

Wydatkowanie i wykorzystywanie środków pochodzących z budżetu UE, a wzrost gospodarczy

Spending and using funds from the EU budget and economic growth

Streszczenie

Absorpcja środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jest przedmiotem zainteresowania szeregu podmiotów, w tym doktryny i nauk ekonomicznych. Badany jest proces wydatkowania, ale i wpływ, jaki środki te mają na rozwój lokalny oraz całego kraju.

Odróżnienie „wydatkowania” od „wykorzystania” środków pochodzących z budżetu UE wydaje się być kluczowe z perspektywy oceny ich wpływu na wzrost gospodarczy. Wydatkowanie jako instytucja ukierunkowane jest głównie na przedmiot i w swojej istocie nie zawiera założeń związanych z rozliczeniem uzyskiwania celów. Wykorzystanie zaś związane jest ściśle z dalszą perspektywą, tj. z celem, jaki przy użyciu wydatkowanych środków zamierzamy osiągnąć.

Badanie wpływu gospodarczego środków pochodzących z budżetu UE wymusza rozróżnianie tych procesów, zaś zamienne używanie wskazanych pojęć należy uznać za niewłaściwe.

Słowa kluczowe: wydatkowanie, budżet UE, wzrost gospodarczy

Abstract

Absorption of funds from the European Union budget is of interest to a number of entities, including doctrine and economic sciences. The spending process is examined, but also the impact these funds have on local or national development.

The distinction between “spending” funds from the EU budget and “use” seems to be crucial from the perspective of assessing their impact on economic growth. Expenditure as an institution is mainly focused on the subject, in its essence it does not include assumptions related to the settlement of achieving goals. Utilization, however, is closely related to the further perspective, i.e. with the goal that we intend to achieve with the expenditure we spend.

The study related to the assessment of the economic impact of funds from the EU budget enforces differentiation of these processes, and the use of the terms mentioned interchangeably should be considered inappropriate.

Keywords: spending, EU budget, economic growth

1. Wprowadzenie

Proces wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE) jest przedmiotem analizy zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa. Wielkość środków, jakimi Polska dysponuje w ostatnich latach, przekłada się na widoczne gołym okiem działania wpływające na wzrost gospodarczy. Jednostki samorządu terytorialnego dzięki środkom przeznaczonym na realizację polityki spójności podejmują działania, na które nie posiadają funduszy we własnych budżetach.

Jednostki administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialne za wydatkowanie środków pochodzących z budżetu UE w publikowanych informacjach wskazują na wysokość wydatkowanych środków. Przedstawiane informacje mają uwidaczniać ich zaangażowanie, ale i znaczenie tego źródła finansowania zadań publicznych.

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule jest proces wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE w kontekście odróżniania go od procesu wykorzystania tychże środków. Analiza wytycznych, strategii i publikowanych informacji wykazała, iż pojęcia „wydatkowania” i „wykorzystania” są używane zamiennie. Tego typu praktyka powoduje powstanie szeregu niejasności i nieprecyzyjności w przekazywanych informacjach. Rozróżnienie obu procesów jest istotne w procesach sprawozdawczych, przekładając się na podejmowane czynności monitoringu, kontroli i audytu środków pochodzących z budżetu UE. Jednym z zadań instytucji kontrolujących jest ocena zakresu, sposobu i właściwości wydatkowania środków, jak również poziomu osiągnięcia zakładanych wskaźników, będących formą weryfikacji osiągnięcia założonych celów, w tym wzrostu gospodarczego.

Rozróżnienie wydatkowania od wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE pozwoli na dokonanie we właściwy sposób oceny ich wpływu na rozwój gospodarczy.

2. Założenia UE dotyczące modelu krajowego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE

Istotnym elementem związanym z właściwym zagospodarowaniem środków z poszczególnych obszarów polityki jest budowanie wieloletnich ram finansowych. Koncepcja wieloletnich ram finansowych sięga lat 80. i jest efektem napięć, jakie pojawiły się w związku z problemami w zbilansowaniu budżetu unijnego. Integracja europejska, ale również proces poszerzania UE o kolejne kraje oraz przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego, który miał urzeczywistnić idee jednolitego rynku wewnętrznego, niosły ze sobą koszty i wymuszały wprowadzenie reform finansowych¹.

W 1987 r. Komisja Europejska kierowana przez Jacques'a Delorsa stworzyła koncepcję gruntownej reformy w tym zakresie (tzw. I pakiet Delorsa)².

¹ K. Żukrowska, *Budżet Ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 55.

² A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, t. VII, Instytut

Rada Europejska na szczycie w dniu 24 czerwca 1988 r. podjęła decyzję o konieczności dysponowania przez Wspólnotę Europejską środkami, które pozwolą na stabilne i efektywne działania w kolejnym okresie – tu wskazano okres od 1988 roku do 1992 r³. W efekcie przyjęto decyzję Rady 88/376/EWG⁴ z dnia 24 czerwca 1988 r. oraz decyzję Rady 88/377/EWG⁵ w zakresie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo porozumienie międzyinstytucjonalne, dotyczące dyscypliny i poprawy procedury przygotowania budżetu, zawarte pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską w dniu 29 czerwca 1988 r., spowodowały zmiany w planowaniu i wydatkowaniu środków pochodzących z budżetu UE. Wprowadzone zostało wieloletnie planowanie, którego przejawem było przyjęcie pierwszej perspektywy finansowej na lata 1988–1992⁶.

Podstawowym założeniem przyjętego wieloletniego planowania było zwiększenie kontroli wydatków z budżetu ogólnego UE w dłuższej perspektywie przy jednoczesnym wskazaniu priorytetów działania. „Zarządzanie gospodarką rynkową” utożsamiane było z tzw. konsensem waszyngtońskim, czyli działaniami, które prowadzą do ograniczenia wydatków niewywierających wpływu na wzrost dynamiki budżetu⁷. Podział na budżet ogólny oraz wieloletnie ramy finansowe oznacza, że w dokumentach UE znajdziemy:

- 1) budżet ogólny, który realizując podstawowe funkcje czyli redystrybucyjną, alokacyjną, stabilizacyjną oraz informacyjno-kontrolną, zaspokaja ogólnoeuropejskie potrzeby;
- 2) oraz budżet skoncentrowany na średnio- i długoterminowych celach.

Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 46.

³ Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EEC, Euratom), OJEC L 185, p. 24.

⁴ Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EEC, Euratom), OJEC L 185, p. 24.

⁵ Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/377/EEC, Euratom), OJEC L 185, 15.07.1988, p. 29.

⁶ K. Żukrowska, *op. cit.*, s. 60.

⁷ T. Nieborak, Ramy finansowe UE na lata 2014–2020 i reforma budżetu ogólnego UE, [w:] C. Kosikowski (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida2, Białystok 2013, s. 177.

Art. 312 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE) sankcjonuje wieloletnie ramy finansowe⁸ (daje jako: WRF), wskazując, iż głównym celem ich tworzenia jest zapewnienie dokonywania wydatków w sposób usystematyzowany i w granicach zasobów, jakie posiada UE. Realizowane jest to poprzez określenie kwoty rocznych pułapów wydatków, z podziałem na kategorie oraz roczne wielkości. Jak podkreśla M. Perkowski, założenia instrumentarium WRF stawiają nie tyle na (dokonane) osiągnięcie zakładanych celów, a raczej na ich (niedokonane) osiąganie. Ramy finansowe umożliwiają realizację efektów i wskazują cele, jakie beneficjenci mają osiągnąć, w efekcie wpływając negatywnie na efektywność ekonomiczną i zwiększając biurokrację. Przejawem negatywnych efektów jest ocena składanych projektów nie ze względu na ich efektywność, a walory treściowe⁹.

Aktualne WRF są odzwierciedleniem celów przyjętych przez UE zawartych w Komunikacie nt. „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Wskazana strategia została zatwierdzona na szczycie w Brukseli w dniu 17 czerwca 2010 r. przez Radę Europejską. Poprzez przyjęcie określonych celów do realizacji wskazane zostały pola aktywności UE. Istotne jest, iż w przyjętym mechanizmie Rada Europejska ma uprawnienie do wydawania krajom członkowskim zaleceń politycznych w zakresie spraw gospodarczych i budżetowych, jak również poruszanych przez strategię, zaś Komisja Europejska jest zobowiązana do nadzorowania postępów realizacji strategii i przedstawiania w tym zakresie corocznych sprawozdań. Obowiązkiem zaś każdego państwa członkowskiego jest przygotowanie tzw. Krajowych Programów Reform, zawierających cele realizacji Strategii Europa 2020.

Instytucją, która musi być dodatkowo wskazana, to tzw. Semestr Europejski. Jest to roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej, który

⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, (Dz. U. 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

⁹ M. Perkowski, *Dalsze możliwości korzystania przez państwa członkowskie UE ze środków funduszy europejskich oraz środków wynikających z inicjatyw unijnych oraz stosowania instrumentów i mechanizmów finansowych UE*, [w:] C. Kosikowski, *Przyszłość Unii Europejskiej...*, s. 215.

rozpoczyna się z chwilą przyjęcia przez Komisję Europejską rocznej analizy wzrostu gospodarczego, z reguły pod koniec roku kalendarzowego. W ramach Semestru Europejskiego wyznacza się priorytety unijne na okres jednego roku, które znajdują swoje odzwierciedlenie w planach przygotowywanych przez państwa członkowskie, w tym planach reform i działań, a odnoszą się do należytego zarządzania finansami publicznymi. Skutkiem ma być wygospodarowywania funduszy wspomagających realizację celów zawartych w Strategii Europa 2020¹⁰.

Ze względu na powiązanie wydatkowania budżetu UE przez państwa członkowskie, z posiadaniem właściwego wkładu przez poszczególne państwa, nie wolno pomijać postrzegania planowania, a następnie wydatkowania budżetu UE bez oceny sytuacji beneficjentów tychże środków¹¹. Sytuacja finansowa beneficjenta jest jedną z determinant absorpcji środków unijnych.

Komisja Europejska prowadzi analizy w ramach procedury oceny wpływu, aby sprawdzić, czy proponowane działania, mające skutki finansowe dla budżetu UE, tworzą Europejską Wartość Dodaną. Działania te powinny spełniać następujące kryteria:

- 1) efektywności – działanie na poziomie UE jest jedynym sposobem osiągnięcia zakładanych rezultatów, utworzenia brakującego ogniwa, uniknięcia fragmentacji i wykorzystania potencjału Europy bez granic;
- 2) wydajności – podjęcie działania na poziomie UE gwarantuje lepszy efekt – zasoby i wiedza nie mogą być lepiej wykorzystane i skoordynowane;
- 3) synergii – działania na poziomie UE są konieczne, aby uzupełnić, stymulować i wzmocnić efekt oraz zmniejszyć zróżnicowanie, podnieść standardy i wykreować synergię¹².

¹⁰ T. Nieborak, *op. cit.*, s. 182.

¹¹ *Ibidem*, s. 182.

¹² E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2010*, „Studia BAS” 2012, nr 3(31), s. 121 www.bas.sejm.gov.pl [dostęp 06.10.2018].

3. Model gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE obowiązujący w Polsce

Państwa członkowskie oraz wyznaczone przez nie podmioty odpowiedzialne za przygotowywanie oraz wdrażanie programów operacyjnych na odpowiednim szczeblu terytorialnym, zgodnie z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa członkowskiego, są zobowiązane do podjęcia właściwych działania zmierzających do zapewnienia komplementarności i spójności odpowiednich interwencji UE. Jednym z elementów wspomnianej interwencji jest poszanowanie zasady proporcjonalności, przy uwzględnieniu ogólnego celu w postaci zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Aby osiągnąć wskazane założenia, każde państwo członkowskie zobowiązane jest zorganizować partnerstwa z przedstawicielami właściwych władz regionalnych, lokalnych, miejskich i innych instytucji publicznych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacji pozarządowych, podmiotów odpowiedzialnych za promowanie ograniczenia włączenia społecznego, równości płci i niedyskryminacji, a także, w stosownych przypadkach, organizacji patronackich takich instytucji i podmiotów. Celem wskazanego partnerstwa jest m.in.:

- 1) zapewnienie poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania;
- 2) zapewnienie pomocniczości i proporcjonalności oraz poszanowania specyfiki ram instytucjonalnych i prawnych, różnych dla poszczególnych państw członkowskich;
- 3) zapewnienie odpowiedzialności zainteresowanych podmiotów za planowane interwencje;
- 4) korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów¹³.

W celu maksymalnego wykorzystania wsparcia z funduszy europejskich oraz ustanowienia strategicznych wytycznych dla ułatwienia procesu programowania na poziomie państw członkowskich i regionów,

¹³ Rozporządzenie nr 1303/2013 pkt.11.

każde państwo członkowskie zobowiązane jest stworzyć wspólne ramy strategiczne. Powinny one ułatwiać sektorową i terytorialną koordynację interwencji UE w ramach polityki spójności oraz koordynację z innymi stosownymi politykami i instrumentami UE, zgodnie z celami unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, z uwzględnieniem najważniejszych wyzwań terytorialnych poszczególnych typów terytoriów¹⁴.

W 2019 r. Komisja Europejska, zgodnie z rozporządzeniem 966/2012, zobowiązana została do przeprowadzenia we współpracy z państwami członkowskimi przeglądu wyników na podstawie ram wykonania. Ramy te mają być określone dla każdego programu operacyjnego w celu monitorowania postępów w osiągnięciu celów i wartości docelowych ustanowionych dla każdego priorytetu w trakcie okresu programowania 2014–2020. Dążąc do zapewnienia wykorzystywania budżetu UE w sposób nierozrzutny i efektywny, w przypadku udowodnienia, że wykonanie przez dany priorytet celów pośrednich, wyrażonych w ramach wykonania wyłącznie za pomocą wskaźników finansowych, wskaźników produktu lub kluczowych etapów wdrażania, zakończyło się poważnym niepowodzeniem, spowodowanym wyraźnie zidentyfikowanymi i zgłoszonymi uprzednio przez Komisję słabościami wdrożeniowymi, wobec których państwo członkowskie nie podjęło koniecznych działań naprawczych, Komisja będzie miała możliwość zawieszenia płatności na rzecz programu operacyjnego lub dokonania korekt finansowych na zakończenie okresu programowania¹⁵.

System instytucjonalny obejmuje krajowe i regionalne instytucje wykonujące zadania związane z zarządzaniem, wdrażaniem, monitoringiem i certyfikacją wydatków oraz audytem realizowanych programów operacyjnych. Prawo unijne wyznacza ogólne zasady zarządzania programami, wśród których wskazane są m.in. dwie następujące:

- 1) każde z państw członkowskich w ramach tworzonego systemu ma

¹⁴ Rozporządzenie nr 1303/2013 pkt 16–17.

¹⁵ Rozporządzenie nr 1303/2013, pkt 22.

określić m.in. podmioty systemu i ich funkcje oraz jasne procedury dokonywania wydatków;

2) do każdego programu operacyjnego wyznaczona zostanie instytucja zarządzająca, certyfikująca oraz audytowa, z którą państwo członkowskie określi swoje relacje i relacje pomiędzy tymi instytucjami¹⁶.

Polska, analogicznie jak pozostałe państwa członkowskie UE, posiada kompetencje do samodzielnego kształtowania systemu instytucjonalnego i procedur służących rozpoznaniu spraw związanych z przyznaniem i wydatkowaniem funduszy unijnych. Unia Europejska w ramach przyznanych jej kompetencji nie posiada uprawnień do regulowania zdolności państw członkowskich z zakresie wykonywania zobowiązań unijnych. Stąd też każde państwo członkowskie posiada swobodę regulacji konstytucyjnych i ustrojowych w zakresie zasad funkcjonowania władz i instytucji krajowych, co opisuje zasada autonomii instytucjonalnej państw. Wskazana swoboda ma jednakże przełożenia na zdolności administracyjne, a co się z tym wiąże – na prawidłowość wykonywania prawa UE. Aby zagwarantować właściwe stosowania prawa UE oraz nie osłabiać jego skuteczności, wdrożono zasadę efektywności, która stała się regułą funkcjonowania całego systemu prawnego UE¹⁷. W doktrynie wskazuje się, iż zasada efektywności stanowi metazasadę¹⁸.

Efektywność ma swoją pojemność treściową, obejmując zarówno jednolitość stosowania, jak i skuteczną ochronę prawną. Jej zakresem oddziaływania jest zasadniczo administracja państw członkowskich, których zadaniem jest stworzenie systemu skutecznie wykonującego prawo UE¹⁹.

¹⁶ E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 143–148.

¹⁷ N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] M. Bazan, S. Biernat, S. Dudzik, B. Iwańska, I. Kawka, Z. Kmiecik, D. Miąsik, M. Niedźwiedź, N. Półtorak, A. Skóra, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 182.

¹⁸ A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] M. Bazan, S. Biernat, S. Dudzik, B. Iwańska, I. Kawka, Z. Kmiecik, D. Miąsik, M. Niedźwiedź, N. Półtorak, A. Skóra, A. Wróbel, *Europeizacja...*, Warszawa 2014, s. 45.

¹⁹ N. Półtorak, *op. cit.*, s. 187.

Unia Europejska nie przyjęła jednego wspólnego dla wszystkich państw członkowskich modelu wdrażania środków. Nie określiła również, czy system przyjęty przez dane państwo ma mieć charakter scentralizowany, czy też zdecentralizowany, pozwalając państwom członkowskim na przyjęcie rozwiązania – w ich ocenie – właściwego.

Okres programowania 2014–2020 opiera się na decentralizacji kompetencji państwa w zakresie programowania i wdrażania projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, oraz zwiększeniu roli instytucji regionalnych, które poszczególne programy przygotowują, dostosowując je do polityk regionalnych. Należy jednak wskazać istotną rolę ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który z pozycji centralnej posiada uprawnienia między innymi do wydawania wytycznych. Wprowadzony model charakteryzuje się wielopoziomym zarządzaniem. W ocenie doktryny decentralizacja jest prawidłowym rozwiązaniem ze względu na zwiększenie efektywności. Jednakże aby ją zapewnić, system nie może być zbyt rozbudowany, gdyż zbyt duża liczba instytucji niższego szczebla niesie za sobą niewydolność i zbyt skomplikowanie, przynoszące szereg utrudnień wnioskodawcom i beneficjentom. Jednym z celów polityki spójności w latach 2014–2020 jest upraszczanie systemu, zmierzające do zmniejszenia obciążeń administracyjnych po stronie beneficjentów²⁰.

Scentralizowany model programowania uzasadniany był możliwością osiągnięcia korzyści skali. Zadania przypisano rządowej administracji publicznej szczebla centralnego. Niewątpliwą jego wadą jest utrudnienie możliwości jego decentralizacji i upolitycznienie modelu, co w efekcie daje nieoptymalne preferencje. Pozytywnym aspektem centralizacji jest zwiększenie możliwości efektywnej koordynacji procesu wdrażania funduszy strukturalnych poprzez wydawanie odpowiednich wytycznych oraz podejmowanie działań mających na celu zwiększenie spójności realizowanych przedsięwzięć. Dodatkowo centralizacja to ujednoczenie w zakresie procesów monitorowania, kontroli wdrażania i standaryzacji działań podejmowanych przez poszczególne uprawnione jednostki.

²⁰ R. Poździk, Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12, s. 10.

4. Wybór projektów jako narzędzie wykorzystania środków przeznaczonych na politykę spójności

Termin „projekt” pochodzi od łacińskiego słowa „proiectus” oznaczającego „wysuwanie ku przodowi”. Termin ten oznacza konkretne przedsięwzięcie/działalność, której realizacja doprowadzić ma do uzyskania/wytworzenia zakładanego wyrobu lub usługi. Związany jest on z myśleniem przyszłościowym, przez co charakteryzuje go wysoki stopień niepewności i ryzyka²¹.

Projekt jest rzeczywistą strukturą tworzoną na określony czas w celu osiągnięcia wyspecjalizowanych korzyści. W naukach z zakresu zarządzania projektami wskazać można na niezliczoną liczbę definicji tego terminu. Najbardziej kompleksową definicję projektu w mojej ocenie stosuje R.K. Wysocki, który proponuje, aby jako projekt określać sekwencję niepowtarzalnych, złożonych i powiązanych ze sobą zadań, mających wspólny cel, przeznaczonych do wykonania w określonym terminie bez przekraczania ustalonego budżetu, zgodnie z założonymi wymaganiami²².

Niezależnie od sposobu definiowania projektu, operowanie projektem jako narzędziem oddziaływania na otoczenie stało się w administracji publicznej zjawiskiem powszechnym dzięki mechanizmom wdrażania funduszy UE.

Zgodnie z art. 31 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²³, cele programu operacyjnego są realizowane poprzez projekty, które uzyskują dofinansowanie z tego programu. Ustawodawca kształtuje w ten sposób ścisłą zależność pomiędzy wdrażanym programem operacyjnym a efektywną i skuteczną realizacją projektów realizowanych w ramach tego programu operacyjnego. Stąd też na poziomie programu operacyjnego określone zostają wskaźniki oraz odpowiadające im wartości docelowe, weryfikujące efekt ilościowo oraz jakościowo²⁴.

²¹ R.K. Wysocki, *Efektywne zarządzanie projektami*, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2005, s. 47.

²² *Ibidem*, s. 47.

²³ T.j. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020; Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 z późn. zm.

²⁴ M. Dołowicz, D.E. Harasimiuk, M. Metlerska-Drabik, J. Ostalowski, R. Poźdźnik, A. Wołowicz-Ostrowska, *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności*

Projekty składają się na program operacyjny. Program operacyjny to przedsięwzięcie różniące się od projektu, które powinno być także rozważane w nieco innym wymiarze zarządzania. Projekty utożsamiane są z zarządzaniem operacyjnym, zaś programy operacyjne wiążą się z podejściem długofalowym. Pojęcie programu operacyjnego odnosi się zatem do takiego przedsięwzięcia, które realizowane jest w dłuższym okresie i podejmowane jest w związku z chęcią realizacji określonego celu strategicznego. Program operacyjny, podobnie jak projekt, powinien być wyodrębniony zarówno pod względem zakresu (określone zadania), czasu (początek i koniec), jak i budżetu. W skład programu operacyjnego wchodzi projekty, które mogą być realizowane w różnym czasie, ale odnoszą się do tego samego celu bądź wiązki celów strategicznych²⁵.

Wybór projektu opiera się na zasadach przyjętych przez właściwą instytucję uprawnioną do dokonania wyboru, uwzględniających zasadę przejrzystości²⁶, która uznana została za regułę fundamentalną²⁷, której dopełnieniem jest zasada niedyskryminacji. Stąd też wymagane jest określanie jednoznacznych warunków i zasad prowadzonego postępowania²⁸, czyli takich, które są wyraźne, mają jednoznaczny zakres pojęciowy i nie dopuszczają różnych interpretacji²⁹. Wskazana jednoznaczność, czytelność i jasność oceniana jest z perspektywy punktu widzenia wnioskodawcy³⁰. Wyroki sądów administracyjnych

finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 204.

²⁵ J. Strojny, *Zagadnienie planowania działań w administracji lokalnej – programowanie rozwoju*, [w:] E. Stroińska, *Rola zarządzania projektami i procesami w budowaniu przewagi konkurencyjnej w wymiarze lokalnym i regionalnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 5, cz. 1, Wydawnictwo SAN, Łódź 2015, s. 46.

²⁶ Brak przejrzystości reguł konkursowych niejednokrotnie był zarzutem, jaki podnosili wnioskodawcy, którzy nie uzyskali dofinansowania na swój projekt. Jak podkreśla w swoim orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny, naruszenie zasady przejrzystości wiąże się z wadliwym działaniem instytucji – patrz wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 roku, sygn. akt II GSK 1272/10.

²⁷ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 kwietnia 2011 roku w sprawie T 297/05 IPK International – World Tourism Marketing Consultants GmbH, Zb. Orz. 2011, s. II-01859.

²⁸ Przejrzyste i jednoznaczne ukształtowanie warunków postępowania konkursowego ma umożliwić instytucji prowadzącej konkurs na rzeczywistą weryfikację, czy przedstawiony projekt odpowiada ogłoszonym kryteriom wyboru – wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 marca 2008 roku, w sprawie T 345/03 Evropaiki Dynamiki przeciw Komisji, Zb. Orz 2008, s. II-341.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 roku, sygn. akt II GSK 1175/11.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 30 marca 2010 roku, sygn. akt II GSK 309/10.

w przedmiocie oceny projektów potwierdzają, iż używanie niezdefiniowanych, niejednoznacznych pojęć wiąże się z obowiązkiem ich dookreślenia przez instytucję prowadzącą postępowanie związane z naborem projektów. Wątpliwości wnioskodawców związane z rozumieniem danego sformułowania lub pojęcia tworzące niepewność są sprzeczne z zasadą przejrzystości, gdyż dają organom władzy zbyt dużą swobodę interpretacyjną³¹. Jak podkreśla w swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, określenie znaczenia pojęciowego danych wyrażen w regulaminie konkursowym zobowiązuje wnioskodawców do dostosowania projektu do przedstawionej interpretacji³².

Wybór danego projektu możliwy jest tylko wówczas, gdy spełnia kryteria wyboru i daje gwarancję efektywnego osiągnięcia założonych celów programu operacyjnego – w myśl art. 39 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. W efekcie realizacji projektu niezbędne jest osiągnięcie celu bądź celów wskazanych w projekcie, a następnie objętych umową o dofinansowanie.

Należy więc już w tym miejscu stwierdzić, iż przy wyborze projektu, a następnie zawarciu umowy o dofinansowanie i w efekcie rozliczeniu wydatkowanych środków istotne jest ich właściwe wykorzystanie. Za właściwe wykorzystanie należy uznać wydatkowanie zgodnie z umową o dofinansowanie oraz osiągnięcie założonych efektów.

5. Wykorzystanie a wydatkowanie

Pojęcie „wykorzystania” należy odróżnić od pojęcia „wydatkowania”. Opierając się na znaczeniu językowym wskazanych pojęć umieszczonym w Słowniku Języka Polskiego, należy przyjąć, iż „wykorzystanie” to użycie czegoś dla osiągnięcia jakiegoś celu, zysku czy też posłużenie się kimś bądź czymś, aby zrealizować określone cele. „Wydatkowanie” zaś to wydawanie

³¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 grudnia 2011 roku, sygn. akt III SA/Lu 713/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2012 roku, sygn. akt III SA/Kr 668/11; wyrok NSA z dnia 28 października 2010 roku, sygn. akt GSK 1178/10.

³² Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 roku, sygn. akt II GSK 411/10.

pieniędzy na coś bądź też zużywanie czegoś³³.

Wydatkowanie jako instytucja ukierunkowane jest głównie na przedmiot – w swojej istocie nie zawiera założeń związanych z rozliczeniem uzyskiwania celów. Wydatkowanie budżetu UE związane jest z podejściem zorientowanym na nakłady, tzn. podmioty zarządzające działaniami i projektami skupiają się na przestrzeganiu warunków dotyczących otrzymania i faktycznego dysponowania poprzez wydanie środków, dokonanie płatności, nie zwracając uwagi na osiągnięte rezultaty. Najistotniejsza w procesie wydatkowania jest czynność faktyczna polegająca na finansowaniu określonego wydatku. Z perspektywy obowiązujących przepisów w zakresie finansów publicznych, przedmiotowe finansowania obwarowane jest zasadami, które kształtują reguły jej dokonywania.

Wykorzystanie zaś związane jest ściśle z dalszą perspektywą, tj. z celem, jaki przy użyciu wydatkowanych środków zamierzamy osiągnąć. Wykorzystanie jest użyciem określonego przedmiotu, środków finansowych i kojarzone jest z efektywnością, czyli przekłada się na cel. Efektywność w ocenie W. Gasparckiego to działanie gospodarcze wykonywane sprawnie, czyli efektywnie, tj. skutecznie i ekonomicznie³⁴. Skuteczność może być też utożsamiana z walorami sprawnej, dobrej roboty szeroko omawianymi przez T. Kotarbińskiego³⁵.

W doktrynie wskazuje się, iż wszystkie zmiany w wybranych dziedzinach funkcjonowania administracji publicznej winny służyć sprawnemu i ekonomicznemu działaniu organów państwowych oraz umacniać praworządność ich działania, zwiększać stopień współdziałania społeczeństwa, podnosić kulturę administrowania, skracać czas załatwiania spraw przez sprawniejsze wykonywanie zadań i wreszcie pomóc uzyskiwać maksymalne efektów przy minimum kosztów³⁶.

³³ Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/> [dostęp 10.10.2018].

³⁴ Za A. Pyszka, Istota efektywności. Definicje i wymiary, *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 2015 rok, nr 230, s. 15; W. Gacparski, *Decyzje i etyka. Normy uczciwości. „Decydent & Decision Maker”*, 2008 r., nr 74.

³⁵ T. Kotarbińskiego, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa 1958, s. 395.

³⁶ M. Jełowickim, *Podnoszenie sprawności działania organów administracji terenowej*, Warszawa

Efektywność rządów jest rozumiana jako zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowania skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych)³⁷.

Jak wskazuje A. Pyszka analiza doktryny wskazuje, że pojęcie efektywności obejmuje swoim zakresem większość pojęć z jakimi bywa utożsamiana, m.in. skuteczność, sprawność, wydajność, produktywność. Jednocześnie efektywność odnosi się do wyniku, ale nie ograniczając się do konkretnego wskaźnika, tylko pewnego stanu/cechy bycia efektywnym. Prowadzi to do innego spojrzenia na efektywność, co przekłada się na różne perspektywy, według których powinna być analizowana³⁸. Efektywność w węższym kontekście utożsamiana jest z ekonomicznością, a w szerokim ze skutecznością, korzystnością i ekonomicznością. Bywa również utożsamiana z wydajnością, ale także z produktywnością. Dla ekonomistów oznacza wyniki całej organizacji lub jej jednostki podzielone przez nakłady wykorzystane do ich wytworzenia, gdzie zarówno wyniki, jak i nakłady są wyrażone w wartości finansowej. Księgowi spojrzą na produktywność jako serię wskaźników finansowych, np. zysku brutto przez koszty pracy³⁹.

W doktrynie przedstawia się również istotę efektywności w sensie behawioralnym, gdy cele organizacji oraz jednostki są perfekcyjnie zintegrowane. Taki stan wskazuje na potencjalnie wysoki poziom efektywności, bo jednostka będzie się starała dać z siebie wszystko

1969, s.10; także S. L. Stadniczeńko, *Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauk o administracji*, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemyśl – Rzeszów 2011, s. 682.

³⁷ M. Rutkowski, *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 3, s. 68.

³⁸ A. Pyszka, *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 2015 rok, nr 230, s. 2.

³⁹ *Ibidem*, s. 15.

w kierunku osiągnięcia celów organizacji⁴⁰. Jak podkreśla Kotarbiński, analizując efektywność przez aspekt społeczny, jej rezultaty wychodzą poza kwestie ekonomiczne⁴¹. Powala to na inne postrzeganie efektywności, w tym jako dodatnie przeobrażenia postaw społecznych, humanizację stosunków międzyludzkich i ich moralną sublimację⁴². W efekcie przyjęcia takiego podglądu efektywność jest interpretowana nie tylko z perspektywy skuteczności, ale także cenności i stopnia preferencji. Postrzeganie efektywności w sensie pozafinansowym obejmuje wymiar społeczny, relacji z otoczeniem, co w sposób zdecydowany wykracza poza postrzeganie efektywności z perspektywy ekonomicznej, gdzie znaczenie ma rentowność, koszty świadczenia usługi, czy poziom finansowania ze środków publicznych.

Przy dokładnej analizie zakresów wskazanych pojęć należy uznać, iż pojęcie wykorzystania zawiera w sobie zakres pojęciowy wydatkowania, jednakże jest to termin o szerszym zakresie semantycznym, zawierający w swoim znaczeniu większy zbiór sytuacji. Zatem wydatkowanie, to nie wykorzystywanie, zaś wykorzystywanie to między innymi wydatkowanie. Wskazane pojęcia nie są synonimami.

Niestety w literaturze⁴³ z zakresu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE, podobnie jak w dokumentach

⁴⁰ S. Nowosielski, Skuteczność i efektywność realizacji procesów gospodarczych. (w): Efektywność funkcjonowania szkół wyższych. Red. T. Dudycz, Z. Wilimowska. Indygo Zahir Media, Wrocław 2008, s. 6

⁴¹ Kotarbiński T., Niektóre zagadnienia epistemologii pragmatycznej. (w): Problemy efektywności badań naukowych. Materiały sympozjum naukoznawczego 26 XI 1970. WAP, Warszawa 1971, s. 79.

⁴² Sokołowski S.J. (1971): Analiza ogólnego pojęcia nauki i efektywności badań naukowych.(w): Materiały sympozjum naukoznawczego 26 XI 1970. WAP, Warszawa 1971, s. 23.

⁴³ Zob. P. Chrzanowska, Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo - Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, z 2015 r. nr 106, s. 23 – 33, również D.Dobrowolski, Wpływ środków unijnych na realizację inwestycji na przykładzie gminy Blizanów, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły wyższej w Bydgoszczy, 10/2017, s. 287 – 303, również J. Rakowska, Samorządy gmin jako beneficjenci Polityki Spójności UE w latach 2007-2013, Warszawa 2016 również D. Jegorow, Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności w latach 2007-2013, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 4 z 2017 r., s. 168 i nast.

strategicznych⁴⁴, analizach⁴⁵ i raportach⁴⁶, są one używane zamiennie, wprowadzając we wskazanych dokumentach pewien nieład pojęciowy, a przez to niespójność przekazywanych informacji.

6. Podsumowanie

Wydatkowanie oraz wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację polityki spójności oparte jest na określonym modelu gospodarowania funduszami strukturalnymi. Na poziomie UE oparty on został na wieloletnich ramach finansowych oraz programach operacyjnych, które nakreślają cele, jak i maksymalny pułap środków przeznaczonych na ich realizację w określonym przedziale czasowym. Unia Europejska nie narzuca państwom członkowskim jednego, wspólnego modelu wdrażania funduszy strukturalnych.

Rozróżnienie tych dwóch pojęć pozwala na poddanie analizie szerszego zakresu działań, a nie tylko i wyłącznie procesów faktycznego wydatkowania środków na realizację poszczególnych projektów objętych dofinansowaniem pochodzącym z budżetu UE. Absorpcja środków unijnych, jak również ocena zakresu, prawidłowości i wartości ich wykorzystania, związane są z procesem wdrażania środków pochodzących z budżetu UE, czyli opracowania właściwej dokumentacji programowej, która jest podstawą do ogłaszania konkursów, selekcji projektów i wyboru tych, które objęte zostaną dofinansowaniem w ramach realizacji polityki spójności.

⁴⁴ Zob. Strategia Rozwoju Kraju 2020, <https://rpo2007-2013.slaskie.pl/zalaczniki/2014/01/17/1389965536.pdf>, [dostęp 01.10.2019], również Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/3096-strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju.pdf>, [dostęp 01.10.2019].

⁴⁵ Zob. Ranking wykorzystania środków UE w latach 2004-2014, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_UE/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf [dostęp 01.10.2019].

⁴⁶ Zob. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15818.pdf> [dostęp 01.10.2019], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarządzaniu-wykorzystaniem-srodkow-ue-na-lata-2014-2020-w-ramach-polityki-spojnosci-01-2014-do-07-2017.html> [dostęp 01.10.2019], również raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, o rozwoju i polityce regionalnej, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/PI/Documents/wydawnictwa/raportrozwoj_druk.pdf, [dostęp 01.10.2019].

Dla zwiększenia jawności celów, jakie mają osiągnąć środki pochodzące z budżetu UE, całość budżetu podzielona została na obszary polityki, zaś każdy z obszarów ma wydzielone różne działania finansowane w ramach danej polityki i ich całkowity koszt zarówno pod względem finansowym, jak i zasobów ludzkich.

Wykorzystanie środków pochodzących z budżetu UE rozumiane jest jako proces obejmujący swoim zakresem system przygotowania, wdrażania i wydatkowania środków przeznaczonych na realizację polityki spójności.

Podstawą prawidłowego określenia zakresu funkcjonowania instytucji monitoringu, kontroli i audytu jest rozróżnienie pojęć „wykorzystania” i „wydatkowania”, które niestety w literaturze, dokumentach oraz tłumaczonych na język polski rozporządzeniach są używane zamiennie. Zakreślenie znaczenia pojęciowego każdego ze wskazanych pojęć, jak również wyznaczenie różnic znaczeniowych każdego z nich, w sposób właściwy pozwala rozumieć przepisy związane z zarządzaniem środkami pochodzącymi z budżetu UE, kształtując również postrzeganie kompetencji poszczególnych organów, którym przypisano uprawnienia związane z wydatkowaniem i wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Chrzanowska P., *Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo - Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, 2015
2. Dobrowolski D., *Wpływ środków unijnych na realizację inwestycji na przykładzie gminy Blizanów*, Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły wyższej w Bydgoszczy, 10/2017
3. Dołowiec M., Harasimiuk DE, Metlerska-Drabik M, Ostałowski J, Poździk R, Wołowicz-Ostrowska A, *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016
4. Gacparski W., *Decyzje i etyka. Normy uczciwości*, „Decydent & Decision Maker”, 2008
5. Jełowicki M., *Podnoszenie sprawności działania organów administracji terenowej*, Warszawa 1969
6. Jegorow D., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności w latach 2007-2013*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 4 z 2017
7. Kornberger-Sokołowska E, Zdanukiewicz J, Cieślak R, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012
8. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa 1958
9. Małuszyńska E., Sapała M., *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2010*, „Studia BAS” 2012, nr 3(31)
10. Nieborak T., *Ramy finansowe UE na lata 2014–2020 i reforma budżetu ogólnego UE*, [w:] 10. Kosikowski C (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida2, Białystok 2013
11. Nowak-Far A., *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne, t. VII*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009

12. Perkowski M., *Dalsze możliwości korzystania przez państwa członkowskie UE ze środków funduszy europejskich oraz środków wynikających z inicjatyw unijnych oraz stosowania instrumentów i mechanizmów finansowych UE*, [w:] Kosikowski C (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida 2, Białystok 2013
13. Poździk R., *Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014–2020*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 12
14. Półtorak N., *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] Bazan M., Biernat S., Dudzik S., Iwańska B., Kawka I., Kmiecik Z., Miąsik D., Niedźwiedz M., Półtorak N., Skóra A., Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014
15. Pyszka A., *Istota efektywności. Definicje i wymiary*, Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach 2015
16. Rakowska J., *Samorządy gmin jako beneficjenci Polityki Spójności UE w latach 2007-2013*, Warszawa 2016
17. Ranking wykorzystania środków UE w latach 2004-2014, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_UE/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf
18. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15818.pdf> [dostęp 01.10.2019], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarządzaniu-wykorzystaniem-srodkow-ue-na-lata-2014-2020-w-ramach-polityki-spojnosci-01-2014-do-07-2017.html>
19. Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, o rozwoju i polityce regionalnej, https://www.funduszeeuropejskie.2007-2013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/PI/Documents/wydawnictwa/raportrozwoj_druk.pdf
20. Rutkowski M., *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009
21. Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/>

22. Stadniczeńko L., *Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauk o administracji, Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2011
23. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/3096-strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju.pdf>
24. Strategia Rozwoju Kraju 2020, <https://rpo2007-2013.slaskie.pl/zalaczniki/2014/01/17/1389965536.pdf>
25. Strojny J, *Zagadnienie planowania działań w administracji lokalnej – programowanie rozwoju*, [w:] Stroińska E, Rola zarządzania projektami i procesami w budowaniu przewagi konkurencyjnej w wymiarze lokalnym i regionalnym, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 5, cz. 1, Wydawnictwo SAN, Łódź 2015
26. Wróbel A, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Bazan M, Biernat S, Dudzik S, Iwańska B, Kawka I, Kmiecik Z, Miąsik D, Niedźwiedź M, Półtorak N, Skóra A, Wróbel A, *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014
27. Wysocki RK, *Efektywne zarządzanie projektami*, Wydawnictwo HELION, Gliwice 2005
28. Żukrowska K, *Budżet Ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009

Orzeczenia

1. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 713/11
2. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 668/11
3. Wyrok NSA z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 309/10
4. Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 411/10
5. Wyrok NSA z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt GSK 1178/10
6. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1272/10
7. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt II GSK 1175/11

8. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 marca 2008 r., w sprawie T 345/03 Europaiki Dynamiki przeciw Komisji, Zb. Orz 2008

9. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie T 297/05 IPK International – World Tourism Marketing Consultants GmbH, Zb. Orz. 2011, s. II-01859

Inne materiały źródłowe

1. Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities own resources (88/376/EEC, Euratom), OJEC L 185

2. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. U. 2009 r. Nr 203, poz. 1569)

3. Rozporządzenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 – Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013

4. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 – Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 z późn. zm