych z FST państwa członkowskie przedkładają Komisji terytorialne plany sprawiedliwej transformacji jako część programu lub programów albo wniosku o zmianę.

Wzory dla programów zawarte są w odpowiednich załącznikach:

- załącznik V – wzór dla programów wspieranych z EFRR (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”), EFS+, Fundusz Spójności, FST i EFMRA,
- załącznik VI – wzór dla programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW.

Kwestie przygotowania, przedłożenia, treści, zatwierdzenia oraz zmiany programów Interreg uregulowane są odrębnie w rozporządzeniu ws. EWT (Interreg), odpowiednio w art. 16–19. Załącznik do tego rozporządzenia zawiera wzór formularza na potrzeby programów Interreg. Kwestie te omówione zostały w części komentarza poświęconej rozporządzeniu ws. EWT (Interreg).

Państwa członkowskie przygotowują programy dla okresu od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2027 r. **Programy powinny być przedłożone do zatwierdzenia KE nie później niż w terminie trzech miesięcy od daty przedłożenia UP.** W przypadku programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW są one przedstawione do zatwierdzenia nie później niż w ciągu trzech miesięcy od daty wejścia w życie rozporządzenia ogólnego lub odpowiedniego rozporządzenia dotyczącego danego funduszu – zależy, która data jest późniejsza (art. 21 ust. 2).

KE ocenia program, jego zgodność z rozporządzeniem ogólnym i rozporządzeniami dotyczącymi poszczególnych funduszy, a także jego spójność z UP³¹. W swojej ocenie KE uwzględnia w szczególności stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów, wyzwania wskazane w KPEiK oraz zasady Europejskiego filaru praw socjalnych (art. 23 ust. 1).

2021/1060

KE może zgłosić swoje uwagi w ciągu trzech miesięcy od daty przedłożenia programu przez państwo członkowskie. Państwo członkowskie dokonuje przeglądu programu, biorąc pod uwagę zastrzeżenia zgłoszone przez KE. **KE w drodze aktu wykonawczego przyjmuje decyzję zatwierdzającą program nie później niż w terminie pięciu miesięcy od daty przedłożenia programu przez państwo członkowskie.**

Państwo członkowskie może przedłożyć uzasadniony wniosek o zmianę programu wraz ze zmienionym programem, opisujący zakładany wpływ takich zmian na osiągnięcie celów. KE ocenia zmiany i ich zgodność z rozporządzeniem ogólnym i rozporządzeniami dotyczącymi poszczególnych funduszy, w tym z wymogami na poziomie krajowym. KE może zgłosić uwagi w terminie dwóch miesięcy od daty przedłożenia zmienionego programu. Analogicznie państwo członkowskie dokonuje przeglądu zmienionego programu biorąc pod uwagę zastrzeżenia zgłoszone przez Komisję. KE zatwierdza zmianę programu nie później niż cztery miesiące po ich przedłożeniu przez państwo członkowskie (art. 24 ust. 1–4).

Następujące przesunięcia kwot nie mają wpływu na poprzednie lata, uważa się je za nieistotne i nie wymagają one decyzji KE w sprawie zmiany programu (art. 24 ust. 5):

- **W przypadku programów wspieranych z EFRR, Funduszu Spójności, EFS+ oraz FST państwo członkowskie może w okresie programowania przesunąć kwotę do 8% początkowej alokacji dla danego priorytetu i nie wyższej niż 4 % budżetu programu na rzecz innego priorytetu tego samego funduszu w ramach tego samego programu. W przypadku programów wspieranych z EFRR, EFS+ i FST przesunięcie dotyczy wyłącznie alokacji dla tej samej kategorii regionu.**
- W przypadku programów wspieranych z EFMRA państwo członkowskie może przesunąć w okresie programowania kwotę do 8% początkowej alokacji dla danego celu szczegółowego na rzecz innego celu szczegółowego.
- W przypadku programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW, państwo członkowskie może w trakcie okresu programowania przesunąć alokacje między rodzajami działań w ramach

³¹ W ramach planowanej nowelizacji Rozporządzenia ogólnego mającej na celu dostosowanie jego zapisów (oraz zapisów niektórych innych aktów prawnych UE) do rozszerzenia zakresu wsparcia z RRF o przedsięwzięcia związane z ograniczeniem zależności państw członkowskich od importu paliw kopalnych z Rosji (tzw. inicjatywa REPowerEU) przewiduje się wprowadzenie wyjątku w zakresie oceny programu przez KE. KE zaproponowała elastyczne rozwiązanie w przypadku, gdy umowa partnerstwa byłaby już zatwierdzona, a wniosek o przesunięcie alokacji krajowej z wybranego funduszu do RRF zostałby złożony przed zatwierdzeniem co najmniej jednego programu. Przy ocenie takiego programu KE nie uwzględniałaby wynikającej z tego powodu niespójności między umową partnerstwa a tymi programami (wniosek *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060, rozporządzenie (UE) 2021/2115, dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814; COM (2022) 231 z 18 maja 2022 r.*)

tego samego celu szczegółowego, a ponadto kwotę do 15% początkowej alokacji dla danego priorytetu na rzecz innego priorytetu tego samego funduszu.

Powyższe przesunięcia muszą jednak być zgodne ze wszystkimi wymogami regulacyjnymi i zostać uprzednio zatwierdzone przez komitet monitorujący. Państwo członkowskie przedkłada Komisji zmienioną tabelę, o której mowa w art. 22 ust. 3 lit. g) ppkt (ii), (iii) lub (iv), stosownie do przypadku, wraz z wszelkimi powiązаныmi zmianami w programie.

2021/1060

Zatwierdzenie przez Komisję nie jest również wymagane w przypadku błędów o czysto typograficznym lub redakcyjnym charakterze, które nie mają wpływu na wdrażanie programu. Państwa członkowskie informują KE o takich korektach.

Decyzji KE nie wymagają też zmiany w programach wspieranych z EFMRA dotyczące wprowadzenia wskaźników.

Z uwagi na ramowy charakter programów opracowanych zgodnie ze wzorem określonym w Rozporządzeniu ogólnym i przekazywanych do Komisji Europejskiej, każda IZ przygotowuje dodatkowy dokument – **szczęgółowy opis priorytetów (SZOP)**, który uszczegóławia postanowienia programu w podziale na działania.

Wymóg przygotowania SZOP został określony w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 roku o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027.

Aby zapewnić jednolite warunki przygotowania i przyjmowania SZOP, jak również określić zakres oraz formę informacji zawartych w SZOP, na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 tej ustawy MFiPR opracował **Wytyczne dotyczące szczegółowego opisu priorytetów (SZOP) krajowych i regionalnych programów na lata 2021–2027**.

W obecnej perspektywie w ramach centralnego systemu teleinformatycznego (CST2021) opracowano **moduł eSZOP**, który służy przygotowaniu SZOP programów krajowych i regionalnych, realizowanych na podstawie rozporządzeń funduszowych w ustandaryzowanej i elektronicznej formie.

6.3. WSPÓLNE WSPARCIE Z EFRR, EFS+, FUNDUSZU SPÓJNOŚCI I FST

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 25 – wspólne wsparcie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i z FST.

Art. 25 rozporządzenia ogólnego poświęcony jest wielofunduszowości programów oraz finansowaniu komplementarnemu – finansowaniu krzyżowemu (ang. *cross-financing*). Możliwość ta była już stosowana w perspektywie finansowej 2014–2020. Finansowanie krzyżowe

umożliwia bardziej elastyczne podejście do finansowania operacji (projektów) i oznacza, że **EFRR i EFS+ mogą, o ile jest to zasadne i zgodne z celem operacji, w komplementarny sposób finansować działania objęte zakresem pomocy z drugiego funduszu.**

2021/1060

Art. 25 ust. 1 umożliwia wspólne wsparcie programów w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST. Z kolei ust. 2 określa **zasady stosowania finansowania krzyżowego i zakłada:**

- **ograniczenie finansowania krzyżowego do 15%** unijnego finansowania w odniesieniu do każdego priorytetu;
- finansowanie całości albo części operacji, której koszty kwalifikują się do wsparcia z drugiego funduszu z uwzględnieniem zasad kwalifikowalności stosowanych do tego funduszu;
- brak możliwości zastosowania finansowania krzyżowego do środków EFRR i EFS+, które są dobrowolnie przekazywane do Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, zgodnie z art. 27 rozporządzenia ogólnego.

Warunkiem koniecznym jest, aby ww. koszty były niezbędne dla odpowiedniej realizacji operacji i były bezpośrednio z nią związane. Oznacza to, że pomimo, iż limit 15% funkcjonuje na poziomie priorytetów, to istnieje możliwość dostosowywania poziomu finansowania krzyżowego w ramach pojedynczych operacji (projektów).

Institucja zarządzająca danym programem wskazuje w nim na możliwość zastosowania finansowania krzyżowego we właściwych priorytetach. Nie oznacza to automatycznego zastosowania tego instrumentu dla wszystkich operacji (projektów) realizowanych w ramach priorytetu. **Institucja zarządzająca, na etapie wdrażania programu, podejmuje decyzję o zastosowaniu finansowania krzyżowego indywidualnie dla każdego przypadku operacji na zasadach przewidzianych w art. 25.**

Zmiany w stosunku do perspektywy finansowej 2014–2020 są następujące:

- limit finansowania krzyżowego wzrósł z 10% do 15%;
- *cross-financing* na poziomie operacji może stanowić nawet całość wydatków w ramach tej operacji.

6.4. PRZESUNIĘCIA ZASOBÓW MIĘDZY FUNDUSZAMI ORAZ MIĘDZY KATEGORIAMI REGIONÓW

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 26 – przesunięcie zasobów,

- art. 27 – przesunięcie zasobów z EFRR i EFS+ do FST,
- art. 111 – możliwość przesuwania zasobów.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 14 – korzystanie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, EFMRA poprzez InvestEU,
- art. 27 – przesunięcia zasobów z EFRR, EFS+ do FST.

2021/1060

W perspektywie 2014–2020 możliwe było przenoszenie do 3% ogólnej kwoty środków przeznaczonych dla danej kategorii regionów do innych kategorii regionów. Z kolei przesunięcie między celami możliwe było tylko w jedną stronę – z celu „Europejskiej współpracy terytorialnej” do celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”.

Jednak specyfika wymogów w ramach tego przesunięcia sprawiła, że ani Polska ani żadne inne państwo członkowskie oprócz Danii nie mogło skorzystać z tej opcji. Kwestia przesunięć odegrała ważną rolę w przypadku Mazowsza, które (jako region) statystycznie weszło do kategorii regionów lepiej rozwiniętych. Dlatego, aby zminimalizować negatywne skutki tego przekwalifikowania, zdecydowano o zwiększeniu środków przypisanych Mazowszu o 3% alokacji celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”.

W okresie programowania 2021–2027 możliwych jest więcej opcji przesuwania środków pomiędzy funduszami i kategoriami regionów. W przypadku przeniesień pomiędzy funduszami możliwe są następujące warianty (art. 26 ust. 1 rozporządzenia ogólnego):

- W ramach umowy partnerstwa lub we wniosku o zmianę programu (po uzgodnieniu z komitetem monitorującym) możliwy jest transfer **do 5% początkowej alokacji krajowej z dowolnego funduszu** w ramach zarządzania dzielonego (tj. EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, EFMRA, FAMI, FBW i IZGW) do dowolnego instrumentu w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego. Suma tych transferów, łącznie z przesunięciami do InvestEU wynikającymi z art. 14 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, nie może przekroczyć 5% początkowej alokacji krajowej każdego funduszu³².

³² W ramach planowanej nowelizacji Rozporządzenia ogólnego mającej na celu dostosowanie jego zapisów (oraz zapisów niektórych innych aktów prawnych UE) do rozszerzenia zakresu wsparcia z RRF o przedsięwzięcia związane z ograniczeniem zależności państw członkowskich od importu paliw kopalnych z Rosji (tzw. inicjatywa REPowerEU), przewiduje się zwiększenie możliwości dokonywania przesunięć z funduszy polityki spójności do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W ramach nowelizacji dodany zostanie nowy art. 26a – Przesunięcie środków do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który umożliwi państwom członkowskim, oprócz istniejącej możliwości przesunięcia do RRF 5% swojej alokacji krajowej, przesunięcie do RRF dodatkowo do 7,5% tej alokacji na wsparcie reform i inwestycji ujętych w KPO w rozdziale dedykowanym REPowerEU (wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060, rozporządzenie (UE) 2021/2115, dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814; COM (2022) 231 z 18 maja 2022 r.).

- W ramach umowy partnerstwa lub we wniosku o zmianę programu możliwy jest transfer **do 5% początkowej krajowej alokacji każdego funduszu do innego funduszu lub funduszy** w ramach zarządzania dzielonego (tj. EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, EFMRA, FAMI, FBW i IZGW). Opcja ta jednak nie dotyczy przesunięć środków między EFRR, EFS+ i Funduszem Spójności.
- W ramach umowy partnerstwa lub we wniosku o zmianę programu możliwe są **dotatkowe przesunięcia w wysokości do 20% początkowej krajowej alokacji funduszu między EFRR, EFS+ lub Funduszem Spójności** w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”.

Komisja może zgłosić sprzeciw wobec wniosku o zmianę programu w związku z przesunięciem, jeżeli mogłoby to zagrozić osiągnięciu celów programu, z którego mają zostać przeniesione środki. Ponadto brak akceptacji przez KE może nastąpić, gdy uzna ona, że państwo członkowskie nie przedstawiło odpowiedniego uzasadnienia w odniesieniu do wyników, które mają być dzięki temu osiągnięte, lub wkładu, jaki ma być wniesiony do celów funduszu albo instrumentu zarządzanego bezpośrednio lub pośrednio.

Przesunięte środki mają być wydatkowane zgodnie z przepisami funduszu lub programu do którego środki są przenoszone, a w przypadku przesunięć do programów objętych zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim z korzyścią dla danego państwa członkowskiego.

Oprócz tego rozporządzenie ogólne przewiduje też **możliwość wkładu do programu InvestEU**, co opisano szczegółowo w rozdziale 3.3.3. **Synergia z InvestEU**.

Ponadto art. 27 opisuje zasady opcjonalnych przesunięć z EFRR i EFS+ do FST.

Przekazane do FST środki nie podlegają przesunięciom do innych funduszy lub instrumentów według zasad opisanych w art. 26 rozporządzenia ogólnego. Wyłącza się je także z podstawy obliczania pułapów ustanowionych w art. 26. Szerzej opis art. 27 przedstawiono w części „Rozporządzenia szczegółowe” w rozdziale 4.4. **Zasoby finansowe i dostęp do nich**, dotyczącym rozporządzenia w sprawie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Art. 111 rozporządzenia ogólnego opisuje zasady przesunięć pomiędzy kategoriami regionów. Przesunięcie środków nie może być większe niż 5% łącznych alokacji dla słabiej rozwiniętych regionów do regionów w okresie przejściowym lub regionów lepiej rozwiniętych oraz z regionów w okresie przejściowym do regionów lepiej rozwiniętych. W drodze odstępstwa w przypadku państw członkowskich, których DNB na mieszkańca mierzony w SSN za lata 2015-2017 wynosi mniej niż 90% średniego DNB na mieszkańca w UE-27 (dotyczy to także Polski), Komisja może zaakceptować **dotatkowe przesunięcie w wysokości do 10%** całkowitych alokacji dla regionów słabiej rozwiniętych do regionów w okresie przejściowym lub regionów lepiej rozwiniętych, z tym że środki dodatkowo przesunięte mają być wykorzystane na potrzeby realizowania celów polityki 1 i 2.

Powyższe ograniczenia nie występują w przypadku przesunięć z alokacji dla regionów lepiej rozwiniętych lub regionów w okresie przejściowym do regionów słabiej rozwiniętych i z regionów lepiej rozwiniętych do regionów w okresie przejściowym. Generalnie nie ma

możliwości przeniesienia alokacji przypisanej dla każdego państwa członkowskiego z celu „Europejska współpraca terytorialna” na cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”. Tak jak w poprzedniej perspektywie, takie przeniesienie jest możliwe jednak wyłącznie na etapie przedłożenia umowy partnerstwa, przy właściwym uzasadnieniu i w określonych pułapach alokacji, co precyzuje art. 111 ust. 3 i 4 rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z nim udział celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) w państwie członkowskim przedstawiającym propozycję przesunięcia części środków, nie może być niższy niż 35% łącznej alokacji dla tego państwa na rzecz celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg), a po przesunięciu nie może być niższy niż 25% tej łącznej kwoty.

Przesunięcia dokonane w ramach Umowy Partnerstwa 2021–2027

W perspektywie 2021–2027 skorzystano z możliwości jakie dają art. 26 i 111 i dokonano przesunięć między funduszami polityki spójności – z EFS+ do Funduszu Spójności, oraz między kategoriami regionów, co zostało zawarte w UP.

Dokonano transferu z regionów słabiej rozwiniętych do regionów w okresie przejściowym w wysokości 3,41% pierwotnej alokacji regionów słabiej rozwiniętych oraz do regionu lepiej rozwiniętego ze słabiej rozwiniętych w wysokości 2,82% ich pierwotnej alokacji. Oba powyższe transfery, w łącznej wysokości 6,23% alokacji regionów słabiej rozwiniętych wyniosą 3 596 156 778 EUR. Transfery między kategoriami regionów były niezbędne do realizacji celów UP, w tym w szczególności związanych z rozwojem regionalnym, rynkiem pracy, infrastrukturą, rozwojem społecznym oraz przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Zarówno regiony przejściowe, jak i region lepiej rozwinięty (warszawski stołeczny) miały pierwotnie znacząco ograniczone alokacje (w przypadku regionu warszawskiego było to jedynie 157 mln EUR). W związku z tym, w celu realizacji przede wszystkim projektów o znaczeniu krajowym, np. inwestycji sieciowych realizowanych na obszarze wszystkich trzech regionów czy projektów mających oddziaływanie ogólnopolskie, konieczne było dokonanie powyższych przesunięć.

Transfer z EFS+ do Funduszu Spójności wyniósł 2 mld EUR, czyli 13,41% pierwotnej alokacji EFS+ i ma na celu przede wszystkim lepsze dopasowanie struktury funduszy do potrzeb rozwojowych Polski. Zgodnie z zapisami UP, transferowane środki przyczynią się do spełnienia celów zakresie infrastruktury i klimatu, w szczególności niskoemisyjnej gospodarki, poprawy jakości powietrza i usprawnienia transportu. Kwota transferu zostanie przeznaczona na wydatki klimatyczne.

7. WARUNKI PODSTAWOWE

Zakres obowiązywania przepisów:

Warunki horyzontalne: EFRR (z wyłączeniem programów Interreg), Fundusz Spójności, EFS+ oraz EFMRA, FST, FAMI, IZGW i FBW. Warunek horyzontalny dot. pomocy publicznej (załącznik III) nie obejmuje programów wspieranych z FAMI, IZGW i FBW.

Warunki tematyczne: EFRR (z wyłączeniem programów Interreg), Fundusz Spójności, EFS+ (załącznik IV nie dotyczy EFMRA oraz FST, a także środków z EFRR i EFS+ przesuniętych do FST).

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 15 – warunki podstawowe,
- załącznik III – horyzontalne warunki podstawowe,
- załącznik IV – tematyczne warunki podstawowe mające zastosowanie do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności.

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (21) – powiązanie warunków podstawowych z celami tematycznymi,
- art. 1 ust. 5 – wyłączenie programów Interreg,
- art 2 pkt 4 i 7 – definicje odpowiednio „operacji” oraz „celu szczegółowego” w kontekście EFMRA,
- art. 11 ust. 2 – możliwość zawarcia w treści umowy partnerstwa podsumowania oceny spełnienia warunków podstawowych,
- art. 22 ust. 3 lit. i) – treść programów: dla każdego warunku podstawowego związanego z wybranym celem szczegółowym, ustanowionego zgodnie z art. 15, załącznikiem III i załącznikiem IV, program zawiera ocenę jego spełnienia w dniu przedłożenia programu,
- art. 40 ust. 1 lit. h) – funkcje komitetu monitorującego w zakresie badania spełnienia warunków podstawowych i ich stosowania przez cały okres programowania,
- art. 73 ust. 2 lit. b) – wybór operacji przez instytucję zarządzającą – instytucja zarządzająca zapewnia, aby wybrane operacje, które wchodzą w zakres warunku podstawowego, były spójne z odpowiednimi strategiami i dokumentami dotyczącymi planowania ustanowionymi w celu spełnienia tego warunku podstawowego,
- załącznik V – wzór programów wspieranych z EFRR (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”), EFS+, Fundusz Spójności, FST i EFMRA,
- załącznik VI – wzór programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW.

Istotą warunkowości podstawowej w kontekście efektywności wykorzystania środków UE jest uzależnienie uruchomienia tych środków od zrealizowania przez państwo członkowskie wymagań określonych dla poszczególnych obszarów tematycznych. Wymagania te mogą dotyczyć np. dostosowania legislacyjnego, opracowania dokumentów strategicznych i wdrożeniowych czy funkcjonowania określonych rozwiązań systemowych.

Powiązanie idei warunkowości z efektywnością i ukierunkowaniem wykorzystywania funduszy UE występowało już w dwóch poprzednich okresach programowania. W latach 2007–2013 KE starała się uzależniać wypłatę środków od właściwej transpozycji i wdrażania dyrektyw. Dążono do wpisywania do programów operacyjnych lub decyzji dla dużych projektów określonych warunków, uzależniając kwalifikowalność wydatków od ich spełnienia. Często były to jednak działania *ad hoc*, nie wdrażane konsekwentnie we wszystkich państwach członkowskich.

W okresie programowania 2014–2020 KE przygotowała systemowe rozwiązanie w postaci warunkowości *ex ante*. Zasadą było spełnienie wymogów przez państwo członkowskie przed rozpoczęciem realizacji programów operacyjnych lub w pierwszych latach od ich uruchomienia. Warunki dzieliły się na: tematyczne – powiązane z konkretnymi priorytetami inwestycyjnymi i wymagające np. właściwej transpozycji wybranych elementów dyrektyw unijnych, powiązanych z przewidzianymi interwencjami i ogólne – wymóg ich spełnienia dotyczył wszystkich programów operacyjnych, a obejmowały takie obszary jak np.: pomoc publiczna i zamówienia publiczne oraz zapobieganie wszelkiej dyskryminacji.

Warunki opisano kryteriami i tylko spełnienie ich wszystkich prowadziło do uznania warunku za spełniony. Państwo członkowskie było zobowiązane do przedstawienia w umowie partnerstwa podsumowania wypełnienia warunkowości *ex ante*. Ponadto obowiązywał wymóg przedstawienia spełniania warunków dla każdego programu z osobna.

W okresie 2021–2027 wprowadzono istotne zmiany w stosunku do dotychczasowych rozwiązań. Jedną z najistotniejszych zmian w zakresie warunków podstawowych jest to, że **weryfikacja spełnienia warunków odbywa się w trybie *on-going*, a nie jedynie *ex ante***. Stwierdzenie przez KE niespełnienia warunku przez państwo członkowskie przed rozpoczęciem perspektywy lub zaprzestanie spełniania warunku w jej trakcie, oznacza brak możliwości refundowania przez KE kosztów związanych z działaniami realizowanymi w danym obszarze do czasu spełnienia stosownego warunku.

Warunki podstawowe dzielą się na:

- **4 warunki horyzontalne:**

- skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych (1);
- narzędzia i zdolności umożliwiające skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa (2);
- skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (3);
- wdrażanie i stosowanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE (4).

- **16 warunków tematycznych:**

Cel polityki 1:

- dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji (1.1.);
- krajowy lub regionalny plan sieci szerokopasmowych (1.2.).

Cel polityki 2:

- ramy strategiczne polityki na rzecz wsparcia renowacji budynków pod kątem efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (2.1.);
- zarządzanie w sektorze energii (2.2.);
- skuteczne wspieranie wykorzystania energii odnawialnej w poszczególnych sektorach i w całej UE (2.3);
- skuteczne ramy zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i katastrofami (2.4.);
- aktualizowane planowanie koniecznych inwestycji w sektorze wodno-kanalizacyjnym (2.5.);
- aktualizowane planowanie w zakresie gospodarowania odpadami (2.6.);
- ramy działań priorytetowych w przypadku koniecznych środków ochrony przyrody obejmujących dofinansowanie unijne (bioróżnorodność) (2.7.).

Cel polityki 3:

- kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie (3.1.).

Cel polityki 4:

- ramy strategiczne polityki na rzecz aktywnych polityk rynku pracy (4.1.);
- krajowe ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia płci (4.2.);
- ramy strategiczne polityki na rzecz systemu kształcenia i szkolenia na wszystkich szczeblach (4.3.);
- krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa (4.4.);
- krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz integracji Romów (4.5.);
- ramy strategiczne polityki na rzecz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej (4.6.).

Warunki horyzontalne i kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia zawarto w **załączniku III do rozporządzenia ogólnego**. Mają one zastosowanie do wszystkich celów szczegółowych. Warunki tematyczne oraz kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia zawarto w **załączniku IV do rozporządzenia ogólnego**. Odnoszą się one do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności.

Warunkowość podstawowa nie obejmuje wszystkich funduszy w takim samym stopniu.

Zasady warunkowości nie mają zastosowania do programów Interreg. Dodatkowo warunek horyzontalny dot. pomocy publicznej nie obejmuje programów wspieranych z FAMI, FBW i IZGW. Załącznik IV nie dotyczy programów finansowanych z EFMRA, FST, a także środków z EFRR i EFS+ przesuniętych do FST. **Wszystkie warunki są opatrzone specyficznymi kryteriami ich wypełnienia.** Kryteria te dotyczą przede wszystkim przygotowania odpowiednich dokumentów strategicznych na poziomie krajowym lub/i regionalnym, często są powiązane z implementacją konkretnych unijnych dyrektyw i rozporządzeń. Co ważne, dokumenty te obejmują swoim oddziaływaniem okres całej perspektywy finansowej. **Przykładowo:**

- warunek horyzontalny nr 1 dotyczy zamówień publicznych i kładzie nacisk na wdrożenie konkretnych artykułów dyrektyw 2014/24/UE oraz dyrektywy 2014/25/UE;
- warunek horyzontalny nr 4 dotyczy wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE wymaga Istnienia krajowych ram zapewniających realizację Konwencji;
- warunek tematyczny nr 2.2 – zarządzanie w sektorze energii zawiera wymóg przedłożenia Komisji Europejskiej zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, zgodnie z art. 3 rozporządzenia (UE) 2018/1999 i zapewnienia spójności z określonymi w porozumieniu paryskim długoterminowymi założeniami dotyczącymi redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- warunek tematyczny 4.4 – krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i walki z ubóstwem – wymaga opracowania Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu oraz Strategii Rozwoju Usług Społecznych.

Warunek uznany zostaje za spełniony o ile państwo członkowskie przedstawi uzasadnienie realizacji wszystkich kryteriów przypisanych do danego warunku. Ocena stanu spełnienia warunków, które są przypisane do wybranych celów, zawierana jest opcjonalnie w UP oraz obligatoryjnie w każdym z programów według stanu na dzień przedłożenia dokumentu do KE.

Art. 15 ust. 2 ustanawia dla państwa członkowskiego obowiązek oceny spełnienia warunkowości podstawowej w przypadku przygotowania programu lub wprowadzenia nowego celu szczegółowego, w zakresie wybranych celów szczegółowych lub nowego celu. To po stronie państwa członkowskiego leży przygotowanie wyczerpującego uzasadnienia wypełnienia warunków podstawowych. Jeżeli warunek podstawowy nie jest spełniony w momencie zatwierdzenia programu lub zmiany programu, państwo członkowskie zobligowane jest do poinformowania KE, gdy tylko uzna, że warunek podstawowy jest spełniony oraz przedłożenia stosownego uzasadnienia.

W przeciwieństwie do poprzedniego okresu programowania, **państwo członkowskie zobowiązuje się do wypełniania warunków podstawowych przez cały okres perspektywy finansowej oraz obowiązkowego informowania KE o wszelkich zmianach mających wpływ na spełnienie warunków podstawowych.** Konstrukcja prawna warunkowości podstawowej opiera się na zasadzie zakładającej, że wybrane operacje są spójne z odpowiednimi strategiami i dokumentami dotyczącymi planowania, ustanowionymi w celu spełnienia warunków

podstawowych. Zgodność tę zobowiązane są zapewnić instytucje zarządzające organizujące wybór operacji do dofinansowania. Powyższe rozwiązania mają zabezpieczyć efektywne i wydajne wykorzystanie funduszy unijnych, do czego nawiązuje motyw (21) rozporządzenia ogólnego.

2021/1060

Wymóg stałej weryfikacji stanu spełnienia warunkowości powiązany jest z kompetencjami nadanymi w tym zakresie komitetom monitorującym wdrażanie programów (art. 40 ust. 1 lit. h)). Określa się ich rolę w zakresie sprawdzania spełnienia warunków podstawowych i ich stosowania przez cały okres programowania. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu programowania, nie zostały przygotowane wytyczne określające jednolicie zasady oceny i weryfikacji spełnienia poszczególnych kryteriów w warunkach podstawowych dokonywane przez służby KE.

Informacja państwa członkowskiego w zakresie oceny spełnienia warunków podstawowych wraz z uzasadnieniem podlega weryfikacji KE (art. 15 ust. 4). Nie później niż 3 miesiące od przekazania informacji przez państwo członkowskie Komisja formułuje ocenę spełnienia warunków i informuje państwo członkowskie o jej wyniku. W przypadku, gdy Komisja nie zgadza się z oceną państwa członkowskiego, informacja ta zawiera wyniki przeprowadzonej oceny. Jeżeli państwo członkowskie nie zgadza się ze stanowiskiem KE w zakresie oceny stanu spełnienia warunków, w terminie jednego miesiąca przesyła Komisji swoje uwagi. W tej sytuacji KE dokonuje ponownej oceny stanowiska państwa członkowskiego i w terminie maksymalnie 3 miesięcy, przesyła swoją opinię. Państwo członkowskie akceptujące stanowisko Komisji prowadzi działania zmierzające do wypełnienia określonych w opinii KE wymagań. Gdy tylko uzna, że warunki te zostały wypełnione, przesyła Komisji stosowną informację opatrzoną uzasadnieniem, które podlega procedurze weryfikacji KE zgodnie z powyższym schematem. **Do czasu akceptacji przez Komisję argumentacji przedstawionej przez państwo członkowskie i uznania spełnienia warunków, refundacje dla operacji w celu szczegółowym dotyczącym danego warunku są wstrzymywane przez KE.**

Warunki podstawowe w Umowie Partnerstwa 2021–2027

W ramach perspektywy 2021–2027 Polska w związku z wyborem ogółu celów polityki spójności zobligowana jest do wypełnienia wszystkich 20 warunków podstawowych, tj. 4 warunków horyzontalnych i 16 warunków tematycznych (dotyczących celów polityki spójności 1–4).

Biorąc pod uwagę, że program dotyczący pomocy technicznej nie realizuje żadnego celu szczegółowego, nie dotyczą go żadne warunki (także te horyzontalne).

8. RAMY WYKONANIA ORAZ PRZEGLĄD ŚRÓDOKRESOWY

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS+³³, Fundusz Spójności, programy Interreg, EFMRA, FAMI, FBW, IZGW.

2021/1060

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (23),
- motyw (24),
- art. 16 – ramy wykonania,
- art. 17 – metodyka ustanawiania ram wykonania,
- art. 18 – przegląd śródkresowy i kwota elastyczności.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 10 ust. 3 – przygotowanie i przedłożenie umowy partnerstwa,
- art. 11 – treść umowy partnerstwa,
- art. 12 ust. 1 – zatwierdzenie umowy partnerstwa,
- art. 14 – korzystanie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA za pośrednictwem programu InvestEU,
- art. 22 – treść programów,
- art. 23 ust. 1 – zatwierdzenie programów,
- art. 24 – zmiana programów,
- art. 40 – funkcje komitetu monitorującego,
- art. 86 ust. 1 – zobowiązania budżetowe,
- załącznik V – wzór dla programów wspieranych z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 4 – koncentracja tematyczna wsparcia w ramach EFRR,
- art. 11 – zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

³³ Z zastrzeżeniem, że ramy wykonania nie są ustanawiane dla pomocy technicznej i celu szczegółowego dotyczącego deprivacji materialnej, o którym mowa w art. 4. rozporządzenia w sprawie EFS+.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 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 (Rozporządzenie finansowe) – artykuł 33 ust. 3 – wykonanie oraz zasady oszczędności, efektywności i skuteczności.

Ramy wykonania i powiązany z nimi przegląd śródkresowy wyników mają na celu zmobilizowanie instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy do osiągnięcia w sposób efektywny i skuteczny celów określonych w programach. Samoocena powinna zostać przekazana przez państwo członkowskie do KE do 31 marca 2025 r.

Ramy wykonania i przegląd śródkresowy nie są nowymi rozwiązaniami. Podobne mechanizmy, służące lepszemu ukierunkowaniu interwencji unijnych na rezultaty, obowiązywały w perspektywie finansowej 2014–2020. Ramy wykonania mają umożliwić monitorowanie i ocenę postępów realizacji programu w trakcie jego wdrażania. W tym celu państwa członkowskie mają określić cele pośrednie (do osiągnięcia do końca 2024 r.) i cele końcowe (do osiągnięcia do końca 2029 r.), wyrażone za pomocą konkretnych wskaźników postępu rzeczowego.

W odróżnieniu od mechanizmu funkcjonującego w okresie 2014–2020 obecnie ramy wykonania nie wiążą się z ustanowieniem rezerwy wykonania. Określona została kwota elastyczności na każdy program, która powinna zostać wyodrębniona w procesie programowania (art. 86 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). Kwota ta ustanowiona została na poziomie 50% zobowiązań na lata 2026 i 2027 w każdym programie realizującym cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”. Przyznanie kwoty elastyczności musi zostać zaakceptowane przez KE po przeglądzie śródkresowym programu i dopiero po tej akceptacji państwo członkowskie będzie mogło wykorzystać jej środki.

8.1. RAMY WYKONANIA I METODOLOGIA

Zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia ogólnego ramy wykonania są elementem każdego programu dofinansowanego z funduszy polityki spójności. Wyjątek stanowią pomoc techniczna oraz programy finansowane z EFS+ realizowane w ramach celu szczegółowego dotyczącego deprivacji materialnej (art. 4 ust. 1 lit. m) rozporządzenia ws. EFS+). Ramy wykonania są przedstawiane w:

- tabelach 2 i 3 w części wskaźniki we wzorze programu wspieranego z EFRR (cel I), EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA, stanowiącego załącznik V do rozporządzenia ogólnego;
- tabelach 1 i 2 w części wskaźniki we wzorze programu wspieranego z FAMI, FBW i IZGW stanowiącego załącznik VI do rozporządzenia ogólnego.

2021/1060

Ramy wykonania obejmują:

- wskaźniki produktu i rezultatu powiązane z celami szczegółowymi określonymi w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy wspierających dany program;
- cele pośrednie, które mają zostać osiągnięte do końca 2024 r. dotyczące wskaźników produktu;
- cele, które mają zostać osiągnięte do końca 2029 r. w zakresie wskaźników produktu i rezultatu.

Umożliwiają one monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie osiągnięcia postępów we wdrażaniu programu. Pozwolą też na monitorowanie i sprawozdawczość ogólnie na poziomie funduszy.

Zgodnie z art. 17 **do określania ram wykonania państwo członkowskie stosuje metodykę, którą udostępnia Komisji Europejskiej na jej wniosek.** Metodyka ta obejmuje kryteria stosowane przy wyborze wskaźników, w tym opis czynników, które mogą wpływać na osiągnięcie celów pośrednich i końcowych i sposób ich uwzględnienia. Konieczne jest także zebranie wykorzystanych danych i metod obliczeń wartości pośrednich i końcowych wskaźników, a także zapewnienie odpowiedniej jakości tych danych.

8.2. PRZEGLĄD ŚRÓDOKRESOWY I KWOTA ELASTYCZNOŚCI

Art. 18 rozporządzenia ogólnego **ustanawia przegląd śródkresowy programów dofinansowanych z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST.** Podczas przeglądu oceniony zostanie postęp w osiągnięciu celów pośrednich programu (z uwzględnieniem ewentualnych poważnych trudności napotkanych w trakcie realizacji programu) ustanowionych zgodnie z art. 16. **Będzie to jednak proces dużo szerszy, niż sama ocena stopnia realizacji ram wykonania. Pod uwagę wzięte zostaną także:**

- nowe wyzwania określone w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów przyjętych w 2024 r. (ang. *CSRs*);
- postęp w realizacji krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu (w stosownych przypadkach);
- postępy we wdrażaniu zasad Europejskiego filara praw socjalnych;
- sytuacja społeczno-gospodarcza państwa członkowskiego lub regionu, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb terytorialnych, przy uwzględnieniu wszelkich istotnych negatywnych zmian finansowych, gospodarczych lub społecznych;

- najważniejsze wyniki stosownych ewaluacji;
- postępy w osiąganiu celów pośrednich przy uwzględnieniu istotnych trudności napotkanych podczas wdrażania programu;
- w przypadku programów wspieranych z FST ocena przeprowadzona przez KE zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) 2018/1999.

2021/1060

Przedmiotowa ocena wraz z propozycją ostatecznego przydziału kwoty elastyczności, musi zostać przekazana przez państwo członkowskie do KE najpóźniej do 31 marca 2025 r. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 3, w przypadku gdy w ramach przeglądu śródkresowego Instytucja Zarządzająca zidentyfikuje konieczność modyfikacji programu, przedłożona KE ocena powinna zawierać również projekt zmiany programu.

Zmiana powinna obejmować:

- alokację środków finansowych w podziale na priorytety;
- zmienione lub nowe cele końcowe wskaźników;
- w stosownym przypadku – kwoty, które mają zostać wniesione do InvestEU w podziale na fundusz i kategorię regionu.

Zatwierdzenie zmiany programu przez KE odbywa się zgodnie z przepisami art. 24.

Decyzja państwa członkowskiego o braku konieczności zmiany programu wymaga zatwierdzenia przez KE w terminie trzech miesięcy od przedłożenia oceny przez państwo członkowskie. W przypadku odmiennej decyzji KE w ciągu dwóch miesięcy od przedłożenia oceny musi zwrócić się do państwa członkowskiego o przedłożenie zmienionego programu zgodnie z art. 18 ust. 4 lit. b).

Do czasu przyjęcia przez KE decyzji potwierdzającej ostateczny przydział kwoty elastyczności korzystanie z tych środków nie jest możliwe. W 2026 r., po zakończeniu przeglądu, KE przygotowuje sprawozdanie z wyników przeglądu śródkresowego i przedkłada je Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie UE.

9. WARUNKOWOŚĆ MAKROEKONOMICZNA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, FST i EFMRA.

2021/1060

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 19 – środki łączące skuteczność Funduszy z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (16) – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w procesie programowania i wdrażania programów,
- motyw (24) – powiązanie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich z procesem przeglądu śródkresowego,
- art. 5 ust. 3 – uwzględnienie przez państwa członkowskie i KE stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w programowaniu i wdrażaniu funduszy,
- art. 11 ust. 1 lit. a) – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w treści umowy partnerstwa,
- art. 12 ust. 1 – uwzględnienie przez KE odniesienia do stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w procesie oceny umowy partnerstwa,
- art. 18 ust. 1 lit. a) – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w procesie przeglądu śródkresowego,
- art. 22 ust. 3 lit. a) ppkt iv) – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w treści programów,
- art. 23 ust. 1 – uwzględnienie przez KE odniesienia do stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w procesie oceny programów,
- art. 40 ust. 1 lit. c) – rola komitetów monitorujących w ocenie uwzględnienia stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w trakcie programowania i wdrażania programów.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motyw (3) – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w procesie oceny w programowaniu interwencji z EFS+,
- motyw (28) – wysokość zasobów z EFS+ na rzecz zdolności partnerów społecznych w oparciu o stosowane zalecenia Rady UE dla państw członkowskich,

- art. 7 ust. 1 i 2 – uwzględnienie stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich w programowaniu EFS+,
- art. 9 ust. 2 drugi akapit – realizacja stosownego zalecenia Rady UE dla państw członkowskich dotyczącego wsparcia dla partnerów społecznych,
- art. 12 – sposób programowania wsparcia z EFS+ na rzecz realizacji stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich,
- art. 39 ust. 6 lit. a) – rola komitetu powołanego na mocy art. 163 TFUE w zakresie wydawania opinii na temat wdrażania stosownych zaleceń Rady UE dla państw członkowskich poprzez wdrażanie EFS+.

Mechanizm środków łączących skuteczność wdrażania funduszy z należytym zarządzaniem gospodarczym pierwotnie wiązał się z Funduszem Spójności. Zgodnie z wymogami traktatowymi (protokół nr 28 do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)) Fundusz Spójności przeznaczony jest dla państw członkowskich, które mają program prowadzący do spełnienia warunków konwergencji gospodarczej. Wypełnianie tego programu miało podlegać kontroli Komisji.

W okresie programowania 2014–2020 zdecydowano się na silniejsze powiązania między unijnymi funduszami a procedurami Paktu stabilności i wzrostu (składające się na tzw. warunkowość makroekonomiczną). W praktyce oznaczało to możliwość zainicjowania przez KE przeglądu i zmiany umowy partnerstwa lub programów w celu lepszego wykorzystania Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) w realizacji strategii Europa 2020 (tzw. ścieżka programowa warunkowości). Oprócz tego Rada UE mogła zawiesić strumień środków EFSI dla danego państwa członkowskiego w celu zmobilizowania go do wywiązywania się z jego makroekonomicznych zobowiązań wobec UE (tzw. ścieżka zarządzania gospodarczego).

Jednym z podstawowych założeń perspektywy finansowej 2021–2027 jest jeszcze bliższe powiązanie wdrażania funduszy europejskich z zarządzaniem gospodarczym w ramach Semestru Europejskiego. Znalazło to swoje przełożenie na przepisy art. 19 rozporządzenia ogólnego w zakresie warunkowości makroekonomicznej, gdzie zachowano co do zasady dwie wyżej wspomniane ścieżki. **Z regulacji tej wyłączone zostały programy EFS+, FAMI, IZGW, FBW oraz Interreg (art. 19 ust. 17).**

9.1. „ŚCIEŻKA PROGRAMOWA” WARUNKOWOŚCI MAKROEKONOMICZNEJ

W ramach „ścieżki programowej” KE może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu programów i zaproponowanie w nich zmian, w przypadku gdy jest to niezbędne w celu wykonania stosownych zaleceń Rady UE (art. 19 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). Chodzi tu o zalecenia przyjmowane przez Radę zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE oraz stosowne zalecenia Rady UE przyjęte zgodnie z art. 148 ust. 4 TFUE, a także zalecenia

przyjmowane zgodnie z art. 7 ust. 2 lub art. 8 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 (korygowanie zakłócenia równowagi makroekonomicznej).

Wniosek skierowany przez KE do państwa członkowskiego musi być odpowiednio uzasadniony w zakresie konieczności wykonania stosownych zaleceń wraz ze wskazaniem programów lub priorytetów, których dotyczy dana sprawa, oraz charakteru oczekiwanych zmian. Co ważne, taki wniosek nie może być złożony przed 2023 r., ani po 2026 r., ani też w ciągu dwóch kolejnych lat w odniesieniu do tych samych programów (art. 19 ust. 2).

2021/1060

Państwo członkowskie ma dwa miesiące na przedłożenie odpowiedzi na wniosek KE. Opisuje w niej zmiany, których wprowadzenie w programach uważa za niezbędne, a także ich oczekiwany wpływ na wykonanie zaleceń i na wdrażanie funduszy. W razie potrzeby KE zgłasza uwagi w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania tej odpowiedzi. Państwo członkowskie przedkłada formalną propozycję zmian w programach w terminie dwóch miesięcy od daty przedłożenia pierwszej odpowiedzi na wniosek KE. **W sytuacji, w której KE oceni zaproponowane zmiany za wystarczające, przyjmuje decyzję zatwierdzającą zmiany** w tych programach nie później niż w terminie czterech miesięcy od przedłożenia odpowiedzi przez państwo członkowskie (art. 19 ust. 3-5).

W przypadku gdy państwo członkowskie w ocenie KE nie podejmie skutecznych działań w odpowiedzi na jej wniosek, KE może przedłożyć Radzie UE odpowiednio uargumentowany wniosek w sprawie zawieszenia całości lub części płatności w odniesieniu do danych programów lub priorytetów. Rada UE podejmuje decyzję w sprawie tego wniosku w drodze aktu wykonawczego. Ten akt wykonawczy ma zastosowanie wyłącznie do wniosków o płatność złożonych po dacie jego przyjęcia (art. 19 ust. 6).

9.2. „ŚCIEŻKA ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO” WARUNKOWOŚCI MAKROEKONOMICZNEJ

„Ścieżka zarządzania gospodarczego” jest uruchamiana przez Komisję poprzez przedłożenie Radzie UE wniosku o zawieszenie całości lub części zobowiązań lub płatności w odniesieniu do co najmniej jednego programu państwa członkowskiego (art. 19 ust. 7). Podstawą dla działania KE jest stwierdzenie przez Radę UE, zgodnie z art. 126 ust. 8 lub 11 TFUE, że dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu budżetowego. Procedura nie ma zastosowania jeżeli Rada UE stwierdzi istnienie znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii w rozumieniu art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97.

KE może zwrócić się do Rady UE z wnioskiem w sprawie zawieszenia całości lub części zobowiązań lub płatności w odniesieniu do co najmniej jednego programu państwa członkowskiego w przypadkach gdy (art. 19 ust. 8):

- Rada UE przyjmie dwa kolejne zalecenia w ramach tej samej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z racji tego, że państwo członkowskie przedstawiło niewystarczający plan działań naprawczych;

- Rada UE przyjmie dwie kolejne następujące po sobie decyzje w ramach tej samej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi zgodnie z art. 10 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 stwierdzające, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do zaleceń, ponieważ nie podjęło zalecanych działań naprawczych;
- KE stwierdzi, że państwo członkowskie nie zastosowało środków, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 332/2002, i w związku z tym postanowi nie zatwierdzać wypłaty pomocy finansowej przyznanej temu państwu członkowskiemu;
- Rada UE uzna, że dane państwo członkowskie nie realizuje programu dostosowań makroekonomicznych, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013, lub środków wymaganych na mocy decyzji Rady UE przyjętej zgodnie z art. 136 ust. 1 TFUE.

W wyniku decyzji Rady UE w pierwszej kolejności zawieszeniu podlegają zobowiązania (art. 19 ust. 9). Zawieszenie płatności następuje wyłącznie wtedy, gdy konieczne jest bezzwłoczne działanie oraz w przypadku istotnej niezgodności. Zawieszenie płatności ma zastosowanie do wniosków o płatność przedłożonych w odniesieniu do danych programów po dacie podjęcia decyzji o zawieszeniu. Wniosek KE dotyczący decyzji o zawieszeniu zobowiązań uznaje się za przyjęty przez Radę UE, jeżeli Rada UE nie podejmie, w drodze aktu wykonawczego, decyzji o odrzuceniu takiego wniosku większością kwalifikowaną w terminie jednego miesiąca od przedłożenia tego wniosku przez KE.

Zawieszenie zobowiązań stosuje się do zobowiązań dla danego państwa członkowskiego od dnia 1 stycznia roku następującego po przyjęciu decyzji o zawieszeniu (art. 19 ust. 10). Zawieszeniu zobowiązań podlega nie więcej niż 25% zobowiązań dotyczących następnego roku kalendarzowego dla funduszy lub 0,25% nominalnego PKB, w zależności od tego, która z tych wartości jest niższa. W przypadku utrzymującej się niezgodności, zawieszenie zobowiązań może przekroczyć te maksymalne wartości procentowe (art. 19 ust. 12).

Zawieszenie może zostać zastosowane w którymkolwiek z następujących przypadków:

- w przypadku pierwszej niezgodności z procedurą nadmiernego deficytu;
- w przypadku pierwszej niezgodności związanej z planem działań naprawczych zgodnie z procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi;
- w przypadku niezgodności z zalecanym działaniem naprawczym, zgodnie z procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi;
- w przypadku pierwszej niezgodności, gdy KE stwierdzi, że państwo członkowskie nie zastosowało środków, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 332/2002 oraz gdy Rada UE uzna, że dane państwo członkowskie nie realizuje programu dostosowań makroekonomicznych, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013, lub środków wymaganych na mocy decyzji Rady UE przyjętej zgodnie z art. 136 ust. 1 TFUE.

Rada UE może uchylić zawieszenie zobowiązań na wniosek KE w następujących przypadkach (art. 19 ust. 13):

- jeżeli procedura nadmiernego deficytu zostaje zawieszona zgodnie z art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 lub gdy Rada UE zdecydowała zgodnie z art. 126 ust. 12 TFUE o uchyleniu decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu;
- jeżeli Rada UE zatwierdziła plan działań naprawczych przedstawiony przez dane państwo członkowskie, zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, lub gdy zawieszona zostaje procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi zgodnie z art. 10 ust. 5 tego rozporządzenia, lub gdy Rada UE zamknęła procedurę dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi zgodnie z art. 11 tego rozporządzenia;
- jeżeli KE stwierdziła, że państwo członkowskie podjęło właściwe środki, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 332/2002;
- jeżeli KE stwierdziła, że zainteresowane państwo członkowskie podjęło właściwe stosowne środki działania w celu realizacji programu dostosowań makroekonomicznych, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia (UE) nr 472/2013, lub środki wymagane na mocy decyzji Rady UE przyjętej zgodnie z art. 136 ust. 1 TFUE.

Na wniosek KE Rada UE podejmuje decyzję dotyczącą uchylenia zawieszenia płatności, w przypadku gdy spełnione zostały wyżej wymienione warunki. Wniosek KE uznaje się za przyjęty przez Radę UE, chyba że Rada UE zdecyduje, w drodze aktu wykonawczego, o odrzuceniu takiego wniosku większością kwalifikowaną w ciągu miesiąca od przedstawienia wniosku KE.

Z kolei po uchyleniu przez Radę UE zawieszenia zobowiązań, KE ponownie ujmuje w budżecie zawieszane zobowiązania zgodnie z art. 6 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2020/2093. Termin umorzenia w odniesieniu do kwoty ponownie ujętej w budżecie zgodnie z art. 105 zaczyna się od roku, w którym zawieszane zobowiązanie zostało ponownie ujęte w budżecie. Zawieszonych zobowiązań nie można ponownie ująć w budżecie po 2027 r.

KE na bieżąco informuje Parlament Europejski o funkcjonowaniu mechanizmu warunkowości makroekonomicznej – zwłaszcza w zakresie szczegółowych informacji dotyczących funduszy oraz programów, które mogą podlegać zawieszeniu (art. 19 ust. 14). na tej podstawie Parlament Europejski może zaprosić KE do ustrukturyzowanego dialogu na temat stosowania środków łączących skuteczność interwencji z funduszy z należyтым zarządzaniem gospodarczym. W przypadku przygotowania wniosku w sprawie zawieszenia lub uchylenia zawieszenia, KE niezwłocznie przekazuje taki wniosek Parlamentowi i Radzie UE. PE może zwrócić się do KE o wyjaśnienie powodów złożenia danego wniosku.

Do 31 grudnia 2025 r. KE ma obowiązek przeprowadzenia przeglądu stosowania mechanizmu warunkowości makroekonomicznej w formie sprawozdania przekazywanego Parlamentowi i Radzie UE (ewentualnie załączając do niego w razie potrzeby wniosek ustawodawczy) – art. 19 ust. 15.

W przypadku poważnych zmian w sytuacji społecznej i gospodarczej w Unii, KE może przedłożyć wniosek w sprawie przeglądu stosowania mechanizmu warunkowości makroekonomicznej. Parlament Europejski bądź Rada UE (działając zgodnie z art. 225 lub 241 TFUE) również mogą zwrócić się do KE o przedłożenie takiego wniosku (art. 19 ust 16).

10. ŚRODKI TYMCZASOWE W PRZYPADKU NADZWYCZAJNYCH OKOLICZNOŚCI

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (26) – uprawnienie Komisji Europejskiej do przyjmowania środków tymczasowych w nadzwyczajnych okolicznościach,
- art. 20 – środki tymczasowe dotyczące wykorzystania funduszy w odpowiedzi na wyjątkowe lub nadzwyczajne okoliczności.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 22 ust. 4 lit. d) – treść programów – uwzględnienie uzasadnienia dla pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach FAMI.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- motyw (52) – uprawnienie Komisji Europejskiej do przyjmowania środków tymczasowych w nadzwyczajnych okolicznościach w zakresie EFRR,
- art. 5 ust. 6 – zakres wsparcia obejmujący w nadzwyczajnych okolicznościach finansowanie kapitału obrotowego MŚP.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motyw (48) – uprawnienie Komisji Europejskiej do przyjmowania środków tymczasowych w nadzwyczajnych okolicznościach w zakresie EFS+,
- art. 4 ust. 3 – cele szczegółowe EFS+: zakres wsparcia z EFS+ w oparciu o art. 20 rozporządzenia ogólnego,
- art. 4 ust. 4 – decyzja wykonawcza Komisji Europejskiej zatwierdza zakres wsparcia,
- art. 4 ust. 5 – monitorowanie wsparcia przez Komisję Europejską.

Doświadczenia związane z pandemią Covid-19 w kontekście wdrażania funduszy polityki spójności skutkowały wprowadzeniem do rozporządzenia ogólnego tzw. **mechanizmu środków tymczasowych dotyczących wykorzystania funduszy w odpowiedzi na wyjątkowe lub nadzwyczajne okoliczności (art. 20)**. Zaproponowane rozwiązania w dużej mierze opierają się na doraźnych środkach przyjętych przez Radę UE w pierwszej połowie 2020 r. w ramach perspektywy 2014–2020. Mowa tu przede wszystkim o „Inicjatywach Inwestycyjnych

w odpowiedzi na Koronawirusa” (ang. *Coronavirus Response Investment Initiatives – CRII i CRII+*), których celem było uelastycznienie i ukierunkowanie wykorzystania środków na niwelowanie bezpośrednich skutków pandemii. Zapowiedziany w motywie (48) i wbudowany w art. 20 rozporządzenia ogólnego mechanizm zapewnia proceduralne ujęcie reagowania za pomocą środków polityki spójności na nieprzewidziane sytuacje.

2021/1060

O uruchomieniu środków tymczasowych decyduje Rada UE, która musi stwierdzić wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności zagrażających sytuacji gospodarczej czy finansom publicznym w więcej niż jednym państwie członkowskim³⁴. Dopiero na tej podstawie KE może przyjąć co najmniej jeden z następujących środków:

- zwiększyć płatności okresowe o 10 punktów procentowych powyżej mającej zastosowanie stopy dofinansowania UE, nie przekraczając 100% (na wniosek co najmniej jednego państwa członkowskiego);
- umożliwić instytucjom państwa członkowskiego wybór operacji do wsparcia, które zostały fizycznie ukończone lub w pełni wdrożone przed przedłożeniem do instytucji zarządzającej wniosku o dofinansowanie w ramach programu, pod warunkiem że dana operacja stanowi odpowiedź na wyjątkowe okoliczności;
- zdecydować, że wydatki przeznaczone na operacje w odpowiedzi na takie okoliczności mogą się kwalifikować od dnia zatwierdzenia przez Radę UE wystąpienia tych okoliczności;
- przedłużyć terminy przedkładania dokumentów i przekazywania danych do Komisji o maksymalny okres 3 miesięcy.

KE przyjmuje środki tymczasowe w drodze decyzji wykonawczej, o czym informuje Radę UE i Parlament Europejski. Środki wprowadzane są na okres nieprzekraczający 18 miesięcy i mogą obejmować **odstępstwa od przyjętego zakresu wsparcia w ramach poszczególnych funduszy**. I tak w przypadku EFRR możliwe jest finansowanie kapitału obrotowego w MŚP w formie dotacji. Z kolei w ramach EFS+ dostępne jest finansowanie rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu bez wymogu, by były one powiązane z aktywnymi środkami oraz dostęp do opieki zdrowotnej, w tym dla osób, które nie są bezpośrednio zagrożone trudną sytuacją społeczno-ekonomiczną.

KE jest bezpośrednio zaangażowana we wdrażanie mechanizmu określonego w art. 20. To ona może zgłaszać Radzie UE zaistnienie nadzwyczajnych sytuacji. Monitoruje także realizację wydanych przez siebie decyzji wykonawczych oraz na bieżąco informuje o tym Parlament Europejski i Radę UE. Może to przyjąć formę ustrukturyzowanego dialogu, co zobowiązuje Komisję do uwzględnienia stanowisk i opinii wyrażanych w jego ramach.

³⁴ Stwierdzając wystąpienie takich okoliczności Rada UE odwołuje się do kryteriów zawartych w rozporządzeniu Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych oraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

Jeżeli po okresie nieprzekraczającym 18 miesięcy od wydania decyzji wykonawczej szczególne okoliczności, które doprowadziły do przyjęcia tych środków tymczasowych, utrzymują się, KE ponownie ocenia sytuację. Efektem tej oceny może być przedłożenie wniosku legislacyjnego, zawierającego adekwatne zmiany w zakresie rozporządzenia ogólnego, które zapewniłyby niezbędną elastyczność w celu zaradzenia tym okolicznościom.

11. ROZWÓJ TERYTORIALNY

2021/1060

W perspektywie 2021–2027 jeszcze większy nacisk niż w okresie programowania 2014–2020 kładzie się na rozwój terytorialny rozumiany jako wychodzenie naprzeciw lokalnym potrzebom, budowę lokalnych potencjałów i stymulowanie innowacji. W celu rozwiązywania problemów rozwojowych występujących na danym obszarze często konieczne staje się programowanie i wdrażanie działań rozwojowych, które przekraczają granice jednostek administracyjnych, lub koncentracja na wydzielonym terytorium, które boryka się z całym kompleksem problemów społeczno-gospodarczych.

Rozwój terytorialny cechuje się:

- podejściem zintegrowanym – musi dotyczyć co najmniej kilku aspektów istotnych dla danego obszaru;
- podejściem holistycznym – musi postrzegać wyzwania w sposób całościowy, nieograniczony do jednej dziedziny;
- zarządzaniem wielopoziomowym – musi angażować wielu interesariuszy.

11.1. INSTRUMENTY TERYTORIALNE I STRATEGIE TERYTORIALNE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS+, EFMRA, EFRROW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 8 – partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie,
- art. 28 – zintegrowany rozwój terytorialny i instrumenty terytorialne,
- art. 29 – strategie terytorialne,
- załącznik I – wymiary i kody rodzajów interwencji w ramach EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 30 – zintegrowana inwestycja terytorialna,
- art. 31 – rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 ust. 1 lit. e) – CP 5 i strategia terytorialna,
- art. 11 – zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motyw (23) – finansowanie strategii rozwoju terytorialnego i instrumentów terytorialnych ze środków EFS+.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 20 – zintegrowany rozwój terytorialny,
- art. 21 – rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

2021/1060

W art. 28 rozporządzenia ogólnego wskazano, że **państwa członkowskie wspierają rozwój zintegrowany terytorialnie poprzez strategie terytorialne i lokalne strategie rozwoju w ramach następujących instrumentów terytorialnych:**

- zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT),
- rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) lub
- inne instrumenty terytorialne wspierające inicjatywy zaprogramowane przez państwo członkowskie (IIT).

Instrumenty te stanowią jedyną formę wdrażania interwencji dedykowanej zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu (art. 9 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności), **w tym w szczególności zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich** (art. 11 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności). Oznacza to, że państwa członkowskie przeznaczając co najmniej 8% alokacji EFRR na poziomie krajowym na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, muszą programować interwencję wyłącznie poprzez jeden z powyższych instrumentów terytorialnych.

Jednocześnie w art. 28 wskazano, że w przypadku **gdy strategia terytorialna lub lokalna strategia rozwoju jest finansowana z więcej niż jednego funduszu, państwo członkowskie musi zapewnić spójność i koordynację pomiędzy tymi funduszami** w zakresie objętym strategiami. Poza EFRR, inwestycje wdrażane poprzez strategie terytorialne mogą być finansowane ze środków EFS+, EFMRA, a także z EFRROW.

W okresie programowania 2014–2020 funkcjonowały dwa z powyższych instrumentów – ZIT i RLKS. W Polsce, w ramach programów polityki spójności, w szerokim zakresie wdrażany był w szczególności ZIT. Objętych zostało nim ponad 500 jednostek samorządu terytorialnego, angażując rekordową sumę środków, przekraczającą 5% alokacji EFRR. Podejście RLKS z wykorzystaniem funduszy spójności zastosowano z powodzeniem w regionalnych programach operacyjnych województw kujawsko-pomorskiego i podlaskiego.

Nowym instrumentem są inne instrumenty terytorialne (IIT), które zakładają możliwość wykorzystania instrumentów terytorialnych funkcjonujących w państwach członkowskich na bazie przepisów krajowych. W pierwotnym założeniu KE, IIT miały być ograniczone wyłącznie do CP 5 oraz finansowania z EFRR. Ostatecznie ograniczenia te zostały usunięte, upodabniając ten instrument do ZIT.

Zgodnie z art. 29 rozporządzenia ogólnego **warunkiem realizacji ZIT i IIT jest przygotowanie strategii terytorialnej** zawierającej przynajmniej następujące elementy:

- wskazany obszar geograficzny, którego dotyczy dana strategia;
- analizę potrzeb rozwojowych i potencjału danego obszaru;
- opis zintegrowanego podejścia do stwierdzonych potrzeb rozwojowych i potencjału;
- opis włączenia partnerów (zgodnie z art. 8) w przygotowanie strategii i jej realizację.

2021/1060

Strategie terytorialne mogą również zawierać wykaz wspieranych operacji (projektów). Wpisanie projektów do strategii terytorialnej umożliwia spełnienie warunku obligatoryjnego angażowania właściwych władz lub podmiotów terytorialnych w wybór projektów z niej wynikających. **W przypadku, gdy strategia terytorialna nie zawiera listy projektów, konieczne jest włączenie właściwej władzy terytorialnej przygotowującej strategię w proces wyboru projektów lub powierzenie jej go w całości (ust. 3).** Warunek ten dotyczy zarówno trybu pozakonkursowego, jak i konkursowego, zastosowanego w strategii.

Charakterystyczną cechą wdrażania polityki spójności w Polsce jest mocne upodmiotowienie władz regionalnych w systemie jej realizacji, m.in. poprzez pełnienie funkcji instytucji zarządzających dla własnych programów. Przy czym właściwym poziomem wdrażania strategii terytorialnych jest poziom lokalny lub ponadlokalny (subregionalny).

Ponadto wskazane w art. 29 ust. 4 i 5 uwarunkowania dla wdrażania strategii terytorialnych, jednoznacznie wskazują na rozdzielność władz terytorialnych opracowujących daną strategię terytorialną od instytucji zarządzającej programem finansującym tę strategię, którymi w warunkach polskich będą m.in. władze regionalne. Istnieje bowiem wymóg, że w sytuacji gdy instytucja terytorialna lub podmiot terytorialny wykonują wchodzące w zakres odpowiedzialności instytucji zarządzającej zadania inne niż wybór operacji, taka instytucja lub podmiot są wskazywane przez instytucję zarządzającą jako instytucja pośrednicząca. W pozostałych przypadkach decyzja o desygnowaniu instytucji pośredniczącej pozostaje w gestii instytucji zarządzającej Programem Regionalnym.

Należy również zaznaczyć, że w umowie partnerstwa przewidziano obowiązek dołączania do strategii terytorialnej listy projektów.

Władze terytorialne przygotowujące strategię terytorialną powinny ustalić zakres planowanej interwencji z właściwą instytucją zarządzającą (ust. 4). **Wszystkie projekty muszą wynikać bezpośrednio ze strategii terytorialnej.**

Jeżeli właściwe władze terytorialne przygotowujące strategię terytorialną miałyby realizować jakieś inne zadania, poza udziałem w wyborze lub wyborem do dofinansowania projektów wynikających ze strategii, konieczne jest delegowanie przez właściwą instytucję zarządzającą funkcji instytucji pośredniczącej (ust. 5). Jest to różnica w porównaniu do okresu 2014–2020, gdzie poprzez wytyczne KE do art. 7 rozporządzenia 1301/2013, wprowadzono obligatoryjne

powierzenie funkcji instytucji pośredniczącej władzom miejskim wdrażającym interwencję dedykowaną zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich, w tym podmiotom wdrażającym ZIT (związkom ZIT). W związku z szeroką krytyką powyższego rozwiązania, które w opinii wielu państw członkowskich i instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności niosło ze sobą niewspółmierne obciążenia administracyjne, w obecnej perspektywie finansowej postanowiono zrezygnować z tego warunku, na rzecz bardziej elastycznych rozwiązań.

W ust. 6 przewidziano możliwość zapewnienia wsparcia na przygotowanie strategii terytorialnej. Oznacza to, że **w okresie 2021–2027 nie będzie możliwości bezpośredniego przekazywania środków pomocy technicznej na zarządzanie i wdrażanie strategii terytorialnej**. Wyjątkiem w tym względzie będzie sytuacja powierzenia funkcji instytucji pośredniczącej z zapewnieniem jej finansowania na zasadach ogólnych przez właściwą instytucję zarządzającą programem.

W ramach CP 5, przewidziano pięć dedykowanych kategorii interwencji, które dotyczą turystyki, kultury, dziedzictwa naturalnego, odnowy i bezpieczeństwa przestrzeni publicznych oraz ogólnie inicjatyw na rzecz rozwoju terytorialnego, w tym przygotowania strategii³⁵. Może to jednak niestudnie sugerować, że zintegrowany rozwój terytorialny powinien dotyczyć w szczególności ww. tematów. Twórcy strategii powinni mieć przede wszystkim na uwadze wspieranie zintegrowanego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, w którym kultura i turystyka nie muszą odgrywać centralnej roli. Jeśli natomiast rzeczywiście kultura i turystyka zostaną uznane za kluczowe czynniki rozwoju na danym obszarze, to należy je ujmować jako element większej całości, funkcjonalnie powiązany z innymi dziedzinami (jak np. rozwój przedsiębiorczości, miejsca pracy, integracja społeczna).

Ponadto, zgodnie z załącznikiem I do rozporządzenia ogólnego, **każdy rodzaj interwencji może być zastosowany w ramach dowolnego celu polityki**. W szczególności jest to zasadne w odniesieniu do CP 5, gdzie obok kodów dedykowanych dla tego celu można wybrać wszystkie kody dotyczące wymiarów właściwych dla CP 1-4. Należy jednak pamiętać, że działań realizowanych w ramach CP 5, niezależnie od ich rodzaju, nie wlicza się do koncentracji tematycznej przewidzianej dla CP 1 i CP 2, natomiast można je wliczać do celów klimatycznych.

11.2. ZINTEGROWANE INWESTYCJE TERYTORIALNE

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) są instrumentem wspierającym rozwój terytorialny, wprowadzonym w okresie programowania 2014–2020. Instrument ten został wówczas ściśle powiązany z obligatoryjnym przekazaniem minimum 5% alokacji środków EFRR na działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, których doświadczają obszary miejskie. Jednocześnie ZIT był jedną z trzech możliwych opcji wdrażania tej dedykowanej alokacji (obok

³⁵ 165 – ochrona, rozwój i promowanie publicznych walorów turystycznych i usług turystycznych; 166 – ochrona, rozwój i promowanie dziedzictwa kulturowego i usług w dziedzinie kultury; 167 – ochrona, rozwój i promowanie dziedzictwa naturalnego i ekoturystyki poza obszarami Natura 2000; 168 – fizyczna odnowa i bezpieczeństwo przestrzeni publicznych; 169 – inicjatywy na rzecz rozwoju terytorialnego, w tym przygotowanie strategii terytorialnych.

dedykowanego programu operacyjnego lub wyodrębnionej dedykowanej osi horyzontalnej we wszystkich programach operacyjnych). **W okresie programowania 2021–2027 poziom koncentracji tematycznej na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich został podniesiony do 8% alokacji EFRR i powiązано go wyłącznie z realizacją instrumentów terytorialnych, w tym ZIT.**

2021/1060

Zgodnie z art. 30 rozporządzenia ogólnego, w sytuacji gdy strategia terytorialna, o której mowa w art. 29, jest finansowana z:

- co najmniej jednego funduszu,
- więcej niż jednego programu lub
- więcej niż z jednego priorytetu w ramach tego samego programu,

to działania można realizować jako zintegrowaną inwestycję terytorialną.

W Polsce w latach 2014–2020 ZIT został ukierunkowany na wsparcie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) i był realizowany: a) obowiązkowo na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie oraz b) fakultatywnie, na terenie pozostałych miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, wskazanych przez właściwe samorzady województw. W latach 2014–2020 instrument ZIT realizowany był łącznie w 24 MOF. W perspektywie 2014–2020 realizacja ZIT w ramach programów regionalnych odbywała się poprzez wyodrębnienie dedykowanych działań/poddziałań w ramach co najmniej dwóch osi priorytetowych tego programu, finansowanych z co najmniej 2 celów tematycznych i funduszy strukturalnych.

Korzystając z pozytywnych doświadczeń z wdrażania ZIT zdecydowano o kontynuowaniu wsparcia rozwoju MOF przy wykorzystaniu ZIT, także w okresie 2021–2027. Wsparcie nie koncentruje się jednak wyłącznie na MOF ośrodków wojewódzkich. Rozszerzone zostało na wszystkie inne typy ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych. Szczególnie uwzględnione zostały MOF miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze i wskazane w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 jako jeden z obszarów strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym. Przewiduje się, że w perspektywie 2021–2027 instrument ZIT będzie realizowany w ponad 80 MOF.

W Umowie Partnerstwa na lata 2021–2027 wprowadzono zapis mówiący, że strategie terytorialne, o których mowa w art. 29 rozporządzenia ogólnego, realizowane w formule ZIT (strategie ZIT) w ramach programu regionalnego, wymagają wyodrębnienia dedykowanych działań w ramach co najmniej dwóch priorytetów programu finansowanych z co najmniej dwóch celów polityki spójności.

Co do zasady strategie ZIT będą finansowane ze środków EFRR i EFS+, przede wszystkim z poziomu programów regionalnych oraz z poziomu programów krajowych w przypadku wybranych MOF, z uwzględnieniem komplementarnego wsparcia ze środków Funduszu Spójności.

11.3. ROZWÓJ LOKALNY KIEROWANY PRZEZ SPOŁECZNOŚĆ

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS+, FST, EFMRA, EFRROW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 28 – zintegrowany rozwój terytorialny,
- art. 31 – rozwój lokalny kierowany przez społeczność,
- art. 32 – strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność,
- art. 33 – lokalne grupy działania,
- art. 34 – wsparcie z funduszy na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- motywy (30), (31) i (32),
- art. 5 – cele polityki,
- art. 25 – wspólne wsparcie z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST,
- art. 40 – funkcje komitetu monitorującego,
- art. 72 – funkcje instytucji zarządzającej,
- art. 73 – wybór operacji przez instytucję zarządzającą,
- art. 112 – określanie stóp dofinansowania,
- załącznik I – wymiary i kody rodzajów interwencji w ramach EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 9 – zintegrowany rozwój terytorialny,
- art. 11 – zrównoważony rozwój obszarów miejskich,
- załącznik I – wspólne wskaźniki produktu i rezultatu EFRR i Funduszu Spójności.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motyw (23).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z EFRROW:

- art. 4 – RLKS.

2021/1060

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej³⁶:

- art. 77 – współpraca,
- art. 91 – stawki wkładu EFRROW,
- art. 92 – minimalne przydziały środków na projekt LEADER.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1139 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury:

- motyw (3),
- motyw (44),
- art. 30 – RLKS.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jest, obok ZIT i IIT, jednym z instrumentów terytorialnych (art. 28). Przy czym, o ile ZIT i IIT są narzędziami mającymi wspierać wdrażanie strategii rozwoju terytorialnego, to **RLKS jest narzędziem wspierania strategii rozwoju lokalnego**. Stanowi instrument skupiony na oddolnym planowaniu i realizowaniu działań. Dzięki zaawansowanym formom współpracy wszystkich interesariuszy zarówno publicznych, jak i prywatnych, może przynieść wartość dodaną w postaci realizacji projektów dokładnie dopasowanych do miejscowych potrzeb, a równocześnie wzmocnić kapitał społeczny, którego słabość jest jednym z problemów polskiego społeczeństwa.

Kwestie dotyczące RLKS zostały uregulowane w art. 31-34 rozporządzenia ogólnego. Są one kontynuacją dotychczasowego podejścia stosowanego w okresie programowania 2014–2020.

W art. 31 znajdują się **wymogi wobec RLKS**. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na jego lokalny charakter, który plasuje ten instrument poniżej poziomu regionalnego. Musi być on kierowany przez **lokalną grupę działania (LGD)**, o której mowa w art. 33, i być wdrażany w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, opisanej w art. 32. Ponadto RLKS powinien wspierać tworzenie sieci kontaktów i współpracę z innymi miejscowymi partnerami oraz innowacyjne podejście (w skali lokalnej), a także dostępność. **Wspieranie dostępności jest nowym zakresem działania RLKS**, co wynika z ogólnego podejścia UE, w którym dostępność stanowi jedną z horyzontalnych zasad interwencji funduszy.

Zastosowanie instrumentu RLKS nie ogranicza się do terenów wiejskich. Może być on wdrażany także w gminach miejsko-wiejskich, miejskich, jak również w dzielnicach miast. Projekty RLKS mogą także wliczać się do 8% alokacji EFRR na poziomie UP, którą należy obowiązkowo

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013.

przeznaczyć na zrównoważony rozwój obszarów miejskich (zgodnie z art. 11 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

Na gruncie polskiego prawa kwestie związane z funkcjonowaniem RLKS reguluje szczegółowo ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (dalej: ustawa o RLKS). Zapewnia ona wspólną podstawę prawną lokalnym grupom działania niezależnie od źródła finansowania. Ustawa ta została częściowo znowelizowana pod kątem perspektywy 2021–2027, kolejna nowelizacja jest w toku. Za proces ten odpowiada minister właściwy ds. rozwoju wsi. Natomiast przepisy znowelizowanej ustawy o RLKS nie znajdą zastosowania do programu realizowanego z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury na lata 2021–2027.

Umowa Partnerstwa nie przewiduje obligatoryjności wdrożenia RLKS w ramach programów. Samorządy województw mogą podjąć decyzję we własnym zakresie odnośnie do wykorzystania tego instrumentu. W perspektywie 2021–2027 istotnie wzrosło zainteresowanie tym podejściem i w projektach programów regionalnych przekazanych Komisji Europejskiej w marcu 2022 r. dziesięć regionów zdecydowało o zastosowaniu mechanizmu RLKS. Są to województwa kujawsko-pomorskie, lubuskie, małopolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie.

Jeśli region nie zdecydował się na wdrożenie tego instrumentu może wspierać przedsięwzięcia wynikające z LSR, np. za pośrednictwem dedykowanych naborów przeznaczonych dla LGD lub w formie dodatkowych punktów przyznawanym ich projektom. Formuła ta nie stanowi odmiany wdrażania RLKS i nie spełnia wymogów art. 31–34 rozporządzenia ogólnego. Podejście to może być stosowane wyłącznie poza CP 5.

W UP na lata 2014–2020 tego typu wsparcie funkcjonowało pod nazwą formuły pośredniej. W okresie 2021–2027 zrezygnowano z tej nazwy wychodząc naprzeciw oczekiwaniom KE oraz MRiRW, które wskazywały, że istotnym elementem mechanizmu RLKS jest wybór projektów do dofinansowania, dokonywany przez LGD, co nie było możliwe w przypadku formuły pośredniej.

2021/1060

Zachętą dla instytucji zarządzających do zaprogramowania RLKS jest możliwość wykorzystania maksymalnych stóp dofinansowania powiększonych o 10 pp. dla priorytetów realizowanych w całości w ramach tego instrumentu (art. 112 ust. 5).

Strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność

W okresie programowania 2021–2027 wspieranie rozwoju terytorialnego w ramach CP 5 może się odbywać wyłącznie za pośrednictwem terytorialnych i lokalnych strategii rozwoju. Jest to istotne rozstrzygnięcie legislacyjne, które ma wpływ na wdrażanie wszystkich form zintegrowanego rozwoju terytorialnego, w tym RLKS (rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności, art. 3 ust. 1 i art. 9). Liczba wspartych strategii RLKS stanowi jeden ze

wspólnych wskaźników produktu dla CP 5 (RC080, załącznik I do rozporządzenia nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności).

Wymagania dotyczące tworzenia **Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR)**, zgodnie z art. 32, powielają zasady z poprzedniej perspektywy, są jednak sformułowane w sposób bardziej ogólny.

2021/1060

Obowiązkiem instytucji zarządzającej jest zapewnienie, aby strategia ta zawierała m.in. określenie obszaru geograficznego i populacji, opis zaangażowania społeczności w jej opracowanie, analizę potrzeb rozwojowych i potencjałów (nie jest wymagana analiza SWOT), cele, planowane rezultaty i działania. Niezbędny jest także plan finansowy ze wskazaniem alokacji z każdego funduszu (także z EFRROW, tam gdzie ma to zastosowanie) oraz zaangażowanego programu. Ponadto konieczne są zapisy dotyczące zarządzania, monitorowania i ewaluacji, które pośrednio mają wskazywać na potencjał danej grupy do realizacji strategii.

Zmianą w stosunku do poprzedniego okresu programowania jest **usunięcie w rozporządzeniu ogólnym limitów dotyczących minimalnej i maksymalnej liczby ludności**³⁷, jaką może obejmować jedna strategia. na gruncie polskiego prawa dolne limity pozostały w mocy. Zgodnie z art. 5 ustawy o RLKS obszar objęty LSR powinien być spójny przestrzennie i zamieszkały przez minimum 30 tys. mieszkańców (nie licząc mieszkańców miast zamieszkałych przez więcej niż 20 tys. mieszkańców), gdy LSR jest wspierana przez EFRROW, a w przypadku LGD miejskich, gdy LSR jest wspierana tylko przez fundusze polityki spójności – minimum 20 tys. mieszkańców. Przewiduje się jednak wyjątek od tych zasad. Obecnie funkcjonujące LGD, na obszarze których liczba mieszkańców spadła poniżej wyznaczonych progów, będą mogły kontynuować swoją działalność.

Instytucja zarządzająca określa kryteria wyboru strategii RLKS. Specjalnie w tym celu powołany komitet dokonuje wyboru strategii. Następnie instytucja zarządzająca programem zatwierdza ten wybór, w decyzji określając alokację z każdego funduszu i programu przeznaczoną na realizację strategii oraz obowiązki w zakresie zarządzania i kontroli (art. 32 ust. 2 i 4).

Zgodnie z art. 32 ust. 3 obowiązkiem instytucji zarządzających jest zapewnienie, że LGD będą mogły rozpocząć przypisane im zadania w ciągu roku od daty przyjęcia danego programu, a w przypadku strategii wielofunduszowych – nie później niż rok od zatwierdzenia ostatniego z uwzględnionych w strategii programów.

W przypadku, gdy strategię są wspierane z więcej niż jednego funduszu, instytucje zarządzające muszą działać w porozumieniu, organizując wspólny nabór dla strategii i powołując wspólny komitet w celu monitorowania ich realizacji (art. 31 ust. 3).

³⁷ W okresie programowania 2014–2020 LSR mogły być realizowane na obszarze zamieszkałym przez min. 10 tys. mieszkańców a maks. 150 tys. mieszkańców. Wartości te mogły być modyfikowane w ramach negocjacji Umowy Partnerstwa.

W Polsce zostanie zachowana ciągłość nazewnictwa w stosunku do okresu 2014–2020 i komitet dokonujący wyboru LSR pozostanie komisją. Kryteria wyboru będą określone przez IZ w regulaminie konkursu. Komisja poinformuje LGD o wyniku wyboru LSR, przesyłając uchwałę o wyborze LSR. Natomiast zarząd województwa zatwierdza LSR, zawierając z LGD, która będzie realizowała daną LSR, umowę ramową, określającą wysokość środków, ich źródła (fundusze i programy) oraz obowiązki wynikające z art. 32 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

Lokalne grupy działania (LGD)

Za opracowanie i realizację LSR odpowiedzialne są LGD (art. 33). W ich składzie muszą się znaleźć przedstawiciele publicznych oraz prywatnych lokalnych grup interesów społecznych i gospodarczych, jednak w takim układzie, aby żadna z grup pojedynczo nie kontrolowała procesów podejmowania decyzji (art. 31 ust. 2 lit. b). Ma to zapewnić partnerstwo w procesach decyzyjnych.

Rolą instytucji zarządzającej programem jest zagwarantowanie, że LGD mają charakter włączający. Muszą też działać w formie prawnej przyjętej w danym państwie członkowskim lub wybrać spośród siebie partnera wiodącego, który będzie odpowiadać za kwestie finansowe i administracyjne.

W Polsce na podstawie art. 4 ustawy o RLKS wymagane jest, aby **LGD działała jako stowarzyszenie** posiadające osobowość prawną zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – prawo o stowarzyszeniach i spełniające dodatkowe wymogi wymienione w tej ustawie.

Katalog działań LGD określono w art. 33 w ust. 1 i 3. Jak już wspomniano, jednym z głównych zadań grup jest opracowanie i realizacja strategii rozwoju lokalnego. Do innych zadań należą (na zasadzie wyłączości):

- rozwijanie potencjału lokalnych podmiotów do opracowywania i wdrażania projektów (operacji);
- opracowywanie niedyskryminującej oraz przejrzystej procedury i kryteriów wyboru projektów;
- przygotowywanie i publikowanie naborów wniosków;
- wybór projektów (operacji);
- ustalanie kwoty wsparcia i przekazywanie tych informacji podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności projektów;
- monitorowanie realizacji celów strategii oraz jej ewaluacja.

Jeśli katalog ww. działań zostanie rozszerzony o inne zadania, które należą do kompetencji instytucji zarządzającej (lub instytucji płatniczej, w przypadku gdyby EFRROW został wybrany jako fundusz wiodący), LGD muszą przyjąć funkcję instytucji pośredniczących dla danego

funduszu. Dla małych, lokalnych grup działania funkcja taka byłaby istotnym obciążeniem administracyjnym.

Obowiązek opracowania procedury i kryteriów wyboru oraz przeprowadzenie wyboru

projektów stanowi wyjątkową prerogatywę LGD, w pozostałych przypadkach zastrzeżoną dla instytucji zarządzającej (art. 72 ust. 1 lit. a) oraz art. 73 ust. 1). Metody i kryteria wyboru przyjęte przez LGD nie wymagają też zatwierdzenia przez komitet monitorujący (art. 40 ust. 2 lit. a) i nie ma on nad nimi kontroli. Z kolei instytucja zarządzająca, która odpowiada za skuteczne i wydajne wdrażanie programu, ponosi także odpowiedzialność za projekty wybrane i realizowane pod szyldem LGD. To IZ podpisuje umowy o dofinansowanie.

Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o RLKS tylko kryteria wyboru LSR mogą być opiniowane przez komitety monitorujące programów finansujących realizację RLKS w danym województwie, o ile komitety te zostaną już ustanowione w momencie przejmowania regulaminu wyboru LSR przez IZ.

Choć LGD mogą także realizować inne typy projektów – projekty własne, albo projekty grantowe, to opisany wyżej model wyboru beneficjentów jest charakterystyczny dla instrumentu RLKS i stanowi jego istotę.

Zapewnienie pełnej przejrzystości procesów jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy z jednej strony LGD opracowuje zasady i kryteria wyboru wniosków, z drugiej może być beneficjentem i sama realizować projekty (operacje). Jest to według rozporządzenia dopuszczalne pod warunkiem, że będzie przestrzegana zasada rozdziału funkcji.

Na gruncie ustawy o RLKS wymagane jest, aby stowarzyszenie LGD powołało dodatkowy organ zwany radą. Rada jest wybierana przez walne zebranie członków albo przez zebranie delegatów LGD, spośród członków LGD. Członek rady nie może być równocześnie członkiem organu kontroli wewnętrznej LGD, zarządu LGD lub pracownikiem LGD. Rolą rady jest wybór projektów/operacji oraz ustalenie kwoty wsparcia.

Stowarzyszenie może też powierzyć to zadanie zarządowi. Wówczas członkowie zarządu nie mogą być zatrudnieni przez LGD na stanowisku związanym ze świadczeniem doradztwa na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie.

Wsparcie z funduszy na rzecz RLKS

Art. 34 określa **zakres wsparcia RLKS z funduszy**. Lista ta nie różni się znacząco od zakresu przewidzianego w okresie 2014–2020. Operuje jednak bardziej ogólnymi kategoriami, bez ich uszczegóławiania, a z dotychczasowych 4 poddziałań pozostały 3³⁸. Dofinansowane mogą być przede wszystkim koszty zbudowania potencjału potrzebnego do opracowania i wdrażania strategii lokalnej, jak i inne działania przygotowawcze. Koszty te są uznane za kwalifikowalne niezależnie od tego, czy dana strategia zostanie wybrana do finansowania.

³⁸ Projekty współpracy będą nadal wspierane w ramach wdrażania LSR.

Wsparcie będzie udzielane na realizację projektów wybranych na podstawie danej strategii (włączając w to działania w zakresie współpracy i ich przygotowania). na część związaną z zarządzaniem strategią, jej monitorowaniem, ewaluacją oraz aktywizacją środowiska, w tym wymianą doświadczeń między interesariuszami, będzie można przeznaczyć do 25% całkowitego wkładu publicznego na rzecz danej strategii.

LSR mogą być finansowane z jednego lub kilku funduszy. Źródła wsparcia wskazuje plan finansowy, będący częścią strategii (art. 32 ust. 1 lit. f). Funduszami tymi mogą być EFRR, EFS+, FST oraz EFRROW (na podstawie rozporządzenia dot. planów strategicznych w ramach wspólnej polityki rolnej), a także oddzielnie EFMRA.

Strategie wielofunduszowe

W przypadku strategii, która jest wielofunduszowa, możliwe jest wybranie jednego funduszu (art. 31 ust. 3), który będzie pokrywać koszty jej przygotowania, zarządzania nią i aktywizacji lokalnej społeczności. Wskazanie takiego funduszu należy do kompetencji instytucji zarządzających, które muszą się porozumieć co do wyboru. Było to rozwiązanie stosowane w okresie 2014–2020.

Zatem w zależności od charakteru RLKS i jego potrzeb, może on opierać całość operacji o jeden dowolny fundusz (w przypadku RLKS monofunduszowych), albo – w przypadku RLKS wielofunduszowego – każdy z zaangażowanych funduszy może znaleźć się w roli funduszu, który będzie pokrywać koszty przygotowania strategii, zarządzania nią i aktywizacji lokalnej społeczności. Wybór danego funduszu musi mieć uzasadnienie merytoryczne, a działania RLKS muszą realizować jego cele.

Nowością jest natomiast wprowadzenie opcji, która pozwala na zastosowanie zasad dotyczących jednego z funduszy w stosunku do wszystkich pozostałych funduszy uczestniczących w realizacji danej strategii. Instytucja zarządzająca tym funduszem stawałaby się także instytucją wiodącą dla pozostałych IZ przekazując im informacje niezbędne do monitorowania i dokonywania płatności zgodnie z właściwymi dla nich rozporządzeniami. Fundusz taki nazwano w okresie programowania 2021–2027 **funduszem wiodącym (art. 31 ust. 4)**. Funkcję funduszu wiodącego może pełnić każdy fundusz. Jednak, w zależności od źródła dofinansowania danego projektu, LGD jest nadal zobowiązana stosować się do zakresu działań i zasad kwalifikowalności specyficznych dla pozostałych funduszy.

Podsumowując: zasady funduszu wiodącego, mające zastosowanie do wszystkich operacji w ramach strategii RLKS, dotyczą zatem bieżącego zarządzania, w tym weryfikacji, decyzji dotyczących dofinansowania i płatności, kontroli, a także nakładania ewentualnych korekt czy kar. W praktyce oznacza to, że **funkcje te (poza monitorowaniem i samymi płatnościami) przejmuje instytucja zarządzająca właściwa dla funduszu wiodącego**³⁹.

Decyzja o skorzystaniu z funduszu wiodącego i jego wybór należy do działających w porozumieniu instytucji zarządzających, które będą współpracować przy finansowaniu

³⁹ Q&A table on Lead Fund option for CLLD multi-funded strategies (art. 25(4) of Common Provisions Regulation proposal), in view of RDC of April 2020, Ref. Ares (2020)1819985 – 30/03/2020.

wdrażania danej strategii. Jednak brak możliwości zastosowania zasad funduszu wiodącego, odnośnie do zakresu i kwalifikowalności pozostałych funduszy biorących udział we wspieraniu danej strategii, stanowi istotne ograniczenie dla przydatności nowego rozwiązania w praktyce. Oznacza to bowiem zachowanie podejścia stosowanego przez RLKS już w perspektywie 2014–2020, bez konieczności wprowadzania dodatkowych przepisów.

2021/1060

EFRR i koordynacja między funduszami

Podstawowym funduszem, który ma wspierać zintegrowany rozwój terytorialny, w tym RLKS, jest EFRR (w ramach programów polityki spójności).

Możliwość sfinansowania działań miękkich z EFRR w ramach LSR jest bardzo istotna z uwagi na wymóg, aby strategię lokalną miały charakter zintegrowany, zapewniając łączenie ze sobą różnych typów interwencji, np. inwestycji i projektów o charakterze społecznym, wspierających rozwój kapitału ludzkiego z projektami infrastrukturalnymi. Doświadczenie uczy, że potencjał inwestycji, którym nie towarzyszą odpowiednio zaplanowane działania animacyjne (przynajmniej w początkowym okresie) może nie być wykorzystywany w dostatecznym stopniu.

Art. 25 rozporządzenia ogólnego zapewnia **możliwość zastosowania *cross-financingu*** do 15% każdego priorytetu programu. Dotyczy to kosztów, które byłyby kwalifikowalne w ramach innego funduszu, a są niezbędne do poniesienia dla powodzenia danej operacji. *Cross-financing* może więc posłużyć do sfinansowania działań niemieszczących się w zakresie EFRR.

Nie można jednak pomijać roli i znaczenia pozostałych funduszy we wdrażaniu RLKS.

Konieczność ich wykorzystania wynika przede wszystkim z szerokiego zakresu tematycznego strategii lokalnych, jak i z obowiązku, aby miały one charakter zintegrowany. Wymogi dotyczące zapewnienia koordynacji działań między funduszami (w tym EFRROW) znalazły się także w motywach (31) i (32) rozporządzenia ogólnego. Chodzi o to, aby **działania były komplementarne i realizowane z myślą o tworzeniu synergii w celu zmniejszenia kosztów administracyjnych i obciążeń dla instytucji zarządzających i beneficjentów.** Oczekuje się, że właściwe instytucje będą działać tak, by ułatwić skoordynowane wsparcie z poszczególnych funduszy na rzecz strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz uprościć ich wdrażanie, a także wspierać podejście zakładające wykorzystanie funduszu wiodącego.

EFS+

W okresie 2021–2027 nie ma zapisów dotyczących RLKS w rozporządzeniu ws. EFS+ poza motywem (23), w którym wyraźnie podkreśla się, że fundusz ten będzie wspierać narzędzia terytorialne i realizację CP 5, działając na rzecz ograniczenia ubóstwa i włączenia społecznego, w szczególności mając na względzie eliminację nierówności w miastach i regionach. Jest to jednak krok wstecz wobec korzystniejszych rozwiązań obecnych w perspektywie 2014–2020, kiedy RLKS dysponował dedykowanym mu w ramach EFS priorytetem inwestycyjnym. Brak dedykowanego celu terytorialnego w EFS+ może w praktyce utrudnić wdrażanie takich instrumentów, jak wielofunduszowe RLKS.

Projekty RLKS mogą być finansowane z EFS+ w ramach CP 4, pod warunkiem, że będą realizować jego cele szczegółowe. Zintegrowany rozwój terytorialny nie jest domeną CP 4, więc wykorzystanie RLKS należy rozpatrywać przez pryzmat osiągnięcia jego specyficznych celów – tj. przede wszystkim uzyskania wartości dodanej takiego podejścia w porównaniu ze standardowym trybem wdrażania EFS+. Kluczowe jest, aby zapewnić, że projekty RLKS finansowane z EFS+ mają odpowiednią jakość i spełniają powyższy wymóg, podobnie jak projekty finansowane z EFS+ w trybie standardowym.

EFS+ może także samodzielnie, bez wsparcia innych funduszy, finansować realizację strategii RLKS, zarówno na terenach miejskich, jak i wiejskich. O wyborze właściwego funduszu i celów szczegółowych powinna decydować diagnoza potrzeb i zakres lokalnej strategii rozwoju.

EFS+ może pokrywać koszty zarządzania, koszty bieżące i koszty animacji lub pełnić funkcję funduszu wiodącego, na takich samych zasadach, jak ma to miejsce w przypadku pozostałych funduszy (tj. z przestrzeganiem reguł dotyczących zakresu interwencji i kwalifikowalności właściwych dla EFS+).

Wybór EFS+ wymaga podjęcia indywidualnych ustaleń z KE, w tym w zakresie celu szczegółowego, do którego można zaliczyć koszty bieżące LGD.

EFMRA

Art. 30 rozporządzenia ws. EFMRA⁴⁰ przewiduje **wsparcie za pośrednictwem RLKS dla zrównoważonej niebieskiej gospodarki w obszarach przybrzeżnych, wyspiarskich i śródlądowych oraz zrównoważonego rozwoju społeczności rybackich i sektora akwakultury** (cel szczegółowy określony w art. 29 ww. rozporządzenia). Strategie rozwoju lokalnego dofinansowane z EFMRA muszą zapewniać, aby społeczności lokalne w lepszy sposób wykorzystywały możliwości zrównoważonej niebieskiej gospodarki i czerpały z nich korzyści, wykorzystując i rozwijając zasoby środowiskowe, kulturowe, społeczne i ludzkie. **Wsparcie dla RLKS nie jest jednak w EFMRA obligatoryjne.**

W Polsce z uwagi na specyfikę obszarów zależnych od rybactwa oraz mając na względzie zwiększenie udziału instrumentu RLKS w osiągnięciu społeczno-ekonomicznych i środowiskowych celów Wspólnej Polityki Rybackiej, w przypadku programu współfinansowanego ze środków EFMRA na lata 2021–2027 przyjęty zostanie odrębny tryb i warunki wyboru monofunduszowych LSR oraz funkcjonowania Rybackich LGD. Podejście RLKS w ramach tego funduszu zostanie uregulowane w ustawie o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem EFMRA na lata 2021–2027.

EFRRROW

Na przygotowanie wdrażania kolejnej siedmioletniej strategii RLKS, występującej w ramach EFRRROW pod nazwą LEADER (w tym na sposób przeprowadzenia wyboru LSR), decydujący

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1139 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury.

wpływ ma wydłużony o 2 lata proces legislacyjny rozporządzenia UE w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz opóźnienie prac legislacyjnych nad rozporządzeniem ogólnym. Powyższe uwarunkowania spowodowały w przypadku LEADER (oraz innych mechanizmów wsparcia w ramach WPR) wystąpienie okresu przejściowego (2021–2022) oraz determinują nietypowy, pięcioletni okres wdrażania Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027.

2021/1060

Tym samym w okresie 2021–2027 EFRROW będzie realizowany w dwóch etapach w ramach: 1) obowiązującego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz 2) Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, nieobjętego Umową Partnerstwa.

Art. 4 rozporządzenia ustanawiającego przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z EFRROW na lata 2021–2022⁴¹ przewiduje, że z EFRROW można wspierać budowanie zdolności oraz działania przygotowawcze mające na celu opracowywanie i przyszłą realizację strategii RLKS na podstawie nowych ram prawnych.

Rozporządzenie dot. planów strategicznych dla WPR odwołuje się bezpośrednio do art. 28 rozporządzenia ogólnego w kwestiach wdrożenia RLKS w ramach podejścia LEADER. Zaprogramowanie wsparcia w ramach EFRROW na rzecz podejścia LEADER jest obowiązkowe. Na ten cel trzeba przeznaczyć co najmniej 5% całkowitego wkładu EFRROW w plan strategiczny WPR, przy czym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaplanowało zwiększenie tego poziomu. Dopuszczalny poziom dofinansowania z tego funduszu na obszarach słabiej rozwiniętych wynosi do 85% i do 80% na pozostałych obszarach.

Wdrożenie wielofunduszowych RLKS, w tym przeprowadzenie wspólnego wyboru LSR, stanowi znaczne wyzwanie. Prace nad Planem Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 przyspieszyły w 2022 r. i dokument został przyjęty w momencie⁴², gdy trwają jeszcze negocjacje programów regionalnych z Komisją Europejską. Może to spowodować opóźnienie procesu wyboru LSR.

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022.

⁴² Komisja Europejska zatwierdziła 31 sierpnia 2022 r. przygotowany przez Polskę Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

12. POMOC TECHNICZNA

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (33),
- art. 35 – pomoc techniczna z inicjatywy Komisji,
- art. 36 – pomoc techniczna państw członkowskich,
- art. 37 – finansowanie niepowiązane z kosztami przeznaczone na pomoc techniczną państw członkowskich.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 95 – finansowanie niepowiązane z kosztami,
- art. 109 ust. 3 – zasoby na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
- art. 112 ust. 6 – stopy dofinansowania.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 ust. 4 – cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 27 – pomoc techniczna.

Pomoc techniczna to wsparcie mające na celu zapewnienie niezbędnych zdolności administracyjnych po stronie instytucji, beneficjentów oraz partnerów w danym państwie członkowskim. Dzięki niemu projekty współfinansowane ze środków unijnych są realizowane w sposób bardziej efektywny. Podobnie jak to miało miejsce w poprzednich okresach programowania, pomoc techniczna dzieli się na tę z inicjatywy Komisji Europejskiej i z inicjatywy państwa członkowskiego.

12.1. POMOC TECHNICZNA Z INICJATYWY KE

Pomoc z inicjatywy KE może być wykonywana przez samą Komisję bezpośrednio lub pośrednio przez podmioty inne niż państwa członkowskie. Są to działania niezbędne do wykonywania przez KE obowiązków wynikających z rozporządzenia ogólnego, w szczególności w zakresie przygotowania, monitorowania, kontroli, audytu, ewaluacji, komunikacji (włączając w to komunikację na temat priorytetów Unii Europejskiej), a także widoczności funduszy. **Mogą one**

dotyczyć zarówno poprzednich, jak i przyszłych okresów programowania. Artykuł 35 wymienia przykładowe działania, które mogą być finansowane z pomocy technicznej z inicjatywy KE. Należą do nich:

2021/1060

- pomoc w przygotowaniu i ocenie projektów;
- wzmocnienie struktur instytucjonalnych i budowanie zdolności administracyjnych do skutecznego zarządzania funduszami;
- analizy związane ze sprawozdawczością KE oraz sprawozdaniem na temat spójności;
- działania związane z analizą, zarządzaniem, monitorowaniem, wymianą informacji i wdrażaniem funduszy, a także systemami kontroli;
- ewaluacje, ekspertyzy, statystyki i analizy, włączając te o ogólnym charakterze, dotyczące obecnej i przyszłej perspektywy finansowej;
- rozpowszechnianie informacji, wspieranie tworzenia sieci, prowadzenie działań komunikacyjnych, szczególnie tych informujących o rezultatach i wartości dodanej wsparcia z funduszy i podnoszących świadomość, promowanie współpracy i wymiany doświadczeń, w tym z państwami trzecimi;
- instalację, obsługę i wzajemne połączenie komputerowych systemów zarządzania, monitorowania, audytu, kontroli i ewaluacji;
- udoskonalanie metod ewaluacji oraz wymiany informacji nt. doświadczeń w zakresie ewaluacji;
- działania związane z audytem;
- wzmocnienie potencjału krajowego i regionalnego w zakresie planowania inwestycji, oceny potrzeb w zakresie finansowania, przygotowania, opracowania i wdrażania instrumentów finansowych, wspólnych planów działań oraz dużych projektów;
- rozpowszechnianie dobrych praktyk w celu wsparcia państw członkowskich w zakresie wzmocnienia potencjału partnerów, o których mowa w art. 8 ust. 1 oraz ich organizacji patronackich.

W tym okresie programowania **bardzo duży nacisk położony został na zapewnienie odpowiedniej widoczności funduszy i dlatego został określony minimalny pułap środków pomocy technicznej, który KE powinna przeznaczyć na ten cel.** Mianowicie, przynajmniej 15% pomocy technicznej z inicjatywy KE musi zostać przeznaczona na działania, które przyniosą większą efektywność i mocniejszą synergię w działaniach komunikacyjnych podejmowanych przez Komisję Europejską wobec społeczeństwa. Cel ten ma zostać zapewniony m.in. poprzez bardziej skuteczne zbieranie danych nt. rezultatów i ich rozpowszechnianie, a także poprzez podkreślanie wkładu funduszy w poprawę życia obywateli. Działania informacyjne, komunikacyjne i te podnoszące widoczność funduszy powinny się skupiać na konkretnych projektach i jeżeli jest to zasadne powinny być także kontynuowane po zakończeniu programów.

Działania te mogą także dotyczyć komunikowania politycznych priorytetów UE, o ile są one związane z ogólnymi celami rozporządzenia.

Koperta na pomoc techniczną z inicjatywy KE jest wyodrębniona z całej unijnej puli dla polityki spójności. Nie jest podzielona na koperty narodowe i nie jest częścią żadnej umowy partnerstwa ani programu. Maksymalny limit środków polityki spójności, który może zostać przeznaczony na wsparcie pomocy technicznej z inicjatywy KE został określony w art. 109 ust. 3 i wynosi 0,35% ogólnej wysokości alokacji funduszy pomniejszonej o wkład na rzecz Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF). Zgodnie z art. 112 ust. 6 działania z zakresu pomocy technicznej z inicjatywy KE są finansowane w 100% z funduszy.

12.2. POMOC TECHNICZNA Z INICJATYWY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

O ile w przypadku pomocy technicznej z inicjatywy KE nie nastąpiły większe zmiany w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową (za wyjątkiem położenia większego nacisku na widoczność funduszy), o tyle **w przypadku pomocy technicznej z inicjatywy państwa członkowskiego możemy już mówić o znacznej zmianie podejścia. Niezmienny pozostał jednak jej zakres.** Zatem pomoc techniczna służy wsparciu działań niezbędnych do skutecznego zarządzania i wykorzystania funduszy, z uwzględnieniem budowania potencjału partnerów, o których mowa w art. 8, a także wykonywania m.in. funkcji związanych z przygotowaniem, szkoleniem, zarządzaniem, monitorowaniem, ewaluacją, widocznością i komunikacją. Podobnie jak w przypadku pomocy technicznej z inicjatywy KE, działania te mogą dotyczyć zarówno poprzednich, jak i kolejnych okresów programowania.

Duże zmiany nastąpiły jeżeli chodzi o sposób rozliczania pomocy technicznej z KE. Zgodnie z art. 37, po raz pierwszy państwo członkowskie ma możliwość dokonania wyboru sposobu tego rozliczenia. **Może zdecydować, by rozliczać pomoc techniczną w oparciu o koszty rzeczywiście poniesione (czyli tak jak było praktykowane w poprzednich perspektywach finansowych) lub w oparciu o ryczałt.** Ta druga opcja została umożliwiona w celu uproszczenia procedur związanych z rozliczaniem pomocy technicznej pomiędzy państwem członkowskim a KE. Wybór dokonywany jest na poziomie państwa członkowskiego i ma zastosowanie automatycznie do wszystkich programów przez nie realizowanych. Nie ma możliwości łączenia dwóch sposobów rozliczania pomocy technicznej – każde państwo decyduje się albo na rozliczanie w oparciu o wydatki rzeczywiście poniesione, albo w oparciu o ryczałt. Wybór wskazywany jest w umowie partnerstwa na początku okresu programowania i nie ma możliwości dokonania jego zmiany na późniejszym etapie wdrażania.

Możliwość dokonania wyboru sposobu rozliczania pomocy technicznej nie dotyczy wszystkich funduszy. **W przypadku funduszy FAMI, FBG i IZGW oraz programów Interreg obowiązkowym sposobem rozliczania środków z Komisją Europejską jest ryczałt.**

Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się na rozliczanie pomocy technicznej w oparciu o koszty rzeczywiste, odbywa się to na zasadach zbliżonych do poprzedniej perspektywy finansowej. Pomoc techniczna przyjmuje formę jednofunduszowego priorytetu lub oddzielnego programu pomocy technicznej. Można też połączyć obie formy. W porównaniu do poprzedniej

perspektywy finansowej **zmianie uległy jednak maksymalne pułapy alokacji możliwej do przyznania na pomoc techniczną w państwie członkowskim. I tak w zależności od funduszu wynoszą one:**

2021/1060

- 2,5% dla Funduszu Spójności,
- 3,5% dla EFRR,
- 4% dla EFS+ (za wyjątkiem programów żywnościowych realizowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. m) rozporządzenia nr 2021/1057 ws. EFS+, gdzie pułap wynosi 5%),
- 4% dla FST,
- 6% dla EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności w państwach członkowskich, gdzie alokacja ogółem nie przekracza 1 mld EUR (ten przypadek nie dotyczy jednak Polski),
- 6% dla EFMRA.

Powyższe wartości mogą zostać zwiększone o 1% w przypadku regionów najbardziej oddalonych (nie dotyczy Polski).

Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się na rozliczanie pomocy technicznej jako ryczałt, to w architekturze programu nie funkcjonują priorytety pomocy technicznej. Alokacja na pomoc techniczną jest częścią poszczególnych priorytetów merytorycznych w programie (z wyjątkiem programów wspieranych z FAMI, FBW lub IZGW, w przypadku których kwota ta przybiera formę celu szczegółowego). W takim przypadku nie ma też możliwości, aby funkcjonował oddzielny program pomocy technicznej. Odpowiednie procenty są doliczane do każdego wniosku o płatność przesyłanego do KE, zgodnie z funduszem, którego ten wniosek dotyczy (dla funduszy FAMI, FBW i IZGW jest to 6%). Zwrot jest dokonywany na konto jednej lub wielu instytucji otrzymującej płatności z KE funkcjonujących w danym państwie członkowskim i przez nie wskazanym.

Nie ma możliwości rozliczania pomocy technicznej z KE w oparciu o stawki jednostkowe lub kwoty ryczałtowe. Nie wyklucza to jednak możliwości zastosowania tych kosztów uproszczonych w rozliczeniach pomiędzy państwem członkowskim a beneficjentami. Pomoc techniczna, niezależnie od sposobu jej rozliczania, nie jest brana pod uwagę dla celów koncentracji tematycznej.

Szczegółowy sposób rozliczania pomocy technicznej dla programów Interreg jest określony w rozporządzeniu ws. Interreg.

Polska zdecydowała się na rozliczanie pomocy technicznej z Komisją Europejską w oparciu o koszty rzeczywiste.

12.3. DODATKOWE SPOSOBY PROWADZENIA DZIAŁAŃ POMOCY TECHNICZNEJ

Poza pomocą techniczną, rozliczaną z KE w oparciu o koszty rzeczywiste lub ryczałt, państwo członkowskie ma możliwość prowadzenia dodatkowych działań na podstawie art. 37. Mogą one służyć wzmocnieniu zdolności i efektywności podmiotów oraz instytucji publicznych,

beneficjentów, a także odpowiednich partnerów do skutecznego zarządzania i wykorzystywania funduszy. Środki na te dodatkowe działania nie są ograniczone żadnymi limitami i mogą być rozliczane na podstawie tzw. finansowania niepowiązanego z kosztami. Mechanizm działania finansowania niepowiązanego z kosztami został określony w art. 95.

Poprawę zdolności instytucji programu oraz sektorowych i terytorialnych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie EFRR i Funduszu Spójności, a także wzmocnienie współpracy z partnerami, przewiduje też art. 3 ust. 4 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności. Warunkiem niezbędnym jest wkład prowadzonej działalności w osiągnięciu celu programu. Co ważne, takie wsparcie nie jest nazywane pomocą techniczną, a stanowi część priorytetu merytorycznego danego programu.

2021/1060

13. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE (PROJEKTY HYBRYDOWE)

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, FST, EFMRA, FAMI, FBW, IZGW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (46) – kwalifikowalność wydatków ponoszonych w ramach partnerstw publiczno-prywatnych (PPP),
- art. 2 pkt 9 b) – pojęcie beneficjenta w ramach PPP,
- art. 2 pkt 15 – definicja operacji PPP,
- art. 2 pkt 39 – definicja rachunku powierniczego,
- art. 53 ust. 1 lit. a) – formy dotacji w ramach PPP,
- art. 63 ust. 2 – kwalifikowalność,
- art. 74 ust. 1 – zarządzanie programem przez instytucję zarządzającą.

Beneficjent projektu hybrydowego

Zgodnie z brzmieniem definicji z art. 2 pkt 9 lit. b) rozporządzenia ogólnego, w przypadku operacji PPP (dalej „projekt hybrydowy”) **rolę beneficjenta może pełnić zarówno podmiot publiczny**, który inicjuje projekt **lub partner prywatny**, który został wybrany przez podmiot publiczny do realizacji projektu.

W uproszczeniu, na gruncie prawa krajowego, a zwłaszcza ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 711 i 2275), pod ww. pojęciami należy rozumieć:

- **podmiot publiczny** – jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a zatem jednostka samorządu terytorialnego lub jednostka administracji rządowej;
- **partner prywatny** – przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny.

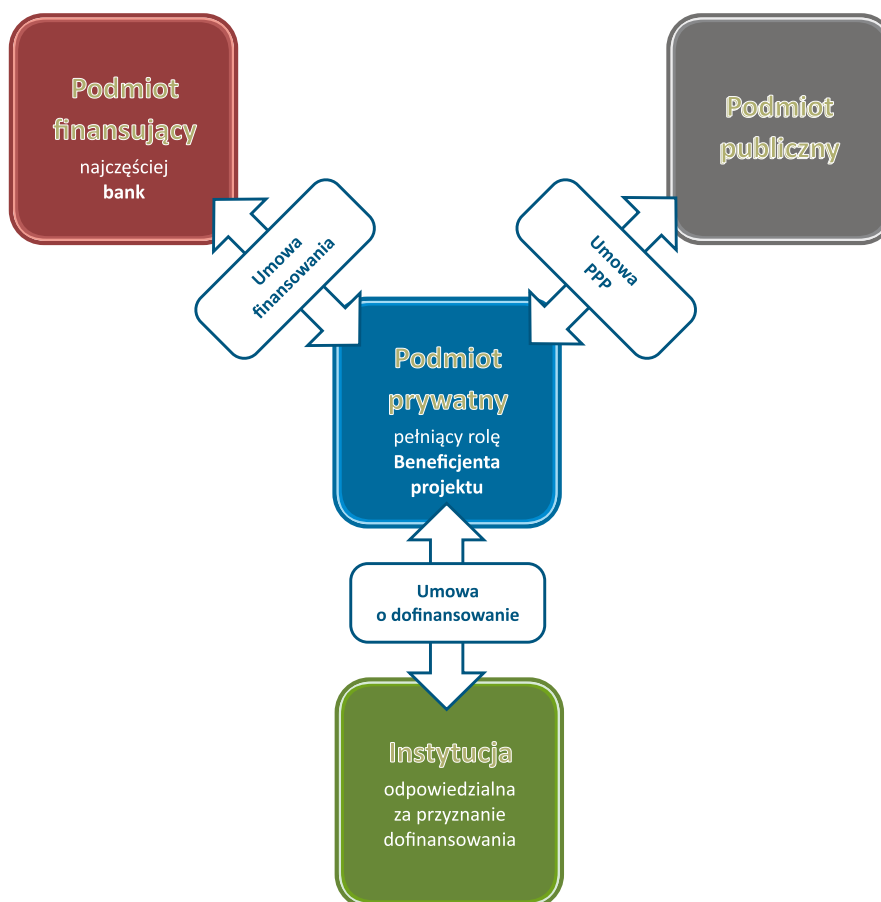
Warto zwrócić uwagę na fakt, że podmiot publiczny może zostać beneficjentem projektu hybrydowego zarówno przed dokonaniem wyboru partnera prywatnego, jak i po jego dokonaniu. Natomiast w przypadku partnera prywatnego może to nastąpić jedynie po zakończeniu procedury wyboru (w ramach zamówienia publicznego).

Kwestią interpretacji pozostaje, jaki moment przyjąć za potwierdzenie wyboru partnera prywatnego. Z pewnością publikacja ogłoszenia w wyborze najkorzystniejszej oferty daje

pewne podstawy do stwierdzenia, który z podmiotów prywatnych ma stać się partnerem w danym projekcie hybrydowym. Z uwagi na okoliczności i wymagania formalno-prawne czas między ogłoszeniem wyboru najkorzystniejszej oferty a zawarciem umowy PPP może wynieść nawet kilka miesięcy. Teoretycznie w okresie tym podmiot, który został wybrany, może nabyć status beneficjenta środków unijnych. Jednakże do momentu zawarcia umowy PPP wystąpić może szereg okoliczności, które spowodują, że wybrany oferent nie uzyska statusu partnera prywatnego (np. w wyniku odwołania innych oferentów czy wycofania się z przetargu oferenta, który złożył najkorzystniejszą ofertę). **Dlatego to od instytucji zarządzających będzie zależeć, czy dopuszczą możliwość zawierania umów o dofinansowanie z podmiotami prywatnymi, które zostały wybrane do realizacji projektu PPP, ale które nie zawarły jeszcze umowy PPP z podmiotem publicznym.**

W wielu przypadkach sytuacja, w której partner prywatny będzie beneficjentem w operacjach PPP stanowić może najbardziej efektywny model realizacji projektu hybrydowego. Wynika to z faktu, że to właśnie partner prywatny, realizujący rzeczowo daną inwestycję, posiada bieżącą wiedzę, która pozwala na dostarczenie informacji do systemu monitorowania oraz prowadzenie rozliczeń finansowanych. Ponadto, w przypadku gdy partner prywatny finansuje budowę infrastruktury, występować on będzie o refundację poniesionych przez siebie wydatków kwalifikowalnych.

Rysunek 1. Umowy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrożenie projektu hybrydowego, którego beneficjentem jest partner prywatny



Projekt hybrydowy

Podobnie jak w przypadku perspektywy finansowej 2014–2020, **na gruncie krajowym pod pojęciem „operacji PPP” rozumiany jest „projekt hybrydowy”**, o którym mowa w ustawie o zasadach realizacji programów polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027 (tzw. „ustawa wdrożeniowa”). Takie pojęcie będzie stosowane w niniejszym opracowaniu.

Na gruncie prawa krajowego projektami hybrydowymi w rozumieniu ustawy wdrożeniowej i rozporządzenia ogólnego mogą być nie tylko projekty realizowane w oparciu o ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711 i 2275). Mogą to być również projekty, w których podstawą realizacji są inne akty prawne, m.in. ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528, 1655 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 2275).

Art. 2 pkt 15 rozporządzenia ogólnego stwierdza, że operacja PPP, czyli projekt hybrydowy, to inwestycja wdrażana w oparciu o umowę o PPP zawartą pomiędzy podmiotem publicznym a sektorem prywatnym. Jej celem jest realizowanie usług publicznych dzięki podziałowi ryzyka oraz połączeniu doświadczenia (strony prywatnej) lub dodatkowych źródeł kapitału (zapewnionych przez stronę prywatną).

Właściwa interpretacja tej definicji wymaga odwołania się do ustawodawstwa krajowego. Dla przykładu, **zgodnie z ustawą o PPP, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia połączona z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym. Składnik ten jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany, oraz polega na:**

- budowie lub remoncie obiektu budowlanego;
- świadczeniu usług;
- wykonaniu dzieła, w szczególności wyposażeniu składnika majątkowego w urządzenia podwyższającego jego wartość lub użyteczność,
- innym świadczeniu.

Podkreślić należy, że – zgodnie z polskimi przepisami – na przedmiot projektu hybrydowego każdorazowo musi składać się utrzymanie bądź zarządzanie składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji projektu lub jest z nim związany. Najczęściej składnikiem tym będzie infrastruktura wytworzona, zmodernizowana lub wyremontowana w ramach przedsięwzięcia.

Co ważne, partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu rozporządzenia ogólnego nie stanowią różnego rodzaju partnerstwa publiczno-publiczne, czy też publiczno-społeczne.

Podobnie jak w poprzednich perspektywach finansowych, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zapewni horyzontalne wytyczne dot. specyfiki projektów hybrydowych realizowanych w perspektywie finansowej 2021–2027, w których zawarte zostaną wskazania

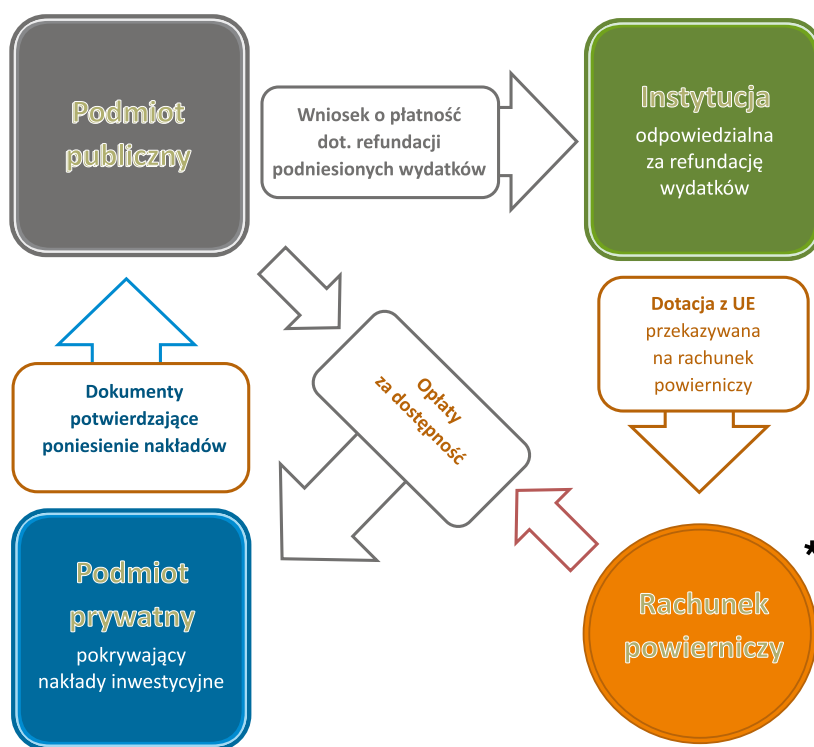
w zakresie m.in.: analizy finansowej projektów hybrydowych; zasad zawierania umowy o dofinansowanie; korzystania z rachunku powierniczego oraz ponoszenia wydatków przez partnera prywatnego i podmiot publiczny.

Rachunek powierniczy

2021/1060

Rachunek powierniczy (zdefiniowany w art. 2 pkt 39 rozporządzenia ogólnego) to rachunek bankowy, tworzony w oparciu o pisemne porozumienie pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Celem rachunku powierniczego jest **gromadzenie na nim wszelkich środków pochodzących z dofinansowania UE**, a docelowo ich przekazywanie (najczęściej partnerowi prywatnemu), zgodnie z postanowieniami umowy o PPP.

Rysunek 2. Umieszczenie rachunku powierniczego w obiegu środków pochodzących z dofinansowania



Źródło: opracowanie własne MFiPR

W projekcie hybrydowym mogą funkcjonować różne formy wynagradzania partnera prywatnego, m.in. podmiot ten może pobierać opłaty bezpośrednio od użytkowników infrastruktury bądź otrzymywać od podmiotu publicznego wynagrodzenie w formie tzw. opłaty za dostępność⁴³.

Możliwe jest również występowanie modeli mieszanych.

⁴³ Zryczałtowane wynagrodzenie pieniężne wypłacane cyklicznie przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego w fazie eksploatacji infrastruktury. Szerzej patrz: Opłata za dostępność. Interpretacja prawna i finansowa pojęcia wraz z opinią na temat wybranych zagadnień dotyczących podziału ryzyk, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych. Warszawa, marzec 2012. Publikacja dostępna na stronie internetowej: <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/20120404-opinia-oplata-za-dostepnosc.pdf>.

2021/1060

Co do zasady, **rachunek powierniczy** może znaleźć zastosowanie w każdym z możliwych modeli wynagradzania stosowanych w projektach hybrydowych. **Został on wprowadzony z myślą o modelu opartym na opłacie za dostępność.** Zastosowanie tego rachunku ma na celu przekazywanie partnerowi prywatnemu środków pochodzących z refundacji zgodnie z postanowieniami umowy PPP. Jest wysoce prawdopodobne, że w przypadku większości projektów hybrydowych okres ich realizacji (biorąc pod uwagę specyfikę partnerstwa publiczno-prywatnego) wykroczy poza termin zakończenia kwalifikowania wydatków w ramach danego programu (zgodnie z art. 63 ust. 2 rozporządzenia ogólnego okres kwalifikowalności wydatków upływa 31 grudnia 2029 r.). W takiej sytuacji, gdyby rachunek powierniczy nie został zastosowany, środki przekazywane partnerowi prywatnemu po ww. terminie należałoby uznać za niekwalifikowalne. **W przypadku wykorzystania rachunku powierniczego decydującym w kwestii kwalifikowalności będzie bowiem nie moment, w którym środki zostaną z niego przekazane partnerowi prywatnemu, ale moment przekazania na niego należnej kwoty dofinansowania przez właściwą instytucję systemu wdrażania.**

Co ważne, w odróżnieniu od perspektywy finansowej 2014–2020⁴⁴, **rachunek powierniczy należy wykorzystywać w każdym projekcie hybrydowym.** Nie ma tu znaczenia która ze stron umowy PPP jest beneficjentem, która z nich ponosi wydatki kwalifikowalne, czy też w jakiej formie przekazywana jest na rachunek dotacja (refundacja, czy płatność zaliczkowa).

Tryb, w jakim środki zdeponowane na rachunku powierniczym będą przekazywane powinien być opisany w umowie PPP, a następnie zweryfikowany i zatwierdzony przez właściwą instytucję systemu wdrażania funduszy UE. Jednak należy mieć na uwadze art. 74 ust. 1 lit. b) rozporządzenia ogólnego, który wskazuje, że beneficjent powinien otrzymać należną kwotę w całości i nie później niż 80 dni od daty złożenia wniosku o płatność. Warunek ten jest spełniony, jeżeli kwota związana z poniesionymi wydatkami jest wpłacana na rachunek powierniczy.

Aby uzyskać przedmiotowe potwierdzenie, podmiot publiczny, będący beneficjentem, powinien przedłożyć odnośnej instytucji umowę rachunku powierniczego (jej stronami będą: podmiot publiczny, partner prywatny i bank obsługujący rachunek) oraz właściwe klauzule zawarte w umowie PPP, które będą opisywały sposób przekazywania środków z rachunku powierniczego. Podmiot publiczny i partner prywatny, jako strony umowy PPP, dysponują swobodą w zakresie kształtowania wzajemnych relacji w zakresie projektu, w tym również zagadnień dot. rachunku powierniczego.

Jako że – zgodnie ze specyfiką formuły PPP – stroną ponoszącą nakłady inwestycyjne w projekcie hybrydowym będzie partner prywatny, **najczęściej to właśnie partner prywatny zostanie odbiorcą środków zgromadzonych na rachunku powierniczym.**

⁴⁴ W perspektywie 2014–2020 rachunek powierniczy służył wyłącznie w celu przekazywania refundacji wydatków ponoszonych przez partnera prywatnego w projekcie hybrydowym, którego beneficjentem był podmiot publiczny (por. Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020, rozdział: Partnerstwo publiczno-prywatne).

W praktyce możliwe są **trzy modele przekazania partnerowi prywatnemu środków finansowych zdeponowanych na rachunku powierniczym**:

- współfinansowanie części opłat za dostępność, wypłacanych partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny w trakcie całego okresu eksploatacji inwestycji przez partnera prywatnego;
- jednorazowa refundacja poniesionych przez partnera prywatnego kosztów inwestycyjnych;
- dowolne połączenie obu wyżej wymienionych form.

Określenie trybu, w jakim środki znajdujące się na rachunku powierniczym będą przekazywane partnerowi prywatnemu leży w gestii stron i jest ustalane w umowie PPP. Ustalenia te powinny obejmować także sposób postępowania ze środkami zgromadzonymi na rachunku powierniczym w przypadku wcześniejszego rozwiązania umowy między partnerami.

Podmiotem odpowiedzialnym za utworzenie i zarządzanie rachunkiem powierniczym będzie każdorazowo beneficjent projektu. Ten podmiot zatem będzie również dysponentem ewentualnych środków pieniężnych wygenerowanych na tym rachunku (np. w wyniku oprocentowania).

Rozliczenie wydatków w projekcie hybrydowym

W przypadku projektu hybrydowego, dofinansowaniu podlegają wyłącznie nakłady inwestycyjne. Nawet jeśli zgodnie z postanowieniami umowy PPP strony umowy ustalą, że środki pochodzące z dofinansowania będą wypłacane partnerowi prywatnemu już w fazie operacyjnej, podstawą do ich wypłacenia będzie wartość nakładów inwestycyjnych, a nie np. wartość kosztów zarządzania wytworzoną infrastrukturą w okresie operacyjnym.

Wykorzystanie modelu hybrydowego pozwala na rozliczenie nie tylko wydatków ponoszonych przez beneficjenta (niezależnie od tego, czy będzie nim podmiot publiczny, czy partner prywatny), ale również kosztów po stronie partnera prywatnego, który nie jest beneficjentem.

Pomimo wskazania w art. 53 ust. 1 lit. a) rozporządzenia ogólnego, że refundowany może być wyłącznie taki wydatek, który został faktycznie poniesiony przez beneficjenta lub partnera prywatnego (w projekcie hybrydowym, którego beneficjentem jest podmiot publiczny), to treść motywu (46) wprowadza rozwiązania pozwalające stronom umowy PPP na elastyczne kształtowanie procesu wnioskowania o dofinansowanie UE i jego rozliczania.

Biorąc pod uwagę powyższe, **rozliczenie dofinansowania w projekcie hybrydowym, którego beneficjentem jest podmiot publiczny może przebiegać następująco:**

- podmiot publiczny (beneficjent) składa wnioski o płatność, do którego załącza opłacone przez partnera prywatnego dokumenty księgowo (faktury lub dokumenty o równorzędnej wartości dowodowej)⁴⁵;

⁴⁵ Skorzystanie z tego rozwiązania będzie wymagało, aby rolę partnera prywatnego w projekcie hybrydowym pełniła powołana w tym celu spółka celowa (SPV – z ang. *special purpose vehicle*). Jedną z głównych funkcji

- podmiot publiczny (beneficjent) składa wniosek o płatność, w którym potwierdza wniesienie przez partnera prywatnego wkładu rzeczowego do projektu.

Możliwe, że w toku wdrażania perspektywy finansowej 2021–2027, wypracowane zostaną dodatkowe rozwiązania w zakresie sposobów rozliczenia kosztów w projektach hybrydowych, np. z wykorzystaniem wyjątku od zasady faktycznego poniesienia wydatku, którego zastosowanie umożliwi rozliczenie wydatków partnera prywatnego w trybie uproszczonym. W momencie opracowania niniejszego komentarza prace nad tym zagadnieniem są w toku.

Jak już wspomniano, zgodnie ze specyfiką formuły PPP, to partner prywatny będzie stroną ponoszącą nakłady inwestycyjne w projekcie. Jeżeli to właśnie ten podmiot będzie pełnił rolę beneficjenta projektu, **rozliczenie dofinansowania będzie się odbywało na zasadach ogólnych (jak dla projektów realizowanych bez wykorzystania formuły hybrydowej), z następującymi zastrzeżeniami:**

- jeżeli strony umowy PPP ustalą, że część nakładów inwestycyjnych ma ponieść podmiot publiczny, wymagane będzie wykorzystanie instytucji „podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych”, o której mowa w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków oraz w rozdziale 18. **Zasady kwalifikowalności wydatków i trwałość;**
- konieczne będzie wykorzystanie w projekcie rachunku powierniczego, który zastąpi rachunek bankowy projektu.

takiej spółki powinno być ponoszenie wydatków na realizację projektu. Taka spółka mogłaby opłacać faktury za roboty, usługi i dostawy dostarczane przez głównego wykonawcę/wykonawców. W ten sposób wartość kosztów ponoszonych przez partnera prywatnego i deklarowanych do refundacji ze środków UE będzie proporcjonalnie zbieżna z wartością kosztów, jakie z tytułu kontraktu PPP obciążają podmiot publiczny.

14. MONITOROWANIE, SPRAWOZDAWCZOŚĆ I EWALUACJA

14.1. KOMITET MONITORUJĄCY

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+ , FST, EFMRA, programy Interreg.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (35) – obowiązek utworzenia komitetów monitorujących,
- art. 38 – komitet monitorujący,
- art. 39 – skład komitetu monitorującego,
- art. 40 – funkcje komitetu monitorującego.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 28 – powołanie komitetu monitorującego,
- art. 29 – skład komitetu monitorującego,
- art. 30 – funkcje komitetu monitorującego.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 8 – partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie,
- art. 75 – wspieranie prac komitetu monitorującego przez instytucję zarządzającą.

Ustawa wdrożeniowa:

- rozdział 5 – komitet monitorujący.

Obowiązek powołania komitetów monitorujących programy, który został nałożony na państwa członkowskie, ma na celu zapewnienie analizy realizacji programów oraz bezpośrednio zaangażowanie szerokiego grona partnerów. Kontrola społeczna wdrażania programu jest praktyczną realizacją zasady partnerstwa, której znaczenie rośnie wraz z kolejnymi okresami programowania.

Powoływanie komitetu monitorującego

Komitet monitorujący powinien zostać powołany przez państwo członkowskie, po konsultacji z daną instytucją zarządzającą, w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia przez KE decyzji zatwierdzającej program. Art. 38 rozporządzenia ogólnego wskazuje także, że możliwe jest utworzenie komitetu monitorującego więcej niż jeden program. W polskich warunkach **prawo krajowe wyznacza instytucję zarządzającą, jako podmiot odpowiedzialny za powołanie komitetu monitorującego.**

Na początku swojej działalności komitet monitorujący powinien przyjąć regulamin, którego zapisy mają w szczególności zapobiegać wszelkim możliwym konfliktom interesów oraz realizować zasadę przejrzystości. **Spotkania komitetu muszą odbywać się co najmniej raz w roku,** aby dokonywać przeglądu wszystkich kwestii związanych z wdrażaniem programu. Sam regulamin, skład oraz wszystkie działania komitetu powinny być **upubliczniane za pomocą strony internetowej programu,** stworzonej przez instytucję zarządzającą. **W przypadku programów Interreg komitet monitorujący powołany zostaje przez państwa członkowskie oraz w stosownych przypadkach państwa trzecie, kraje partnerskie oraz kraje i terytoria zamorskie (KTZ) uczestniczące w danym programie, w porozumieniu z instytucją zarządzającą.** Powinno to nastąpić w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia państw członkowskich o decyzji KE zatwierdzającej program Interreg. Kwestie te reguluje art. 28 rozporządzenia ws. EWT (Interreg).

Skład komitetu monitorującego

Państwo członkowskie, przy zachowaniu zasady przejrzystości, powinno **zapewnić w komitecie monitorującym zrównoważoną reprezentację przedstawicieli instytucji zaangażowanych w realizację programu oraz reprezentantów partnerów.** Według art. 39 rozporządzenia ogólnego każdy członek komitetu monitorującego ma jeden głos, a wykonywanie prawa głosu określa regulamin. Procedury funkcjonowania komitetu opisane w regulaminie muszą być zgodne z ramami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi danego państwa członkowskiego. Wykaz członków komitetu monitorującego publikowany jest na stronie internetowej programu.

Przewodniczącym komitetu jest przedstawiciel instytucji zarządzającej. Regulamin może dopuszczać udział reprezentantów innych podmiotów spoza składu komitetu, w tym np. Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Z kolei przedstawiciele KE pełnią w pracach komitetu rolę doradczą i monitorującą. Należy dodać, że w przypadku funduszy: FAMI, FBW oraz IZGW również odpowiednie agencje zdecentralizowane mogą uczestniczyć w pracach komitetu monitorującego.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące składu komitetu monitorującego

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, w skład komitetu monitorującego wchodzi:

- minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego;
- instytucja zarządzająca;

- wskazane przez instytucję zarządzającą instytucje pośredniczące lub wdrażające właściwe dla danego programu, jeśli je powołano;
- partnerzy, o których mowa w art. 8 rozporządzenia ogólnego;
- minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Listę partnerów zapraszanych przez IZ do składu KM, zgodnie z art. 17 ustawy wdrożeniowej, doprecyzowują wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dotyczące komitetów monitorujących na lata 2021-2027 z dnia 21 września 2022 r.

Art. 29 rozporządzenia ws. EWT (Interreg) stanowi, że skład komitetu monitorującego uzgadniany jest przez państwa członkowskie oraz, w stosownych przypadkach państwa trzecie, kraje partnerskie oraz KTZ uczestniczące w danym programie. Komitet powinien zapewniać zrównoważoną reprezentację:

- odpowiednich instytucji, w tym instytucji pośredniczących;
- podmiotów ustanowionych wspólnie na całym obszarze objętym programem lub na jego części, w tym EUWT;
- przedstawicieli partnerów programu, o których mowa w art. 8 rozporządzenia ogólnego, państw członkowskich, państw trzecich, krajów partnerskich oraz KTZ; w tym zakresie przedstawiciele KE pełnią rolę doradczą w pracach komitetu.

Funkcje komitetu monitorującego

Zasadnicze działania komitetu monitorującego koncentrują się wokół **analizy wdrażania danego programu**. Dlatego funkcje komitetu wymienione w art. 40 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, a w odniesieniu do programów Interreg w art. 30 rozporządzenia ws. EWT (Interreg), dotyczą monitorowania m.in.:

- postępów we wdrażaniu programu;
- wkładu programu w realizację stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów (ang. *CRSs*);
- elementów oceny *ex ante* dotyczącej zastosowania zwrotnych form wsparcia;
- ewaluacji;
- działań w zakresie komunikacji i widoczności;
- wypełniania warunkowości podstawowej (nie dotyczy Interreg);
- budowania zdolności administracyjnych partnerów;
- wkładu programu do Programu InvestEU⁴⁶ (nie dotyczy Interreg).

⁴⁶ W przypadku programów wspieranych z EFMRA wszelkie zmiany programu zaproponowane przez instytucję zarządzającą są konsultowane z komitetem monitorującym, który – jeżeli uzna to za stosowne – wydaje opinię w sprawie.

Wiele kwestii związanych z realizacją programów wymaga zatwierdzenia przez komitet monitorujący. Art. 40 ust. 2 rozporządzenia ogólnego wymienia tutaj:

- metodykę i kryteria stosowane przy wyborze operacji, w tym wszelkie ich zmiany⁴⁷;
- roczne sprawozdania z wykonania dotyczące programów wspieranych z funduszy: FAMI, FBW i IZGW;
- końcowe sprawozdanie z wykonania dotyczące programów wspieranych z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA, a w tym także programów Interreg (art. 30 rozporządzenia ws. EWT (Interreg));
- plan ewaluacji i wszelkie zmiany w tym planie;
- wszelkie propozycje instytucji zarządzającej dotyczące zmiany programu, w tym w zakresie przesunięć w ramach alokacji, z wyjątkiem programów wspieranych z EFMRA.

Ponadto komitet monitorujący może wydawać zalecenia dla instytucji zarządzającej, w tym w odniesieniu do środków, których celem jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych wobec beneficjentów.

Należy podkreślić, że rola komitetu monitorującego jest uwidoczniona również **poprzez zobowiązanie instytucji zarządzającej do wspierania jego prac, o czym mówi art. 75 rozporządzenia ogólnego**. Instytucja zarządzająca jest zobowiązana do dostarczania informacji dotyczących funkcji komitetu oraz stosownego angażowania się w realizację decyzji i zaleceń wydawanych przez komitet.

Podobnie jak w latach 2014–2020, tak i w okresie programowania 2021–2027 zapewniono komitetowi monitorującemu realny wpływ na poprawne wdrażanie programu. Wspomniane wyżej funkcje komitetu, wymienione w art. 40, mają rozwinięcie w otwartej formule, dającej komitetowi prawo do analizowania wszelkich zagadnień mających wpływ na wykonanie programu i środków podjętych w celu zaradzenia tym sprawom. Z kolei instytucja zarządzająca jest zobowiązana do przedstawiania komitetowi wszelkich informacji potrzebnych do wykonywania jego zadań oraz zapewnienia dalszego działania w związku z jego decyzjami i zaleceniami. Rolę komitetu podkreślają kwestie mające zasadnicze znaczenie dla realizacji programu, które wymagają jego zatwierdzenia. Dlatego również poprzez bezpośrednie powiązanie z wdrażaniem zasady partnerstwa, komitet monitorujący ma szansę stanowić narzędzie merytorycznej kontroli społecznej realizacji programów.

⁴⁷ Wyjątkiem od tej zasady są szczegółowe kryteria przyjmowane przez LGD w ramach RLKS (więcej w rozdziale 11.3. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność).

14.2. WSKAŹNIKI I MONITOROWANIE POSTĘPÓW

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+ , FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, FBW, IZGW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 22 ust. 3 lit. d) pkt (ii) – treść programu,
- art. 41 – roczny przegląd wykonania,
- art. 42 ust. 2 lit. b) – przekazywanie danych,
- art. 43 – końcowe sprawozdanie z wykonania,
- załącznik VII – wzór do przekazywania danych.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 8 – wskaźniki,
- załącznik I – wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dla EFRR i Funduszu Spójności (art. 8 ust. 1),
- załącznik II – podstawowy zestaw wskaźników dla EFRR i Funduszu Spójności odnoszących się do art. 8 ust. 3.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 17 – wskaźniki i sprawozdawczość,
- załącznik I – wspólne wskaźniki dotyczące wsparcia ogólnego z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym,
- załącznik II – wspólne wskaźniki dotyczące działań w ramach EFS+ ukierunkowanych na włączenie społeczne osób najbardziej potrzebujących w ramach celu szczegółowego określonego w art. 4 ust. 1 lit. I).

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 34 – wskaźniki dla programów Interreg.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 16 – ramy wykonania,
- art. 17 – metodyka ustanawiania ram wykonania,
- art. 18 – przegląd śródkresowy oraz kwota elastyczności.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 31 – przegląd,

- art. 32 – przekazywanie danych,
- art. 33 – końcowe sprawozdanie z wykonania.

2021/1060

W obecnym okresie programowania zrezygnowano z mechanizmu rezerwy wykonania stosowanego w perspektywie 2014–2020, opartego o realizację celów pośrednich wskaźników (rzeczowych i finansowych), wybranych jako ramy wykonania w programie. Obecnie **wszystkie wskaźniki monitorowane na poziomie programu będą stanowić ramy wykonania.**

Zgodnie z art. 22 ust. 3 lit. d) punkt (ii) rozporządzenia ogólnego, **dla każdego celu szczegółowego wybranego w programie należy określić właściwe:**

- wskaźniki produktu,
- wskaźniki rezultatu.

Dla wskaźników produktu wybranych w programie powinno określić się cele pośrednie (ang. *milestones*) oraz cele końcowe (ang. *targets*), zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

Dla wskaźników rezultatu wybranych w programie powinno określić się cele końcowe (ang. *targets*), zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

Zgodnie z art. 42, od 31 stycznia 2022 r. do 31 stycznia 2030 r. **państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca systematycznie przekazują do KE dane zbiorcze dotyczące poszczególnych programów.** Dane te przekazywane są w podziale na priorytety i na cele szczegółowe oraz dotyczą:

- liczby operacji, ich łącznego kosztu kwalifikowalnego, wkładu z funduszy i łącznych wydatków kwalifikowalnych zadeklarowanych instytucji zarządzającej przez beneficjentów;
- wartości wskaźników produktu i wskaźników rezultatu dla wybranych operacji oraz wartości osiągniętych w wyniku wdrożenia operacji (tj. wartości docelowych określonych w umowach o dofinansowanie i wartości sprawozdawanych na podstawie wniosków o płatność).

Dodatkowo w przypadku instrumentów finansowych – instytucja przekazuje do KE dane dotyczące: wydatków kwalifikowalnych według rodzaju produktu finansowego, kwot kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie, zadeklarowanych jako wydatki kwalifikowalne, oraz kwot środków prywatnych i publicznych uruchomionych w uzupełnieniu środków pochodzących z Funduszy, według rodzaju produktu finansowego.

Dane dotyczące operacji są przekazywane do 31 stycznia, 30 kwietnia, 31 lipca, 30 września i 30 listopada każdego roku (art. 42 ust. 1). Natomiast dane związane ze wskaźnikami oraz wdrażaniem instrumentów finansowych są przekazywane do 31 stycznia i 31 lipca każdego roku, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku VII do rozporządzenia.

Dużym uproszczeniem proceduralnym w stosunku do perspektywy 2014-2020 jest brak obowiązku sporządzania sprawozdań rocznych z wdrażania programu, czyli tzw. *annual*

implementation reports. Uproszczenie to dotyczy jednakże wyłącznie programów finansowanych z EFRR, Funduszu Spójności oraz EFS+. Rezygnacja z obowiązku sporządzania sprawozdań rocznych została zastąpiona przez częstsze i regularne elektroniczne raportowanie postępów w programie (o którym mowa w art. 37–42 rozporządzenia ogólnego). Ponadto w systemie monitorowania przewidziano roczne spotkania ws. przeglądu, czyli tzw. ang. *annual review meeting*, organizowane przez państwa członkowskie (art. 41 rozporządzenia ogólnego). Spotkaniom w sprawie przeglądu przewodniczą przedstawiciele KE lub wspólnie KE i państwa członkowskie.

Przepisy rozporządzenia obligują ponadto państwo członkowskie do przesłania zaktualizowanych danych dotyczących postępów w realizacji programu (w zakresie określonym w art. 40 ust. 1) najpóźniej na miesiąc przed terminem organizacji spotkania. W przypadku zidentyfikowania przez KE problemów dot. postępów we wdrażaniu programu, państwo członkowskie przekazuje w ciągu 3 miesięcy stosowne wyjaśnienia o podjęciu odpowiednich środków zaradczych.

Jedynym sprawozdaniem przesyłanym do KE jest końcowe sprawozdanie z wykonania programu. Zgodnie z art. 38–43 rozporządzenia ogólnego, instytucja zarządzająca programem jest zobowiązana do przedłożenia sprawozdania do KE do 15 lutego 2031 r. Następnie KE może przestać uwagi do przedłożonego sprawozdania w ciągu 5 miesięcy. W przypadku zgłoszenia uwag, instytucja zarządzająca reaguje na nie i informuje KE o podjętych działaniach w ciągu maksymalnie 3 miesięcy. KE ma 2 miesiące na akceptację sprawozdania po otrzymaniu wszystkich niezbędnych informacji.

Instytucja zarządzająca jest zobowiązana do publikacji końcowego sprawozdania z wykonania na stronie internetowej programu.

Zastosowanie wskaźników i monitorowanie postępów

EFRR i Fundusz Spójności

Na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, określono listę wspólnych wskaźników (ang. *common indicators*). Pełna lista zarówno wskaźników produktu, jak i rezultatu została umieszczona w załączniku I do rozporządzenia. Wskaźniki te powinny znaleźć się w programie, jeśli jego interwencja odpowiada zakresowi tych wskaźników oraz powinny być w największym możliwym stopniu monitorowane na poziomie projektu.

Ponadto, na podstawie art. 8 ust. 3, **w załączniku II określono listę wskaźników, dla których postęp w realizacji będzie cyklicznie raportowany przez KE do Parlamentu Europejskiego i Rady UE.** Wartości wskaźników zawarte w załączniku II będą pochodziły z mapowanych i zagregowanych wartości wskaźników z załącznika I. Wartości wskaźników z załącznika I będą monitorowane na poziomie programów i sprawozdawane do KE. Za agregację danych i raportowanie wartości wskaźników do Parlamentu i Rady UE odpowiada KE.

Podsumowując, zgodnie z przepisami zawartymi w art. 8 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, na poziomie programu możliwe będzie monitorowanie:

- wspólnych wskaźników produktu – zawartych w załączniku I;

- wspólnych wskaźników rezultatu – zawartych w załączniku I;
- wskaźników produktu specyficznych dla programu;
- wskaźników rezultatu specyficznych dla programu.

2021/1060

Wskaźniki specyficzne mogą zostać wprowadzone przez państwo członkowskie. Ma to miejsce w przypadku, gdy żaden ze wskaźników wspólnych nie odpowiada zakresowi interwencji przewidzianej w danym programie oraz gdy żaden ze wskaźników nie jest w stanie przedstawić efektów rzeczowych projektów finansowanych w ramach danego programu.

W Polsce dodatkowo stworzono Listę Wskaźników Kluczowych. Jest to dokument zawierający wszystkie wspólne wskaźniki określone w ww. rozporządzeniu oraz wspólne dla wielu programów, wskaźniki produktu i rezultatu (zaliczane przez KE do grupy wskaźników specyficznych dla programu).

Celem LWK jest ustalenie i udostępnienie wszystkim IZ spójnej listy wskaźników, które będą możliwe do agregacji na poziomie kraju. W zamierzeniu ma to również wpłynąć na poprawę jakości zbieranych danych.

Nowością w okresie programowania 2021–2027 jest uelastycznienie procesu zasilania nowymi wskaźnikami LWK przez instytucje zarządzające. W poprzednim okresie programowania Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych (WLWK) stanowiła załącznik do wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, zatem jej zmiana wiązała się z wydłużonym czasem procedowania w stosunku do rozwiązania przyjętego w 2021–2027. Obecnie LWK może być zmieniane na bieżąco w zależności od potrzeb zgłaszanych przez IZ.

W art. 8 ust. 2 przewidziano także obowiązek określenia wartości bazowych, celów pośrednich i końcowych dla wskaźników wybranych w programie. Wartość bazowa w przypadku wskaźników produktu zawsze powinna wynosić zero. Cele pośrednie na koniec 2024 r. należy obowiązkowo określić dla wskaźników produktu i fakultatywnie dla wskaźników rezultatu. Cele końcowe na koniec 2029 r. są obowiązkowo określane zarówno dla wskaźników produktu, jak i rezultatu na poziomie programu. **Zarówno cele pośrednie i końcowe mają charakter kumulatywny.**

Programy Interreg

Art. 34 rozporządzenia ws. EWT (Interreg) stanowi, że przy opracowywaniu programu Interreg należy **stosować wspólne wskaźniki produktu i wspólne wskaźniki rezultatu, zawarte w załączniku I do rozporządzenia ws. EFRR oraz Funduszu Spójności.** Ponadto **każdy program może dodatkowo wykorzystać swoje specyficzne wskaźniki** zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia ogólnego oraz art. 17 ust. 3 lit. e) ppkt (ii) i art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia ws. EWT (Interreg).

Wspólne wskaźniki wskazane w tabeli 2 załącznika I do rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności (wskaźniki Interreg) mogą być stosowane do każdego z celów szczegółowych w celach CP 1-5, jeżeli odpowiada to logice programu.

Wartością bazową wskaźników produktu jest zero, natomiast cele pośrednie na rok 2024 oraz cele końcowe na rok 2029 powinny być ujęte kumulatywnie.

Więcej informacji na temat wskaźników w ramach programów Interreg znajduje się w części Rozporządzenia szczegółowe w rozdziale 3.16. **Monitorowanie, ewaluacja i komunikacja (art. 28–36).**

EFS+

Art. 17 rozporządzenia ws. EFS+ zawiera uregulowania dotyczące monitorowania i sprawozdawczości dla EFS+ w odniesieniu do wszystkich celów szczegółowych, z wyjątkiem celu szczegółowego m) – pomoc żywnościowa (art. 4 ust. 1 lit. m). Monitorowanie dla tego celu omówione jest w art. 23 rozporządzenia. Art. 17 stanowi, że wsparcie objęte zarządzaniem dzielonym należy monitorować z wykorzystaniem wspólnych wskaźników produktu i rezultatu określonych w załączniku I do rozporządzenia EFS+. Jeżeli w działaniach nakierowanych na pomoc najbardziej potrzebującym korzysta się ze wsparcia ujętego w celu szczegółowym, określonym w art. 4 ust. 1 lit. l), do jego monitorowania należy stosować wskaźniki wspólne zawarte w załączniku II.

Jednocześnie można stosować wskaźniki programowe. **Zasada jest zatem taka sama jak w okresie programowania 2014–2020. Zmienił się natomiast katalog wskaźników wspólnych i zasady jego monitorowania określone w załączniku I.** Dodany został również nowy załącznik II dla integracji społecznej powiązanej ściśle z pomocą żywnościową.

Dla każdego celu szczegółowego w programie należy wyznaczyć **wskaźniki produktu** zawierające cele pośrednie, które zostaną osiągnięte do końca 2024 r. i cele końcowe, które zostaną osiągnięte do końca 2029 r. Mogą to być zarówno wskaźniki programowe, określone przez instytucję zarządzającą, jak i wskaźniki wspólne.

Dla każdego celu szczegółowego w programie należy wyznaczyć **wskaźniki rezultatu** zawierające cele końcowe, które zostaną osiągnięte do końca 2029 r. Dla wspólnych i programowych wskaźników rezultatu, dla których ustalono cel końcowy, wyznacza się również wartość odniesienia. Powinna ona wynikać z najnowszych dostępnych danych lub innych źródeł informacji uznanych za odpowiednie. Wartość odniesienia jest oparta na istniejących lub poprzednich, podobnych interwencjach. Dla wskaźników rezultatu nie określa się wartości bazowych, ani celów pośrednich.

Państwo członkowskie ustala najbardziej właściwy sposób zbierania informacji w związku z obowiązkiem monitorowania i sprawozdania z realizacji wsparcia. W celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego, dane do monitorowania wskaźników mogą być pozyskiwane z odpowiednich rejestrów publicznych. Jeśli informacje są zbierane i możliwe do pozyskania z rejestrów publicznych, państwo członkowskie może zdecydować, że zapewni instytucjom zarządzającym możliwość pozyskiwania ich w ten sposób.

KE jest upoważniona do wydawania aktów delegowanych zgodnie z art. 37 rozporządzenia ws. EFS+. Celem aktów jest uzupełnienie kwestii dotyczących wskaźników w załączniku I i II tak, by zapewnić efektywną ocenę postępu we wdrażaniu programu.

2021/1060

Istotną zmianą w porównaniu do poprzedniego okresu programowania jest możliwość niezberania i co za tym idzie – niesprawozdawania danych odnoszących się do wspólnych wskaźników rezultatu w danym celu szczegółowym. Jest to możliwe jednak tylko w przypadku, gdy określone efekty są niemożliwe do osiągnięcia.

Tam, gdzie to właściwe, wspólne wskaźniki produktu mogą być raportowane w oparciu o grupę docelową projektu. Oznacza to, że w niektórych przypadkach nie jest konieczne zbieranie danych dla pewnych wskaźników. Dane te mogą być sprawozdawane biorąc pod uwagę grupę docelową projektu, o ile istnieją powiązane z tymi wskaźnikami kryteria kwalifikowalności, które muszą być spełnione.

Gromadzenie wskaźników dla celów szczegółowych określonych w art. 4 ust. 1 lit. a)-k) powinno być oparte co najmniej na wymogu zastosowania próby reprezentatywnej w ramach każdego z tych celów szczegółowych. Należy zapewnić taki dobór próby, by pozyskane w badaniu dane można było uogólnić na całą populację uczestników w danym celu szczegółowym.

Wspólne wskaźniki rezultatu długoterminowego znajdują się w sprawozdaniu przedkładanym do KE do 31 stycznia 2026 r. i w końcowym sprawozdaniu z wykonania programu.

Szczegółowe informacje na temat wskaźników i sprawozdawczości w ramach EFS+ znajdują się w rozdziale 2.8. **Ogólne zasady dla zarządzania dzielonego** w części komentarza poświęconej omówieniu rozporządzenia ws. EFS+.

14.3. EWALUACJA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, FBW, IZGW.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 44 – ewaluacje realizowane przez państwo członkowskie,
- art. 45 – ewaluacja realizowana przez KE.

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 4 – przetwarzanie i ochrona danych osobowych, w tym m.in. w kontekście ewaluacji,
- art. 8 ust. 2 – zasada partnerstwa,
- art. 9 ust. 2 – zapewnienie równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględnianie aspektu i perspektywy płci w procesie ewaluacji programów,

- art. 9 ust. 3 – zapobieganie jakiegokolwiek dyskryminacji na wszystkich etapach realizacji programów, w tym ewaluacji,
- art. 16 ust. 1 – organizacja ram wykonania, które umożliwią m.in. ewaluację osiągnięć programu w trakcie jego wdrażania,
- art. 18 ust. 1 lit. e) – przegląd śródkresowy musi zawierać najważniejsze efekty badań ewaluacyjnych,
- art. 22 ust. 3 lit. h) – program musi zawierać opis działań zmierzających do zaangażowania partnerów (zgodnie z art. 8) oraz opis ich roli w procesie wdrażania, monitorowania i ewaluacji,
- art. 22 ust. 3 lit. j) – program musi zawierać opis podejścia do komunikacji i promocji programu, poprzez zdefiniowane cele oraz m.in. odpowiednie wskaźniki dla monitorowania i ewaluacji tych działań,
- art. 32 ust. 1 lit. e) – strategię rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność będą też zawierać m.in. opis ustaleń w zakresie ewaluacji,
- art. 33 ust. 3 lit. f) – lokalne grupy działania są zobowiązane do ewaluacji realizacji swoich strategii,
- art. 34 ust. 1 lit. c) – obowiązek zapewnienia wsparcia z funduszy na ewaluację strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność,
- art. 35 ust. 1 i 2 – pomoc techniczna z inicjatywy Komisji Europejskiej może wspierać ewaluację oraz inne niezbędne działania administracyjne i techniczne wymienione w ust. 2,
- art. 35 ust. 3 – przeznaczenie przez KE 15% budżetu pomocy technicznej na działania zwiększające oddziaływanie funduszy, w tym ewaluację i sprawozdawczość,
- art. 36 ust. 1 – państwa członkowskie w ramach pomocy technicznej mogą zapewniać finansowanie m.in. dla ewaluacji,
- art. 40 ust. 1 lit. e) – obowiązek komitetu monitorującego przeprowadzenia oceny postępów w realizacji badań ewaluacyjnych, syntez ewaluacji oraz działań następczych wynikających z ewaluacji,
- art. 40 ust. 2 lit. c) – komitet monitorujący zatwierdza plan ewaluacji oraz jego zmiany i poprawki,
- art. 72 ust. 1 lit. e) – instytucja zarządzająca zapisuje i przechowuje dane ze wszystkich operacji niezbędnych m.in. do ewaluacji.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 13 ust. 4 – do 2% środków EFRR w ramach instrumentu międzyregionalnych inwestycji w innowacje może być przeznaczony na działalność ewaluacyjną.

2021/1060

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- Art. 5 ust. 4 – możliwość przeznaczenia części kwoty z komponentu dla zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) na działania ewaluacyjne.
- Art. 17 ust. 6 – państwa członkowskie mogą umożliwić instytucjom zarządzającym i innym podmiotom, którym powierzono gromadzenie danych niezbędnych do monitorowania i ewaluacji wsparcia z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym, pozyskanie tych danych z rejestrów danych lub równoważnych źródeł.
- Art. 26 ust. 2 lit. a) ppkt (ii) – komponent EaSI może wspierać m.in. eksperymenty społeczne mające na celu ocenę innowacji społecznych.
- Art. 28 ust. 1 – obowiązek zapewnienia przez KE równości płci, uwzględnianie aspektu płci oraz włączanie perspektywy płci na wszystkich etapach, również ewaluacji, działań wspieranych przez komponent EaSI.
- Art. 28 ust. 2 – obowiązek zapobiegania przez KE dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, niepełnosprawność, wyznanie, wiek lub orientację seksualną na wszystkich etapach, również ewaluacji, działań wspieranych przez komponent EaSI.
- Art. 34 ust. 1 – ewaluacje mają być przeprowadzane odpowiednio wcześniej by móc wesprzeć proces decyzyjny.
- Art. 34 ust. 2 – obowiązek przeprowadzenia przez KE ewaluacji śródkresowej komponentu EaSI nie później niż do 31 grudnia 2024 r. Ewaluacja śródkresowa opiera się na danych z systemów monitorowania i na podstawie wskaźników ustanowionych zgodnie z art. 32.
- Art. 34 ust. 3 – obowiązek przeprowadzenia przez KE ewaluacji końcowej komponentu EaSI do 31 grudnia 2031 r.
- Art. 34 ust. 4 – obowiązek przekazania przez KE wniosków z badań ewaluacyjnych do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego oraz Komitetu Regionów.

Rozporządzenie nr 2021/1056 ws. FST:

- art. 11 ust. 2 lit. f) – terytorialny plan sprawiedliwej transformacji powinien zawierać opis mechanizmów zarządzania, zawierający m.in. planowane środki w zakresie monitorowania i ewaluacji oraz odpowiedzialne za nie podmioty.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- Art. 30 ust. 1 lit. d) – Funkcją KM jest analiza postępów dokonanych w przeprowadzaniu ewaluacji i ich syntez oraz działań następczych.
- Art. 30 ust. 2 lit. b) – komitet monitorujący zatwierdza plan ewaluacji i wszystkie jego zmiany.

- Art. 35 ust. 1 – obowiązkiem Państwa Członkowskiego lub IZ jest realizacji ewaluacji. Ewaluacje realizowane są w celu poprawy jakości opracowania programów i ich wdrażania. Badania ewaluacyjne realizowane są przy użyciu co najmniej jednego z kryteriów: skuteczności, efektywności, trafności, spójności i unijnej wartości dodanej. Mogą też obejmować inne kryteria, takie jak poziom włączenia społecznego, niedyskryminację oraz widoczność. Badania ewaluacyjne mogą też obejmować więcej, niż jeden program.
- Art. 35 ust. 2 – oprócz ewaluacji realizowanych w ramach ust. 1 do dnia 30 czerwca 2029 r. należy zrealizować ewaluację każdego programu pod kątem oceny jego wpływu.
- Art. 35 ust. 3 – realizacja ewaluacji powinna być powierzona niezależnie funkcjonalnym ekspertom zewnętrznym lub wewnętrznym.
- Art. 35 ust. 4 – zadaniem IZ jest zapewnienie niezbędnych procedur generowania i zbierania danych koniecznych do przeprowadzania ewaluacji.
- Art. 35 ust. 5 – zadaniem IZ jest sporządzenie planu ewaluacji. Plan ten może obejmować więcej, niż jeden program Interreg.
- art. 35 ust. 6 – obowiązkiem IZ jest przekazanie planu ewaluacji do akceptacji KM nie później, niż jeden rok po zakończeniu programu.
- Art. 35 ust. 7 – obowiązkiem IZ jest publikacja wszystkich przeprowadzonych badań ewaluacyjnych na stronie internetowej.
- Art. 42 a) – do kosztów usług zewnętrznych należą opracowania lub badania, w tym ewaluacje.

Zgodnie z powszechnie dostępnymi definicjami **ewaluacja to oszacowanie lub osąd dotyczący wartości danego procesu, zjawiska lub obiektu**. Najbliższym terminem odpowiadającym słowu „ewaluacja” jest słowo „ocena”, jednak termin „ocena” nie odzwierciedla pełnego znaczenia „ewaluacji” jako narzędzia pomocnego w skutecznej realizacji polityk publicznych. **Ewaluacja jest odrębnym i usystematyzowanym rodzajem badań społecznych z ogólnie przyjętymi standardami i metodologią.**

Najbardziej ogólnie ewaluację zdefiniować można jako badanie społeczno-ekonomiczne, realizowane w celu oceny jakości i efektów działań bądź inwestycji, prowadzonych przez władze publiczne. Ocena taka dokonywana jest w oparciu o odpowiednie kryteria. Najczęściej stosowanymi kryteriami w procesie ewaluacji są skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość i trafność. W celu przeprowadzenia oceny ewaluacja posługuje się odpowiednio dobranymi metodami badań społecznych i ekonomicznych. Istotną cechą ewaluacji jest jej utylitarny charakter. Głównym celem badania ewaluacyjnego nie jest jedynie zwiększanie zasobu wiedzy, ale przede wszystkim poprawianie jakości wdrażanych interwencji poprzez stosowanie rekomendacji płynących z badań ewaluacyjnych.

Ewaluacja działań finansowanych ze środków polityki spójności prowadzona jest w celu poprawy ich jakości, skuteczności i spójności. Dzięki ewaluacji bada się także efektywność

wykorzystania środków, komplementarność wdrażanych działań oraz obciążenia administracyjne użytkowników systemu wdrażania (dzięki temu można np. zastosować w przyszłości ułatwienia dla beneficjentów). W tym celu na kraje członkowskie nakłada się szereg obowiązków związanych ze stworzeniem i utrzymaniem systemu ewaluacji.

2021/1060

Ewaluacje realizowane przez państwa członkowskie

Art. 44 ust. 1 rozporządzenia ogólnego wskazuje, że **jednym z zadań instytucji zarządzającej (lub państwa członkowskiego, w zależności od przyjętego kształtu systemu ewaluacji) jest ewaluacja programów**. Ewaluacja ta może być przeprowadzana z użyciem (jednego lub więcej – w zależności od potrzeb) kryteriów, takich jak:

- skuteczność,
- efektywność,
- trafność,
- spójność,
- europejska/unijna wartość dodana,
- włączenie społeczne,
- niedyskryminacja,
- widoczność.

Realizowane badania ewaluacyjne mogą również obejmować inne kryteria – w zależności od potrzeb, oraz więcej niż jeden program. **Celem tychże ewaluacji ma być poprawa realizacji programów.**

Obowiązkiem wynikającym z art. 44 ust. 2 jest przeprowadzenie oceny wpływu każdego programu za pomocą ewaluacji w terminie do 30 czerwca 2029 r.

Ust. 3 wskazuje, że **ewaluacje powinny być realizowane przez ekspertów zewnętrznych lub wewnętrznych, spełniających wymóg niezależności funkcjonalnej**. Określenie to nie zostało doprecyzowane, natomiast zakłada się, że rozumiane jest podobnie jak w poprzednich okresach programowania. W okresie 2014–2020 oznaczało to niezależność od podmiotów bezpośrednio odpowiedzialnych za przygotowanie lub realizację danego programu. Poziom niezależności powinien być taki, aby nie pojawiały się wątpliwości, czy prace realizowane są w sposób obiektywny, a wyniki nie są zniekształcone. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że ewaluator powinien posiadać wiedzę dotyczącą programu, umożliwiającą mu poprawną realizację badania.

KE wskazuje na trzy sposoby osiągnięcia niezależności ewaluatorów. Pierwszym jest zamawianie badań u zewnętrznych podmiotów (tj. ewaluatorów zewnętrznych), z poszanowaniem obowiązującego prawa dotyczącego zamówień publicznych. Taka współpraca jest gwarantem niezależności procesu badawczego. Rozwiązanie to KE zaleca jako najlepszą praktykę.

Drugim rozwiązaniem, w nieco mniejszym stopniu zapewniającym niezależność, ale dopuszczanym w poprzednich wytycznych KE, jest realizacja badania przez ewaluatorów wewnętrznych, czyli zatrudnionych bezpośrednio przez instytucję odpowiedzialną za realizację procesu ewaluacji. Zakłada się przy tym, że taką ewaluację przeprowadza inna jednostka, niż bezpośrednio zajmująca się projektowaniem lub wdrażaniem programu.

Trzecim rozwiązaniem jest realizacja przez ewaluatorów wewnętrznych wywodzących się z instytucji wdrażającej, czy też projektującej daną interwencję. W takim wypadku konieczne jest aby zakres obowiązków ww. ewaluatorów jednoznacznie wskazywał, że do ich obowiązków należy ewaluacja oraz, że nie zajmują się oni bezpośrednio wdrażaniem lub projektowaniem programu.

Ust. 4 wskazuje, że zadaniem instytucji zarządzającej (lub państwa członkowskiego, zależnie od przyjętego modelu zarządzania) jest ustanowienie niezbędnych procedur generowania i zbierania danych, koniecznych do przeprowadzenia ewaluacji.

Obowiązkiem instytucji zarządzającej (lub państwa członkowskiego, zależnie od przyjętego modelu zarządzania ewaluacją) opisanym w art. 44 ust. 5 jest przygotowanie planu ewaluacji. Może on obejmować swoim zakresem więcej niż jeden program.

Dodatkowo dla funduszy FAMI, FBW i IZGW plan taki powinien zawierać ewaluację śródkresową, która ma zostać zrealizowana do 31 marca 2024 r. Wynika z tego, że dla funduszy niewymienionych w tym ustępie nie ma obowiązku realizacji ewaluacji śródkresowej przez państwo członkowskie.

Zadaniem instytucji zarządzającej (lub państwa członkowskiego, zależnie od przyjętego modelu zarządzania) wymienionej w ust. 6 jest **przekazanie planu ewaluacji do komitetu monitorującego nie później niż rok od przyjęcia programu**. Plan oraz jego zmiany wymagają akceptacji komitetu monitorującego (art. 40 ust. 2 lit. c)).

Ust. 7 określa konieczność zapewnienia publicznej dostępności badań na stronie internetowej wspomnianej w art. 49 ust. 1. Oznacza to, że **każde zakończone badanie ewaluacyjne powinno być opublikowane przynajmniej w formie elektronicznej na stronie internetowej**. W praktyce stosowanej w Polsce każde zrealizowane badanie powinno być przekazane do bazy badań administrowanej przez Krajową Jednostkę Ewaluacji (KJE). KJE udostępnia swoją bazę na stronach internetowych resortu, gdzie dostępne są wszystkie zrealizowane dotąd badania. W ten sposób obowiązek publikacji jest spełniony. Nie wyklucza to publikowania badań przez daną jednostkę ewaluacyjną we własnym zakresie.

Podstawowym dokumentem w zakresie ewaluacji na gruncie krajowym są Wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dotyczące ewaluacji polityki spójności na lata 2021–2027⁴⁸.

⁴⁸ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/110684/wytyczne_ewaluacja_240822.pdf

Ewaluacje realizowane przez Komisję Europejską

Art. 45 ust. 1 rozporządzenia ogólnego **zobowiązuje KE do przeprowadzenia ewaluacji śródkresowej w celu przebadania każdego z funduszy do końca 2024 roku**. Aby zrealizować te badania KE może wykorzystywać wszystkie niezbędne informacje, które są dostępne, zgodnie z art. 128 rozporządzenia finansowego.

Ust. 2 **zobowiązuje KE do przeprowadzenia ewaluacji retrospektywnej (podsumowującej) dla każdego z funduszy. Celem jest oszacowanie skuteczności, efektywności, trafności, spójności i unijnej wartości dodanej**. Badania te muszą zostać zakończone do 31 grudnia 2031 r. W przypadku EFRR, EFS+, Funduszu Spójności oraz EFMRA ewaluacja ta musi skupiać się na społecznych, gospodarczych i terytorialnych efektach tychże funduszy w odniesieniu do celów polityki wskazanych w art. 5 ust. 1.

Zgodnie z ust. 3 KE publikuje wyniki ewaluacji retrospektywnej na swojej stronie internetowej oraz przekazuje te wyniki do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego oraz Komitetu Regionów.

15. WIDOCZNOŚĆ, PRZEJRZYSTOŚĆ I KOMUNIKACJA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, FST, częściowo programy Interreg, EFMRA, FAMI, FBW, IZGW.

2021/1060

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (39) – instytucje programu, jego beneficjenci i zainteresowane podmioty w państwach członkowskich powinny zwiększać świadomość na temat osiągnięć uzyskanych dzięki unijnemu finansowaniu oraz informować o nich społeczeństwo,
- art. 46 – widoczność,
- art. 47 – symbol Unii,
- art. 48 – specjaliści oraz sieci ds. komunikacji,
- art. 49 – obowiązki instytucji zarządzającej,
- art. 50 – obowiązki beneficjentów,
- załącznik IX – komunikacja i widoczność.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (40) – instytucje zarządzające powinny publikować ustrukturyzowane informacje na temat wybranych operacji i beneficjentów na stronie internetowej programu;
- art. 21 ust. 4 – publikowanie na stronie internetowej programu sprawozdania dotyczącego środowiska;
- art. 22 ust. 3 lit. j) – planowane podejście do informowania o programie i jego widoczności poprzez określenie jego celów, grup docelowych, kanałów komunikacyjnych, w tym wykorzystania mediów społecznościowych, w stosownych przypadkach, planowanego budżetu i odpowiednich wskaźników monitorowania i ewaluacji obowiązkową częścią programu;
- art. 36 ust. 1 – pomoc techniczna państw członkowskich – możliwość wspierania, widoczności i komunikacji z poprzednich i kolejnych okresów programowania;
- art. 38 ust. 4 – publikowanie na stronie internetowej programu regulaminu komitetu monitorującego oraz innych danych i informacji wymienianych z komitetem monitorującym;
- art. 39 ust. 1 – publikowanie na stronie internetowej programu wykazu członków komitetu monitorującego;

2021/1060

- art. 40 ust. 1 lit. f) – komitet monitorujący analizuje realizację działań w zakresie komunikacji i widoczności;
- art. 41 – roczny przegląd wykonania;
- art. 42 ust. 5 – państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca publikują wszystkie przekazane KE dane na stronie internetowej, o której mowa w art. 46 lit. b), lub na stronie internetowej programu, lub przekazują link do tych danych;
- art. 43 ust. 4 – instytucja zarządzająca publikuje końcowe sprawozdania z wykonania na stronie internetowej programu;
- art. 44 ust. 7 – publikowanie wszystkich ewaluacji na stronie internetowej programu;
- załącznik X pkt 1 n) – wymagane elementy umowy o finansowaniu dotyczącej instrumentów finansowych.

Poprawa widoczności polityki spójności oraz wkładu i roli funduszy w rozwój społeczny, gospodarczy i terytorialny stała się w ostatnich latach jednym z priorytetów Komisji Europejskiej. W perspektywie finansowej 2021–2027 jeszcze bardziej niż w poprzednim okresie programowania podkreśla się znaczenie działań związanych z przejrzystością i komunikacją oraz kładzie się nacisk na **zwiększanie widoczności i rzetelne informowanie o wsparciu z funduszy.**

W tym celu rozporządzenie ogólne nakłada szereg obowiązków związanych z komunikacją i widocznością funduszy oraz wprowadza możliwość anulowania części wsparcia w związku z nieprzebrnięciem wymogów dotyczących komunikacji i oznaczania projektów.

W informowanie społeczeństwa, beneficjentów, potencjalnych beneficjentów, jak i ostatecznych odbiorców powinni być zaangażowani: państwo członkowskie, instytucje zarządzające⁴⁹ oraz beneficjenci.

W motywie (39) wskazano, że zarówno **instytucje programu, beneficjenci, jak i zainteresowane podmioty w państwach członkowskich powinny zwiększać świadomość społeczną na temat osiągnięć uzyskanych dzięki unijnemu finansowaniu.** Działania komunikacyjne muszą opierać się na prawdziwych, rzetelnych i aktualnych informacjach. W okresie 2021–2027 głównym narzędziem informowania będzie **jeden portal internetowy, zapewniający dostęp do wszystkich programów.**

Zgodnie z art. 47, w trakcie realizowania działań dotyczących widoczności, przejrzystości i komunikacji zarówno państwo członkowskie, instytucje zarządzające oraz beneficjenci muszą **eksponować symbol Unii Europejskiej.** Wykorzystywanie i właściwości techniczne symbolu oraz standardy graficzne i jego odpowiednia kolorystyka zostały określone w załączniku IX.

⁴⁹ Dotyczy to także podmiotów, którym instytucje zarządzające powierzyły część swoich zadań, tj. instytucji pośredniczących i wdrażających.

Podstawowe kwestie techniczne dotyczące symbolu pozostały bez zmian. Utrzymana została zasada, że w przypadku współwystępowania innych znaków graficznych, symbol Unii musi mieć co najmniej taki sam rozmiar. Zgodnie z pkt 1.1 załącznika IX **symbol należy umieszczać w widocznym miejscu, na wszystkich materiałach informacyjnych** przeznaczonych dla ogółu odbiorców lub dla uczestników, tj. np. na produktach drukowanych lub cyfrowych, stronach internetowych i ich mobilnych wersjach związanych z wdrażaniem operacji.

Wprost wskazano, że oprócz symbolu Unii nie wolno używać żadnej innej identyfikacji wizualnej ani logo w celu eksponowania unijnego wsparcia. Na lata 2021–2027 wprowadzona została znacząca zmiana i uproszczenie obejmujące brak konieczności wskazywania nazwy konkretnego funduszu wspierającego daną operację. **Symbolowi Unii towarzyszyć ma sformułowanie „Finansowane przez Unię Europejską” lub „Dofinansowane przez Unię Europejską”.**

Podobnie jak miało to miejsce w latach 2014–2020, także i w tym okresie programowym **w Polsce obowiązywać będzie wspólna wizualizacja dla wszystkich programów polityki spójności.**

15.1. OBOWIĄZKI PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO I INSTYTUCJI ZARZĄDZAJĄCEJ W ZAKRESIE PRZEJRZYSTOŚCI I PROMOCJI FUNDUSZY

Zgodnie z art. 46 rozporządzenia ogólnego, na państwie członkowskim spoczywa obowiązek zapewnienia widoczności wsparcia we wszystkich działaniach związanych z operacjami wspieranymi z funduszy, ze szczególnym uwzględnieniem tych o znaczeniu strategicznym, a także informowania obywateli Unii o roli i osiągnięciach funduszy za pośrednictwem jednego portalu internetowego.

Portal

Art. 46 lit. b przewiduje obowiązek utworzenia jednego portalu zawierającego dostęp do informacji nt. wszystkich programów wdrażanych w państwie członkowskim. Obowiązek stworzenia portalu i aktualizacji informacji na stronach internetowych spoczywa na państwie członkowskim i instytucjach zarządzających (art. 49 ust. 1 i 2).

W Polsce jest to **Portal Funduszy Europejskich** (www.funduszeuropejskie.gov.pl) oraz strony instytucji zarządzających programami krajowymi, stanowiące osobne serwisy w ramach Portalu Funduszy Europejskich. Portal zawiera linki do serwisów regionalnych programów, a także bezpośrednio gromadzi dotyczące ich informacje (podstawowe dokumenty, nabory wniosków i wyniki konkursów).

Strategie komunikacji

Inaczej niż w perspektywie 2014–2020, w okresie 2021–2027 **rozporządzenie nie reguluje kwestii dotyczących tworzenia strategii komunikacji.** Określa natomiast (art. 22 ust. 3 lit. j), że treść danego programu powinna zawierać planowane podejście do informowania o programie

i jego widoczności, określenie jego celów, grup docelowych, kanałów komunikacji, planowanego budżetu i odpowiednich wskaźników monitorowania oraz ewaluacji.

2021/1060

W Polsce zgodnie z zapisami umowy partnerstwa (rozdział 12) będą tworzone strategie komunikacji, które staną się rozwinięciem zapisów programu. Powstanie horyzontalny dokument – **Strategia komunikacji Funduszy Europejskich. W oparciu o nią instytucje zarządzające przygotowują spójne strategie komunikacji dla poszczególnych programów uwzględniające ich specyfikę.** Tryb opracowywania strategii szczegółowo określa *Wytyczne w zakresie informacji i promocji Funduszy Europejskich na lata 2021–2027.*

Art. 48 wskazuje, że **każde państwo wyznacza koordynatora ds. komunikacji** odpowiedzialnego za działania w zakresie widoczności, przejrzystości i komunikacji w związku ze wsparciem z funduszy. Odpowiada on za koordynację działań komunikacyjnych i działań na rzecz widoczności w odniesieniu do wszystkich programów (w tym odpowiednio Interreg) włączając m.in. KE i biura kontaktowe PE, przy zaangażowaniu podmiotów i odpowiednich partnerów wskazanych w art. 8 ust. 1 rozporządzenia. W art. 48 wskazano również, iż krajowy koordynator ds. komunikacji może zostać powołany na poziomie instytucji określonej na podstawie art. 71 ust. 6.

Instytucja zarządzająca jest zobowiązana do wyznaczenia dla każdego programu specjalisty ds. komunikacji, który może być odpowiedzialny za więcej niż jeden program. **Koordynatorzy oraz specjaliści ds. komunikacji współpracują z KE w ramach jednej sieci wymiany informacji i wiedzy** nt. działań w zakresie widoczności, przejrzystości i komunikacji. Nosi ona nazwę INFORM EU i odpowiada za nią KE (art. 48 ust. 3).

W Polsce **działania komunikacyjne**, realizowane w ramach wszystkich funduszy i programów polityki spójności, będą koordynowane przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa w obszarze informacji i promocji (IK UP), co zapewni komplementarność i spójność tych działań.

Polski krajowy koordynator ds. komunikacji został wyznaczony na poziomie IK UP w obszarze informacji i promocji.

Ponadto w naszym kraju w obszarze komunikacji działa od wielu lat **Grupa Sterująca ds. informacji i promocji Funduszy Europejskich**, skupiająca przedstawicieli wszystkich instytucji zarządzających. Grupa spotyka się kilka razy w roku.

Art. 49 wskazuje podstawowe obowiązki instytucji zarządzającej w zakresie komunikacji na temat programów i przejrzystości wdrażania funduszy.

Instytucja zarządzająca zobowiązana jest, aby w ciągu sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu powstała strona internetowa udostępniająca informacje o programach, za które odpowiada. Musi ona zawierać przede wszystkim informacje dotyczące celów programów, realizowanych działań, osiągnięć, a także dostępnych możliwości finansowania. IZ musi zapewnić **publikację harmonogramu planowanych naborów wniosków** na stronie internetowej

lub na portalu oraz jego aktualizację przynajmniej 3-krotnie w ciągu roku. Art. 49 ust. 2 precyzuje jakie informacje powinny zostać opublikowane.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, tak i w latach 2021–2017 pojawił się **wymóg publikacji wykazu operacji, które zostały wybrane i otrzymały wsparcie z funduszy. Lista sporządzona przez instytucje zarządzającą musi być jednak aktualizowana częściej niż w poprzedniej perspektywie, tj. co najmniej raz na cztery miesiące.** Minimum informacji, jakie powinny być zawarte w wykazie operacji, określono w art. 49 ust. 3. Dane te muszą być publikowane w formacie otwartym, co umożliwi m.in. ich porównywanie czy ponowne wykorzystywanie (art. 49 ust. 4). Nowością jest m.in. konieczność uwzględnienia w wykazie nazwy wykonawcy przy zamówieniach publicznych, a także usuwania części danych po dwóch latach od ich pierwotnej publikacji.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, przed upublicznieniem danych beneficjentów wskazanych w art. 49, instytucja zarządzająca musi poinformować o tym beneficjentów.

Nowością w obecnej perspektywie jest **zobowiązanie instytucji zarządzającej do udostępnienia na wniosek unijnych instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych materiałów (również tych na poziomie beneficjentów) związanych z komunikacją i widocznością.** Instytucja zarządzająca ma zapewnić, aby Unii Europejskiej została udzielona nieodpłatna, niewyłączna i nieodwołalna licencja na korzystanie z takich materiałów oraz wcześniej istniejących praw wynikających z takiej licencji (art. 49 ust. 6 i zgodnie z załącznikiem IX). Podkreślono, że nie powinno to pociągać za sobą znacznych dodatkowych kosztów ani obciążeń administracyjnych dla beneficjentów i instytucji zarządzającej.

Roczny przegląd wykonania

Zgodnie z art. 41 rozporządzenia ogólnego, **państwo członkowskie wraz z KE dokonują rocznego przeglądu realizacji programu.** Minimum miesiąc przed planowanym przeglądem państwo członkowskie przekazuje do KE informacje na temat realizacji programu. Cały zakres przekazywanych informacji określa art. 40 ust. 1, w tym zgodnie z lit. f) tego artykułu, informacje dotyczące realizacji działań w zakresie komunikacji i widoczności.

15.2. OBOWIĄZKI BENEFICJENTÓW W ZAKRESIE KOMUNIKACJI

W okresie 2021–2027 wprowadzono kilka zmian w stosunku do dotychczasowych rozwiązań. **Zarówno beneficjenci, jak i instytucje wdrażające instrumenty finansowe zobligowani są do informowania** o wsparciu z funduszy na operację (projekt), w tym również o zasobach ponownie wykorzystanych (art. 62). Art. 50 ust. 1 określa, iż **podkreślając fakt otrzymania wsparcia z Unii muszą oni umieścić:**

- informacje o dofinansowaniu oraz opis operacji (ze wskazaniem celów i rezultatów) na oficjalnej stronie internetowej (jeśli istnieje) lub na stronach mediów społecznościowych;

- informacje w dokumentach i materiałach związanych z komunikacją, przeznaczonych dla opinii publicznej (ang. *public*) lub uczestników;
- plakat (z wyłączeniem tych, którzy muszą stosować tablice) lub tablicę w miejscu dobrze widocznym.

2021/1060

Należy zwrócić uwagę na **odmienne niż w latach 2014–2020 zasady dotyczące tablic i plakatów**. Mają one podkreślać fakt wsparcia z funduszy, jednak w przeciwieństwie do poprzedniej perspektywy, oprócz stosowania symbolu Unii nie wskazano w rozporządzeniu zakresu informacji, które powinny być zamieszczone na tych nośnikach. Również w obecnej perspektywie obowiązki związane z oznaczaniem miejsca realizacji projektu zależą od rodzaju operacji, a także jej łącznego kosztu (wcześniej zależały od wysokości całkowitego wsparcia publicznego).

Plakat, na którym znajdują się informacje o operacji, z podkreśleniem faktu otrzymania wsparcia z funduszy należy umieścić w miejscu dobrze widocznym dla ogółu (ang. *public*). Tak jak w poprzednim okresie programowania plakat ma mieć wymiar A3, jednak dopuszczona została również możliwość stosowania nośnika elektronicznego o podobnej wielkości. Wskazano, iż także w sytuacji, gdy beneficjent jest osobą fizyczną powinien w miarę możliwości zapewnić dostępność stosownych informacji w miejscu widocznym dla ogółu lub za pośrednictwem elektronicznego wyświetlacza. Natomiast wymóg umieszczania plakatu nie dotyczy sytuacji, gdy beneficjent EFS+ jest osobą fizyczną, a także operacji wspieranych w ramach celu szczegółowego z art. 4 ust. 1 lit. m) rozporządzenia ws. EFS+.

Trwałe tablice informacyjne lub pamiątkowe muszą zostać umieszczone niezwłocznie po rozpoczęciu fizycznej realizacji operacji obejmującej inwestycje rzeczowe lub po zainstalowaniu zakupionego sprzętu. Wymóg ten obejmuje operacje wsparte z:

- EFRR i Funduszu Spójności o łącznym koszcie powyżej 500 000 EUR;
- EFS+, FST, EFMRA, FAMI, FBW lub IZGW o łącznym koszcie powyżej 100 000 EUR.

Nowością jest możliwość zamieszczenia co najmniej jednej tablicy informacyjnej lub pamiątkowej, gdy w tym samym miejscu wdrażanych jest kilka operacji przy wsparciu z tego samego lub różnych instrumentów finansowych. Możliwość ta dotyczy również sytuacji, gdy dalsze finansowanie na tę samą operację zostanie udzielone również w późniejszym terminie (pkt 1.8. załącznika IX).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w przypadku FAMI, FBW i IZGW na zasadzie odstępstwa od obowiązków z art. 50 ust. 1 lit. c) i d), w dokumencie określającym warunki wsparcia dopuszczono możliwość ustalenia szczególnych wymogów umieszczania w miejscach publicznych informacji nt. wsparcia z funduszy. Dotyczy to sytuacji uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 69 ust. 5).

Rozporządzenie ogólne wprowadza nowy obowiązek dla beneficjentów realizujących **operacje o znaczeniu strategicznym i operacje o łącznym koszcie powyżej 10 mln EUR. Polega on na obowiązku zorganizowania wydarzenia informacyjnego lub działań komunikacyjnych.**

Należy podkreślić, że beneficjent musi włączyć w te działania w odpowiednim terminie zarówno KE, jak i właściwą instytucję zarządzającą.

W art. 50 ust. 2 wskazano, że w przypadku funduszy małych projektów w ramach Interreg beneficjent zobowiązany jest do przestrzegania obowiązków wskazanych w art. 36 ust. 5 rozporządzenia ws. EWT (Interreg) – więcej w części Rozporządzenia szczegółowe w rozdziale: 3.16. **Monitorowanie, ewaluacja i komunikacja**). W tym samym ustępie przyjęto, że **w odniesieniu do instrumentów finansowych beneficjent musi zapewnić przy pomocy warunków umownych przestrzeganie przez ostatecznych odbiorców obowiązku stawiania tablic informacyjnych lub pamiątkowych**.

Bardzo istotną zmianą w porównaniu z poprzednim okresem programowania, pokazującą rosnące znaczenie działań w zakresie widoczności, przejrzystości i prawidłowego komunikowania wsparcia z funduszy jest **wprowadzenie konsekwencji o charakterze finansowym w przypadku niewypełnienia przez beneficjenta obowiązków informacyjno-promocyjnych**.

Zgodnie z zapisami art. 50 ust. 3 **instytucja zarządzająca stosuje środki polegające na anulowaniu do 3% wsparcia z funduszy na operację**, stosując zasadę proporcjonalności, w sytuacji gdy beneficjent nie wypełnia obowiązków wynikających z art. 47 (stosowanie symbolu Unii) lub przewidzianych w art. 50 ust. 1 i 2 oraz w przypadku, gdy nie podjął działań zaradczych.

Podobnie jak w latach 2014–2020, tak i w perspektywie 2021–2027 zapisy dotyczące widoczności i komunikacji znalazły się w ustawie wdrożeniowej oraz w wydanych na jej podstawie wytycznych w zakresie informacji i promocji.

16. WSPARCIE FUNDUSZY

2021/1060

16.1. FORMY WSPARCIA ZE STRONY PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne

- art. 51 – formy wkładu Unii w programy,
- art. 52 – formy wsparcia.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 2 pkt 16 – definicja pojęcia „instrument finansowy”.

Art. 51 rozporządzenia ogólnego określa możliwe formy wkładu Unii w programy. Są to:

- a) finansowanie niepowiązane z kosztami stosownych operacji zgodnie z art. 95 i w oparciu o (i) spełnienie warunków lub (ii) osiągnięcie rezultatów;
- b) refundacja wsparcia udzielonego beneficjentom zgodnie z rozdziałami I i II art. 51;
- c) stawki jednostkowe zgodnie z art. 94, obejmujące wszystkie koszty kwalifikowalne lub pewne szczególne ich kategorie, które są jasno określone z góry poprzez odniesienie do kwoty stawki jednostkowej;
- d) kwoty ryczałtowe zgodnie z art. 94, obejmujące ogólnie wszystkie koszty kwalifikowalne lub pewne szczególne ich kategorie, które są jasno określone z góry;
- e) finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe zgodnie z art. 94 lub art. 36 ust. 5, obejmujące szczególne kategorie kosztów kwalifikowalnych, które są jasno określone z góry, z zastosowaniem wartości procentowej;
- f) kombinacja form, o których mowa w lit. a)-e).

Programy realizowane w Polsce korzystają przede wszystkim z wariantu przewidzianego w art. 51 lit. b).

Natomiast, zgodnie z regulacją zawartą w art. 52, **wsparcie udzielane beneficjentom przez państwa członkowskie ze środków funduszy powinno być realizowane w formie dotacji, instrumentu finansowego, nagrody bądź ich kombinacji**. W perspektywie finansowej na lata 2021–2027 zrezygnowano ze wsparcia w formie pomocy zwrotnej, zastąpiła je dotacja warunkowa, którą omówiono w rozdziale 16.6. **Dotacja warunkowa**.

W odniesieniu do form wsparcia przewidzianych na nową perspektywę, w rozporządzeniu ogólnym zdefiniowano jedynie pojęcie „instrumentu finansowego”, oznaczającego strukturę, za pośrednictwem której produkty finansowe dostarczane są do ostatecznych odbiorców.

Najpowszechniejszą formę wsparcia stanowi dotacja, która w kontekście przepisów rozporządzenia ogólnego oznacza bezzwrotną pomoc finansową udzielaną na realizację konkretnego zadania (operacji) na podstawie umowy o dofinansowanie albo decyzji o dofinansowaniu.

16.2. FORMY DOTACJI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 53 – formy dotacji.

Zgodnie z przyjętym sposobem finansowania dotacji, mogą one być udzielane przez państwo członkowskie w postaci:

- refundacji kosztów kwalifikowalnych rzeczywiście poniesionych przez beneficjenta (lub partnera prywatnego w ramach operacji PPP) i zapłaconych w okresie wdrażania operacji, łącznie z wkładami rzeczowymi i amortyzacją;
- stawek jednostkowych;
- kwot ryczałtowych;
- stawek ryczałtowych;
- kombinacji ww. sposobów, pod warunkiem, że każdy z nich dotyczy innej kategorii kosztów lub gdy każdy z nich jest stosowany w różnych projektach składających się na operację, albo znajdują one zastosowanie dla kolejnych faz operacji;
- finansowania niepowiązanego z kosztami, pod warunkiem, że dotacje są objęte zwrotem wkładu Unii zgodnie z art. 95 rozporządzenia ogólnego.

Wyszczególnione w rozporządzeniu ogólnym uproszczone metody rozliczania wydatków funkcjonowały już w poprzedniej perspektywie finansowej, lecz nie były stosowane na dużą skalę. Obowiązek ich wykorzystania w projektach, w których wsparcie publiczne nie przekraczało 100 tys. EUR, wprowadzono dopiero w 2018 r. Zarazem umożliwiono państwu członkowskim zastosowanie okresu przejściowego do końca perspektywy 2014–2020, w którym uproszczone metody rozliczeń nie będą stosowane.

Z możliwości tej skorzystały instytucje zarządzające wszystkimi programami krajowymi i regionalnymi w Polsce, z wyłączeniem projektów współfinansowanych ze środków

Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Stało się tak, ponieważ możliwość przedłużenia okresu przejściowego nie dotyczyła projektów otrzymujących wsparcie w ramach EFS, w przypadku których wsparcie publiczne nie przekraczało 50 tys. EUR. W perspektywie 2014–2020 uproszczone metody rozliczeń były stosowane głównie w ramach projektów współfinansowanych ze środków EFS (przede wszystkim stawki jednostkowe oraz stawki ryczałtowe kosztów pośrednich). W ramach projektów współfinansowanych ze środków EFRR i Funduszu Spójności, uproszczone metody rozliczeń stosowano zaś na niewielką skalę, a najpowszechniejszą uproszczoną metodę rozliczania wydatków stanowiły stawki ryczałtowe kosztów pośrednich.

Stawki jednostkowe to ustalone z góry kwoty za wykonanie konkretnej usługi lub dostarczony produkt. Wysokość stawki jednostkowej za konkretny rodzaj usługi jest ustalana przez instytucję zarządzającą. W celu rozliczenia zrealizowanych usług w ramach projektu, należy pomnożyć liczbę faktycznie wykonanych usług przez wyznaczoną stawkę. Tak uzyskaną kwotę beneficjent może przedstawić we wniosku o płatność. **Stawki jednostkowe często znajdują zastosowanie m.in. w projektach szkoleniowych.** Stawka może dotyczyć np. przeszkolenia jednej osoby z obsługi wybranego programu komputerowego. Standard wykonania usługi jest zawsze precyzyjnie określany przez instytucję zarządzającą – w przypadku szkolenia należy określić co najmniej czas jego trwania (w godzinach) i liczebność grup szkoleniowych. Podobnie instytucja zarządzająca określa dokument, który ma stanowić podstawę do weryfikacji wykonania usługi, np. imienne zaświadczenie o ukończeniu szkolenia czy dokument poświadczający zdanie egzaminu. Co istotne, koszty nie są przez beneficjenta dokumentowane na potrzeby rozliczenia projektu.

Kwota ryczałtowa dotyczy realizacji konkretnego zadania w ramach projektu albo całego projektu. Beneficjent zawierając umowę o dofinansowanie akceptuje kwotę przewidzianą za realizację danego działania. Jeżeli zadanie zostanie zrealizowane zgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowanie, wówczas uzgodniona wcześniej kwota zostanie wypłacona. Jeżeli zadanie zostanie wykonane częściowo, w takim przypadku beneficjent nie otrzyma żadnych płatności za zrealizowaną część. **Istotą kwoty ryczałtowej jest to, że przysługuje ona tylko za zrealizowane w pełni zadanie,** bez względu na poniesione przez beneficjenta koszty. Podobnie jak w przypadku stawek jednostkowych, koszty nie są przez beneficjenta dokumentowane na potrzeby rozliczenia projektu. Natomiast warunki i standardy jakościowe realizacji zadania są również z góry precyzyjnie ustalone. Przykład zastosowania kwoty ryczałtowej stanowi kwota za utworzenie żłobka, czy za przeszkolenie pracowników danej instytucji w określonej dziedzinie.

Stawki ryczałtowe omówione zostały w kolejnym punkcie.

Należy zwrócić uwagę, że w obecnym okresie programowania **zrezygnowano z ograniczania wysokości kwot ryczałtowych do 100 tys. EUR wkładu publicznego.** Oznacza to możliwość ustalenia przez instytucję zarządzającą kwoty ryczałtowej na dane zadanie (niezależnie od jego wartości) z uwzględnieniem wymogów zawartych w art. 53 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

Kolejną istotną zmianę stanowi **podwyższenie progu ze 100 tys. EUR wsparcia publicznego do 200 tys. EUR całkowitego kosztu operacji**, poniżej którego istnieje obowiązek stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków w ramach projektów finansowanych ze środków EFRR, EFS+, FST, FAMI, FBW oraz IZGW. Powoduje to wyraźne rozszerzenie zakresu stosowania tych metod i objęcie nimi większej liczby projektów, aniżeli w perspektywie 2014–2020.

Z obowiązku stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków wyłączono jedynie projekty otrzymujące wsparcie zgodnie z zasadami pomocy państwa. Równocześnie w związku ze zmianą w podejściu do pomocy *de minimis* (w obecnym okresie programowania nie jest ona traktowana jako pomoc publiczna), uproszczone metody rozliczania wydatków muszą być stosowane również w ramach projektów, które mają wsparcie udzielane na podstawie *de minimis*. Ponadto instytucja zarządzająca może postanowić o zwolnieniu z tego obowiązku niektórych operacji w dziedzinie badań naukowych i innowacji, jednak pod warunkiem, że komitet monitorujący uprzednio wyraził na to zgodę.

Należy podkreślić, że brak obowiązku dokumentowania przez beneficjenta poniesionych kosztów oraz brak konieczności weryfikacji tych kosztów przez instytucję będącą stroną umowy o dofinansowanie, stanowi istotne ułatwienie dla obydwu stron umowy. **Stosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków zmniejsza obciążenia administracyjne i przyczynia się do ograniczenia ryzyka wystąpienia błędów.** Jednak przygotowanie metodologii rozliczania wydatków według metod uproszczonych oznacza konieczność realizacji dodatkowego zadania przez instytucje zarządzające na etapie przygotowywania konkursów. Ustalenie kwot ryczałtowych we właściwych wysokościach, opracowanie stawek jednostkowych i wyznaczenie poziomu stawek ryczałtowych musi zostać przeprowadzone zgodnie z wymogami rozporządzenia ogólnego, przewidzianymi w art. 53 ust. 2.

Stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe oraz stawki ryczałtowe ustala się w jeden z następujących sposobów:

- Na podstawie rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metodologii opartej na:
 - danych statystycznych, innych obiektywnych informacjach lub ocenie eksperckiej;
 - zweryfikowanych danych historycznych dotyczących indywidualnych beneficjentów;
 - zastosowaniu standardowych praktyk księgowania kosztów przez indywidualnych beneficjentów.
- Na podstawie projektu budżetu ustalanego indywidualnie i zatwierdzonego *ex ante* przez instytucję dokonującą wyboru operacji – w przypadkach, gdy całkowity koszt operacji nie przekracza 200 tys. EUR.
- Zgodnie z zasadami stosowania odpowiednich stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych mających zastosowanie w politykach Unii do podobnego rodzaju operacji.

- Zgodnie z zasadami stosowania odpowiednich stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych stosowanych w ramach systemów dotacji finansowanych w całości przez państwo członkowskie dla podobnego rodzaju operacji.
- W oparciu o stawki ryczałtowe i szczególne metody ustanowione w rozporządzeniu ogólnym lub w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy bądź ustanowione na ich podstawie.

16.3. FINANSOWANIE RYCZAŁTOWE KOSZTÓW POŚREDNICH W PROJEKTACH DOTACYJNYCH

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 54 – finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich w odniesieniu do dotacji.
- **Powiązania z innymi przepisami**
- **Rozporządzenie nr 1303/2013:**
 - art. 53 ust. 3 lit. a – sposób obliczania stawki ryczałtowej,
 - art. 67 ust. 5 lit. a – sposób ustalania stawki ryczałtowej.

Koszty pośrednie to koszty ponoszone w trakcie realizacji projektu, które nie są bezpośrednio związane z głównym przedmiotem projektu, np. koszt najmu powierzchni biurowej, koszty energii elektrycznej, gazu i wody, koszty obsługi księgowej i kadrowej czy koszty zarządu.

Rozporządzenie ogólne przewiduje **gotowe do zastosowania stawki ryczałtowe**, mogące posłużyć do rozliczenia kosztów pośrednich projektu:

- w wysokości do 7% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich projektu – w przypadku których państwo członkowskie nie jest zobligowane do przedstawienia uzasadnienia dla przyjętej stawki,
- w wysokości do 15% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich personelu – w tym przypadku państwo członkowskie również nie jest zobligowane do przedstawienia uzasadnienia dla przyjętej stawki.

Wymienia się także stawkę ryczałtową, którą należy wyliczyć w oparciu o rzetelną, sprawiedliwą i weryfikowalną metodologię, o której mowa w art. 53 ust. 2 lit. a – w wysokości maksymalnie do 25% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich.

Omawiany przepis wprowadza ponadto możliwość zastosowania stawki ryczałtowej obliczonej zgodnie z art. 67 ust. 5 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013, tj. za pomocą rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metodologii w ramach podobnych operacji.

16.4. KOSZTY BEZPOŚREDNIE PERSONELU W PROJEKTACH DOTACYJNYCH

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 55 – bezpośrednie koszty personelu w odniesieniu do dotacji.

Powiązania z innymi przepisami

Dyrektywa PE i Rady (UE) nr 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych:

- art. 4 – kwoty progowe zamówień publicznych.

Dyrektywa PE i Rady (UE) nr 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych:

- art. 15 – kwoty progowe zamówień publicznych.

Uregulowania dotyczące finansowania bezpośrednich kosztów personelu nie uległy zmianie w porównaniu z poprzednim okresem programowania. **Bezpośrednie koszty personelu mogą być obliczane według stawki ryczałtowej w wysokości do 20% kosztów bezpośrednich** projektu po wyłączeniu bezpośrednich kosztów personelu. W takiej sytuacji nie zachodzi konieczność dokonywania obliczeń w celu ustalenia odpowiedniej stawki ryczałtowej. Obowiązuje tu wymóg, aby bezpośrednie koszty projektu nie obejmowały zamówień publicznych na roboty budowlane lub dostawy bądź usługi, których wartość przekracza progi określone w art. 4 Dyrektywy PE i Rady UE nr 2014/24/UE lub w art. 15 Dyrektywy PE i Rady UE nr 2014/25/UE.

Należy mieć na uwadze, że w przypadku FAMI, FBW i IZGW stawka ta może mieć zastosowanie wyłącznie do kosztów bezpośrednich projektu niepodlegających zamówieniom publicznym.

W sytuacji określenia stawki godzinowej (w odniesieniu do kosztów bezpośrednich personelu), **istnieje możliwość obliczenia jej na jeden z następujących sposobów:**

- poprzez podzielenie najbardziej aktualnych udokumentowanych rocznych kosztów zatrudnienia brutto przez 1720 godzin w przypadku osób pracujących w pełnym wymiarze godzin lub przez odpowiednią proporcję 1720 godzin w przypadku osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin;
- poprzez podzielenie najbardziej aktualnych udokumentowanych miesięcznych kosztów zatrudnienia brutto przez średni miesięczny czas pracy danej osoby, zgodny z obowiązującymi

zasadami krajowymi wskazanymi w dokumentach zatrudnienia (umowie o pracę lub decyzji o powołaniu).

Przy stosowaniu tak obliczonej stawki godzinowej, łączna liczba godzin zadeklarowanych na osobę w danym roku lub miesiącu nie może przekraczać liczby godzin wykorzystanych do obliczenia tej stawki godzinowej.

Jeżeli roczne koszty zatrudnienia brutto nie są dostępne, można je wyliczyć z dostępnych udokumentowanych kosztów zatrudnienia brutto lub z dokumentów zatrudnienia, należycie skorygowanych o okres 12 miesięcy.

Koszty personelu związane z osobami, które pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy przy operacji, można obliczyć jako stały procent kosztów zatrudnienia brutto, zgodnie ze stałym procentem czasu przepracowanego przy operacji w miesiącu, bez obowiązku ustanawiania odrębnego systemu rejestracji czasu pracy. Pracodawca wydaje wówczas pracownikowi dokument określający stały procent.

16.5. FINANSOWANIE W OPARCIU O STAWKI RYCZAŁTOWE KOSZTÓW KWALIFIKOWALNYCH INNYCH NIŻ BEZPOŚREDNIE KOSZTY PERSONELU PROJEKTU DOTACYJNEGO

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 56 – finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów kwalifikowalnych innych niż bezpośrednie koszty personelu w odniesieniu do dotacji.

W celu pokrycia pozostałych kwalifikowalnych kosztów projektu (bezpośrednich, jak i pośrednich), istnieje możliwość zastosowania stawki ryczałtowej w wysokości do 40% kwalifikowalnych bezpośrednich kosztów personelu. Państwo członkowskie nie jest zobowiązane do wykonywania obliczeń w celu określenia mającej zastosowanie stawki. Stawka ta nie odnosi się jednak do kosztów personelu obliczanych na podstawie stawki ryczałtowej, o której mowa w art. 55 ust. 1 rozporządzenia ogólnego (tj. stawki ryczałtowej do maksymalnie 20% kosztów bezpośrednich projektu po wyłączeniu bezpośrednich kosztów personelu).

W przypadku operacji wspieranych przez FAMI, FBW, IZGW, EFS+, FST i EFRR, wynagrodzenia i dodatki wypłacane uczestnikom uznaje się za dodatkowe koszty kwalifikowalne nieuwzględnione w stawce ryczałtowej.

16.6. DOTACJA WARUNKOWA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 57 – dotacje warunkowe.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 88 – zasady zwrotu niewykorzystanych środków.

2021/1060

Dotacja warunkowa zastąpiła w perspektywie finansowej 2021–2027 pomoc zwrotną (ang. *repayable assistance*), która funkcjonowała w perspektywie 2014–2020. Zgodnie z art. 57 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, państwa członkowskie mogą przewidzieć możliwość finansowania projektów w formie dotacji warunkowej. Będzie ona częściowo lub w całości spłacona przez beneficjentów – na zasadach przewidzianych w dokumencie określającym warunki udzielenia wsparcia. W przypadku Polski będzie to – co do zasady – umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu.

Beneficjent dokonuje spłat udzielonego wsparcia na zasadach ustalonych przez beneficjenta i instytucję zarządzającą. **Warunki takie powinny być określone w umowie o dofinansowanie projektu albo w decyzji o dofinansowaniu projektu**, która w polskim systemie wdrażania funduszy może być podpisana zarówno przez instytucję zarządzającą, jak i przez instytucję pośredniczącą.

Przyjmuje się, że państwa członkowskie powinny wykorzystać środki spłacone (zwrócone) przez beneficjenta na ten sam cel albo zgodnie z celami danego programu. Środki te należy wykorzystać (rozpocząć ich ponowne wykorzystanie) do 31 grudnia 2030 r. w formie dotacji warunkowej, instrumentu finansowego albo w innej formie wsparcia (dotacji). Informacja o wysokości dokonanych spłat oraz o ich wykorzystaniu powinna zostać zawarta w sprawozdaniu końcowym z realizacji programu.

Państwa członkowskie zostały również zobowiązane do przyjęcia odpowiednich środków (prawnych i organizacyjnych), mających na celu zapewnienie, że środki pochodzące ze spłat, o których mowa w ust. 3, będą przechowywane na specjalnie wydzielonych kontach albo pod odpowiednimi kodami księgowymi.

W treści omawianego przepisu wskazuje się, że **środki spłacone przez beneficjenta, lecz niewykorzystane do 31 grudnia 2030 r., należy zwrócić do budżetu UE** (zgodnie z art. 88 rozporządzenia ogólnego). Regulacja ta dotyczy zarówno środków spłaconych przez beneficjenta

przed 31 grudnia 2030 r., które nie zostały ponownie wykorzystane na zasadach określonych w ust. 3 ww. przepisu, a także środków zwróconych po tej dacie, które w konsekwencji nie będą mogły już podlegać ponownemu wykorzystaniu na zasadach określonych w ust. 3.

17. INSTRUMENTY FINANSOWE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

2021/1060

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 58 – instrumenty finansowe.

Art. 58 rozporządzenia ogólnego stanowi, że instytucje zarządzające mogą przekazywać wkład z jednego lub z większej liczby programów do istniejących lub nowoutworzonych instrumentów finansowych ustanowionych na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym. Instrumenty finansowe zarządzane są bezpośrednio, bądź na odpowiedzialność instytucji zarządzającej, która przyczynia się do osiągnięcia celów szczegółowych.

Instrumenty finansowe wdraża się, by wesprzeć inwestycje uznane za finansowo wykonalne, lecz nieotrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Instrumenty finansowe powinny interweniować w tych obszarach, w których zawodzą mechanizmy rynkowe. Ocena finansowa przedsięwzięcia musi być jednak pozytywna, zaś odbiorca wsparcia z instrumentu finansowego powinien wykazywać zdolność do spłaty zaciągniętego zobowiązania lub wywiązania się z innych określonych zobowiązań finansowych.

Pomimo pozytywnej finansowej oceny przedsięwzięcia, podmiot planujący jego realizację może nie otrzymać wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Najczęściej dzieje się tak z powodu zbyt dużego ryzyka lub braku wystarczających zabezpieczeń. W takiej sytuacji zachodzi konieczność podjęcia interwencji publicznej w celu łagodzenia zidentyfikowanych nieprawidłowości rynku i pobudzenia wzrostu.

Instrumenty finansowe zapewniają wsparcie ostatecznym odbiorcom na inwestycje w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, jak również w kapitał obrotowy. Udzielane wsparcie musi być zarazem zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Wsparciem mogą zostać objęte wyłącznie te elementy inwestycji, które nie są fizycznie ukończone lub w pełni wdrożone w dniu podjęcia decyzji inwestycyjnej.

Wybór właściwego rodzaju wsparcia oferowanego w ramach instrumentów finansowych opiera się na ocenie *ex ante*, sporządzanej na odpowiedzialność instytucji zarządzającej. Zakończenie takiej oceny następuje przed dokonaniem przez instytucje zarządzające wkładów z programu do instrumentów finansowych.

Ocena *ex ante* obejmuje co najmniej następujące elementy:

- proponowana wielkość wkładu z programu do instrumentu finansowego i szacowany efekt dźwigni wraz z krótkim uzasadnieniem;
- proponowane produkty finansowe, w tym możliwa potrzeba zróżnicowanego traktowania inwestorów;
- proponowana grupa docelowa ostatecznych odbiorców;
- oczekiwany wkład instrumentu finansowego w osiągnięciu celów szczegółowych.

Ocena *ex ante* może podlegać przeglądowi lub aktualizacji oraz opierać się na już istniejących lub zaktualizowanych ocenach, obejmując swoim zasięgiem część albo całość terytorium państwa członkowskiego.

Wsparcie na rzecz ostatecznych odbiorców może być łączone z innymi formami wkładu Unii, w tym z wkładami pochodzącymi z tego samego funduszu, a ponadto może finansować ten sam wydatek, c inna forma wkładu. W takim przypadku wsparcie z instrumentu finansowego, stanowiące część operacji, nie jest deklarowane Komisji Europejskiej do wsparcia w innej formie, z innego funduszu lub innego instrumentu unijnego.

Omawiany przepis reguluje także **możliwość łączenia instrumentów finansowych ze wsparciem z programu w formie dotacji w ramach jednej operacji oraz jednej umowy o finansowaniu** (w polskich warunkach – umowy o dofinansowanie projektu albo – co mniej prawdopodobne – decyzji o dofinansowaniu projektu). Wsparcia w obydwu oddzielnych formach udziela podmiot wdrażający instrument finansowy.

Do operacji, na poziomie której następuje łączenie instrumentu finansowego i dotacji, stosuje się przepisy dotyczące instrumentów finansowych.

Wsparcie w formie dotacji musi pozostawać w bezpośrednim związku z instrumentem finansowym, co jest niezbędne dla jego wdrożenia. Co równie ważne, wielkość tego wsparcia nie może przekroczyć wartości inwestycji wspieranych w formie instrumentu finansowego. Oznacza to, że w ramach danego projektu, część ostatecznych odbiorców może uzyskać wsparcie wyłącznie, albo prawie wyłącznie w formie dotacji, a inna część wyłącznie bądź prawie wyłącznie w formie instrumentu finansowego. Wymagane jest, by na poziomie całego projektu wartość wsparcia udzielonego w formie instrumentu finansowego była co najmniej równa wartości wsparcia udzielonego w innej formie (dotacji). Dla każdej formy wsparcia konieczne jest zarazem prowadzenie oddzielnej ewidencji.

Suma wszystkich połączonych form wsparcia nie może przy tym przekroczyć całkowitej wartości danego wydatku. Zastrzega się, że **dotacje nie mogą być wykorzystywane na spłatę wsparcia otrzymanego z instrumentów finansowych, a wsparcie z instrumentów finansowych nie może być wykorzystywane na prefinansowanie dotacji.**

17.1. WDRAŻANIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 59 – wdrażanie instrumentów finansowych.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- załącznik X – elementy umów o dofinansowanie i dokumenty strategiczne.

Dyrektywa PE i Rady (UE) 2014/24/EU ws. zamówień publicznych:

- art. 12 – zamówienia publiczne między podmiotami sektora publicznego.

2021/1060

Bezpośrednie wdrażanie instrumentu finansowego przez instytucję zarządzającą dotyczy wyłącznie instrumentu finansowego oferującego pożyczki lub gwarancje (poręczenia). Warunki w zakresie wkładu z programu do instrumentu finansowego określa instytucja zarządzająca w dokumencie strategicznym, który zawiera wszystkie elementy określone w załączniku X do rozporządzenia ogólnego. W polskim porządku prawnym takie instrumenty mogą być wdrażane także przez instytucję pośredniczącą.

Na odpowiedzialność instytucji zarządzającej, a tym samym nie bezpośrednio przez nią samą, mogą być wdrażane instrumenty finansowe ustanowione jako:

- inwestycja zasobów programu w kapitał podmiotu prawnego;
- oddzielne bloki finansowe lub rachunki powiernicze.

Wyboru instytucji wdrażającej instrument finansowy dokonuje instytucja zarządzająca, która może powierzyć zadania wdrożeniowe do bezpośredniego wykonania:

- Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu;
- międzynarodowym instytucjom finansowym, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały;
- publicznym bankom lub publicznym instytucjom, ustanowionym jako podmioty prawne prowadzące profesjonalną działalność finansową, które spełniają łącznie następujące warunki:

2021/1060

- brak w nich bezpośredniego udziału kapitału prywatnego, z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego o charakterze niekontrolującym i nieblokującym, wymaganych na mocy przepisów prawa krajowego, zgodnie z Traktatami oraz niewywierających decydującego wpływu na dany bank lub instytucję, a także z wyjątkiem form udziału kapitału prywatnego, które nie wpływają na decyzje w zakresie bieżącego zarządzania instrumentem finansowym wspieranym z funduszy;
 - funkcjonują w ramach mandatu z zakresu polityki publicznej, przyznanego przez właściwy organ państwa członkowskiego na poziomie krajowym lub regionalnym, który to mandat obejmuje prowadzenie – jako całość lub część działalności – działań w zakresie rozwoju gospodarczego, przyczyniających się do realizacji celów funduszy;
 - prowadzą – jako całość lub część działalności – działania w zakresie rozwoju gospodarczego, przyczyniające się do realizacji celów funduszy w regionach, obszarach polityki lub sektorach, w odniesieniu do których dostęp do finansowania ze źródeł rynkowych nie jest ogólnie dostępny lub nie jest wystarczający;
 - prowadzą działania, których głównym celem nie jest maksymalizacja zysków, ale zapewniają stabilność finansowania swojej działalności w długiej perspektywie;
 - zapewniają, aby bezpośrednie udzielanie zamówień nie przynosiło jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich korzyści działalności komercyjnej za pomocą odpowiednich środków, zgodnie z mającym zastosowanie prawem;
 - podlegają nadzorowi niezależnego organu, zgodnie z mającym zastosowanie prawem;
- inne podmioty podlegające zakresowi art. 12 Dyrektywy 2014/24/EU w sprawie zamówień publicznych.

Przyjmuje się, że jeżeli **podmiot wybrany przez instytucję zarządzającą wdraża fundusz powierniczy**, podmiot taki może wybrać również inne podmioty wdrażające fundusze szczegółowe.

Przepisy dotyczące wdrażania instrumentów finansowych w ustawie wdrożeniowej

Ustawa wdrożeniowa rozróżnia kwestię wyboru beneficjenta, który będzie wdrażał projekt realizowany w formie instrumentu finansowego od wyboru samego projektu wdrażanego w tej formie.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, projekty realizowane w formie instrumentu finansowego mogą być wybrane w sposób niekonkurencyjny. Jednocześnie przed dokonaniem wyboru do dofinansowania konieczne jest wybranie podmiotu (przyszłego beneficjenta), który będzie wdrażał instrument finansowy. Jest to konieczne m.in. dla spełnienia przesłanki jednoznacznego określenia podmiotu przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu, która warunkuje możliwość wyboru projektu do dofinansowania w sposób niekonkurencyjny. Jednocześnie rozdzielenie procesu wyboru beneficjenta od procesu wyboru projektu do dofinansowania pozwala uczynić zadość wymogom Dyrektywy zamówieniowej w zakresie wyboru podmiotów świadczących usługi finansowe.

Sama ustawa wdrożeniowa nie reguluje kwestii wyboru beneficjenta, który będzie wdrażał projekt realizowany w formie instrumentu finansowego (art. 60). Wybór ten powinien zostać dokonany zgodnie z właściwymi przepisami – najczęściej w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

2021/1060

Ponadto **warunki wniesienia wkładu z programu do instrumentów finansowych są określone w umowach o dofinansowanie, zawartych między:**

- właściwie umocowanymi przedstawicielami instytucji zarządzającej i podmiotu wdrażającego fundusz powierniczy;
- właściwie umocowanymi przedstawicielami instytucji zarządzającej lub – w stosownych przypadkach – podmiotu wdrażającego fundusz powierniczy i podmiotu, który wdraża fundusz szczegółowy.

Umowy o dofinansowanie sporządza się według wzoru określonego w załączniku X do rozporządzenia ogólnego.

W myśl omawianego przepisu, **odpowiedzialność finansowa** instytucji zarządzającej nie przekracza kwoty zaangażowanej przez nią w instrument finansowy w ramach odpowiednich umów o dofinansowanie.

Podmioty wdrażające instrumenty finansowe, a w przypadku gwarancji (poręczeń) – podmioty udzielające pożyczek (objętych gwarancją) – wspierają ostatecznych odbiorców, uwzględniając cele programu i rentowność inwestycji określoną w biznesplanie lub równoważnym dokumencie.

Proces wyboru ostatecznych odbiorców powinien być przejrzysty i nie może powodować konfliktu interesów.

Współfinansowanie krajowe programu może zostać udzielone przez instytucję zarządzającą na poziomie:

- funduszu powierniczego,
- funduszu szczegółowego,
- inwestycji na rzecz ostatecznych odbiorców – zgodnie z rozporządzeniami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

W przypadku współfinansowania krajowego na poziomie ostatecznych odbiorców, podmiot wdrażający instrument finansowy jest dodatkowo obowiązany do **przechowywania dowodów kwalifikowalności wydatków**.

Należy pamiętać, iż instytucja zarządzająca bezpośrednio odpowiedzialna za wdrażanie instrumentu finansowego, jak również podmiot wybrany przez instytucję zarządzającą celem wdrożenia instrumentu finansowego **prowadzą oddzielną księgowość lub zapewniają kod księgowy** dla wkładu:

- z każdego programu,

- z każdego priorytetu, a w przypadku EFMRA – dla celów szczegółowych,
- w stosownych przypadkach – dla każdej kategorii regionu.

Ta sama zasada dotyczy odsetek i innych korzyści generowanych dzięki wsparciu z funduszy na rzecz instrumentów finansowych oraz środków przypisanych do wsparcia z funduszy zwróconych w celu ponownego wykorzystania.

17.2. ODSETKI I INNE KORZYŚCI GENEROWANE DZIĘKI WSPARCIU Z FUNDUSZY NA RZECZ INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 60 – odsetki i inne zyski generowane dzięki wsparciu z funduszy na rzecz instrumentów finansowych.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 68 ust. 1 lit. d) – szczegółowe zasady kwalifikowalności instrumentów finansowych.

Wsparcie z funduszy wpłacone do instrumentów finansowych jest przechowywane na rachunkach prowadzonych w instytucjach finansowych w państwach członkowskich i zarządzane z uwzględnieniem zasady aktywnego zarządzania zasobami finansowymi oraz należytego zarządzania finansami.

Odsetki i inne zyski przypisane do wsparcia z funduszy wpłacone do instrumentu finansowego są wykorzystywane do realizacji tego samego celu lub celów, co pierwotne wsparcie z funduszy. W szczególności przeznaczane są one na pokrycie opłat za zarządzanie i refundacje kosztów zarządzania, poniesionych przez podmioty wdrażające instrument finansowy, zgodnie z art. 68 ust. 1 lit. d rozporządzenia ogólnego.

Wykorzystanie ww. odsetek i innych zysków może mieć zastosowanie zarówno w ramach tego samego instrumentu finansowego bądź po jego likwidacji – w ramach innych instrumentów finansowych lub innych form wsparcia na dalsze inwestycje na rzecz ostatecznych odbiorców. Wykorzystanie tych środków zgodnie z przedmiotową regulacją odbywa się do końca okresu kwalifikowalności.

Prawodawca unijny przewiduje, że odsetki i inne zyski, wykorzystane niezgodnie z ust. 2 omawianego przepisu, będą wyłączone z zestawień wydatków przedkładanych za ostatni rok obrachunkowy.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy wdrożeniowej, również po upływie okresu kwalifikowalności, będzie istniał obowiązek wykorzystania ww. odsetek i innych przychodów w formie wsparcia zwrotnego, o którym mowa w art. 5 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Przyjęte rozwiązanie ma na celu stworzenie systemu wsparcia zwrotnego, który będzie funkcjonował w Polsce (zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym) przez wiele lat po zakończeniu wdrażania programów polityki spójności 2021–2027. Jest ono kontynuacją rozwiązania przyjętego już w perspektywie finansowej 2014–2020.

2021/1060

17.3. ZRÓŻNICOWANE TRAKTOWANIE INWESTORÓW

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 61 – różnicowane traktowanie inwestorów.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 58 ust. 3 – oparcie wsparcia z Funduszy na ocenie *ex ante*.

Artykuł 61 rozporządzenia ogólnego reguluje możliwość wykorzystania następujących środków z instrumentu finansowego:

- zainwestowanych na rzecz ostatecznych odbiorców;
- jakichkolwiek zysków wygenerowanych przez te inwestycje (np. odsetek od przekazanego kapitału, opłat gwarancyjnych, dywidend);
- środków zwróconych z inwestycji ostatecznych odbiorców przypisanych do wkładu funduszy, w celu różnicowanego traktowania inwestorów działających zgodnie z zasadą gospodarki rynkowej.

Zróżnicowane traktowanie może przybrać charakter:

- **asymetrycznego podziału zysku** (w przypadku wygenerowania przez wspartą inwestycję zysków, inwestor prywatny ma w nich większy udział niż inwestor publiczny);
- **asymetrycznego podziału strat** (w przypadku niepowodzenia wspartego przedsięwzięcia, inwestor publiczny ponosi proporcjonalnie większą stratę niż inwestor prywatny).

Zasada zróżnicowanego traktowania inwestorów ma na celu, podobnie jak w perspektywie finansowej 2014–2020, przyciągnięcie prywatnych inwestorów do udziału w niejednokrotnie

ryzykownych (takich, które nie miałyby szans na finansowanie rynkowe) inwestycjach współfinansowanych z funduszy i tym samym zwiększenie wolumenu wsparcia oferowanego ostatecznym odbiorcom. Unijny prawodawca nakłada w tym przypadku na instytucje w programie i podmioty wdrażające instrumenty finansowe obowiązek przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami. Jednocześnie, poziom zróżnicowanego traktowania nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne do stworzenia zachęt do przyciągnięcia prywatnych zasobów. Powinien też odzwierciedlać wynik procedury przetargowej albo oceny *ex-ante* instrumentu finansowego, o której mowa w art. 58 ust. 3 rozporządzenia ogólnego.

17.4. PONOWNE WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PRZYPISANYCH DO WSPARCIA Z FUNDUSZY

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 62 – ponowne wykorzystanie zasobów związanych ze wsparciem z funduszy.

Wsparcie poprzez instrumenty finansowe ma na celu zapewnienie ciągłego dostępu do finansowania inwestycji, poprzez możliwość wielokrotnego wykorzystywania środków finansowych w nich zaangażowanych (**tzw. rewolwing środków**).

Środki zwrócone przed zakończeniem okresu kwalifikowalności do instrumentów finansowych z inwestycji na poziomie odbiorcy ostatecznego lub z uwolnienia zasobów zablokowanych w ramach umów gwarancyjnych (poręczeniowych), w tym zwroty kapitałów i wszelkiego rodzaju wypracowanego zysku przypisanego do wsparcia z Funduszy, **są wykorzystywane w ramach tych samych lub innych instrumentów finansowych na:**

- finansowanie dalszych inwestycji na poziomie odbiorców ostatecznych lub
- pokrycie strat w kwocie nominalnej wkładu z Funduszy na rzecz instrumentów finansowych wynikających z ujemnych odsetek, jeżeli straty te nastąpiły pomimo aktywnego zarządzania zasobami finansowymi przez podmioty wdrażające instrumenty finansowe lub
- pokrycie kosztów zarządzania i opłat związanych z dalszymi inwestycjami, z poszanowaniem zasady należytego zarządzania finansami.

Omawiany przepis nakłada na państwo członkowskie obowiązek zapewnienia, że **środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych** (w tym zwroty kapitału i zyski oraz inne dochody) **w okresie co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, tj. co najmniej do końca 2037 r., zostaną wykorzystane** zgodnie z celami programu lub programów, w ramach których je ustanowiono. Wykorzystanie środków może nastąpić zarówno w ramach tego samego instrumentu finansowego, jak i w następstwie wycofania tych środków finansowych z danego instrumentu finansowego w ramach innych instrumentów finansowych.

Regulacje wynikające z ustawy wdrożeniowej

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, również po upływie terminu „co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności”, przewidzianego w art. 62 rozporządzenia ogólnego, będzie istniał obowiązek wykorzystania środków zwróconych przypisanych do dofinansowania (jak również odsetek i innych przychodów, a także zysków powstałych na skutek obrotu tymi środkami) w formie wsparcia zwrotnego, o którym mowa w art. 5 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – na realizację celów wynikających z programów rozwoju, o których mowa w tej ustawie, lub innych programów rządowych bądź samorządowych.

Przyjęte rozwiązanie ma na celu stworzenie systemu wsparcia zwrotnego, który będzie funkcjonował w Polsce (zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym) przez wiele lat po zakończeniu wdrażania programów polityki spójności 2021–2027. Jest ono kontynuacją rozwiązania przyjętego już w perspektywie finansowej 2014–2020.

18. ZASADY KWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKÓW I TRWAŁOŚĆ

2021/1060

18.1. KWALIFIKOWALNOŚĆ

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 63 – kwalifikowalność.

Podstawowe zasady kwalifikowalności wydatków zostały unormowane w przepisach art. 63 i 64 rozporządzenia ogólnego. Utrzymano regulację, zgodnie z którą zasady kwalifikowalności określa się na poziomie krajowym. Pomimo przyjętego rozwiązania, **Komisja Europejska zastrzega sobie uprawnienie do regulowania kluczowych (w ocenie Komisji) kwestii na poziomie unijnym. Należą do nich:**

- horyzont czasowy kwalifikowalności wydatków,
- zasięg terytorialny kwalifikowalności wydatków,
- zakaz finansowania projektów zakończonych,
- zasada umożliwiająca łączenie różnych źródeł finansowania UE w ramach projektu,
- wydatki bezwzględnie niekwalifikowalne.

Ponadto, dodatkowe regulacje w zakresie kwalifikowalności wydatków, nadrzędne wobec uregulowań krajowych, mogą być zamieszczone w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy.

Do najbardziej istotnych zmian w porównaniu z perspektywą na lata 2014–2020 należy **rezygnacja z przepisów dotyczących projektów generujących dochód** (zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu realizacji projektu) **oraz odmienne uregulowania dotyczące kwalifikowalności podatku VAT.**

Horyzont czasowy kwalifikowalności

Do współfinansowania kwalifikują się wydatki poniesione przez beneficjenta (lub partnera w projekcie PPP) w trakcie realizacji projektu, **w okresie pomiędzy datą przekazania programu do Komisji lub dniem 1 stycznia 2021 r. – w zależności od tego, która z tych dat jest wcześniejsza – a dniem 31 grudnia 2029 r.**

W odniesieniu do projektów, w których wydatki są rozliczane zgodnie z art. 53 ust. 1 lit. b, c lub f rozporządzenia ogólnego (tj. według stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych

lub finansowania niepowiązanego z kosztami), działania stanowiące podstawę refundacji także powinny zostać przeprowadzone we wskazanym powyżej okresie kwalifikowalności wydatków.

Należy zwrócić uwagę, że **wydatki, które stają się kwalifikowalne w wyniku zmiany programu, mogą zostać uznane za kwalifikowalne dopiero od daty przedłożenia Komisji wniosku o zmianę programu** (art. 63 ust. 7). W odniesieniu do EFRR, Funduszu Spójności i FST, wskazana okoliczność zachodzi w przypadku dodania nowego rodzaju interwencji, o którym mowa w tabeli 1 załącznika I rozporządzenia ogólnego lub – w przypadku FAMI, FBW i IZGW – w rozporządzeniach regulujących poszczególne fundusze w programie.

Ponadto jeżeli program ulega zmianom **w związku z reagowaniem na klęski żywiołowe**, możliwe jest ustalenie w ramach programu, że kwalifikowalność wydatków związanych z taką zmianą rozpoczyna się od daty wystąpienia klęski żywiołowej.

W przypadku gdy nowy program zostaje zatwierdzony **w ramach przeglądu śródkresowego** zgodnie z art. 18 rozporządzenia ogólnego, wydatki również kwalifikują się od daty przedłożenia Komisji odpowiedniego wniosku o zatwierdzenie programu.

Zasięg terytorialny kwalifikowalności

Rozporządzenie ogólne dotyczące perspektywy finansowej 2021–2027 nie zawiera odrębnego przepisu w zakresie kwalifikowalności operacji w zależności od ich lokalizacji. Wybrane, nieliczne unormowania zostały zawarte w omawianym przepisie. Zrezygnowano z fundamentalnej zasady, w myśl której operacje otrzymujące wsparcie z Funduszy powinny być zlokalizowane na obszarze objętym programem. W efekcie wprowadzonych zmian, **przepisy dotyczące umiejscowienia projektów uległy znaczącemu uproszczeniu.** W bieżącym okresie programowania zastosowanie znajduje zasada, zgodnie z którą całość lub część operacji może być realizowana poza państwem członkowskim, w tym poza Unią Europejską, pod warunkiem, że operacja przyczynia się do osiągnięcia celów programu. Należy przy tym pamiętać, że pomimo wprowadzenia nowej, liberalizującej zasady, **obowiązuje zakaz przenoszenia działalności podjętej w ramach operacji poza region NUTS 2**, tj. poza obszar na poziomie województwa (zob. trwałość operacji – art. 65).

Dodatkowo **do rozporządzenie ogólnego zostały wprowadzone następujące uregulowania w zakresie powiązania wydatków operacji z celami regionów bądź programu:**

- w odniesieniu do EFRR, wydatki związane z operacjami obejmującymi więcej niż jedną kategorię regionu (zgodnie z art. 108 ust. 2) w obrębie państwa członkowskiego, przydziela się do odpowiednich kategorii regionów na zasadzie proporcjonalności, w oparciu o obiektywne kryteria;
- w przypadku EFS+, wydatki związane z operacjami mogą być alokowane do dowolnej kategorii regionów programu, pod warunkiem, że operacja przyczynia się do osiągnięcia celów szczegółowych programu;

- co do FST, wydatki związane z operacjami przyczyniają się do realizacji odpowiedniego Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji, określonego zgodnie z art. 11 rozporządzenia (UE) ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Zastosowanie mechanizmu pro-rata w perspektywie 2021–2027

Zgodnie z Umową Partnerstwa, w Polsce powyższe zasady zostaną zastosowane przede wszystkim w programach krajowych. W priorytetach, które obejmują terytorium całego kraju i w których występują trzy kategorie regionów, zakłada się przyjęcie zasady rozliczeń pro-rata. Oznacza to, że wydatki będą przypisywane w odpowiedniej proporcji do poszczególnych kategorii regionów, niezależnie od tego, gdzie rzeczywiście zostały poniesione.

Zakaz finansowania projektów zakończonych

Podobnie jak w perspektywie 2014–2020, obecnie obowiązujące przepisy także **umożliwiają przyjmowanie do finansowania projektów rozpoczętych przed datą początkową kwalifikowalności wydatków**. Projekty te nie mogą być fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed złożeniem wniosku o dofinansowanie w ramach programu, niezależnie od tego, czy wszystkie płatności zostały dokonane.

Mając na uwadze doświadczenia poprzednich okresów programowania należy wskazać, iż jest to rozwiązanie bardzo korzystne dla państw członkowskich. Ułatwia ono pełne wykorzystanie alokacji pod koniec okresu kwalifikowalności, gdy pojawiają się oszczędności w programach lub zwiększa się alokacja w wyniku wahań kursów, a jest już za późno na rozpoczęcie realizacji nowych projektów.

Łączenie finansowania z różnych źródeł

Prawodawca unijny zakłada, że **operacja/projekt może otrzymać dofinansowanie ze środków więcej niż jednego funduszu UE, kilku programów, a także z innych instrumentów unijnych**. W takich przypadkach wydatki zadeklarowane we wniosku o płatność dla jednego z funduszy nie mogą zostać zadeklarowane w ramach innego funduszu czy instrumentu unijnego, ani też w ramach tego samego funduszu, lecz innego programu.

Warto podkreślić, że **chodzi o konkretną, deklarowaną we wniosku o dofinansowanie pozycję (kwotę)**. Rozporządzenie ogólne przewiduje możliwość uzyskania dofinansowania na ten sam wydatek z różnych źródeł. W takiej sytuacji wsparcie musi zostać obliczone proporcjonalnie, zgodnie z dokumentem określającym warunki dofinansowania (umową o dofinansowanie projektu/decyzją o dofinansowaniu projektu). Oznacza to, że określona część wydatku nie może zostać dwukrotnie zadeklarowana w różnych wnioskach o płatność. Zarazem jednak część wydatku może być refundowana w ramach jednego programu lub funduszu, zaś pozostała część w ramach innego programu lub funduszu – w każdym przypadku zgodnie z ustalonym poziomem dofinansowania.

Celem omawianych przepisów jest niedopuszczenie do sytuacji, w której wydatek (albo ta sama jego część) zostanie przedstawiony do wsparcia ze środków UE więcej niż jeden raz

oraz zapobieżenie otrzymaniu przez dany projekt refundacji przekraczającej kwotę całkowitych wydatków kwalifikowalnych.

2021/1060

18.2. WYDATKI NIEKWALIFIKOWALNE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 64 – koszty niekwalifikowalne.

Podobnie jak w poprzednich okresach programowania, **w rozporządzeniu ogólnym na lata 2021–2027 przewidziano listę wydatków uznanych za bezwzględnie niekwalifikowalne. Należą do nich:**

- Odsetki od zadłużenia, z wyjątkiem dotacji udzielonych w formie dopłaty do oprocentowania oraz dotacji na opłaty gwarancyjne.
- Zakup gruntów za kwotę przekraczającą 10% całkowitych wydatków kwalifikowalnych danej operacji oraz zakup terenów opuszczonych i terenów przemysłowych obejmujących budynki na kwotę przekraczającą 15% całkowitych wydatków kwalifikowalnych operacji; w przypadku instrumentów finansowych wskazane wartości procentowe mają zastosowanie do wkładu z programu wypłacanego ostatecznemu odbiorcy, a w odniesieniu do gwarancji – do kwoty pożyczki potwierdzonej (objętej) gwarancją. Wskazane ograniczenia nie dotyczą operacji z zakresu ochrony środowiska.
- Podatek od wartości dodanej (VAT), z wyjątkiem operacji, których całkowity koszt (włączając VAT) wynosi mniej niż 5 mln EUR, bądź operacji, których koszt całkowity wynosi co najmniej 5 mln EUR, a VAT nie może zostać odzyskany w oparciu o przepisy krajowe; należy zaznaczyć, że w przypadku projektów o wartości co najmniej 5 mln EUR decydujące dla kwalifikowalności wydatku jest to, czy istnieje prawna możliwość odzyskania VAT z budżetu państwa, a nie czy VAT w danym przypadku rzeczywiście zostanie odzyskany.

Podatek VAT jest jednak **wydatkiem kwalifikowalnym w ramach instrumentów finansowych** w odniesieniu do inwestycji dokonanych przez ostatecznych odbiorców. VAT jest również kwalifikowalny w przypadku, gdy instrumenty finansowe są łączone z dotacjami w ramach jednego projektu, pod warunkiem, że spełnione są łącznie następujące warunki:

- wsparcie programu w formie dotacji nie przekracza wartości kwot wsparcia w formie zwrotnej na poziomie danego instrumentu;

- VAT nie podlega zwrotowi na mocy krajowych przepisów dotyczących VAT lub gdy część kosztów inwestycji odpowiadająca wsparciu z programu w formie dotacji wynosi mniej niż 5 mln EUR (z VAT).

W przypadku braku spełnienia powyższych warunków, VAT nie stanowi wydatku kwalifikowalnego.

O ile uregulowania w zakresie odsetek i zakupu nieruchomości były analogiczne do rozwiązań przewidzianych w okresie programowania na lata 2014–2020, o tyle **w odniesieniu do kwalifikowalności podatku VAT nastąpiła istotna zmiana**. Dotychczas obowiązywała jednolita zasada dla wszystkich projektów – podatek VAT mógł stanowić wydatek kwalifikowalny, jeżeli beneficjent nie miał możliwości odzyskania go na gruncie przepisów prawa krajowego. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi dla perspektywy w latach 2021–2027, regulacja ta została utrzymana dla projektów o wartości co najmniej 5 mln EUR, natomiast w odniesieniu do pozostałych projektów podatek VAT może stanowić co do zasady koszt kwalifikowalny. Oznacza to, że w całkowitej wartości projektu powinien zostać uwzględniony zarówno podatek VAT (co podkreśla się w przepisie), jak również wydatki niekwalifikowalne.

Należy jednocześnie mieć na względzie, że **rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy mogą określać dodatkowe kategorie wydatków niekwalifikujących się do wsparcia w ramach danego funduszu**.

18.3. TRWAŁOŚĆ PROJEKTU

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 65 – trwałość projektu.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 5 – cele polityki unijnej.

Jednym z podstawowych założeń wsparcia udzielanego z funduszy UE jest takie ich wydatkowanie, które zapewni trwałe i pozytywne zmiany w gospodarce. W związku z tym, **na podmioty korzystające z Funduszy nakłada się szereg obowiązków, których spełnienie zapewnia realizację celów rozwojowych określonych w art. 5 rozporządzenia ogólnego**. Do takich obowiązków należy m.in. wymóg zachowania trwałości projektu, jako ostatniego elementu wywierającego wpływ na wysokość dofinansowania otrzymanego przez beneficjenta.

Trwałość projektu oznacza utrzymanie inwestycji przez pięć lat od daty jego rozliczenia. W tym czasie beneficjent nie może dokonać istotnych zmian w projekcie, ani zaprzestać uruchomionej

w ramach projektu działalności. Zasada ta dotyczy projektów obejmujących inwestycje infrastrukturalne oraz inwestycje produkcyjne.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, również w perspektywie 2021–2027 otrzymane **wsparcie podlega zwrotowi, jeżeli w ciągu pięciu lat od płatności końcowej na rzecz beneficjenta albo w okresie ustalonym zgodnie z zasadami pomocy państwa, nastąpi którakolwiek z poniższych okoliczności:**

- beneficjent zaprzestanie lub przeniesie działalność produkcyjną poza region na poziomie NUTS 2, w którym zostało udzielone wsparcie;
- nastąpi zmiana własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści;
- zachodzi zmiana, która istotnie wpływa na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, mogąca doprowadzić do naruszenia jej pierwotnych celów.

Tak samo jak w poprzedniej perspektywie, **państwo członkowskie ma prawo skrócić okres trwałości do lat trzech** w przypadkach utrzymania inwestycji lub miejsc pracy stworzonych przez MŚP.

W sytuacji naruszenia trwałości, uzyskane wsparcie podlega zwrotowi, proporcjonalnie do okresu niezachowania trwałości projektu.

Warto zwrócić uwagę na zmianę w warunku dotyczącym przeniesienia działalności. Poziom NUTS 2 w Polsce tworzą województwa. Regulacja w obecnym okresie programowania jest więc nieco bardziej restrykcyjna, bowiem w poprzedniej perspektywie nie można było przenieść działalności poza obszar objęty programem. Możliwe było, w przypadku programów o zasięgu krajowym, przeniesienie działalności z jednego województwa do innego. W aktualnym stanie prawnym jest to niedopuszczalne.

Należy zauważyć, że w perspektywie 2021–2027 **zlikwidowano także dodatkowy warunek dotyczący zakazu przeniesienia działalności poza obszar UE** w okresie 10 lat od płatności końcowej na rzecz beneficjenta. Utrzymano natomiast (w podobnym brzmieniu) regulację, zgodnie z którą operacje wspierane przez EFS+ lub podobnego typu operacje wspierane przez FST, zwracają wsparcie, gdy podlegają obowiązkowi utrzymania inwestycji zgodnie z zasadami pomocy państwa.

Utrzymano w mocy również wyłączenie z konieczności zwrotu wsparcia dla projektów, w przypadku których zaprzestanie działalności wynika z upadłości niewynikającej z oszustwa. **Zasada trwałości nie ma zastosowania do projektów polegających na wdrażaniu instrumentów finansowych oraz projektów, w ramach których łączy się instrument finansowy i dotację na zasadach określonych w artykule 58 ust. 5 rozporządzenia ogólnego.**

18.4. PRZENIESIENIE PRODUKCJI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 66 – przeniesienie produkcji.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 2 pkt 27 – definicja pojęcia „przeniesienie”.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu:

- art. 2 pkt 61a – definicja pojęcia „przeniesienie”.

Wydatki wspierające relokację w rozumieniu art. 2 pkt 27 rozporządzenia ogólnego nie są kwalifikowalne i nie mogą być objęte wsparciem z Funduszy. Regulacja ta odnosi się zarówno do wsparcia stanowiącego pomoc publiczną, jak i niestanowiącego takiej pomocy, pomimo odwołania się w art. 2 pkt 27 rozporządzenia ogólnego do definicji „przeniesienia” zawartej w art. 2 pkt 61a rozporządzenia nr 651/2014, które z kolei odnosi się wyłącznie do wsparcia udzielanego w reżimie pomocy publicznej.

W przypadku gdy wsparcie Funduszy stanowi pomoc publiczną, instytucja zarządzająca powinna upewnić się, że wsparcie nie dotyczy relokacji w rozumieniu art. 14 ust. 16 rozporządzenia nr 651/2014.

Niezależnie od tego, że art. 14 ust. 16 rozporządzenia nr 651/2014 odnosi się wyłącznie do regionalnej pomocy inwestycyjnej, obowiązek przewidziany w ust. 2 omawianego przepisu wydaje się dotyczyć wsparcia udzielanego jako jakiegokolwiek rodzaj pomocy publicznej. Wobec odwołania się do regulacji z zakresu pomocy publicznej już w ust. 1, treść ust. 2 stanowi powtórzenie prawne powodujące nałożenie na podmioty udzielające pomocy publicznej dodatkowego obowiązku, które nie wynika z samego prawa konkurencji.

18.5. SZCZEGÓLNE ZASADY KWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKÓW DOTYCZĄCE DOTACJI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

2021/1060

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 67 – szczególne zasady kwalifikowalności dotyczące dotacji.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 53 ust. 1 lit. a) – zwrot kosztów kwalifikowalnych jako forma dotacji,
- art. 64 ust. 1 – koszty niekwalifikowalne do otrzymania wkładu z Funduszy.

Rozporządzenie ogólne na lata 2021–2027, podobnie jak w perspektywie finansowej 2014–2020, **umożliwia kwalifikowanie w projektach dotacyjnych wkładu rzeczowego w formie robót budowlanych, towarów, usług, gruntów i nieruchomości, a także kosztów amortyzacji.** Warunki kwalifikowalności dla tych kategorii wydatków nie uległy zmianie.

Wkłady rzeczowe, w przypadku których nie dokonano żadnych płatności potwierdzonych fakturami, ani dokumentami o równoważnej wartości dowodowej, **mogą stanowić wydatki kwalifikowalne, o ile spełnione są następujące warunki:**

- wydatki publiczne, wypłacane na rzecz operacji obejmującej wkłady rzeczowe, nie przekraczają łącznych wydatków kwalifikowanych, z wyłączeniem wkładów rzeczowych, na koniec operacji;
- wartość przypisana wkładom rzeczowym nie przekracza kosztów ogólnie przyjętych na danym rynku;
- wartość i dostarczenie wkładów rzeczowych mogą być poddane niezależnej ocenie i weryfikacji;
- w przypadku udostępnienia gruntu lub nieruchomości można dokonać płatności do celów umowy leasingu o nominalnej rocznej wartości nieprzekraczającej jednej jednostki waluty państwa członkowskiego; wartość gruntu lub nieruchomości musi być poświadczona przez niezależnego, wykwalifikowanego eksperta lub należycie upoważniony organ urzędowy i nie przekracza limitu ustanowionego w art. 64 ust. 1 lit. b) rozporządzenia ogólnego;
- w przypadku wkładów rzeczowych w formie nieodpłatnej pracy, wartość takiej pracy jest określana z uwzględnieniem zweryfikowanego czasu poświęconego na pracę i wysokości wynagrodzenia za pracę równoważną.

Koszty amortyzacji, w przypadku których nie dokonano żadnych płatności potwierdzonych fakturami, **mogą być uznane za kwalifikowalne, jeżeli zostaną spełnione następujące warunki:**

- pozwalają na to zasady kwalifikowalności programu;
- kwota wydatków jest należycie uzasadniona dokumentami potwierdzającymi, o wartości dowodowej równoważnej fakturom obejmującym koszty kwalifikowalne (w Przypadku, gdy kwota ta jest zwracana w formie, o której mowa w art. 53 ust. 1 lit. a) rozporządzenia ogólnego);
- koszty odnoszą się wyłącznie do okresu wsparcia dla operacji;
- dotacje publiczne nie zostały wykorzystane do celów nabycia zamortyzowanych aktywów.

18.6. SZCZEGÓLNE ZASADY KWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKÓW DOTYCZĄCE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 68 – szczególne zasady kwalifikowalności dotyczące instrumentów finansowych.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 58 ust. 5 – zasady łączenia instrumentu finansowego ze wsparciem programu w formie dotacji.

Podobnie jak w perspektywie finansowej 2014–2020, przepisy rozporządzenia ogólnego dopuszczają możliwość uznania za wydatki kwalifikowalne jedynie wydatków, które zostały poniesione na rzecz ostatecznych odbiorców albo na pokrycie kosztów lub opłat za zarządzanie.

Za wydatki kwalifikowalne w ramach instrumentu finansowego uznaje się całkowitą kwotę wkładu programu przekazaną, albo – w przypadku gwarancji (poręczeń) – zablokowaną zgodnie z umową gwarancji (poręczenia), przez instrument finansowy w okresie kwalifikowalności wydatków, **jeżeli odpowiadają one:**

- płatnościom poniesionym na rzecz ostatecznych odbiorców – w przypadku pożyczek, wsparcia kapitałowego lub quasi-kapitałowego;
- zasobom zaangażowanym (zablokowanym) w ramach umów gwarancyjnych (poręczeniowych), zaległym lub takim, których termin zapadalności już upłynął, w celu pokrycia ewentualnych strat wynikających z żądania wypłaty środków z gwarancji (poręczenia), wyliczonym w oparciu o ustanowiony współczynnik mnożnikowy kwoty

przeznaczonej na nowe pożyczki, instrumenty kapitałowe albo quasi-kapitałowe oferowane ostatecznym odbiorcom;

- płatnościom przekazanym albo poniesionym na rzecz ostatecznych odbiorców, w przypadku gdy wsparcie o charakterze zwrotnym jest łączone w ramach jednej operacji z innym rodzajem wsparcia unijnego (w praktyce, co do zasady, ze wsparciem dotacyjnym), zgodnie z regułami określonymi w art. 58 ust. 5 rozporządzenia ogólnego – w takiej sytuacji zasady kwalifikowalności właściwe dla instrumentu finansowego mają zastosowanie również do komponentu dotacyjnego;
- kosztom zarządzania lub opłatom za zarządzanie poniesionym przez podmioty wdrażające instrumenty finansowe.

2021/1060

W sytuacji, gdy podmiot odpowiedzialny za udzielanie wsparcia objętego gwarancjami (poręczeniami) nie udzieli go w zakresie określonym w ramach mnożnika, konieczne będzie proporcjonalne pomniejszenie wydatków kwalifikowalnych.

W przypadku, kiedy wdrażanie instrumentu finansowego zostało przedłużone na kolejny okres programowania, przepis przewiduje **możliwość uznania za kwalifikowalne kwoty wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców**, w tym kwoty przeznaczone na pokrycie kosztów i opłat za zarządzanie. Następuje to **w oparciu o ustalenia zawarte w umowach obowiązujących w poprzedniej perspektywie finansowej**. Instrument funkcjonuje w oparciu o mechanizmy wdrożeniowe w dotychczasowej perspektywie. W takich okolicznościach należy mieć na uwadze, że **do wydatków „przeniesionych” na nowy okres programowania będą miały zastosowanie zasady kwalifikowalności właściwe dla nowego okresu programowania**.

Art. 68 ust. 4 rozporządzenia ogólnego ustanawia **zasady dotyczące kwalifikowalności kosztów i opłat za zarządzanie**. Wskazuje się, że uzyskanie wynagrodzenia za wdrażanie instrumentu finansowego powinno zależeć przede wszystkim od efektywności działań podmiotów wdrażających instrumenty finansowe.

Jednocześnie prawodawca unijny nakłada **określone ograniczenia w zakresie maksymalnych pułapów wynagrodzenia podmiotów wdrażających instrumenty finansowe**, w sytuacji gdy zostały one wybrane w drodze bezpośredniego powierzenia zadań wdrożeniowych, a nie procedury przetargowej. W takich okolicznościach, maksymalna wartość wynagrodzenia (kwalifikowalnych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie) wynosi – dla podmiotu wdrażającego fundusz powierniczy – **5%** wartości wkładu programu wykorzystanego w formie pożyczek udzielonych ostatecznym odbiorcom.

W przypadku inwestycji kapitałowych i quasi-kapitałowych, maksymalny pułap wynagrodzenia podmiotów wdrażających fundusz powierniczy, wybranych w drodze bezpośredniego powierzenia zadań wdrożeniowych, wynosi **7%** wkładu programu przekazanego na rzecz ostatecznych odbiorców. W odniesieniu do podmiotów, które w drodze bezpośredniego powierzenia zadań wdrożeniowych zostały wybrane do pełnienia roli podmiotów wdrażających fundusz szczegółowy, maksymalny pułap wynagrodzenia (kwalifikowalnych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie) wynosi **7%** wartości wkładu programu wykorzystanego w formie

pożyczek udzielonych ostatecznym odbiorcom albo przeznaczonego na umowy gwarancyjne (poręczeniowe). W przypadku inwestycji kapitałowych i quasi-kapitałowych, maksymalny pułap wynagrodzenia tych podmiotów wynosi **15%** wkładu programu przekazanego na rzecz ostatecznych odbiorców.

2021/1060

W przypadku gdy podmioty wdrażające instrumenty finansowe – zarówno w przypadku funduszu powierniczego jak i funduszu szczegółowego – **są wybierane w procedurze przetargowej, maksymalna wartość wynagrodzenia tych podmiotów**, a zatem maksymalna wartość wydatków kwalifikowalnych w odniesieniu do kosztów i opłat za zarządzanie, **musi zostać uwzględniona w umowie o dofinansowanie** i odzwierciedlać stawki zaproponowane oraz zaakceptowane w ramach procedury przetargowej. Prawodawca unijny, nie ustanawiając górnego limitu kosztów i opłat za zarządzanie, w przypadku tych podmiotów dopuszcza sytuację, w której wartość tych kosztów i opłat będzie wyższa niż w przypadku podmiotów wybranych w ramach bezpośredniego powierzenia zadań wdrożeniowych.

Przyjmuje się ponadto, że niekwalifikowalne są wszelkie opłaty przygotowawcze, albo ich części, jeśli są one pobierane przez podmioty wdrażające instrumenty finansowe od ostatecznych odbiorców.

Całkowita wartość wydatków kwalifikowalnych deklarowanych do KE w ramach danego instrumentu finansowego (w praktyce – w ramach projektu), zgodnie z ust. 1 omawianego artykułu, **nie może przekraczać sumy wkładu z funduszy i współfinansowania krajowego.**

19. ZARZĄDZANIE I KONTROLA

19.1. OBOWIĄZKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 69 – obowiązki państw członkowskich,
- załącznik VIII – prognoza dotycząca kwoty, na którą państwo członkowskie planuje przedłożyć wnioski o płatność za bieżący i kolejny rok kalendarzowy,
- załącznik XI – kluczowe wymogi dotyczące systemów zarządzania i kontroli oraz klasyfikacja tych systemów,
- załącznik XII – szczegółowe zasady oraz wzór do zgłaszania nieprawidłowości,
- załącznik XIII – elementy ścieżki audytu,
- załącznik XIV – system elektronicznej wymiany danych między instytucjami programu a beneficjentami,
- załącznik XV – SFC 2021: system elektronicznej wymiany danych między państwami członkowskimi a Komisją,
- załącznik XVI – wzór opisu systemu zarządzania i kontroli.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 7 – zarządzanie dzielone,
- art. 72 ust. 1 lit. e) oraz załącznik XVII – obowiązki w zakresie rejestracji i przechowywania danych,
- art. 82 – dostępność dokumentów.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1046 ws. zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii:

- art. 33 – zasady oszczędności, efektywności i skuteczności,
- art. 63 – zarządzanie dzielone między państwem członkowskim a Komisją Europejską.

Gdy Komisja Europejska wykonuje budżet w trybie zarządzania dzielonego, wówczas na podstawie art. 63 rozporządzenia finansowego 2018/1046 **zadania związane z wykonaniem budżetu są delegowane na państwo członkowskie**. Ogólne ramy podziału obowiązków

pomiędzy państwo członkowskie i KE zostały określone w art. 7 rozporządzenia ogólnego, zgodnie z którym państwa członkowskie przygotowują i wdrażają programy.

Wypełniając zadania związane z wykonywaniem budżetu, **państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki**, w tym również środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne, **aby chronić interesy finansowe Unii**, w szczególności poprzez:

Zapewnianie prawidłowego, zgodnego z prawem i skutecznego wykonywania działań finansowanych z budżetu.

Wyznaczanie, nadzorowanie i kontrolowanie oraz ewentualne odwoływanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi UE i ich kontrolę.

Zapobieganie, wykrywanie oraz korygowanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

Współpracę z Komisją, OLAF i Trybunałem Obrachunkowym. Dodatkowo państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy, zgodnie z Rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939, są zobowiązane do współpracy z Prokuraturą Europejską (EPPO).

Organy wyznaczone przez państwo członkowskie prowadzą kontrole, nakładają kary na odbiorców, stosują odpowiedni system rachunkowości, przekazują dokumenty w ramach rocznych rozliczeń oraz publikują listę odbiorców wsparcia na podstawie właściwych przepisów.

Komisja Europejska monitoruje systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, jest też przy tym zobowiązana do przestrzegania zasady proporcjonalności i uwzględniania poziomu ryzyka. Do zadań Komisji należy także:

- badanie i zatwierdzanie sprawozdań finansowych przedstawianych przez organy wyznaczone przez państwa członkowskie;
- wyłączenie z wydatków finansowanych przez UE tych, które nastąpiły z naruszeniem przepisów;
- wstrzymywanie biegu terminu płatności lub zawieszanie płatności.

Artykuł 69 rozporządzenia ogólnego precyzuje obowiązki państwa członkowskiego w stosunku do funduszy polityki spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz FAMI, FBW i IZGW.

Katalog zadań obejmuje przede wszystkim konieczność ustanowienia systemów zarządzania i kontroli, zgodnych z kluczowymi wymogami opisanymi w załączniku XI rozporządzenia ogólnego oraz zapewnienia ich skutecznego funkcjonowania. Wskazany załącznik wprowadza także 4 kategorie klasyfikacji systemów zarządzania i kontroli ze względu na skuteczność ich funkcjonowania.

Systemy te mają funkcjonować zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, do której odwołuje się również przepis art. 63 rozporządzenia finansowego. Zasada należytego zarządzania finansami została ponadto przewidziana w art. 317 TFUE. Art. 33 rozporządzenia finansowego

zawiera natomiast uszczegółowienie tej zasady, poprzez sformułowanie następujących wymagań celem jej prawidłowej realizacji:

- środki unijne powinny być wykorzystywane oszczędnie (tj. w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i po jak najlepszej cenie);
- środki unijne powinny być wykorzystywane efektywnie (należy zachować najkorzystniejszą relację pomiędzy wykorzystanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i wyznaczonymi celami);
- środki unijne powinny być wykorzystywane skutecznie (osiągając określone cele dzięki podjętym działaniom).

Zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, cele programów i działań ustala się *ex ante*. Postępy w osiągnięciu celów monitoruje się natomiast przy pomocy wskaźników wykonania, zaś informacje o postępach w osiągnięciu celów oraz o problemach w tym zakresie zamieszcza się w sprawozdaniach składanych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Opisy systemów zarządzania i kontroli, zgodnie ze wzorem w załączniku XVI rozporządzenia ogólnego, powinny być gotowe dla danego programu do czasu złożenia ostatniego wniosku o płatność w pierwszym roku obrachunkowym i nie później niż do 30 czerwca 2023 r. Opisy w tym zakresie powinny być na bieżąco aktualizowane.

Odpowiedni system zarządzania i kontroli ma gwarantować, że wydatki przedstawiane do refundacji z funduszy, będą ponoszone prawidłowo i zgodnie z prawem. System ma zapewniać zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i raportowanie ewentualnych nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych. Zasady oraz wzór do celów zgłaszania nieprawidłowości określono w **załączniku XII rozporządzenia ogólnego**. Na prośbę Komisji, państwa członkowskie powinny podejmować wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli spełniają wszystkie powyższe wymogi. W przypadku działań audytowych może w nich uczestniczyć Komisja.

Ponadto na państwie członkowskim spoczywają obowiązki:

- zagwarantowania dobrej jakości, dokładnego i niezawodnego systemu monitorowania oraz danych nt. wskaźników;
- publikowania informacji wymaganych rozporządzeniem ogólnym i rozporządzeniami dotyczącymi poszczególnych funduszy (wyjątki wymienione w art. 69 ust. 5⁵⁰);
- przechowywania przez 5 lat dokumentów potrzebnych do zachowania właściwej ścieżki audytu, której elementy określono w **załączniku XIII**, (zgodnie z art. 82);
- zapewnienia wymiany wszystkich informacji pomiędzy beneficjentem a instytucjami w programie za pośrednictwem elektronicznego systemu wymiany danych, zgodnie

⁵⁰ Wyjątki przewidziane w rozporządzeniu wykluczają publikację ze względów bezpieczeństwa, porządku publicznego, dochodzeń karnych lub ochrony danych osobowych, zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/679.

z **załącznikiem XIV** (dla programów finansowanych z FAMI, FBW i IZGW oraz EFMRA obowiązek ten wchodzi w życie 1 stycznia 2023 r.; obowiązek nie dotyczy programu dedykowanego pomocy żywnościowej – wyjątki określone w art. 69 ust. 8);

- wymiany informacji z KE za pośrednictwem elektronicznego systemu wymiany danych, zgodnie z **załącznikiem XV**;
- zbierania informacji na temat beneficjentów – rzeczywistych odbiorców finansowania unijnego, zgodnie z **załącznikiem XVII**;
- przygotowywania dwa razy w roku prognozy płatności z Komisji na bieżący i kolejny rok kalendarzowy, jak wskazano w **załączniku VIII**.

Dodatkowo **państwa członkowskie mają wprowadzać skuteczne rozwiązania w zakresie badania skarg dotyczących funduszy**, zgodnie z własnym systemem instytucjonalnym i prawnym. Niezależnie od powyższego **skargi mogą być kierowane także do Komisji**. W takim przypadku państwo członkowskie rozpatruje skargę na prośbę Komisji i informuje ją o wyniku.

W zależności od udziału w alokacji polityki spójności oraz obowiązującego ustroju, **państwa członkowskie ustanawiają mniej lub bardziej złożone systemy zarządzania i kontroli**. Przepisy rozporządzenia dotyczące obowiązków państwa członkowskiego opisują je w sposób ogólny, ponieważ dotyczą one wszystkich członków UE. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami, część z wymienionych wyżej obowiązków może zostać przeniesiona na poziom instytucji zarządzających. Zatem należy je rozpatrywać jako uzupełniające do funkcji instytucji zarządzającej, przedstawionych w rozdziale 19.4. **Instytucja Zarządzająca i funkcja księgową**.

19.2. UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 70 – uprawnienia i obowiązki Komisji.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1046 ws. zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii:

- art. 63 – zarządzanie dzielone między państwem członkowskim a Komisją Europejską.

Komisja Europejska stoi na straży prawidłowego wykonania budżetu unijnego. Zgodnie z metodą zarządzania dzielonego **zadaniem Komisji jest upewnienie się, że systemy zarządzania i kontroli, ustanowione przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia ogólnego, funkcjonują skutecznie i efektywnie**. KE na podstawie analizy ryzyka przygotowuje strategię audytu i plan audytu, który jest skoordynowany z instytucjami audytowymi. Na potrzeby audytów Komisja

może mieć dostęp do wszystkich rodzajów zapisów, dokumentów, metadanych dotyczących operacji wspieranych z funduszy oraz systemów zarządzania i kontroli.

Audyty mogą być przeprowadzone do 3 lat następujących po zatwierdzeniu zestawienia wydatków, które obejmowało dany wydatek. Zasada ta nie dotyczy podejrzenia nadużycia finansowego.

Zgodnie z art. 70 ust. 4, audyty na miejscu mogą być przeprowadzane przez Komisję na następujących warunkach:

- właściwa instytucja krajowa jest powiadamiana z wyprzedzeniem co najmniej 15 dni roboczych (termin ten został wydłużony w stosunku do wymaganego w perspektywie 2014–2020, lecz nie znajduje on zastosowania do przypadków uznawanych za pilne);
- dostęp do informacji zapewnia się przez działania podmiotów specjalnie wyznaczonych na mocy prawodawstwa krajowego, bez uszczerbku dla kompetencji sądów krajowych oraz z uwzględnieniem praw podstawowych zainteresowanych podmiotów prawnych;
- wstępne wyniki audytu są przekazywane państwu członkowskiemu w ciągu 3 miesięcy od zakończenia audytu, w jednym z urzędowych języków Unii;
- ostateczny raport z audytu zostaje przekazany państwu członkowskiemu w ciągu 3 miesięcy od daty uzyskania kompletnej odpowiedzi państwa członkowskiego na wstępne wyniki audytu, przy czym za kompletną uznaje się odpowiedź, do której Komisja nie przesłała dodatkowych pytań w terminie 2 miesięcy od jej przedstawienia.

19.3. INSTYTUCJE PROGRAMU

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 71 – instytucje programu.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 72 ust. 2 – wykonywanie zadań w zakresie księgowania wydatków.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1046 ws. zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii:

- art. 63 ust. 3 – wyznaczanie przez państwa członkowskie organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi UE oraz ich kontrolowanie.

Państwa członkowskie otrzymały kompetencje w zakresie wyznaczenia podmiotów, które będą ponosiły odpowiedzialność za realizację programów. Do podmiotów tych należą instytucja zarządzająca i instytucja audytowa. Inaczej niż w latach 2014–2020, w obecnej perspektywie finansowej nie określa się odrębnej instytucji odpowiedzialnej za certyfikację wydatków, zaś sam termin „certyfikacja” nie znalazł się w rozporządzeniu ogólnym. Ponadto w odróżnieniu od perspektywy 2014–2020, obecnie nie jest wymagana desygnacja instytucji zarządzającej.

Ponadto rozporządzenie ogólne potwierdza możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie z własnej inicjatywy instytucji koordynującej oraz możliwość wyznaczenia przez instytucję zarządzającą instytucji pośredniczącej, która na jej odpowiedzialność będzie wykonywać niektóre zadania.

Instytucje odpowiedzialne za realizację Umowy Partnerstwa w Polsce

W Polskiej **ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027** wskazano, że zadania państwa członkowskiego wykonuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Ustawa doprecyzowuje zadania ministra w tym zakresie m.in. powierzając mu koordynację realizacji programów oraz wydawanie wytycznych.

Ustawa wskazuje także kto będzie pełnił rolę instytucji zarządzających dla poszczególnych programów. Rolę tę pełnią:

- 1) minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – w przypadku programu krajowego oraz w przypadku programu Interreg, jeżeli instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (z wyjątkiem programu na rzecz pomocy żywnościowej, dla którego rolę IZ pełni minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego oraz programu współfinansowanego w ramach EFMRA, dla którego rolę IZ pełni minister właściwy do spraw rybołówstwa);
- 2) zarząd województwa – w przypadku programu regionalnego.

Ustawa precyzuje także, że instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej zadania związane z realizacją programu krajowego lub regionalnego. Zadania te, za zgodą instytucji zarządzającej, mogą być powierzone kolejnej instytucji – wdrażającej, inaczej zwaną instytucją pośredniczącą drugiego stopnia. Możliwość ta nie dotyczy jednak zadań w zakresie księgowania wydatków, które pozostają w wyłącznej kompetencji instytucji zarządzającej.

Poświadczanie wydatków do KE opisano jako zadania w zakresie księgowania wydatków, które powierza się instytucji zarządzającej lub innemu podmiotowi. Funkcja księgowa może być sprawowana dla jednego lub większej liczby programów. W przypadku wyboru innego podmiotu sprawującego funkcję księgową, będzie on także pełnił rolę instytucji w systemie.

Instytucją audytową może zostać wybrany jedynie organ władzy publicznej, który na gruncie polskich przepisów wewnętrznych jest organem administracji publicznej. Rozporządzenie ogólne przewiduje również możliwość prowadzenia prac audytowych przez inny podmiot publiczny lub prywatny, za działania których odpowiedzialność ponosi instytucja audytowa. Zarówno

instytucja audytowa, jak i inne instytucje wykonujące audyty na jej odpowiedzialność, powinny pozostawać funkcjonalnie niezależne od audytowanych podmiotów. Instytucja zarządzająca dysponuje kompetencją do powierzenia części swoich obowiązków instytucjom pośredniczącym, przy czym sama ponosi odpowiedzialność za wykonywanie przekazanych do realizacji zadań. Uzgodnienia pomiędzy instytucjami w tym zakresie każdorazowo wymagają pisemnego potwierdzenia.

Państwo członkowskie zapewnia rozdzielność funkcji pomiędzy instytucjami, w szczególności pomiędzy instytucją zarządzającą i instytucją audytową. Jest także zobowiązane do zachowania rozdzielności funkcji wewnątrz instytucji, co oznacza, że zarządzanie programem oraz funkcja księgową powinny być rozdzielone funkcjonalnie w obrębie jednej instytucji.

19.4. INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA I FUNKCJA KSIĘGOWA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (60) – procedury wyboru operacji przez instytucję zarządzającą,
- motyw (62) – weryfikacje zarządcze,
- art. 72 – funkcje instytucji zarządzającej,
- art. 73 – wybór operacji przez instytucję zarządzającą,
- art. 74 – zarządzanie programem przez instytucję zarządzającą,
- art. 75 – wspieranie prac komitetu monitorującego przez instytucję zarządzającą,
- art. 76 – zadania w zakresie księgowania wydatków.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 2 pkt 41 – definicja pojęcia „efektywność energetyczna przede wszystkim” (ang. *energy efficient first*),
- art. 2 pkt 42 – definicja pojęcia „uodpornienie na zmiany klimatu” (ang. *climate proofing*),
- art. 69 – obowiązki państw członkowskich w zakresie zarządzania i kontroli,
- art. 91 – wnioski o płatność,
- art. 92 – szczególne elementy dotyczące instrumentów finansowych we wnioskach o płatność,
- art. 98 – roczne zestawienie wydatków,
- załączniki VIII, XI-XX,

- załącznik XXIII – wzór wniosku o płatność,
- załącznik XXIV – wzór rocznego zestawienia wydatków.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1046 ws. zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii:

- art. 63 – zarządzanie dzielone między państwem członkowskim a Komisją Europejską.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1999 ws. zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2020/852 ws. ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje.

Institucja zarządzająca ponosi ogólną odpowiedzialność za zarządzanie programem i osiągnięcie jego celów. Jednakże, oprócz zadań związanych z zarządzaniem programem, art. 72, art. 74 czy art. 75 rozporządzenia ogólnego wskazują również na **następujące funkcje IZ**:

- wybór operacji;
- wsparcie działania komitetu monitorującego;
- nadzór nad instytucjami pośredniczącymi;
- gromadzenie i przechowywanie w formie elektronicznej odpowiedniej jakości danych dotyczących każdej operacji, niezbędnych w celu zachowania właściwej ścieżki audytu i zarządzania programem;
- w przypadku gdy państwo członkowskie powierzy instytucji zarządzającej taką funkcję – działania w zakresie księgowania wydatków, o których stanowi art. 76 rozporządzenia.

Spśród wymienionych obowiązków, szerzej zostały opisane te dotyczące zarządzania programem, wyboru operacji oraz sprawowania funkcji księgowej.

Zadania związane z zarządzaniem programem opisuje art. 74. Jednym z obowiązków instytucji zarządzającej jest przekazywanie Komisji Europejskiej **deklaracji zarządczej** (art. 74 ust. 1 lit. f), zgodnie ze wzorem w **załączniku XVIII**. Stanowi to wypełnienie obowiązku delegowanego na państwo członkowskie, w przypadku kiedy budżet jest wykonywany w ramach zarządzania dzielonego (art. 63 ust. 6 rozporządzenia finansowego). W odróżnieniu od założeń przewidzianych w latach 2014–2020, w obecnej perspektywie finansowej nie wymaga się od instytucji zarządzającej przygotowania rocznego podsumowania kontroli.

W ramach zadań związanych z kontrolą, instytucja zarządzająca zapewnia przede wszystkim wykonywanie weryfikacji zarządczych w celu upewnienia się, że dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, a projekt jest realizowany zgodnie z prawem, zasadami programu oraz warunkami wsparcia. Do zadań instytucji należy także zapewnienie, że rozliczenie projektu spełnia odpowiednie warunki, właściwe dla wybranej metody rozliczania, opartej o koszty rzeczywiste lub uproszczone. W ramach weryfikacji zarządczych, instytucja zarządzająca zapewnia wykonywanie kontroli administracyjnych wniosków o płatność przedłożonych

przez beneficjentów oraz kontroli w miejscu realizacji projektów. Kontrole powinny zostać przeprowadzone najpóźniej przed sporządzeniem rocznego zestawienia wydatków, o którym mowa w art. 98 rozporządzenia.

Weryfikacje zarządcze, zarówno administracyjne, jak i kontrole na miejscu, powinny opierać się na ryzyku i pozostawać proporcjonalne do niego. Ocenę ryzyka przeprowadza się *ex ante*, co oznacza, że w pierwszej kolejności należy zidentyfikować i ocenić ryzyko, a następnie – stosownie do wyników oceny – ustalić częstotliwość, zakres i zasięg kontroli. Wśród branych pod uwagę czynników ryzyka, w motywie (62) rozporządzenia ogólnego wymieniono liczbę, wielkość, typ, rozmiar i zawartość projektu, informacje dotyczące beneficjentów oraz poziom ryzyka zidentyfikowany podczas wcześniejszych weryfikacji zarządczych lub audytów.

W odróżnieniu od perspektywy 2014–2020, **zasada proporcjonalności weryfikacji do ryzyka dotyczy nie tylko kontroli projektów na miejscu, ale także kontroli administracyjnych wniosków o płatność przedłożonych przez beneficjentów.** Z tego powodu, w okresie finansowym 2021–2027, nie przewiduje się wymogu kontroli administracyjnej każdego złożonego przez beneficjenta wniosku o płatność. Instytucja zarządzająca powinna zapewnić, że beneficjent otrzyma należną kwotę w czasie nie dłuższym niż **80 dni** od złożenia wniosku o płatność (nastąpiło skrócenie tego terminu w porównaniu z 90-cio dniowym terminem wymaganym w okresie 2014–2020), choć w odniesieniu do tej zasady przewidziane są pewne wyjątki. Oprócz tego zadania IZ obejmują także zwalczanie nadużyć finansowych, zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz potwierdzanie zgodności z prawem i prawidłowości wydatków ujętych w zestawieniu.

W ramach **zadań związanych z wyborem operacji**, instytucja zarządzająca jest zobowiązana do sporządzenia i stosowania odpowiednich kryteriów i procedur wyboru projektów, które mają być finansowane ze środków danego programu. Projekty podlegają sformalizowanej procedurze wyboru, według jawnych kryteriów, zaakceptowanych przez komitet monitorujący. Instytucja zarządzająca musi zapewnić, że projekty, które otrzymały dofinansowanie, są realizowane zgodnie z zasadami unijnymi i krajowymi. W tym celu, przy wyborze projektów należy kierować się co najmniej przesłankami, które zostały wymienione w przepisach (**art. 73 ust. 1–3**).

Wśród tych przesłanek należy wskazać dwie, które w poprzednich okresach programowania były postrzegane jako **warunki prawidłowego funkcjonowania systemu wdrażania funduszu lub programu**, tj.:

- **powiązanie wyboru operacji z uzasadnioną opinią KE** wydaną na podstawie art. 258 TFUE (art. 73 ust. 3 lit. i);
- zapewnienie „uodpornienia na zmiany klimatu” operacji polegającej na inwestycji w infrastrukturę o przewidywanej trwałości wynoszącej co najmniej pięć lat (art. 73 ust. 3 lit. j).

Motyw (60) przewiduje natomiast, że dokonując wyboru inwestycji, instytucja zarządzająca priorytetowo powinna traktować operacje odpowiadające założeniom zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”.

Przepis dotyczący uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej wyłącza możliwość wyboru projektów bezpośrednio powiązanych z taką opinią, tj. projektów, które miałyby zostać zrealizowane na podstawie prawa, co do którego Komisja ma wątpliwości opisane w uzasadnionej opinii wydanej na podstawie art. 258 TFUE. Może to dotyczyć m.in. inwestycji realizowanych na podstawie ustaw krajowych (np. Prawo budowlane, Prawo wodne). Dzieje się tak jeżeli w ocenie KE, wyrażonej w uzasadnionej opinii, ustawy te naruszają dyrektywy unijne, co z kolei stanowi uchybienie zobowiązaniom nałożonym na państwa członkowskie⁵¹. Instytucja zarządzająca będzie jednak mogła wybrać projekty, które rozwiązują problemy wskazane przez Komisję w takiej opinii, np. w sytuacji, kiedy uzasadniona opinia dotyczy konieczności wzmoczonej ochrony obszarów Natura 2000. W takim przypadku projekty służące wskazanemu celowi będą mogły zostać wybrane do wsparcia.

Zapewnienie „uodparniania na zmiany klimatu” (ang. *climate proofing*) pociąga za sobą konieczność stosowania odpowiednich kryteriów wyboru projektów w przypadku projektów infrastrukturalnych. W toku negocjacji przedstawiciele KE wyjaśnili, że państwa członkowskie mogą korzystać z krajowych wymogów i procedur w celu dokonania oceny czy inwestycja uwzględnia potencjalny wpływ zmian klimatycznych lub, jeśli takich nie ma, z wytycznych Komisji obowiązujących w okresie programowania 2014–2020.

Pojęcie „uodparniania na zmiany klimatu” zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 42 rozporządzenia ogólnego jako proces, którego celem jest zapewnienie, iż powstała infrastruktura została zaprojektowana i wykonana w sposób uwzględniający niekorzystny wpływ zmian klimatycznych, z zachowaniem zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”. Ponadto wymagane jest, aby wybierane były rozwiązania prowadzące do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, w tym dwutlenku węgla, w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r.

Zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” (ang. *energy efficient first*) zdefiniowano zarówno w art. 2 pkt 18 rozporządzenia ws. zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (2018/1999), jak również w rozporządzeniu ogólnym w art. 2 pkt 41, w związku z wdrażaniem polityki spójności.

Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu ogólnym zasada ta oznacza podejmowanie działań i wybieranie takich rozwiązań, które zwiększają efektywność, wydajność i skuteczność, zarówno po stronie popytu, jak i podaży energii. Definicja wskazuje dodatkowo, że przy podejmowaniu decyzji politycznych i inwestycyjnych należy w szczególności uwzględnić:

- racjonalne pod względem kosztów oszczędności końcowego zużycia energii;
- inicjatywy dotyczące reagowania na zapotrzebowanie, efektywniejszą konwersję i dystrybucję oraz efektywniejszy przesył energii.

Zgodnie z motywem (10) rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie zobowiązane są także wspierać działania, które nie czynią poważnych szkód dla celów środowiskowych.

⁵¹ Zgodnie z uzasadnioną opinią KE, dotyczącą niektórych polskich aktów prawnych (m.in. specustaw), akty te wykluczają ex lege możliwość zwrócenia się do sądu o przyznanie środków tymczasowych w stosunku do decyzji objętych przepisami dyrektywy OOS.

Zasada „nie czyn poważnych szkód” (ang. *do not significant harm*) została opisana w art. 17 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 2020/852, nazywanym rozporządzeniem ws. taksonomii, które weszło w życie w 2020 r. Rozporządzenie to systematyzuje m.in. przedsięwzięcia w zakresie łagodzenia i dostosowywania działalności gospodarczych do zmian klimatu. Zawarte w nim oraz w aktach delegowanych kryteria oceny i selekcji projektów nie mają jednak zastosowania do polityki spójności. Odniesienie do art. 17 rozporządzenia ws. taksonomii wskazuje, w jaki sposób powinna być rozumiana zasada „nie czyn poważnych szkód” w polityce spójności. Jednak szczegółowe kryteria jej zastosowania, także przy wyborze projektów, będą opracowane osobno, prawdopodobnie przez poszczególne państwa członkowskie.

W motywie (60) rozporządzenia wskazuje się, że wybór projektów może mieć charakter konkurencyjny albo niekonkurencyjny, przy czym – niezależnie od przyjętego sposobu wyboru operacji – stosowne kryteria muszą prowadzić m.in. do zwiększenia efektów wkładu unijnego i być zgodne z zasadami horyzontalnymi określonymi w art. 9 rozporządzenia.

Instytucja zarządzająca jest zobowiązana do wskazania przyszłemu beneficjentowi warunków wsparcia (art. 73 ust. 3), w tym oczekiwanych efektów oraz terminu ich uzyskania i planu finansowego. W przypadku stosowania uproszczonych metod rozliczeń, instytucja przedstawia także metody oszacowania kosztów projektu oraz warunki wypłaty wsparcia. W warunkach polskich dokument ten przybiera formę umowy lub decyzji o dofinansowaniu. Zawierają one odpowiednie wymogi co do sposobu realizacji projektów, będące konsekwencją przepisów i postanowień różnych dokumentów systemu realizacji programu (np. wytycznych dla instytucji uczestniczących we wdrażaniu programu).

Nowością w obecnej perspektywie są **operacje o znaczeniu strategicznym**. Tym samym, nowym obowiązkiem instytucji zarządzającej, wynikającym z art. 73 ust. 5 rozporządzenia ogólnego, jest zgłoszenie do KE istotnych informacji na temat tej operacji w terminie jednego miesiąca od daty jej wyboru.

Jednym z istotnych obowiązków instytucji zarządzającej jest **współpraca z komitetem monitorującym** (art. 75). Odbywa się ona m.in. poprzez dostarczanie danych związanych z realizacją programu, niezbędnych komitetowi do realizacji jego zadań, oraz przez informowanie komitetu o sposobie wprowadzenia w życie jego decyzji i rekomendacji.

W myśl art. 72 ust. 1 lit. e kolejnym szczególnym zadaniem instytucji zarządzającej jest **rejestrowanie i przechowywanie w formie elektronicznej danych dotyczących każdej operacji**, a także zapewnienie bezpieczeństwa, integralności i poufności danych oraz uwierzytelnianie użytkowników. Warto zwrócić uwagę, że działania te obejmują zbieranie informacji na temat beneficjentów rzeczywistych odbiorców finansowania, co jest nowym oczekiwaniem. Szczegółowe wymogi dla danych przechowywanych w formie elektronicznej określono w **załączniku XVII**.

Sprawowanie funkcji księgowej, to z kolei odpowiednik certyfikacji wydatków znanych z dwóch poprzednich perspektyw finansowych, który opisano w art. 76 rozporządzenia ogólnego.

Instytucja odpowiedzialna za księgowanie wydatków przygotowuje i przedkłada Komisji Europejskiej **wnioski o płatność** oraz sporządza **roczne zestawienie wydatków** (art. 76 ust. 1 lit. a oraz b dla programu, zgodnie z art. 63 ust. 5 lit. a rozporządzenia finansowego), będące częścią pakietu dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności. Na ich podstawie KE dokonuje płatności okresowych oraz płatności po zatwierdzeniu rocznego zestawienia wydatków na rzecz państwa członkowskiego. Przedkładając Komisji ww. dokumenty, instytucja poświadcza, że wnioski o płatność:

- wynikają z wiarygodnych systemów księgowych;
- powstały na podstawie zweryfikowanych przez instytucję zarządzającą dokumentów;
- wydatki umieszczone w rocznym zestawieniu wydatków są kompletne, rzetelne, prawdziwe i zostały poniesione zgodnie z przepisami oraz zasadami prawa unijnego i krajowego, mającymi zastosowanie do danego programu.

Komisja Europejska uwzględnia weryfikacje wydatków oraz wyniki audytów przeprowadzonych przez instytucję audytową.

Wnioski o płatność oraz roczne zestawienia wydatków są sporządzane zgodnie z art. 91 i art. 92 oraz odpowiednio z art. 98 rozporządzenia ogólnego, a także na podstawie wzorów określonych w załącznikach XXIII i XXIV.

Instytucja odpowiedzialna za księgowanie wydatków prowadzi elektroniczny rejestr wszystkich elementów zestawienia wydatków, w tym wniosków o płatność, jak również **ewidencję kwot wycofanych**. Jeśli w wyniku weryfikacji okaże się, że dla danego projektu określone wydatki niekwalifikowalne uznano nieprawidłowo za kwalifikowalne i na tej podstawie wypłacono środki, wówczas nienależnie wypłacone środki powinny zostać odzyskane od beneficjenta w całości bądź w części, a kolejne wnioski o płatność i zestawienia wydatków kierowane do KE właściwie skorygowane. Instytucja ta odpowiada także za przeliczanie na euro kwot wydatków poniesionych w złotówkach.

Rozporządzenie ogólne na okres programowania 2021–2027 stanowi zarazem, że funkcja księgowania nie może obejmować żadnych weryfikacji na poziomie beneficjenta.

19.5. INSTYTUCJA AUDYTOWA I AUDYTY W PROGRAMIE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 77 – funkcje instytucji audytowej,
- art. 78 – strategia audytu,
- art. 79 – audyt operacji,

- art. 80 – uregulowania dotyczące zasady jednego audytu.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 71 ust. 2 – podmioty uprawnione do prowadzenie audytu,
- załącznik XIX – wzór rocznej opinii audytowej,
- załącznik XX – wzór rocznego sprawozdania z kontroli,
- załącznik XXII – wzór strategii audytu.

Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1046 ws. zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii:

- art. 63 ust. 5 i 7 – dokumenty przekazywane do KE przez instytucję audytową.

2021/1060

Głównym zadaniem instytucji audytowej jest zapewnienie Komisji, że systemy zarządzania i kontroli działają skutecznie, a wydatki są dokonywane w sposób prawidłowy i zgodnie z prawem. W związku z tym, instytucja audytowa odpowiada za wykonywanie audytów systemu zarządzania i kontroli, audytów operacji oraz audytów rocznych zestawień wydatków na podstawie próby operacji, w oparciu o wydatki zadeklarowane do Komisji. Audyty wykonywane są z zachowaniem międzynarodowych standardów audytowych.

Zasady prowadzenia audytów operacji zostały określone w art. 79 rozporządzenia ogólnego.

Głównym celem prowadzenia audytów operacji jest weryfikacja legalności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych Komisji we wnioskach o płatność w danym roku obrachunkowym. **Audyty obejmują reprezentatywną próbę wydatków zadeklarowanych do Komisji**, wybraną za pomocą metod statystycznych lub, w przypadku populacji składającej się z mniej niż 300 elementów, losowo. Co do zasady są one przeprowadzane na podstawie dokumentów stanowiących ścieżkę audytu w projekcie. Mogą być jednak rozszerzone o kontrolę w miejscu realizacji projektu. Należy zwrócić uwagę na nowy przepis rozporządzenia ogólnego, który przewiduje, że **audyty wykonywane są w oparciu o regulacje obowiązujące w momencie dokonywania czynności w projekcie objętym audytem**. Audyt obejmuje bowiem elementy prawno-proceduralne, księgowo-finansowe, a w przypadku płatności ryczałtowych – sprawdzenie osiągniętych wskaźników produktu lub rezultatu.

Na podstawie wyników audytów operacji instytucja audytowa oblicza łączny poziom błędu, który – co do zasady – stanowi sumę przewidywanych błędów losowych w przeliczeniu na populację. Dokonuje również oceny wiarygodności systemu zarządzania i kontroli. Próg istotności dla wydatków audytowanych w każdym programie wynosi 2%, co oznacza, że w przypadku gdy łączny poziom błędu rezydualnego jest wyższy niż 2%, konieczne staje się zastosowanie odpowiednich korekt.

Audyty zestawień wydatków przeprowadza się w celu potwierdzenia ich kompletności, prawdziwości i rzetelności. Realizowane są poprzez audyt instytucji odpowiedzialnej

za księgowanie wydatków, na który składa się kontrola systemu księgowego oraz kontrola wydatków zadeklarowanych, kwot wycofanych i odzyskanych, zarejestrowanych w tym systemie księgowym. Realizując cele audytu zestawień wydatków, instytucja audytowa uwzględnia również wyniki audytów operacji.

2021/1060

Na podstawie wyników wymienionych rodzajów audytów (systemu, operacji i zestawień) instytucja audytowa sporządza dla każdego roku obrachunkowego dwa dokumenty przewidziane w treści art. 77 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, tj.:

- roczną opinię audytową, której wzór stanowi załącznik XIX,
- sprawozdanie z kontroli, którego wzór został zawarty w załączniku XX.

Dokumenty te mają być przekazywane do Komisji Europejskiej w ramach procesu przedkładania rocznych zestawień wydatków, począwszy od 2023 r.

Instytucja audytowa przygotowuje również strategię audytu, o której mowa w art.78, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku XXII do rozporządzenia ogólnego. Strategia obejmuje audyty systemów, w tym audyty nowo ustanowionych instytucji zarządzających i instytucji odpowiedzialnych za funkcję księgową, a także audyty operacji. Strategia podlega corocznej aktualizacji. Pierwsze audyty systemów w odniesieniu do nowo ustanowionych instytucji zostaną przeprowadzone w terminie 21 miesięcy od decyzji Komisji Europejskiej w przedmiocie zatwierdzenia programu, w którym wskazano te instytucje. Strategia zawiera m.in. metodykę prowadzenia audytów, metodę doboru próby operacji oraz plany audytów.

Ponadto w art. 80 rozporządzenia ogólnego zawarto postanowienia dotyczące **zasady jednokrotnego audytu**, zgodnie z którą Komisja i instytucja audytowa powinny unikać powielania audytów i weryfikacji zarządczych w odniesieniu do tych samych wydatków.

W perspektywie finansowej 2021–2027 funkcję instytucji audytowej pełni Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Rozwiązanie takie jest zapisane w ustawie wdrożeniowej.

19.6. WERYFIKACJA ZARZĄDCZA I AUDYTY INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 81 – weryfikacje zarządcze i audyty instrumentów finansowych.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 2 pkt 22 – definicja pojęcia „podmiot wdrażający instrument finansowy”,
- art. 71 – instytucje programu,

- art. 74 – zarządzanie programem przez instytucję zarządzającą,
- art. 77 oraz załącznik XXI – funkcje instytucji audytowej w zakresie prowadzenia audytu systemów i audytu operacji oraz wzór rocznego sprawozdania z audytu,
- art. 79 – audyt operacji,
- art. 83 – zaawansowane rozwiązania w zakresie proporcjonalności w odniesieniu do kontroli zarządczych i audytu.

Rozporządzenie finansowe:

- art. 63 ust. 3 – podstawa powołania instytucji zarządzającej oraz instytucji audytowej.

Artykuł 81 rozporządzenia ogólnego reguluje zasady prowadzenia weryfikacji zarządczych (ang. *management verifications*), o których mowa w art. 74 ust. 1 rozporządzenia oraz audytów (ang. *audits*), przywołanych w art. 77 i 79 rozporządzenia, w odniesieniu do projektów wdrażanych w formie instrumentów finansowych.

Omawiany przepis określa na poziomie jakich podmiotów mają odbywać się **weryfikacje zarządcze** na miejscu (ang. *on-the-spot verifications*), nazywane również kontrolami na miejscu albo kontrolami w miejscu realizacji projektu. Wskazano w nim, iż procedura kontroli zarządczej na miejscu może zostać przeprowadzana wyłącznie na poziomie podmiotu wdrażającego instrument finansowy bądź – w przypadku instrumentu finansowego polegającego na udzielaniu gwarancji (poręczeń) – na poziomie podmiotu udzielającego gwarantowanej (albo poręczanej) pożyczki.

Audyty systemu i operacji wiążą się z kolei z koniecznością sporządzania i dostarczania, przez instytucję audytową na rzecz Komisji Europejskiej, rocznej opinii z audytu oraz corocznego sprawozdania z kontroli, zgodnych ze wzorem zamieszczonym w załączniku XXI rozporządzenia. Podobnie jak w przypadku kontroli zarządczej na miejscu, audyty systemu i operacji odbywają się na poziomie podmiotu wdrażającego instrument finansowy albo – w przypadku instrumentu finansowego polegającego na udzielaniu gwarancji (poręczeń) – na poziomie podmiotu przyznającego gwarantowaną (poręczaną) pożyczkę.

Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 22 rozporządzenia ogólnego, za „**podmiot wdrażający instrument finansowy**” uznaje się podmiot prawa publicznego lub prywatnego, który realizuje zadania funduszu powierniczego lub funduszu szczegółowego. Tym samym, przez podmiot wdrażający określony instrument finansowy należy rozumieć – w przypadku modelu wdrażania z funduszem powierniczym (ang. *holding fund*) – zarówno ten fundusz, jak i wybrane przez niego podmioty wdrażające fundusz szczegółowy (pośredników finansowych), zaś w modelu bez funduszu powierniczego – wyłącznie podmioty wdrażające fundusz szczegółowy.

Z powyższego wynika, że ani **instytucje zarządzające**, ani **instytucje audytowe nie będą przeprowadzały odpowiednio kontroli zarządczych na miejscu bądź audytów na poziomie ostatecznych odbiorców wsparcia instrumentów finansowych**. Rolą instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie programem jest bowiem ustanowienie właściwych mechanizmów audytu.

Mają one gwarantować, że całość dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia kontroli prawidłowości wdrażania instrumentu, również przez ostatecznych odbiorców, będzie dostępna na szczeblu podmiotów wdrażających instrumenty finansowe lub podmiotów udzielających gwarantowanej/poręczonej pożyczki.

2021/1060

Zarówno instytucja zarządzająca, jak i instytucja audytowa mogą odstąpić od prowadzenia kontroli zarządczych na miejscu lub audytów w pełnym zakresie, opierając się na ocenach przekazywanych im przez zewnętrzne podmioty kontroli. Należy jednak mieć na uwadze różnice, jakie zachodzą w zakresie uprawnienia do nieprzeprowadzania kontroli przez instytucję zarządzającą, a prawem przyznanym w tej dziedzinie instytucji audytowej.

W odniesieniu do instytucji zarządzającej, prawodawca unijny przewiduje zwolnienie jej z obowiązku samodzielnej weryfikacji zarządczej na miejscu, przyznając możliwość oparcia się przez nią na wyniku kontroli dokonanej przez niezależny podmiot zewnętrzny. **W przypadku instytucji audytowej wskazuje się natomiast na możliwość uwzględnienia wyniku audytu przeprowadzonego przez audytora zewnętrznego**, który został wyznaczony do oceny audytowej przez podmiot wdrażający określony instrument finansowy, w celu zachowania ogólnej pewności. Uwzględnione przez instytucję audytową wyniki oceny audytora zewnętrznego mają pozwolić na ograniczenie zakresu własnych prac audytowych.

W odniesieniu do audytów przeprowadzanych na poziomie podmiotów udzielających gwarantowanych/poręczanych pożyczek przyjęto inne rozwiązanie. Instytucje odpowiedzialne za audyty programów mogą dokonywać audytów na poziomie tych podmiotów wyłącznie w razie wystąpienia przynajmniej jednej z następujących okoliczności:

- odpowiednie dokumenty potwierdzające wykorzystanie wsparcia z instrumentu finansowego nie są dostępne na poziomie instytucji zarządzającej lub organów wdrażających instrument finansowy,
- istnieją dowody potwierdzające, że dokumenty dostępne na poziomie instytucji zarządzającej lub na poziomie instytucji wdrażających instrumenty finansowe nie stanowią prawdziwego i rzetelnego zapisu udzielonego wsparcia.

W każdym przypadku prowadzenia kontroli zarządczej na miejscu bądź audytu przez podmiot zewnętrzny, podmiot taki musi dysponować niezbędnymi kompetencjami, pozwalającymi na podejmowanie działań w zakresie kontroli. Instytucja zarządzająca lub instytucja audytowa, są zobligowane do posiadania wszelkich danych potwierdzających, że podmiot przeprowadzający odpowiednio kontrolę w miejscu realizacji projektu lub audyt dysponuje odpowiednimi kwalifikacjami.

Zgodnie z omawianym przepisem, **jeśli podmiotem wdrażającym instrument finansowy jest Europejski Bank Inwestycyjny lub inna międzynarodowa instytucja finansowa**, w której państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, **zarówno instytucja zarządzająca, jak i instytucja audytowa nie są uprawnione do przeprowadzania kontroli na miejscu, ani audytów na poziomie tych podmiotów.** Jednakże instytucje te dysponują kompetencją

do przeprowadzania kontroli i audytów pośredników finansowych, wybieranych przez EBI lub pozostałe międzynarodowe instytucje finansowe do wdrażania instrumentów finansowych.

EBI lub międzynarodowa instytucja finansowa, w której państwo członkowskie ma swoje akcje lub udziały, może wybrać inne podmioty do pełnienia roli pośredników finansowych. Wtedy zarówno **instytucja zarządzająca, jak i instytucja audytowa są uprawnione do prowadzenia kontroli na miejscu bądź audytu jedynie na poziomie tych podmiotów**. Europejski Bank Inwestycyjny oraz międzynarodowe instytucje finansowe zostały zobowiązane do dostarczania instytucji zarządzającej sprawozdań z kontroli wraz z każdym wnioskiem o płatność. Natomiast w zakresie audytu, podmioty te przekazują Komisji Europejskiej i instytucji audytowej do końca danego roku kalendarzowego, roczne raporty audytowe, sporządzane przez niezależnych audytorów. Kompletny raport powinien zawierać informacje odnoszące się do elementów wymienionych w załączniku XXI do rozporządzenia ogólnego. Przekazany w ten sposób przez audytora zewnętrzny raport stanowi podstawę przeprowadzenia audytu przez instytucję audytową.

Europejski Bank Inwestycyjny i pozostałe międzynarodowe instytucje finansowe zostały ponadto zobowiązane do dostarczenia instytucjom w programie (ang. *programme authorities*) wszelkich dokumentów niezbędnych do wypełniania przez te instytucje ich funkcji w ramach programu. W art. 71 rozporządzenia ogólnego, prawodawca unijny precyzuje, że przez „instytucję programu” należy rozumieć instytucję zarządzającą (ewentualnie instytucje pośredniczące), a także instytucję audytową.

19.7. ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE WZMOCNIONEJ PROPORCJONALNOŚCI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 83 – zaawansowane rozwiązania w zakresie proporcjonalności,
- art. 84 – warunki stosowania zaawansowanych rozwiązań w zakresie proporcjonalności,
- art. 85 – dostosowania podczas okresu programowania.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 74 ust. 1–2 – zadania związane z zarządzaniem programem.

„Zaawansowane rozwiązania w zakresie proporcjonalności”, o których mowa w art. 83 rozporządzenia ogólnego, **oznaczają przesunięcie odpowiedzialności za skuteczność kontroli na państwo członkowskie**, przy jednoczesnym ograniczeniu działań kontrolnych Komisji Europejskiej do niezbędnego minimum. Dodatkowo państwo członkowskie może wdrożyć

system kontroli, bazując wyłącznie na regulacjach krajowych oraz dokonać proporcjonalnego zmniejszenia liczby prowadzonych weryfikacji.

Omawiany mechanizm znany był już w perspektywie finansowej 2007-2013, kiedy funkcjonował pod nazwą „paktów zaufania”. Była to inicjatywa Komisji Europejskiej, która wyrażała zaufanie do systemu zarządzania i kontroli funkcjonującego w państwie członkowskim, jednak nie wiązała się z daleko posuniętymi ułatwieniami w funkcjonowaniu systemu kontroli.

W rozporządzeniu ogólnym wskazano kryteria warunkujące możliwość zastosowania zaawansowanych rozwiązań w zakresie proporcjonalności. Państwo członkowskie może podjąć decyzję o wzmocnionej współpracy pod warunkiem, że w ocenie Komisji Europejskiej, przez 2 kolejne lata, system zarządzania i kontroli działał skutecznie, a łączny poziom błędów dla programu był w tym okresie niższy niż 2%. Komisja oceniając funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli bierze pod uwagę udział państwa członkowskiego we wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej. Ww. rozwiązania można zastosować od początku roku obrachunkowego następującego po roku, w którym państwo członkowskie powiadomiło Komisję o swojej decyzji w tym przedmiocie.

Reguły systemu kontroli w ramach zaawansowanych rozwiązań w zakresie proporcjonalności przewidują, że:

- kontrole zarządcze mogą być prowadzone na zasadach określonych przez państwo członkowskie, z pominięciem art. 74 ust. 1 i 2 rozporządzenia ogólnego; kontrole te mogą być dokonywane przez podmioty zewnętrzne – spoza systemu zarządzania i kontroli, pod warunkiem, że instytucja zarządzająca posiada wystarczające dowody kompetencji tych podmiotów;;
- instytucja audytowa nie musi przeprowadzać audytów systemu; audyty operacji mogą być prowadzone na próbie statystycznej obejmującej 30 operacji w programie (lub proporcjonalnie mniejszej, wybranej metodą niestatystyczną, gdy liczba operacji jest niższa niż 300);
- audyty prowadzone przez KE ograniczają się do przeglądu prac instytucji audytowej pod kątem oceny prawidłowości przeprowadzonych czynności.

W przypadku gdy z audytów Komisji lub instytucji audytowej odnoszących się do dwóch kolejnych lat obrachunkowych wynika, że system zarządzania i kontroli nie spełnia już warunków określonych w art. 83 rozporządzenia ogólnego, Komisja może uniemożliwić państwu członkowskiemu dalsze stosowanie mechanizmu wzmocnionej proporcjonalności.

20. ZARZĄDZANIE FINANSOWE

20.1. ZOBOWIĄZANIA I PŁATNOŚCI

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (67) – uproszczony system płatności zaliczkowych,
- motyw (68) – wstrzymanie 5% wypłacanej kwoty do momentu rozliczenia rocznego zestawienia wydatków,
- art. 36 – pomoc techniczna państw członkowskich,
- art. 86 – zobowiązania budżetowe,
- art. 87 – stosowanie euro,
- art. 88 – zwrot środków,
- art. 89 – rodzaje płatności,
- art. 90 – płatności zaliczkowe,
- art. 91 – wnioski o płatność,
- art. 92 – szczególne elementy dotyczące instrumentów finansowych we wnioskach o płatność,
- art. 93 – wspólne zasady dotyczące płatności,
- art. 94 – wkład Unii w oparciu o stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe i stawki ryczałtowe,
- art. 95 – wkład Unii w oparciu o finansowanie niepowiązane z kosztami,
- art. 96 – wstrzymanie terminu biegu płatności,
- art. 97 – zawieszenie płatności,
- załącznik XXIII – wzór wniosku o płatność.

Rozporządzenie finansowe:

- art. 63 ust. 5 – 7 – zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi,
- art. 98 – ustalanie należności,
- art. 100 – upoważnienie do odzyskiwania środków,
- art. 102 – odzyskiwanie przez potrącenie.

Rozporządzenie nr 2021/1059 ws. EWT (Interreg):

- art. 51 – płatności i płatności zaliczkowe.

Zgodnie z **art. 86 rozporządzenia ogólnego** decyzja zatwierdzająca program, od momentu powiadomienia o niej zainteresowanego państwa członkowskiego, stanowi zobowiązanie prawne wobec tego państwa członkowskiego. **Wkład Unii w realizację programu przedstawia się w rozbiciu na fundusze i na poszczególne lata (od 2021 do 2027)**. W przypadku programów w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” kwota odpowiadająca 50% alokacji programu na lata 2026 i 2027 stanowi **tzw. kwotę elastyczności**. Ostatecznie przydzielana jest ona na program dopiero po przyjęciu decyzji Komisji w sprawie przeglądu śródkresowego. Wszelkie kwoty określone w programie, raportowane do Komisji oraz deklarowane Komisji przez państwa członkowskie są wyrażone w euro (**art. 87**).

Art. 88 rozporządzenia ogólnego reguluje kwestię zwrotu środków do Komisji. Zgodnie z tym przepisem, wszelkich zwrotów należnych budżetowi Unii dokonuje się przed terminem płatności wskazanym w nakazie odzyskania środków. Wspomniany termin płatności to ostatni dzień drugiego miesiąca po wydaniu nakazu odzyskania środków. W przypadku opóźnienia w spłacie będą naliczane **odsetki z tytułu zwłoki**, liczone od dnia wymagalności do dnia faktycznej płatności. Oprocentowanie takich odsetek wynosi półtora punktu procentowego powyżej stopy stosowanej przez Europejski Bank Centralny w jego operacjach refinansowych w pierwszym dniu roboczym miesiąca, w którym przypada termin płatności. W praktyce omawiany przepis dotyczyć może m.in. tych środków należnych budżetowi Unii z tytułu rozliczenia rocznego zestawienia wydatków, które nie zostaną rozliczone w drodze odpowiedniego pomniejszenia płatności należnych państwu członkowskiemu.

Zgodnie z art. 89 rozporządzenia ogólnego, w ramach WRF 2021–2027, podobnie jak w perspektywie 2014–2020, płatności na rzecz państw członkowskich przekazywane będą w trzech formach: płatności zaliczkowych, płatności okresowych i płatności stanowiących rozliczenie roku obrachunkowego. **Płatności zaliczkowe** dla każdego funduszu są wypłacane w rocznych ratach przed dniem 1 lipca każdego roku w latach 2021 oraz 2024–2026 w kwocie wynoszącej 0,5% alokacji programu, natomiast zaliczki wypłacone w latach 2022 oraz 2023 są wyższe i wynoszą 1% alokacji programu („pierwotne” 0,5% alokacji oraz dodatkowe 0,5% przyznane w ramach FAST-CARE). W sytuacji przyjęcia programu po 1 lipca 2021 r. wcześniejsze, „zaległe” raty zostaną wpłacone w roku przyjęcia programu. W programach Interreg kwoty zaliczek są wyższe i wynoszą 1% alokacji funduszu w latach 2021–2022 oraz 3% w latach 2023–2026. Oddzielne zasady dotyczą także funduszy DG Home.

Zaliczki („pierwotne”, czyli w kwocie wynoszącej 0,5% alokacji programu – tj. bez dodatkowej zaliczki przyznanej w ramach FAST-CARE, a dotyczącej 2022 r.) wypłacone w dwóch pierwszych latach wdrażania (tj. 2021 i 2022) będą rozliczane analogicznie jak zaliczki roczne w perspektywie 2014–2020, czyli przy zamykaniu pierwszego roku obrachunkowego kończącego się 30 czerwca 2022 r. Kolejne cztery zaliczki, przekazane w latach 2023–2026, a także dodatkowa zaliczka dotycząca roku 2022 r. wynikająca z FAST-CARE, mogą zostać wydatkowane przez państwo członkowskie później i podlegają rozliczeniu w momencie zamykania ostatniego roku obrachunkowego (1 lipca 2029–30 czerwca 2030 r.).

W porównaniu do okresu 2014–2020 kwota płatności zaliczkowych uległa istotnemu zmniejszeniu: z 22,25% alokacji do zaledwie pierwotnie 3%, a po nowelizacji FAST-CARE 4% alokacji (Interreg: 14%). **Zmieniły się także zasady rozliczania zaliczek:**

- zaliczki rozliczane w reżimie właściwych lat obrachunkowych – odpowiednik zaliczek rocznych znanych z perspektywy 2014–2020 – w wysokości 0,5% przekazywane będą jedynie na początku okresu wdrażania (2021 i 2022);
- zaliczki rozliczane dopiero w ostatnim roku obrachunkowym – odpowiednik zaliczek początkowych z lat 2014–2016 – przekazywane będą później (2023–2026) oraz dodatkowo w wysokości 0,5% w latach 2022–2023.

Podobnie jak w poprzedniej perspektywie, wszelkie **odsetki narosłe z tytułu płatności zaliczkowych** należy wykorzystać w ramach danego programu, analogicznie do środków unijnych i uwzględnić w rocznym zestawieniu wydatków za ostatni rok obrachunkowy.

Art. 91 rozporządzenia ogólnego określa zasady przekazywania oraz zakres wniosków o płatność przesyłanych do Komisji Europejskiej. Podobnie jak w perspektywie 2014–2020 wydatki wykazywane we wniosku o płatność dotyczą aktualnego roku obrachunkowego. Przedstawiane są one w rozbiciu na priorytety i kategorie regionów (jeśli taki podział ma zastosowanie do danego funduszu). Obejmują całkowitą kwotę wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjentów i opłaconych w ramach realizowanych operacji oraz odpowiadającą im kwotę wydatków publicznych. **Dodatkowo we wniosku (którego wzór określony jest w załączniku XXIII rozporządzenia ogólnego) wyodrębniona będzie informacja dotycząca:**

- wydatków pomocy technicznej rozliczanych zgodnie z art. 36 ust. 5 lit. b) rozporządzenia ogólnego, tj. wyliczanych jako określony procent wydatków kwalifikowalnych;
- wkładów unijnych rozliczanych z Komisją w trybie przewidzianym w art. 51 rozporządzenia ogólnego, tj. w oparciu o ustalone stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe lub stawki ryczałtowe, zgodnie z art. 94, lub tzw. finansowanie niezwiązane z kosztami zgodnie z art. 95.

We wniosku powinny być wykazane wydatki związane z celami szczegółowymi, dla których spełnione są **warunki podstawowe**. Wykazane muszą być także wydatki dotyczące projektów powiązanych z celami szczegółowymi, dla których warunki podstawowe nie są spełnione, ale które przyczyniają się do spełnienia warunków podstawowych.

W odrębnej tabeli należy wykazać kumulatywnie (od początku wdrażania programu) oraz w rozbiciu na priorytety i kategorie regionów kwalifikowalne oraz publiczne wydatki:

- związane z celami szczegółowymi, dla których spełnione są warunki podstawowe, oraz wydatki dotyczące projektów powiązanych z celami szczegółowymi, dla których warunki podstawowe nie są spełnione, ale które przyczyniają się do spełnienia warunków podstawowych;

- związane z celami szczegółowymi, dla których niespełnione są warunki podstawowe, z wyłączeniem tych wydatków, które przyczyniają się do spełnienia warunków podstawowych.

2021/1060

Podobnie jak w perspektywie 2014–2020 we wniosku o płatność **można wykazać zaliczki wypłacone na rzecz beneficjentów przez podmioty udzielające pomocy publicznej**. Muszą być tu spełnione łącznie trzy szczegółowe warunki dotyczące wspomnianych zaliczek, określone w art. 91 ust. 5 rozporządzenia ogólnego:

- odpowiednie zabezpieczenie zaliczki;
- nieprzekroczenie przez certyfikowaną zaliczkę 40% kwoty dofinansowania przyznanego w umowie;
- obowiązek pokrycia zaliczki opłaconymi fakturami lub dokumentami równorzędnymi najpóźniej w ciągu trzech lat następujących po płatności zaliczki.

Inaczej niż w perspektywie 2014–2020 możliwość ta nie dotyczy pomocy opartej na *de minimis*.

Zaliczki wypłacone na rzecz beneficjentów przez podmioty udzielające pomocy publicznej i certyfikowane do KE podlegać będą szczególnym zasadom monitorowania. W każdym wniosku o płatność obejmującym takie zaliczki wyodrębnić należy:

- łączną kwotę wypłaconą z programu jako zaliczki;
- kwotę, która została rozliczona wydatkami poniesionymi przez beneficjentów w terminie 3 lat od dnia wypłaty zaliczki;
- kwotę, która nie została rozliczona wydatkami poniesionymi przez beneficjentów i dla której okres trzech lat jeszcze nie upłynął.

Należy także pamiętać, że zgodnie z art. 91 ust. 6, warunkiem certyfikacji wydatków poniesionych w ramach projektów z pomocą publiczną jest wypłata beneficjentom należnego im dofinansowania ze środków publicznych.

Zgodnie z przepisami art. 91 ust. 1, **wnioski o płatność dotyczą jednego funduszu i mogą być przesyłane do KE co najwyżej sześć razy w ramach danego roku obrachunkowego**, po jednym wniosku w okresie pomiędzy wskazanymi datami: 28 lutego, 31 maja, 31 lipca, 31 października, 30 listopada i 31 grudnia (przepis ten nie obejmuje programów Interreg).

Artykuł 92 rozporządzenia ogólnego określa szczególne zasady deklarowania wydatków dotyczących instrumentów finansowych (IF). W ramach pierwszego wniosku do KE, obejmującego wydatki danego instrumentu, zadeklarować można pierwszą transzę, która zasilą instrument, w wysokości nie przekraczającej 30% wkładu z programu dla danego instrumentu określonego w umowie o dofinansowanie.

Opisany mechanizm zapewnia środki niezbędne na rozpoczęcie działalności inwestycyjnej przez podmiot wdrażający instrument finansowy. Kwoty ujęte w kolejnych wnioskach o płatność złożonych do Komisji obejmują już wyłącznie wydatki kwalifikowalne, o których

mowa w art. 68 ust. 1 rozporządzenia ogólnego (np. kwoty pożyczek i wsparcia kapitałowego wypłaconego odbiorcom, kwalifikowalne koszty i opłaty za zarządzanie). Kwota transzy, która zasiliła instrument i która została zadeklarowana do KE powinna zostać rozliczona wydatkami kwalifikowalnymi nie później niż w ostatnim roku obrachunkowym. Wniosek o płatność do Komisji zawiera dedykowaną tabelę, w której prezentuje się, w rozbiciu na priorytety i kategorie regionów, kwoty transz, które zasiliły instrumenty finansowe (wraz z odpowiadającym im wkładem publicznym) oraz kwoty wydatków kwalifikowalnych i publicznych rozliczające wspomnianą transzę.

W porównaniu do perspektywy 2014–2020 zaszły zatem istotne zmiany w zakresie certyfikacji IF. W poprzednim okresie można było certyfikować kolejne transze do wysokości 25% kwoty umowy. Warunek stanowiło rozliczenie wydatkami kwalifikowalnymi określonego procenta certyfikowanych wcześniej transz.

Zgodnie z art. 93 rozporządzenia ogólnego Komisja, z zastrzeżeniem dostępnych środków, dokonuje płatności okresowych nie później niż 60 dni od daty otrzymania wniosku o płatność. Komisja refunduje w ramach płatności okresowych **95% kwoty** (w okresie 2014–2020 było to 90%) wynikającej z iloczynu:

- stopy dofinansowania dla danego priorytetu, ustanowionej w decyzji o przyjęciu programu i
- kwoty wydatków kwalifikowanych (w przypadku polskich programów krajowych i regionalnych całkowitych wydatków kwalifikowalnych, tj. zarówno publicznych jak i prywatnych) poniesionych w ramach tego priorytetu i uwzględnionych we wnioskach o płatność.

Pozostałe 5% należne państwu członkowskiemu będzie wypłacane po zatwierdzeniu odpowiedniego rocznego zestawienia wydatków, w ramach procedury określonej w art. 98-100. **Łączna kwota wsparcia z funduszy, wypłaconego przez Komisję w ramach danego priorytetu nie może przekroczyć żadnej z następujących kwot (art. 93 ust. 5):**

- kwoty wkładu publicznego zadeklarowanego we wnioskach o płatność,
- dofinansowania unijnego wypłaconego beneficjentom,
- kwoty, o którą wnioskuje państwo członkowskie.

Art. 93 ust. 6 **rozporządzenia ogólnego** definiuje **warunki umożliwiające zwiększenie o 10 pp. stopy współfinansowania** danego priorytetu.

Art. 94 i 95 **rozporządzenia ogólnego** wprowadzają **dwa nowe, niestosowane dotychczas w ramach polityki spójności mechanizmy rozliczeń pomiędzy państwem członkowskim a Komisją**, tj. metodę opartą o ustalone standardowe stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe lub stawki ryczałtowe (art. 94) oraz tzw. finansowanie niezwiązane z kosztami (art. 95).

Zgodnie z art. 94, Komisja może dokonać płatności wkładu unijnego na rzecz programu, wyliczonych na podstawie stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych zatwierdzonych decyzją Komisji, zgodnie z ust. 2 lub określonych w specjalnym akcie

delegowanym. Aby skorzystać z możliwości przewidzianych w niniejszym przepisie, państwa członkowskie muszą zadeklarować gotowość stosowania opisanego mechanizmu w momencie przedkładania programu lub wraz z wnioskiem o zmianę programu.

2021/1060

Kwoty i stawki proponowane przez państwo członkowskie są określane na podstawie:

- rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metody obliczeń, opartej o dostępne dane statystyczne, inne obiektywne informacje lub ekspertyzy, zweryfikowane dane historyczne lub informacje wynikające z przyjętej praktyki księgowania kosztów;
- projektów budżetów;
- przepisów dotyczących stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych lub stawek ryczałtowych stosowanych w politykach Unii dla projektów podobnego rodzaju operacji;
- przepisów dotyczących stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych lub stawek ryczałtowych stosowanych przez państwo członkowskie dla projektów podobnego rodzaju.

Niezależnie od powyższego, **Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktu delegowanego na podstawie art. 114, w którym określi katalog kosztów jednostkowych, płatności ryczałtowych i stawek ryczałtowych** możliwych do stosowania na poziomie unijnym.

Omawiany przepis dotyczy **mechanizmu rozliczeń pomiędzy państwem członkowskim a Komisją**. W przypadku wdrożenia tego mechanizmu, państwo członkowskie może wybrać dowolną formę rozliczeń z beneficjentami, tj. pomiędzy oparciem płatności realizowanych na rzecz beneficjentów o wydatki rzeczywiście poniesione, jak i rozliczać się z nimi w oparciu o tzw. metody uproszczone. Co istotne, w przypadku zastosowania tej formy rozliczeń z Komisją, audyty Komisji lub państw członkowskich oraz kontrole zarządcze przeprowadzane przez państwa członkowskie mają na celu wyłącznie sprawdzenie, czy spełnione zostały warunki wypłaty środków przez Komisję.

Art. 95 rozporządzenia ogólnego wprowadza kolejną dopuszczalną formę rozliczeń z Komisją, jaką jest tzw. finansowanie niepowiązane z kosztami. W tym przypadku wypłata części lub całości dofinansowania unijnego należnego państwu członkowskiemu w ramach danego priorytetu uzależniona jest od spełnienia określonych warunków lub osiągnięcia ustalonych wcześniej wyników. Aby skorzystać z możliwości przewidzianych w niniejszym przepisie państwa członkowskie muszą zadeklarować gotowość stosowania opisanego mechanizmu w momencie przedkładania programu lub wraz z wnioskiem o zmianę programu.

Propozycja wdrożenia omawianego mechanizmu powinna zawierać m.in.:

wskazanie priorytetu i całkowitej kwoty objętej finansowaniem niezwiązanym z kosztami wraz z opisem rodzaju operacji objętych takim finansowaniem;

- opis warunków, które mają być spełnione, lub wyników, które mają być osiągnięte, wraz z harmonogramem;
- harmonogram i kwoty płatności dokonywanych przez Komisję w powiązaniu z osiąganymi postępami w spełnianiu warunków lub osiąganiu rezultatów;

- opis mechanizmów dokonywania ewentualnych korekt;
- mechanizm weryfikacji spełnienia warunków oraz osiągnięcia założonych wyników;
- opis rozwiązań zapewniających wymagany ślad audytowy;
- przewidziany mechanizm rozliczeń z beneficjentami w zakresie wydatków rozliczanych z Komisją w oparciu o finansowanie niezwiązane z kosztami.

2021/1060

Art. 96 rozporządzenia ogólnego określa warunki wstrzymania płatności przez Komisję.

Zgodnie z tym przepisem, Komisja może wstrzymać bieg terminu płatności (z wyjątkiem płatności zaliczkowych) na maksymalny okres sześciu miesięcy, jeżeli spełniona jest przynajmniej jedna z następujących przesłanek:

- istnieją dowody sugerujące poważne uchybienie, w przypadku którego nie podjęto działań naprawczych;

Komisja musi przeprowadzić dodatkowe weryfikacje po otrzymaniu informacji, że wydatki wykazane w przesłanym wniosku o płatność mogą być nieprawidłowe.

Państwo członkowskie może zgodzić się na przedłużenie okresu wstrzymania płatności o dodatkowe trzy miesiące.

Komisja ogranicza wstrzymanie płatności jedynie do części płatności odpowiadającej wydatkom, w odniesieniu do których istnieją wskazane wyżej przesłanki. KE jest zobowiązana poinformować na piśmie państwo członkowskie oraz instytucję zarządzającą o przyczynie wstrzymania biegu terminu płatności i zwrócić się do nich o podjęcie działań naprawczych. Komisja przerywa wstrzymanie biegu terminu płatności niezwłocznie po podjęciu działań naprawczych.

Art. 97 rozporządzenia ogólnego reguluje kwestię zawieszenia płatności. Zgodnie z tym przepisem Komisja może zawiesić całość lub część płatności należnych państwu członkowskiemu (z wyjątkiem płatności zaliczkowych), po umożliwieniu państwu członkowskiemu przedstawienia swoich zastrzeżeń, jeżeli spełniona jest jedna z poniższych przesłanek:

- państwo członkowskie nie podjęło niezbędnych działań naprawczych w sytuacji wstrzymania płatności na podstawie art. 96;
- występują poważne uchybienia;
- wydatek ujęty we wniosku o płatność związany jest z nieprawidłowością, która nie została skorygowana;
- istnieje uzasadniona opinia Komisji w kwestii uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 258 TFUE (państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów), która zagraża legalności i prawidłowości wydatków.

Komisja znosi zawieszenie całości lub części płatności, gdy państwo członkowskie podejmie niezbędne środki zaradcze. Przepisy dotyczące EFMRA mogą określać szczegółowe podstawy

zawieszenia płatności związanych z nieprzestrzeganiem przepisów mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

20.2. ROCZNE ZESTAWIENIA WYDATKÓW

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (69) – uproszczenie procedury corocznego zatwierdzania zestawień wydatków,
- motyw (70) – proporcjonalne środki na szczeblu państw członkowskich i Komisji służące ochronie interesów finansowych i budżetu Unii,
- art. 98 – treść i przedkładanie zestawień wydatków,
- art. 99 – badanie zestawień wydatków,
- art. 100 – obliczanie salda,
- art. 101 – procedura badania zestawień wydatków,
- 102 – postępowanie kontrydiktoryjne dotyczące badania zestawień wydatków,
- załącznik XVIII – wzór deklaracji zarządczej,
- załącznik XIX – wzór rocznej opinii audytowej,
- załącznik XX – wzór rocznego sprawozdania kontroli,
- załącznik XXIV – wzór zestawienia wydatków.

Rozporządzenie finansowe:

- art. 63 ust. 5-7 – zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi,
- art. 98 – ustalanie należności,
- art. 100 – upoważnienie do odzyskiwania środków,
- art. 177 – przepisy Światowej Organizacji Handlu dot. zamówień.

Zgodnie z art. 63 rozporządzenia finansowego oraz z artykułem 98 rozporządzenia ogólnego do 15 lutego każdego roku „n”, od 2023 r. do 2031 r. włącznie, wyznaczone organy państwa członkowskiego zobowiązane są przedstawić Komisji:

- zestawienie wydatków poniesionych w ramach programu w roku obrachunkowym obejmującym okres od 1 lipca roku n-2 do 30 czerwca roku n-1 (zgodne ze wzorem określonym w załączniku XXIV);

- deklarację zarządczą, o której mowa w art. 74, ust. 1 lit. f), zgodnie ze wzorem określonym w załączniku XVIII;
- opinię audytową, o której mowa w art. 77, ust. 3 lit. a), zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku XIX;
- roczne sprawozdanie z kontroli, o którym mowa w art. 77 ust. 3 lit. b), zgodnie ze wzorem określonym w załączniku XX, które powinno zawierać elementy wskazane art. 63 ust. 5 lit. b) rozporządzenia finansowego, w tym analizę charakteru i zakresu błędów i uchybień stwierdzonych w systemach, jak również podjętych lub planowanych działań naprawczych.

2021/1060

Na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, termin przesłania pakietu dokumentów może zostać przedłużony przez Komisję do 1 marca.

Zestawienie wydatków zawiera informację o:

- całkowitej kwocie wydatków kwalifikowalnych i kwocie odpowiadających im wydatków publicznych zadeklarowanych do Komisji w omawianym roku obrachunkowym, a także o kwocie wydatków w ramach pomocy technicznej rozliczanych zgodnie z art. 36 ust. 5 lit. b), tj. wyliczanych jako określony procent wydatków kwalifikowalnych;
- kwotach wycofanych w roku obrachunkowym;
- kwotach środków publicznych wypłaconych do instrumentów finansowych na mocy art. 92 rozporządzenia ogólnego oraz kwotach wypłaconych i certyfikowanych zaliczek w ramach projektów pomocy publicznej;
- wyjaśnienie wszelkich różnic między kwotami zadeklarowanymi w rocznym zestawieniu wydatków, a kwotami zadeklarowanymi we wnioskach o płatność przesłanych do KE w danym roku obrachunkowym.

Powyższe dane przedstawiane są w rozbiciu na priorytety i kategorie regionów (jeśli taki podział ma zastosowanie do danego funduszu). **Dodatkowo w zestawieniu wyodrębnia się wydatki:**

- związane z celami szczegółowymi, dla których spełnione są warunki podstawowe, oraz wydatki dotyczące projektów powiązanych z celami szczegółowymi, dla których warunki podstawowe nie są spełnione, ale które przyczyniają się do spełnienia warunków podstawowych;
- związane z celami szczegółowymi, dla których niespełnione są warunki podstawowe, z wyłączeniem tych wydatków, które przyczyniają się do spełnienia warunków podstawowych.

Zakres danych prezentowanych w rocznym zestawieniu wydatków jest zbliżony do zakresu znanego z perspektywy 2014–2020, a główne różnice dotyczą:

- braku konieczności prezentowania informacji o kwotach odzyskanych, kwotach do odzyskania oraz dotyczących nieściągalnych należności;

- konieczności prezentowania wydatków w rozbiciu na te związane z celami szczegółowymi, dla których warunki podstawowe zostały lub nie zostały spełnione.

Przygotowując roczne zestawienie wydatków państwa członkowskie w szczególności pomniejszając kwoty wydatków zadeklarowane w roku obrachunkowym o:

- nieprawidłowe wydatki, które zostały poddane korektom finansowym zgodnie z art. 103 rozporządzenia ogólnego;
- wydatki, które są przedmiotem trwającej oceny ich legalności i prawidłowości;
- inne korekty niezbędne do obniżenia do 2% poziomu błędu rezydualnego w wydatkach zadeklarowanych w zestawieniu wydatków (błąd przekraczający poziom 2% jest niedopuszczalny i oznacza brak możliwości akceptacji takiego zestawienia przez KE).

Państwo członkowskie ma możliwość zastąpienia nieprawidłowych kwot wydatków wykrytych przez nie w przesłanym już do Komisji rocznym zestawieniu wydatków. Warunkiem takiego zastąpienia jest odpowiednie skorygowanie kwot deklarowanych we wnioskach o płatność do KE w kolejnym roku obrachunkowym oraz zadeklarowanie nowych, prawidłowych wydatków.

Art. 99–102 rozporządzenia ogólnego określają procedurę zatwierdzania rocznych zestawień wydatków, analogiczną do funkcjonującej w perspektywie 2014–2020. Zgodnie z art. 99 Komisja weryfikuje i zatwierdza zestawienia do dnia 31 maja roku następującego po zakończeniu roku obrachunkowego, chyba że zastosowanie znajdzie art. 102.

Art. 100 określa sposób kalkulacji salda. KE wylicza kwotę wkładu unijnego należnego państwu członkowskiemu jako iloczyn kwoty wydatków kwalifikowalnych, wykazanych w rocznym zestawieniu wydatków, oraz procentowego poziomu dofinansowania unijnego danego priorytetu. Następnie od wspomnianej kwoty odejmuje się kwoty płatności okresowych wypłaconych w danym roku obrachunkowym oraz kwoty zaliczek rocznych (dotyczy zaliczek wypłaconych w dwóch pierwszych latach wdrażania, tj. 2021 i 2022). W przypadku gdy kwota tak wyliczonej różnicy jest dodatnia, KE dokonuje stosownej płatności na rzecz państwa członkowskiego przed 1 lipca, jeśli ujemna – podlega ona zwrotowi przez państwo członkowskie do Komisji. KE wydaje wówczas nakaz odzyskania środków, który jest wykonywany – w miarę możliwości – poprzez potrącenie z kwot należnych państwu członkowskiemu w ramach kolejnych płatności okresowych z danego programu. Takie odzyskanie środków przez KE nie stanowi korekty finansowej i nie zmniejsza wsparcia z funduszy dla programu.

Art. 101 i 102 regulują kwestię procedury kontradyktoryjnej związanej z akceptacją rocznego zestawienia wydatków. Art. 101 stanowi, że wspomniana procedura ma zastosowanie gdy:

- instytucja audytowa przedstawiła opinię audytową z zastrzeżeniem lub negatywną w wyniku zastrzeżeń dotyczących kompletności, rzetelności i prawdziwości rocznego zestawienia wydatków;
- Komisja posiada dowody poddające w wątpliwość opinię audytową „bez zastrzeżeń”.

Art. 102 określa przebieg procedury kontryktoryjnej. Jeżeli instytucja audytowa przedstawiła opinię audytową z zastrzeżeniem lub negatywną w związku z wątpliwościami dotyczącymi kompletności, rzetelności i prawdziwości rocznego zestawienia wydatków, Komisja zwraca się do państwa członkowskiego o dokonanie przeglądu i ewentualną korektę rocznego zestawienia wydatków oraz ponowne przedłożenie pakietu dokumentów, o których mowa w art. 98 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, w ciągu jednego miesiąca.

W sytuacji gdy instytucja audytowa wyda do skorygowanego zestawienia opinię „bez zastrzeżeń”, Komisja wypłaca wszelkie dodatkowe kwoty należne państwu członkowskiemu lub przystępuje do windykacji należnych jej środków w ciągu dwóch miesięcy.

W przypadku gdy państwo członkowskie:

- nie przedłożyło we wskazanym miesięcznym terminie skorygowanego pakietu dokumentów, albo,
- opinia audytowa nadal zawiera zastrzeżenia dotyczące kompletności, rzetelności i prawdziwości rocznego zestawienia wydatków, albo,
- Komisja poddaje w wątpliwość opinię audytową „bez zastrzeżeń”,
- Komisja informuje państwo członkowskie o kwocie obciążającej fundusze za rok obrachunkowy.

Jeżeli państwo członkowskie zgodzi się na tę kwotę w ciągu jednego miesiąca, Komisja w ciągu dwóch miesięcy wypłaci dodatkową kwotę należną państwu członkowskiemu, albo przystąpi do windykacji swoich należności zgodnie z art. 100 rozporządzenia ogólnego (**tj. wyda nakaz odzyskania środków**). W przypadku gdy państwo członkowskie nie zgadza się z kwotą, Komisja ustala kwotę obciążającą fundusz za dany rok obrachunkowy. Taka kwota nie stanowi korekty finansowej i nie zmniejsza alokacji funduszu danego programu. Komisja wypłaca kwotę należną państwu członkowskiemu lub przystępuje do windykacji zgodnie z art. 100 w ciągu dwóch miesięcy.

W odniesieniu do ostatniego roku obrachunkowego Komisja wypłaca lub odzyskuje roczne saldo rachunków programów finansowanych z EFMRA, EFRR, EFS +, FST i Funduszu Spójności nie później niż dwa miesiące po zatwierdzeniu sprawozdania końcowego, o którym mowa w art. 43 rozporządzenia ogólnego.

20.3. UMARZANIE ZOBOWIĄZAŃ

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (75) – rozwiązania dotyczące umarzania zobowiązań budżetowych na poziomie programu,
- motyw (76) – przesunięcie kwot odpowiadających alokacjom niewykorzystanym w 2021 r. w równych częściach na lata 2022-2025,
- art. 105 – zasady i reguły dotyczące umorzeń,
- art. 106 – wyjątki od reguł dotyczących umorzenia zobowiązań,
- art. 107 – procedura umorzenia zobowiązań.

Artykuł 105 rozporządzenia ogólnego ustanawia zasadę „n+3” dla alokacji lat 2021–2026 oraz zasadę n+2 dla zobowiązań ostatniego roku perspektywy, czyli 2027. Zgodnie z przepisem Komisja umarza kwoty zobowiązań, które:

- nie zostały wykorzystane na płatności zaliczkowe (zgodnie z art. 90)
lub
- w odniesieniu do których nie złożono wniosku o płatność (zgodnie z art. 91 i 92) do 31 grudnia trzeciego roku kalendarzowego po roku zobowiązań budżetowych z lat 2021-2026.

Umorzone zobowiązania trwale pomniejszają alokację danego programu.

Zgodnie z motywem (76) rozporządzenia ogólnego, **w przypadku przyjęcia niezbędnych ram prawnych lub programów w ramach zarządzania dzielonego po 1 stycznia 2021 r., kwoty odpowiadające alokacji roku 2021 powiększą w równych proporcjach (po 25%) alokację lat 2022–2025.** Tym samym pierwszy „cel n+3” będzie wyznaczony na koniec 2025 r. w kwocie stanowiącej równowartość alokacji 2022 r. oraz ¼ alokacji roku 2021. Z kolei minimalny poziom płatności zaliczkowych oraz kwot wnioskowanego wkładu UE, jaki musimy zrealizować (kumulatywnie) do końca 2026 r., odpowiada łącznej alokacji lat 2022 i 2023 oraz połowie (2 · 25%) alokacji 2021 r. itd.

W stosunku do zobowiązań (alokacji) dla 2027 r. nie stosuje się bezpośrednio zasady „n+”.

Zobowiązania dotyczące roku 2027 i otwarte (czyli niezrealizowane w formie płatności zaliczkowych lub okresowych) na koniec 2029 r. zostaną umorzone:

- jeżeli nie zostaną pokryte wydatkami poniesionymi do końca 2029 r. i wykazanymi najpóźniej w rocznym zestawieniu wydatków dla ostatniego roku obrachunkowego (od 1 lipca 2029 r. do 30 czerwca 2030 r.)

lub

- jeśli państwo członkowskie nie przedstawi w terminie sprawozdania końcowego z realizacji programu albo pakietu dokumentów związanych z ostatnim rokiem obrachunkowym.

Powyższe reguły różnią się nieco od obowiązujących w okresie 2014–2020, kiedy to zasada n+3 dotyczyła wszystkich zobowiązań, a na wydatkowanie środków było 10 lat (obecnie 9 lat: 2021–2029). Dodatkowo, w wyniku niższej obecnie kwoty zaliczek, minimalne kwoty jakie należy wydatkować i certyfikować do KE, aby uniknąć umorzenia alokacji będą relatywnie wyższe niż w poprzedniej perspektywie finansowej.

2021/1060

W art. 106 rozporządzenia ogólnego określone są wyjątki od generalnych zasad anulowania zobowiązań. I tak kwotę zobowiązań, której dotyczy potencjalne umorzenie, pomniejsza się odpowiednio, w sytuacji gdy:

- projekty zostały zawieszono w wyniku postępowania sądowego lub odwołania administracyjnego o skutku zawieszającym

lub

- nie było możliwe złożenie wniosku o płatność z powodu działania siły wyższej (*force majeure*), **mającej poważny wpływ na realizację całości lub części programu.**

W przypadku zaistnienia przesłanek wpisujących się w nakreślone wyżej wyjątki od generalnych zasad umarzania zobowiązań, państwo członkowskie zobowiązane jest przestać do Komisji stosowne informacje do 31 stycznia (w odniesieniu do wydatków, które powinny być zadeklarowane do 31 grudnia poprzedniego roku). Instytucje państwa członkowskiego, powołujące się na działanie siły wyższej, zobowiązane są wykazać jej bezpośredni wpływ na wdrażanie całości lub części programu.

W art. 107 rozporządzenia ogólnego opisano procedurę umorzenia zobowiązań:

- W oparciu o informacje posiadane na 31 stycznia, Komisja określa planowaną kwotę umorzonych zobowiązań i informuje o niej państwo członkowskie.
- Państwo członkowskie ma dwa miesiące na akceptację proponowanej kwoty umorzenia lub na przedstawienie swoich uwag.
- Do 30 czerwca państwo członkowskie przedkłada Komisji zmodyfikowany plan finansowy programu ze zmniejszoną (dla roku kalendarzowego, którego dotyczy pomniejszenie zobowiązań) kwotą alokacji w ramach jednego lub kilku priorytetów programu. W przypadku programów finansowanych ze środków więcej niż jednego funduszu, kwota alokacji danego funduszu jest pomniejszana proporcjonalnie do kwot, które nie zostały wykorzystane do końca poprzedniego roku kalendarzowego. W przypadku gdy państwo członkowskie nie przedłoży Komisji zmienionego planu finansowego programu, Komisja samodzielnie skoryguje plan finansowy zmniejszając alokację dla roku kalendarzowego, którego dotyczy umorzenie zobowiązań, proporcjonalnie dla każdego z priorytetów których dotyczy umorzenie.
- Komisja wydaje decyzję zatwierdzającą zmianę programu do 31 października.

20.4. NIEPRAWIDŁOWOŚCI I KOREKTY FINANSOWE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, FST, EFMRA, programy Interreg, FAMI, IZGW, FBW.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (70) – uprawnienie i warunki stosowania przez KE korekt finansowych,
- motyw (71) – obowiązki państw członkowskich w zapobieganiu powstawania i wykrywaniu nieprawidłowości na szkodę interesów finansowych UE,**
- motyw (73) – rozwiązania na rzecz wzmocnienia ochrony budżetu Unii i Next Generation EU przed nieprawidłowościami,**
- art. 2 – definicje,
 - art. 102 – postępowanie kontrydiktoryjne dotyczące badania zestawień wydatków,
 - art. 103 – korekty finansowe dokonywane przez państwo członkowskie,
 - art. 104 – korekty finansowe dokonywane przez Komisję Europejską,
 - załącznik XII – szczegółowe zasady oraz wzór do celów zgłaszania nieprawidłowości,
 - załącznik XVII – dane, które należy rejestrować i przechowywać w formie elektronicznej w odniesieniu do każdej operacji,
 - załącznik XXV – określenie poziomu korekt finansowych: stawka ryczałtowa korekty finansowej i ekstrapolacja korekty finansowej.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 69 – obowiązki państw członkowskich.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii:

- art. 3 – nadużycia naruszające interesy finansowe Unii.

Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym i zasadami obowiązującymi również w poprzednich okresach programowania, państwo członkowskie jest w pierwszej kolejności odpowiedzialne za prawidłowe wydatkowanie środków pochodzących z funduszy unijnych. **W zależności od momentu stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków UE, państwo członkowskie zobowiązane jest do nałożenia na projekt korekty finansowej.** Przepisy dotyczące nieprawidłowości nie uległy istotnym zmianom – zmienił się przede wszystkim sposób ich ujęcia w rozporządzeniu. Natomiast pewnych zmian dokonano w przepisach dotyczących nakładania korekt finansowych, zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję.

Nieprawidłowości

Przepis art. 69 ust. 2 rozporządzenia ogólnego jasno wskazuje na obowiązki państw członkowskich dotyczące zapobiegania, wykrywania, korygowania i informowania o nieprawidłowościach, w tym o nadużyciach finansowych. W artykule podkreśla się konieczność gromadzenia informacji o beneficjentach będących rzeczywistymi odbiorcami finansowania, zgodnie z wymogami wskazanymi w załączniku XVII rozporządzenia ogólnego. Podkreśla się także, że powinno się to odbywać zgodnie z obowiązującymi zasadami ochrony danych, oraz że Komisja, OLAF i ETO powinny mieć zapewniony dostęp do tych danych.

2021/1060

Zgodnie z art. 2 pkt 31 „nieprawidłowość” to każde naruszenie obowiązującego prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, zaangażowanego we wdrażanie funduszy, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem. W porównaniu z poprzednią perspektywą definicja została nieco uproszczona poprzez odwołanie do obowiązującego prawa, zamiast prawa unijnego i prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Oznacza to również jasne wskazanie, że projekty powinny być realizowane zgodnie ze wszystkimi przepisami obowiązującymi w danym państwie członkowskim. Definicje podmiotu gospodarczego i nieprawidłowości systemowej nie uległy zmianie.

Należy zwrócić uwagę, że **zasady dotyczące informowania KE o nieprawidłowościach** przeniesione zostały z głównej treści rozporządzenia **do załącznika XII, gdzie uregulowano następujące kwestie:**

- nieprawidłowości podlegające zgłoszeniu do KE;
- nieprawidłowości niepodlegające zgłoszeniu;
- termin, w jakim państwo członkowskie powinno poinformować o nieprawidłowości;
- ogólne zasady postępowania z gromadzonymi i przekazywanymi danymi, celem zapewnienia ich ochrony;
- wzór szablonu do elektronicznego raportowania za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami.

Zasady dotyczące raportowania nieprawidłowości nie uległy zmianie. Tym samym, obowiązkowi zgłoszenia podlegają:

- nieprawidłowości, które były przedmiotem wstępnego ustalenia administracyjnego, albo powodują jego wszczęcie,
 - nieprawidłowości poprzedzające upadłość
- oraz
- nieprawidłowości, w odniesieniu do których Komisja złożyła pisemny wniosek o udzielenie informacji do państwa członkowskiego.

Zgłoszenia nieprawidłowości należy dokonać w terminie dwóch miesięcy od zakończenia kwartału, w którym nieprawidłowość została stwierdzona. Niezwłocznie należy zgłosić nieprawidłowość, która może mieć skutki poza terytorium państwa członkowskiego (należy przy tym wskazać państwa członkowskie zagrożone wystąpieniem nieprawidłowości).

Do raportowania nieprawidłowości nadal wykorzystywany jest elektroniczny **System Zarządzania Nieprawidłowościami** (IMS – Irregularity Management System).

Wyjątkami od zasady konieczności raportowania objęte zostały, tak jak w poprzedniej perspektywie, następujące sytuacje:

- nieprawidłowości na kwotę niższą niż 10 000 EUR wkładu funduszy;
- przypadki, w których nieprawidłowość polega wyłącznie na niewykonaniu operacji, w całości lub w części, z powodu nieoszukańczej upadłości beneficjenta;
- przypadki zgłoszone dobrowolnie przez beneficjenta do IZ lub instytucji odpowiedzialnej za księgowość, przed wykryciem przez którąkolwiek z tych instytucji, niezależnie od tego czy wkład publiczny został już wypłacony czy nie;
- przypadki wykryte i skorygowane przez IZ przed włączeniem nieprawidłowych kwot do wniosku o płatność przedłożonego Komisji.

Jeśli chodzi o **pojęcie nadużycia finansowego**, to zostało ono precyzyjnie zdefiniowane w art. 3 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁵². Nadużycie finansowe stanowi szczególny rodzaj nieprawidłowości – w uproszczeniu można stwierdzić, że **stanowi ono nieprawidłowość popełnioną umyślnie**.

Korekty finansowe dokonywane przez państwo członkowskie

W przepisach art. 103 rozporządzenia ogólnego podkreśla się obowiązek ochrony budżetu UE przez państwa członkowskie oraz nakładania przez nie korekt finansowych. Podobnie jak w poprzednich okresach programowania, definicja korekty nie została zawarta w rozporządzeniu ogólnym. Niemniej znaczenie tego pojęcia wyjaśniono w treści rozporządzenia, w art. 103.

Korekta finansowa polega na umorzeniu całości albo części wsparcia z funduszy przeznaczonych dla operacji lub programu, w sytuacji w której wydatek zadeklarowany we wniosku o płatność do Komisji okazał się nieprawidłowy. **Nieprawidłowy wydatek w tym kontekście oznacza nieprawidłowość zdefiniowaną w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego.**

⁵² Do czasu wdrożenia dyrektywy pojęcie nadużycia finansowego zdefiniowane było w art. 1 lit. a Konwencji sporządzonej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Dyrektywa została przyjęta w celu stworzenia mocniejszego i bardziej zharmonizowanego systemu zwalczania przestępczości wpływającej na budżet UE oraz lepszej ochrony interesów finansowych UE. Określa ona nadużycia, których dopuszczono się w odniesieniu do: a) wydatków związanych z zamówieniami publicznymi, b) wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi, c) dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT oraz d) dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT.

Należy zwrócić uwagę na pewną zmianę w porównaniu z perspektywą 2014–2020, dotyczącą doprecyzowania momentu, w którym nałożenie korekty finansowej jest wymagane. W poprzednim okresie programowania przepisy rozporządzenia obligowały państwa członkowskie do dokonywania korekt finansowych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. W obecnej perspektywie przepisy wiążą obowiązek nałożenia korekty bezpośrednio z ochroną budżetu Unii, wskazując na obowiązek nałożenia korekty przez państwo członkowskie, jeżeli wydatek zadeklarowany Komisji okaże się nieprawidłowy.

Zgodnie z przepisem art. 103 ust. 3 **wkład umorzony dla danej operacji może zostać ponownie wykorzystany w programie, lecz musi zostać przeznaczony dla innej operacji**. Podobnie w przypadku korekty dotyczącej nieprawidłowości systemowej, anulowane wsparcie nie może zostać ponownie wykorzystane w żadnej z operacji dotkniętych tą nieprawidłowością. Nałożenie korekty finansowej na projekt oznacza zatem trwałe obniżenie kwoty przyznanego wcześniej dofinansowania.

Warto dodać, że w odniesieniu do wspólnej polityki rybołówstwa, przepisy szczegółowe dla EFMRA mogą określać szczególne podstawy dokonywania korekt finansowych przez państwa członkowskie w związku z nieprzestrzeganiem przepisów mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

Przepisy rozporządzenia zawarte w art. 103 ust. 5 określają warunki ponownego wykorzystania umorzonego wkładu, natomiast w ust. 6 wskazano możliwość zwolnienia podmiotów wdrażających instrumenty z obowiązku zwrotu kwot związanych z nieprawidłowymi wydatkami, w przypadku spełnienia określonych warunków.

Podobnie jak w perspektywie 2014–2020, **w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w projektach dotyczących wdrażania instrumentów finansowych, możliwe jest ponowne wykorzystanie w ramach tej samej operacji kwot dotkniętych nieprawidłowością indywidualną, na następujących zasadach:**

- w przypadku gdy nieprawidłowość będąca powodem anulowania wkładu została wykryta na szczeblu ostatecznego odbiorcy – wyłącznie na rzecz innych ostatecznych odbiorców w ramach tego samego instrumentu finansowego;
- w przypadku gdy nieprawidłowość będąca powodem anulowania wkładu została wykryta na szczeblu podmiotu wdrażającego fundusz szczegółowy, a instrument finansowy jest wdrażany przez strukturę z funduszem powierniczym – wyłącznie na rzecz innych podmiotów wdrażających fundusze szczegółowe.

W przypadku gdy nieprawidłowość będąca powodem anulowania wkładu została wykryta na szczeblu podmiotu wdrażającego fundusz powierniczy lub na szczeblu podmiotu wdrażającego fundusz szczegółowy, a instrument finansowy jest wdrażany przez strukturę bez funduszu powierniczego, anulowany wkład nie może zostać ponownie wykorzystany w ramach tej samej operacji.

Z kolei w przypadku korekty finansowej dokonywanej w odniesieniu do nieprawidłowości systemowej, anulowany wkład nie może zostać ponownie wykorzystany na żadną operację, której ta nieprawidłowość systemowa dotyczy.

2021/1060

Art. 103 ust. 6 ustanawia zasady zwrotu, przez podmioty wdrażające instrumenty finansowe, kwot wkładów z programu dotkniętych nieprawidłowościami, określa również okoliczności, w których zwrot ten nie jest wymagany.

Korekty finansowe dokonywane przez Komisję

Po pierwsze należy zauważyć, że **przepisy dotyczące nakładania korekt finansowych przez Komisję uległy istotnemu uproszczeniu w porównaniu do poprzedniego okresu programowania**. Zostały one ujęte w jednym artykule (tj. w art. 104 rozporządzenia ogólnego), włącznie z procedurą nakładania korekty, której opis uległ znacznemu skróceniu. Ograniczona została również liczba przypadków, w których Komisja jest uprawniona do nałożenia na państwo członkowskie korekty finansowej. Zlikwidowano możliwość nałożenia korekty, w sytuacji gdy państwo członkowskie nie wypełniło zakładanych dla programu wskaźników oraz w przypadku niewywiązania się przez państwo członkowskie z zasady dodatkowości. Warto zauważyć, że w ramach uproszczeń systemu wdrażania funduszy, w obecnej perspektywie w ogóle zrezygnowano z weryfikacji zasady dodatkowości. **Zgodnie z obowiązującymi przepisami Komisja dokonuje korekt finansowych poprzez zmniejszenie wsparcia z funduszy dla programu, gdy stwierdzi, że:**

- istnieje poważne uchybienie (w systemie zarządzania i kontroli), które zagroziło wsparciu z funduszy już wypłaconemu na rzecz programu;
- wydatek ujęty w zatwierdzonym zestawieniu wydatków jest nieprawidłowy i nie został wykryty ani zgłoszony przez państwo członkowskie;
- państwo członkowskie nie wypełniło swoich zobowiązań wynikających z art. 97 przed wszczęciem przez KE procedury korekty finansowej (tj. gdy państwo członkowskie nie podjęło niezbędnych działań w celu naprawy sytuacji, co doprowadziło do wstrzymania płatności na podstawie art. 96).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na **zmienione brzmienie definicji „poważnego uchybienia”**, które czyni ją nieco bardziej precyzyjną. Obecnie **poważne uchybienie** (art. 2 pkt 32) oznacza wadę w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu, wymagającą znaczącego ulepszenia systemu zarządzania i kontroli i oraz gdy chociaż jeden z kluczowych wymogów nr: 2, 4, 5, 9, 12, 13 lub 15, ujętych w załączniku X⁵³, lub co najmniej dwa inne kluczowe wymogi, zostały ocenione w kategoriach 3 i 4. Tabela 2 załącznika X⁵⁴ zawiera klasyfikację systemów zarządzania i kontroli ze względu na ich efektywne funkcjonowanie. Kategoria 3 oznacza, że system zarządzania i kontroli funkcjonuje tylko częściowo i wymaga

⁵³ W definicji poważnego uchybienia jest odesłanie do załącznika X. Niemniej powinno być odesłanie do załącznika XI.

⁵⁴ jw.

znaczącego usprawnienia. Kategoria 4 wskazuje, że system zarządzania i kontroli zasadniczo nie funkcjonuje (kategoria 1 oznacza, że system funkcjonuje dobrze i wymagane są ewentualnie tylko drobne usprawnienia, kategoria 2 oznacza, że system funkcjonuje, jednak wymagane są pewne usprawnienia).

Zgodnie z art. 104 rozporządzenia ogólnego, **Komisja może stosować ryczałtowe lub ekstrapolowane korekty finansowe**. W motywie (70) rozporządzenia ogólnego wskazano, że Komisja stosuje takie korekty, gdy nie jest w stanie precyzyjnie obliczyć kwoty nieprawidłowych wydatków związanych z indywidualnymi przypadkami. Zasady dokonywania korekt ekstrapolowanych i ryczałtowych określono w załączniku XXV.

W odniesieniu do korekt ryczałtowych wskazano elementy, które należy uwzględnić przy obliczaniu takiej korekty, tj.:

- waga poważnych uchybień w kontekście całego systemu zarządzania i kontroli,
 - częstotliwość i zakres tych uchybień
- oraz
- stopień szkody finansowej dla budżetu Unii.

Określono także możliwe do zastosowania przez Komisję stawki ryczałtowe korekt – od 5% do 100% – w zależności od tego jak duża część wydatków jest potencjalnie nieprawidłowa, tj.:

- gdy poważne uchybienie albo uchybienia w systemie zarządzania i kontroli powodują, że system jest całkowicie niewydolny, co naraża na ryzyko prawidłowości i zgodności z prawem wszystkich wydatków – stosowana jest korekta 100%;
- gdy poważne uchybienie albo uchybienia w systemie zarządzania i kontroli powodują niezwykle poważną niewydolność systemu, a zgodność z prawem i prawidłowość bardzo dużej części wydatków jest zagrożona – stosowana jest korekta 25%;
- gdy poważne uchybienie albo uchybienia w systemie zarządzania i kontroli sprawiają, że system nie funkcjonuje w pełni lub funkcjonuje słabo, przez co prawidłowość i zgodność z prawem dużej części wydatków jest zagrożona – stosowana jest korekta 10%;
- gdy poważne uchybienie albo uchybienia spowodowane są niesfunkcjonującym dostatecznie sprawnie systemem zarządzania i kontroli, co zagraża prawidłowości i zgodności z prawem znaczącej części wydatków – stosowana jest korekta 5%.

Należy przy tym podkreślić, że w przypadku korekty ryczałtowej, stawka korekty może zostać obniżona. Dzieje się tak jeżeli jej poziom jest nieproporcjonalny po uwzględnieniu wyżej wymienionych, wyszczególnionych w załączniku XXV elementów. W proces określania poziomu korekty ryczałtowej z założenia wpisany jest zatem element subiektywnej oceny Komisji co do charakteru i wagi naruszenia oraz dokonanej przez KE oceny ryzyka wielkości straty finansowej dla budżetu UE.

Odmienne natomiast przedstawia się proces nakładania korekty ekstrapolowanej. **Poziom korekty ekstrapolowanej jest bowiem obliczany z wykorzystaniem metod statystycznych.** Jego wyznaczenie polega na zbadaniu reprezentatywnej próby z populacji potencjalnie dotkniętej nieprawidłowościami i ekstrapolowaniu wyników tej próby na pozostałą część populacji. Zmiana wyliczonej wielkości korekty jest niemożliwa.

2021/1060

Należy zauważyć, że **przepisy dotyczące procedury nakładania korekty oraz przypadków, w których państwo członkowskie nie może ponownie wykorzystać środków, uległy znaczącemu uproszczeniu.**

Przed podjęciem decyzji w sprawie korekty finansowej, Komisja informuje państwo członkowskie o swoich wnioskach. Daje też państwu członkowskiemu możliwość przedstawienia w ciągu 2 miesięcy uwag i wykazania, że rzeczywisty zakres nieprawidłowości jest mniejszy niż w ocenie Komisji. Termin może zostać przedłużony za obopólną zgodą. W przypadku gdy państwo członkowskie nie akceptuje wniosków Komisji, jest ono zapraszane na tzw. przesłuchanie.

Komisja podejmuje decyzję w sprawie korekty finansowej, biorąc pod uwagę zakres, częstotliwość i skutki finansowe nieprawidłowości lub poważnych defektów, w drodze aktu wykonawczego. Dzieje się to w ciągu 10 miesięcy (w perspektywie 2014–2020 było to 6 miesięcy) od daty przesłuchania lub przedłożenia dodatkowych informacji wymaganych przez Komisję.

W sytuacji, gdy **państwo członkowskie osiągnie porozumienie z Komisją** co do wysokości korekty finansowej, to w przypadkach, o których mowa w art. 104 ust. 1 lit. a) i c), kwota korekty może zostać ponownie wykorzystana przez państwo członkowskie. Oznacza to, że korekta nie pomniejsza ostatecznie alokacji dla programu – nie ma zatem charakteru netto. Możliwość ta nie ma zastosowania do korekty finansowej w przypadkach, o których mowa w ust. 1. lit. b), tj. gdy nieprawidłowy wydatek ujęty w zatwierdzonym zestawieniu wydatków nie został wykryty ani zgłoszony przez państwo członkowskie.

Ponadto **w przypadku EFMRA oraz FST**, zasady dotyczące poszczególnych funduszy mogą określać szczególne podstawy dokonywania korekt finansowych przez Komisję – w odniesieniu do EFMRA w związku z nieprzebrnięciem zasad mających zastosowanie w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, a w odniesieniu do FST w związku z niepełnym osiągnięciem celów ustalonych dla FST.

21. RAMY FINANSOWE

21.1. WIELKOŚĆ ŚRODKÓW I KATEGORIE REGIONÓW

2021/1060

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, programy Interreg, CEF.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie ogólne:

- art. 108 – zasięg geograficzny wsparcia w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”,
- art. 109 – zasoby na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
- art. 110 – zasoby na cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz cel „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg),
- art. 112 – określanie stóp dofinansowania,
- załącznik XXVI – metodyka alokacji zasobów ogólnych między państwa członkowskie – art. 109 ust. 2.

Powiązania z innymi przepisami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 111 – możliwość przesuwania zasobów.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+

Rozporządzenie nr 2021/1153 ws. CEF⁵⁵

Rozporządzenie nr 2021/1056 ws. FST

Alokacja WRF 2021–2027 w podziale na lata i działy budżetu

W latach 2021–2027, tak samo jak w perspektywie 2014–2020, polityka spójności wspiera dwa cele:

- 1) Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu,
- 2) Europejska współpraca terytorialna (Interreg).

Podobnie jak to miało miejsce w poprzednich perspektywach, rozporządzenie ogólne (art. 108) wyraźnie określa geograficzne kryteria uzyskania finansowego wsparcia z funduszy przez poszczególne regiony (dla EFRR i EFS+) oraz państwa (dla Funduszu Spójności).

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014.

Dla środków EFRR i EFS+ przeznaczonych na cel *Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu* wyróżniono trzy kategorie regionów (art. 108 ust. 2):

- **regiony słabiej rozwinięte**, których PKB na mieszkańca (mierzony według SSN⁵⁶) jest niższy niż 75% średniego PKB UE-27,
- **regiony w okresie przejściowym**, których PKB na mieszkańca (mierzony według SSN) wynosi między 75% a 100% średniego PKB UE-27,
- **regiony lepiej rozwinięte**, których PKB na mieszkańca (mierzony według SSN) jest wyższy niż 100% średniego PKB UE-27.

Klasyfikację regionów do jednej z trzech kategorii określa się na podstawie porównania PKB na mieszkańca każdego regionu, mierzonego według SSN i obliczanego na podstawie danych za okres 2015-2017, do średniej PKB UE-27 w tym samym okresie odniesienia.

W stosunku do poprzedniej perspektywy dokonano przesunięcia przedziału demarkacji pomiędzy regionami w okresie przejściowym i lepiej rozwiniętym z 90% do 100% średniego PKB UE. W wyniku tej zmiany 19 regionów UE dodatkowo zostało zakwalifikowanych do grupy regionów w okresie przejściowym, przy czym przy zastosowaniu poprzednich kryteriów zaliczono by je do grupy regionów lepiej rozwiniętych. Na tej zmianie zyskują przede wszystkim kraje takie jak: Francja (6 regionów francuskich uznanych zostało za przejściowe), Niemcy i Finlandia (po 3 regiony).

Wśród polskich regionów 14 znalazło się w grupie regionów słabiej rozwiniętych, dwa regiony – Dolny Śląsk oraz Wielkopolska – trafiły po raz pierwszy do grupy regionów w okresie przejściowym, natomiast region warszawski stołeczny został zaklasyfikowany do grupy regionów lepiej rozwiniętych.

Podział województwa mazowieckiego na dwie odrębne jednostki statystyczne NUTS 2

Zmiany w podziale statystycznym Polski na poziomie NUTS 2

29 listopada 2016 r. zostało opublikowane Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. Urz. UE L 322 z 29.11.2016). Wprowadzone **zmiany obowiązują od 1 stycznia 2018 r.** Rozporządzenie jest rezultatem kolejnej rundy rewizji wspólnej Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NUTS (tzw. rewizja NUTS 2016).

W ramach tej rundy rewizji dokonano modyfikacji w podziałach na jednostki statystyczne w dziewięciu państwach członkowskich UE.

W odniesieniu do podziału statystycznego Polski, wprowadzone zostały zmiany w podziałach wszystkich poziomów. Na poziomie NUTS 2 województwo mazowieckie, stanowiące

⁵⁶ Według standardu siły nabywczej.

dotychczas jedną jednostkę statystyczną tego poziomu, zostało podzielone na dwie jednostki statystyczne:

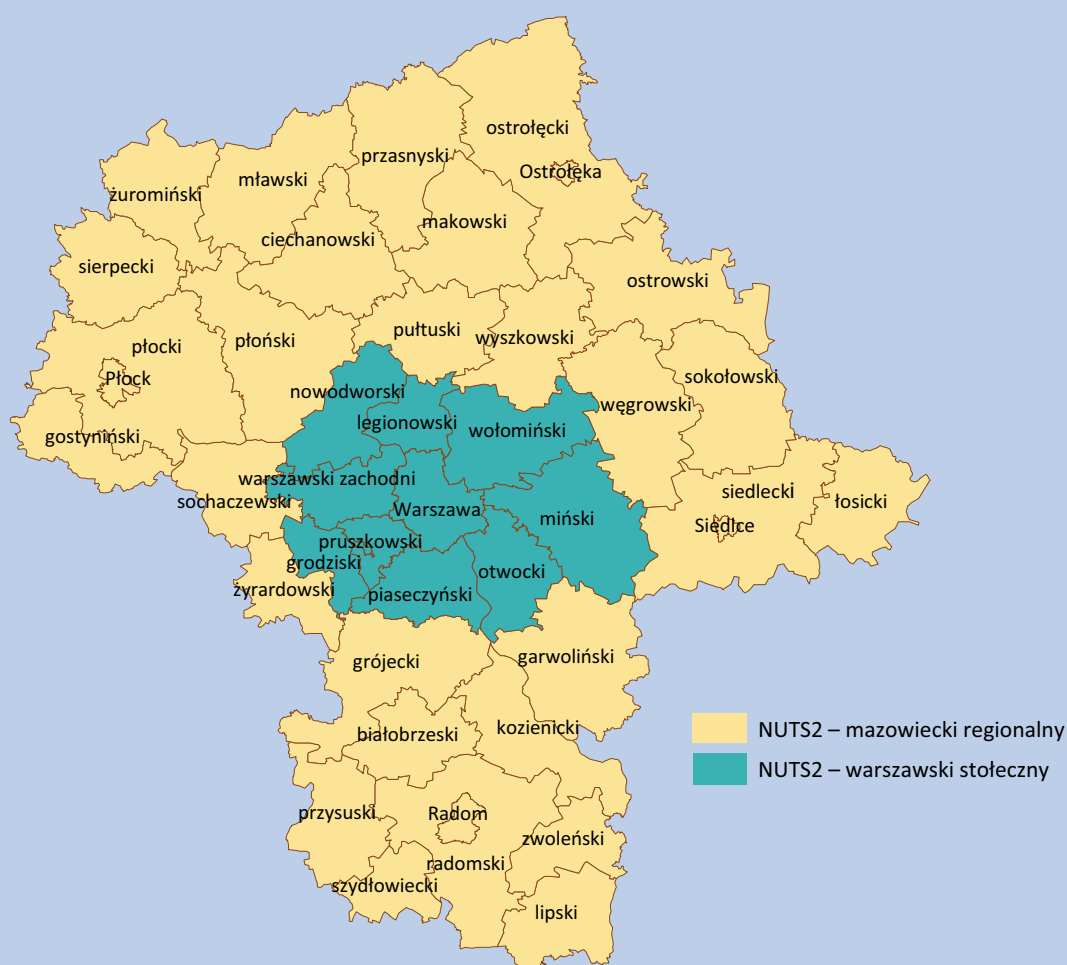
- **region warszawski stołeczny**, który obejmuje Warszawę wraz z dziewięcioma powiatami: legionowskim, mińskim, nowodworskim, otwockim, wołomińskim, grodziskim, piaseczyńskim, pruszkowskim i warszawskim zachodnim;
- **region mazowiecki regionalny**, który obejmuje pozostałą część województwa mazowieckiego.

Zmiana podziału statystycznego Polski odbyła się na wniosek Polski skierowany do KE w 2016 r.

W wyniku podziału województwa mazowieckiego, liczba jednostek poziomu NUTS 2 w Polsce wzrosła z szesnastu do siedemnastu. Jednocześnie zmianie uległa nazwa poziomu na „regiony” (dotychczasowa nazwa to „województwa”).

Przesłanki podziału województwa mazowieckiego na dwie odrębne jednostki NUTS 2

Rysunek 3. Podział woj. mazowieckiego na dwie jednostki statystyczne NUTS 2



Statystyczny podział województwa na dwie odrębne jednostki na poziomie NUTS 2 miał **służyć przede wszystkim realizowanej polityce rozwoju regionu**, która wymaga m.in. odróżnienia celów rozwojowych obszaru funkcjonalnego stolicy od celów rozwojowych innych obszarów

2021/1060

regionu. Potrzeba jego dokonania wynikała ze znacznie większego – w porównaniu z innymi województwami – wewnętrznego zróżnicowania Mazowsza pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i zamożności. Rola ekonomiczna Mazowsza jest zdeterminowana dominującą w skali kraju pozycją Warszawy i jej obszaru funkcjonalnego. Z drugiej strony w województwie tym występują obszary (identyfikowane na poziomie jednostek NUTS 3) charakteryzujące się poziomem rozwoju zbliżonym do najbiedniejszych terytoriów w Polsce i w UE. Utrudniało to zarządzanie rozwojem regionu w sposób uwzględniający potrzeby poszczególnych obszarów. **PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej walut w relacji do średniej unijnej wynosił w 2018 r. dla regionu warszawskiego stołecznego 156%, a dla mazowieckiego regionalnego 60%.**

Dodatkowo wyodrębnia się państwa, które kwalifikują się do wsparcia z Funduszu Spójności (art. 108 ust. 3). W okresie 2021–2027 nie zmieniono dotychczasowych zasad, co oznacza, że pomoc z tego funduszu otrzymają państwa, których DNB na mieszkańca mierzony według SSN wynosi mniej niż 90% średniego DNB na mieszkańca UE-27.

Na lata 2021–2027 wprowadzona została znacząca zmiana w zakresie źródeł finansowania działań realizowanych w ramach celu *Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu*. Utworzony został nowy fundusz – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST).

Zasoby na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną zostały ustalone na poziomie 330 234 776 621 EUR (zobowiązania budżetowe, ceny z 2018 r.) na EFRR, EFS+ i Fundusz Spójności oraz 7 500 000 000 EUR (w cenach z 2018 r.) na FST. Dodatkowo FST został uzupełniony o kwotę 10 000 000 000 EUR (w cenach z 2018 r.) ze środków Next Generation EU. Podział tych zasobów, z uwzględnieniem środków FST, przedstawia się następująco:

Tabela 4. Podział zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 110)

Cel	Kategoria regionów lub fundusz lub inicjatywa	Udział w zasobach ogółem PS	Kwota (EUR – ceny stałe z 2018 r.)
Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia	słabiej rozwinięte	61,3%	202 226 984 629
	w okresie przejściowym	14,5%	47 771 802 082
	lepiej rozwinięte	8,3%	27 202 682 372
	Fundusz Spójności	12,9%	42 555 570 217
	najbardziej oddalone	0,6%	1 927 737 321
	międzyregionalne inwestycje w innowacje	0,2%	500 000 000
	FST	2,3%	7 500 000 000
	ogółem		329 684 776 621
EWT	–	2,4%	8 050 000 000

Źródło: opracowanie własne MFiPR

Po odjęciu transferu do CEF, 0,35% łącznej alokacji polityki spójności zostanie przeznaczonych na pomoc techniczną z inicjatywy KE.

W ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” uwzględniono również specjalne alokacje dla następujących **instrumentów**:

- współpraca transnarodowa na rzecz innowacyjnych rozwiązań – 175 000 000 EUR z alokacji EFS+;
- Europejska inicjatywa miejska – 400 000 000 EUR z zasobów EFRR;
- CEF – 10 000 000 000 EUR przesunięte z Funduszu Spójności.

Zasady funkcjonowania CEF zostały ustanowione w rozporządzeniu nr 2021/1153 ws. CEF. Natomiast w art. 110 ust. 3 rozporządzenia ogólnego zostały umieszczone jedynie najważniejsze kwestie dotyczące finansowania i wyboru projektów, mające znaczenie dla alokacji z Funduszu Spójności. Wśród nich znajduje się nowe ustalenie, zgodnie z którym 30% zasobów przeniesionych z alokacji Funduszu Spójności do instrumentu „Łącząc Europę” zostanie niezwłocznie udostępnione wszystkim państwom członkowskim kwalifikującym się do wsparcia z Funduszu Spójności. Oznacza to zmniejszenie kopert narodowych do 70%, które należy wykorzystać do 31 grudnia 2023 r. Od 1 stycznia 2024 r. zasoby przeniesione do CEF, które nie zostały zaangażowane w projekt infrastruktury transportowej przez właściwy kraj, udostępnia się wszystkim państwom członkowskim kwalifikującym się do finansowania z Funduszu Spójności.

Wyniki negocjacji budżetowych dla Polski

Alokacja na realizację polityki spójności w Polsce wraz z FST wynosi ponad 76 mld EUR (w cenach bieżących).

W ramach tej kwoty prawie 72,2 mld EUR pochodzi z EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności, natomiast 3,8 mld EUR z FST. Alokacja na cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” wyniesie prawie 75,5 mld EUR (środki polityki spójności oraz FST), na cel „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) – prawie 0,6 mld EUR. Szczegółowe dane, wraz z podziałem alokacji na regiony oraz porównaniem do poprzedniej perspektywy finansowej, przedstawiono w tabeli poniżej. Wszystkie kwoty i obliczenia zawarte w ramce prezentowane są w cenach bieżących.

Tabela 5. Podział alokacji Polski w ramach polityki spójności przed transferami, z uwzględnieniem FST i w podziale na regiony wraz z porównaniem do poprzedniej perspektywy finansowej

Alokacja dla PL (mln EUR)	2014–2020	2021–2027
Fundusz Spójności	22 508	9 283
Regiony słabiej rozwinięte	51 164	57 687
Regiony w okresie przejściowym	–	4 486
Regiony lepiej rozwinięte	2 242	157
Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji	–	3 847
WRF	–	1 685
Europejski Instrument Odbudowy	–	2 163
Cel. Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu (wyłącznie PS)	76 614	71 613
Cel. Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu (PS oraz FST)	–	75 460
EFRR	40 214	47 417
EFS+	13 192	14 913
Cel. EWT	701	567
Ogółem polityka spójności	77 315	72 180
Ogółem polityka spójności wraz z FST	–	76 027
CEF (transfer z Funduszu Spójności)	4 137	2 861
React-EU – ogółem	1 913	
I transza w 2021 r.	1 645	
II transza w 2022 r.	268	

Metoda podziału alokacji polityki spójności

Podział zasobów polityki spójności na poszczególne państwa członkowskie UE dokonany został w oparciu o tzw. zmodyfikowaną metodologię berlińską (w załączniku XXVI do rozporządzenia ogólnego przedstawiono metodologię alokacji środków dla każdej kategorii regionów – słabiej rozwiniętych, w okresie przejściowym i lepiej rozwiniętych). Przedstawiono różne metody alokacji środków dla:

- regionów słabiej rozwiniętych, których PKB na mieszkańca (mierzony według SSN) jest niższy niż 75% średniego PKB UE-27;
- regionów w okresie przejściowym, których PKB na mieszkańca (mierzony według SSN) wynosi między 75% a 100% średniego PKB UE-27;
- regionów lepiej rozwiniętych, których PKB na mieszkańca (mierzony według SSN) jest wyższy niż 100% średniego PKB UE-27;
- Funduszu Spójności;
- celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg);

a także minimalne i maksymalne pułapy alokacji (tzw. *safety net*, *reverse safety net* i *capping*).

Alokacja dla kraju stanowi sumę alokacji na kwalifikujące się do poszczególnych kategorii regiony oraz premii wynikających z dodatkowych przepisów określonych w załączniku XXVI. za okres referencyjny przyjęto lata 2015–2017.

Metoda alokacji dla regionów słabiej rozwiniętych

Metodyka uwzględnia:

- lukę pomiędzy PKB per capita według SSN regionu a średnim poziomem PKB per capita w UE-27;
- liczbę ludności;
- mnożnik tzw. *weighting factor* na poziomie 2,85%;
- dodatkowe premie za bezrobotnych, młodych bezrobotnych, niski poziom wykształcenia, emisję gazów cieplarnianych oraz migracje spoza UE.

Metoda alokacji dla regionów w okresie przejściowym

Metodyka uwzględnia:

- określenie teoretycznych minimalnych i maksymalnych intensywności wsparcia dla każdego regionu;
- liniową interpolację dla każdego regionu w oparciu o PKB na mieszkańca (mierzonym według SSN);
- dodatkowe premie, jak w przypadku regionów słabiej rozwiniętych.

Ponadto w przypadku regionów w okresie przejściowym mamy dwie „siatki bezpieczeństwa”:

- dla regionów, które w perspektywie 2014–2020 były sklasyfikowane jako słabiej rozwinięte, a teraz zostały sklasyfikowane jako w okresie przejściowym albo lepiej rozwinięte – alokacja wynosi 60% indykatywnej alokacji z perspektywy 2014–2020;
- żaden region w okresie przejściowym nie może otrzymać mniej niż by otrzymał jako region lepiej rozwinięty.

Metoda alokacji dla regionów lepiej rozwiniętych

Metoda alokacji jest odmienna od metod alokacji dla dwóch pozostałych kategorii (*bottom-up*) – w tym przypadku najpierw określana jest pula dla wszystkich regionów lepiej rozwiniętych, a następnie udziały w niej poszczególnych regionów (*top-down*). Ogólną początkową teoretyczną pulę środków finansowych otrzymuje się poprzez pomnożenie intensywności pomocy w wysokości 15,2 EUR rocznie na osobę.

Udział danego regionu w puli jest determinowany przez następujące wskaźniki:

- liczba ludności (waga 20%);

2021/1060

- liczba bezrobotnych w regionach na poziomie NUTS 2 o stopie bezrobocia przekraczającej średnią wszystkich regionów lepiej rozwiniętych (waga 12,5%);
- zatrudnienie, które należy dodać, aby osiągnąć średni wskaźnik zatrudnienia (w wieku 20–64 lata) wszystkich regionów lepiej rozwiniętych (waga 20%);
- liczba osób w wieku 30–34 lata z wyższym wykształceniem, którą należy dodać, by osiągnąć średni odsetek osób z wyższym wykształceniem (w wieku 30–34 lata) wszystkich regionów lepiej rozwiniętych (waga 22,5%);
- liczba osób przedwcześnie kończących kształcenie i szkolenie (w wieku 18–24 lata), które należy odliczyć, aby osiągnąć średni odsetek osób przedwcześnie kończących kształcenie i szkolenie (w wieku 18–24 lata) wszystkich regionów lepiej rozwiniętych (waga 15%);
- różnica między zaobserwowanym PKB regionu (mierzonym według SSN), a teoretycznym regionalnym PKB, gdy dany region ma taki sam PKB na mieszkańca jak najzamożniejszy region na poziomie NUTS 2 (waga 7,5%);
- liczba ludności regionów na poziomie NUTS 3 o gęstości zaludnienia poniżej 12,5 mieszkańców/km² (waga 2,5%).

Metodyka uwzględnia także dodatkowe premie za emisję gazów cieplarnianych i migracje spoza UE. W przypadku Polski, została zastosowana do obliczania alokacji dla regionu warszawskiego stołecznego.

Metoda alokacji dla państw kwalifikujących się do Funduszu Spójności

Metodyka polega na określeniu puli dla wszystkich kwalifikujących się krajów, którą otrzymujemy poprzez pomnożenie średniej intensywności pomocy na mieszkańca rocznie w kwocie 62,9 EUR przez liczbę kwalifikującej się ludności. Następnie określa się udział kraju w tej puli na podstawie liczby ludności, powierzchni i poziomu zamożności kraju.

Udział Funduszu Spójności w alokacji państwa nie może być wyższy niż 1/3 całkowitej alokacji minus alokacja na cel „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg).

Europejska współpraca terytorialna (Interreg)

Alokację zasobów na państwo członkowskie, obejmującą współpracę transgraniczną, transnarodową i współpracę z regionami najbardziej oddalonymi, określa się jako ważoną sumę udziałów, wyliczonych według poniższych wskaźników i wag:

- całkowita liczba ludności wszystkich regionów przygranicznych na poziomie NUTS 3 oraz pozostałych regionów na poziomie NUTS 3, w których co najmniej połowa mieszkańców regionu zamieszkuje w odległości do 25 km od granicy (waga 45,8%);
- liczba mieszkańców zamieszkałych w odległości do 25 km od granicy (waga 30,5%);
- całkowita liczba ludności państw członkowskich (waga 20%);
- całkowita liczba ludności regionów najbardziej oddalonych (waga 3,7%).

Udział komponentu transgranicznego odpowiada sumie wag kryteriów a) i b). Udział komponentu transnarodowego odpowiada wadze kryterium c). Udział komponentu dotyczącego współpracy z regionami najbardziej oddalonymi odpowiada wadze kryterium d).

Maksymalne i minimalne poziomy wsparcia

Alokacja każdego państwa podlega górnemu ograniczeniu (*capping*). *Capping* jest określony jako wyliczony procent PKB kraju – alokacja dla kraju nie może przekraczać określonego odsetka PKB w ujęciu rocznym. W przypadku Polski (jako dla kraju o poziomie DNB per capita w SSN poniżej 68% średniej UE-27) poziom ten został określony jako 1,57% PKB (w perspektywie 2014–2020 było to 2,35% PKB).

Capping nie wpływa na alokację regionów lepiej rozwiniętych ani na cel „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg). Wszystkie pozostałe składowe alokacji (dla regionów słabiej rozwiniętych, regionów w okresie przejściowym i Funduszu Spójności) są proporcjonalnie obniżane do poziomu łącznej alokacji dla kraju określonego przez *capping*.

Minimalna alokacja dla każdego państwa członkowskiego ustalona została na poziomie 76% alokacji w perspektywie 2014–2020 lub 85% alokacji w perspektywie 2014–2020, jeżeli co najmniej jedna trzecia ludności zamieszkuje regiony poziomu NUTS 2 o PKB na mieszkańca (mierzone według SSN) niższym niż 50 % średniej UE-27.

Dla państw, których DNB na mieszkańca wynosi co najmniej 120% średniej UE-27, maksymalna alokacja wynosi 80% alokacji z perspektywy 2014–2020. W przypadku państw, których DNB na mieszkańca zawiera się w przedziale 110–120% średniej UE-27, alokacja wynosi 90% alokacji z perspektywy 2014–2020.

2021/1060

Rozporządzenie ogólne określa wysokość środków na EFS+ (art. 110 ust. 2), którego alokacja wynosi 87 319 331 844 EUR. Z tej kwoty wyodrębniona została pula środków dla regionów najbardziej oddalonych i słabo zaludnionych regionów w wysokości 472 980 447 EUR.

21.2. STOPY DOFINANSOWANIA UE

Decyzja KE zatwierdzająca program określa stopę dofinansowania UE oraz maksymalną kwotę wsparcia z funduszy dla każdego priorytetu. Punktem odniesienia do stopy dofinansowania mogą być albo całkowite wydatki kwalifikowalne (tj. zarówno publiczne, jak i prywatne), albo wyłącznie wydatki publiczne.

Maksymalne stopy dofinansowania UE definiują przepisy art. 112 rozporządzenia ogólnego. Przedstawiają się one następująco:

- dla regionów słabiej rozwiniętych oraz najbardziej oddalonych – na poziomie 85%;
- dla regionów w okresie przejściowym, które w latach 2014–2020 klasyfikowane były jako regiony słabiej rozwinięte – na poziomie 70%;
- dla regionów w okresie przejściowym – na poziomie 60%;

- dla regionów lepiej rozwiniętych, które były regionami w okresie przejściowym lub miały PKB na mieszkańca poniżej 100% w latach 2014–2020 – na poziomie 50%;
- dla regionów lepiej rozwiniętych – na poziomie 40%.

W Polsce dwa regiony przejściowe – Dolny Śląsk i Wielkopolska oraz region lepiej rozwinięty warszawski stołeczny będą mogły skorzystać z podwyższonych progów dofinansowania dla tych dwóch grup regionów do odpowiednio 70% i 50%.

Stopa dofinansowania UE dla Funduszu Spójności wyznaczana jest na poziomie priorytetu i nie może być wyższa niż 85%.

Dofinansowanie dla programów Interreg nie może być wyższe niż:

- 80% (współpraca na wewnętrznych granicach UE);
- 90% (współpraca na zewnętrznych granicach UE).

Dla projektów wspieranych z FST określono 3 poziomy dofinansowania w zależności od kategorii regionu:

- 85% dla regionów słabiej rozwiniętych;
- 70% dla regionów w okresie przejściowym;
- 50% dla regionów lepiej rozwiniętych.

W przypadku Polski stopy dofinansowania FST są zatem tożsame z poziomami dofinansowania dla EFRR i EFS+.

Istnieją możliwości zwiększenia poziomu dofinansowania. Pierwotnie rozporządzenie ogólne przewidywało następujące możliwości:

- priorytety realizowane w całości w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność mogą mieć stopę dofinansowania wyższą o 10 p.p.;
- w ramach EFS+ zwiększenie dofinansowania dla priorytetu dedykowanego wsparciu osób najbardziej potrzebujących do 90% oraz innowacjom społecznym do 95%;
- środki w zakresie pomocy technicznej realizowane z inicjatywy lub w imieniu Komisji mogą być finansowane w 100%.

Nowelizacja FAST-CARE przewiduje możliwość podwyższenia stopy dofinansowania do 100% dla odrębnego priorytetu wspierającego operacje promujące integrację społeczno-gospodarczą obywateli państw trzecich. Ta możliwość może być stosowana do wydatków zadeklarowanych we wnioskach o płatność do końca roku obrachunkowego kończącego się w dniu 30 czerwca 2024 r. Po tej dacie stosuje się stopę dofinansowania pierwotnie określoną w programie zgodnie z maksymalnymi stopami dofinansowania. Jednocześnie ustanowiono warunek, iż co najmniej 30% wsparcia w ramach takiego priorytetu należy przyznać beneficjentom, którymi są władze lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Równoległe wskazano, iż całkowita kwota zaprogramowana w ramach ww. priorytetów w danym państwie członkowskim nie może przekroczyć 5% początkowej alokacji krajowej tego państwa członkowskiego z EFRR i EFS+ łącznie.



Fundusze Europejskie

ROZPORZĄDZENIA SZCZEGÓŁOWE

1. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

W celu uproszczenia przepisów, w pakiecie dla polityki spójności 2021–2027 połączono dwa odrębne akty prawne dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności w jedno rozporządzenie. Pozwoliło to uniknąć licznych powtórzeń przepisów, które występowały w regulacjach poprzedniej perspektywy finansowej.

Podstawowe zasady wdrażania EFRR i Funduszu Spójności są uregulowane przede wszystkim w rozporządzeniu ogólnym. Rozporządzenie ws. EFRR i Funduszu Spójności koncentruje się z kolei na elementach strategicznych. W szczególności określa cele szczegółowe i zakres wsparcia z:

- EFRR w odniesieniu do dwóch celów – „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg);
- Funduszu Spójności w odniesieniu do celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”.

Obok priorytetów i zakresu wsparcia, rozporządzenie określa mechanizm koncentracji tematycznej, wyznacza ramy wskaźników służących monitorowaniu wdrażania oraz podejście do poszczególnych obszarów, w tym do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Ponadto przewiduje dwa elementy horyzontalne – budowanie zdolności administracyjnych podmiotów związanych z wdrażaniem funduszy oraz współpracę z partnerami w ramach danego państwa członkowskiego oraz poza nim.

Załączniki do rozporządzenia wyznaczają wskaźniki. Załącznik I – wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dla EFRR i Funduszu Spójności. Załącznik II – podstawowy zestaw wskaźników wykonania dla tych funduszy.

W niniejszym rozdziale nie omówiono art. 4. rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, dotyczącego koncentracji tematycznej, ponieważ informacje w tym zakresie znajdują się w części komentarza poświęconej rozporządzeniu ogólnemu w rozdziale 4. **Koncentracja tematyczna.**

1.1. CELE I ZADANIA EFRR I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR i Fundusz Spójności.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 1 – przedmiot,
- art. 2 – zadania EFRR i Funduszu Spójności,
- art. 3 – cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności.

Powiązania z innymi artykułami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 5 – cele polityki.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 4 – koncentracja tematyczna wsparcia z EFRR,
- art. 7 – wyłączenie z zakresu EFRR i Funduszu Spójności.

Zgodnie z art. 2 omawianego rozporządzenia, **zadaniem EFRR i Funduszu Spójności jest wzmocnienie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności Unii Europejskiej**, przy czym:

- EFRR ma przyczyniać się do wyrównywania dysproporcji w poziomach rozwoju pomiędzy regionami i zmniejszania opóźnień w regionach najmniej uprzywilejowanych. W szczególności ma wspierać zmiany strukturalne w regionach opóźnionych w rozwoju oraz przekształcanie upadających regionów przemysłowych, uwzględniając zrównoważony rozwój i realizację celów środowiskowych. Istotnym narzędziem umożliwiającym skuteczne kierunkowanie wsparcia z EFRR na obszary priorytetowe jest mechanizm koncentracji tematycznej, regulowany w art. 4 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, opisany w odrębnej części komentarza.
- Fundusz Spójności ma dofinansować projekty z obszaru ochrony środowiska i sieci europejskich w zakresie infrastruktury transportu.

2021/1058

W szczególności wsparcie z funduszy musi zawierać się w ramach pięciu celów polityki, zdefiniowanych w art. 5 rozporządzenia ogólnego. Należy jednak zauważyć, że Fundusz Spójności może wspierać wyłącznie drugi i trzeci cel polityki (art. 3 ust. 3). Państwo członkowskie może dokonać wyboru celów polityki, które zamierza realizować. Wybór ten wskazuje w umowie partnerstwa. Polska planuje realizować wszystkie pięć celów polityki.

Art. 3 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności przyporządkowuje pięciu celom polityki cele szczegółowe, przy czym dany cel szczegółowy przyczynia się do realizacji co najmniej jednego celu polityki (motyw (10)).

Cele szczegółowe dla CP 1:

Jak wyjaśniono w motywie (14) rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, wsparcie z EFRR w ramach CP 1 (bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa, dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej) powinno opierać się na budowaniu strategii inteligentnej specjalizacji, w tym wzmocnieniu potencjału badawczego i innowacyjnego oraz dopasowywaniu go do potrzeb biznesu. Wsparcie może być również kierowane na rozwój i wzmocnienie procesu przedsiębiorczego odkrywania oraz na przygotowanie lub aktualizację strategii inteligentnej specjalizacji. Podmioty sektora przedsiębiorczości (włącznie z sektorem przemysłu), organizacje edukacyjne i badawcze, administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie powinny dzięki temu uzyskać wsparcie

w procesie identyfikowania najbardziej obiecujących obszarów rozwoju gospodarczego, opartego o właściwe dla danego regionu struktury i bazę wiedzy.

W ramach CP 1 wyznacza się następujące cele szczegółowe:

- (I) rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii;
- (II) czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych;
- (III) wzmacnianie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne;
- (IV) rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości;
- (V) udoskonalanie łączności cyfrowej.

Cele szczegółowe dla CP 2:

Motyw (15) wskazuje, że EFRR i Fundusz Spójności powinny przyczyniać się do realizacji drugiego celu polityki (CP 2 – bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa, dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki w obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, oraz zrównoważonej mobilności miejskiej). Zgodnie z motywem (16) EFRR powinien wspierać w szczególności poprawę efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych⁵⁷, aby przyczynić się do dekarbonizacji zasobów budowlanych do 2050 r., zmniejszenia zużycia energii i zapewnienia oszczędności w gospodarstwach domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.

W ramach CP 2 wyznacza się następujące cele szczegółowe:

- (I) wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- (II) wspieranie energii odnawialnej zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/2001, w tym określonymi w niej kryteriami zrównoważonego rozwoju;
- (III) rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania energii poza transeuropejską siecią energetyczną (TEN-E);
- (IV) wspieranie przystosowania się do zmian klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i katastrofami, a także odporności, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego;

⁵⁷ Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę nr 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej.

- (V) wspieranie dostępu do wody oraz zrównoważonej gospodarki wodnej;
- (VI) wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej;
- (VII) wzmocnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszystkich rodzajów zanieczyszczenia;
- (VIII) wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej.

Analizując możliwości finansowania projektów w zakresie celu szczegółowego CP 2 (i) i (iii), ważne jest uwzględnienie przepisów art. 7 ust. 1 lit. h) (i) i (ii), które określają wyjątki od zakazu finansowania paliw kopalnych dla inwestycji gazowych. Wyjątki omówiono w dalszej części komentarza, poświęconej wyłączeniom z zakresu wsparcia EFRR i Funduszu Spójności.

2021/1058

Podobnie w przypadku celu szczegółowego CP 2 (viii), ważne jest uwzględnienie przepisów art. 7. W stosunku do perspektywy 2014–2020 pojawiają się tu **ograniczenia w możliwościach finansowania transportu niskoemisyjnego**, wynikającego z art. 7 ust. 1 lit. h (iii). Niezależnie od konkretnych wykluczeń i dopuszczeń przewidzianych rozporządzeniem, obecnie **nacisk kładzie się na transport bezemisyjny, w tym ruch rowerowy i pieszy**. Wyjaśnia to motyw (12): „inwestycje realizowane w ramach EFRR powinny przyczyniać się do promowania wolnej od zanieczyszczeń i zrównoważonej multimodalnej mobilności, z naciskiem na transport publiczny, mobilność współdzieloną, ruch pieszy i rowerowy, jako elementy transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej”. Odzwierciedleniem tej zasady jest także nowe podejście do koncentracji tematycznej w przypadku mobilności miejskiej (więcej na ten temat w części poświęconej koncentracji tematycznej). Należy przy tym zauważyć, że w załączniku I do rozporządzenia ogólnego określono **kody rodzajów interwencji tylko dla transportu bezemisyjnego**. Podobnie jak w przypadku celu szczegółowego (i), również w tym kontekście kluczowe jest uwzględnienie przepisów art. 7 ust. 1 lit. h (omówione w dalszej części komentarza, dotyczącej wyłączeń z zakresu EFRR i Funduszu Spójności).

Cele szczegółowe dla CP 3:

Zgodnie z motywem (17) EFRR i Fundusz Spójności powinny wspierać inwestycje w infrastrukturę transportową w ramach CP 3 (lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności). Wsparcie to może dotyczyć różnych rodzajów transportu (kolejowego, drogowego, morskiego, śródlądowego i multimodalnego), włącznie z działaniami na rzecz ograniczania hałasu oraz zwiększania mobilności (krajowej, regionalnej, lokalnej, transgranicznej i miejskiej). W zakres wsparcia wchodzi również poprawa bezpieczeństwa transportu, a w tym mostów i tuneli.

W ramach CP 3 wyznacza się następujące cele szczegółowe:

- (i) rozwój odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej, bezpiecznej, zrównoważonej i intermodalnej TEN-T;

- (ii) rozwój i udoskonalenie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do TEN-T oraz mobilności transgranicznej.

Cele szczegółowe dla CP 4:

W ramach CP 4 (Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych) wyznacza się następujące cele szczegółowe:

- (i) poprawa skuteczności i poziomu włączenia społecznego rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia poprzez rozwój infrastruktury społecznej i wspieranie ekonomii społecznej;
- (ii) poprawa równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie przez rozwój łatwo dostępnej infrastruktury, w tym poprzez wspieranie odporności w zakresie kształcenia i szkolenia na odległość oraz online;
- (iii) wspieranie włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób o szczególnych potrzebach, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne;
- (iv) wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne;
- (v) zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, oraz wspieranie przechodzenia od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej;
- (vi) wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych.

Jednocześnie motywy rozporządzenia wskazują na szeroki wachlarz obszarów, które powinny otrzymać dofinansowanie z EFRR.

Zgodnie z motywem (19) w ramach CP 4 (i) fundusz ten powinien wspierać podmioty „ekonomii społecznej”, takie jak spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia o charakterze niekomercyjnym i przedsiębiorstwa społeczne. W ramach CP 4 (ii) (motyw (22)) EFRR powinien wspierać projekty zwiększające możliwość uczenia się na odległość oraz online, jak również udostępnianie niezbędnego sprzętu z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK/ ang. *ICT*) i łączności. Z kolei w ramach CP 4 (iii) (motyw (20)), EFRR wspiera poprawę dostępu do usług społecznych, edukacyjnych, kulturalnych i rekreacyjnych, w tym sportu, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, dzieci i osób starszych. Natomiast motyw (21) wskazuje, że EFRR i Fundusz Spójności mogą wspierać zapewnienie lokali socjalnych w ramach realizacji krajowych strategicznych ram polityki na rzecz integracji Romów. Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed marginalizowanymi

społecznościami romskimi w zakresie dostępu do podstawowych usług, EFRR i Fundusz Spójności powinny przyczyniać się do poprawy ich warunków życia i perspektyw rozwoju tych społeczności.

W zakresie CP 4 (iv) (motyw (18)), EFRR może adresować wyzwania demograficzne oraz udzielać wsparcia działaniom na rzecz integracji obywateli państw trzecich, w tym migrantów, poprzez ochronę ich godności i praw.

CP 4 (v) (motyw (23)) nabrał szczególnego znaczenia w obliczu pandemii COVID-19 i wywołanego nią kryzysu zdrowotnego oraz gospodarczego. W jego ramach EFRR może przyczyniać się do budowy odporności systemów opieki zdrowotnej. Dofinansowanie mogą uzyskać działania ukierunkowane na wzmocnienie zdolności systemów publicznej opieki zdrowotnej do zapobiegania sytuacjom zagrożenia zdrowia, szybkiego reagowania na nie oraz sprawnego powrotu do normalnego funkcjonowania. W szczególności EFRR może wspierać dostawy niezbędne do wzmocnienia odporności na klęski żywiołowe i katastrofy oraz wzmocnienia odporności systemów zdrowotnych. Dostawy te powinny być spójne z krajową strategią w obszarze zdrowia, jednocześnie nie wykraczając poza jej zakres, oraz Programem UE dla zdrowia (rozporządzenie (UE) 2021/522 z dnia 24 marca 2021r. w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 282/2014 (Dz. U. L 107 z 26.3.2021 s. 1) i zdolnościami rescEU w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (decyzja PE i Rady UE nr 1313/2013/UE z dnia 7 grudnia 2013 r. (Dz. U. L 347 z 20.12.2013 r. s. 924).

2021/1058

Ponadto zgodnie z motywem (24) EFRR powinien wspierać i promować przechodzenie od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej lub środowiskowej poprzez wspieranie placówek zapobiegających oddzieleniu od społeczności, ułatwiających integrację społeczną i dążących do zapewnienia warunków niezależnego życia (tzw. deinstytucjonalizacja).

CP 4 (vi) został wyodrębniony w efekcie pandemii. Ma on umożliwić wsparcie gospodarek regionalnych w wysokim stopniu uzależnionych od sektorów turystyki i kultury, które w szczególny sposób ucierpiały w wyniku zamrożenia aktywności gospodarczej (motyw (25)). Jednocześnie nie wyklucza się udzielenia wsparcia z EFRR tym sektorom w ramach innych celów szczegółowych. Jak wyjaśniono w motywie (26), inwestycje wspierające sektor kreatywny i sektor kultury, usługi kulturalne i obiekty dziedzictwa kulturowego mogą być finansowane w ramach dowolnego celu polityki. Warunkiem jest, aby przyczyniały się do realizacji celów szczegółowych i zostały objęte zakresem wsparcia z EFRR.

Cele szczegółowe dla CP 5:

W ramach CP 5 (Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów oraz inicjatyw lokalnych) wyodrębniono dwa cele szczegółowe:

- (i) wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich;

(ii) wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, na poziomie lokalnym, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach innych niż miejskie.

Aby zapewnić harmonijny rozwój obszarów miejskich i pozamiejskich EFRR powinien udzielać wsparcia na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w sposób zintegrowany (motyw (29)). Mają temu służyć międzysektorowe strategie terytorialne z wykorzystaniem narzędzi zintegrowanego rozwoju terytorialnego. W ramach rozwoju obszarów miejskich szczególną uwagę należy zwrócić na wspieranie miejskich obszarów funkcjonalnych. Odgrywają one istotne znaczenie w pobudzaniu współpracy między władzami lokalnymi a partnerami ponad granicami administracyjnymi oraz wzmacniają powiązania między obszarami miejskimi a wiejskimi.

2021/1058

W treści motywu (30) wskazano, że EFRR powinien wspierać zrównoważoną turystykę w sposób zintegrowany, w szczególności poprzez zacieśnianie współpracy w ramach terytoriów funkcjonalnych. Przedsiębiorstwa i organy publiczne powinny systematycznie współpracować w celu efektywniejszego świadczenia wysokiej jakości usług na obszarach o dużym potencjale dla turystyki, dbając należyście o stworzenie stabilnego otoczenia prawnego i administracyjnego, sprzyjającego zrównoważonemu rozwojowi takich obszarów. Wspierane działania w obszarze zrównoważonej turystyki mogą uwzględniać najlepsze praktyki w tym obszarze, takie jak podejście oparte na „rejonach turystycznych”. Natomiast motyw (27) wskazuje, że wsparcie zrównoważonej turystyki powinno być zgodne z „Agendą dla zrównoważonej turystyki europejskiej” (komunikat Komisji z dnia 19 października 2007 r.). W szczególności powinno uwzględniać korzyści dla turystów, szanować potrzeby środowiska naturalnego i kulturowego oraz zapewniać rozwój społeczno-gospodarczy i konkurencyjność ośrodków turystycznych i przedsiębiorstw za pomocą zintegrowanej oraz całościowej koncepcji politycznej.

W ramach obydwu celów szczegółowych CP 5 można wspierać operacje finansowane w ramach celów szczegółowych wszystkich celów polityki, w tym CP 1–CP 4 (art. 3 ust. 2).

Dla CP 5 wykorzystane mogą zostać wszystkie zakresy interwencji wykazane w załączniku I do rozporządzenia ogólnego („Wymiary i kody rodzajów interwencji w ramach EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST”). Możliwe jest stosowanie odpowiednich wspólnych wskaźników wymienionych w Załączniku I do rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności dla CP 1–4.

Poza powyżej wskazanymi celami szczegółowymi w zakresie realizacji CP 1-CP 5, w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” EFRR lub Funduszu Spójności mogą wspierać działania mające na celu **zwiększenie zdolności instytucji programu oraz zdolności podmiotów sektorowych lub terytorialnych** odpowiedzialnych za przeprowadzenie działań istotnych dla wdrażania tych funduszy i pod warunkiem, że przyczynią się do realizacji celów programu (art. 3 ust. 4 lit. a) i b)).

W myśl art. 3 ust. 4 lit. c **wsparcie uzyskać mogą również działania wzmacniające współpracę z partnerami w danym państwie członkowskim i poza nim** – z regionów transgranicznych, regionów nieprzyległych lub regionów położonych na terytorium objętym europejskim ugrupowaniem współpracy terytorialnej, strategią makroekonomiczną lub strategią na rzecz

basenu morskiego (lub ich kombinacją). Zgodnie z motywem (33), współpraca ta ma charakter uzupełniający względem współpracy w ramach Interreg i powinna w szczególności dotyczyć ustrukturyzowanych partnerstw w celu realizacji strategii regionalnych⁵⁸.

Przy planowaniu działań do wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności należy mieć na uwadze, że muszą one przyczyniać się do osiągnięcia celów szczegółowych. Niemniej jednak art. 3 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności nie determinuje kwalifikowalności proponowanego zakresu działań. W tym kontekście istotne jest zwrócenie uwagi także na:

- ogólne zasady kwalifikowalności określone w art. 63 rozporządzenia ogólnego;
- zakres wsparcia określony w art. 5 i 6 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności;
- wyłączenia z zakresu wsparcia określone w art. 7 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności.

Ponadto przygotowując programy współfinansowane z EFRR i Funduszu Spójności należy uwzględnić zapisy krajowych planów na rzecz energii i klimatu, określających politykę i środki służące rozwiązaniu problemu ubóstwa energetycznego oraz emisji gazów cieplarnianych.

Należy również zwrócić uwagę na Załącznik I do rozporządzenia ogólnego „Wymiary i kody rodzajów interwencji w ramach EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST”. Określa on zakresy interwencji pogrupowane według celów polityki. Niemniej jednak, zastosowanie poszczególnych kategorii interwencji nie jest ograniczone wyłącznie do konkretnych celów polityki. Każdy zakres interwencji może być zastosowany w ramach dowolnego celu polityki. Przykładowo przyporządkowany do CP 1 zakres „Usługi i aplikacje IT w zakresie kompetencji cyfrowych i włączenia cyfrowego” (018), wydaje się być możliwy do wykorzystania w działaniach realizujących CP 4 (ii) czy CP 4 (v).

2021/1058

1.2. ZAKRES WSPARCIA EFRR I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR i Fundusz Spójności.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 5 – zakres wsparcia z EFRR,
- art. 6 – zakres wsparcia z Funduszu Spójności.

Powiązania z innymi artykułami

Rozporządzenie ogólne:

- art. 20 – środki tymczasowe dotyczące wykorzystania funduszy w odpowiedzi na wyjątkowe lub nadzwyczajne okoliczności.

⁵⁸ Dotyczy strategii, o których mowa w komunikacie KE „Zwiększenie innowacyjności europejskich regionów: Strategie na rzecz trwałego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu” z 18 lipca 2017 r.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 – cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności,
- art. 7 – wyłączenie zakresu wsparcia EFRR i Funduszu Spójności.

Zakres wsparcia EFRR uregulowany jest w art. 5 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, w którym w ust. 1 enumeratywnie wskazano następujące zakresy:

- inwestycje w infrastrukturę;
- działania w zakresie badań stosowanych i innowacji, w tym badań przemysłowych, rozwoju eksperymentalnego i studiów wykonalności;
- inwestycje w dostęp do usług;
- inwestycje produkcyjne w MŚP oraz inwestycje mające na celu ochronę istniejących miejsc pracy i tworzenie nowych miejsc pracy;
- wyposażenie, oprogramowanie oraz wartości niematerialne i prawne;
- tworzenie sieci kontaktów, współpracę, wymianę doświadczeń i działania związane z klastrami innowacyjnymi, w tym pomiędzy przedsiębiorstwami, organizacjami badawczymi i instytucjami publicznymi;
- działania informacyjne, komunikacyjne i badania;
- pomoc techniczną.

Przepisy art. 5 ust. 1 nie wprowadzają żadnych ograniczeń odnośnie rodzajów beneficjentów lub podmiotów odnoszących korzyści z działań we wszystkich zakresach. Wyjątkiem jest zakres opisany w lit. d), dotyczący inwestycji produkcyjnych adresowany do MŚP. Oznacza to, że w pozostałych zakresach wsparcie może być udzielane również przedsiębiorstwom innym niż MŚP.

Konieczność wprowadzenia ograniczenia możliwości wsparcia inwestycji produkcyjnych wyjaśnia motyw (37), w którym czytamy, że jest ono podyktowane troską o jak najefektywniej skoncentrowane wykorzystanie ograniczonych zasobów EFRR. Wprowadzając to ograniczenie należy ukierunkować środki EFRR na wsparcie mikroprzedsiębiorstw i MŚP, które tworzą miejsca pracy i potrzebują wsparcia do dalszego rozwoju. W tym kontekście należy mieć na uwadze *Zalecenie KE 2003/361/WE z 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw*⁵⁹.

Dopuszczalność udzielenia wsparcia na inwestycje produkcyjne przedsiębiorstwom innym niż MŚP określają przepisy art. 5 ust. 2. W myśl tych przepisów inwestycje produkcyjne w przedsiębiorstwach innych niż MŚP **możliwe są w czterech przypadkach:**

⁵⁹ Dz. U. L 124 z 20.5.2003 s. 36-41.

Jeżeli obejmują one współpracę z MŚP w zakresie działań badawczych i innowacyjnych wspieranych w ramach pierwszego celu szczegółowego CP 1 (i) – rozwijanie i wzmocnienie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii.

Jeżeli służą one głównie wspieraniu działań na rzecz efektywności energetycznej i energii odnawialnej w ramach celów szczegółowych CP 2 (i) – wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych i CP 2 (ii) – wspieranie energii odnawialnej zgodnie z dyrektywą (UE 2018/200, w tym określonymi w niej kryteriami zrównoważonego rozwoju).

Jeżeli są one dokonywane za pośrednictwem instrumentów finansowych w małe spółki o średniej kapitalizacji i spółki o średniej kapitalizacji. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 są to odpowiednio podmioty zatrudniające nie więcej niż 499 pracowników, niebędące MŚP oraz podmioty zatrudniające nie więcej niż 3 000 pracowników, niebędące MŚP ani małymi spółkami o średniej kapitalizacji⁶⁰.

Jeżeli są one dokonywane w małe spółki o średniej kapitalizacji z przeznaczeniem na działania badawcze i innowacyjne, wspierane w ramach pierwszego celu szczegółowego CP 1 (i) – rozwijanie i wzmocnienie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii.

W motywie (38) doprecyzowano, że w kontekście wsparcia z EFRR, inwestycje produkcyjne należy rozumieć jako inwestycje w środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne przedsiębiorstw w celu produkcji towarów i usług, przyczyniając się w ten sposób do akumulacji brutto i zatrudnienia. W tym samym motywie wskazano, że zarówno **EFRR, jak i Fundusz Spójności mogą wspierać inwestycje produkcyjne w przedsiębiorstwach innych niż MŚP, w tym w szczególności w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej. Dotyczy to inwestycji w infrastrukturę zapewniającą dostęp do usług świadczonych dla ogółu obywateli** w dziedzinie energii, środowiska i różnorodności biologicznej, transportu i łączności cyfrowej. Podobne podejście było stosowane również w przeszłości. Motyw ten jest istotny dla właściwej interpretacji art. 5 (zakres wsparcia z EFRR) i art. 6 (zakres wsparcia z Funduszu Spójności).

W odpowiedzi na kryzys wywołany pandemią COVID 19, przepisy art. 5 rozszerzono o następujące możliwości (ust. 3 i 4):

- W ramach CP 1 (iv) EFRR może również wspierać szkolenia, uczenie się przez całe życie, zmianę kwalifikacji i działalność edukacyjną.
- W ramach CP 2 (iv) i CP 4 (v) wsparcie EFRR może być udzielane również na zakup dostaw niezbędnych do wzmocnienia odporności systemów opieki zdrowotnej oraz wzmocnienia odporności na klęski żywiołowe i katastrofy. na zasadach wyjątku, zakres EFRR uzupełniono o dodatkową możliwość finansowania kapitału obrotowego w MŚP w formie dotacji (w odróżnieniu od przewidzianej w rozporządzeniu ogólnym możliwości finansowania

⁶⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji.

kapitału obrotowego poprzez instrumenty finansowe). Dotyczy to sytuacji, w których jest to bezwzględnie konieczne jako środek tymczasowy w odpowiedzi na wystąpienie wyjątkowych lub nadzwyczajnych okoliczności określonych w art. 20 rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustalenie okresu, w którym zezwala się na tymczasowe dodatkowe wsparcie z EFRR dokonywane przez Komisję Europejską w formie decyzji wykonawczej, wydawanej na wniosek państwa członkowskiego, ma miejsce po stwierdzeniu spełnienia wymogów określonych w art. 5 ust. 6.

Ponadto **w ramach programów Interreg** EFRR może również wspierać (art. 5 ust. 5):

- wspólne wykorzystywanie obiektów i zasobów ludzkich;
- towarzyszące inwestycje miękkie i inne działania związane z CP 4 (Europa o silniejszym wymiarze społecznym) w ramach EFS+.

Zgodnie z motywem (39), celem tego wsparcia jest umożliwienie szerszego zasięgu interwencji na rzecz Interreg.

Zakres wsparcia z Funduszu Spójności określają przepisy art. 6, zgodnie z którymi wsparcia udziela się na:

- inwestycje na rzecz środowiska, w tym korzystne dla środowiska inwestycje związane ze zrównoważonym rozwojem oraz energią, ze szczególnym uwzględnieniem energii odnawialnej;
- inwestycje w TEN-T;
- pomoc techniczną;
- działania informacyjne, działania komunikacyjne i badania.

Obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy inwestycjami na rzecz środowiska i w sieci TEN-T, na podstawie ich szczególnych potrzeb w tym zakresie. Wsparcie projektów TEN-T jest również finansowane ze środków przeniesionych z Funduszu Spójności do instrumentu „Łącząc Europę” (art. 6 ust. 2).

1.3. WYŁĄCZENIA Z ZAKRESU EFRR I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR i Fundusz Spójności.

Omawiane przepisy

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 7 – wyłączenie z zakresu EFRR i Funduszu Spójności.

Powiązania z innymi artykułami

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 – cele szczegółowe EFRR i Funduszu Spójności.

Określenie zakresu interwencji funduszy oraz wykazu niekwalifikowalnych działań służy zapewnieniu, aby wsparcie inwestycyjne było zgodne z celami Unii Europejskiej w zakresie polityki spójności i zrównoważonego rozwoju. **Rodzaje działań, które nie mogą być wspierane z EFRR i Funduszu Spójności zostały wskazane w art. 7 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności.**

W porównaniu z perspektywą 2014–2020, **katalog wyłączeń z zakresu wsparcia został rozszerzony.** Znajdują się w nim **znane z wcześniejszych lat zakazy finansowania:**

- likwidacji lub budowy elektrowni jądrowych (art. 7 ust. 1. lit. a);
- inwestycji służących redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z listy działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady UE 96/61/WE (art. 7 ust. 1. lit. b);
- wytwarzania, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych (art. 7 ust. 1 lit. c);
- wspierania przedsiębiorstw w trudnej sytuacji (art. 7 ust. 1 lit. d);

oraz **rozszerzone wyłączenia** dotyczące:

- inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych (art. 7 ust. 1 lit. e);

oraz zupełnie **nowe zakazy (z wyjątkami)**, dotyczące:

- inwestycji w zakresie składowania odpadów (art. 7 ust. 1 lit. f);
- inwestycji służących zwiększeniu przepustowości obiektów przetwarzania odpadów resztkowych (art. 7 ust. 1 lit. g);
- inwestycji w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania paliw kopalnych (art. 7 ust. 1 lit. h).

Przepisy art. 7 ust. 1 lit. d) regulują **zakaz wspierania z EFRR i Funduszu Spójności przedsiębiorstw w trudnej sytuacji**, zdefiniowanych w art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.⁶¹, uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tekst mający znaczenie dla EOG). Wyjątkiem są przypadki, gdy pozwalają na to zasady pomocy *de minimis* lub tymczasowe zasady pomocy państwa ustanowione w odpowiedzi na wystąpienie sytuacji nadzwyczajnych. Jak uzasadniała Komisja Europejska w trakcie negocjowania zapisów rozporządzenia, celem tego wyłączenia jest zapewnienie, aby inwestycje były skoncentrowane na tych przedsiębiorstwach, które mogą w największym stopniu przyczynić się do tworzenia miejsc pracy i wzrostu

⁶¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tekst mający znaczenie dla EOG).

gospodarczego. Ponadto Komisja podkreślała, że przywoływana definicja przedsiębiorstwa nie obejmuje nowych przedsiębiorstw typu start-up oraz małych i średnich przedsiębiorstw w procesie tworzenia. W konsekwencji jej stosowanie nie wyłącza możliwości wsparcia przedsiębiorstw tego rodzaju, jako dopiero rozpoczynających swoją działalność i mogących walczyć o zbudowanie pozycji na rynku i dostęp do finansowania.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. e) **z zakresu udzielanego wsparcia wyłączone są inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych**. Wyjątek stanowią regiony najbardziej oddalone lub istniejące regionalne porty lotnicze w zakresie:

- środków łagodzących oddziaływanie na środowisko;
- inwestycji w ochronę, bezpieczeństwo, jak i systemy zarządzania ruchem lotniczym, wynikające z badań nad systemem zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (Single European Sky ATM Research; SESAR).

Dopuszczone wyjątki dotyczą wyłącznie portów lotniczych, w których średni roczny przepływ pasażerów nie przekracza 3 mln osób (regionalne porty lotnicze zgodnie z definicją w art. 2 pkt 153 rozporządzenia (UE) 651/2014). Zgodnie z motywem (41) finansowanie takich inwestycji jest możliwe, o ile ich główny cel zostanie jasno określony pod względem unijnych norm w dziedzinie środowiska, bezpieczeństwa lub ochrony i będzie zgodny z zasadami pomocy państwa.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. f) **wsparcie inwestycji w zakresie składowania odpadów** możliwe jest jedynie w regionach najbardziej oddalonych wyłącznie w uzasadnionych przypadkach. W pozostałych regionach możliwe jest jedynie wsparcie inwestycji dotyczących zamykania, przekształcania lub zabezpieczania istniejących składowisk, o ile nie prowadzą do zwiększenia ich przepustowości. na etapie negocjacji zapisów rozporządzenia, Komisja Europejska argumentowała potrzebę wprowadzenia omawianego wyłączenia tym, że cele UE zakładają przeciwdziałanie zjawisku składowania odpadów. Dodatkowo inwestycje takie mogą być sprzeczne z dążeniem do ponownego wykorzystania, recyklingu lub odzyskiwania cennych materiałów (surowców).

Podobne uzasadnienie, przedstawiła KE odnośnie **wyłączenia z finansowania inwestycji służących zwiększeniu przepustowości obiektów przetwarzania odpadów resztkowych** (art. 7 ust. 1 lit. g). Wyjaśniła, że polityka UE hierarchizuje postępowanie z odpadami: najpierw zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, odzysk (w tym odzysk energii), a następnie unieszkodliwianie. Polityka spójności ma na celu wspieranie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w szczególności poprzez skoncentrowanie inwestycji na zapobieganiu, przygotowaniu do ponownego użycia i recyklingu. Wskazała, że przetwarzanie odpadów resztkowych obejmuje operacje o niskiej wartości dodanej na dole hierarchii postępowania z odpadami (takie jak mechaniczno-biologiczne przetwarzanie i spalanie). Stąd inwestowanie w nowe zakłady przetwarzania może prowadzić do strukturalnej nadwyżki zdolności produkcyjnych, która polega na ciągłym napływie nieprzetworzonych odpadów, co może zniechęcać do recyklingu i stanowić blokadę dla osiągnięcia celów w zakresie recyklingu w poszczególnych państwach członkowskich.

Podobnie jak w przypadku inwestycji dotyczących składowania odpadów, przepisy przewidują wyjątki dla regionów najbardziej oddalonych (w należycie uzasadnionych przypadkach) oraz dla inwestycji w technologie odzyskiwania materiałów z odpadów reszkowych do celów gospodarki o obiegu zamkniętym. W motywie (41) wyjaśniono, że odpady reszkowe należy rozumieć głównie jako odpady komunalne, które nie są zbierane selektywnie i pozostałości po przetworzeniu odpadów.

Z nowych wyłączeń najbardziej niekorzystne dla Polski było wyłączenie dotyczące paliw kopalnych (art. 7 ust. 1 lit. h). W wersji zaproponowanej przez KE w maju 2018 r., uniemożliwiłoby ono również inwestycje w infrastrukturę gazu ziemnego. Komisja argumentowała to tym, że EFRR i Fundusz Spójności mają wspierać niskoemisyjną Europę poprzez promowanie czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej.

W toku negocjacji dopuszczono **wyjątki** i ostatecznie przepisy art. 7 ust. 1 lit. h) zezwalają na finansowanie inwestycji dotyczących:

2021/1058

- (I) wymiany systemów ciepłowniczych zasilanych stałymi paliwami kopalnymi, tj. węglem kamiennym, torfem, węglem brunatnym, łupkami bitumicznymi na systemy zasilane gazem ziemnym w celu:
- modernizacji systemów ciepłowniczych i chłodniczych do stanu „efektywnego systemu ciepłowniczego i chłodniczego”, który zdefiniowano w art. 2 pkt 41 dyrektywy 2012/27/UE⁶²;
 - modernizacji elektrociepłowni do stanu wysokosprawnej kogeneracji zdefiniowanej w art. 2 pkt 34 dyrektywy 2012/27/UE;
 - inwestycji w wymianę instalacji zasilanych stałymi paliwami kopalnymi na kotły i systemy ciepłownicze zasilane gazem ziemnym w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych;
- (II) inwestycji w rozbudowę, zmianę przeznaczenia, przekształcenie lub modernizację sieci przesyłowych i dystrybucyjnych gazu pod warunkiem, że inwestycje takie przygotowują sieci na wprowadzenie do systemu gazów odnawialnych i niskoemisyjnych, takich jak wodór, biometan i gaz syntezowy, oraz umożliwiają zastąpienie instalacji zasilanych stałymi paliwami kopalnymi;
- (III) inwestycji w:
- ekologicznie czyste pojazdy do celów publicznych, zgodnie z definicją w dyrektywie PE i Rady UE 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.⁶³;

⁶² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (tekst mający znaczenie dla EOG).

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego w celu wsparcia mobilności niskoemisyjnej.

- pojazdy, statki powietrzne i jednostki pływające zaprojektowane i zbudowane lub przystosowane do użytku przez służby ochrony ludności oraz straż pożarną.

W tym kontekście, rozważając możliwość **finansowania niskoemisyjnego transportu** należy w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę wyjątek wprowadzony w – (iii). Zgodnie z art. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1161 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniającej ww. dyrektywę 2009/33/WE, „ekologicznie czysty pojazd” oznacza pojazd kategorii M₃, N₂ lub N₃ wykorzystujący paliwa alternatywne, zdefiniowane w art. 2 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, tj. energię elektryczną, wodór, biopaliwa, paliwa syntetyczne i parafinowane, gaz ziemny w postaci gazowej (sprężony gaz ziemny – CNG) i w postaci ciekłej (skroplony gaz ziemny – LNG), oraz gaz płynny (LPG).

2021/1058

W dalszej kolejności należy rozważyć również możliwość zastosowania wyjątku ustanowionego w – (ii) art. 7 ust. 1 lit. h). Przepis ten określa warunki na jakich dopuszczalne są inwestycje w rozbudowę, zmianę przeznaczenia, przekształcenie lub modernizację sieci przesyłowych i dystrybucyjnych gazu. W konsekwencji może to uniemożliwić wsparcie dla punktów ładowania paliw opartych na gazie ziemnym. Inwestycje takie mogą być finansowane jeżeli przygotowują sieci na wprowadzenie do systemu gazów odnawialnych i niskoemisyjnych oraz umożliwiają zastąpienie instalacji zasilanych stałymi paliwami kopalnymi. Z tego względu wątpliwym wydaje się, aby możliwe było zastosowanie tego przepisu jako podstawy do finansowania infrastruktury ładowania taboru dla niskoemisyjnego transportu wykorzystującego technologie oparte o gaz, zarówno LNG, CNG, jak i LPG. O ile na podstawie pierwszego z omówionych wyłączeń **dopuszczone może być finansowanie nisko i zeroemisyjnego taboru miejskiego** (czyli napędzanego paliwami opartymi na gazie, wodorze, pojazdów elektrycznych i hybrydowych), tak **finansowanie infrastruktury ładowania takiego taboru nie obejmuje infrastruktury dla taboru zasilanego gazem**.

Istotne jest, że łączna kwota wsparcia unijnego na inwestycje wymienione w punktach (i) i (ii), nie może przekraczać następujących limitów łącznej alokacji na programy wspierane z EFRR i Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla państwa członkowskiego (art. 7 ust. 2):

- **1,55%** w przypadku państw członkowskich o DNB na mieszkańca mniejszym niż 60% średniego unijnego DNB na mieszkańca, lub w przypadku państw członkowskich, których DNB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniego unijnego DNB i w których udział stałych paliw kopalnych w krajowym zużyciu energii brutto jest równy lub wyższy niż 25%. **Ten limit dotyczy Polski.**
- 1% – w przypadku innych państw członkowskich, których DNB na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniego unijnego DNB.
- 0,2% w przypadku państw członkowskich o DNB równym lub wyższym niż 90% średniego unijnego DNB.

Operacje wspierane z EFRR i Funduszu Spójności w zakresie omawianych dwóch rodzajów inwestycji (i) i (ii) mogą być wybierane przez instytucje zarządzające nie później niż do 31 grudnia 2025 r. i nie mogą być kontynuowane w kolejnym okresie programowania (art. 7 ust. 4).

Poza wymienionymi wyjątkami, wszelkie inwestycje w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania paliw kopalnych są wyłączone z zakresu wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności.

Fundusz Spójności nie wspiera inwestycji w budynki mieszkalne (art. 7 ust. 5). Wyjątek stanowią inwestycje związane z promowaniem efektywności energetycznej lub wykorzystaniem energii odnawialnej. Inwestycje w mieszkalnictwo o innym charakterze nie mogą być wspierane.

1.4. WSKAŹNIKI

Zastosowanie wspólnych wskaźników produktu i rezultatu dla EFRR i Funduszu Spójności oraz, w stosownych przypadkach, wskaźników specyficznych dla danego programu, zostało omówione w części poświęconej rozporządzeniu ogólnemu, w rozdziale 14.2. **Wskaźniki i monitorowanie postępów.**

2021/1058

Rozporządzenie ws. EFRR i Funduszu Spójności doprecyzowuje kwestie dotyczące wskaźników dla tych funduszy. W załączniku I do rozporządzenia zawarta została **lista wspólnych wskaźników produktu i rezultatu** dla EFRR i Funduszu Spójności. Natomiast załącznik II zawiera podstawowy **zestaw wskaźników wykonania do celów sprawozdawczości Komisji** zgodny z wymogiem sprawozdawczości art. 41 ust. 3 lit. h ppkt (iii) rozporządzenia finansowego.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 w przypadku wspólnych wskaźników produktu wartości bazowe wynoszą zero. Cele pośrednie wyznaczone na 2024 r. i cele końcowe wyznaczone na 2029 r. mają charakter kumulatywny.

Przepisy art. 8 ust. 3 i 4 dotyczą kwestii związanych z informacjami o wykonaniu, które zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja zobowiązana jest przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. W szczególności ust. 4 zawiera delegację dla KE do wprowadzania zmian w załączniku II rozporządzenia.

1.5. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TERYTORIALNY

Zgodnie z art. 9 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, EFRR może wspierać zintegrowany rozwój terytorialny zarówno w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, jak również celu „Europejska Współpraca Terytorialna”. Wsparcie to powinno opierać się na terytorialnych i lokalnych strategiach rozwoju, w tym na obszarach miejskich i wiejskich, z uwzględnieniem powiązań pomiędzy tymi obszarami (motyw (46)).

Wsparcie odbywać się powinno z wykorzystaniem form określonych w art. 28 rozporządzenia ogólnego. Należą do nich: **zintegrowane inwestycje terytorialne, rozwój lokalny kierowany przez społeczność lub inne instrumenty terytorialne** wspierające inicjatywy opracowane przez państwo członkowskie na poziomie regionalnym lub lokalnym. Wykorzystanie instrumentów terytorialnych **bazuje na podejściu oddolnym** i zapewnieniu odpowiedniego udziału władz

lokalnych, regionalnych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych.

Intencją wykorzystania instrumentów terytorialnych jest wsparcie zintegrowanego podejścia do rozwoju, które przekłada się również na integrację różnych źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych obszaru, który zostanie objęty danym instrumentem. Dlatego na bazie strategii terytorialnych możliwa jest realizacja działań wykorzystujących **wielofunduszowe i zintegrowane podejście** obejmujące EFRR, EFS+, EFMRA i EFRROW (motyw (46)).

Jak wyjaśniono w motywie (45), **EFRR powinien wspierać regiony i terytoria, które znajdują się w niekorzystnej sytuacji**. W szczególności obszary wiejskie i obszary cierpiące na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, w tym obszarów na których gęstość zaludnienia wynosi mniej niż 12,5 mieszkańców na kilometr kwadratowy lub obszarów na których nastąpił średni roczny spadek liczby ludności o co najmniej 1% mieszkańców w okresie 2007–2017. Do terytoriów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji zalicza się także obszary przygraniczne i górskie.

Natomiast motyw (47) odnosi się do rezolucji PE z 3 października 2018 r. w sprawie **uwzględnienia szczególnych potrzeb obszarów wiejskich, górskich i oddalonych** i podkreśla potrzebę wykorzystania wsparcia EFRR do opracowywania projektów, takich jak inteligentne wsie (ang. *smart villages*), stwarzania nowych szans, takich jak zdecentralizowane usługi, rozwiązania w dziedzinie energii oraz technologie i innowacje cyfrowe.

Szersze informacje na temat wsparcia rozwoju terytorialnego zawarte są w rozdziale 11. **Rozwój terytorialny**.

1.6. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW MIEJSKICH

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 11 – zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 28 – zintegrowany rozwój terytorialny,
- art. 29 – strategie terytorialne.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 4 – koncentracja tematyczna.

W perspektywie 2021–2027 kontynuowane będzie wsparcie rozwoju terytorialnego z wykorzystaniem zintegrowanego podejścia. Zakłada ono wykorzystanie strategii terytorialnych

i strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, przygotowanych i wdrażanych przy użyciu instrumentów terytorialnych, o których mowa w art. 28 rozporządzenia ogólnego (tj. zintegrowanych inwestycji terytorialnych – ZIT, rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność – RLKS i innych instrumentów terytorialnych wspierających inicjatywy zaprogramowane przez państwo członkowskie – IIT). Wsparcie to ma na celu rozwiązywanie problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, których skutki są najdotkliwiej odczuwane na obszarach miejskich i w ich otoczeniu.

Podejście zintegrowane polega na równym i obiektywnym braniu pod uwagę wszystkich aspektów i interesów związanych z rozwojem miejskim. Oznacza to realizowanie przedsięwzięć w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii.

W celu sprostania jednym z pilniejszych wyzwań jakimi są wyzwania środowiskowe i klimatyczne, szczególną uwagę zwraca się na przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu do 2050 r., na wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych do celów innowacji oraz na wspieranie rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych.

2021/1058

W tym kontekście **zasoby przeznaczone na zrównoważony rozwój obszarów miejskich zaprogramowane w ramach priorytetów odpowiadających CP 1 i CP 2 uwzględnia się do celów wymogów koncentracji tematycznej** na mocy art. 4 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności.

Ze względu na to, że obszary miejskie w dużej mierze odpowiadają za zanieczyszczenie środowiska wszelkie działania skierowane do miast oraz prowadzone na obszarach miejskich powinny uwzględniać rozwiązania **poprawiające jakość środowiska**, chroniące istniejące zasoby, uwzględniające adaptację i przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej czy neutralności klimatycznej.

W perspektywie 2014–2020 zrównoważony rozwój obszarów miejskich był realizowany wyłącznie poprzez ZIT. Obecnie **istnieje możliwość wykorzystania wszystkich trzech ww. instrumentów terytorialnych (ZIT, RLKS, IIT)**. W nowej perspektywie, zwiększono również alokację na działania w tym obszarze z 5% do **8 % środków z EFRR** na poziomie krajowym w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” pomniejszonych o pomoc techniczną (art. 11 ust. 2). Jednakże państwo członkowskie, które chce wspierać zrównoważony rozwój obszarów miejskich w ramach co najmniej 8% alokacji EFRR na poziomie krajowym, może to uczynić wyłącznie z wykorzystaniem jednego z dostępnych instrumentów terytorialnych. Szczegółowe zasady wsparcia w ramach poszczególnych instrumentów zostały opisane w rozdziale 11. **Rozwój terytorialny.**

Wskazany poziom nakładów ma być utrzymany przez cały okres programowania. Jego wysokość ma pozostać niezmienna również w przypadku dokonania przesunięć alokacji z EFRR lub jej obniżenia w następstwie przeglądu śródkresowego zgodnie z art. 18 rozporządzenia ogólnego, umorzenia zgodnie z art. 105 rozporządzenia ogólnego lub w wyniku korekt finansowych dokonywanych przez Komisję zgodnie z art. 104 tego rozporządzenia (art. 11 ust. 3 i 4).

Zrównoważony rozwój obszarów miejskich będzie się koncentrował nie tylko na wspieraniu obszarów miejskich, ale również miejskich obszarów funkcjonalnych, co oznacza równocześnie w wielu przypadkach wspieranie powiązań miejsko-wiejskich, które występują w obszarach funkcjonalnych.

Programowanie wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich powinno opierać się na dwóch celach (o których mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia ogólnego), tj.:

- „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” w państwach członkowskich i regionach (EFRR, EFS+, Fundusz Spójności oraz FST),
- „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) (EFRR).

W nowej perspektywie kontynuowane będą również działania na rzecz rozwoju ośrodków miejskich, **zgodnie z celami i kierunkami rozwoju miast ujętymi w Krajowej Polityce Miejskiej**. Środki będą przeznaczone na realizację wynikających ze strategii kluczowych przedsięwzięć, istotnych z punktu widzenia rozwoju obszarów funkcjonalnych.

Z punktu widzenia realizacji celów krajowych w obszarze polityki miejskiej pożądane jest, aby w nowej perspektywie działania realizowane w ramach wsparcia zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych były zbieżne z celami i priorytetami rozwoju miast, zawartych w zaktualizowanej **Krajowej Polityce Miejskiej 2030 (KPM 2030)**, przyjętej przez Radę Ministrów 14 czerwca 2022 r.⁶⁴ Celem nadrzędnym KPM 2030 jest stawianie czoła wyzwaniom rozwojowym oraz budowanie warunków do wzmacniania zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do zrównoważonego rozwoju, polepszania jakości życia mieszkańców i budowania odporności na obserwowane zmiany klimatu. Uwzględnienie tego celu KPM pozwoli na lepszą integrację różnych działań, również finansowanych ze środków europejskich, na rzecz spójnego i zrównoważonego rozwoju miast.

1.7. EUROPEJSKA INICJATYWA MIEJSKA

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 12 – Europejska inicjatywa miejska.

W perspektywie 2021–2027 funkcjonuje nowy mechanizm wsparcia rozwoju obszarów miejskich – **Europejska inicjatywa miejska (EIM)**. Jest on wdrażany w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego. EIM łączy w ramach jednego mechanizmu dotychczas

⁶⁴ Monitor Polski 2022 r. poz. 746 - Uchwała nr 136 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030

realizowane na poziomie europejskim fragmentaryczne inicjatywy KE ukierunkowane na wsparcie miast, takie jak:

- Innowacyjne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (Urban Innovative Actions – UIA),
- Sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich (Urban Development Network – UDN),
- Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej URBACT, który koncentruje się na realizacji projektów współpracy miast,
- Agenda Miejska dla UE.

Europejska Inicjatywa Miejska obejmuje swoim zakresem wsparcia wszystkie obszary miejskie w UE, w tym również miejskie obszary funkcjonalne. Wspiera także udział władz lokalnych we współpracy realizowanej na poziomie UE w ramach partnerstw tematycznych Agendy Miejskiej dla UE.

2021/1058

Inicjatywa ta ma na celu wzmocnienie zintegrowanego i partycypacyjnego podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i zapewnienie jego silniejszego powiązania z politykami UE, w szczególności z inwestycjami w ramach polityki spójności. Cel ten zostanie osiągnięty w ramach **dwóch komponentów**, tj. wsparcia innowacyjnych działań i wsparcia budowania zdolności i wiedzy, ocen oddziaływania terytorialnego, kształtowania polityki i działań komunikacyjnych.

Przyjęcie Nowej Karty Lipskiej i jej dokumentu wykonawczego podczas nieformalnego spotkania ministrów odpowiedzialnych za sprawy miejskie w dniu 30 listopada 2020 r. jest kamieniem milowym dla operacjonalizacji Europejskiej Inicjatywy Miejskiej i kolejnym etapem w realizacji Agendy Miejskiej dla UE. od 2016 r., w ramach 14 partnerstw tematycznych Agendy Miejskiej dla UE, współpracowało ponad 300 partnerów, z czego 115 to przedstawiciele europejskich miast, również polskich. na podstawie Porozumienia państw członkowskich z Lublany z listopada 2021 r., które przewiduje aktualizację i kontynuację współpracy w ramach Agendy Miejskiej UE, uruchomione zostały 2 nowe partnerstwa tematyczne: partnerstwo dot. zrównoważonej turystyki (*ang. sustainable tourism*) oraz partnerstwo dot. zazieleniania miast (*ang. greening cities*). W swoich założeniach partnerstwo dot. zazieleniania miast koncentruje się na zielonych przestrzeniach miejskich, implementacji i integracji błękitno-zielonej infrastruktury oraz rozwoju gospodarki wodnej i rolnictwa miejskiego.

Ponadto w ramach EIM przewidziano możliwość wsparcia współpracy międzyrządowej prowadzonej w obszarze polityki miejskiej i rozwoju miast, koordynowanej przez poszczególne Tria prezydencji państw członkowskich w Radzie UE. Wsparcie takie udzielane jest na wniosek co najmniej jednego państwa członkowskiego. Szczególną uwagę zwrócono także na współpracę w obszarze budowania zdolności na szczeblu lokalnym w celu lepszej i skutecznej **realizacji celów zrównoważonego rozwoju wskazanych do realizacji w ramach Agendy 2030 ONZ**.

Sprawozdanie z działań realizowanych w ramach EIM jest składane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE przez Komisję Europejską co dwa lata.

Proponowany przez KE model zarządzania EIM zakłada udział państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych i miast.

1.8. MIĘDZYREGIONALNE INWESTYCJE W INNOWACJE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 13 – międzyregionalne inwestycje w innowacje.

2021/1058

Przepisy art. 13 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności ustanawiają **nowy instrument – międzyregionalne inwestycje w innowacje (MII)**.

Jego celem jest wspieranie komercjalizacji i zwiększenie skali międzyregionalnych projektów innowacyjnych posiadających potencjał do wspierania rozwoju europejskich łańcuchów wartości. Zgodnie z ust. 3 ww. artykułu Instrument składa się z dwóch komponentów:

- wsparcia finansowego i doradczego dla inwestycji w międzyregionalne projekty innowacyjne we wspólnych obszarach inteligentnych specjalizacji,
- wsparcia finansowego i doradczego oraz budowania zdolności w zakresie rozwoju łańcuchów wartości w regionach słabiej rozwiniętych.

Zgodnie z ust. 4 art. 13, do 2% środków Instrumentu może być przeznaczony na działania związane z uczeniem się i ewaluacją, tak aby możliwie najpełniej korzystać z wyników projektów i odpowiednio je upowszechniać.

Instrument jest wdrażany przez KE w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego.

Prace KE wspierane są przez grupę ekspertów złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, władz regionalnych i miast, przedstawicieli biznesu, instytucji badawczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Rolą ekspertów jest w szczególności wsparcie Komisji w opracowaniu długoterminowego programu prac i przygotowaniu konkursów (ang. *calls of proposals*).

Wdrażając ten Instrument KE powinna zapewnić koordynację i synergię z innymi programami i instrumentami unijnymi, a w szczególności z komponentem C Interreg zdefiniowanym w art. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie Interreg (art. 13 ust. 7).

Instrument obejmuje swoim działaniem całe terytorium UE, a udział państw trzecich może odbywać się zgodnie z art. 16 i 23 rozporządzenia ws. programu „Horyzontu Europa”⁶⁵ (art. 13 ust. 8).

1.9. REGIONY NAJBARDZIEJ ODDALONE

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- motyw (51) – dot. regionów najbardziej oddalonych,
- art. 14 – regiony najbardziej oddalone.

Przepisy powiązane:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 63 – zasady kwalifikowalności,
- art. 110 – zasoby na cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” oraz na cel „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg),
- art. 112 – określenie stóp dofinansowania.

Rozporządzenie 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 4 – koncentracja tematyczna wsparcia z EFRR,
- art. 7 – wyłączenie z zakresu EFRR i Funduszu Spójności,
- art. 11 – zrównoważony rozwój obszarów miejskich,

2021/1058

Art. 14 poświęcony jest regionom najbardziej oddalonym. Regiony te określone są w Artykule 349 TFUE jako regiony **oddalone geograficznie**, posiadające **wyspiarski charakter i niewielkie rozmiary, trudną topografię i klimat**, oraz **zależne gospodarczo od kilku produktów**, których trwałość i kombinacja ograniczają rozwój. Należą do nich Gwadelupa, Gujana Francuska, Martynika, Reunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Azory, Madera i Wyspy Kanaryjskie. ze względu na ich ograniczenia, regiony te mogą korzystać ze szczególnych środków oraz dodatkowego finansowania w ramach polityki spójności.

Jak czytamy w motywie (51), na podstawie art. 349 TFUE dla regionów najbardziej oddalonych przeznaczają się dodatkowe środki. Zgodnie z art. 110 ust. 1 lit. e) rozporządzenia ogólnego **wartość dodatkowej alokacji łącznie dla regionów najbardziej oddalonych i najłabiej**

⁶⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013” (Dz.U. L 170 z 12.5.2021, s.1)

zaludnionych, wysuniętych na północ regionów (regiony na poziomie NUTS 2 spełniające kryteria określone w art. 2 Protokołu nr 6 do Aktu przystąpienia z 1994 r.) wynosi 1 927 737 321 EUR. Środki te mają skompensować dodatkowe koszty ponoszone w tych regionach w związku z wystąpieniem w nich jednego lub kilku trwałych ograniczeń w rozwoju, których mowa w art. 349 TFUE, takich jak oddalenie, charakter wyspiarski, niewielkie rozmiary, trudna topografia i klimat oraz zależność gospodarcza.

Z dodatkowej alokacji poza działaniami w zakresie określonym w art. 5 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, można również wspierać działania dopuszczone przepisami art. 14 ust. 2 lit. b), obejmujące koszty operacyjne. **Pomoc operacyjna**, będąca jedną z wyjątkowych form wsparcia regionów najbardziej oddalonych, może obejmować wydatki na usługi transportu towarowego, ekologiczną logistykę, zarządzanie mobilnością i pomoc na rozpoczęcie działalności w zakresie usług transportowych, a także wydatki na operacje związane z ograniczeniami w składowaniu, nadmiernym rozmiarem i konserwacją narzędzi produkcyjnych oraz brakami kapitału ludzkiego. W celu ochrony integralności rynku wewnętrznego, podobnie jak w przypadku wszystkich operacji dofinansowanych z EFRR i Funduszu Spójności, **wszelkie wsparcie EFRR na finansowanie pomocy operacyjnej i inwestycyjnej w regionach najbardziej oddalonych powinno być zgodne z zasadami dotyczącymi pomocy państwa, określonych w art. 107 i 108 TFUE.**

Dodatkowa alokacja dedykowana regionom najbardziej oddalonym nie może być przeznaczona na wsparcie: operacji dotyczących produktów wymienionych w załączniku I do TFUE (są to m. in. mięso, ryby, produkty mleczarskie, owoce, warzywa), zwolnień podatkowych i zwolnień z obciążeń socjalnych, obowiązków świadczenia usług publicznych, które nie są wykonywane przez przedsiębiorstwa i w przypadku których państwo działa w ramach sprawowania władzy publicznej, pomocy na rzecz przewozu osób, która jest zgodna z rynkiem wewnętrznym oraz jest o charakterze socjalnym (art. 14 ust. 3).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 **wymagania dotyczące koncentracji tematycznej zdefiniowane w art. 4** (dla regionów najbardziej oddalonych to minimum 25% zasobów EFRR na CP 1 oraz co najmniej 30% na CP 2) **nie mają zastosowania do dodatkowej alokacji**, a zasoby EFRR przeznaczone specjalnie na programy dla regionów najbardziej oddalonych traktuje się oddzielnie od środków alokowanych na wszystkie pozostałe regiony. Ponadto, zgodnie z art. 63 ust. 6 rozporządzenia ogólnego, w ramach dodatkowej alokacji możliwe jest finansowanie operacji w pełni zrealizowanych przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a **stopa dofinansowania** mająca zastosowanie dla regionów najbardziej oddalonych (również w odniesieniu do dodatkowej alokacji) **wynosi 85%** (art. 112 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego).

Szczególnym rozwiązaniem dla regionów najbardziej oddalonych jest także **możliwość wspierania inwestycji produkcyjnych w przedsiębiorstwach**, niezależnie od wielkości tych przedsiębiorstw, co stanowi odstępstwo od art. 5 ust. 1 lit. c). W drodze wyjątku od art. 7 regiony najbardziej oddalone mogą również wspierać **inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych** oraz, w uzasadnionych przypadkach, **inwestycje w zakresie składowania odpadów** i inwestycje służące zwiększeniu przepustowości obiektów przetwarzania odpadów reszkowych.

1.10. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Zgodnie z art. 18 **rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej**, tj. 1 lipca 2021 r., przy czym w odniesieniu do programów i operacji wspieranych z EFRR i Funduszu Spójności w poprzednim okresie programowania zastosowanie mają rozp. (UE) 1300/2013 i (UE) 1201/2013 wraz z wszelkimi aktami przyjętymi na ich podstawie (art. 15).

Zgodnie z art. 16 **KE uprawniona jest do przyjmowania aktów delegowanych** na podstawie art. 8 ust. 4 na czas nieokreślony, przy czym uprawnienie to może zostać odwołane w dowolnym momencie, w drodze decyzji Parlamentu Europejskiego lub Rady UE.

Przyjęcie aktu delegowanego musi być poprzedzone konsultacjami z ekspertami wyznaczonymi przez każde z państw członkowskich. Wydany akt delegowany jest niezwłocznie przekazywany równocześnie PE i Radzie UE, i wchodzi w życie jedynie gdy żadna z tych instytucji nie wniesie sprzeciwu w ciągu 2 miesięcy od przekazania aktu, lub gdy wcześniej poinformują KE o braku sprzeciwu. Na wniosek PE lub Rady UE, termin na wniesienie sprzeciwu może zostać wydłużony o dwa miesiące.

Zgodnie z art. 17 **przeгляд rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności przez PE i Radę UE** ma być dokonany do dnia 31 grudnia 2027 r. – stosownie do art. 177 TFUE.

Rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Wdrażanie EFRR i Funduszu Spójności w Polsce

Polska otrzymała 48 mld EUR z EFRR, z czego 47,4 mld EUR zostało przeznaczone na realizację celu Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu, a 567 mln na Europejską Współpracę Terytorialną. EFRR jest wdrażany przez większość programów realizujących Umowę Partnerstwa:

- Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 – 12,9 mld EUR;
- Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021–2027 – 8 mld EUR;
- Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027 – 2 mld EUR;
- Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027 – 2,65 mld EUR;
- Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021–2027 – 550 mln EUR;
- 16 programów regionalnych – 21,4 mld EUR.

Natomiast z Funduszu Spójności Polska otrzymała pierwotnie 9,3 mld EUR. Ze względu na znaczącą redukcję alokacji tego Funduszu w porównaniu do perspektywy 2014–2020 (alokacja Funduszu Spójności na lata 2014–2020 to 22,5 mld EUR), konieczne było zwiększenie alokacji tego funduszu. W tym celu dokonano transferu z EFS+ 2 mld EUR, co dało ostatecznie alokację na poziomie 11,3 mld EUR. Fundusz Spójności jest w całości wdrażany w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027.

2. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO PLUS

2.1. NOWA STRUKTURA EFS+

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 1 – przedmiot,
- art. 3 – ogólne cele i metody wdrażania,
- motywy (9), (10).

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ws. EFS+:

- art. 4 ust. 1 i art. 25 (komponent „Zatrudnienie i innowacje społeczne”).

2021/1057

Artykuł 1 ustanawia EFS+ i przesądza, że Fundusz składa się z dwóch komponentów:

komponentu objętego zarządzaniem dzielonym oraz komponentu Zatrudnienie i innowacje społeczne (EaSI). **Artykuł 1 określa również przedmiot rozporządzenia ws. EFS+**, czyli stanowi, że jest to: budżet Funduszu na lata 2021–2027, metody wdrażania, formy finansowania unijnego oraz zasady dotyczące przyznawania takiego finansowania.

EFS+ jest głównym narzędziem UE służącym zwiększaniu spójności społecznej i gospodarczej, odpowiadaniu na wyzwania na rynku pracy i wyzwania społeczne oraz stymulowaniu zrównoważonego rozwoju gospodarczego poprzez inwestowanie w kapitał ludzki.

W ramach EFS+ skupiono środki finansowe dla następujących, odrębnych w perspektywie finansowej 2014–2020 instrumentów wsparcia:

- objętych zarządzaniem dzielonym: EFS, Inicjatywa na rzecz osób młodych (YEI), Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD),
- objętych zarządzaniem bezpośrednim/pośrednim: Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI).

Integrację różnych instrumentów w ramach EFS+ należy postrzegać jako zmianę pozytywną, zwiększającą możliwość zapewnienia spójności i komplementarności wsparcia udzielanego w obszarze społecznym. Rozporządzenie ws. EFS+ odnosi się do tych kwestii w artykule 3 oraz w motywie (9). Szczególnie korzystne pod kątem wdrażania wsparcia jest połączenie środków z zakresu zarządzania dzielonego. Pozwoli to m.in. na uniknięcie obciążeń administracyjnych

związanych z realizacją Inicjatywy na rzecz osób młodych, które z uwagi na różnice z Europejskim Funduszem Społecznym miały miejsce w perspektywie finansowej 2014–2020.

Warto jednocześnie pamiętać, że podstawowym i największym elementem EFS+ jest Europejski Fundusz Społeczny, który **został utworzony na mocy TFUE**. Tam też zostały określone jego podstawowe cele i zadania, będące ramami, w których Parlament Europejski i Rada może się poruszać, tworząc bardziej szczegółowe przepisy rozporządzeń na kolejne perspektywy finansowe. **Zgodnie z TFUE, EFS został powołany w celu** „poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego i przyczyniania się w ten sposób do podniesienia poziomu życia, (...) dąży on do ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie”. **Poprawa sytuacji na unijnym rynku pracy jest zatem podstawowym wyznacznikiem konstruowania zakresu wsparcia w rozporządzeniach EFS**. Z uwagi na konstytutywny charakter przepisów TFUE dotyczących zatrudnieniowego charakteru EFS, rozporządzenie ws. EFS+ odnosi się do tych kwestii w artykule 3 oraz w motywie (10).

2.2. CELE EFS+

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motywy (13) – (16), (18) – (21) – cele szczegółowe,
- art. 4 – cele szczegółowe EFS+,
- art. 7 ust. 1 i 2 – spójność,
- art. 12 – wsparcie na rzecz stosownych zaleceń dla poszczególnych krajów.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 5 – cele polityki.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

- art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4.

2021/1057

Ważnym wyznacznikiem dla konstruowania zakresu wsparcia EFS+ są dokumenty strategiczne i zawarte w nich założenia. **W dyskusji nad zakresem wsparcia w okresie 2021–2027 kluczową rolę odegrał Europejski filar praw socjalnych (EFPS).**

EFPS obejmuje 20 zasad i praw dotyczących rynków pracy i systemów opieki społecznej w państwach członkowskich. Stanowi wspólną wizję strategiczną w zakresie polityki społecznej UE, która – aby była skuteczna – musi zostać wprowadzona na poziomie państw członkowskich.

Zasady filaru pogrupowano według trzech kategorii: równe szanse i dostęp do zatrudnienia; uczciwe warunki pracy; ochrona socjalna i włączenie społeczne. EFPS został przyjęty w listopadzie 2018 r. w Göteborgu i będzie stanowił podstawę dla wydatkowania środków z polityki spójności na cele społeczne w okresie 2021–2027.

EFPS jest realizowany za pomocą różnych narzędzi: zmian prawnych, dokumentów planistycznych, wsparcia finansowego oraz inwestycyjnego. **Polityka spójności wspiera przede wszystkim ten wymiar EFPS, który ma charakter inwestycyjny,** gdyż EFPS zawiera dużo szersze priorytety niż dotychczasowy obszar wsparcia EFS – m.in. w zakresie transferów socjalnych. **Cały 4 cel polityki „Bardziej społeczna i włączająca Europa – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych” jest podporządkowany wdrażaniu EFPS.** Zatem cały budżet EFS+, który realizuje 4 cel polityki, jak również część środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będą bezpośrednio przyczyniały się do wdrażania zasad EFPS.

Innym, ważnym elementem wskazującym kierunki wsparcia EFS+, ale już w poszczególnych państwach członkowskich, są **zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich, formułowane przez Komisję Europejską i akceptowane przez Radę Unii Europejskiej** (więcej w rozdziale 3.3.1. **Powiązanie z Semestrem europejskim**). Zalecenia zawierają analizę sytuacji gospodarczej kraju, którego dotyczą oraz opis środków, które powinien on podjąć w ciągu kolejnych osiemnastu miesięcy. **Środki te są dostosowane do problemów, z jakimi zmagają się państwa członkowskie (np. pandemia COVID-19) i obejmują szereg zagadnień:** stan finansów publicznych, poprawę dostępności, odporności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym, zapewnienie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania i płynności itp. **Zalecenia mają ścisły związek z KPR i innymi dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym.**

Rozporządzenie ws. EFS+ w artykule 7 podkreśla rolę EFS+ w realizacji reform wskazanych w ww. dokumentach. Zgodnie z art. 7 ust. 1 państwa członkowskie koncentrują zasoby EFS+ objęte zarządzaniem dzielonym na interwencjach, które dotyczą wyzwań wskazanych w ich krajowych programach reform, europejskim semestrze i odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów, przyjętych zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE. Uwzględniają również zasady i prawa określone w Europejskim filarze praw socjalnych.

Państwa członkowskie, a w stosownych przypadkach KE, zwiększają efekt synergii oraz zapewniają koordynację i spójność EFS+ z innymi unijnymi funduszami, programami i instrumentami, takimi jak Erasmus, Fundusz Azylu i Migracji oraz program wspierania reform, w tym Narzędzie Realizacji Reform i Instrument Wsparcia Technicznego. Zgodność i komplementarność pomiędzy EFS+ a innymi narzędziami unijnymi obejmuje zarówno etap planowania, jak i wdrażania. **Państwa członkowskie, a w stosownych przypadkach KE, optymalizują mechanizmy koordynacji,** aby uniknąć powielania działań. Zapewniają ścisłą współpracę między podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie, aby realizować spójne i usprawnione działania wspierające.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 państwa członkowskie przydzielają odpowiednią kwotę swoich środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym na działania związane z wyzwaniami wskazanymi we właściwych zaleceniach dla poszczególnych krajów przyjętych zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE oraz w europejskim semestrze, a wchodzące w zakres EFS+ określony w art. 4. W rozporządzeniu ws. EFS+ nie podano jednak minimalnej wartości procentowej środków, które mają być alokowane na działania związane z wyzwaniami wskazanymi we właściwych zaleceniach dla poszczególnych krajów. Przeznaczenie odpowiedniej kwoty na ten cel będzie podlegać negocjacom z KE.

Zgodnie z art. 12 działania dotyczące wyzwań wskazanych we właściwych zaleceniach Rady UE dla poszczególnych państw członkowskich i w semestrze europejskim, o których mowa w art. 7 ust. 2, są programowane w ramach dowolnego celu szczegółowego, wspierając wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w ramach jednego albo kilku priorytetów, które mogą być wielofunduszowe. Oznacza to, że działania te nie muszą być programowane w ramach jednego oddzielnego priorytetu poświęconego wyłącznie działaniom dotyczącym wyzwań wskazanych we właściwych zaleceniach Rady UE dla poszczególnych państw członkowskich i w semestrze europejskim, ale mogą być zaprogramowane jako część wsparcia EFS+ w poszczególnych celach szczegółowych.

Jest to podejście analogiczne do podejścia stosowanego w perspektywie finansowej 2014–2020, korzystne z punktu widzenia elastyczności programowania wsparcia EFS+ przez państwo członkowskie.

W porównaniu z perspektywą finansową 2014–2020 cztery dotychczasowe cele tematyczne EFS (CT 8–11) zastąpione zostały jednym ogólnym celem polityki: *Bardziej społeczna i włączająca Europa – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych*. Zakres wsparcia EFS+ określony został w formie 11 celów szczegółowych (dawne priorytety inwestycyjne) **skupionych w trzech obszarach**: zatrudnienie, edukacja i włączenie społeczne, wynikających z zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Cele l) i m) odnoszą się co do zasady głównie do wsparcia na zwalczanie deprawacji materialnej, niemniej cel l) może być również realizowany niezależnie, w postaci projektów oferujących m.in. wsparcie rodzin oraz systemu pieczy zastępczej, a także skupionych na osobach najbardziej zagrożonych wykluczeniem, w tym przewidujących aktywizację społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, bez wymogów zatrudnieniowych wskazanych z kolei w celu h).

Zakres wsparcia EFS+ jest generalnie podobny do zakresu wsparcia EFS na lata 2014–2020, z jednym znaczącym wyjątkiem. Nie przewidziano odpowiednika interwencji EFS+ dla Celu Tematycznego 11 wdrażanego w latach 2014–2020 (czyli przede wszystkim wsparcia dla administracji publicznej i samorządowej oraz partnerów spoza administracji). Wsparcie dla tego rodzaju podmiotów może być jednak udzielane w ramach innych obszarów i będzie musiało być tematycznie z nimi powiązane. Ponadto, w art. 9 ust. 2 określono koncentrację tematyczną środków EFS+ na poziomie 0,25% na wsparcie partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w ramach wszystkich celów szczegółowych EFS+.

Cele szczegółowe są wskazaniem kierunków interwencji EFS+ ze względu na podmiot (grupy docelowe – np. osoby młode, długotrwale bezrobotni, społeczności marginalizowane) lub przedmiot (np. adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw, aktywne i zdrowe starzenie się).

Dodatkowo – w ramach związanego z pandemią COVID-19 pakietu naprawczego – w art. 4 ust. 3 **wprowadzono możliwość zastosowania określonych i tymczasowych środków** (stanowiących odstępstwo od ogólnych zasad), **w celu wykorzystania interwencji EFS+ jako odpowiedzi na nadzwyczajne i nietypowe zdarzenia o charakterze społeczno-gospodarczym, które mogą wystąpić w przyszłości.** W ramach stosowania środków tymczasowych, działania finansowane ze środków EFS+ będą mogły obejmować wsparcie dla schematów pracy krótkoterminowej, które nie są połączone z aktywnymi środkami rynku pracy (co było dotychczas w ramach EFS standardowym wymogiem) oraz zapewnianie lepszego dostępu do opieki zdrowotnej, w tym dla osób nieznajdujących się bezpośrednio w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Możliwe będzie także złagodzenie (ale w określonych przypadkach) wymogów w zakresie koncentracji tematycznej EFS+.

W rozporządzeniu ws. EFS+ określono następujące cele szczegółowe:

Art. 4 ust. 1 lit. a) – cel szczegółowy a) „poprawa dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących dla wszystkich osób poszukujących pracy, w szczególności osób młodych, zwłaszcza poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży, długotrwale bezrobotnych oraz grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, jak również dla osób biernych zawodowo, a także poprzez promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej” wskazujący na konieczność koncentrowania wsparcia ze środków współfinansowanych z EFS na grupach mających największe trudności z wejściem lub utrzymaniem się na rynku pracy. Należy przy tym zauważyć, iż Polska zdecydowała się na realizację całego wsparcia dla ekonomii społecznej w celu h) dot. włączenia społecznego, bez planowania wsparcia w ramach celu szczegółowego a). Jest to uzasadnione integracyjnym charakterem polskiego modelu sektora ekonomii społecznej, wyrażonym w zapisach „Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku – Ekonomia solidarności społecznej” oraz w ustawie o ekonomii społecznej.

Art. 4 ust. 1 lit. b) – cel szczegółowy b) „modernizacja instytucji i służb rynku pracy celem oceny i przewidywania zapotrzebowania na umiejętności oraz zapewnienia terminowej i odpowiednio dopasowanej pomocy i wsparcia na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, oraz na rzecz przepływow i mobilności na rynku pracy”, wskazujący na koncentrację działań, mających na celu zmodernizowanie służb zatrudnienia, aby realizowane przez nie usługi na rzecz osób pozostających bez pracy były powiązane z aktualnymi potrzebami pracodawców.

Art. 4 ust. 1 lit. c) – cel szczegółowy c) „wspieranie zrównoważonego pod względem płci uczestnictwa w rynku pracy, równych warunków pracy oraz lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym poprzez dostęp do przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu” określający zakres pomocy ukierunkowanej na wspieranie zwiększenia zatrudnienia kobiet, wzmocnienie równości kobiet

i mężczyzn oraz działania zapewniające zwiększenie upowszechnienia i dostępności instytucji opieki.

Art. 4 ust. 1 lit. d) – cel szczegółowy d) „wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy, które uwzględnia zagrożenia dla zdrowia” określający zakres pomocy ukierunkowanej na wspieranie adaptacyjności pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, zdrowego i aktywnego starzenia się oraz przystosowania środowiska pracy do przeciwdziałania czynnikom ryzyka dla zdrowia.

Art. 4 ust. 1 lit. e) – cel szczegółowy e) „poprawa jakości, poziomu włączenia społecznego i skuteczności systemów kształcenia i szkolenia oraz ich powiązania z rynkiem pracy – w tym przez walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, w celu wspierania nabywania kompetencji kluczowych, w tym umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych, oraz przez wspieranie wprowadzania dualnych systemów szkolenia i przygotowania zawodowego” określający kierunki i najważniejsze obszary wsparcia systemu edukacji oraz kształcenia.

Art. 4 ust. 1 lit. f) – cel szczegółowy f) „wspieranie równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami” wskazujący na konieczność zapewnienia dostępności wysokiej jakości kształcenia i szkolenia dla wszystkich na każdym etapie edukacji oraz poza formalnym procesem kształcenia.

2021/1057

Art. 4 ust. 1 lit. g) – cel szczegółowy g) „wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian ścieżki kariery zawodowej i wspieranie mobilności zawodowej” podkreślający potrzebę wspierania uczenia się przez całe życie, w tym z uwzględnieniem umiejętności cyfrowych i potrzeb rynku pracy.

Art. 4 ust. 1 lit. h) – cel szczegółowy h) „wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji” wskazujący działania wspierające włączenie społeczne, zasadę równości szans, a także wspierające zatrudnienie osób, znajdujących się w trudnej sytuacji. Z uwagi na wspomniane powyżej przesłanki, w tym celu szczegółowym przewidziano w Polsce realizację wsparcia dla ekonomii społecznej.

Art. 4 ust. 1 lit. i) – cel szczegółowy i) „wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich w tym migrantów” wyraźniej wyodrębniający tę grupę w porównaniu do rozwiązań przyjętych w programach operacyjnych na lata 2014–2020.

Art. 4 ust. 1 lit. j) – cel szczegółowy j) „wspieranie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie” wskazujące na potrzebę realizacji działań mających na celu wspieranie społeczności marginalizowanych, których istotną podgrupę stanowią Romowie.

Art. 4 ust. 1 lit. k) – cel szczegółowy k) „zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej” określający zakres pomocy ukierunkowanej na zapewnienie dostępności usług społecznych i zdrowotnych oraz modernizację systemów ochrony socjalnej, a także wspieranie rozwiązań na rzecz poprawy dostępności, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i opieki długoterminowej.

Art. 4 ust. 1 lit. l) – cel szczegółowy l) „wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci” wskazuje działania koncentrujące się na włączeniu społecznym, skierowane przede wszystkim do osób w najtrudniejszej sytuacji, rodzin i dzieci;

Art. 4 ust. 1 lit. m) – cel szczegółowy m) „przeciwdziałanie deprivacji materialnej przez udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym, w tym dzieciom, oraz zapewnianie środków towarzyszących wspierających ich włączenie społeczne” określające zakres pomocy ukierunkowanej na wsparcie osób najbardziej potrzebujących, która ma przyczynić się do łagodzenia niedoboru żywności i deprivacji materialnej.

W perspektywie finansowej 2014–2020 środki na pomoc osobom doświadczającym deprivacji materialnej regulowało Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Oznacza to, że nie były one częścią Europejskiego Funduszu Społecznego, lecz osobnym funduszem.

W perspektywie finansowej 2021–2027 przeciwdziałanie deprivacji materialnej jest jednym z celów szczegółowych rozporządzenia EFS+ (cel m) realizowanego w ramach krajowego programu *Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową (FEPŻ)*, którego wdrażanie regulują przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w Dziale III B (art. 134 n–134 w) Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.) i do którego, co do zasady, nie mają zastosowania przepisy ustawy wdrożeniowej.

Motyw (13) wskazuje, że jednym z celów EFS+ powinno być wspieranie zatrudnienia, szczególnie osób młodych, długotrwale bezrobotnych oraz biernych zawodowo, a także promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej. Działania w ramach EFS+ powinny również pozwolić na usprawnienie funkcjonowania rynków pracy, poprzez wspieranie modernizacji instytucji, w celu zapewnienia jak najwyższej jakości świadczonych usług. Ważnym celem EFS+

powinno być również **promowanie uczestnictwa kobiet w rynku pracy**, poprzez działania wpływające na zapewnienie lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz jak najlepszy dostęp do opieki nad dziećmi.

Motyw (14) podkreśla, że EFS+ powinien zapewniać **wsparcie na poprawę jakości, poziomu włączenia społecznego i skuteczności systemów kształcenia i szkolenia oraz ich powiązania z rynkiem pracy**, aby ułatwiać nabywanie kompetencji kluczowych. Wsparcie w tym obszarze powinno być dostosowane do potrzeb różnych grup docelowych, takich jak osoby z niepełnosprawnościami.

W motywie (15) zwrócono uwagę, że wsparcie udzielane za pośrednictwem EFS+ powinno zapewniać równy dostęp dla wszystkich, w tym w szczególności dla grup w niekorzystnej sytuacji do systemu kształcenia sprzyjającemu włączeniu społecznemu. Wsparcie powinno obejmować wszystkie etapy, od opieki nad dzieckiem i wczesnej edukacji po kształcenie osób dorosłych.

W motywie (16) zaznaczono, że EFS+ powinien wspierać **elastyczne możliwości podnoszenia oraz nabywania nowych i różnorodnych umiejętności przez wszystkich**. W tym celu wspierane są dostępne, krótkie, ukierunkowane szkolenia modułowe, prowadzące do uzyskania kwalifikacji, w celu zapewnienia ludziom umiejętności dostosowywanych do potrzeb rynku pracy i ekosystemów przemysłowych, zielonej i cyfrowej transformacji, innowacji oraz przemian społecznych i gospodarczych. Szkolenia te ułatwiają zmianę i podnoszenie kwalifikacji i szans zatrudnienia, zmianę ścieżki kariery zawodowej, mobilność geograficzną i sektorową oraz wspierają w szczególności osoby o niskich umiejętnościach zawodowych, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby dorosłe o niskich kwalifikacjach.

2021/1057

Motyw (18) stanowi, że EFS+ powinien wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz **eliminowania ubóstwa**, aby przerwać cykl marginalizacji przekazywany z pokolenia na pokolenie. Wsparcie powinno również dotyczyć **promocji włączenia społecznego**, przez zapewnienie wszystkim równych szans, zmniejszanie barier, zwalczanie dyskryminacji i przeciwdziałanie nierównościom w zakresie zdrowia. EFS+ powinien wspierać działania na rzecz zwiększenia szybkiego i równego dostępu do przystępnych cenowo, trwałych i wysokiej jakości usług, a także dostępu do mieszkań, opieki zdrowotnej i długoterminowej – zwłaszcza w zakresie opieki rodzinnej i środowiskowej. EFS+ powinien przyczyniać się do modernizacji systemów ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji, z podkreśleniem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z **motywem (19)**, EFS+ powinien się przyczyniać do **eliminowania ubóstwa przez wspieranie krajowych systemów, mających na celu łagodzenie niedoboru żywności i deprivacji materialnej**, a także wspierać integrację społeczną osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz osób najbardziej potrzebujących. Państwa członkowskie powinny przeznaczyć co najmniej 3% swoich zasobów z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym na zwalczanie form skrajnego ubóstwa, które mają największy wpływ na wykluczenie społeczne.

W motywie (20) podkreślono, że EFS+ powinien zapewniać **wsparcie na rzecz promowania integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich**, w tym migrantów.

Natomiast w motywie (21) zaznaczono, że zakres EFS+ powinien zawierać **dostęp do opieki zdrowotnej dla osób w trudnej sytuacji**.

2.3. ŚRODKI FINANSOWE

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 5 – budżet.

Łączna pula środków finansowych EFS+ dla wszystkich krajów członkowskich UE w okresie 2021–2027 wyniesie 87 995 mln EUR (art. 5 ust. 1), z czego:

- 87 319 mln EUR na komponent EFS+ w ramach zarządzania dzielonego w obrębie celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” (art. 5 ust. 2),
- 676 mln EUR na komponent EFS+ w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego (komponent „Zatrudnienie i innowacje społeczne”) (art. 5 ust. 3).

2021/1057

W ramach kwoty 87 319 mln EUR, **175 mln EUR powinno zostać alokowane na wspieranie współpracy transnarodowej w celu przyspieszenia transferu i ułatwienia upowszechniania innowacyjnych rozwiązań**, w szczególności w obszarach polityki, o których mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (artykuł 5 ust. 2).

Zgodnie z art. 5 ust. 4 **kwota na komponent EFS+ „Zatrudnienie i Innowacje Społeczne”**, o której mowa w art. 5 ust. 3, **może być również wykorzystana na pomoc techniczną i administracyjną** potrzebną do wdrożenia komponentu „Zatrudnienie i Innowacje Społeczne” (np. działania przygotowawcze, monitorowanie, kontrolę, audyt i ocenę, w tym na systemy informatyczne dla przedsiębiorstw).

2.4. ZASADY HORYZONTALNE W RAMACH EFS+

Zakres obowiązywania przepisów: EFRR, Fundusz Spójności, EFS+, EFMRA, FAMI, IZGW, FBW, programy Interreg⁶⁶.

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- motyw (13) – EFS + powinien wspierać zrównoważony udział kobiet i mężczyzn w rynku pracy za pomocą środków mających na celu zapewnienie między innymi: równych warunków pracy, lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym i lepszego dostępu do opieki nad dziećmi, w tym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem,
- motyw (18) – mobilizacja polityk skierowanych do osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji bez względu na ich płeć, orientację seksualną, wiek, religię lub światopogląd, pochodzenie rasowe lub etniczne, w określonych grupach o wysokim poziomie osób doświadczających ubóstwa, dyskryminacji lub narażonych na ryzyko wykluczenia społeczności marginalizowanych, tj. Romowie, osoby niepełnosprawne, bezdomni, dzieci i osoby starsze,
- motyw (28) – w przypadku umowy partnerstwa i każdego programu, każde państwo członkowskie organizuje i realizuje kompleksowe partnerstwo m.in. z odpowiednimi podmiotami reprezentującymi organizacje pozarządowe oraz organami odpowiedzialnymi za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminacji,
- motyw (30) – opis zasad równości kobiet i mężczyzn oraz równości szans i niedyskryminacji w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami,
- art. 4 ust. 1 lit. c) – wskazanie, że cel szczegółowy c) dotyczy wspierania zrównoważonego pod względem płci uczestnictwa w rynku pracy, równych warunków pracy oraz lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym poprzez dostęp do przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu,
- art. 4 ust. 1 lit. f) – wskazanie, że cel szczegółowy f) dotyczy wspierania równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami,

2021/1057

⁶⁶ Omawiane przepisy nie mają zastosowania do komponentów „Zatrudnienie i innowacje społeczne” i „Zdrowie” w ramach EFS+ ani do komponentów EFMRA, FAMI, FBW oraz IZGW wdrażanych w ramach zarządzania bezpośredniego lub pośredniego, z wyjątkiem pomocy technicznej z inicjatywy Komisji.

- art. 4 ust. 1 lit. k) – wskazanie, że cel szczegółowy k) dotyczy m.in. poprawy systemów opieki zdrowotnej i usług opieki długoterminowej pod kątem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami,
- art. 6 – wskazanie na obszary, które w sposób szczególny powinny być wspierane w ramach zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz zasady równości szans i niedyskryminacji w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami,
- załącznik I i II – wskazanie, że wszystkie dane osobowe powinny być zbierane w podziale na płeć.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- motyw (6) – państwa członkowskie i Komisja powinny dążyć do zniesienia nierówności i wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględniania perspektywy płci, a także do zwalczania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i płeć,
- motyw (36) – przygotowanie odpowiednich narzędzi do monitorowania wsparcia w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn,
- motyw (60) – wymóg stosowania kryteriów wyboru projektu odnoszących się do zgodności z zasadami horyzontalnymi,
- art. 8 ust. 1 lit. c) – zaangażowanie partnerów m.in. promujących prawa podstawowe, prawa osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienie płci i niedyskryminację,
- art. 9 – zasady horyzontalne,
- art. 73 ust. 1 – wybór operacji przez instytucję zarządzającą – wskazanie, że w celu wyboru operacji instytucja zarządzająca określa i stosuje kryteria i procedury, które są niedyskryminacyjne, przejrzyste, gwarantują równość kobiet i mężczyzn.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- motyw (5) – wskazanie, że państwa członkowskie i KE powinny eliminować nierówności, promować równość kobiet i mężczyzn oraz włączać perspektywę płci do funduszy.

Kwestie równościowe wymienione są w artykule 9 rozporządzenia ogólnego oraz w art. 6 rozporządzenia ws. EFS+ funkcjonują pod pojęciem zasad horyzontalnych (wdrażanych horyzontalnie na wszystkich etapach realizacji funduszach UE). **Rozróżniamy następujące zasady horyzontalne:** zasadę równości kobiet i mężczyzn oraz zasadę równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami⁶⁷. Zasady te traktujemy rozłącznie.

⁶⁷ Niniejszy podział zasad był stosowany dotychczas również w okresie programowania 2014–2020.

Zasada równości kobiet i mężczyzn

Zasada równości kobiet i mężczyzn to przede wszystkim stwarzanie takich samych warunków, praw i obowiązków wobec kobiet, jak i wobec mężczyzn, a także promowanie równego dostępu do zasobów (np. środków finansowych, szans rozwoju, udziału w projektach). Dążenie do wyrównywania szans kobiet i mężczyzn jest jednym z podstawowych praw Unii Europejskiej i ma swoje odzwierciedlenie w różnych dokumentach UE – traktatach, dyrektywach czy strategiach.

Obszary wsparcia w zakresie równości kobiet i mężczyzn w EFS +

W ramach rozporządzenia ws. EFS+ **kwestii wyrównywania szans kobiet i mężczyzn został zadekretowany oddzielny cel szczegółowy** (art. 4 ust 1 lit. c), ale także wskazanie w motywie (13)). Wskazano w nim na potrzebę promowania zrównoważonego pod względem płci uczestnictwa w rynku pracy, równych warunków pracy i lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, a także lepszego dostępu do przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi.

W ramach artykułu 6 rozporządzenia ws. EFS+ zwrócono uwagę, że państwa członkowskie powinny dbać o to, aby **wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn było realizowane w różnych obszarach w ramach EFS+** (nie tylko w ramach jednego celu szczegółowego). Artykuł podkreśla, że państwa członkowskie powinny przyczyniać się do zwiększenia udziału kobiet w zatrudnieniu, a także godzenia życia zawodowego i osobistego, zwalczaniu feminizacji ubóstwa i dyskryminacji ze względu na płeć na rynku pracy oraz w edukacji i szkoleniach.

2021/1057

System wdrażania zasady równości kobiet i mężczyzn

Szczegółowy opis systemu wdrażania zasady został wskazany przy omówieniu artykułu 9 w ramach rozporządzenia ogólnego w rozdziale 2.3. **Zasady horyzontalne**. Dodatkowo, w ramach motywu (30) rozporządzenia ws. EFS+ zwrócono uwagę, że m.in. **zasadę równości kobiet i mężczyzn należy uwzględniać we wszystkich wymiarach i na wszystkich etapach przygotowania, monitorowania, wdrażania i oceny programów**, terminowo i konsekwentnie, przy jednoczesnym zapewnieniu podjęcia konkretnych działań w celu promowania równości kobiet i mężczyzn i równych szans.

Warto tutaj nadmienić, że w ramach Załącznika nr I i II do rozporządzenia ws. EFS+ nałożony został **obowiązek zbierania danych w podziale na płeć**. Dzięki temu będzie istnieć możliwość wyliczania wskaźników w podziale na płeć i przeprowadzania innych analiz w zakresie oceny wpływu wsparcia na kobiety i mężczyzn. Pozwoli to na wychwycenie potencjalnych obszarów dyskryminacji lub lepszego dopasowania wsparcia w programach na przestrzeni całego cyklu wdrażania EFS+.

Należy ponadto dodać, że korzystając z doświadczenia i rozwiązań wypracowanych w latach 2007–2013 oraz 2014–2020 w zakresie wdrażania zasady równości kobiet i mężczyzn, w przypadku programów współfinansowanych z EFS+ zastosowanie będzie mieć **tzw. standard minimum**. Narzędzie to będzie służyć do weryfikacji i oceny czy projektodawca uwzględnił kwestie równościowe na różnych etapach realizacji projektu.

Szczegółowy opis i zasady wdrażania równości kobiet i mężczyzn w ramach EFS+, EFRR oraz Funduszu Spójności zostaną umieszczone w ramach **Wytycznych poświęconych ww. zasadom równościowym**.

Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

Celem zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, jest m.in. zapewnienie wszystkim osobom pełnego i równego dostępu do uczestnictwa we wszystkich dziedzinach życia społecznego czy obywatelskiego finansowanych z funduszy europejskich. Zasada ta obejmuje podejmowanie działań zapobiegających dyskryminacji ze względu na różne przesłanki, w tym płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, wiek lub orientację seksualną. W szczególny sposób jest ona realizowana w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami poprzez, jeśli to możliwe, zastosowanie uniwersalnego projektowania oraz mechanizmu racjonalnych usprawnień, jako narzędzi umożliwiających projektowanie zarówno produktów, jak i otoczenia w sposób pozwalający na dostęp do nich także przez te osoby. Wsparciem tej zasady jest także promowanie społeczeństwa włączającego wszystkich obywateli oraz zapewniającego im pełną równość oraz możliwość uczestnictwa w aktywnościach życia codziennego.

Obszary wsparcia w zakresie zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

Zasada ta dotyczy wszystkich obszarów wsparcia finansowanych w projektach i programach polityki spójności. Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia ws. EFS+, wspierane są przede wszystkim działania promujące zasadę równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, oraz przejście od opieki domowej/institutionalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej.

2.5. REALIZACJA ZASADY PARTNERSTWA W RAMACH EFS+

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 9 i motyw (28) – partnerstwo.

Powiązanie z innymi przepisami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 8 – zobowiązanie do zapewnienia kompleksowego partnerstwa z udziałem odpowiednich partnerów, zgodnie z rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014 w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), zgodnie z ramami instytucjonalnymi i prawnymi państwa

członkowskiego i z uwzględnieniem specyfiki funduszy. Zobowiązanie do angażowania partnerów w przygotowywanie umowy partnerstwa oraz w przygotowywanie, wdrażanie i ewaluację programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących zgodnie z art. 39 i – w tym kontekście – przeznaczenie (w stosownych przypadkach) odpowiedniego odsetka środków pochodzących z funduszy na budowanie zdolności administracyjnych partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego,

- art. 8 ust. 4 – zobowiązanie do organizacji i wdrażania partnerstwa zgodnie z europejskim kodeksem postępowania, ustanowionym w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014,
- art. 21 ust. 1 – zobowiązanie do przygotowania programów we współpracy z partnerami, o których mowa w art. 8 ust. 1,
- art. 36 ust. 1 – upoważnienie do wspierania ze środków pomocy technicznej państwa członkowskiego m.in. działań ukierunkowanych na wzmacnianie potencjału administracyjnego partnerów, o których mowa w art. 8,
- art. 37 – upoważnienie dla państwa członkowskiego do udzielenia dodatkowego wsparcia z pomocy technicznej na podnoszenie potencjału właściwych partnerów do efektywnego uczestnictwa w administrowaniu i wykorzystywaniu funduszy,
- art. 39 ust. 1 – zobowiązanie do określenia składu komitetu monitorującego i zapewnienia zrównoważonej reprezentacji odpowiednich organów i instytucji pośredniczących państw członkowskich oraz przedstawicieli partnerów, o których mowa w art. 8 ust. 1, w drodze przejrzystej procedury.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 7 ust. 2 – zobowiązanie do przydzielenia przez państwa członkowskie odpowiedniej kwoty środków z EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym, tak aby sprostać wyzwaniom wynikającym z zaleceń dla danego kraju wydanym zgodnie z art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE oraz w ramach europejskiego semestru, wchodzącym w zakres EFS+.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z 7 stycznia 2014 r. ustanawiające europejski kodeks postępowania służący wspieraniu państw członkowskich oraz ułatwieniu im organizacji partnerstwa w zakresie umów partnerstwa i programów wspieranych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FE), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMRA).

2021/1057

Artykuł 9 rozporządzenia w sprawie EFS+ stanowi uzupełnienie artykułu 8 rozporządzenia ogólnego oraz europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (więcej w rozdziale 2.2. Partnerstwo i wielopoziomowy system zarządzania).

W myśl art. 8 rozporządzenia ogólnego, każde państwo członkowskie powinno organizować i wdrażać partnerstwo przy zaangażowaniu odpowiednich partnerów, zgodnie

z rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014 w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) i z uwzględnieniem specyfiki funduszy. **Koncepcja partnerstwa to zobowiązanie do wzajemnej współpracy władz publicznych zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym oraz partnerów spoza administracji we wdrażaniu polityki spójności UE na wszystkich jej etapach.**

W rozporządzeniu podkreślono, że dotyczy to zarówno etapu przygotowywania umowy partnerstwa, jak również programowania, wdrażania i ewaluacji programów. Koncepcja ta wyraża się głównie poprzez konsultacje umowy partnerstwa i programów ze środowiskiem partnerów, a na etapie wdrażania – udział ww. podmiotów w komitetach monitorujących, będących forum do wymiany opinii i podejmowania wspólnych decyzji dotyczących kierunków realizacji programów polityki spójności. Partycypacja publicznych i prywatnych aktorów, reprezentujących różne podmioty i środowiska w podejmowaniu decyzji zwiększa efektywność polityki spójności i lepiej ukierunkowuje działania względem rzeczywistych potrzeb. **Ideę tę wyraża motyw (28) rozporządzenia w sprawie EFS+, który podkreśla rolę tej współpracy w dążeniu do sprawnej i skutecznej realizacji działań wspieranych z EFS+. Istotne jest wskazanie, że koncentracja tematyczna w tym zakresie ma na celu zapewnienie znaczącego udziału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu komponentu EFS+ w ramach zarządzania dzielonego.**

2021/1057

Motyw (28) jest zapowiedzią art. 9 rozporządzenia, który w ust. 1 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia znaczącego udziału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizacji polityk zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego wspieranych w ramach EFS+. Treść ust. 2 omawianego artykułu zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do alokowania w ramach programów odpowiedniej puli środków EFS+ z przeznaczeniem na budowanie zdolności administracyjnych tych podmiotów.

Dodatkowo, art. 9 ust. 2 określa **procentowy poziom koncentracji tematycznej na wsparcie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego**, obowiązujący w odniesieniu do niektórych państw członkowskich UE. W przypadku krajów, dla których stosowne zalecenia Rady UE dla państw członkowskich (CSR) wskazują na potrzebę wzmocnienia potencjału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego wprowadzono konieczność alokowania na ten cel co najmniej 0,25% środków EFS+. Koncentracja tematyczna będzie liczona m.in. w odniesieniu do projektów realizowanych przez partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich celach szczegółowych EFS+ (oprócz celu m). **Konieczność alokowania 0,25% w tym obszarze dotyczy Polski, Węgier i Rumunii**, które w Zaleceniach Rady dla państw członkowskich mają wskazaną konieczność poprawy dialogu społecznego.

W art. 9 ust. 2 wymieniono także **narzędzia wzmocnienia zdolności instytucjonalnych partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego**. Powinny one przyjąć formę wsparcia szkoleniowego, działań w zakresie tworzenia sieci i wzmocnienia dialogu społecznego oraz działań podejmowanych wspólnie przez partnerów społecznych. Jednocześnie wsparcie

to musi pozostawać w związku z zaangażowaniem/wkładem partnerów społecznych w realizację celów szczegółowych określonych w rozporządzeniu ws. EFS+.

2.6. KONCENTRACJA TEMATYCZNA I KARTA PRAW PODSTAWOWYCH

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 7 ust. 3-6 oraz 8 – koncentracja tematyczna,
- art. 8 – przestrzeganie Karty.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 4 ust. 1 – cele szczegółowe EFS+.

Rozporządzenie ogólne:

- art. 69 ust. 7 – obowiązki państw członkowskich,
- załącznik III – horyzontalne warunki podstawowe.

2021/1057

Koncentracja tematyczna EFS+

W art. 7 w ust. od 3 do 6 określono minimalne procentowe wartości koncentracji tematycznej dla EFS+ kolejno w następujących obszarach: **walka z ubóstwem dzieci, włączenie społeczne, wspieranie osób najbardziej potrzebujących oraz wspieranie zatrudnienia osób młodych**. Więcej na temat koncentracji tematycznej w ramach EFS+ czytaj w rozdziale 4.3. **Koncentracja tematyczna w rozporządzeniu ws. EFS+**, w części dotyczącej rozporządzenia ogólnego.

Art. 7 ust. 8 określa, iż ust. od 1 do 6 nie stosuje się do środków pomocy technicznej. Oznacza to więc, iż nie jest konieczne uwzględnianie np. koncentracji tematycznej lub zapisów CSR przy alokowaniu środków dostępnych w ramach pomocy technicznej.

Karta Praw Podstawowych

Art. 8 ust. 1 przesądza, że wszystkie operacje EFS+ powinny być wybierane i wdrażane z poszanowaniem Karty praw podstawowych (KPP) Unii Europejskiej, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu ogólnym. To zobowiązanie stanowi również jeden z horyzontalnych warunków podstawowych określonych w załączniku III do rozporządzenia ogólnego. Wymagania w zakresie skutecznego stosowania i wdrożenia KPP UE zostaną spełnione poprzez wprowadzenie do Umowy Partnerstwa oraz poszczególnych programów współfinansowanych ze środków EFS+ zapisów zobowiązujących instytucje zarządzające do wdrożenia rozwiązań, które zapewnią zgodność programów z KPP m.in. poprzez zapewnienie,

że wszystkie wnioski o dofinansowanie będą analizowane na etapie oceny, na podstawie kryteriów wyboru projektów pod kątem ich zgodności z określonymi prawami i wolnościami.

Natomiast ust. 2 stanowi, że zgodnie z art. 69 ust. 7 rozporządzenia ogólnego państwa członkowskie muszą zapewnić skuteczne badanie skarg. Pozostaje to bez uszczerbku dla możliwości kierowania przez obywateli i zainteresowanych stron skarg do Komisji, w tym w odniesieniu do naruszeń ww. Karty. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że doszło do naruszenia Karty, bierze pod uwagę wagę naruszenia w ramach określenia środków naprawczych, które należy zastosować zgodnie z odpowiednimi przepisami rozporządzenia ogólnego.

2.7. PROGRAMOWANIE INNOWACJI SPOŁECZNYCH I WSPÓŁPRACY TRANSNARODOWEJ

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 14 – działania innowacyjne i motyw (34) – eksperymenty społeczne,
- art. 15 – współpraca transnarodowa.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 4 ust. 1 – cele szczegółowe EFS+.

Rozporządzenie ogólne:

- art. 5 ust. 1 lit. d) – cele polityki.

Artykuł 14 poświęcony jest **innowacjom społecznym, w ramach których poszukiwane są nowe, lepsze rozwiązania problemów leżących w obszarach wsparcia EFS+, a tym samym stanowią istotny instrument realizacji celu 4 polityki spójności „bardziej inkluzywna Europa o silniejszym wymiarze społecznym wdrażająca Europejski filar praw socjalnych”.**

Zgodnie z art. 14 ust. 1 **państwa członkowskie mają obowiązek wspierania działań w zakresie innowacji społecznych i eksperymentów społecznych lub umacniania podejścia oddolnego, opartego na partnerstwach z udziałem przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego oraz społeczeństwa obywatelskiego.** Obowiązek ten jest kontynuacją podobnego wymogu sformułowanego w perspektywie finansowej 2014–2020. **Nowością jest natomiast pojawienie się w rozporządzeniu pojęcia eksperymentów społecznych,** o których mowa w motywie (34). Eksperymenty społeczne polegają na testowaniu projektów w niewielkiej skali, co umożliwia zebranie dowodów sprawdzających wykonalność innowacji społecznych. Najlepsze rozwiązania powinny być promowane na szerszą skalę lub w innych kontekstach przy wsparciu finansowym z EFS+ oraz z innych źródeł.

W art. 14 ust. 2 podkreślono **znaczenie skalowania, a więc wykorzystania na szerszą skalę innowacyjnych podejść**, które zostały przetestowane w niewielkiej skali w Europejskim programie na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) lub w innych programach unijnych. Jednocześnie, w przeciwieństwie do zapisów akapitu 1, skalowanie zostało wskazane jako możliwość, a nie obowiązek dla państw członkowskich.

Podobnie jak w perspektywie finansowej 2014–2020, zapisy ww. artykułu dają **możliwość poszukiwania innowacyjnych rozwiązań we wszystkich kluczowych obszarach polityki dotyczących zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego czy zdrowia**, tj. w ramach różnych celów szczegółowych określonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia ws. EFS+, które pokrywają swoim zakresem dawne priorytety inwestycyjne. Takie założenie jest niezwykle istotne z punktu widzenia kreowania nowatorskich rozwiązań, bowiem innowacje społeczne powstają z połączenia praktyki i doświadczeń wielu sektorów, a ich skuteczność wdrażania często wiąże się w sposób bezpośredni z działaniem na styku różnych obszarów.

Państwo członkowskie powinno przeznaczyć co najmniej jeden priorytet na wsparcie innowacji społecznych, określonych w ust. 1, lub skalowanie ich efektów, o których mowa w ust. 2, lub oba z wyżej wymienionych działań. Maksymalna stopa współfinansowania może być zwiększona do 95%. W perspektywie finansowej 2014–2020 również istniała możliwość zwiększenia stopy dofinansowania do tej wysokości.

Co istotne, **precyzyjne określenie dziedzin/obszarów problemowych, w których istnieje potrzeba wypracowania nowych rozwiązań, pozostawiono w dalszym ciągu państwom członkowskim. Może to nastąpić w dwojaki sposób:**

- poprzez ich identyfikację na etapie opracowania programu,
- poprzez wskazanie na późniejszym etapie, tj. wdrażania.

Szczególnie cenna jest druga możliwość. Pozwala bowiem na elastyczne podejście do definiowania obszarów i ich odpowiednie dostosowanie do pojawiających się potrzeb w toku realizacji całego programu. Dzięki temu działania innowacyjne stanowią instrument elastycznego reagowania na bieżącą sytuację społeczno-gospodarczą w kraju oraz trendy w polityce europejskiej, a tym samym pozwalają skutecznie odpowiadać na potrzeby obywateli.

Innowacje społeczne, mimo że są wdrażane na coraz szerszą skalę, stanowią wciąż nowy typ projektów, w którym poszczególne państwa członkowskie dysponują ograniczonym doświadczeniem. W związku z tym wskazane jest wspieranie wszelkich inicjatyw pozwalających na dzielenie się dotychczasową wiedzą, wymianę doświadczeń oraz upowszechnianie i promocję dobrych praktyk. Taka rola zgodnie z rozporządzeniem została przypisana Komisji Europejskiej.

Artykuł 15 poświęcony jest współpracy transnarodowej (w poprzednich perspektywach znanej jako współpraca ponadnarodowa). Zgodnie z nim, **państwa członkowskie mogą wspierać działania dotyczące współpracy ponadnarodowej w ramach dowolnych celów szczegółowych określonych w art. 4 ust. 1 lit. a)–l) rozporządzenia ws. EFS+**. We wskazanym art. 4 ust. 1 zostało podkreślone, że wsparcie celów szczegółowych w obszarach polityki dotyczących zatrudnienia i mobilności pracowników, kształcenia, włączenia społecznego (w tym przyczyniania

się do eliminacji ubóstwa), przyczyni się również do realizacji celu polityki „Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych”, określonego w art. 5 ust. 1 lit. d) rozporządzenia ogólnego.

Z myślą o zwiększeniu wzajemnego uczenia się oraz wymiany wiedzy i praktyk, **państwa członkowskie zachęcane są do kontynuowania działań w zakresie współpracy transnarodowej w ramach zarządzania dzielonego** w obszarach zatrudnienia, kształcenia i szkolenia oraz włączenia społecznego, zgodnie z celami szczegółowymi EFS+.

Rozporządzenie ws. EFS+ nie precyzuje w jaki sposób powinna być realizowana współpraca transnarodowa, zostawia w tej kwestii państwom członkowskim dużą dowolność, dając możliwość nawiązywania ww. współpracy w ramach niemal wszystkich celów szczegółowych.

Należy zauważyć, że z **obszarów możliwej współpracy transnarodowej w ramach EFS+ wyłączone cel szczegółowy m)** dotyczący przeciwdziałania deprivacji materialnej przez udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym, w tym dzieciom, oraz zapewniania środków towarzyszących wspierających ich włączenie społeczne.

2.8. OGÓLNE ZASADY DLA ZARZĄDZANIA DZIELONEGO

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 13 – zakres stosowania,
- art. 16 – kwalifikowalność,
- art. 17 – wskaźniki i sprawozdawczość,
- załącznik I Wspólne wskaźniki dotyczące wsparcia ogólnego z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 4 ust. 1 lit. l)–m).

Rozporządzenie ogólne:

- art. 2 – definicje,
- art. 12 – ramy wykonania,
- art. 17 – treść programów,
- art. 37 – przekazywanie danych,
- art. 64 – koszty niekwalifikowalne.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych):

- art. 9 – przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych.

Zakres stosowania rozdziału II rozporządzenia ws. EFS+

Artykuł 13 otwiera rozdział II rozporządzenia ws. EFS+ „*Wsparcie ogólne z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym*”. Artykuł stanowi, że rozdział ten ma zastosowanie do wsparcia z EFS+ na podstawie art. 4 ust. 1 lit a)–l), w przypadku, gdy jest ono wdrażane według metody zarządzania dzielonego.

Kwalifikowalność

Z kolei w artykule 16 **określono kwalifikowalność wydatków współfinansowanych ze środków EFS+**. W pierwszej kolejności (art. 16 ust. 1) wskazano, które koszty, wraz z wydatkami niekwalifikowalnymi wymienionymi w artykule 64 rozporządzenia ogólnego, **nie mogą być kwalifikowalne w ramach EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym. Należą do nich:**

- zakup gruntu i nieruchomości, a także zakup infrastruktury – ze środków EFS+ będą mogły być ponoszone wydatki dotyczące wynajmu/dzierżawy gruntów, o ile zostaną spełnione warunki określone w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków,
- zakup mebli, sprzętu i pojazdów, z wyjątkiem przypadków, w których:

a) taki zakup jest konieczny do osiągnięcia celu operacji;

Warunek ten uznaje się za spełniony w przypadku konieczności dokonania zakupu niezbędnego dla osiągnięcia celu projektu, np. doposażenie pracowni naukowych. Ocena niezbędności dokonania takich zakupów uwzględnia cele i warunki realizacji danego naboru.

Warunek ten nie będzie spełniony w przypadku zakupu sprzętu dokonanego w celu wspomaganie procesu wdrażania projektu, np. zakup rzutnika do realizacji szkoleń zawodowych.

lub

b) wartość tych przedmiotów jest całkowicie zamortyzowana w trakcie operacji;

Dany zakup dotyczy kwoty, dla której dokonywana jest jednorazowa amortyzacja (obecnie zgodnie z przepisami jest to 10 tys. zł) lub, dla której zakup zostanie zamortyzowany w okresie realizacji projektu. Nie ma znaczenia, czy beneficjent dokonuje jednorazowego odpisu amortyzacyjnego czy rozkłada odpisy amortyzacyjne zgodnie ze stawkami amortyzacyjnymi określonymi w przepisach krajowych (o ile zakupy w całości zostaną zamortyzowane do daty zakończenia projektu). Należy zatem uważnie weryfikować

budżet projektu na etapie jego oceny, aby potwierdzić, czy dany zakup został prawidłowo zakwalifikowany do cross-finansingu i wliczony do limitu lub też czy słusznie nie został w tym limicie ujęty.

lub

c) ich zakup jest najbardziej opłacalną opcją;

„Najbardziej opłacalna” opcja oznacza, zgodnie z powszechnie przyjętą definicją tego terminu, opcję, która wymaga mniejszych nakładów finansowych, tj. przedmiot kosztuje mniej, ale jednocześnie jest odpowiedni do osiągnięcia celu operacji. W związku z tym nie uwzględnia się innych czynników, takich jak trwałość lub możliwość dalszego korzystania przez beneficjenta z danego przedmiotu po zakończeniu projektu. Takie czynniki mogłyby być potencjalnie brane pod uwagę, w przypadku gdyby warunek odnosił się do „efektywności kosztowej” dokonanego zakupu. Warunek kwalifikowania ze środków EFS+ ww. zakupów można uznać więc za spełniony, jeżeli beneficjent udowodni, że zakup jest najbardziej opłacalną opcją, tj. wymaga mniejszych nakładów finansowych niż inne opcje, np. wynajem, dzierżawa lub leasing, ale jednocześnie jest odpowiedni do osiągnięcia celu projektu. Przy porównywaniu kosztów związanych z różnymi opcjami ocena powinna opierać się na przedmiotach o podobnych cechach.

Warto podkreślić, że przesłanki wskazane powyżej w drugim myślniku można traktować rozłącznie, tzn. że wystarczy spełnienie jednej z nich, by zakup mebli, sprzętu i pojazdów mógł być uznany za kwalifikowalny. **Ww. katalog wydatków niekwalifikowalnych ze środków EFS+ jest nowością w odniesieniu do poprzedniej perspektywy finansowej.**

W ust. 2 tego artykułu uregulowano **możliwość wnoszenia wkładu w formie dodatków lub wynagrodzeń wypłaconych przez osobę trzecią na rzecz uczestników operacji**. Ten rodzaj wkładu rzeczowego może być uznany za kwalifikowalny pod warunkiem, że został poniesiony zgodnie z przepisami krajowymi, w tym zasadami rachunkowości, a jego wartość nie przekracza wydatków poniesionych przez stronę trzecią.

W rozporządzeniu ws. EFS+ określono również **zasady kwalifikowalności bezpośrednich kosztów dotyczących wynagrodzeń personelu projektu, zgodnie z którymi będą one mogły być uznane za kwalifikowalne, jeśli:**

- są zgodne z przepisami krajowymi – a więc w przypadku Polski m.in. z ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, ustawą z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, oraz
- są zgodne z układem zbiorowym pracy (jeśli był zawarty), regulaminem wynagradzania lub regulaminem pracy obowiązującym w podmiocie będącym beneficjentem (jeśli beneficjent jest zobowiązany przepisami prawa do posiadania któregoś z ww. dokumentów),
lub

- nie odbiegają od wynagrodzeń zwyczajowo stosowanych u beneficjenta na analogicznych stanowiskach, w ramach jego podstawowej, pozaprojektowej działalności – jeśli beneficjent nie ma obowiązku posiadania regulaminu pracy, ani regulaminu wynagradzania, lub
- są zgodne z poziomem wynagrodzeń na danym stanowisku lub w danej branży publikowanych w ramach oficjalnych statystyk, np. Głównego Urzędu Statystycznego.

Wskaźniki i sprawozdawczość

Artykuł 17 zawiera uregulowania dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w EFS+ w odniesieniu do wszystkich celów szczegółowych, z wyjątkiem celu szczegółowego m) (pomoc żywnościowa), którego monitorowanie omówione jest w artykule 23. We wszystkich pozostałych celach szczegółowych, tj. od a) do l), należy stosować art. 17. Stanowi on, że wsparcie objęte zarządzaniem dzielonym należy monitorować z wykorzystaniem wspólnych wskaźników produktu i rezultatu określonych w Załączniku I do rozporządzenia ws. EFS+. W przypadku wykorzystania w działaniach nakierowanych na pomoc najbardziej potrzebującym wsparcia ujętego w celu szczegółowym l), do jego monitorowania należy stosować wskaźniki wspólne zawarte w Załączniku II. W Polsce nie zdecydowano się wykorzystać celu szczegółowego l) w ten sposób.

Jednocześnie, możliwe jest stosowanie wskaźników programowych. **Zasada jest zatem taka sama jak w okresie programowania 2014–2020. Zmienił się natomiast katalog wskaźników wspólnych i zasady monitorowania** określone w Załączniku I oraz dodano nowy Załącznik II dla działań odnoszących się do integracji społecznej osób najbardziej potrzebujących realizowanej w celu szczegółowym l).

2021/1057

Wskaźniki produktu

Dla każdego celu szczegółowego w programie należy wyznaczyć wskaźniki produktu zawierające wartości pośrednie/kamienie milowe, które zostaną osiągnięte do końca 2024 r. i wartości docelowe, które zostaną osiągnięte do końca 2029 r. Mogą to być zarówno wskaźniki programowe, sformułowane przez Instytucję Zarządzającą, jak i wskaźniki wspólne. Zarówno w przypadku wspólnych, jak i programowych wskaźników produktu wartości bazowe wynoszą zero. Wartość bazowa to wartość przyjmowana przez wskaźnik w przypadku braku realizacji programu. Wartości pośrednie/kamienie milowe i wartości docelowe powinny być określone oraz sprawozdawane w liczbach bezwzględnych.

Wskaźniki rezultatu

Dla każdego celu szczegółowego w programie należy wyznaczyć wskaźniki rezultatu zawierające wartości docelowe, które zostaną osiągnięte do końca 2029 r. Dla wspólnych i programowych wskaźników rezultatu, dla których ustalono wartość docelową, wyznacza się również wartość odniesienia. Powinna ona wynikać z najnowszych dostępnych danych lub innych, uznanych za odpowiednie źródła informacji. Wartość odniesienia jest oparta na istniejących lub poprzednich podobnych interwencjach. Dla wskaźników rezultatu nie określa się wartości bazowych, ani wartości pośrednich/kamieni milowych. Wartości docelowe wspólnych wskaźników rezultatu ustala się w wartościach bezwzględnych lub jako wartość procentową.

Programowe wskaźniki rezultatu, sformułowane przez Instytucję Zarządzającą, i ich wartości docelowe mogą być pokazane w ujęciu ilościowym lub jakościowym. Sprawozdawane wartości wspólnych wskaźników rezultatu muszą być wyrażone w liczbach bezwzględnych.

Wszystkie wskaźniki wspólne dotyczące uczestników (status na rynku pracy, wiek, wykształcenie) powinny obejmować tę samą populację uczestników. Zarówno beneficjent, jak i instytucja zarządzająca przekazuje informacje odnośnie wskaźników dotyczących: statusu na rynku pracy (osoba bezrobotna, długotrwale bezrobotna, bierna zawodowo, pracująca), trzech badanych kategorii wieku (poniżej 18 roku życia, między 18 a 29 rokiem życia, osób w wieku 55 lat i więcej), posiadanego wykształcenia (ISCED 0-2, ISCED 3-4, ISCED 5-8) dopiero, gdy wszystkie dane odnoszące się do pojedynczego uczestnika zostały zebrane.

Państwo członkowskie ustala najbardziej właściwy sposób zbierania informacji w związku z obowiązkiem monitorowania i sprawozdania z realizacji wsparcia. W celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego, dane do monitorowania wskaźników mogą być pozyskiwane z odpowiednich rejestrów publicznych. Jeśli informacje są zbierane i możliwe do pozyskania z rejestrów publicznych, państwo członkowskie może zdecydować, że zapewni instytucjom zarządzającym możliwość pozyskiwania ich w ten sposób. Zasady dotyczące pozyskiwania danych do wskaźników regulują wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego.

Komisja Europejska jest upoważniona do wydawania aktów delegowanych zgodnie z art. 37, w celu zmiany wskaźników określonych w Załączniku I i II tak, by zapewnić efektywną ocenę postępu we wdrażaniu programu. Wprowadzane przez KE aktami delegowanymi poprawki będą brać pod uwagę obciążenie administracyjne, które mogą powodować dla państwa członkowskiego i beneficjentów. Nie będą one zatem ingerować w metodykę zbierania danych przedstawioną w Załączniku I i II.

Załącznik I zawiera listę wskaźników wspólnych monitorowanych w celach szczegółowych od a) do l) w zarządzaniu dzielonym. Wszystkie dane osobowe muszą być zbierane i przedstawiane w podziale na płeć – kobiety i mężczyzn.

Istotną zmianą w porównaniu do poprzedniego okresu programowania jest możliwość niezbiania i co za tym idzie – niesprawozdawania – danych odnoszących się do wspólnych wskaźników rezultatu, w przypadku gdy określone efekty są niemożliwe do osiągnięcia. Przykładowo, w celu szczegółowym b) dotyczącym modernizacji służb zatrudnienia nie będzie wsparcia poszukiwania pracy przez osoby bierne zawodowo, zatem nie będzie konieczności sprawozdawania z wykonania wskaźnika rezultatu dotyczącego przejścia z bierności do aktywności zawodowej.

Tam, gdzie to właściwe, wspólne wskaźniki produktu mogą być raportowane w oparciu o grupę docelową projektu. Oznacza to, że w niektórych przypadkach nie jest konieczne zbieranie danych dla pewnych wskaźników, o ile zakres i grupa docelowa danego typu operacji wskazuje na to, że są one nieadekwatne. Przykładowo, jeśli działania są skierowane do dzieci poniżej 15 r. ż., nie ma potrzeby raportowania w tym przypadku na temat wskaźnika dotyczącego osób pracujących, ponieważ dzieci co do zasady nie należą do kategorii osób zatrudnionych.

Dla celów szczegółowych a)–l) będą obowiązywać następujące typy wskaźników:

1.1. Wspólne wskaźniki produktu dotyczące uczestników, odnoszące się do statusu na rynku pracy, wieku i wykształcenia, całkowitej liczby uczestników, która jest liczona automatycznie dla celów szczegółowych a)–k), natomiast w przypadku celu l) powinna być raportowana osobno. Celu szczegółowego l) dotyczą tylko wskaźniki dotyczące wieku i całkowitej liczby uczestników.

1.2. Pozostałe wspólne wskaźniki produktu, dotyczące niepełnosprawności, obywateli państw trzecich, obcego pochodzenia, mniejszości, bezdomności, obszarów wiejskich (ten ostatni nie dotyczy celu l). Nie jest wymagane, by zbierać dane osobowe dotyczące tych wskaźników we wszystkich przypadkach. Zbieranie tych informacji jest konieczne tylko w dających się zastosować i odpowiednich przypadkach (w szczególności w sytuacji, gdy grupy docelowe wskazane we wskaźnikach są określone we wniosku o dofinansowanie projektu). Wartości osiągnięte tych wskaźników mogą być określane przy użyciu wiarygodnych szacunków. Niepełnosprawność i przynależność do mniejszości należą do szczególnej kategorii danych osobowych (art. 9 Rozporządzenia UE 2016/679).

2. Wspólne wskaźniki produktu dotyczące podmiotów informują, ile podmiotów administracji publicznej lub służb publicznych oraz MMŚP zostało objętych wsparciem.

3. Wspólne wskaźniki rezultatu bezpośredniego dotyczące uczestników odnoszą się do zmiany na rynku pracy (poszukiwanie pracy, podjęcie pracy) lub w sferze edukacyjnej (podjęcie kształcenia lub szkolenia, uzyskanie kwalifikacji). Wskaźników tych nie raportuje się dla celu szczegółowego l).

2021/1057

4. Wspólne wskaźniki rezultatu długoterminowego dotyczące uczestników odnoszą się do skutków wsparcia na status na rynku pracy – zatrudnienia i lepszej sytuacji na rynku pracy. Są mierzone 6 miesięcy po zakończeniu udziału przez uczestnika w projekcie. Należy zebrać dane tak, by można było umieścić je w sprawozdaniu do 31 stycznia 2026 r. Wskaźników tych nie raportuje się dla celu szczegółowego l).

Ich gromadzenie powinno być oparte co najmniej na wymogu zastosowania próby reprezentatywnej w ramach każdego z celów szczegółowych od a) do k). Należy zapewnić taki dobór próby, by pozyskane w badaniu dane można było uogólnić na całą populację uczestników w danym celu szczegółowym.

Wspólne wskaźniki rezultatu długoterminowego będą sprawozdawane w sprawozdaniu przedkładanym do KE do 31 stycznia 2026 r. i w sprawozdaniu końcowym z realizacji programu.

2.9. WSPARCIE DLA OSÓB NAJBARDZIEJ POTRZEBUJĄCYCH

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 18 – zakres,

- art. 19 – zasady,
- art. 20 – treść priorytetu,
- art. 21 – kwalifikowalność operacji,
- art. 22 – kwalifikowalność wydatków,
- art. 23 – wskaźniki i sprawozdawczość,
- art. 24 – audyt,
- załącznik II – Wspólne wskaźniki dotyczące działań w ramach EFS+ ukierunkowanych na włączenie społeczne osób najbardziej potrzebujących w ramach celu szczegółowego I),
- załącznik III – Wspólne wskaźniki dotyczące wsparcia z EFS+ na przeciwdziałanie deprivacji materialnej (cel szczegółowy m).

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007:

- art. 15 – cena interwencyjna,
- art. 16 – zasady ogólne dotyczące zbywania publicznych zapasów interwencyjnych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych):

- art. 9 – przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych.

Artykuł 18 stanowi, że **przepisy stosuje się w odniesieniu do przeciwdziałania deprivacji materialnej poprzez zapewnienie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej dla osób najbardziej potrzebujących**, z uwzględnieniem działań towarzyszących na rzecz włączenia społecznego odbiorców pomocy (cel szczegółowy m).

Zakres interwencji oraz formy dostępnej pomocy dla osób najbardziej potrzebujących stanowią bezpośrednią kontynuację przepisów obowiązujących w ramach perspektywy 2014–2020.

Zgodnie z artykułem 19, wsparcie z EFS+ na **zwalczanie deprivacji materialnej musi opierać się na dystrybucji żywności lub towarów zgodnych z prawem UE w zakresie bezpieczeństwa produktów konsumenckich**. Przy wyborze artykułów spożywczych lub towarów przeznaczonych do dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących należy kierować się obiektywnymi kryteriami, w tym potrzebami odbiorców pomocy i zasadą zrównoważonej diety, aspektami klimatycznymi i środowiskowymi, w tym w szczególności zasadami przeciwdziałania marnowaniu

żywności i ograniczania używania plastikowych naczyń, opakowań, sztućców etc. jednorazowego użytku. Ponadto, pomoc musi być świadczona z poszanowaniem godności osób potrzebujących, bez narażania ich na stygmatyzację.

Powyższe zasady są zbieżne z zasadami horyzontalnymi wdrażania Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w latach 2014–2020.

Istotna zmiana dotyczy natomiast formy udostępniania pomocy żywnościowej i podstawowej pomocy materialnej odbiorcom końcowym. Żywność/podstawowa pomoc materialna może być dostarczana osobom potrzebującym bezpośrednio przez organizacje partnerskie lub za pośrednictwem voucherów, kart, podlegających wymianie jedynie na żywność/podstawową pomoc materialną, które mogą być wydawane w formie elektronicznej lub innej.

Wprowadzono przy tym zastrzeżenie, że **pomoc żywnościowa/podstawowa pomoc materialna w ramach EFS+ nie może zastąpić żadnej formy wsparcia przysługującego osobom** najbardziej potrzebującym w ramach krajowych systemów pomocy społecznej.

Żywność może pochodzić z użytkowania, przetwarzania lub sprzedaży zbywanych produktów, zgodnie z art. 16 ust. 2 Rozporządzenia UE nr 1308/2013, pod warunkiem, że jest to najkorzystniejsza finansowo opcja oraz że nie opóźnia nadmiernie dostawy produktów do osób potrzebujących. Art. 16 Rozporządzenia UE nr 1308/2013 dotyczy zbywania publicznych zapasów interwencyjnych. W ust. 2 określono, że zbywanie produktów zakupionych w ramach interwencji publicznej może odbyć się przez udostępnianie ich w ramach programu dystrybucji żywności wśród najbardziej potrzebujących. Takim programem może być program współfinansowany z EFS+. Wartość księgową takich produktów odpowiada poziomowi odpowiednich ustalonych cen interwencyjnych, opisanych w art. 15 tego samego rozporządzenia. Wszelkie kwoty pochodzące z takiej transakcji powinny zostać wykorzystane na rzecz osób najbardziej potrzebujących, uzupełniając alokację już dostępną w programie.

2021/1057

Pomoc żywnościowa lub podstawowa pomoc materialna powinna być uzupełniona przez zaoferowanie wsparcia w postaci środków towarzyszących (w tym m.in. skierowanie osób potrzebujących do odpowiednich służb, np. pomocy społecznej), albo przez wspieranie integracji społecznej osób najbardziej potrzebujących w ramach działań realizowanych w celu szczegółowym I).

Artykuł 20 określa, że **pomoc żywnościowa lub podstawowa pomoc materialna może być wdrażana w formie odrębnego priorytetu lub programu, przy czym muszą one uwzględniać:**

- rodzaj wsparcia,
- główne grupy docelowe,
- opis systemu wsparcia.

W przypadku programów służących wdrażaniu tego rodzaju wsparcia i związanej z nim pomocy technicznej uwzględnia się również kryteria wyboru operacji.

Powyższy zakres jest zbieżny z zakresem Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Istotna zmiana dotyczy włączenia tego rodzaju interwencji do EFS+.

Artykuł 21 określa zasady kwalifikowalności operacji podejmowanych w celu szczegółowym m).

Zakup żywności lub podstawowej pomocy materialnej może być dokonywany przez beneficjenta lub przez inny podmiot w jego imieniu, produkty mogą też zostać przekazane beneficjentowi bez opłat.

Koszt przygotowania planów dostarczania kart lub voucherów oraz odpowiadające im koszty operacyjne są kwalifikowalne w ramach pomocy technicznej pod warunkiem, że są ponoszone przez instytucję zarządzającą lub inny organ publiczny, niebędący beneficjentem dystrybuującym karty lub vouchery do osób najbardziej potrzebujących.

Nadrzędną zasadą jest bezpłatne udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom potrzebującym. Zakaz pobierania jakichkolwiek opłat za wydawaną pomoc obowiązywał również w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Artykuł 22 przesądza, że kosztami kwalifikowalnymi do wsparcia z EFS+ na zwalczanie deprivacji materialnej są:

- **koszty zakupu żywności lub podstawowej pomocy materialnej**, w tym koszty związane z transportem produktów do beneficjentów dostarczających żywność lub podstawową pomoc materialną (tzw. organizacje partnerskie, tj. organizacje pozarządowe lub inne podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku),
- w przypadku gdy **transport żywności** do organizacji nie jest zapewniony w ramach poprzedniego punktu, kwalifikowalne są również koszty transportu do magazynu lub beneficjenta oraz koszty magazynowania w wysokości 1% kosztów poniesionych na zakup żywności lub podstawowej pomocy materialnej, lub w należycie uzasadnionych przypadkach – w wysokości rzeczywiście występujących i zapłaconych kwot,
- **koszty administracyjne, transportu, magazynowania i przygotowania** ponoszone przez organizacje dystrybuujące wsparcie do osób potrzebujących, według stawki ryczałtowej w wysokości 7% wartości żywności lub podstawowej pomocy materialnej, udostępnionych organizacjom do dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących, bądź 7% kosztów produktów żywnościowych zbywanych zgodnie z art. 16 ust. 2 Rozporządzenia UE nr 1308/2013,
- **koszty pozyskania, transportu, przechowywania i dystrybucji darowizn żywności** oraz bezpośrednio związanych z nimi działaniami podnoszącymi świadomość,
- **koszty działań towarzyszących** prowadzonych przez beneficjentów dostarczających żywność lub podstawową pomoc materialną osobom najbardziej potrzebującym, według stawki ryczałtowej w wysokości 7% kosztów zakupu żywności lub podstawowej pomocy materialnej przeznaczonej do dystrybucji przez tych beneficjentów.

Istotne znaczenie ma fakt, że uznanie za niekwalifikowalne części środków przeznaczonych na zakup żywności lub podstawowej pomocy materialnej z powodu naruszenia prawa przez beneficjenta odpowiedzialnego za dokonanie tego zakupu nie pomniejsza kwalifikowalnych kosztów ponoszonych przez organizacje partnerskie z tytułu dystrybucji pomocy do osób najbardziej potrzebujących, jak również z tytułu prowadzenia działań towarzyszących.

Nie są kwalifikowalne następujące koszty:

- odsetki od zadłużenia,
- zakup infrastruktury,
- koszty towarów używanych.

W porównaniu ze wsparciem w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym **zwiększono wartość środków ryczałtowych przysługujących organizacjom z tytułu dystrybucji pomocy żywnościowej oraz prowadzenia działań towarzyszących** – z 5% wartości żywności dostarczonej do magazynów organizacji partnerskich do 7%.

Artykuł 23 **wskazuje zasady dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w ramach celu szczegółowego m)**. Sprawozdawczość w ramach celu szczegółowego EFS+ „przeciwdziałania deprivacji materialnej” opiera się na wspólnych wskaźnikach produktu i rezultatu, określonych w załączniku III do rozporządzenia ws. EFS+. Dopuszcza się również określenie dodatkowych wskaźników specyficznych dla danego programu. Należy ustanowić wartości referencyjne dla wskaźników rezultatu wspólnych i specyficznych dla programu.

2021/1057

Obok sprawozdawczości prowadzonej w trybie rocznym, wymagane jest prowadzenie ewaluacji wdrażania programu w formie ustrukturyzowanego badania odbiorców końcowych.

Badanie należy przeprowadzić dwukrotnie: **w 2024 r.** (ewaluacja śródkresowa) oraz **w 2027 r.** (ewaluacja ex-post), przy czym wyniki należy przekazać do Komisji każdorazowo do 30 czerwca następnego roku. Badanie powinno skupić się dodatkowo na warunkach mieszkaniowych i naturze deprivacji materialnej odbiorców końcowych. Nie ma wymogu identyfikowania odbiorców końcowych, co oznacza, że ankieta może być anonimowa. Komisja w drodze aktu wykonawczego ustanawia jednolity wzór narzędzia badawczego (ankiety), wspólny dla wszystkich państw członkowskich, w celu zapewnienia porównywalności wyników badania.

Ustrukturyzowane badanie odbiorców końcowych nie jest nową formą ewaluacji

– obowiązywało również w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Komisja dokonała niewielkich modyfikacji treści niektórych pytań, ale zasadniczo format ankiety pozostał niezmienny.

Komisja Europejska jest upoważniona do wydawania aktów delegowanych zgodnie z art. 37, by uzupełnić kwestie dotyczące wskaźników w Załączniku III, tak by zapewnić efektywną ocenę postępu we wdrażaniu programu. Wprowadzane przez KE aktami delegowanymi poprawki będą brać pod uwagę mogące się pojawić obciążenia administracyjne dla państwa członkowskiego i beneficjentów. Nie będą one zatem ingerować w metodykę zbierania danych przedstawioną w Załączniku III.

Artykuł 24 określa, że **audyt operacji może obejmować wszystkie etapy realizacji programu oraz wszystkie poziomy łańcucha dystrybucji, z wyjątkiem kontroli odbiorców końcowych**, chyba że ocena ryzyka wskazuje na szczególne prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości. Ten tryb postępowania obowiązywał również w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Powyższa regulacja wynika z podstawowej zasady horyzontalnej – przeciwdziałania stygmatyzacji odbiorców końcowych pomocy.

W Załączniku II zawarto wykaz wspólnych wskaźników produktu do monitorowania postępu wdrażania wsparcia osób doświadczających największej deprivacji w ramach celu szczegółowego I), w którym możliwe jest wsparcie dla tej grupy w zakresie integracji społecznej. Wszystkie wskaźniki zbierane i raportowane są w rozbiciu na płeć. W celu szczegółowym I) nie monitoruje się wspólnych wskaźników rezultatu.

Zasady dotyczące monitorowania tych wskaźników opisano w art. 17 omówionym również w niniejszym komentarzu.

Wskaźniki monitorowane w celu szczegółowym I) należą do następujących dwóch grup:

1.1. Wspólne wskaźniki produktu dotyczące uczestników, odnoszące się do wieku i całkowitej liczby uczestników. Wartości osiągnięte tych wskaźników mogą być określane przy użyciu wiarygodnych szacunków.

1.2. Pozostałe, wspólne wskaźniki produktu dotyczące niepełnosprawności, państw trzecich, obcego pochodzenia, mniejszości oraz bezdomności. Nie jest wymagane, by monitorować te wskaźniki we wszystkich przypadkach. Zbieranie tych informacji jest konieczne tylko w dających się zastosować, odpowiednich przypadkach. Wartości tych wskaźników mogą być określane przy użyciu wiarygodnych szacunków. Niepełnosprawność i przynależność do mniejszości należą do szczególnej kategorii danych osobowych (art. 9 Rozporządzenia UE nr 2016/679).

W Załączniku III, w wykazie wspólnych wskaźników, na którym opiera się sprawozdawczość w ramach komponentu przeciwdziałania deprivacji materialnej w celu szczegółowym m), wyróżnia się:

- **wskaźniki produktu** – odnoszące się do ilości i wartości udzielonej pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej, w tym również do udziału pomocy finansowanej w ramach EFS+ w ogólnej wartości pomocy udzielonej osobom najbardziej potrzebującym przez organizacje partnerskie spoza EFS+,
- **wskaźniki rezultatu** – odnoszące się do liczby odbiorców końcowych objętych pomocą żywnościową lub podstawową pomocą materialną, w tym w podziale na wiek i grupy odbiorców.

Poza nowymi grupami wiekowymi odbiorców, Komisja Europejska wprowadziła w ramach EFS+ wskaźniki specyficzne w odniesieniu do pomocy świadczonej dla dzieci oraz osób bezdomnych, co wskazuje na szczególne znaczenie pomocy adresowanej do tych grup odbiorców w rozumieniu Komisji.

2.10. EFS+ WDRAŻANY W RAMACH ZARZĄDZANIA BEZPOŚREDNIEGO (EASI)

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 25 – cele operacyjne,
- art. 26 – działania kwalifikowalne,
- art. 27 – kwalifikujące się podmioty,
- art. 28 – zasady horyzontalne,
- art. 29 – udział państw trzecich,
- art. 30 – formy finansowania unijnego i metody wdrażania,
- art. 31 – program prac i koordynacja,
- art. 32 – monitorowanie i sprawozdawczość,
- art. 33 – ochrona interesów finansowych Unii,
- art. 34 – ewaluacja,
- art. 35 – audyty,
- art. 36 – informacja, komunikacja i promocja.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 1,
- art. 3b,
- art. 4,
- art. 5 ust. 3 i 4,
- art. 14 ust. 2,
- art. 41,
- art. 42,
- załącznik IV Wskaźniki dotyczące komponentu EaSI.

- **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046** z dnia 18 lipca 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:
 - art. 21,
 - art. 34,
 - art. 62,
 - art. 110,
 - art. 127,
 - art. 150,
 - art. 197,
 - tytuł X.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/523 z dnia 24 marca 2021 r. ustanawiające Program InvestEU i zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/1017.

2021/1057

Artykuły od 25 do 36 rozporządzenia ws. EFS+, odnoszą się do komponentu „Zatrudnienie i innowacje społeczne” (ang. *Employment and Social Innovation – EaSI*). Przepisy te dotyczą w szczególności celów operacyjnych, działań kwalifikowalnych i kwalifikujących się osób i podmiotów.

EaSI jest jednym z dwóch komponentów EFS+, obok komponentu obejmującego zarządzanie dzielone (art. 1 rozporządzenia ws. EFS+). Komponent ten jest realizowany według metody zarządzania bezpośredniego i pośredniego w celu utrzymania innowacyjnego i ponadnarodowego charakteru projektów realizowanych w ramach EaSI.

EaSI stanowi rozwinięcie instrumentu finansowego UE, funkcjonującego w latach 2014–2020 na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”) i zmieniające decyzję nr 283/2010/UE ustanawiającą Europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress.

EaSI na lata 2014–2020 promował wysokiej jakości i trwałe miejsca pracy, zapewniał odpowiednią i godziwą ochronę socjalną, a także przyczyniał się do zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz poprawy warunków pracy. Program ten obejmował trzy unijne programy, które w okresie 2007–2013 były zarządzane oddzielnie. Dlatego EaSI na lata

2014–2020 składał się z trzech osi: Progress, EURES oraz mikrofinansów i przedsiębiorczości społecznej. Całkowity budżet programu EaSI na lata 2014–2020 wynosił 919 469 000 EUR w cenach z 2013 r.

Ocena programu EaSI na lata 2014–2020 wskazała, że program ten skutecznie i efektywnie przyczyniał się do zwiększania świadomości społecznej na temat roli polityki UE w obszarze włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Z oceny wynikało również, że program poprawił transgraniczne możliwości zatrudnienia, przyczynił się do szybkiego testowania i wdrażania innowacyjnych środków oraz zwiększył dostęp do kredytów mikrofinansowych i wsparcia na rzecz przedsiębiorczości. EaSI wspierał także zmianę polityki przez upowszechnianie wiedzy, budowanie zdolności, wymianę dobrych praktyk oraz pomoc różnym zainteresowanym stronom w wywieraniu wpływu na kształtowanie i wdrażanie polityki społeczno-gospodarczej.

Niemniej w ww. ocenie stwierdzono, że EFS nie wykorzystywał potencjału w zakresie zwiększania skali innowacyjnych projektów finansowanych w ramach programu EaSI.

Dlatego, aby zapewnić spójność i efekt synergii różnych, uzupełniających się unijnych instrumentów, a także zwiększyć elastyczność w reagowaniu na pojawiające się wyzwania oraz sprawniejsze uwzględnianie priorytetów politycznych UE w obecnej perspektywie finansowej, dokonano włączenia programu EaSI z lat 2014–2020 do EFS+, jako jednego z komponentów. Równocześnie oś mikrofinansowa i przedsiębiorstw społecznych EaSI 2014–2020 została przekształcona w Fundusz InvestEU, a zadania w ramach osi EURES EaSI 2014–2020 zostały przekazane do realizacji Europejskiemu Urzędowi Pracy (European Labour Authority).

2021/1057

Środki finansowe na komponent EaSI na lata 2021–2027 wynoszą 676 mln EUR

w cenach stałych z 2018 r. Kwota ta może być również wykorzystana na pomoc techniczną i administracyjną w ramach realizacji programów, np. działania przygotowawcze, monitorowanie, kontrolę, audyt i ocenę, w tym na systemy informatyczne dla przedsiębiorstw (art. 5 ust. 3 i 4 rozporządzenia ws. EFS+).

Do finansowania w ramach EaSI kwalifikują się wyłącznie działania służące realizacji celów ogólnych i szczegółowych, o których mowa w art. 3 i 4 rozporządzenia ws. EFS+, a także celów operacyjnych wskazanych w art. 25 rozporządzenia ws. EFS+ (art. 26 ust. 1 rozporządzenia ws. EFS+).

Art. 25 rozporządzenia ws. EFS+ wskazuje cele operacyjne EaSI, do których należą:

- a) rozwijanie wysokiej jakości porównawczej wiedzy analitycznej w celu zapewnienia, aby polityki służące osiągnięciu celów szczegółowych określonych w art. 4 ust. 1 były oparte na solidnych dowodach i odpowiadały potrzebom, wyzwaniom i warunkom lokalnym;
- b) ułatwianie skutecznej i włączającej wymiany informacji, wzajemnego uczenia się, wzajemnych ocen i dialogu na temat polityk w obszarach polityki określonych w art. 4 ust. 1, aby wspomóc opracowywanie odpowiednich środków polityki;

- c) wspieranie eksperymentów społecznych w obszarach polityki określonych w art. 4 ust. 1 oraz zwiększanie zdolności zainteresowanych stron na szczeblu krajowym i lokalnym w zakresie przygotowywania, opracowywania oraz wdrażania, transferu lub zastosowania na większą skalę przetestowanych innowacji w obszarze polityki społecznej, w szczególności w zakresie zwiększania skali projektów opracowywanych przez lokalne zainteresowane strony w dziedzinie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich;
- d) ułatwianie dobrowolnej mobilności geograficznej pracowników i zwiększanie możliwości zatrudnienia poprzez opracowywanie i świadczenie specjalnych usług wsparcia na rzecz pracodawców i osób poszukujących pracy, w celu rozwoju zintegrowanych europejskich rynków pracy, począwszy od przygotowania do rekrutacji po pomoc udzielaną po zatrudnieniu, aby zapełnić wolne miejsca pracy w określonych sektorach, zawodach, państwach lub regionach przygranicznych, bądź na rzecz poszczególnych grup, takich jak osoby w trudnej sytuacji;
- e) wspieranie rozwoju ekosystemu rynkowego w zakresie zapewniania mikrofinansowania dla mikroprzedsiębiorstw znajdujących się w fazie rozruchu i rozwoju, w szczególności stworzonych przez osoby w trudnej sytuacji lub które zatrudniają takie osoby;
- f) wspieranie tworzenia sieci kontaktów na poziomie Unii oraz dialogu ze stosownymi zainteresowanymi stronami i między nimi w obszarach polityki określonych w art. 4 ust. 1, a także przyczynianie się do zwiększenia zdolności instytucjonalnych tych zainteresowanych stron, w tym publicznych służb zatrudnienia, publicznych instytucji zabezpieczenia społecznego i ubezpieczeń zdrowotnych, społeczeństwa obywatelskiego, instytucji mikrofinansowych oraz instytucji zapewniających finansowanie na rzecz przedsiębiorstw społecznych i ekonomii społecznej;
- g) wspieranie rozwoju przedsiębiorstw społecznych i powstania rynku inwestycji społecznych, ułatwiającego interakcje między sektorem publicznym i prywatnym oraz udział fundacji i podmiotów charytatywnych w tym rynku;
- h) zapewnianie wytycznych dotyczących rozwoju infrastruktury społecznej potrzebnej do wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych;
- i) wspieranie współpracy transnarodowej, w celu przyspieszenia transferu innowacyjnych rozwiązań i ułatwienia ich zastosowania na większą skalę, w szczególności w obszarach polityki określonych w art. 4 ust. 1;
- j) wspieranie wdrażania stosownych międzynarodowych standardów społecznych i norm pracy w kontekście czerpania korzyści z globalizacji oraz zewnętrznego wymiaru polityk Unii w obszarach polityki określonych w art. 4 ust. 1.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 rozporządzenia ws. EFS+, z EaSI mogą być wspierane następujące rodzaje działań:

- działania analityczne, w tym dotyczące państw trzecich (m.in. eksperymenty społeczne pozwalające ocenić innowacje społeczne),

- wdrażanie polityki (m.in. partnerstwa transgraniczne, usługi wsparcia w regionach transgranicznych),
- budowanie zdolności (m.in. sieci na poziomie Unii, administracji państw uczestniczących, zainteresowanych stron do celów współpracy transnarodowej),
- działania w zakresie komunikacji i upowszechniania informacji.

W odniesieniu do podmiotów, które mogą otrzymać wsparcie w ramach EaSI, art. 27 rozporządzenia ws. EFS+ wskazuje, że oprócz kryteriów określonych w art. 197 rozporządzenia finansowego nr 2018/1046, do takich podmiotów zastosowanie mają także następujące kryteria kwalifikowalności:

- wszelkie podmioty prawne utworzone na mocy prawa unijnego lub wszelkie organizacje międzynarodowe,
- podmioty prawne mające siedzibę w jednym z następujących państw:
 - państwo członkowskie lub powiązany z nim kraj lub terytorium zamorskie,
 - państwo stowarzyszone – czyli państwo trzecie, które jest stroną umowy z Unią, umożliwiającej jego udział w komponentach zatrudnienie i innowacje społeczne na warunkach art. 30 rozporządzenia ws. EFS+ (art. 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia ws. EFS+),
 - państwo trzecie na warunkach określonych, jak poniżej.

2021/1057

Podmioty prawne mające siedzibę w państwie trzecim, które nie jest stowarzyszone z programem, mogą w drodze wyjątku kwalifikować się do uczestnictwa, jeżeli jest to niezbędne do osiągnięcia celów danego działania. Takie podmioty prawne, mające siedzibę w państwie trzecim, które nie jest stowarzyszone z programem, powinny co do zasady ponosić koszty swojego uczestnictwa.

Zgodnie z zasadami horyzontalnymi, ujętymi w art. 28 rozporządzenia ws. EFS+, **Komisja Europejska zapewnia uwzględnienie i promowanie równości płci, uwzględniania aspektu płci i uwzględniania perspektywy płci podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji operacji wspieranych w ramach EaSI.** Równocześnie Komisja Europejska podejmie odpowiednie kroki aby zapobiegać wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowywania, wdrażania, monitorowania, zgłaszania i ewaluacji operacji wspieranych w ramach inicjatywy dotyczącej EaSI. W szczególności dostępność dla osób z niepełnosprawnościami będzie brana pod uwagę podczas przygotowywania i wdrażania EaSI.

Zgodnie z art. 29 rozporządzenia ws. EFS+ udział w EaSI jest otwarty dla następujących państw stowarzyszonych:

- członkowie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), którzy są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), zgodnie z warunkami określonymi w Porozumieniu EOG,
- kraje przystępujące, kraje kandydujące i potencjalni kandydaci, zgodnie z ogólnymi zasadami i ogólnymi warunkami ich udziału w programach Unii,
- państwa trzecie, zgodnie z warunkami określonymi w porozumieniu szczegółowym obejmującym uczestnictwo w tym komponencie.

Finansowanie w ramach EaSI może być zapewnione w dowolnej formie, określonej w rozporządzeniu finansowym dla wkładów finansowych, w szczególności w formie dotacji, nagród, zamówień i dobrowolnych płatności na rzecz międzynarodowych organizacji, których Unia jest członkiem lub w pracach których uczestniczy. Wdrażanie EaSI następuje według metody zarządzania bezpośredniego, przewidzianej w art. 62 ust. 1 lit. a rozporządzenia finansowego nr 2018/1046 lub według metody zarządzania pośredniego, za pośrednictwem organów, o których mowa w art. 62 ust. 1 lit. c rozporządzenia finansowego nr 2018/1046 (art. 30 rozporządzenia ws. EFS+). W czasie istnienia programu EaSI praktyką było ogłaszanie na stronie programu zaproszenia do składania wniosków i zaproszeń do składania ofert. Możliwość udziału w działaniach ogłaszanych przez KE była uzależniona od specyfiki danego zadania, która przewidywała, czy zaproszenie miało charakter otwarty czy zamknięty, skierowany do konkretnego podmiotu.

EaSI jest wdrażane na podstawie programów prac, o których mowa w art. 110 rozporządzenia finansowego nr 2018/1046. Treść programów prac określa się zgodnie z celami operacyjnymi określonymi w art. 23 rozporządzenia ws. EFS+ oraz zgodnie z kwalifikowalnymi działaniami określonymi w art. 24 rozporządzenia ws. EFS+. W programie EaSI funkcjonowały roczne programy prac. Były one zatwierdzane przez członków Komitetu EaSI. W programach prac określa się, w stosownych przypadkach, całkowitą kwotę zarezerwowaną na operacje łączone. Komisja Europejska gromadzi wiedzę fachową w zakresie przygotowywania programów prac, konsultując się z grupą roboczą, o której mowa w art. 40 ust. 6 rozporządzenia ws. EFS+ (art. 31 rozporządzenia ws. EFS+).

W ramach zwiększania synergii między dotychczasowymi mechanizmami EFS i EaSI, art. 24 ust. 2 lit. c (ii) rozporządzenia ws. EFS+ umożliwia **budowanie zdolności Krajowych Punktów Kontaktowych w ramach komponentu EaSI**. Równocześnie Komisja Europejska ma za zadanie wspierać synergie i zapewniać skuteczną koordynację między EFS+ a innymi odpowiednimi instrumentami UE, a także między komponentami EFS+ (art. 31 rozporządzenia ws. EFS+). Jest to nowe rozwiązanie nieznane wcześniej w programie EaSI w takiej formie.

Zgodnie z art. 33, **w przypadku gdy państwo trzecie uczestniczy w programie na podstawie decyzji wydanej na mocy umowy międzynarodowej, państwo trzecie przyznaje właściwemu urzędnikowi zatwierdzającemu (Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych**

(OLAF) i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu) uprawnienia i prawa dostępu niezbędne do kompleksowego wykonywania ich odpowiednich kompetencji. W przypadku OLAF obejmuje to prawa do prowadzenia dochodzeń, w tym kontroli na miejscu i inspekcji, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Rozporządzenie wprowadza wymóg przeprowadzenia oceny EaSI w terminie pozwalającym na uwzględnienie ich wyników w procesie decyzyjnym. Komisja Europejska przeprowadza śródk okresową ocenę EaSI po uzyskaniu wystarczających informacji na temat jego realizacji, ale nie później niż do dnia 31 grudnia 2024 r. Natomiast po zakończeniu okresu wdrażania, lecz nie później niż cztery lata po upływie tego okresu, KE przeprowadza ocenę końcową EaSI. Wnioski z tych ocen przekazuje Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów (art. 34 rozporządzenia ws. EFS+).

Zgodnie z art. 35, audyty dotyczące wykorzystania wkładu Unii przeprowadzane przez osoby lub podmioty, w tym przez inne niż te, które zostały upoważnione przez instytucje lub organy Unii, stanowią podstawę uzyskania ogólnej pewności zgodnie z art. 127 rozporządzenia finansowego nr 2018/1046.

W ramach wsparcia z EaSI odbiorcy finansowania unijnego potwierdzają pochodzenie i zapewniają wyeksponowanie finansowania unijnego (w szczególności podczas promowania działań i ich wyników), dostarczając spójne, skuteczne i ukierunkowane informacje wielu odbiorcom, w tym mediom i opinii publicznej. **Równocześnie Komisja Europejska prowadzi działania informacyjne i komunikacyjne związane z EaSI** (art. 36 rozporządzenia ws. EFS+).

2021/1057

2.11. WYKONYWANIE UPRAWNIEŃ KOMISJI EUROPEJSKIEJ I PROCEDURA KOMITETOWA

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 37 – wykonywanie przekazanych uprawnień,
- art. 38 – procedura komitetowa dla komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym,
- art. 39 – komitet na mocy art. 163 TFUE.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 17 ust. 7,
- art. 23 ust. 5.

Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1–14)

Rozporządzenie ogólne:

- art. 109 ust. 1.

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

- art. 4.

Traktat o funkcjonowaniu UE:

- art. 163.

Art. 37 określa warunki powierzenia Komisji Europejskiej uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych do rozporządzenia ws. EFS+.

Zgodnie z art. 37 ust. 2, **Komisji na czas nieokreślony od dnia wejścia w życie rozporządzenia ws. EFS+ powierzone zostały uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych**, o których mowa w art. 17 ust. 7 (zmiana wskaźników określonych w Załączniku I *Wspólne wskaźniki dotyczące wsparcia ogólnego z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym* oraz w Załączniku II *Wspólne wskaźniki dotyczące działań w ramach EFS+ ukierunkowanych na włączenie społeczne osób najbardziej potrzebujących w ramach celu szczegółowego I*) do rozporządzenia) i art. 23 ust. 5 (zmiana wskaźników określonych w Załączniku III *Wspólne wskaźniki dotyczące wsparcia z EFS+ na zwalczanie deprivacji materialnej* do rozporządzenia). Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z art. 17 ust. 7 oraz art. 23 ust. 5 **zmiany wprowadzane aktem delegowanym Komisji muszą być proporcjonalne i uwzględniać obciążenie administracyjne dla państw członkowskich i beneficjentów**. Akty delegowane nie mogą też zmieniać metodologii gromadzenia danych określonej odpowiednio w załącznikach I, II albo III.

Zgodnie z art. 37 ust. 3 przekazanie uprawnień, o których mowa w art. 17 ust. 7 i art. 23 ust. 5, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę UE. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność jakichkolwiek już obowiązujących aktów delegowanych.

Zgodnie z art. 37 ust. 4, **przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym** w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.

Zgodnie z art. 37 ust. 5, niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE.

Zgodnie z art. 37 ust. 6, **akt delegowany przyjęty na podstawie art. 17 ust. 7 i art. 23 ust. 5 wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy** od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, lub gdy przed upływem tego terminu zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady UE.

Zgodnie z art. 38 ust. 1, Komisję Europejską wspomaga komitet w rozumieniu art. 115 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

Zgodnie z art. 38 ust. 2, w przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 4 rozporządzenia (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (procedura doradcza). Zgodnie z ww. art. 4, w przypadku gdy zastosowanie ma procedura doradcza, komitet wydaje swoją opinię, w razie konieczności w drodze głosowania. W przypadku głosowania do wydania opinii potrzebna jest zwykła większość głosów wchodzących w jego skład członków. **Komisja decyduje o tym, jaki projekt aktu wykonawczego ma zostać przyjęty, uwzględniając w jak największym stopniu wnioski płynące z dyskusji w ramach komitetu oraz wydaną opinię.**

Zgodnie z art. 39, **Komisję Europejską wspiera Komitet EFS+** ustanawiany na mocy art. 163 Traktatu o funkcjonowaniu UE (ust. 1). Każde państwo członkowskie wyznacza jednego przedstawiciela rządu, jednego przedstawiciela organizacji związkowych, jednego przedstawiciela organizacji pracodawców i po jednym zastępcy wszystkich członków na okres maksymalnie siedmiu lat (ust. 2). W skład Komitetu EFS+ wchodzi po jednym przedstawicielu ze wszystkich organizacji reprezentujących organizacje pracodawców i organizacje pracowników na poziomie Unii (ust. 3).

2021/1057

Komitet EFS+, w tym jego grupy robocze, może zapraszać do udziału w swoich posiedzeniach przedstawicieli interesariuszy bez prawa głosu, włączając w to przedstawicieli Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejski Fundusz Inwestycyjny, a także odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego (ust. 4).

Komitet EFS+ jest konsultowany w sprawie planowanego wykorzystania pomocy technicznej, o której mowa w art. 35 rozporządzenia ogólnego, w przypadku wsparcia z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym oraz w innych kwestiach istotnych dla EFS+, które mają wpływ na wdrażanie strategii na poziomie Unii (ust. 5).

Komitet EFS+ może dostarczać opinii nt. pytań związanych z wkładem EFS+ we wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Obejmuje to zalecenia dla poszczególnych krajów i priorytetów związanych z europejskim semestrem (krajowe programy reform itp.), kwestie dotyczące rozporządzenia ogólnego istotne dla EFS+ oraz kwestie związane z EFS+, przekazane Komitetowi przez Komisję, a inne niż te, o których mowa w ust. 5. **Opinie Komitetu EFS+ są przyjmowane bezwzględną większością oddanych ważnych głosów** i przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu

i Komitetowi Regionów do celów informacyjnych. Komisja informuje Komitet EFS+ o sposobie, w jaki uwzględniła jego opinie (ust. 7).

Komitet EFS+ obligatoryjnie ustanawia grupy robocze dla każdego z komponentów EFS+ (tj. komponentu wdrażanego w zarządzaniu dzielonym oraz komponentu EaSI) (ust. 6).

Komisja konsultuje się z grupą roboczą zajmującą się komponentem EaSI w zakresie programu pracy oraz informuje grupę roboczą o sposobie, w jaki uwzględniła wyniki tych konsultacji. Grupa robocza zapewnia konsultacje programu pracy z zainteresowanymi stronami, w tym z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego (ust. 8).

W perspektywie finansowej 2014–2020 na podobnych zasadach funkcjonował Komitet EFS.

2.12. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Zakres obowiązywania przepisów: EFS+

Omawiane przepisy:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 40 – przepisy przejściowe dla EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym,
- art. 41 – przepisy przejściowe dla komponentu „Zatrudnienie i innowacje społeczne”,
- art. 42 – wejście w życie.

Powiązania z innymi przepisami:

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 5 ust. 4.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”) i zmieniające decyzję nr 283/2010/UE ustanawiającą Europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/523 z dnia 24 marca 2021 r. ustanawiające Program InvestEU i zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/1017

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 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

Art. 40 wprowadza **regulację przejściową**, stanowiącą, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 (dotyczące EFS na lata 2014–2020) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 (dotyczące Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym na lata 2014–2020) lub wszelkie akty prawne przyjęte na ich podstawie **mają nadal zastosowanie do programów i operacji wspieranych z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w ramach okresu programowania 2014–2020.**

Artykuł 41 ust. 1 przesądza, że **rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013** w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”) i zmieniające decyzję nr 283/2010/UE ustanawiającą Europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress **traci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r.**

Artykuł 41 ust. 2 stanowi, że pula środków finansowych przeznaczonych na komponent EFS+ „Zatrudnienie i innowacje społeczne” może również obejmować **wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne na potrzeby przejścia między EFS+ a działaniami podjętymi w ramach jego poprzednika**, tj. programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”).

Art. 41 ust. 3 określa, że **w razie potrzeby w budżecie obejmującym okres po 2027 r. mogą zostać zapisane środki na pokrycie wydatków przewidzianych w art. 5 ust. 4 (tj. pomoc techniczna i administracyjna)**, aby umożliwić zarządzanie działaniami, które nie zostaną zakończone do dnia 31 grudnia 2027 r.

Art. 41 ust. 4 stanowi, że **środki powracające z instrumentów finansowych ustanowionych przez Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”) są inwestowane w instrumenty finansowe segmentu społecznego Funduszu InvestEU** ustanowionego na mocy rozporządzenia ws. Programu InvestEU. Kwestia inwestowania zwrotów z instrumentów finansowych EaSI w Program InvestEU wpisuje się w zasadę horyzontalną wykorzystywania środków z instrumentów finansowych.

Art. 41 ust. 5 przesądza, że zgodnie z art. 193 ust. 2 akapit drugi lit. a rozporządzenia finansowego nr 2018/1046 w należycie uzasadnionych przypadkach określonych w decyzji o finansowaniu i przez ograniczony okres, **działania objęte wsparciem na podstawie rozporządzenia ws. EFS+ oraz koszty bazowe można uznać za kwalifikowalne od 1 stycznia 2021 r., nawet jeżeli zostały wdrożone i poniesione przed złożeniem wniosku o udzielenie dotacji.**

Artykuł 42 określa, że **rozporządzenie ws. EFS+ wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej** oraz wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Natomiast w odniesieniu do komponentu Zatrudnienie i innowacje społeczne (EaSI) rozporządzenie ws. EFS+ stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 r. Rozporządzenie ws. EFS+ zostało opublikowane 30 czerwca i weszło w życie 1 lipca 2021 r.

Wdrażanie EFS+ w ramach Umowy Partnerstwa 2021–2027

Ostateczna alokacja na EFS+, po dokonaniu transferu do Funduszu Spójności, wyniosła 12,9 mld EUR. Fundusz będzie wdrażany za pomocą programu krajowego: Fundusze Europejskie na Rozwój Społeczny z alokacją ponad 4 mld EUR oraz programów regionalnych – 8,3 mld EUR. Ponadto 525 mln EUR będzie dedykowane programowi Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową, dla którego rolę instytucji zarządzającej pełni minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego.

3. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ (INTERREG)

Zakres obowiązywania przepisów: programy EWT (Interreg)

Omawiane przepisy: rozporządzenie nr 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. ws. EWT (Interreg): wszystkie artykuły rozporządzenia

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 2 – definicje,
- art. 5 ust. 1 – cele polityki,
- art. 8 – partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie,
- art. 16 ust. 1 – wykorzystanie specyficznych wskaźników w ramach programu,
- art. 28 – 33 – rozwój terytorialny,
- art. 43 ust. 5 – końcowe sprawozdanie z wykonania programu,
- art. 47, art. 49 ust. 2 i ust. 6 – obowiązki komunikacyjne,
- art. 63 – 68 – zasady kwalifikowalności,
- art. 71 ust. 3 – tworzenie instytucji pośredniczącej,
- art. 72, 74 i 75 – funkcje instytucji zarządzającej,
- załącznik VII – wzór przekazywania danych,
- załącznik XXVI – metodyka podziału zasobów ogólnych między państwa członkowskie.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- art. 3 – cele szczegółowe,
- art. 5 i art. 7, załącznik I, tabela 2 – zasady kwalifikowalności,
- art. 12 – powiązania z Europejską Inicjatywą Miejską.

Rozporządzenie nr 2021/1057 ws. EFS+:

- art. 4 ust. 1 – cele szczegółowe.

Rozporządzenie ws. Instrumentu Sąsiedztwa, oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

Rozporządzenie ws. Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.

Rozporządzenie dotyczy programów Interreg realizowanych w latach 2021–2027 w ramach drugiego celu traktatowego polityki spójności „Europejska Współpraca Terytorialna”. Źródłem finansowania tych programów jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), a w przypadku programów z udziałem państw spoza UE (państw partnerskich i państw trzecich) także unijne instrumenty finansowania zewnętrznego, tj.: Instrument Sąsiedztwa, Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ang. *NDICI*) albo Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (ang. *IPA*).

Kluczowe kwestie objęte rozporządzeniem to:

- definicja i zasięg geograficzny komponentów Interreg;
- cele szczegółowe i zakres Interreg;
- przepisy dotyczące programowania, instytucji programowych, zarządzania i kontroli oraz zarządzania finansowego, kwalifikowalności wydatków;
- wykorzystanie w części programów Interreg unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego.

Co istotne, rozporządzenie ws. Interreg nie jest jedynym źródłem unijnych przepisów dla programów Interreg na lata 2021–2027. Przepisy dla Interreg znajdują się również w innych aktach dotyczących polityki spójności: rozporządzeniu ogólnym (nr 2021/1060), rozporządzeniu ws. EFRR (nr 2021/1058), rozporządzeniu EFS+ (nr 2021/1057), chyba że w ww. aktach wprowadzono wprost wyłączenia Interreg z zastosowania konkretnych przepisów. Niektóre uregulowania dotyczące programów Interreg z wykorzystaniem instrumentów finansowania zewnętrznego Unii znajdują się również w rozporządzeniu ustanawiającym Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (nr 2021/947), a także w rozporządzeniu nr 2021/1529 ustanawiającym Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)

3.1. PRZEDMIOT, ZAKRES STOSOWANIA, DEFINICJE I KOMPONENTY INTERREG

W art. 1 stwierdzono, że rozporządzenie określa zasady dotyczące wykorzystania środków EFRR w ramach celu EWT na programy Interreg pomiędzy państwami członkowskimi UE, a także pomiędzy państwami członkowskimi UE a krajami partnerskimi, państwami trzecimi, krajami i terytoriami zamorskimi oraz organizacjami integracji i współpracy regionalnej. Przepisy obejmują m.in. pomoc techniczną, monitorowanie, ewaluację, komunikację, kwalifikowalność, zarządzanie i kontrolę oraz zarządzanie finansowe.

Dla „instrumentów finansowania zewnętrznego Unii”, czyli dla programów z udziałem finansowania z NDICI, IPA, a także finansowania dla wszystkich krajów i terytoriów zamorskich przewidziano w rozporządzeniu dodatkowe uregulowania. Są to między innymi cele szczegółowe, kryteria włączenia tych instrumentów do programów Interreg, kryteria kwalifikowalności dla państw trzecich, krajów partnerskich oraz krajów i terytoriów zamorskich i ich regionów.

Rozporządzenie wskazuje dwa katalogi definicji niezbędnych do realizacji programów Interreg. Jeden jest zawarty w art. 2 rozporządzenia ogólnego, a drugi w art. 2 rozporządzenia Interreg.

Znajdują się w nim takie pojęcia jak: beneficjent IPA, państwo trzecie, kraj partnerski, transgraniczny podmiot prawny, organizacja integracji i współpracy regionalnej.

Ponadto art. 2 ust. 2 określa, że w przypadku odniesień do rozporządzenia ogólnego należy przyjąć, że użyte w tym akcie pojęcie „państwo członkowskie” rozumie się jako państwo członkowskie, w którym mieści się instytucja zarządzająca programem Interreg. Natomiast, gdy przepisy rozporządzenia ogólnego odnoszą się do „każdego państwa członkowskiego” lub „państw członkowskich” (liczba mnoga), odczytuje się to jako odniesienie do wszystkich państw członkowskich uczestniczących w danym programie Interreg (w tym w stosownych przypadkach także państw trzecich, krajów partnerskich i krajów i terytoriów zamorskich).

Zgodnie z art. 3, w perspektywie 2021–2027 programy Interreg będą podzielone na cztery komponenty. Trzy z nich, tj. współpraca transgraniczna, współpraca transnarodowa i współpraca międzyregionalna funkcjonowały w poprzednich perspektywach finansowych. Nowością dla perspektywy 2021–2027 jest komponent dotyczący współpracy regionów najbardziej oddalonych. Podstawowym wyróżnikiem komponentów współpracy jest zasięg terytorialny programów realizowanych w ich ramach.

Programy współpracy transgranicznej (komponent A) mają za zadanie wspierać zintegrowany i harmonijny rozwój współpracy sąsiadujących ze sobą regionów na granicach lądowych i morskich. Realizowane są na obszarach przyległych regionów granicznych. Mogą obejmować w ramach tzw. **wewnętrznej współpracy transgranicznej**:

- obszary przygraniczne z co najmniej 2 państw członkowskich UE;
- obszary przygraniczne co najmniej jednego państwa członkowskiego UE oraz terytoriów kraju trzeciego (zgodnie z uregulowaniem art. 4 ust. 3).

W ramach tzw. **zewnętrznej współpracy transgranicznej** programy obejmują obszary przygraniczne co najmniej jednego państwa członkowskiego oraz minimum jednego obszaru z następujących kategorii:

- beneficjentów IPA;
- krajów partnerskich wspieranych ze środków NDICI;
- Federacji Rosyjskiej w ramach NDICI.

Programy współpracy transnarodowej (komponent B) służą osiągnięciu integracji terytorialnej większych obszarów i z reguły obejmują terytorium całych państw bądź ich większych części.

Programy współpracy międzyregionalnej (komponent C) wzmacniają efektywność polityki spójności poprzez cztery programy wymienione w rozporządzeniu wprost i są to:

1. Program Interreg Europa (na poziomie całej UE: współpraca w zakresie wymiany doświadczeń, identyfikacja i transfer dobrych praktyk, w tym do programów w ramach celu pierwszego polityki spójności „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”);

2. Program URBACT (wymiana dobrych praktyk w zakresie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w tym w zakresie powiązań z obszarami wiejskimi, wsparcie działań w zakresie zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich przewidzianych w art. 11 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, a także uzupełnienie działań przewidzianych w art. 12 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności związanych z Europejską Inicjatywą Miejską);
3. Program INTERACT (wymiana doświadczeń w zakresie harmonizacji i uproszczeń wdrażania programów Interreg, a także kapitalizacja ich rezultatów);
4. Program ESPON (analiza trendów rozwojowych pod kątem spójności terytorialnej).

Programy współpracy regionów najbardziej oddalonych (komponent D, który nie dotyczy Polski) będą realizowane między tymi regionami, a także pomiędzy nimi a:

- sąsiadującymi z nimi państwami trzecimi,
- krajami partnerskimi, krajami i terytoriami zamorskimi.

Przy tworzeniu programów tego komponentu dopuszczalne jest uwzględnianie tylko niektórych z powyższych trzech kategorii geograficznych. Zadaniem programów komponentu D jest ułatwianie integracji ww. regionów i ich harmonijnego rozwoju.

3.2. ZASIĘG GEOGRAFICZNY PROGRAMÓW

Szczegółowe regulacje dotyczące zakresów geograficznych wsparcia poszczególnych komponentów Interreg zostały określone w art. 4–7 rozporządzenia. Dla programów współpracy transgranicznej bazę stanowią przygraniczne obszary NUTS 3, dla programów współpracy transnarodowej zaś obszary NUTS 2. Dla komponentu międzyregionalnego bazę stanowi obszar całej UE. Komponenty transgraniczny, transnarodowy oraz międzyregionalny mogą uwzględniać terytoria spoza UE, w tym z państw trzecich i krajów partnerskich, zgodnie z regułami określonymi w art. 4–7. Zgodnie z art. 8 Komisja Europejska opublikowała 17 stycznia 2022 r. akt wykonawczy z listą programów Interreg 2021–2027, które otrzymają wsparcie, w podziale na komponenty. Dokument ten zawiera również listę obszarów przygranicznych NUTS 3, które były brane pod uwagę przy wyliczeniach alokacji na komponent transgraniczny dla państw członkowskich, a także listę obszarów wspieranych w ramach instrumentów finansowania zewnętrznego UE.

3.3. ZASOBY FINANSOWE NA INTERREG

Niewiele ponad 8 mld EUR (ceny bieżące z 2018 r.) zasobów EFRR jest do podziału na wszystkie programy Interreg. Jest to spadek o ponad 10% w porównaniu z latami 2014–2020. Tradycyjnie największy udział finansowy ma współpraca transgraniczna. Część środków (3,5% z ww. globalnej kwoty) została przeznaczona na nowy komponent D – współpraca regionów najbardziej oddalonych.

Komisja informuje każde państwo członkowskie ile środków otrzyma na współpracę transgraniczną i transnarodową oraz na współpracę regionów najbardziej oddalonych (jeżeli ten komponent dotyczy danego państwa). Swoje wyliczenia Komisja opiera na metodyce opisanej w zał. XXVI do rozporządzenia ogólnego. Dla współpracy transgranicznej pod uwagę brana jest liczba ludności zamieszkująca graniczne podregiony NUTS 3, także te zewnętrzne, przy czym w odróżnieniu od perspektywy 2014–2020, wprowadzono dodatkowe kryterium, tj. liczbę ludności zamieszkującej do 25 km od granicy. Każdy podregion jest liczony jeden raz, nawet jeżeli znajduje się na granicy z więcej niż jednym państwem.

Dla współpracy transnarodowej, z uwagi na fakt, że wszystkie regiony NUTS 2 są objęte programami transnarodowymi, przy obliczaniu alokacji krajowych bierze się pod uwagę całkowitą liczbę ludności państw członkowskich.

Każde państwo członkowskie ma swobodę w podziale przyznanych przez Komisję środków między programy transgraniczne i transnarodowe, w których uczestniczy. Może także dokonać przesunięć tych środków pomiędzy tymi komponentami do 15% wartości komponentu. O skorzystaniu z tej możliwości oraz o ostatecznej wysokości wkładów do poszczególnych programów każde państwo członkowskie informuje Komisję. Na tej podstawie, zgodnie z art. 11, Komisja wydała 17 stycznia 2022 r. akt delegowany zawierający listę programów i przypisane do nich ostateczne budżety (łącznie wsparcie z EFRR i z instrumentów zewnętrznych w przypadku programów z udziałem państw spoza UE).

Podział środków na cztery programy międzyregionalne (URBACT, ESPON, INTERACT i Interreg Europa) jest dokonywany bezpośrednio przez Komisję Europejską w ramach przyznanej puli 490 mln EUR (ceny z 2018 r.).

3.4. ZASADY DLA PROGRAMÓW DOFINANSOWANYCH Z KILKU FUNDUSZY

Komisja wydaje akt wykonawczy dotyczący wieloletniej strategii dla zewnętrznych programów transgranicznych, które otrzymują środki nie tylko z EFRR, ale także z NDICI. W dokumencie tym zawarta jest lista programów oraz ich budżety.

W przypadku programów transgranicznych na zewnętrznych granicach (w przypadku Polski jest to program z Ukrainą)⁶⁸, na budżet programów prócz wkładów państw członkowskich z EFRR składają się także środki z koperty transgranicznej w ramach NDICI. Określa je Komisja przy założeniu, że wkład ze źródeł zewnętrznych (NDICI) musi wynosić co najmniej tyle, ile do danego programu włożyło państwo członkowskie z EFRR (w 2014–2020 wkład ten nie mógł być wyższy niż wkład z EFRR). Rozporządzenie określa także możliwe rozwiązania, w przypadku gdy po przeglądzie odpowiedniego strategicznego dokumentu programowego następuje obniżenie wysokości wsparcia z NDICI dla danego programu. Każde z państw członkowskich uczestniczące w takim programie może zażądać zakończenia wdrażania lub redukcji wkładu, albo kontynuować program z dostępną kwotą z EFRR i NDICI, lub połączyć te dwa wspomniane

2021/1059

⁶⁸ 2 czerwca 2022r. Rząd Polski zrezygnował ze współpracy z Rosją i Białorusią w ramach Interreg 2021–2027

rozwiązania. Odpowiednie roczne dopasowania kwot z EFRR i NDICI powinny być wprowadzone w odpowiednią linię budżetową dla roku budżetowego 2021.

3.5. ZWROT ŚRODKÓW I WCZEŚNIEJSZE ZAKOŃCZENIE WDRAŻANIA PROGRAMÓW

Jeżeli programy na granicach zewnętrznych UE nie zostaną przedłożone do Komisji do 31 marca 2022 r. lub 2023 r., środki EFRR przeznaczone na te programy na lata 2022 lub 2023 są:

- przesuwane na inne zewnętrzne programy, a jeżeli to nie nastąpiło:
- przesuwane na inne wewnętrzne programy transgraniczne z udziałem tego państwa członkowskiego lub państw członkowskich.

Analogicznie brak przedłożenia do Komisji tych programów do dnia 31 marca 2024 r. powoduje takie konsekwencje dla całości środków EFRR przeznaczonych na dany program.

Zakończenie programów na zewnętrznych granicach UE, które zostały już przez Komisję zatwierdzone lub zmniejszenie budżetów tych programów ma miejsce w szczególności, gdy żaden kraj partnerski nie podpisał umowy w sprawie finansowania w terminach określonych w art. 59 ust. 2 i 3. Innym powodem jest wystąpienie problemów w stosunkach między państwami uczestniczącymi w danym programie, które uniemożliwiają ich kontynuowanie. W takim przypadku pozostałe środki EFRR zostają przesunięte na inne zewnętrzne programy transgraniczne lub na programy na wewnętrznych granicach z udziałem tych państw członkowskich.

W przypadku programów transnarodowych z udziałem kraju partnerskiego, zatwierdzonych przez Komisję, ich realizacja kończy się jeżeli, podobnie jak w przypadku programów na zewnętrznych granicach, nie zostanie podpisana umowa w sprawie finansowania lub wystąpią problemy we współpracy między państwami uczestniczącymi w danym programie uniemożliwiające jego realizację. W takiej sytuacji możliwe są trzy wyjścia:

- program nie jest kontynuowany, w szczególności, gdy bez kraju partnerskiego nie można osiągnąć określonych w programie wspólnych wyzwań w zakresie rozwoju;
- wkład do programu jest redukowany, a środki przeznaczane są na inny program transnarodowy z udziałem tych państw członkowskich. W przypadku gdy państwa członkowskie nie biorą udziału w innym programie transnarodowym, środki przeznaczane są na wewnętrzne programy transgraniczne z udziałem tych państw;
- program jest kontynuowany, ale bez udziału kraju partnerskiego.

Jeżeli państwo trzecie lub kraj partnerski redukują środki własne, które włożyli do budżetu programu, wówczas zastosowanie mają trzy rozwiązania tej sytuacji, które zostały przewidziane dla programów transnarodowych (opisane powyżej).

3.6. STOPY UNIJNEGO DOFINANSOWANIA

Maksymalna stopa unijnego dofinansowania dla programów Interreg to 80% (w okresie 2014–2020 wynosiła ona 85%). od tej zasady funkcjonuje wyjątek dla programów, które uzyskują wsparcie ze środków zewnętrznych (NDICI). W przypadku Polski będzie to program z Ukrainą, dla którego maksymalna stopa dofinansowania wynosi 90%.

Pozostałe regulacje w tym artykule nie dotyczą Polski.

3.7. CELE SPECYFICZNE INTERREG

Zakres tematyczny każdego programu Interreg opiera się na wybranych celach polityki (art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego) oraz wybranych w ich ramach celach szczegółowych (art. 3 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności).

Dodatkowo programy Interreg mogą korzystać z celów szczegółowych określonych w rozporządzeniu ws. EFS+ (art. 4 ust. 1 lit. a)–l)).

Ponadto rozporządzenie określa dla programów Interreg dwa dodatkowe cele specyficzne:

- 1) „Lepsze zarządzanie współpracą”, w ramach którego mogą być realizowane m.in.:
 - a) w programach transgranicznych – projekty: podnoszące zdolności instytucjonalne administracji publicznej; wspierające współpracę między obywatelami oraz społeczeństwem obywatelskim a instytucjami, zwłaszcza w zakresie pokonywania barier transgranicznych; budujące wzajemne zaufanie między transgranicznymi społecznościami, w szczególności poprzez wsparcie dla działań międzyludzkich (tzw. *people to people*);
 - b) w programach transgranicznych i transnarodowych – projekty: podnoszące zdolność instytucjonalną administracji publicznej i decydentów we wdrażaniu strategii makroregionalnych i innych terytorialnych strategii;
 - c) w programach na granicach zewnętrznych, transnarodowych i międzyregionalnych dodatkowo wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego i jego roli w procesie reform i demokratycznych przemian.
- 2) „Bezpieczniejsza i lepiej chroniona Europa” – adresowana do wszystkich rodzajów programów. W ramach tego celu specyficznego można realizować m.in. projekty dotyczące zarządzania granicami, mobilnością i migracjami.

2021/1059

3.8. KONCENTRACJA TEMATYCZNA

Programy transgraniczne i transnarodowe muszą przeznaczyć co najmniej 60% środków unijnych na: realizację drugiego celu polityki (CP2) „bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa” oraz na maksymalnie dwa inne cele polityki wymienione w art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego. Przy czym programy transgraniczne na wewnętrznych granicach muszą w ramach tego wybrać prócz celu drugiego

także czwarty cel polityki (CP4) „Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych” i dodatkowo maksymalnie dwa inne cele polityki.

Dodatkowy limit procentowy wprowadzono na cele specyficzne Interreg, tj. „lepsze zarządzanie współpracą” oraz „bezpieczniejsza i lepiej chroniona Europa”. na te cele można wydać odpowiednio do 20% i 5% budżetu programu.

W przypadku programów transnarodowych, które wspierają strategię makroregionalne lub strategię na rzecz basenu morskiego, co najmniej 80% środków unijnych z budżetów tych programów (wyłączając pomoc techniczną) powinno wspierać cele tych strategii.

Programy międzyregionalne Interreg Europa i URBACT mogą wspierać wszystkie spośród pięciu celów polityki określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego oraz cel specyficzny „lepsze zarządzanie współpracą”. Natomiast programy INTERACT i ESPON całość alokacji powinny przeznaczyć na ww. cel specyficzny Interreg.

3.9. PRZYGOTOWANIE, ZATWIERDZENIE I ZMIANA PROGRAMÓW INTERREG

Przygotowanie

Wdrażanie Interreg odbywa się przy pomocy programów realizowanych w ramach zarządzania dzielonego, poza komponentem D, który może być częściowo lub w całości realizowany w ramach zarządzania bezpośredniego (po uprzednim uzgodnieniu z właściwymi państwami członkowskimi).

Państwa uczestniczące w danym programie opracowują dokument programowy (art. 16) zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia, na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2027 r. Program musi zostać opracowany we współpracy z partnerami określonymi w art. 8 rozporządzenia ogólnego.

Programy transnarodowe, których obszar pokrywa się z obszarami istniejących strategii makroregionalnych lub strategii na rzecz basenu morskiego, powinny uwzględniać priorytety tematyczne tych strategii. Państwa członkowskie i partnerzy przygotowujący taki program muszą skonsultować jego zawartość ze wszystkimi podmiotami istotnymi dla wdrażania tych strategii, a także zapewnić, by podmioty te zebrały się razem na początku okresu programowania, zgodnie z art. 8 rozporządzenia ogólnego.

Po przygotowaniu projektu programu Interreg wszystkie państwa członkowskie uczestniczące w tym programie wyrażają pisemną zgodę na jego treść. Ta zgoda zawiera również deklarację wniesienia odpowiedniego współfinansowania krajowego. Następnie, państwo członkowskie, które będzie pełniło funkcję Instytucji Zarządzającej, przekazuje do Komisji program w imieniu wszystkich państw uczestniczących w programie, najpóźniej 9 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia, tj. do dnia 2 kwietnia 2022 r. Programy z dofinansowaniem z NDICI należy złożyć do Komisji w przeciągu 9 miesięcy od przyjęcia przez Komisję stosownych dokumentów dotyczących strategii wieloletnich, o których mowa w art. 10 ust. 1 rozporządzenia.

Zmiany załącznika (wzór programu Interreg) o niskim poziomie istotności mogą być wprowadzane aktem delegowanym Komisji.

Zawartość programu

Każdy program zawiera m.in. wspólną strategię realizacji wybranych celów polityki, które określone są w rozporządzeniu ogólnym (art. 5 ust. 1) oraz celów specyficznych Interreg, o których mowa w art. 14 ust. 4 i 5 rozporządzenia ws. EWT (Interreg). Program Interreg składa się z priorytetów. Obowiązują przy tym następujące zasady: każdy priorytet może odnosić się tylko do jednego celu polityki lub do jednego lub dwóch celów specyficznych Interreg, a także może odnosić się do jednego lub kilku celów szczegółowych. Do tego samego celu polityki lub celu specyficznego Interreg może odnosić się więcej niż jeden priorytet.

W art. 17 ust. 3 szczegółowo przedstawiono elementy, jakie powinny znaleźć się w programie. Są to m.in. obszar programu, podsumowanie jego najważniejszych wyzwań gospodarczych, społecznych i terytorialnych, wybór celów polityki oraz celów specyficznych Interreg wraz z uzasadnieniem i wyborem form wsparcia, wybór celów szczegółowych lub działań w ramach celów specyficznych Interreg dla każdego priorytetu (a dla nich: komplementarność z innymi programami i instrumentami wsparcia, odniesienie do strategii makroregionalnych lub na rzecz basenu morskiego, jeżeli pokrywają się z obszarem programu, wskaźniki produktu i rezultatu, grupy docelowe, terytoria objęte wsparciem, planowane wykorzystanie instrumentów finansowych, indykatorywny podział środków według kategorii interwencji), plan finansowy, działania podejmowane w celu zaangażowania partnerów, proponowane działania informacyjno-promocyjne programu, informację o wsparciu dla projektów małej skali, w tym dla projektów w ramach Funduszy Małych Projektów (FMP). Dla celów informacyjnych należy też przedstawić listę operacji o charakterze strategicznym (jeżeli takie są planowane).

Ponadto każdy program wskazuje instytucje programowe i podmiot, na rzecz którego Komisja ma dokonywać płatności, procedurę utworzenia wspólnego sekretariatu (który wspiera instytucję zarządzającą, komitet monitorujący i beneficjentów programu), oraz podział odpowiedzialności za zobowiązania pomiędzy państwami członkowskimi (w przypadku korekt finansowych nałożonych przez instytucję zarządzającą lub Komisję).

2021/1059

Programy komponentów A, B oraz D mogą tworzyć tzw. podprogramy.

Zawartość programów komponentu C jest dostosowana do charakteru tych programów (ust. 9).

Zatwierdzanie programu

Komisja ocenia otrzymane od instytucji zarządzających programy, w tym pod kątem zgodności z pakietem rozporządzeń 2021–2027 (art. 18), a w przypadku programów ze współfinansowaniem z NDICI także pod kątem zgodności z dokumentami dotyczącymi strategii wieloletnich, o których mowa w art. 10 ust. 1 i odpowiednimi ramami strategicznego programowania dla tych programów. Komisja przekazuje uwagi do programu w terminie 3 miesięcy od daty jego złożenia. Komisja wydaje decyzję zatwierdzającą program najpóźniej 5 miesięcy od daty złożenia pierwotnej wersji programu przez przyszłą instytucję zarządzającą.

Zmiana programu

Instytucja zarządzająca może, po uzyskaniu zgody właściwego komitetu monitorującego dla programu oraz zgodnie z zasadami partnerstwa określonymi w art. 8 rozporządzenia ogólnego, przedłożyć do Komisji wniosek o zmianę programu w trakcie jego realizacji (art. 19). Komisja analizuje taki wniosek w przeciągu dwóch miesięcy od daty jego złożenia i może zgłosić uwagi. Komisja wydaje decyzję zatwierdzającą zmianę programu najpóźniej 4 miesiące od daty złożenia pierwotnego wniosku przez instytucję zarządzającą.

Rozporządzenie wprowadza pewną swobodę instytucjom programowym w zakresie wprowadzania zmian w planie finansowym. Zmiany polegające na przesunięciach do 10% wyjściowej wartości priorytetu programu i nie wyższej niż 5% całości budżetu programu mogą być wprowadzane samodzielnie przez instytucję zarządzającą, po uzyskaniu zgody komitetu monitorującego oraz zgodnie z zasadami partnerstwa określonymi w art. 8 rozporządzenia ogólnego. Zmiany tego typu nie wymagają decyzji Komisji. Instytucja zarządzająca jedynie notyfikuje je do Komisji. Rozwiązanie to było stosowane w poprzednich okresach programowania i służy większej elastyczności we wdrażaniu.

Zmiany dotyczące korekty błędów o charakterze typograficznym i redakcyjnym, które nie mają wpływu na wdrażanie programu, również nie wymagają zatwierdzenia przez Komisję, a tylko jej poinformowania.

3.10. ROZWÓJ TERYTORIALNY

Przepisy art. 20–21 zawierają rozwiązania szczegółowe w zakresie wykorzystania instrumentów rozwoju terytorialnego w programach Interreg. Odwołują się do rozwiązań ustalonych w rozporządzeniu ogólnym (w art. 28–33). Przepis art. 20 podkreśla, że przy przygotowaniu strategii rozwoju terytorialnego lub lokalnego konieczne jest zapewnienie międzynarodowego charakteru ww. inwestycji poprzez zaangażowanie przedstawicieli z co najmniej dwóch państw, z czego jedno jest państwem członkowskim UE. W przypadku gdy zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) są realizowane przez transgraniczny podmiot prawny albo EUWT, to mogą one wypełniać tę funkcję jako jedyny beneficjent – *sang. sole beneficiary* (zgodnie z art. 23 ust. 6).

Podobnie, rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) może być wdrażany w ramach Interreg pod warunkiem zapewnienia jego międzynarodowości – podmioty muszą reprezentować minimum dwa państwa uczestniczące, z czego jedno jest państwem członkowskim (art. 21).

3.11. WYBÓR OPERACJI/PROJEKTÓW⁶⁹

Zgodnie z art. 22 ust. 1 za wybór operacji w programie Interreg odpowiedzialny jest komitet monitorujący, który może utworzyć komitet sterujący i powierzyć mu kompetencje w tym zakresie (szczególnie w przypadku istnienia tzw. podprogramów). Wybrane operacje powinny się

⁶⁹ Pojęcie operacja, którym posługuje się rozporządzenie, należy rozumieć jako pojedynczy projekt w ramach Interreg lub operację polegającą na wdrażaniu FMP.

wpisywać w strategię i cele programu. W przypadku wyboru do dofinansowania operacji, która będzie realizowana w całości lub w części poza obszarem wsparcia, wymagana jest dodatkowa zgoda instytucji zarządzającej, co jest nowością dla okresu 2021–2027. Art. 22 ust. 1 odnosi się również do udziału w operacji podmiotów z państwa, które nie uczestniczy w programie i określa zasady postępowania w przypadku korekt finansowych.

Do wyboru operacji komitet monitorujący (lub sterujący) powinien stosować przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria. Sama metodologia wyboru operacji i kryteria podlegają zatwierdzeniu przez komitet monitorujący (lub sterujący). Procedura i kryteria wyboru muszą uwzględniać zasady związane z dostępem dla osób z niepełnosprawnościami, równością płci, zasady określone w Karcie praw podstawowych UE, zasadę zrównoważonego rozwoju i unijną politykę w obszarze środowiska. Ponadto powinny dawać pierwszeństwo w uzyskaniu dofinansowania operacjom, które mają szczególne znaczenie dla osiągnięcia celów programu Interreg oraz tym, które będą prawidłowo realizować wymiar partnerstwa współpracy (zgodnie z art. 23 ust. 1 i 4).

Instytucja zarządzająca powiadamia Komisję, na jej wniosek, o kryteriach wyboru projektów, przed przekazaniem ich do komitetu monitorującego. Powyższe dotyczy również wszelkich zmian do tych kryteriów. Art. 22 ust. 4 określa czym w szczególności powinien kierować się komitet monitorujący przy wyborze operacji.

Kompetencje w zakresie podpisywania umów o dofinansowanie projektu posiada instytucja zarządzająca. Art. 22 ust. 6 określa, że dokument ten powinien zawierać uregulowania dotyczące w szczególności warunków wsparcia oraz postępowania w przypadku ewentualnych korekt finansowych.

3.12. PARTNERSTWO W RAMACH OPERACJI INTERREG

Operacje w ramach Interreg są realizowane w międzynarodowych partnerstwach. Operacje realizowane w komponentach A, B oraz D powinny zawsze obejmować beneficjentów z co najmniej dwóch państw uczestniczących w programie, w tym z co najmniej jednego państwa członkowskiego UE.

Operacje w ramach programów Interreg Europa oraz URBACT (komponent C) powinny obejmować partnerów z minimum trzech państw, z czego co najmniej dwa powinny reprezentować państwa członkowskie UE.

Rozporządzenie przewiduje możliwość udziału w operacjach partnerów, którzy nie będą otrzymywać wsparcia finansowego. Rozporządzenie (art. 23 ust. 2). Dopuszcza również realizację operacji w jednym tylko państwie pod warunkiem, że jej efekty i wpływ będą widoczne dla obszaru wsparcia danego programu.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 każda operacja powinna być wspólnie opracowana i wdrażana przez partnerów. Dodatkowo konieczne jest zapewnienie co najmniej jednego z dwóch pozostałych warunków wspólnej realizacji operacji, tj. wspólnego personelu realizującego operację

lub wspólnego finansowania. Wyjątki w tym zakresie przewidziane są tylko dla programów komponentu D.

Partnerzy w ramach projektu wybierają spośród siebie partnera wiodącego, który podpisuje z instytucją zarządzającą umowę o dofinansowanie (art. 23 ust. 5). Jeżeli projekt realizować będzie transgraniczny podmiot prawny lub EUWT, to może on być tzw. jedynym partnerem (ang. *sole partner* określony m.in. w art. 23 ust. 6). Dotyczy to tylko programów komponentu A, B, D oraz programu ESPON w ramach komponentu C. Konieczne jest jednak zapewnienie odpowiedniej, międzynarodowej struktury wewnętrznej tych podmiotów, tj. z co najmniej dwóch państw uczestniczących. Transgraniczny podmiot prawny lub EUWT w przypadku programów Interreg Europa i URBACT powinien w swoim składzie mieć przedstawicieli minimum trzech państw uczestniczących.

Jedyny partner musi być zarejestrowany w państwie członkowskim UE uczestniczącym w programie Interreg.

3.13. PROJEKTY O OGRANICZONEJ WARTOŚCI FINANSOWEJ

Art. 24 nakłada na programy obowiązek realizacji projektów o ograniczonej wartości finansowej (w ramach komponentów A, B oraz D). Dopuszcza się dwie formy funkcjonowania tych projektów w programach: bezpośrednie wdrażanie w programie albo wdrażanie przy pomocy Funduszy Małych Projektów. Programy komponentu B i D, które nie są w stanie wypełnić tego zobowiązania, muszą przedstawić pisemną informację z uzasadnieniem w tym zakresie w dokumencie programowym przekazywanym do Komisji.

Fundusze Małych Projektów

Art. 25 wprowadza przepisy regulujące zasady wdrażania operacji Fundusz Małych Projektów (FMP)⁷⁰. W ramach programu można wybrać jedną lub kilka tego typu operacji. Wartość wszystkich FMP nie może przekraczać 20% alokacji programu. FMP jest wdrażany przez beneficjenta FMP, który jest wybierany z uwzględnieniem jego zadań i wynagrodzenia. Może nim być transgraniczny podmiot prawny lub EUWT lub podmiot posiadający osobowość prawną. W ostatnim przypadku, partnerzy muszą utworzyć wspólne ciało dokonujące wyboru małych projektów.

Beneficjent FMP odpowiedzialny jest za opracowanie kryteriów oceny i wyboru projektów oraz określa kwotę dofinansowania małego projektu. Koszty zarządzania operacją FMP nie mogą przekroczyć 20% wartości kosztów kwalifikowalnych operacji. Oznacza to, że ich ostateczna wartość jest zależna od wartości potwierdzonych wydatków małych projektów.

W celu wyboru małych projektów beneficjent FMP ma się kierować przepisami art. 22 ust. 6 oraz opracować procedury/kryteria oceny i wyboru małych projektów. Muszą one być

⁷⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 10) rozporządzenia ogólnego FMP to operacja w ramach programu Interreg, która ma na celu wybranie i wdrażanie projektów, w tym działań opartych na kontaktach międzyludzkich o ograniczonej wartości finansowej.

przejrzyste, niedyskryminujące, zapobiegać konfliktowi interesów i zapewniać równe traktowanie ostatecznych odbiorców i grup docelowych. Ponadto beneficjent FMP zapewnia dostępność dokumentów do audytu i podaje do publicznej wiadomości listy wybranych małych projektów.

W małych projektach należy obowiązkowo stosować koszty uproszczone. Wyjątkiem są małe projekty przekraczające wartość całkowitą 100 tys. EUR, lub w których przyznano pomoc publiczną. W przypadku stosowania finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe kategorii kosztów, do których stosuje się daną stawkę ryczałtową, mogą podlegać refundacji zgodnie z art. 53 ust. 1 lit. a) rozporządzenia ogólnego.

3.14. ZADANIA PARTNERA WIODĄCEGO W OPERACJACH INTERREG

Szczegółowe zadania partnera wiodącego w ramach partnerstwa projektowego oraz zestaw jego obowiązków wobec instytucji zarządzającej zawiera art. 26 rozporządzenia. Partnerem wiodącym może być podmiot z każdego państwa uczestniczącego w programie Interreg (co oznacza, że nie musi być to podmiot z państwa członkowskiego UE).

3.15. POMOC TECHNICZNA

Art. 27 określa zasady funkcjonowania pomocy technicznej w programach Interreg 2021–2027. W odróżnieniu od rozwiązań stosowanych w poprzednich perspektywach pomoc techniczna w programach Interreg nie stanowi odrębnego priorytetu programu, ponieważ nie jest rozliczana w oparciu o koszty rzeczywiste.

We wszystkich programach Interreg pomoc techniczna jest wypłacana w ramach stawki ryczałtowej liczonej od wartości wydatków kwalifikowalnych przedstawionych we wniosku o płatność do Komisji. Wartość procentową stawki dla każdego z komponentów Interreg określa art. 27 ust. 3. W przypadku programów, których budżety wynoszą pomiędzy 30 a 50 mln EUR, wartość pomocy technicznej zostaje podwyższona o dodatkowe 500 tys. EUR (w ramach istniejącej alokacji programu). Komisja uwzględnia tę kwotę w pierwszej refundacji wniosku o płatność. W przypadku programów, których budżety wynoszą poniżej 30 mln EUR, wartość pomocy technicznej zostaje ustalona indywidualnie w decyzji zatwierdzającej program, na podstawie odpowiedniego zapotrzebowania.

2021/1059

3.16. MONITOROWANIE, EWALUACJA I KOMUNIKACJA

Komitet monitorujący

Zgodnie z art. 28 państwa uczestniczące w programie Interreg powołują, w porozumieniu z instytucją zarządzającą, komitet monitorujący. Następuje to w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia tych państw o decyzji Komisji dotyczącej przyjęcia programu Interreg.

Każdy komitet monitorujący przyjmuje swój regulamin, który określa m.in. zasady podejmowania decyzji, ale również zabezpieczenia przed konfliktem interesów przy wyborze operacji. Posiedzenia komitetu odbywają się przynajmniej raz w roku i dotyczą wszystkich kwestii związanych z wdrażaniem programu i z osiągnięciem jego celów. Regulamin komitetu oraz podjęte

przez niego decyzje są publikowane przez instytucję zarządzającą na stronie internetowej programu, o której mowa w art. 36 ust. 2.

Art. 29 dotyczy składu komitetu monitorującego, który ustalany jest przez państwa uczestniczące w programie. Skład komitetu zapewnia zrównoważony udział: instytucji programowych, w tym instytucji pośredniczących, podmiotów wspólnie powołanych na obszarze programu, w tym EUWT, partnerów programowych (zgodnie z art. 8 rozporządzenia ogólnego). Lista członków komitetu publikowana jest przez instytucję zarządzającą na stronie internetowej programu, o której mowa w art. 36 ust. 2. W pracach komitetu z głosem doradczym uczestniczą przedstawiciele Komisji.

Podstawowym zadaniem komitetu monitorującego jest wybór operacji do dofinansowania, co jest opisane w art. 22 rozporządzenia. Z kolei art. 30 definiuje pozostałe funkcje komitetu monitorującego. Należą do nich przede wszystkim monitorowanie postępów we wdrażaniu programu, osiągnięcia przez niego założonych celów i wskaźników, monitorowanie okoliczności, które wpływają istotnie na wdrażania programu i podjętych w związku z tym działań, monitorowanie działań informacyjno-promocyjnych programu, monitorowanie postępów we wdrażaniu projektów o znaczeniu strategicznym (w tym dużych projektów infrastrukturalnych w przypadku programów na zewnętrznych granicach lądowych UE). Komitet monitorujący zatwierdza również kryteria wyboru projektów, plan ewaluacji, propozycje zmian do programu, końcowe sprawozdanie z wykonania programu.

Przegląd programu

W celu oceny postępów we wdrażaniu programu Komisja może zorganizować przegląd programu, także w formie pisemnej (art. 31). na wniosek Komisji instytucja zarządzająca programem przedstawia wyczerpujące informacje o stanie wdrażania programu (zgodnie z listą określoną w art. 30 ust. 1). Termin na przekazanie tej informacji wynosi jeden miesiąc. W przypadku podniesienia przez Komisję kwestii związanych z wdrażaniem programu instytucja zarządzająca jest zobowiązana przedstawić Komisji podjęte w związku z tym działania. Termin na przekazanie tej informacji wynosi z kolei trzy miesiące od daty przeglądu.

2021/1059

Przekazywanie danych

Rozporządzenie nie przewiduje przekazywania do Komisji sprawozdań rocznych. Zamiast tego, zgodnie z art. 32, cztery razy w roku (do 31 stycznia, 30 kwietnia, 31 lipca i 31 października) instytucja zarządzająca przekazuje do Komisji drogą elektroniczną zbiorcze dane finansowe, których zakres ustalony jest w załączniku VII do rozporządzenia ogólnego. Dane te powinny odnosić się do każdego z priorytetów programu i uwzględniać:

- liczbę wybranych operacji, ich całkowitą wartość wydatków kwalifikowalnych, wartość dofinansowania z właściwego Funduszu, wartość zadeklarowanych wydatków przez partnerów wiodących do instytucji zarządzającej, w podziale na rodzaje interwencji;
- wartości wskaźników produktu i rezultatu dla wybranych operacji oraz osiągnięte wartości tych wskaźników dla zakończonych operacji (sprawozdawane dwa razy w roku).

Dodatkowe wymogi w zakresie sprawozdawczości przewidziano dla instrumentów finansowych.

Przedstawiane dane powinny być zgodne z danymi w systemie informatycznym do obsługi programu, który musi zostać zapewniony przez instytucję zarządzającą na podstawie art. 72 ust. 1 lit. e) rozporządzenia ogólnego.

Dane przekazywane do Komisji zgodnie z art. 32 powinny być publikowane przez instytucję zarządzającą na stronie programu, o której mowa w art. 36 ust. 2.

Końcowe sprawozdanie z wykonania programu

Każda instytucja zarządzająca przygotowuje końcowe sprawozdanie z wykonania programu, który przekazuje do Komisji w terminie do 15 lutego 2031 r. zgodnie z wzorem, który określony został w rozporządzeniu ogólnym w art. 43 ust. 5. Końcowe sprawozdanie z wykonania zawiera ocenę osiągnięcia celów programu w oparciu o elementy wymienione w art. 30 rozporządzenia, z wyjątkiem ust. 1 lit. c) i ust. 2 lit. d) tego artykułu. Komisja ocenia przedstawione sprawozdanie i może zgłosić do niego uwagi w terminie 5 miesięcy od jego przyjęcia. Po otrzymaniu uwag od Komisji instytucja zarządzająca dysponuje czasem trzech miesięcy na przedstawienie stosownych wyjaśnień. Następnie w przeciągu dwóch miesięcy Komisja powinna odnieść się do przedstawionych informacji i poinformować instytucję zarządzającą o akceptacji sprawozdania. Brak reakcji ze strony Komisji w tym terminie także oznacza akceptację sprawozdania. Sprawozdanie powinno zostać opublikowane przez instytucję zarządzającą na stronie internetowej programu, o której mowa w art. 36 ust. 2. rozporządzenia.

Wskaźniki dla programów Interreg

Przy opracowywaniu programu należy stosować wspólne wskaźniki produktu i wspólne wskaźniki rezultatu, zawarte w załączniku I do rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności. Ponadto każdy program może dodatkowo wykorzystać wskaźniki specyficzne dla programu zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia ogólnego i art. 17 ust. 3 rozporządzenia ws. EWT (Interreg).

Wspólne wskaźniki wskazane w tabeli 2 załącznika I do rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności (wskaźniki Interreg) mogą być stosowane do każdego z celów szczegółowych w ramach celów polityki 1–5, jeżeli odpowiada to logice programu.

Wartością bazową wskaźników produktu jest zero, natomiast wartości celów pośrednich na rok 2024 oraz celów końcowych na rok 2029 powinny być ujęte kumulatywnie.

Ewaluacja

Ewaluacje programów służą podniesieniu jakości ich wdrażania. Instytucja zarządzająca lub państwa uczestniczące w programie powinny przeprowadzać ewaluacje programu biorąc pod uwagę co najmniej jedno w kryteriów: skuteczności, efektywności, trafności, spójności i europejskiej wartości dodanej. Ewaluacje mogą również odnosić się do kryteriów włączenia społecznego, niedyskryminacji oraz widoczności (ang. *visibility*). Rozporządzenie dopuszcza przeprowadzanie łącznych ewaluacji dla kilku programów.

Obowiązkową ewaluacją dla każdego programu jest ewaluacja wpływu działań programu na obszar wsparcia (ang. *impact evaluation*), którą należy przeprowadzić do 30 czerwca 2029 r.

Eksperci wewnętrzni lub zewnętrzni dokonujący ewaluacji powinni być funkcjonalnie niezależni od instytucji programu.

Instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za opracowanie planu ewaluacji. Może on dotyczyć więcej niż jednego programu Interreg. Plan jest przekazywany do komitetu monitorującego w terminie najpóźniej jednego roku od zatwierdzenia programu.

Wszystkie ewaluacje dotyczące programu powinny być publikowane przez instytucję zarządzającą na stronie internetowej programu, o której mowa w art. 36 ust. 2.

Komunikacja

Każda instytucja zarządzająca wskazuje osobę, która jest odpowiedzialna za komunikację w programie. Specjalista ds. komunikacji może być odpowiedzialny za więcej niż jeden program Interreg.

Art. 36 ust. 2 określa, że w przeciągu 6 miesięcy od zatwierdzenia programu instytucja zarządzająca musi uruchomić stronę internetową programu, na której będą publikowane wszystkie istotne informacje związane z jego wdrażaniem.

Art. 36 ust. 3 wskazuje, że w ramach obowiązków komunikacyjnych dla programów Interreg znajdują zastosowanie przepisy art. 49 ust. 2-6 rozporządzenia ogólnego (dodatkowe informacje do zamieszczenia na stronach internetowych programów, jak np. publikacje o dostępnych naborach czy wybranych operacjach). Informacje do obowiązkowego zamieszczenia na stronie programu zawierają również przepisy rozporządzenia ws. EWT (Interreg) (art. 28 ust. 4, art. 29 ust. 2, art. 32 ust. 5, art. 33 ust. 4 oraz art. 35 ust. 7 – opisane wyżej).

Art. 36 ust. 4 wyróżnia obowiązki komunikacyjne partnerów projektowych. Są to:

- informacja na oficjalnej stronie internetowej lub na stronach mediów społecznościowych (jeżeli takie strony istnieją) o prowadzonej operacji i o jej finansowaniu w ramach Interreg;
- zamieszczanie informacji o finansowaniu operacji ze środków Interreg na wszystkich materiałach informacji i dokumentach przygotowanych w ramach tej operacji,
- przygotowanie trwałych tablic informacyjnych lub tablic pamiątkowych, zgodnie z charakterystyką techniczną zawartą w załączniku IX do rozporządzenia ogólnego w przypadku inwestycji w infrastrukturę lub zakupu sprzętu o łącznej wartości wydatków powyżej 100 tys. EUR;
- dla operacji poniżej wskazanego progu kwotowego plakat w formacie A3 lub w formacie elektronicznym z wyjątkiem sytuacji, kiedy partner operacji jest osobą fizyczną;
- organizację wydarzenia, z udziałem Komisji i instytucji zarządzającej, informującego o operacji – w przypadku operacji o znaczeniu strategicznym lub operacji, której wartość przekracza 5 mln EUR.

Termin „Interreg” powinien być używany obok symbolu UE, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego.

W przypadku Funduszy Małych Projektów i instrumentów finansowych beneficjent powinien zapewnić, że ostateczni odbiorcy wypełniają wymogi dotyczące informowania o wsparciu operacji w ramach Interreg.

Instytucja zarządzająca musi nałożyć karę w przypadku niewywiązywania się przez partnerów z wymogów określonych obowiązków wynikających z art. 47 rozporządzenia ogólnego (stosowanie symbolu Unii) lub przewidzianych w art. 36 ust. 4 rozporządzenia ws. EWT (Interreg) i w przypadku gdy nie są podejmowane odpowiednie działania zaradcze. Zgodnie z zapisami art. 36 ust. 6 rozporządzenia ws. EWT (Interreg) **instytucja zarządzająca stosuje środki polegające na anulowaniu do 2% wsparcia z funduszy na operację**, stosując zasadę proporcjonalności.

3.17. KWALIFIKOWALNOŚĆ

W odróżnieniu od okresu 2014–2020, w którym szczegółowe zasady kwalifikowalności były wprowadzone odrębnym aktem delegowanym, dla perspektywy finansowej 2021–2027 zostały one określone bezpośrednio w treści rozporządzenia ws. EWT (Interreg), w art. 37–44.

Przepisy dotyczące kwalifikowalności obowiązują bez względu na to, czy dana operacja jest realizowana na obszarze wsparcia danego programu czy nie.

Przepisy dotyczące kwalifikowalności wydatków dla Interreg 2021–2027 zostały w jednoznaczny i klarowny sposób umiejscowione w hierarchii zasad kwalifikowalności. W myśl preambuły do rozporządzenia ws. EWT (Interreg), system wprowadzający jasną hierarchię zasad kwalifikowalności wynika z doświadczeń z okresu programowania 2014–2020 i należy go kontynuować.

Określono trzy poziomy możliwości regulacji uzupełniających przepisy rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- I poziom, zgodnie z art. 37 rozporządzenia ws. EWT (Interreg), bez uszczerbku dla zasad kwalifikowalności określonych w art. 63–68 rozporządzenia ogólnego oraz art. 5 i 7 rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności, w zakresie kwalifikowalności zastosowanie mają przepisy rozporządzenia ws. EWT (Interreg) oraz aktów przyjętych na jego podstawie.
- II poziom, w zakresie zasad kwalifikowalności to przepisy ustanawiane w programie Interreg przez państwa, w drodze wspólnej decyzji komitetu monitorującego. Będą one stanowiły dodatkowe zasady kwalifikowalności dla programu dla całego jego obszaru (tylko i wyłącznie w odniesieniu do kategorii wydatków nieobjętych przepisami na poziomie unijnym).
- III poziom, stanowiąc mają przepisy prawa krajowego. Zgodnie z preambułą rozporządzenia ws. EWT (Interreg), dodatkowe zasady przyjęte przez jedno państwo członkowskie, które miałyby zastosowanie wyłącznie do beneficjentów w tym państwie członkowskim, powinny być ograniczone do ścisłego minimum. Ma to na celu unifikację przepisów o kwalifikowalności na poziomie programu z uwagi na ich międzynarodowy charakter.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 37 w przypadku rozbieżnych opinii instytucji audytowej i instytucji zarządzającej dotyczącej kwalifikowalności operacji, tj. zaplanowanych zadań i celów projektu, ostateczną decyzję o ich kwalifikowalności podejmuje instytucja zarządzająca. Instytucja zarządzająca, podejmując decyzję w tej sprawie, bierze pod uwagę opinię komitetu monitorującego.

Art. 38 zawiera katalog kosztów, które nie kwalifikują się do dofinansowania na mocy przepisów rozporządzenia ws. EWT (Interreg). Należy zwrócić uwagę na odmienne niż w poprzednim okresie programowym regulacje dotyczące braku kwalifikowalności wszelkich kosztów darowizn.

Jednocześnie, zgodnie z rozporządzeniem, państwa członkowskie mogą uzgodnić szerszy katalog wydatków niekwalifikowalnych dotyczący jednej lub kilku kategorii, o których mowa w art. 39–44 rozporządzenia.

Wszystkie wydatki poniesione w operacjach w innej walucie niż EUR muszą zostać przewalutowane na EUR. Rozporządzenie definiuje w art. 38 ust. 5, że należy w takim przypadku zastosować miesięczny kurs Komisji z miesiąca złożenia danego wydatku do weryfikacji.

W art. 39 zawarto szczegółowe zasady kwalifikowalności i przedstawiania kosztów personelu (również w zależności od stopnia zaangażowania w projekt). Przepisy zakładają kontynuację zasad z okresu 2014–2020 oraz dodatkową w stosunku do rozporządzenia ogólnego możliwość refundacji kosztów personelu, tj. stawki ryczałtowej na koszty personelu liczonej od pozostałych bezpośrednich kosztów operacji (maksymalnie do 20%).

Zgodnie z art. 40 koszty biurowe i administracyjne są ograniczone do zamkniętego katalogu kosztów.

Art. 41 zawiera szczegółowe zasady kwalifikowalności kosztów podróży i zakwaterowania. Na szczególną uwagę zasługuje nowa, w porównaniu do perspektywy 2014–2020, możliwość refundacji tych kosztów na podstawie stawki ryczałtowej w wysokości do 15% kosztów bezpośrednich personelu operacji.

2021/1059

Art. 42 i 43 precyzują odpowiednio katalog kwalifikowalnych kosztów ekspertów i usług zewnętrznych oraz kosztów wyposażenia. Zgodnie z lit. p) art. 42 kwalifikowalne są również inne specyficzne ekspertyzy, usługi i wyposażenie niezbędne do przeprowadzenia operacji, przez co przepis staje się bardzo elastyczny.

Art. 44 wprowadza, w odróżnieniu do okresu 2014–2020, bezpośrednio w rozporządzeniu kategorię kosztów – koszty infrastruktury i robót.

3.18. INSTYTUCJE PROGRAMU INTERREG, ZARZĄDZANIE, KONTROLA I AUDYT

Państwa uczestniczące w programie wyznaczają dla każdego programu instytucję zarządzającą i instytucję audytową. Obie instytucje dla danego programu muszą być zlokalizowane w tym samym państwie członkowskim. W art. 45 ust. 4 dopuszcza się EUWT jako instytucję zarządzającą programem. W ślad za uregulowaniem art. 71 ust. 3 rozporządzenia ogólnego w programie Interreg dopuszcza się tworzenie instytucji pośredniczących. Jednak w myśl art. 45

ust. 5 rozporządzenia ws. EWT (Interreg) taka instytucja musi mieć powierzone obowiązki do realizacji więcej niż w jednym państwie członkowskim (tam gdzie to ma zastosowanie, w państwie trzecim i kraju partnerskim lub w kraju i terytorium zamorskim). Wyjątek stanowią te instytucje pośredniczące, które wypełniały swoje funkcje dotychczas tylko w jednym państwie. Rozporządzenie dopuszcza kontynuację takiego podejścia.

Instytucja zarządzająca

Art. 46 koncentruje się na funkcjach instytucji zarządzającej. W zakresie podstawowych funkcji rozporządzenie ws. Interreg odwołuje się do przepisów rozporządzenia ogólnego (art. 72, 74 oraz 75) z wyłączeniem funkcji wyboru operacji, którą w przypadku programów Interreg wypełnia komitet monitorujący. Instytucja zarządzająca wypełnia też zadania w zakresie księgowania wydatków, o których mowa w art. 47 (między innymi obsługa płatności przekazywanych z Komisji oraz płatności dokonywanych na rzecz beneficjentów wiodących), o ile państwa uczestniczące w programie nie postanowią inaczej na podstawie uregulowań tego artykułu.

Instytucja zarządzająca wykonuje swoje funkcje na całym terytorium programu poza wyjątkami, które określa rozdział VIII rozporządzenia (przepisy szczególne dot. współpracy poza UE).

Dodatkowe zadanie instytucji zarządzającej, specyficzne dla Interreg, to utworzenie wspólnego sekretariatu (art. 46 ust. 2). Wspólny sekretariat jako instytucja wspierająca instytucję zarządzającą i komitet monitorujący informuje potencjalnych beneficjentów o możliwościach uzyskania dofinansowania, a także wspiera beneficjentów na każdym etapie realizacji operacji. Dla programów z udziałem państw trzecich, krajów partnerskich czy krajów i terytoriów zamorskich jest możliwe tworzenie oddziałów wspólnego sekretariatu na tych terytoriach.

Kontrola wydatków

W ramach zadań związanych z kontrolą, instytucja zarządzająca zapewnia przede wszystkim wykonywanie weryfikacji zarządczych (kontroli administracyjnych wniosków o płatność oraz kontroli w miejscu realizacji projektów), co zostało określone w art. 74 ust. 1 lit. a) i ust. 2 rozporządzenia ogólnego. Rozporządzenie ws. Interreg reguluje natomiast podział odpowiedzialności za kontrole przeprowadzone na terytorium państw biorących udział w programie i określa niektóre z wymogów, jakie spełnić musi system kontroli.

Przepisy art. 46 ust. 3–8 regulują kwestię odpowiedzialności za przeprowadzanie kontroli. Instytucja zarządzająca może odpowiadać za przeprowadzanie kontroli na całym obszarze wsparcia programu. Jeżeli tego nie robi, obowiązek ten spoczywa na państwach uczestniczących w programie (kontrola krajowa). W takim przypadku państwo wyznacza jedną lub więcej instytucji, publicznych lub prywatnych, odpowiedzialnych za realizację zadań kontrolnych określonych w art. 74 rozporządzenia ogólnego oraz art. 46 rozporządzenia ws. EWT (Interreg). Art. 46 ust. 9 określa wymagania, jakie musi spełnić kontroler, w przypadku gdy funkcję tę pełni instytucja prywatna (np. firma audytorska) lub osoba fizyczna. Odpowiedzialność państw dotyczy również zapewnienia terminowej weryfikacji wydatków, tj. w terminie trzech miesięcy od złożenia dokumentów przez beneficjenta.

W porównaniu do poprzednich okresów programowania, rozporządzenie ogólne w art. 74 ust. 2 wprowadza nowe podejście do weryfikacji zarządczych projektów. Wnioski o płatność, jakie mają być objęte weryfikacją, wybierane są na podstawie analizy ryzyka. Stąd nie wszystkie wnioski o płatność są poddawane weryfikacji, jak to miało miejsce w poprzednich latach. Rozporządzenie ws. Interreg nie określa dodatkowych uwarunkowań w tym zakresie.

Institucja audytowa

Art. 48 określa funkcje instytucji audytowej. Wykonywanie zadań instytucji audytowej można powierzyć bezpośrednio jednej instytucji na całym obszarze wsparcia programu. W przypadku gdy nie jest to możliwe, część zadań wykonują instytucje powołane w państwach uczestniczących w programie, które wspólnie z instytucją audytową tworzą grupę audytorów. W takim przypadku państwa uczestniczące w programie odpowiadają za przeprowadzanie audytów na swoim terytorium. Grupa audytorów musi zostać powołana w ciągu trzech miesięcy od daty decyzji zatwierdzającej dany program. Audytorzy instytucji audytowej oraz grupy audytorów muszą być niezależni od kontrolerów powołanych w danych państwie/programie na podstawie art. 46.

Podobnie jak miało to miejsce w poprzednim okresie programowym, instytucja audytowa odpowiedzialna jest za przeprowadzenie audytów systemu oraz operacji w celu potwierdzenia, że systemy kontroli i zarządzania funkcjonują, a wydatki zadeklarowane do Komisji zostały poniesione prawidłowo. W tym celu instytucja audytowa sporządza opinię audytową za dany rok obrotowy i wraz ze sprawozdaniem z audytu przekazuje ww. Dokumenty do Komisji, do dnia 15 lutego każdego roku. W przeciwieństwie do poprzednich perspektyw, Komisja Europejska przejęła odpowiedzialność za dobór próby projektów do audytu w programach Interreg zgodnie z art 49. Próba projektów powinna być reprezentatywna dla wszystkich programów Interreg w danej populacji. Przed wyborem próby Komisja może pogrupować programy Interreg według tych najbardziej ryzykownych.

Przeprowadzenie audytów operacji pozostaje nadal zadaniem instytucji audytowej i grupy audytorów. Instytucja audytowa nie może rozszerzyć próby wybranej przez Komisję, chyba że na wniosek Komisji lub gdy zidentyfikuje szczególne ryzyka. Bazując na wynikach audytów przekazanych Komisji przez instytucje audytowe programów objętych próbą, Komisja określa łączny ekstrapolowany poziom błędów dla całej populacji programów Interreg. Gdy wspomniany poziom błędów przekracza 2%, Komisja określa tzw. łączny poziom błędów rezydualnego. Gdy poziom błędów rezydualnego przekroczy 2%, Komisja może poprosić instytucje audytowe o przeprowadzenie dodatkowych audytów. Pomimo, że poziom błędów liczony jest w stosunku do populacji programów Interreg, to korekty finansowe będące wynikiem audytów operacji nakładane są tylko na te programy, których dotyczyły poszczególne nieprawidłowości.

3.19. ZARZĄDZANIE FINANSOWE

Art. 51 ustanawia warunki płatności i zaliczkowania dla programów Interreg 2021–2027. Środki EFRR oraz, jeżeli dotyczy, wsparcie z zewnętrznych instrumentów finansowania, kierowane są na jedno konto programowe (brak subkont narodowych).

Artykuł ten wprowadza też ogólne ramy wypłaty zaliczki. Komisja wypłaca zaliczkę zgodnie z decyzją zatwierdzającą program Interreg, pod warunkiem ich dostępności, w terminie przed dniem 1 lipca każdego roku począwszy od 2022 r. do 2026 r. lub w roku wydania decyzji zatwierdzającej program, nie później niż 60 dni po przyjęciu tej decyzji. Środki będą przekazywane w następujących rocznych płatnościach: 2021: 1%; 2022: 1%; 2023: 3%; 2024: 3%; 2025: 3%; 2026: 3%.

Inne uregulowania dotyczące zaliczek stosuje się dla programów Interreg wspieranych przez NDICI. Dla tych programów zastosowanie ma art. 18 ust. 5 rozporządzenia NDICI, który mówi, że zaliczka roczna dla programu może wynosić do 80% jego rocznej alokacji i jest wypłacana na wniosek instytucji zarządzającej.

Art. 51 ust. 5 stanowi, że zaliczki za lata 2021 i 2022 są rozliczane przez Komisję w trybie rocznym, zaś zaliczki za lata 2022–2026 są rozliczane na koniec realizacji programu. Wyjątek stanowią zaliczki dla programów Interreg wspieranych przez NDICI – wszystkie są rozliczane na koniec realizacji programu.

Art. 52 reguluje kwestie związane z odzyskiwaniem środków. Obowiązek odzyskania kwot wypłaconych, będących wynikiem nieprawidłowości spoczywa na instytucji zarządzającej, która prowadzi w tej sprawie działania względem partnera wiodącego. Instytucja zarządzająca odpowiada również za zwrot należnych kwot do budżetu UE.

W przypadku braku odzyskania środków przez instytucję zarządzającą lub gdy partner wiodący nie jest w stanie odzyskać środków należnych od pozostałych partnerów, odpowiedzialność zwrotu środków spoczywa na państwie członkowskim, kraju trzecim lub kraju partnerskim, z którego pochodzi dany partner. Istotną kwestią i nowością względem okresu programowania 2014–2020 jest dalsza ścieżka odzyskiwania, uregulowana w rozporządzeniu. Zgodnie z nią, po tym jak państwo to zwróci instytucji zarządzającej kwotę nienależnie wypłaconą beneficjentowi, może odzyskiwać należności od tego beneficjenta na mocy przepisów prawa krajowego. W przypadku, kiedy skutecznie je odzyska, może te środki przeznaczyć na krajowe współfinansowanie danego programu (nie będą one monitorowane przez instytucje programu).

Jeżeli natomiast państwo członkowskie, kraj trzeci lub kraj partnerski nie zwróci instytucji zarządzającej kwoty nienależnie wypłaconej partnerowi, Komisja wystawi wezwanie do zwrotu.

Rozporządzenie daje możliwość ustalenia w programie, że proces odzyskiwania dotyczy kwot przekraczających pułap 250 EUR dofinansowania (kwoty dla projektu, w ramach roku obrachunkowego i bez odsetek).

3.20. UDZIAŁ KRAJÓW PARTNERSKICH, PAŃSTW TRZECICH, PAŃSTW I TERYTORIÓW ZAMORSKICH LUB ORGANIZACJI INTEGRACJI ORAZ WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ W PROGRAMACH INTERREG W RAMACH ZARZĄDZANIA DZIELONEGO

Zgodnie z art. 53, rozdział VIII rozporządzenia ws. EWT (Interreg) stanowi *lex specialis* do przepisów ogólnych rozporządzenia (z wyjątkiem rozdziału IX dot. zarządzania pośredniego)

w zakresie udziału państw trzecich lub krajów partnerskich, państw i terytoriów zamorskich oraz organizacji integracji oraz współpracy regionalnej w programach Interreg podlegających zarządzaniu dzielonemu.

Art. 54 uzupełnia przepisy podstawowe rozporządzenia ws. EWT (Interreg) dot. instytucji programowych. Zgodnie z nim, każde państwo spoza UE uczestniczące w programie powinno wyznaczyć punkt kontaktowy dla programu. Punkt kontaktowy pełni funkcje analogiczne do określonych w art. 36 ust. 1 rozporządzenia i ma wspierać instytucję zarządzającą. Funkcję wspierającą można również powierzyć oddziałowi wspólnego sekretariatu, o którym mowa w art. 46 ust. 2 rozporządzenia.

W art. 55 określone zostały metody zarządzania programami Interreg w ramach zarządzania dzielonego w zależności od komponentu i źródeł (innych niż EFRR), z których ww. programy są finansowane.

Art. 56 określa ogólne warunki kwalifikowalności wydatków w ramach wkładu z zewnętrznych instrumentów finansowania. Wydatki są kwalifikowalne, jeżeli zostały poniesione i opłacone w okresie przygotowania lub wdrażania programu (okresem początkowym jest 1 stycznia 2021 r. lub data złożenia programu, w zależności od tego z tych dat jest wcześniejsza). Wnioskowanie o te środki jest jednak możliwe dopiero po podpisaniu umowy w sprawie finansowania. Wyjątkiem są wydatki na pomoc techniczną, o które instytucje programu znajdujące się w państwie członkowskim mogą wnioskować przed podpisaniem umowy w sprawie finansowania. Nabory na wnioski o dofinansowanie mogą być przeprowadzone przed zawarciem tej umowy. Instytucja zarządzająca może również zawierać umowy o dofinansowanie (lub wydawać akty analogiczne) przed zawarciem umowy w sprawie finansowania.

Art. 57 zawiera definicję dużych projektów infrastrukturalnych, zasady ich realizacji pod kątem zamówień publicznych oraz wyboru, w tym udziału Komisji w tym procesie.

Art. 58 określa zasady, na jakich udzielane są w projektach zamówienia publiczne na dostawy, roboty i usługi. Beneficjenci pochodzący z państw członkowskich UE są zobowiązani stosować przepisy prawa krajowego. Natomiast beneficjenci mający siedzibę w państwach spoza UE stosują przepisy swojego prawa krajowego pod warunkiem, że pozwalają na to uzgodnienia poczynione w umowie w sprawie finansowania. Dodatkowo, kontrahenci wybierani są zgodnie z zasadą najlepszego stosunku jakości do ceny lub umowa jest oferowana podmiotowi oferującemu najniższą cenę. Każdorazowo należy mieć na uwadze konieczność unikania konfliktu interesów przy udzielaniu zamówień.

W art. 59 opisane zostały zasady zawierania umów w sprawie finansowania między Komisją, państwami trzecimi, krajami partnerskimi i państwami i terytoriami zamorskimi, do realizacji programów Interreg na ich obszarze. Przepis określa: termin na zawarcie umowy w sprawie finansowania (w przypadku programów dwustronnych i takich, w których uczestniczy więcej niż jedno państwo spoza UE) oraz termin jej wejścia w życie. Komisja zobowiązana została do przedstawienia wzoru umowy w sprawie finansowania.

Zgodnie z art. 59 ust. 4, państwo członkowskie, w którym ma siedzibę instytucja zarządzająca, może albo podpisać umowę w sprawie finansowania z państwem spoza UE i Komisją albo zawrzeć z tym państwem, w tym samym terminie, umowę w sprawie wdrażania w której zostaną określone wzajemne prawa i obowiązki dot. wdrażania programu Interreg i zarządzania finansowego (ust. 5 tego artykułu reguluje minimalny zakres umowy w sprawie wdrażania). Dodatkowo, państwo członkowskie, w którym siedzibę ma instytucja zarządzająca zostało zobowiązane do przekazania do Komisji, wraz z podpisaną w jego imieniu umową w sprawie finansowania lub umową w sprawie wdrażania, listy planowanych do realizacji dużych projektów infrastrukturalnych.

Art. 60 opisuje zasady wnoszenia wkładu finansowego do programu (innego niż współfinansowanie) przez państwa spoza UE i sposób uregulowania wzajemnych praw i obowiązków z tego tytułu pomiędzy państwem członkowskim, w którym siedzibę ma instytucja zarządzająca, a podmiotem spoza UE w umowie w sprawie finansowania lub umowie w sprawie wdrażania.

3.21. PRZEPISY SZCZEGÓŁOWE DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA POŚREDNIEGO

Art. 61 określa szczególne przepisy dotyczące zarządzania pośredniego, które mają zastosowanie dla współpracy regionów najbardziej oddalonych w ramach komponentu D. Wynikają one ze specyfiki współpracy tych regionów oraz koncentrują się na kwestiach instytucjonalnych i ponoszenia wydatków.

Przepisy te nie dotyczą programów z udziałem Polski.

3.22. PRZEPISY KOŃCOWE

Rozdział X zawiera przepisy końcowe dla rozporządzenia ws. EWT (Interreg). Art. 62 dotyczy uprawnień Komisji do wydawania aktów delegowanych na podstawie rozporządzenia.

Art. 63 dotyczy procedury komitetowej określonej w art. 115 rozporządzenia ogólnego.

W art. 64 podkreśla się, że rozporządzenie (UE) nr 1299/2013 oraz wszelkie akty przyjęte na jego mocy mają nadal zastosowanie do programów i operacji wspieranych w ramach EFRR w okresie programowania 2014–2020.

W art. 65 określono, że rozporządzenie Interreg wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (czyli 30 czerwca 2021 r.). Wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

4. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE FUNDUSZU NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

Zakres obowiązywania przepisów: programy FST

Omawiane przepisy: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – wszystkie artykuły

Powiązania z innymi artykułami:

Rozporządzenie ogólne:

- art. 5 – cele polityki,
- art. 8 – partnerstwo i wielopoziomowe zarządzanie,
- art. 18 – przegląd śródkresowy i kwota elastyczności,
- art. 21 – przygotowanie i przedłożenie programów,
- art. 22 – treść programów,
- art. 23 – zatwierdzenie programów,
- art. 24 – zmiana programów,
- art. 27 – przesunięcie zasobów z EFRR i EFS+ do FST,
- art. 41 – roczny przegląd wykonania,
- art. 104 – korekty finansowe dokonywane przez Komisję,
- art. 110 – zasoby na cel „inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”
- art. 112 – określanie stóp dofinansowania,
- załącznik V – wzór programów wspieranych z EFRR (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”), EFS+, Funduszu Spójności, FST i EFMRA.

Rozporządzenie nr 2021/1058 ws. EFRR i Funduszu Spójności:

- załącznik I – wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dla EFRR i Funduszu Spójności.

4.1. GENEZA POWSTANIA NOWEGO FUNDUSZU

2021/1056 **11 grudnia 2019 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ).** Jest to nowa strategia UE, której celem jest osiągnięcie przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r., tj. stanu w którym emisje gazów cieplarnianych są kompensowane ich równoważną absorpcją.

Kluczowym narzędziem służącym zapewnieniu, aby cel ten został osiągnięty w sposób skuteczny i sprawiedliwy jest nowoutworzony Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji (MST). Składa się on z trzech filarów:

- Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (filar I),
- pożyczek dla sektora prywatnego w ramach dedykowanej ścieżki Programu InvestEU (filar II),
- pożyczek dla sektora publicznego w ramach partnerstwa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (filar III).

Spalanie paliw kopalnych w celu uzyskania energii jest istotnym źródłem emisji gazów cieplarnianych. Dlatego **ważnym elementem transformacji będzie wycofywanie się z wydobycia paliw kopalnych i ich spalania. Niektóre gałęzie przemysłu będą wygaszane, a inne będą musiały przejść proces transformacji.** Dotyczy to działalności gospodarczej charakteryzującej się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych, w przypadku której możliwe jest zastąpienie wysokoemisyjnych procesów alternatywnymi rozwiązaniami technologicznymi w celu utrzymania produkcji gospodarczej i poprawy zatrudnienia.

MST koncentruje się na tych regionach i sektorach, które są najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Bierze pod uwagę zależność tych regionów i sektorów od paliw kopalnych, w tym węgla, torfu i ropy naftowej lub procesów przemysłowych generujących intensywną emisję gazów cieplarnianych.

Według danych Komisji Europejskiej w UE znajduje się 41 regionów węglowych i powęglowych (z poziomu NUTS 2), w których funkcjonuje 128 kopalń wydobywających ok. 500 mln ton węgla. Stanowi to 55 % konsumpcji węgla w UE. Infrastruktura związana z łańcuchem wartości sektora węglowego obecna jest w 108 regionach (z poziomu NUTS 2), zaś sektor węglowy zatrudnia ok. 237 tys. osób, z czego większość pracuje w kopalniach (ok. 185 tys.). Do regionów węglowych, w których liczba pracowników w największym stopniu związana jest z sektorem górniczym należą regiony w Polsce, następnie w Niemczech, Republice Czeskiej, Rumunii, Bułgarii, Grecji oraz Hiszpanii. **W skali UE regionem węglowym zatrudniającym największą liczbę osób w kopalniach jest województwo śląskie (ponad 84,7 tys. osób).**

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) to nowy instrument polityki spójności, którego celem jest łagodzenie skutków procesu transformacji w kierunku osiągnięcia celów UE na rok 2030 w obszarze energii i klimatu oraz w kierunku gospodarki UE neutralnej dla klimatu do 2050 r. Należy podkreślić, że **FST nie będzie wspierał samego procesu transformacji gospodarki w kierunku neutralności klimatycznej. Będzie natomiast wspierał regiony w łagodzeniu skutków podjętych już działań transformacyjnych** – skutków wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko.

W kontekście pozostałych filarów MST, **Program InvestEU może wnieść swój wkład w MST poprzez specjalny system sprawiedliwej transformacji w ramach Programu InvestEU** wdrażany za pośrednictwem produktów finansowych InvestEU. Będzie on wspierał inwestycje, które dotyczą wyzwań społecznych, gospodarczych i środowiskowych wynikających z przejścia

do realizacji unijnego celu klimatycznego na 2030 r. oraz celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

Natomiast z **pożyczek z EBI** władze publiczne będą mogły na przykład wdrażać projekty dotyczące infrastruktury energetycznej i transportowej, projekty dotyczące systemów ciepłowniczych czy projekty dotyczące efektywności energetycznej, w tym renowację budynków.

Warunkiem skorzystania z II i III filaru w ramach MST jest wskazanie odpowiednich sektorów i obszarów tematycznych przewidzianych do wsparcia w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, o których mowa w punkcie 4.6. niniejszego rozdziału.

Projekty lub ostateczni odbiorcy będą zlokalizowani na terytoriach objętych zatwierdzonym terytorialnym planem sprawiedliwej transformacji. **Ponadto można wspierać projekty lub ostatecznych odbiorców, którzy nie są zlokalizowani na tych terytoriach, ale przyczyniają się do zaspokojenia ich potrzeb rozwojowych** pod warunkiem, że finansowanie takich projektów ma kluczowe znaczenie dla transformacji terytoriów objętych terytorialnym planem sprawiedliwej transformacji. Przykładowo, wsparciem mogą zostać objęte projekty infrastrukturalne, które poprawiają łączność regionów objętych procesem transformacji.

4.2. CEL SZCZEGÓŁOWY FST

Początkowo, w projekcie rozporządzenia ogólnego z 28 maja 2018 r., KE określiła, że polityka spójności na lata 2021–2027 będzie koncentrowała swoje działania i środki finansowe tylko na pięciu celach polityki. Jednak wraz z przyjęciem EZŁ, utworzeniem MST i nowego funduszu FST, **ustanowiono nowy, dodatkowy cel szczegółowy polityki spójności. Jest nim umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku osiągnięcia celu neutralności klimatycznej gospodarki Unii do 2050 roku w oparciu o porozumienie paryskie** (art. 2 rozporządzenia ws. FST). Cel szczegółowy FST wiąże się zatem z realizacją ambitnych celów klimatycznych UE oraz ochroną środowiska, w które mają włączyć się obywatele, miasta i regiony.

Warto podkreślić, że w toku negocjacji rozporządzenia ws. FST zobowiązanie do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. **ustanowiono na poziomie unijnym**, a nie krajowym.

4.3. ZASIĘG GEOGRAFICZNY

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia ws. FST, fundusz ten wspiera cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” we wszystkich państwach członkowskich. Art. 10 ust. 1 precyzuje dodatkowo, że **zasoby FST są programowane dla kategorii regionów, w których znajdują się terytoria wskazane w terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji**. Natomiast art. 11 ust. 1 definiuje, że **terytoria te to obszary najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami gospodarczymi i społecznymi transformacji**. W szczególności pod względem spodziewanego przystosowywania się pracowników lub spodziewanej utraty miejsc pracy przy produkcji i wykorzystaniu paliw kopalnych oraz pod względem potrzeb w zakresie przekształcenia

procesów produkcyjnych w zakładach przemysłowych o najwyższej intensywności emisji gazów cieplarnianych.

Zakres wsparcia FST w Umowie Partnerstwa 2021–2027

W wyniku powiązania polityki spójności z Semestrem Europejskim w sprawozdaniach krajowych KE wskazuje priorytetowe obszary wsparcia dla poszczególnych funduszy. Obszary te zostały także wskazane dla FST i uznane jako priorytetowe obszary inwestycyjne z uwagi na największe uzależnienie od węgla bądź najwyższe poziomy emisji gazów cieplarnianych.

W Sprawozdaniu krajowym – Polska 2020 z 26 lutego 2020 r., w załączniku D, KE wskazała 9 kwalifikowanych terytoriów z poziomu NUTS 3 w Polsce:

- województwo śląskie: podregion katowicki, tyski, bielski, rybnicki, gliwicki, bytomski, sosnowiecki;
- województwo wielkopolskie: podregion koniński;
- województwo dolnośląskie: podregion wałbrzyski.

Polska popiera potrzebę wsparcia powyższych regionów, a ponadto w wynegocjowała z KE rozszerzenie zasięgu geograficznego wsparcia FST o obszary węglowe w następujących regionach:

- województwo małopolskie: podregion oświęcimski,
- województwo łódzkie: podregion piotrkowski i sieradzki.

4.4. ZASOBY FINANSOWE I DOSTĘP DO NICH

Zasoby WRF i Instrumentu UE na rzecz Odbudowy

Podczas szczytu Rady Europejskiej w dniach 10–11 grudnia 2020 r. ostatecznie przyjęto, że budżet FST wyniesie 17,5 mld EUR, w tym:

- 7,5 mld EUR (w cenach z 2018 r.) z Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027 (art. 3 ust. 2 rozporządzenia ws. FST). Środki te będą do wykorzystania do 2029 r., zgodnie z zasadą n+;
- 10 mld EUR (w cenach z 2018 r.) z nowoutworzonego Instrumentu UE na rzecz Odbudowy na lata 2021–2023 (art. 4 ust. 1 rozporządzenia ws. FST). Środki te będą do wykorzystania tylko do 2026 r.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia ws. FST zasoby pochodzące z WRF mogą zostać zwiększone o dodatkowe środki alokowane w budżecie Unii oraz o inne zasoby. Nie należy zatem wykluczyć, że w przyszłości budżet FST zostanie dodatkowo zwiększony.

W przypadku zwiększenia zasobów FST o dodatkowe środki przydzielone w budżecie UE lub o inne zasoby przed 31 grudnia 2024 r. podział tych środków między państwa członkowskie odbywać się będzie zgodnie z udziałami wskazanymi w załączniku I do rozporządzenia ws. FST (art. 5 ust. 1). Zmiana alokacji wymaga zmiany w programie.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia ws. FST środki z Instrumentu UE na rzecz Odbudowy udostępnia się w następujących rocznych transzach:

- 2021 r.: 2 mld EUR,
- 2022 r.: 4 mld EUR,
- 2023 r.: 4 mld EUR.

Alokacje dla państw członkowskich

Załącznik I rozporządzenia ws. FST zawiera tabelę prezentującą alokacje dla państw członkowskich. Środki ujęte w tabeli dotyczą zarówno zasobów WRF, jak i Instrumentu UE na rzecz Odbudowy.

Ponadto KE przyjmuje w drodze aktu wykonawczego decyzję określającą roczny podział dostępnych zasobów między państwa członkowskie (w tym dodatkowych zasobów) zgodnie z alokacjami określonymi w załączniku I (art. 3 ust. 4).

Polska jest największym beneficjentem FST i otrzyma środki w wysokości 3,8 mld EUR (20% budżetu FST). Na drugim miejscu w rankingu największych beneficjentów FST są Niemcy z alokacją w wysokości niemal 2,5 mld EUR (13%), a na trzecim Rumunia z alokacją w wysokości 2,1 mld EUR (11%).

Zgodnie z *Decyzją wykonawczą Komisji z dnia 5 lipca 2021 r. określającą roczny podział dostępnych alokacji dla poszczególnych państw członkowskich w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji* Polska otrzyma następujące środki finansowe:

Tabela 6. Podział alokacji dla Polski w ramach FST w cenach bieżących (mln EUR)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Ogółem
WRF	226,6	231,1	235,8	240,5	245,3	250,2	255,2	1 684,7
Instrument UE na rzecz Odbudowy	422,3	861,6	878,8	–	–	–	–	2 162,7
Ogółem	648,9	1 092,7	1 114,6	240,5	245,3	250,2	255,2	3 847,4

Dodatkowo państwa członkowskie, na zasadach dobrowolności, mogą przesunąć do FST zasoby EFRR i EFS+. Łączna kwota przesuwanych środków nie może przekroczyć trzykrotności kwoty wsparcia z FST pochodzących z WRF (art. 10 ust. 2 rozporządzenia ws. FST, art. 27 ust. 1 rozporządzenia ogólnego). Zasoby przesuwane z EFRR albo z EFS+ nie mogą również przekroczyć 15% alokacji na EFRR i EFS+ dla danego państwa członkowskiego (art. 27 ust. 1). Przesunięcia zasobów, o których mowa powyżej są ostateczne i nie można ich cofnąć (art. 27 ust. 2). Przesunięte zasoby podlegają zasadom FST, a nie zasadom właściwym dla funduszy, z których pochodzą (art. 27 ust. 3).

Zgodnie z art. 26 ust. 6 rozporządzenia ogólnego **zasoby FST, w tym zasoby przesunięte z EFRR i EFS+ zgodnie z art. 27 rozporządzenia ogólnego, nie mogą być przesuwane do innych funduszy ani instrumentów.**

Zgodnie z *Umową Partnerstwa 2021–2027* Polska nie dokonała przesunięć z innych funduszy do FST.

Mechanizm zielonego nagradzania

Art. 5 rozporządzenia ws. FST **ustanawia tzw. mechanizm zielonego nagradzania.** Podlegać mu mają dodatkowe środki FST, o które ewentualnie powiększy się budżet tego funduszu po 31 grudnia 2024 r. (niezależnie od źródła). Podział tych zasobów między państwa członkowskie zostanie przeprowadzony w sposób **nagradzający te państwa, które najszybciej redukują emisje gazów cieplarnianych.** Podstawą obliczeń są zmiany poziomu emisji gazów cieplarnianych z zakładów przemysłowych od 2018 r. na obszarach NUTS 3 wskazanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji. Szczegółowa metodologia podziału dodatkowych środków wskazana została w art. 5 ust. 2.

Państwa członkowskie włączają dodatkowe zasoby do swoich programów i przedkładają zmianę programu zgodnie z art. 24 rozporządzenia ogólnego.

Warunkowy dostęp do zasobów

W art. 7 rozporządzenia ws. FST określono **warunek, że jeśli państwo członkowskie nie zobowiązało się do realizacji celu zakładającego osiągnięcie przez Unię neutralności klimatycznej do roku 2050, udostępnia się na programowanie tylko 50% rocznych alokacji dla tego państwa.** Pozostała pula środków będzie rokrocznie umarzana zgodnie z zasadą n+1, począwszy od 2022 r. aż do momentu podjęcia przez to państwo ww. zobowiązania. W przypadku podjęcia zobowiązania neutralności klimatycznej na poziomie UE do 2050 r. państwo członkowskie może dokonać zmiany w programie umożliwiającej włączenie pozostałej, nieanulowanej jeszcze alokacji.

Polska spełniła powyższy warunek, tak jak każde inne państwo członkowskie, wraz z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającym rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie).

4.5. ZAKRES WSPARCIA

Zakres wsparcia FST koncentruje się na działaniach, które będą przyczyniały się do tworzenia i utrzymania miejsc pracy oraz łagodzenia skutków transformacji w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym. FST wspiera tylko takie działania, które są bezpośrednio związane z jego celem szczegółowym określonym w art. 2 rozporządzenia ws. FST.

Zgodnie z art. 8, FST wspiera wyłącznie następujące działania:

- inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym w mikroprzedsiębiorstwach i przedsiębiorstwach typu start-up, prowadzące do dywersyfikacji gospodarczej, modernizacji i restrukturyzacji,
- inwestycje w tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym poprzez inkubatory przedsiębiorczości i usługi konsultingowe, prowadzące do utworzenia miejsc pracy,
- inwestycje w działania badawcze i innowacyjne, w tym działania prowadzone przez uniwersytety i publiczne organizacje badawcze, oraz działania wspierające transfer zaawansowanych technologii,
- inwestycje we wdrażanie technologii oraz w systemy i infrastrukturę zapewniające przystępną cenowo czystą energię, w tym we wdrażanie technologii magazynowania energii, oraz w redukcję emisji gazów cieplarnianych,
- inwestycje w energię odnawialną zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 (17), w tym z określonymi w tej dyrektywie kryteriami zrównoważonego rozwoju, i w efektywność energetyczną, w tym do celów ograniczania ubóstwa energetycznego,
- inwestycje w inteligentną i zrównoważoną mobilność lokalną, w tym dekarbonizację lokalnego sektora transportu i jego infrastruktury,
- remont i modernizacja sieci ciepłowniczych w celu poprawy efektywności energetycznej systemów ciepłowniczych oraz inwestycje w produkcję energii cieplnej, pod warunkiem, że instalacje produkujące energię ciepłą opierają się wyłącznie na odnawialnych źródłach energii,
- inwestycje w cyfryzację, innowacje cyfrowe i łączność cyfrową,
- inwestycje w rewitalizację i dekontaminację terenów zdegradowanych, przywracanie funkcji obszarom oraz – w tym tam, gdzie jest to konieczne, w projekty w zakresie zielonej infrastruktury i zmiany przeznaczenia terenów – z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”,
- inwestycje we wzmacnianie gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym poprzez zapobieganie powstawaniu odpadów i ograniczanie ich ilości, efektywne gospodarowanie zasobami, ponowne wykorzystywanie, naprawy oraz recykling,
- podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników i osób poszukujących pracy,
- pomoc w poszukiwaniu pracy dla osób poszukujących pracy,
- aktywne włączenie społeczne osób poszukujących pracy,
- pomoc techniczna,
- inne działania w obszarach kształcenia i włączenia społecznego, w tym – tam, gdzie jest to należycie uzasadnione – inwestycje w infrastrukturę na potrzeby ośrodków szkoleniowych

oraz placówek opieki nad dziećmi i osobami starszymi, wskazane w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji zgodnie z art. 11.

Ponadto FST może wspierać, na obszarach wyznaczonych jako obszary objęte pomocą, inwestycje produkcyjne w przedsiębiorstwa inne niż MŚP, pod warunkiem że inwestycje te zostały zatwierdzone jako część terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji. Takie inwestycje kwalifikują się do wsparcia tylko wówczas, gdy są niezbędne do wdrożenia terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji.

FST może również wspierać inwestycje w celu osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE (dyrektywy dotyczącej handlu emisjami, EU ETS), pod warunkiem, że inwestycje te zostały zatwierdzone jako część terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji. Takie inwestycje kwalifikują się do wsparcia także tylko wówczas, gdy są niezbędne do wdrożenia terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji.

W załączniku I do ww. dyrektywy wskazano działania w zakresie:

- instalacji energetycznego spalania,
- instalacji do produkcji oraz obróbki metali żelaznych,
- instalacji w przemyśle mineralnym,
- instalacji w przemyśle drzewnym i papierniczym.

Na podstawie art. 9 rozporządzenia ws. FST z zakresu wsparcia funduszu wyłączone:

- likwidację i budowę elektrowni jądrowych,
- wytwarzanie, przetwórstwo i wprowadzanie do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych,
- przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji, chyba że zezwolono na to na mocy tymczasowych zasad pomocy państwa, aby wesprzeć inwestycje zmniejszające koszty energii w kontekście transformacji,
- inwestycje w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania paliw kopalnych.

Zakres przedmiotowy wsparcia FST wyłącza możliwość finansowania m.in. inwestycji w infrastrukturę gazu ziemnego i technologie oparte na gazie ziemnym, które są dla Polski pomocne w procesie przechodzenia do gospodarki zeroemisyjnej. Należy jednak podkreślić, że ostateczny wynik negocjacji w zakresie wsparcia inwestycji gazowych w ramach środków polityki spójności jest korzystny dla Polski. **Będą one możliwe do dofinansowania w ramach większego, bardziej zasobnego i bardziej elastycznego funduszu, jakim jest EFRR.**

4.6. PROGRAMOWANIE ZASOBÓW – PROGRAM I TERYTORIALNY PLAN SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia ws. FST, **zasoby FST są programowane dla kategorii regionów, w których położone są terytoria objęte terytorialnym planem sprawiedliwej transformacji**. Wskazane terytoria do wsparcia muszą zostać odpowiednio uzasadnione, a terytorialny plan sprawiedliwej transformacji musi być zgodny ze zintegrowanym krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu.

Zasoby FST mogą zostać zaprogramowane w ramach co najmniej jednego specjalnego programu lub co najmniej jednego priorytetu w ramach programów. **Warunkiem dostępu do zasobów FST jest zatwierdzenie przez KE programu (lub zmiany programu) dedykowanego sprawiedliwej transformacji wraz z załączonym do niego co najmniej jednym terytorialnym planem sprawiedliwej transformacji (TPST)**.

Pozytywna decyzja KE umożliwia także wskazanym terytoriom korzystanie ze wsparcia z pozostałych filarów MST, ze względu na ich przewidywaną synergię i komplementarność. W przypadku aktualizacji zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu konieczna jest zmiana TSPT, a zmiany tej dokonuje się w ramach przeglądu śródkresowego (zmiana programu w ramach przeglądu śródkresowego została omówiona w części dotyczącej rozporządzenia ogólnego w rozdziale 8. **Ramy wykonania oraz przegląd śródkresowy**).

Opracowanie TPST jest nowym wymogiem w polityce spójności. Przygotowuje go (art. 11 rozporządzenia ws. FST), a następnie realizuje, państwo członkowskie wspólnie z właściwymi władzami lokalnymi i regionalnymi. W procesie tym istotną rolę odgrywa także dialog społeczny i współpraca z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, zgodnie z przepisami dotyczącymi partnerstwa (więcej w rozdziale 2.2. **Partnerstwo i wielopoziomowy system zarządzania**). Na każdym etapie przygotowania i wdrażania TPST ma być zapewniony udział właściwych partnerów społecznych, gospodarczych i innych – a poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

TPST obejmuje co najmniej jedno terytorium (odpowiadające regionom z poziomu NUTS 3 lub jego części) dotknięte negatywnymi skutkami transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Właściwa identyfikacja terytoriów ma zapewnić skuteczność FST i koncentrację działań łagodzących skutki transformacji.

Art. 11 ust. 2. rozporządzenia ws. FST określa treść TPST, a załącznik II jego wzór. Do głównych elementów dokumentu należą:

- opis procesu transformacji i wskazanie terytoriów, które będą najbardziej dotknięte jej negatywnymi skutkami, w tym:
 - opis harmonogramu głównych etapów transformacji,
 - wskazanie terytoriów, które zgodnie z przewidywaniami będą najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji (wraz z uzasadnieniem),
 - wskazanie najbardziej oddalonych regionów i wysp, w których występują szczególne wyzwania (wraz z uzasadnieniem i ustaleniem kwoty przydzielanej tym terytoriom).

- diagnoza wyzwań związanych z transformacją terytoriów, w tym:
- diagnoza skutków gospodarczych, społecznych i terytorialnych przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu, zawierająca:
 - wskazanie rodzajów działalności gospodarczej i sektorów przemysłowych dotkniętych skutkami transformacji (z rozróżnieniem na sektory schyłkowe i sektory podlegające transformacji),
 - szacunki dotyczące utraty miejsc pracy oraz potrzeb w zakresie przekwalifikowania, z uwzględnieniem prognoz zapotrzebowania na umiejętności,
 - potencjał dywersyfikacji gospodarczej i możliwości rozwoju,
- opis potrzeb i celów w zakresie rozwoju do 2030 r. służącego osiągnięciu neutralności klimatycznej, w tym opis spodziewanego wkładu FST w łagodzenie skutków wpływających na zatrudnienie,
- opis spójności z innymi krajowymi, regionalnymi lub terytorialnymi strategiami i planami,
- opis rodzajów planowanych operacji, w tym:
 - opis przewidywanego wkładu planowanych operacji w łagodzenie skutków transformacji,
 - indykatorywny wykaz operacji na rzecz inwestycji produkcyjnych innych niż MŚP i wykaz przedsiębiorstw,
 - indykatorywny wykaz działań wymienionych w zał. I do dyrektywy dotyczącej handlu emisjami,
 - opis synergii i komplementarności między planowanymi operacjami a innymi programami (PS, FM, MST);
 - opis synergii i komplementarności z planowanym wsparciem z innych filarów MST oraz wskazanie sektorów i obszarów tematycznych, w których planuje się wsparcie w ramach innych filarów.
- opis mechanizmów zarządzania, w tym:
 - sposób zaangażowania partnerów i wynik konsultacji społecznych,
 - planowane środki w zakresie monitorowania i ewaluacji,
 - podmioty odpowiedzialne za koordynowanie i monitorowanie realizacji TPST.
- Wskaźniki produktu lub rezultatu specyficzne dla programu.

Istotną część TPST stanowi wskazanie i uzasadnienie terytoriów, które będą najbardziej dotknięte negatywnymi skutkami transformacji, a także zaprezentowanie harmonogramu transformacji, uwzględniającego proces zamykania kopalń i elektrowni opartych o paliwa kopalne. To od właściwego uzasadnienia wyboru terytoriów planowanych do wsparcia z FST oraz skali i tempa transformacji będzie zależała decyzja KE w zakresie przyznania tego wsparcia.

Inną ważną część TPST stanowi **określenie wyzwań społecznych, gospodarczych i środowiskowych (w odniesieniu do każdego ze wskazanych terytoriów) oraz wskazanie potrzeb w zakresie dywersyfikacji gospodarczej, przekwalifikowania pracowników i rekultywacji środowiska**. Zakres wsparcia jest zróżnicowany w zależności od zdiagnozowanych potrzeb i potencjałów poszczególnych podregionów, a właściwe ich zdiagnozowanie jest czynnikiem powodzenia transformacji.

Rekomendacje dla Polski wskazane w załączniku D do Sprawozdania krajowego – Polska 2020 dotyczą także zakresu procesu transformacji. Komisja Europejska rekomenduje odejście od wydobycia węgla kamiennego i brunatnego oraz produkcji energii z tych źródeł. Transformacja tak rozumiana wiąże się także z redukcją zatrudnienia w tych branżach przemysłu oraz branżach okołogórnicznych.

Na każdym z obszarów objętych wsparciem FST transformacja koncentruje się zatem na tego rodzaju działaniach, a wsparcie FST – na łagodzeniu jej skutków.

Programowanie obejmuje zasoby FST przydzielone danemu państwu członkowskiemu (z budżetu unijnego oraz Instrumentu UE na rzecz Odbudowy) oraz zasoby dobrowolnie przesunięte z EFRR i/lub EFS+.

Zgodnie z art. 112 rozporządzenia ogólnego oraz art. 10 ust. 3 rozporządzenia ws. FST, **stopa dofinansowania z FST** mająca zastosowanie do regionu, w którym znajduje się terytorium lub terytoria wskazane w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, **na priorytet lub priorytety FST nie może być wyższa niż:**

- 85% dla regionów słabiej rozwiniętych,
- 70% dla regionów w okresie przejściowym,
- 50% dla regionów lepiej rozwiniętych.

Polska przyjęła programowanie zasobów FST w ramach 5 programów regionalnych:

- Fundusze Europejskie dla Śląskiego 2021–2027,
- Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021–2027,
- Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027,
- Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021–2027,
- Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021–2027.

Zasoby programu będą pochodziły z następujących źródeł finansowych (w cenach bieżących):

- 1,68 mld EUR z WRF na lata 2021–2027,
- 2,16 mld EUR z Instrumentu UE na rzecz Odbudowy na lata 2021–2023,

TPST są przygotowywane przez zarządy województw, które jednocześnie będą pełniły funkcję instytucji pośredniczących.

Uwzględniając poziom rozwoju gospodarczo-społecznego, stopy dofinansowania w poszczególnych województwach będą kształtowały się następująco:

- 85% dla śląskiego, małopolskiego i łódzkiego,
- 70% dla wielkopolskiego i dolnośląskiego.

4.7. WSKAŹNIKI

Rozporządzenie ws. FST ustanawia także wspólne wskaźniki produktu i rezultatu pozwalające mierzyć postępy w realizacji założonych celów i działań programu. Zostały one określone w załączniku III i są ściśle powiązane z załącznikiem I rozporządzenia ws. EFRR i Funduszu Spójności oraz załącznikami I i II rozporządzenia ws. EFS+. Wskaźniki te odpowiadają zakresowi wsparcia FST.

Zgodnie z art. 12 **w przypadku wskaźników produktu wartość bazową ustala się na poziomie zero. Cele pośrednie wyznacza się na 2024 r., a cele końcowe – na 2029 r.** Mają one charakter kumulatywny. Cele końcowe nie mogą być zmieniane po zatwierdzeniu przez KE wniosku o zmianę programu w wyniku przeglądu śródkokresowego. Dane dotyczące wskaźników odnoszących się do wsparcia dla pracowników i osób poszukujących pracy są przekazywane tylko wówczas, gdy dostępne są wszystkie dane dotyczące tych osób, wymagane zgodnie z załącznikiem III.

Ponadto, podobnie jak w przypadku programów finansowanych z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności oraz EFMRA, **programy finansowane z FST podlegają przepisom rozporządzenia ogólnego w zakresie rocznego przeglądu realizacji celów.** Raz w roku organizowane jest posiedzenie KE z państwem członkowskim w sprawie przeglądu programu. Co najmniej miesiąc przed nim państwo członkowskie przygotowuje dla KE zwięzłą informację m.in. na temat postępów w realizacji programu oraz osiągnięcia celów pośrednich i celów końcowych. Zastosowanie wskaźników zostało omówione w części dotyczącej rozporządzenia ogólnego w rozdziale 14.2. **Wskaźniki i monitorowanie postępów.**

4.8. KOREKTY FINANSOWE

Wdrażanie FST jest zorientowane na rezultaty. Cele wyrażone są w konkretnych wskaźnikach, a ich wykonanie podlega ocenie. W przypadku poważnego niepowodzenia w osiągnięciu celów końcowych KE może nałożyć na państwo członkowskie korekty finansowe. Może to nastąpić, gdy w wyniku analizy końcowego sprawozdania z wykonania programu KE stwierdzi, że cel końcowy wyznaczony w odniesieniu do jednego wskaźnika produktu lub większej ich liczby został osiągnięty w mniej niż 65% (art. 13 rozporządzenia ws. FST). Zgodnie z zasadą proporcjonalności korekty finansowe nakłada się w wysokości proporcjonalnej do osiągnięć.

Korekt finansowych nie nakłada się, jeżeli nieosiągnięcie celów końcowych jest spowodowane wpływem czynników społeczno-gospodarczych lub środowiskowych, istotnych zmian w warunkach gospodarczych lub środowiskowych w danym państwie członkowskim lub działaniem siły wyższej mającej poważny wpływ na realizację określonych priorytetów.

KE nakłada korekty zgodnie z procedurą określoną w art. 104 rozporządzenia ogólnego.

4.9. PRZEGLĄD

Do 30 czerwca 2025 r. KE dokonuje przeglądu wdrażania FST w odniesieniu do celu szczegółowego FST (art. 14). Uwzględnia możliwe zmiany w rozporządzeniu 2020/852 (w sprawie taksonomii), unijne cele w zakresie klimatu określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE ustanawiającym ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającym rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) oraz postępy we wdrażaniu planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy (Europejski Zielony Ład). Dokonany przegląd stanowi podstawę opracowania sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady UE wraz z ewentualnymi wnioskami ustawodawczymi.



Fundusze Europejskie

WYKAZ SKRÓTÓW

AROEPE	(ang. <i>At Risk Of Poverty or Social Exclusion</i>) – wskaźnik pokazujący liczbę osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem
CEF	Connecting Europe Facility – Instrument Łącząc Europę
COCOF	Coordination Committee of the Funds – Komitet Koordynacyjny Funduszy
COESIF	Coordination Committee for the European Structural and Investment Funds – Komitet Koordynujący Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
Coreper	Comité des représentants permanents – Komitet Stałych Przedstawicieli
CP	cel polityki
CSR	ang. <i>country-specific recommendations</i> – stosowne zalecenia Rady Unii Europejskiej
DG HOME	Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Bezpieczeństwa
DNB	dochód narodowy brutto
DNSH	ang. <i>do no significant harm</i> – “nie czyń poważnych szkód”
EaSI	EU Programme for Employment and Social Innovation – Europejski Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych
EAV	ang. <i>european added value</i> – europejska wartość dodana
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EFMRA	Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
EFPNP	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
EFPS	Europejski Filar Praw Socjalnych
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS+	Europejski Fundusz Społeczny Plus
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne
EGESIF	Expert group on European Structural and Investment Funds – Grupa ekspercka ds. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych
EIO	Europejski Instrument Odbudowy
EIS	Europejski Instrument Sąsiedztwa
ENPV	ang. <i>economic net present value</i> – ekonomiczna zaktualizowana wartość netto
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
EU ETS	ang. <i>European Union Emissions Trading System</i> – unijny system handlu uprawnieniami do emisji

EUR	euro – waluta
EUWT	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
EZŁ	Europejski Zielony Ład
FAMI AMIF)	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji , (ang. <i>Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF</i>)
FBW	Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ang. <i>Internal Security Fund, ISF</i>),
FENG	Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021–2027
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027
FEPW	Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027
FERC	Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027
FERS	Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027
FMP	Fundusz Małych Projektów
FST	Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
GAC	General Affairs Council – Rada do Spraw Ogólnych
IIT	inne instrumenty terytorialne
IK	instytucja koordynująca
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance – Instrument pomocy przedakcesyjnej
IZ	instytucja zarządzająca
IZGW	Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (ang. <i>Border Management and Visa Instrument, BMVI</i>).
KE	Komisja Europejska
KJE	Krajowa Jednostka Ewaluacji
KPEiK	Krajowy Plan Energii i Klimatu
KPO	Krajowy Plan Odbudowy
KPR	Krajowy Program Reform
KTZ	kraje i terytoria zamorskie
LGD	lokalna grupa działania
LSR	lokalna strategia rozwoju
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MII	międzyregionalne inwestycje w innowacje
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
MST	Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji

NDCI	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej
Negobox	ang. <i>negotiating box</i> – schemat negocjacyjny
NG EU	<i>Next Generation EU – Plan Odbudowy dla Europy</i>
NUTS	<i>fr. Nomenclature des Unités territoriales statistiques</i> – klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych
OLAF	ang. <i>The European Anti-Fraud Office</i> – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OSI	obszary strategicznej interwencji
OZE	odnawialne źródła energii
PE	Parlament Europejski
PKB	produkt krajowy brutto
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
PT	pomoc techniczna
pzp	prawo zamówień publicznych
RE	Rada Europejska
REACT-EU	ang. <i>Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe</i>
RLKS	rozwój lokalny kierowany przez społeczność
RRF	ang. <i>Recovery and Resilience Facility</i> – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TPST	terytorialny plan sprawiedliwej transformacji
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
uozppr	ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
UP	umowa partnerstwa
VAT	ang. <i>value-added tax</i> – podatek od wartości dodanej towarów i usług
WE	Wspólnoty Europejskie
WRF	wieloletnie ramy finansowe
YEI	ang. <i>Youth Employment Initiative</i> – Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych
ZIT	zintegrowane inwestycje terytorialne



Fundusze Europejskie

SPIS TABEL I RYSUNKÓW

- Tabela 1. Porównanie koncentracji środków polityki spójności na poszczególnych typach regionów UE pomiędzy okresami programowania 2014–2020 i 2021–2027) – s. 44.
- Tabela 2. Zasoby przeznaczone na poszczególne działy budżetu w ramach perspektywy 2014–2020 i 2021–2027 – s. 71.
- Tabela 3. Podsumowanie minimalnych poziomów koncentracji tematycznej określonych w art. 7 i 9 rozporządzenia ws. EFS+ – s. 97.
- Tabela 4. Podział zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – s. 258.
- Tabela 5. Podział alokacji Polski w ramach polityki spójności przed transferami, z uwzględnieniem FST i w podziale na regiony wraz z porównaniem do poprzedniej perspektywy finansowej – s. 260.
- Tabela 6. Podział alokacji dla Polski w ramach FST w cenach bieżących (mln EUR) – s. 358.

* * *

- Rysunek 1. Umowy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrożenie projektu hybrydowego, którego beneficjentem jest partner prywatny – s. 159.
- Rysunek 2. Umieszczenie rachunku powierniczego w obiegu środków pochodzących z dofinansowania – s. 161.
- Rysunek 3. Podział woj. mazowieckiego na dwie jednostki statystyczne NUTS 2 – s. 257.



Fundusze Europejskie

ZAŁĄCZNIK 1

ZASADY DOKONYWANIA PŁATNOŚCI PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ W OKRESIE 2014–2020

Nowy system płatności pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi różni się od tego stosowanego w perspektywie 2014–2020. Poniższa tabela prezentuje główne różnice pomiędzy starym i nowym systemem:

System płatności w latach 2014–2020	System płatności w latach 2021–2027
Komisja zwracała w formie płatności okresowych 90% wartości należnej kwoty refundacji. Następnie, po przedłożeniu przez państwo członkowskie rocznego zestawienia wydatków i jego akceptacji przez KE, wypłacane było pozostałe 10% należnej kwoty.	Komisja zwraca w formie płatności okresowych 95% wartości należnej kwoty refundacji. Następnie, po przedłożeniu przez państwo członkowskie rocznego zestawienia wydatków i jego akceptacji przez KE, wypłacane jest pozostałe 5% należnej kwoty na podstawie salda zestawienia wydatków.
Zaliczki były wypłacane w trzech transzach rocznych od 2014 do 2016 roku w wysokości 1% kwoty wsparcia z funduszy polityki spójności dla danego programu operacyjnego. Wielkość zaliczek początkowych może zostać zwiększona do 1,5% w roku 2014 i 2015 dla państw członkowskich, które korzystają z pomocy finansowej (zgodnie z art. 122 i 143 TFUE lub z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub z art. 136 i 143 TFUE).	Komisja dokonuje płatności zaliczkowych na podstawie łącznego wsparcia z Funduszy określonego w decyzji w sprawie zatwierdzenia programu. Płatności zaliczkowe w odniesieniu do każdego Funduszu są wypłacane w postaci rocznych rat przed dniem 1 lipca każdego roku, z zastrzeżeniem dostępności środków, zgodnie z tym, co następuje: 2021 r.: 0,5 %; 2022 r.: 0,5 %; 2023 r.: 0,5 %; 2024 r.: 0,5 %; 2025 r.: 0,5 %; 2026 r.: 0,5 % ⁷¹ . W programach Interreg kwoty zaliczek są wyższe i wynoszą 1% alokacji funduszu w latach 2021–2022 oraz 3% w latach 2023–2026.
Początkowe i roczne płatności zaliczkowe	Zaliczki rozliczane w reżimie właściwych lat obrotowych i zaliczki rozliczane w ostatnim roku obrotowym
	Nowe mechanizmy rozliczeń pomiędzy państwem członkowskim a Komisją, tj. metoda oparta o ustalone standardowe stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe lub stawki ryczałtowe oraz tzw. finansowanie niezwiązane z kosztami

Źródło: opracowanie własne MFiPR

Zaliczki wypłacone w dwóch pierwszych latach wdrażania (tj. 2021 i 2022) będą rozliczane analogicznie jak zaliczki roczne w perspektywie 2014–2020, czyli przy zamykaniu pierwszego roku obrotowego kończącego się 30 czerwca 2022 r. Kolejne cztery zaliczki, przekazane

⁷¹ Zgodnie z pakietem zmian do rozporządzeń polityki spójności (FAST-CARE) w odniesieniu do programów EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności realizowanych w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” przewidziano uruchomienie wsparcia poprzez zwiększenie stopy płatności zaliczkowych o 0.5 % odpowiednio w 2022r. i 2023 r.

w latach 2023–2026, mogą zostać wydatkowane przez państwo członkowskie później i podlegają rozliczeniu w momencie zamykania ostatniego roku obrachunkowego (1 lipca 2029 – 30 czerwca 2030 r.).

W porównaniu do okresu 2014–2020 kwota płatności zaliczkowych uległa istotnemu zmniejszeniu: z 22,25% alokacji do zaledwie 3% alokacji (Interreg: 14%), zmieniły się także zasady rozliczania zaliczek: zaliczki rozliczane w reżimie właściwych lat obrachunkowych – odpowiednik zaliczek rocznych znanych z perspektywy 2014–2020 – przekazywane będą jedynie na początku okresu wdrażania (2021 i 2022), natomiast zaliczki rozliczane dopiero w ostatnim roku obrachunkowym (odpowiednik zaliczek początkowych z lat 2014–2016) przekazywane będą później (2023-2026).

Wydawca:
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
www.mfipr.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-731-8

Departament Strategii
tel. (+48) 22 273 76 01
www.funduszeuropejskie.gov.pl



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Fundusz Spójności

