



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

KAP-462-1/2009
Nr ewid. 156/2009/KAP

Raport zbiorczy

o wynikach kontroli NIK
w zakresie wykorzystania środków
z budżetu Wspólnot Europejskich
w ramach polityki spójności
w Polsce



Warszawa, sierpień 2009 r.

Misją

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
www.nik.gov.pl

Raport zbiorczy

o wynikach kontroli NIK

w zakresie wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich
w ramach polityki spójności w Polsce

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej
Czesława Rudzka-Lorentz

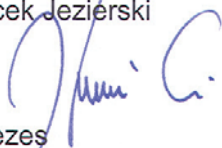


Akceptuję:
Józef Górny



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam
Jacek Jezierski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 13.08.2009 r.

Spis treści

Wykaz zastosowanych skrótów	3
Słownik stosowanych pojęć	4
Cel raportu	6
1. Najwyższa Izba Kontroli i jej rola w kontroli wydatków wspólnotowych	7
1.1. Zadania NIK	7
1.2. Podejście NIK do kontroli wykorzystania środków z budżetu UE	7
1.3. Współpraca międzynarodowa NIK	8
2. Instytucje w procesie zarządzania i kontroli wydatków wspólnotowych	11
2.1. Komisja Europejska	13
2.2. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF	14
2.3. Europejski Trybunał Obrachunkowy	15
3. Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie środkami z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce	16
3.1. Instytucja koordynująca zarządzanie programami operacyjnymi	18
3.2. Instytucja Zarządzająca realizacją poszczególnych programów operacyjnych	18
3.3. Instytucje Pośredniczące	18
3.4. Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia / Instytucje Wdrażające	19
3.5. Instytucje odpowiedzialne za certyfikowanie wydatków zgłaszanych do Komisji Europejskiej	19
3.6. Instytucja Audytowa	19
3.7. Zasady finansowania projektów z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności	19
4. System realizacji funduszy strukturalnych i funduszu spójności	21
4.1. System realizacji Narodowego Planu Rozwoju w perspektywie finansowej 2004-2006	21
4.2. System realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w perspektywie finansowej 2007-2013 w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności	23
5. Wyniki kontroli NIK dotyczące zarządzania programami operacyjnymi i realizacji projektów współfinansowanych ze środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z alokacji na lata 2004-2006	25
5.1. Przygotowanie administracji publicznej do zarządzania programami operacyjnymi	25
5.2. Ustanowienie i funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych	29
5.3. Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i rezultaty ich wdrażania	30
6. Stan realizacji założeń Narodowego Planu Rozwoju dla perspektywy finansowej 2004-2006	37
6.1. Fundusze strukturalne	37
6.2. Fundusze Spójności	39
7. Wyniki kontroli NIK w zakresie zarządzania programami operacyjnymi i realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z alokacji na lata 2007-2013	40
7.1. Wykorzystanie doswiadczeń z perspektywy finansowej 2004-2006 w perspektywie finansowej 2007-2013	40
7.2. Przygotowanie administracji publicznej do zarządzania programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – ustanowienie i funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli dla perspektywy finansowej 2007-2013	41
8. Stan realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w perspektywie finansowej 2007-2013	45
9. Podsumowanie	47
Załączniki	49

Wykaz zastosowanych skrótów

EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFOiGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
EUROSAI	Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (<i>European Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
FIWR	Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa
FS	Fundusz Spójności
INTOSAI	Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
IA	Instytucja Audytowa
IC	Instytucja Certyfikująca
IP	Instytucja Pośrednicząca
IP2	Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KK	Komitet Kontaktowy przewodniczących najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (<i>Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union</i>)
KE	Komisja Europejska
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NOK	Najwyższy Organ Kontroli
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (<i>Office Europeen de Lutte Anti-Fraude</i>)
PE	Parlament Europejski
PO	Program Operacyjny
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
POPT 07-13	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PWT	Program Współpracy Transgranicznej
PWW	Podstawy Wsparcia Wspólnoty
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SPO	Sektorowy Program Operacyjny
SPO Restrukturyzacja	Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SPO Rybołówstwo	Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SIMIK	System Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2004-2006
KSI, SIMIK 07-13	Krajowy System Informatyczny na lata 2007-2013
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
VAT	Podatek od towarów i usług
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnoty Europejskie
ZSZiK	Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Słownik stosowanych pojęć

Audyt – ogół działań, poprzez które uzyskuje się niezależną ocenę funkcjonowania instytucji, legalności, gospodarności, celowości, rzetelności. Audyt jest zazwyczaj wykonywany przez odrębną komórkę, podporządkowaną bezpośrednio kierownikowi instytucji (audyt wewnętrzny) lub przez podmiot zewnętrzny (audyt zewnętrzny).

Beneficjent – to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, korzystająca z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu bądź decyzji, podjętej przez właściwą w danym programie operacyjnym instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą np. przez właściwego ministra, wojewodę, zarząd województwa.

Budżet Unii Europejskiej – plan dochodów i wydatków Unii Europejskiej sporządzany na okresy roczne. Na dochody budżetu UE (tzw. środki własne UE) składają się: tradycyjne środki własne (tj. opłaty rolne oraz cła), środek własny obliczony na podstawie VAT oraz środek własny obliczony na bazie dochodu narodowego brutto.

Certyfikacja wydatków – czynność dokonywana w ramach systemu kontroli finansowej przez instytucję płatniczą/instytucję certyfikującą w stosunku do operacji finansowych poczynionych przez instytucję zarządzającą i instytucje pośredniczące. Ma na celu potwierdzenie, czy wydatki na rzecz beneficjentów były ograniczone do okresu dopuszczalności kosztów, realizowane były zgodnie z obowiązującymi procedurami i czy dotyczyły uzgodnionych działań.

Dochođenje zewnętrzne – kontrola lub inspekcja prowadzona przez biuro OLAF w państwach członkowskich we współpracy z krajowymi służbami dochodzeniowymi, policją, władzami sądowymi i administracyjnymi w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

Dochođenje wewnętrzne – kontrola prowadzona przez biuro OLAF wewnątrz instytucji, służb i organów Wspólnoty w celu wykrywania oszustw szkodliwych dla budżetu UE oraz zdarzeń związanych z wypełnianiem obowiązków służbowych.

Działanie – instrument pomocy wdrażający priorytet operacyjny w ramach programu operacyjnego, o odrębnym przeznaczeniu i zasadach realizacji; grupa projektów realizujących ten sam cel w ramach priorytetu programu operacyjnego.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – fundusz odpowiedzialny za finansowanie działań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (sekcja gwarancji) oraz zajmujący się, jako fundusz strukturalny, transformacją struktury rolnictwa oraz rozwojem obszarów wiejskich (sekcja orientacji). Fundusz realizuje między innymi następujące zadania:

- wzmocnienie i reorganizację struktur rolnictwa i leśnictwa,
- zapewnienie konwersji kierunków produkcji rolnej i promowanie pozarolniczej działalności gospodarczej w obszarach wiejskich,

- pomoc w osiągnięciu akceptowanego społecznie poziomu życia rolników, w tym bezpośrednie wsparcie finansowe,
- pobudzenie świadomości społeczności żyjących na obszarach wiejskich w celu chronienia środowiska przyrodniczego, zachowania walorów krajobrazu.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz wchodzący w skład funduszy strukturalnych, którego zadaniem jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów należących do Unii Europejskiej. W szczególności fundusz ten udziela wsparcia inwestycjom produkcyjnym, rozwojowi infrastruktury, lokalnym inicjatywom rozwojowym oraz małym i średnim przedsiębiorstwom.

Europejski Fundusz Społeczny – jeden z funduszy strukturalnych, który służy osiągnięciu spójności gospodarczej i społecznej oraz wysokiego poziomu zatrudnienia w Unii Europejskiej poprzez finansowanie działań w ramach pięciu obszarów wsparcia:

- aktywna polityka rynku pracy,
- przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego,
- kształcenie ustawiczne,
- adaptacyjność i rozwój przedsiębiorczości,
- wyrównywanie szans kobiet na rynku pracy.

Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa – fundusz strukturalny powołany na potrzeby rybołówstwa, zajmuje się promowaniem zmian strukturalnych w tym sektorze gospodarki.

Finansowy wkład Wspólnoty – wielkość środków asygnowana przez Komisję Europejską w ramach pomocy finansowej, stanowiąca określoną proporcję kosztów kwalifikowanych programu operacyjnego lub projektu.

Fundusze strukturalne – fundusze tworzone w budżecie Wspólnoty Europejskiej umożliwiające pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarki krajów członkowskich drogą interwencji w kluczowych sektorach i regionach: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Komitet Monitorujący – podmiot powoływany przez kraj beneficjenta dla celów oceny i nadzorowania danego programu operacyjnego. Jego zadaniem jest m.in. zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów, akceptowanie Uzupelnienia programu, okresowe badanie postępu w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów określonych w Programie i Uzupelnieniu programu. W skład komitetu monitorującego program wchodzi przedstawiciele strony rządowej, strony samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

Kontrola równoległa – kontrola przeprowadzana przez krajowe instytucje kontrolne jednocześnie w kilku lub nawet kilkunastu państwach członkowskich, zgodnie z własnymi procedurami kontrolnymi,

lecz według jednego, wspólnie uzgodnionego programu kontroli. Z kontroli sporządza się wspólne sprawozdanie.

Korekta finansowa – korekta finansowa jest przeprowadzana po wykryciu indywidualnych bądź systemowych nieprawidłowości i polega na anulowaniu całości lub części finansowego wkładu Wspólnoty.

Koszty kwalifikowalne – koszty, których poniesienie jest merytorycznie uzasadnione i które spełniają kryteria wyznaczone przez instytucję zarządzającą. O kwalifikowalności kosztów decydują przepisy wspólnotowe, przepisy zawarte w uzupełnieniach programów operacyjnych oraz wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego oraz inne dodatkowe przepisy stanowione przez instytucję zarządzającą.

Nieprawidłowość – jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, wynikające z działania lub zaniebdania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu Wspólnoty.

Okres programowania - wieloletni okres planowania budżetów Wspólnoty Europejskiej. Okres obowiązywania dokumentów programowych, stanowiących podstawę do ubiegania się o wsparcie ze strony Komisji Europejskiej (od 1993 r. trwa 7 lat).

Perspektywa finansowa – średniookresowy plan finansowy UE, konstruowany na okres kilku lat (w szczególności dotyczył lat 1989-1993, a od 1993 r. okresu siedmioletniego, tj. 1994-1999 i 2000-2006, 2007-2013), ustalający zarówno pułap wszystkich wydatków, jak i ich strukturę.

Płatność – określona wielkość środków w ramach pomocy finansowej, wypłacana przez Komisję Europejską do instytucji płatniczej na podstawie wniosku o płatność.

Płatność okresowa – płatność dokonywana w trakcie realizacji programu operacyjnego lub projektu stanowiąca określoną transzę (część) środków w ramach pomocy finansowej. Płatność ta jest dokonywana przez Komisję Europejską w celu zwrotu kosztów faktycznie poniesionych przez beneficjentów i poświadczonych przez instytucję płatniczą/instytucję certyfikującą.

Płatność salda końcowego – płatność dokonywana po zakończeniu programu lub projektu stanowiąca ostatnią transzę (część) środków w ramach pomocy finansowej i umożliwiającą uregulowanie zobowiązań finansowych ze strony Komisji Europejskiej.

Polityka spójności Unii Europejskiej – jest to polityka ustanowiona Traktatem o Wspólnocie Europejskiej (art. 158) służąca wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich.

Poświadczenie wiarygodności, tzw. DAS (Déclaration d'assurance) – jest częścią sprawozdania rocznego ETO. Składa się z części informującej o rzetelności rozliczeń oraz z części informującej o legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Refundacja wydatków – zwrot przez Komisję Europejską wydatków realizowanych w ramach pomocy – po ich poświadczeniu przez instytucję płatniczą. Refundacja wydatków dokonywana jest w postaci płatności okresowych lub salda końcowego.

Refundacja wydatków kwalifikowalnych poniesionych na realizację projektu na rzecz beneficjenta odbywa się na podstawie prawidłowo wypełnionego wniosku o płatność złożonego do Instytucji Wdrażającej/Instytucji Pośredniczących.

Wskaźniki monitorowania – miara celów, jakie mają zostać osiągnięte, zaangażowanych zasobów, uzyskanych produktów, efektów oraz innych zmiennych (ekonomicznych, społecznych, z zakresu ochrony środowiska), odnoszących się do programu operacyjnego, priorytetów operacyjnych i działań.

Zrównoważony rozwój – tłumaczony także jako trwały, taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Zrównoważone użytkowanie – pogodzenie potrzeby maksymalnego zwiększania środków utrzymania ludzi z koniecznością zachowania bazy zasobów naturalnych.

Cel raportu

Większość wydatków z budżetu Wspólnot Europejskich¹ (WE) w obszarze polityki spójności jest wykonywana w ramach zarządzania dzielonego². Oznacza to, że realizacja zadań przekazywana jest państwom członkowskim. Władze państw członkowskich odpowiadają za zarządzanie i wydatkowanie środków z Unii Europejskiej (UE) w swoich krajach, natomiast Komisja Europejska³ ponosi odpowiedzialność za prawidłowość wykonania całego budżetu UE wobec Parlamentu Europejskiego (PE). Delegowanie uprawnień wykonawczych Komisji Europejskiej (KE) do państw członkowskich związane jest zawsze z ryzykiem dla KE, która ponosi ostateczną odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim za wykonanie budżetu UE, a więc i za środki kontroli stosowane w państwach członkowskich.

Realizacja budżetu UE podlega kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Trybunał sygnalizuje, że największe problemy w zakresie legalności i prawidłowości operacji finansowych leżących u podstaw rozliczeń, dotyczących wykorzystania funduszy unijnych występują na szczeblu państw członkowskich. Trybunał wskazuje ponadto na możliwość wykorzystania prac kontrolnych krajowych organów kontroli prowadzących kontrole wykorzystania funduszy UE, jako dowodów kontroli, na których Trybunał może polegać po spełnieniu pewnych warunków⁴.

Parlament Europejski od kilku lat wskazuje na potrzebę zwiększenia roli najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich w kontrolowaniu wykorzystania funduszy UE w celu poprawy zarządzania środkami wspólnotowymi i uzyskania dodatkowej pewności, że środki finansowe UE są prawidłowo wykorzystywane. W okresie 2008 r. – I połowa 2009 r. dziesięć najwyższych organów kontroli państw członkowskich opracowało zbiorcze raporty o zarządzaniu środkami UE w ich krajach.

Celem raportu, opracowanego na podstawie analizy wyników kontroli⁵ przeprowadzonych przez NIK w latach

2004-2008, jest przedstawienie działań administracji publicznej w Polsce związanych z zarządzaniem programami operacyjnymi oraz realizacją projektów współfinansowanych z budżetu UE w ramach polityki spójności oraz wskazanie – stwierdzonych w trakcie badań kontrolnych – głównych obszarów, w których występowały problemy i nieprawidłowości. UE realizuje politykę spójności we współpracy z państwami członkowskimi, których krajowe instytucje i organy odpowiadają za ustanowienie strategii wydatkowania, wybór projektów oraz dokonywanie płatności na podstawie wniosków złożonych przez beneficjentów. NIK prowadzi kontrole w celu wykrywania i usuwania błędów oraz nieprawidłowości w zarządzaniu programami dla usprawnienia wykorzystania środków UE. W związku z tym NIK przedkłada Sejmowi informacje o wynikach kontroli w wybranych obszarach zarządzania i wykorzystania środków UE, a w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa* przedstawia przepływy finansowe pomiędzy budżetem państwa a budżetem WE oraz stan wykorzystania przyznanych Polsce środków finansowych z UE.

¹ Wydatki w ramach zarządzania dzielonego na politykę spójności i Wspólną Politykę Rolną stanowią ok. 76% budżetu UE.

² Art. 53 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) Nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego WE (Dz. U. L 248 z 16.9.2002, s.1).

³ Zgodnie z art. 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

⁴ Opinia ETO nr 6/2007 w sprawie rocznych podsumowań przedkładanych przez państwa członkowskie, krajowych deklaracji państw członkowskich oraz przeprowadzonych przez krajowe organy kontroli prac kontrolnych dotyczących środków finansowych UE, Dz. U. C 216 z 14.09.2007, s.3.

⁵ Kontrole NIK związane z zarządzaniem programami operacyjnymi realizującymi politykę spójności oraz inne związane z problematyką członkostwa Polski w UE zestawiono w załącznikach nr 1 i 2.

1. Najwyższa Izba Kontroli i jej rola w kontroli wydatków wspólnotowych

Najwyższa Izba Kontroli wykonuje czynności kontrolne środków publicznych, do których zaliczane są m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi RP i działa na zasadach kolegalności⁶. Jest wyodrębnionym funkcjonalnie organem państwowym w zakresie realizacji zadań kontrolnych w państwie. NIK kontroluje i dokonuje oceny działalności administracji rządowej, samorządowej i innych jednostek organizacyjnych. Organy kontroli, rewizji, inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym współpracują z NIK i są zobowiązane do udostępniania wyników kontroli, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK oraz przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie.

1.1. Zadania NIK w kontroli środków z budżetu UE

Wykorzystanie środków z budżetu Wspólnot Europejskich, którymi zarządzają i które są kontrolowane przez polskie organy, osoby prawne i jednostki organizacyjne, podlega kontroli NIK. Wyniki kontroli krajowych jednostek wdrażających środki wspólnotowe przedstawiane są Sejmowi RP, Rządowi i innym zainteresowanym jednostkom. Wyniki tych kontroli są publikowane na stronie internetowej NIK. Zasady ogólne zarządzania środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych zostały określone w obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. ustawie o finansach publicznych⁷. Zgodnie z ustawą, środki pochodzące z budżetu UE, do których zalicza się m.in. środki pochodzące z funduszy strukturalnych, są środkami publicznymi (art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 2). Szczegółowe przepisy dotyczące tych środków określono w Dziale V ustawy (art. 200-214).

Pozyskiwanie i wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, jak również zarządzanie programami operacyjnymi finansowanymi ze środków europejskich i realizacja przez administrację publiczną zadań związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, należą do głównych obszarów badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie ze swoimi uprawnieniami, NIK kontroluje wydatkowanie

środków publicznych z punktu widzenia kryteriów kontroli NIK⁸, jak również bada systemy zarządzania i kontroli na różnych szczeblach. Działania kontrolne NIK w tym zakresie pozwalają na wzmocnienie mechanizmu doskonalenia zarządzania i kontroli przez administrację publiczną środkami unijnymi w Polsce, ale nie zastąpienie kontroli wewnętrznej. Kontrole NIK pozwalają na zwiększenie rozliczalności administracji publicznej wobec obywateli, a także rozliczalności Komisji Europejskiej wobec Parlamentu Europejskiego⁹.

Oprócz corocznej kontroli wykonania budżetu państwa, w trakcie której badane są niektóre zagadnienia dotyczące wdrażania i wykorzystania środków europejskich, NIK w odrębnych kontrolach bada również takie zagadnienia, jak:

- prawidłowość ustanowienia oraz funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli ustanowionych dla poszczególnych programów operacyjnych,
- rezultaty wdrażania projektów realizowanych w ramach tych programów,
- zdolność instytucjonalną administracji do efektywnego uczestnictwa Polski w UE.

1.2. Podejście NIK do kontroli wykorzystywania środków z budżetu UE

Rosnące wymagania dotyczące odpowiedzialności i przejrzystości państw członkowskich w zakresie wykorzystywania funduszy UE prowadziły również do zmiany podejścia NIK do kontroli projektów współfinansowanych ze środków z budżetu UE. Pierwotnie, jeszcze przed akcesją Polski do UE, kontrole NIK wydatkowania środków przedakcesyjnych ograniczały się jedynie do badania prawidłowości realizacji projektów, w tym w szczególności udzielania zamówień publicznych i wykorzystania środków przez beneficjentów zgodnie z przeznaczeniem.

W perspektywie finansowej 2004-2006 badaniem objęto już nie tylko realizację projektów, ale również przygotowanie administracji publicznej do wykorzystania środków z budżetu UE oraz funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w jednostkach zaangażowanych w za-

⁶ Zgodnie z art. 202-207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.). Przepisy konstytucyjne regulują również obowiązki NIK wobec Sejmu i określają pozycję Prezesa NIK.

⁷ Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).

⁸ Legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.

⁹ Szerzej: Wypowiedź Prezesa NIK Pana Jacka Jezierskiego na seminarium Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej w dniu 3 grudnia 2007 r. w Helsinkach. „Kontrola Państwowa”, nr 1/2008, str. 121-123.

rzządzanie poszczególnymi programami operacyjnymi. Natomiast w odniesieniu do perspektywy finansowej 2007-2013, NIK nie tylko bada przygotowanie administracji publicznej do wykorzystania pomocy oraz funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli, lecz także m.in. wdrażanie zaleceń Instytucji Audytowej oraz przeprowadza kontrolę wykonania zadań, np. poprzez badanie osiągniętych – w wyniku realizacji projektu – rezultatów w kontekście zasad należytego zarządzania finansami publicznymi¹⁰ (tj. oszczędnego, wydajnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych).

Prezes Najwyższej Izby Kontroli w piśmie okólnym¹¹ szczegółowo określił zasady postępowania w kontroli przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych funduszy Wspólnot Europejskich, w tym prezentowania ustaleń dotyczących nieprawidłowości oraz ich wymiaru finansowego. W sytuacji, gdy nieprawidłowość dotyczy przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych, sprawdza się, czy zachodzą przesłanki uznania jej za nieprawidłowość w rozumieniu przepisów UE lub krajowych i fakt ten odnotowany jest w protokole kontroli. Zgodnie z pismem okólnym, wystąpienie pokontrolne kierowane do kierownika jednostki kontrolowanej zawierać powinno:

- opis stwierdzonych nieprawidłowości wraz ze wskazaniem naruszonego przepisu prawa wspólnotowego lub krajowego i ich wymiaru finansowego,
- wskazanie, czy naruszenie prawa wspólnotowego lub krajowego polegało na działaniu czy zaniedbaniu, jak również czy skutkiem jest szkoda lub potencjalna szkoda w ogólnym budżecie WE,
- ewentualną informację o podejrzeniu popełnienia nadużycia i podjętych w związku z tym działaniach.

Ponadto, może być kierowane dodatkowe wystąpienie pokontrolne do kierownika jednostki, która przyznała

¹⁰ Zadania wykonywane przez państwo członkowskie w ramach zarządzania dzielonego muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga aby zasoby które instytucja zużywa do wykonywania swoich zadań były udostępniane w odpowiednim czasie, w odpowiedniej ilości i jakości oraz po najkorzystniejszej cenie (zasada oszczędności), aby instytucja dążyła do uzyskania jak najlepszego związku pomiędzy zaangażowanymi zasobami a osiągniętymi rezultatami (zasada wydajności) oraz wymaga osiągnięcia wyznaczonych celów oraz zaplanowanych rezultatów organizacji (zasada skuteczności). Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

¹¹ Pismo okólnie Prezesa NIK z dnia 30 listopada 2007 r. NIK opracował założenia do Pisma okólnego we współpracy z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Finansów.

beneficjentowi dofinansowanie ze środków UE, wskazując na stwierdzoną nieprawidłowość, która stanowi lub może stanowić potencjalną szkodę w budżecie Wspólnot Europejskich w wyniku sfinansowania nieuzasadnionego wydatku.

1.3. Współpraca międzynarodowa NIK

NIK przykładą dużą wagę do bezpośredniej współpracy z najwyższymi organami kontroli (NOK) innych państw członkowskich i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, a także do działań podejmowanych w ramach organizacji zrzeszających organy kontroli, takich jak Komitet Kontaktowy przewodniczących najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej (KK), Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). Największe znaczenie mają praktyczne działania kontrolne prowadzone we współpracy z partnerami zagranicznymi, a także wspólne inicjatywy.

1.3.1. Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Komitet Kontaktowy działa w celu ułatwienia współdziałania NOK państw członkowskich UE i ETO oraz wymiany doświadczeń i wzmocnienia współpracy. Nadrzędnym celem współpracy w ramach Komitetu Kontaktowego jest zwiększenie skuteczności i spójności przeprowadzanych kontroli funduszy wspólnotowych. Współpraca prezesów NOK i ETO w ramach Komitetu Kontaktowego odbywa się z zachowaniem niezależności i uprawnień konstytucyjnych każdej instytucji. Współpraca ta obejmuje m.in. realizację kontroli równoległych.

Współpraca w ramach Komitetu Kontaktowego odbywa się poprzez działalność tzw. grup roboczych powoływanych w celu wykonania konkretnych zadań. W grupach tych pracują eksperci w danej dziedzinie reprezentujący zainteresowane NOK. Instytucje kontrolne, jednocześnie w kilku lub nawet kilkunastu państwach członkowskich, przeprowadzają kontrole tzw. równoległe, zgodnie z własnymi procedurami kontrolnymi, lecz według jednego, wspólnie uzgodnionego programu kontroli. Po przeprowadzeniu kontroli NOK przedstawiają ustalenia kontroli w raportach krajowych. Na ich podstawie powstaje sprawozdanie z kontroli równoległej, Sprawozdania, zatwierdzone przez prezesów NOK w ramach Komitetu Kontaktowego, są publikowane na stronie internetowej Komitetu Kontaktowego (www.contactcommittee.eu). Na stronie tej zamiesz-

czane są również krótkie informacje o postępie prac grup roboczych i eksperckich.

Grupa Robocza ds. wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli środków UE, pod przewodnictwem ETO, opracowała, m. in. z udziałem przedstawicieli NIK, wstępny projekt wspólnych zasad audytu zgodności funduszy UE oraz przygotowała projekt wspólnych standardów kontroli wykonania zadań. Jednolity sposób dokonywania ustaleń i prezentowania wyników kontroli oraz określenie wspólnych kryteriów ocen ułatwić ma wykorzystywanie wyników kontroli najwyższych organów kontroli państw członkowskich przez ETO, co w dalszej perspektywie mogłoby się przyczynić do zmiany podejścia do kontroli w państwach członkowskich.

W ramach Grupy Roboczej ds. funduszy strukturalnych 14 najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE, w tym NIK, przeprowadziło kontrolę rezultatów realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych w obszarze zatrudnienia i/lub środowiska, po której opracowano wspólne sprawozdanie¹². W ramach tej kontroli NIK zbadała w IV kwartale 2007 r. rezultaty wdrażania SPO *Rozwój Zasobów Ludzkich*. NOK państw członkowskich UE nie skupiały się wyłącznie na ustalaniu i ocenie stwierdzonych nieprawidłowości w kontrolowanej działalności. Ważnym elementem w każdej dotychczas przeprowadzanej wspólnie kontroli równoległej była identyfikacja i upowszechnianie przez NOK państw członkowskich UE dobrych praktyk stwierdzonych w zarządzaniu programami, priorytetami, działaniami, a także w realizacji projektów. W wyniku realizacji ww. kontroli m.in. zidentyfikowano i upowszechniono szereg możliwych do szerszego zastosowania dobrych praktyk zarządczych. Sprawozdanie zbiorcze o wynikach kontroli równoległej zostało przekazane właściwym komisjom Sejmu i Senatu RP oraz ministrom odpowiedzialnym za kontrolowaną działalność. Komisje sejmowe i senackie oraz ministrowie zostali poinformowani o rezultatach wdrażania funduszy strukturalnych w obszarze Środowisko i Zatrudnienie wynikających z ustaleń poczynionych przez NOK innych państw członkowskich UE.

Przedstawiciele NIK biorą również udział w pracach Grupy Roboczej do spraw VAT i Grupy Roboczej do spraw krajowych raportów o zarządzaniu środkami UE.

1.3.2. Europejski Trybunał Obrachunkowy

Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym polega m.in. na:

- udziale kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów w kontrolach ETO w Polsce¹³,
- udzielaniu pomocy Trybunałowi w jego kontaktach z krajowymi podmiotami przewidzianymi do kontroli i uzyskiwaniu danych i dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia tych kontroli,
- analizie wstępnych ustaleń przekazywanych przez Trybunał po zakończeniu każdej kontroli, a w uzasadnionych przypadkach także na zgłaszaniu uwag do wstępnych ustaleń, oraz na wymianie okresowych planów pracy.

Udział kontrolerów NIK w czynnościach kontrolnych Trybunału ma na celu zapobieganie sytuacjom, w których kontrolerzy ETO mogliby niewłaściwie zinterpretować otrzymane informacje i pominąć ważne dla kontroli fakty i uwarunkowania (np. przepisy krajowe), co mogłoby z kolei prowadzić do sformułowania niepełnych ustaleń. Z drugiej strony, wskazane przez kontrolerów ETO obszary występowania nieprawidłowości, są niejednokrotnie wykorzystywane przez Izbę w przygotowaniu planu pracy, a następnie przy dokonywaniu analizy przedkontrolnej.

1.3.3. Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI

INTOSAI wydaje międzynarodowe wytyczne oraz opracowuje metodykę różnych dziedzin kontroli, prowadzi szkolenia i ułatwia wymianę informacji i doświadczeń pomiędzy swoimi członkami zgodnie ze swoim mottem: „Experientia mutua omnibus prodest” („Wspólne doświadczenia przynoszą korzyść wszystkim”). Najwyższa Izba Kontroli uczestniczy w pracach INTOSAI, nie tylko podczas kolejnych kongresów tej instytucji, lecz także w działaniach poszczególnych grup roboczych.

W ramach swojej działalności w Grupie Roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiska, NIK uczestniczyła w koordynowanej przez najwyższy organ kontroli Kanady globalnej kontroli dotyczącej zmian klimatycznych. W 2007 r., bazując na swym doświadczeniu w zakresie kontroli równoległych, NIK opracowała wspólnie z NOK Holandii, podręcznik pt. *„Współpraca między najwyższymi organami kontroli – rady i przykłady dotyczące kontroli międzynarodowych”*, wykorzystywany przy planowaniu i realizacji kontroli międzynarodowych. NIK uczestniczy też w pracach obejmujących procedury kontroli zagadnień dotyczących zmian klimatycznych oraz zrównoważonej gospodarki energią, koordynowanych odpowiednio przez najwyższe organy kontroli Norwegii i Czech.

¹² Opublikowane również na stronie internetowej NIK, www.nik.gov.pl/rownolegle.php

¹³ Trybunał przeprowadził w Polsce cztery kontrole w 2007 r. i 11 kontroli w 2008 r.

W ramach Grupy Roboczej INTOSAI ds. kontroli systemów informatycznych badane jest wdrażanie i zarządzanie systemami oraz rozwiązaniami informatycznymi w administracji. Na podstawie doświadczeń najwyższych organów kontroli Grupa Robocza INTOSAI ds. kontroli prywatyzacji, regulatorów ekonomicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego opracowuje wytyczne dotyczące kontroli: prywatyzacji, przedsięwzięć wspólnych finansowanych ze środków publicznych i prywatnych, organów regulacyjnych, ryzyka w partnerstwie publiczno-prywatnym.

1.3.4. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli EUROSAL

EUROSAL jest jedną z siedmiu regionalnych grup Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI. Od czerwca 2008 r. Prezes NIK sprawuje trzyletnią prezydencję w Zarządzie EUROSAL. Celem EUROSAL jest m.in.: promowanie współpracy pomiędzy członkowskimi organami kontroli oraz z innymi grupami regionalnymi INTOSAI, utrzymywanie kontaktów z narodowymi i międzynarodowymi instytucjami, które mają wpływ na audyt finansów publicznych, wspieranie wymiany informacji i dokumentów między członkami EUROSAL, wspieranie rozwoju badań naukowych w dziedzinie audytu finansów publicznych i w dziedzinach pokrewnych.

W latach 2007 – 2008 w ramach EUROSAL Najwyższa Izba Kontroli aktywnie uczestniczyła w pracach Grupy Roboczej ds. kontroli środowiska, Grupy Roboczej ds. informatyki w kontroli, dorażnej Grupy Roboczej ds. benchmarkingu administracji podatkowych i dorażnej Grupy Roboczej ds. ulg podatkowych oraz Komitetu ds. szkoleń.

W latach 1999 – 2008 NIK była koordynatorem Grupy Roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiska¹⁴. Najważniejszymi inicjatywami grupy w ostatnich latach było:

- zainicjowanie kontroli równoległej zmian klimatycznych, przeprowadzenie kontroli równoległej w zakresie wyznaczania i zapewnienia ochrony obszarów Natura 2000,
- powołanie Grupy Zadaniowej ds. Kontroli Funduszy Przeznaczonych na Eliminację Skutków Klęsk Żywiotowych i Katastrof Spowodowanych przez Człowieka,
- seminarium poświęcone ochronie przyrody w kontekście europejskiego prawa środowiskowego zorganizowane wspólnie z Akademią Prawa Europejskiego w Trewirze (w 2007 r.),
- seminarium nt. „Kontroli gospodarki zasobami rybnymi, zmian klimatycznych oraz energetyki odnawialnej” (w 2008 r.).

¹⁴ Funkcję tę NIK, podczas Kongresu EUROSAL w Krakowie w 2008 r., przekazał Urzędowi Audytora Generalnego Norwegii.

2. Instytucje UE w procesie zarządzania i kontroli wydatków wspólnotowych

Zadaniem instytucji wspólnotowych jest zagwarantowanie podatnikom europejskim efektywnego wykorzystania środków oraz skuteczne przeciwdziałanie nieprawidłowościom związanym z ich wydatkowaniem. Rozporządzenie finansowe¹⁵, przyjęte przez Radę Unii Europejskiej, ustanawia zasady regulujące uchwalanie i wykonywanie budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich oraz prezentację i kontrolę sprawozdań.

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej tworzą władzę budżetową Unii Europejskiej, która corocznie określa wydatki i dochody Unii. Procedura rozpatrywania projektu, a następnie przyjmowania budżetu trwa od czerwca do końca grudnia. Komisja Europejska odpowiada za przygotowanie wstępnego projektu budżetu, który jest zatwierdzany przez Radę, a następnie Parlament. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego stwierdza ostateczne przyjęcie budżetu. Zatwierdzony budżet jest wykonywany przez Komisję, a jego realizacja podlega kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Wyniki kontroli wykonania rocznego budżetu za poprzedni rok są rozpatrywane przez Radę i Parlament, które przygotowują zalecenia dla Komisji. Parlament, na wniosek Komisji Kontroli Budżetowej, podejmuje uchwałę o udzieleniu Komisji Europejskiej absolutorium za wykonanie budżetu lub może odmówić jego udzielenia.

Instytucje wspólnotowe zmierzają do zwiększenia odpowiedzialności państw członkowskich za prawidłowe wydatkowanie środków unijnych w danym państwie w ramach tzw. zarządzania dzielonego. W przypadku wykonywania przez Komisję budżetu przy podziale zarządzania, zadania wykonawcze przekazywane są państwu członkowskiemu.

W perspektywie finansowej 2004-2006 na mocy art. 38 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999¹⁶ ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, państwa członkowskie miały obowiązek sprawdzić, czy systemy zarządzania i kontroli zapew-

niają wydajne i prawidłowe wykorzystanie finansowania wspólnotowego oraz przedstawić Komisji opis stosowanych systemów. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia Rady nr 1605 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich¹⁷ państwa były również zobowiązane do zapewnienia, że środki wspólnotowe są wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansowego.

W perspektywie finansowej 2007-2013 państwa członkowskie zostały zobowiązane do:

- zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych funkcjonują skutecznie (art. 70 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006¹⁸),
- przedłożenia, przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność okresową lub nie później niż 12 miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego, opisu systemów zarządzania i kontroli (art. 71 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006). Do opisu powinno być dołączone sprawozdanie zawierające wyniki oceny utworzonych systemów i opinię na temat ich zgodności z art. 58-62. Sprawozdanie i opinia sporządzane są przez Instytucję Audytową (w Polsce zadania Instytucji Audytowej wykonuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej działający przy pomocy wyodrębnionych komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów).

Państwa członkowskie UE mają obowiązek przeprowadzenia niezależnego badania audytowego¹⁹, tzw. audytu zgodności, w celu uzyskania zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych są ustanowione zgodnie z wymogami art. 58-62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 i przepisami sekcji 3 rozdziału II rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006. Państwa również zostały zobowiązane do zapewnienia, że środki wspólnotowe są wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansowego.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) Nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 248 z 16.9.2002, s.1) zmienione m.in. przez rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) Nr 1248/2006 z dnia 7 sierpnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2342/2002 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. U. L 227 z 7.08.2006, s.3).

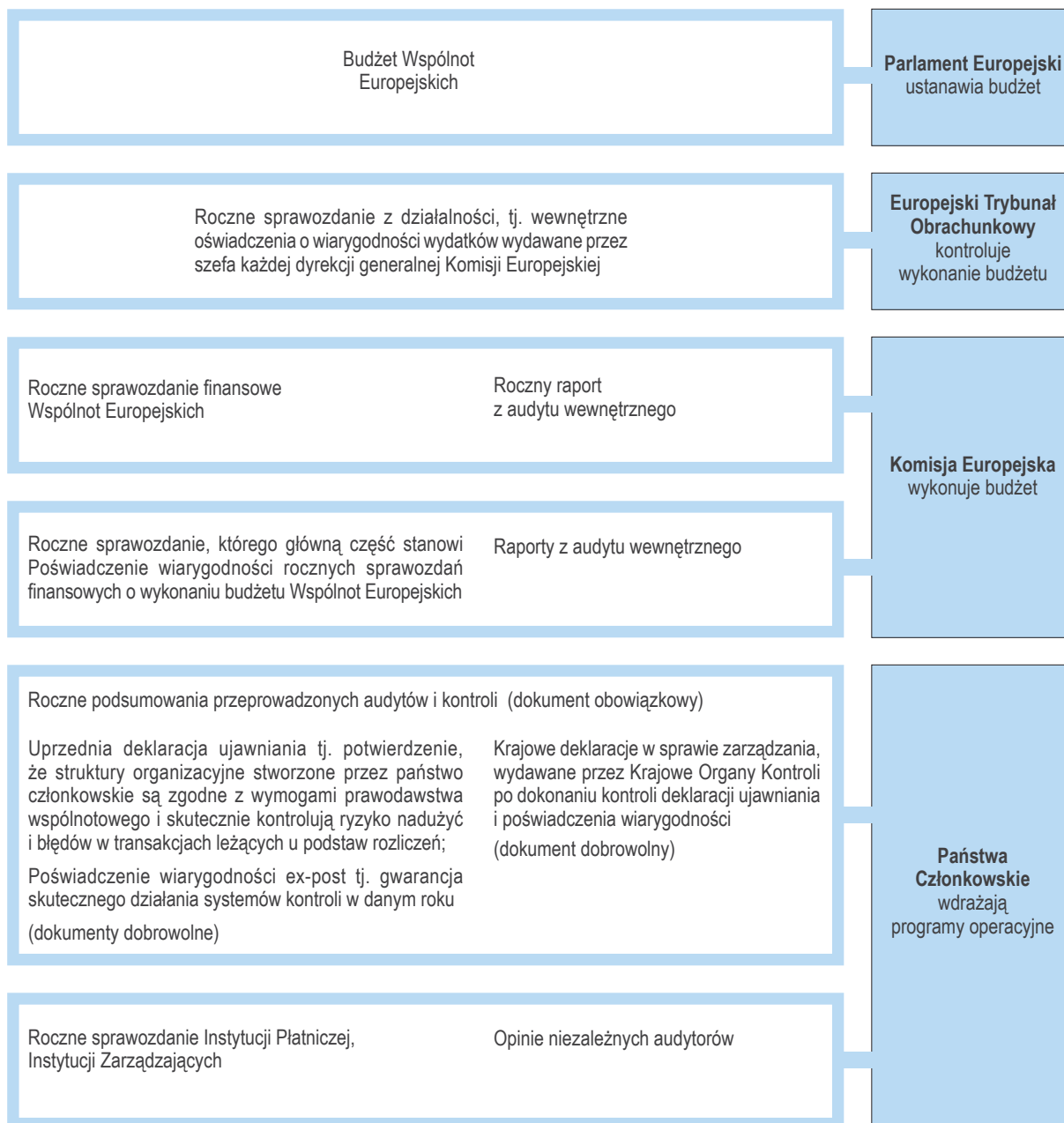
¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. U. L 161 z 26. 6.1999).

¹⁷ Patrz przypis 15.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 25).

¹⁹ Na podstawie art. 71 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25) oraz art. 25 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. L 371 z 8.12.2006, s.1.).

Podmioty biorące udział w ustanawianiu, realizacji oraz kontroli budżetu Wspólnot Europejskich wraz z dokumentami sporządzanymi przez ww. jednostki



Źródło: Opracowano na podstawie dokumentu roboczego Komisji Kontroli Budżetowej dotyczącego zarządzania dzielonego, delegacji ryzyka i roli krajowych organów kontroli z 7 września 2005 r. (PE 360.250v03-00) oraz dokumentu w sprawie roli Komisji Kontroli Budżetowej w parlamentach krajowych ze szczególnym uwzględnieniem kontroli budżetu Wspólnoty z 13 listopada 2007 r. (PE398.310v01-00).

Europejski Trybunał Obrachunkowy w swojej Opinii²⁰, zwraca również uwagę na dodatkowe elementy systemu kontroli wewnętrznej na poziomie krajowym, które mogą się przyczynić do poprawy jakości systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy UE w latach 2007-2013 w kontekście zarządzania dzielonego realizowanego przez Komisję Europejską i państwo członkowskie. Są to:

- wymóg dotyczący sporządzania rocznych podsumowań audytów i opinii, wprowadzony na mocy zmienionego rozporządzenia finansowego²¹. W Polsce roczne podsumowanie audytów sporządzane jest przez Ministra Finansów,
- dobrowolne sporządzanie krajowych deklaracji państw członkowskich o zarządzaniu środkami UE²²,
- dobrowolne sprawozdania i poświadczenia wydawane przez krajowe organy kontroli państw członkowskich w sprawie zarządzania funduszami UE.

Podmioty biorące udział w ustanawianiu, realizacji i kontroli budżetu Wspólnot Europejskich przedstawiono na rysunku nr 1 (na poprzedniej stronie).

2.1. Komisja Europejska

Odpowiedzialność za wykonanie budżetu wspólnotowego spoczywa na Komisji Europejskiej. W praktyce większa część unijnych funduszy (około 76%) jest wydawana w ramach tak zwanego zarządzania dzielonego, w którym upoważnione instytucje poszczególnych państw członkowskich odpowiadają za wdrażanie programów (rysunek nr 2).

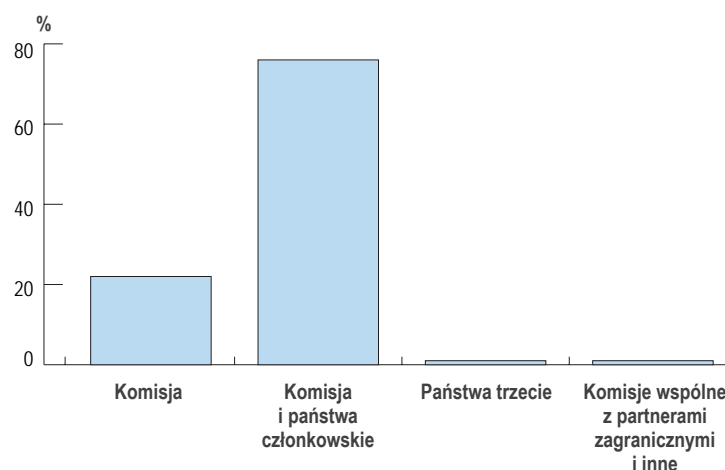
²⁰ Opinia ETO nr 6/2007 w sprawie rocznych podsumowań przedkładanych przez państwa członkowskie, krajowych deklaracji państw członkowskich oraz przeprowadzonych przez krajowe organy kontroli prac kontrolnych dotyczących środków finansowych UE, przyjęta przez ETO w dniu 19 lipca 2007 r. (Dz. U. C 216 z 14.09.2007, s.3).

²¹ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) Nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 248 z 25.06.2002, s.1) oraz rozporządzenie Rady nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. U. L 390 z 30.12.2006).

²² Propozycja ta została zrealizowana przez trzy państwa – Holandię, Wielką Brytanię i Danię (dane na koniec 2008 r.).

Rysunek nr 2

Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie środkami z budżetu UE



Źródło: http://ec.europa.eu/budget/reform/budget_glance/how_managed_pl.htm

Organy unijne stwarzają jednolite ramy prawne oraz nadzorują podział i wykorzystanie środków na realizację wspólnie uzgodnionych programów operacyjnych. Nie narzucają przy tym państwom członkowskim konkretnych rozwiązań w zakresie krajowego prawodawstwa i sposobu organizacji przepływu środków z funduszy strukturalnych²³. W Polsce wykorzystanie funduszy UE zdecydowano się poddać odrębnej, szczególnej regulacji prawnej²⁴, choć w większości państw Unii nie tworzy się tego rodzaju krajowej legislacji²⁵, a podstawą działania są zasady ogólne, określone w prawodawstwie unijnym. Komisja Europejska wymaga, aby państwa członkowskie posiadały sprawnie funkcjonujące systemy zarządzania i kontroli środków wspólnotowych²⁶.

²³ Szerzej: E. Chojna-Duch: *Finansowanie polityki rozwoju w prawie polskim – aktualne zasady i problemy*. „Kontrola Państwowa”, nr 2/2007, s. 25-37.

²⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.); ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 1074); ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) i inne.

²⁵ Szerzej: E. Chojna-Duch: *Pozyskiwanie i wykorzystanie środków europejskich*. „Kontrola Państwowa”, nr specjalny 2/2007, s. 5-17.

²⁶ Zgodnie z art. 38 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, z 26.06.1999 ze zm.), a następnie art. 72 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 25 ze zm.).

Służby Komisji prowadzą kontrole na miejscu, w tym kontrole wrywkowe, dotyczące operacji finansowanych z funduszy oraz systemów zarządzania i kontroli. Ponadto, Komisja przeprowadza regularne przeglądy działania systemów zarządzania i kontroli. W Polsce urzędnicy Komisji Europejskiej lub upoważnione przez nich zewnętrzne firmy audytorskie, prowadzą postępowanie kontrolne w obszarze wybranych programów operacyjnych uwzględniając w nich, w zależności od zakresu kontroli, instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące i wdrażające oraz instytucje wspólne (tj. Instytucję Płatniczą i organ odpowiedzialny za prowadzenie wrywkowych kontroli operacji), a także wybranych beneficjentów.

Zakres kontroli Komisji obejmuje: badanie opisów pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym, następnie skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, a także zapewnienie legalności i prawidłowości przedmiotowych operacji oraz prawidłowości wydatków zadeklarowanych do Komisji Europejskiej do sfinansowania. Kontroli poddawane są także procedury wyboru i zatwierdzania projektów, procedury raportowania o nieprawidłowościach, zasady zgodności przeprowadzania zamówień publicznych, wytyczne przekazywane do instytucji pośredniczących oraz beneficjentów, wypełnianie wymogów w zakresie promocji. Kontrole te mają na celu wskazanie ewentualnych braków i niedociągnięć. Przykładowo, audytorzy Komisji Europejskiej w przypadku Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich realizowanych w perspektywie finansowej 2004 - 2006 uznali, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1260/1999 oraz rozporządzeniu Komisji nr 438/2001²⁷ i dają wystarczający poziom pewności, że nieprawidłowości są wykrywane. Jednakże niektóre elementy tych systemów nie spełniały kryteriów zgodności, częstotliwości i szczegółowości określonych we wspomnianych rozporządzeniach²⁸. Zostały sformułowane zalecenia dotyczące m.in. przejrzystości procedur wyboru projektów, ograniczonych możliwości lub braku możliwości odwoływania się wnioskodawców od wyników wyboru projektów, funkcjonalności Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej

²⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz. U. L 63 z 03.03.2001).

²⁸ Sprawozdanie z audytu przeprowadzonego w okresie od 27 lutego do 3 marca 2006 r. dotyczące kontroli systemów (przedmiotowy audyt objął Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego); Sprawozdanie z audytu przeprowadzonego w okresie od 25 do 27 kwietnia 2007 r. Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK), a także usunięcia rozwiązań mogących przyczynić się do ograniczenia konkurencji.

Komisja Europejska przy udziale państwa członkowskiego odzyskuje kwoty, które wypłacono niesłusznie, czy to w wyniku błędu, nieprawidłowości, czy celowego oszustwa. Kwalifikowalność wydatków zapisanych w budżecie samej Komisji jest weryfikowana przez służby Komisji – a w przypadku zarządzania dzielonego przez służby państw członkowskich – na podstawie dokumentów uzupełniających określonych w stosowanych zasadach lub warunkach dotyczących poszczególnych dotacji. Państwa członkowskie zobowiązane są do składania Komisji Europejskiej regularnych sprawozdań o umorzeniu lub odzyskaniu wspólnotowych wkładów oraz o kwotach podlegających odzyskaniu. Przykładowo, korekty finansowe²⁹ wynikające z kontroli przeprowadzonych przez Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz związane z procesem zamknięcia programów, we wszystkich państwach członkowskich wyniosły w 2006 r. w ramach: Funduszu Spójności 93 mln euro, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 262 mln euro, Europejskiego Funduszu Społecznego 165 mln euro³⁰.

2.2. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF

Komisja Europejska utworzyła wewnątrz własnej struktury Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych³¹, tzw. OLAF. Jego działania obejmują: wykrywanie oszustw, sprzeniewierzeń subsydiów i uchylania się od zobowiązań podatkowych, które mają bezpośredni skutek dla budżetu Wspólnoty, a także zwalczanie korupcji i wszelkiej nielegalnej działalności, która godzi w interesy Wspólnoty.

Na podstawie otrzymanych informacji OLAF może zdecydować o wszczęciu jednego z czterech rodzajów postępowań:

- dochodzenie zewnętrzne (tj. kontrola lub inspekcja prowadzona przez OLAF w państwach członkowskich we współpracy z krajowymi służbami dochodzeniowymi, policją, władzami sądowymi i administracyjnymi w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty),

²⁹ Stosowane są po wykryciu indywidualnych bądź systemowych nieprawidłowości. Polegają na anulowaniu całości lub części wkładu Wspólnoty, który może być ponownie wykorzystany, po konsultacjach z Komisją, w ramach innego projektu.

³⁰ Komisja Europejska, Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2006.

³¹ Decyzja Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz. U. L 136 z 31.05.999, s.20.

- dochodzenie wewnętrzne (tj. kontrola prowadzona przez OLAF wewnątrz instytucji, służb i organów Wspólnoty w celu wykrywania oszustw szkodliwych dla budżetu UE oraz zdarzeń związanych z wypełnianiem obowiązków służbowych),
- działania koordynacyjne,
- lub wsparcie postępowań karnych.

Przykładowo, w 2007 r., na podstawie otrzymanych informacji w Biurze OLAF podjęto 543 decyzje, w tym 210 decyzji o wszczęciu dochodzenia, przy czym 36% stanowiły dochodzenia w sprawach wydatków bezpośrednich i pomocy zewnętrznej. Wzrasta liczba dochodzeń własnych OLAF-u (75%) i przewyższa ona liczbę spraw, w których OLAF udziela pomocy organom krajowym (25%). W 2007 r. zakończono 232 sprawy. Odsetek spraw zakończonych z zaleceniem podjęcia działań prowadzonych przez organy wymiaru sprawiedliwości wzrósł do 65% w stosunku do wszystkich spraw zakończonych. W wyniku dochodzeń prowadzonych przez OLAF odzyskano ponad 478 mln euro. Kwota ta dotyczy działań zakończonych w 2007 r. (około 203 mln euro) oraz działań następczych, które na koniec roku były nadal prowadzone (około 275 mln euro)³².

2.3. Europejski Trybunał Obrachunkowy

Głównym zadaniem ETO jest kontrola wykonania budżetu UE, tj. prawidłowości i zgodności z prawem wszystkich wydatków Unii oraz należytego zarządzania finansami. Jedną z kluczowych funkcji Trybunału jest przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie corocznego sprawozdania z kontroli finansowej za poprzedni rok budżetowy. Główną część sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu WE stanowi poświadczenie wiarygodności (tzw. DAS)³³ rocznych sprawozdań finansowych o wykonaniu budżetu Wspólnot Europejskich przygotowanych przez KE i inne instytucje unijne, a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń. Celem badania rzetelności rozliczeń jest uzyskanie uzasadnionej pewności, że wszystkie transakcje, aktywa i pasywa zostały całkowicie, poprawnie i dokładnie zarejestrowane w księgach rachunkowych oraz zaprezentowane w sprawozdaniach finansowych. Celem badania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń jest uzyskanie wystarczających dowodów na to, że transakcje leżące u podstaw rozliczeń,

jak również powiązane z nimi fundusze wspólnotowe, zostały dokładnie skalkulowane i otrzymane lub wydane zgodnie z przepisami i/lub postanowieniami wynikającymi z umów.

Z przeprowadzonych kontroli Trybunał opracowuje sprawozdania i opinie. Sprawozdania roczne zawierają główne wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli finansowych odnoszących się do danego roku budżetowego. Sprawozdania specjalne prezentują wyniki innych kontroli Trybunału – zwłaszcza kontroli wykonania zadań, oceniających oszczędność, wydajność i skuteczność wydatkowania środków przez Wspólnotę. Trybunał wykonuje kontrole dotyczące różnych tematów i publikuje sprawozdania specjalne z takich kontroli. Opublikowane raporty specjalne ETO³⁴ dotyczyły m.in.: osiagania rezultatów przez agencje UE, wdrożenia systemu kwot mlecznych w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., działań Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, skuteczności wydatków w ramach działań strukturalnych na oczyszczanie ścieków w okresach programowania 1994-1999 i 2000-2006. Ponadto Trybunał opiniuje projekty aktów prawnych mających wpływ na zarządzanie finansami. Sprawozdania i opinie z kontroli Trybunału są publikowane i oficjalnie przedstawiane przewodniczącym instytucji UE, w tym przewodniczącemu Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie roczne jest przesyłane do Komisji Budżetowej Rady, jak również do krajowych parlamentów oraz prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich.

Audytorzy ETO dokonują kontroli w instytucjach UE, państwach członkowskich oraz krajach otrzymujących pomoc od Unii, badając czy operacje finansowe zostały właściwie zarejestrowane i udokumentowane, legalnie i prawidłowo przeprowadzone oraz czy zarządzano nimi w sposób zapewniający oszczędność, wydajność oraz skuteczność. Misje kontrolne ETO w państwach członkowskich przeprowadzane są w siedzibach instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wydatkowanie środków, a także u beneficjentów i bezpośrednio na miejscu realizacji projektów.

³² Sprawozdanie z działalności Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., opublikowane na stronie internetowej OLAF pod adresem: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

³³ Poświadczenie wiarygodności Trybunału określane jest powszechnie za pomocą francuskiego akronimu DAS (Déclaration d'Assurance).

³⁴ Sprawozdania opublikowane są na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

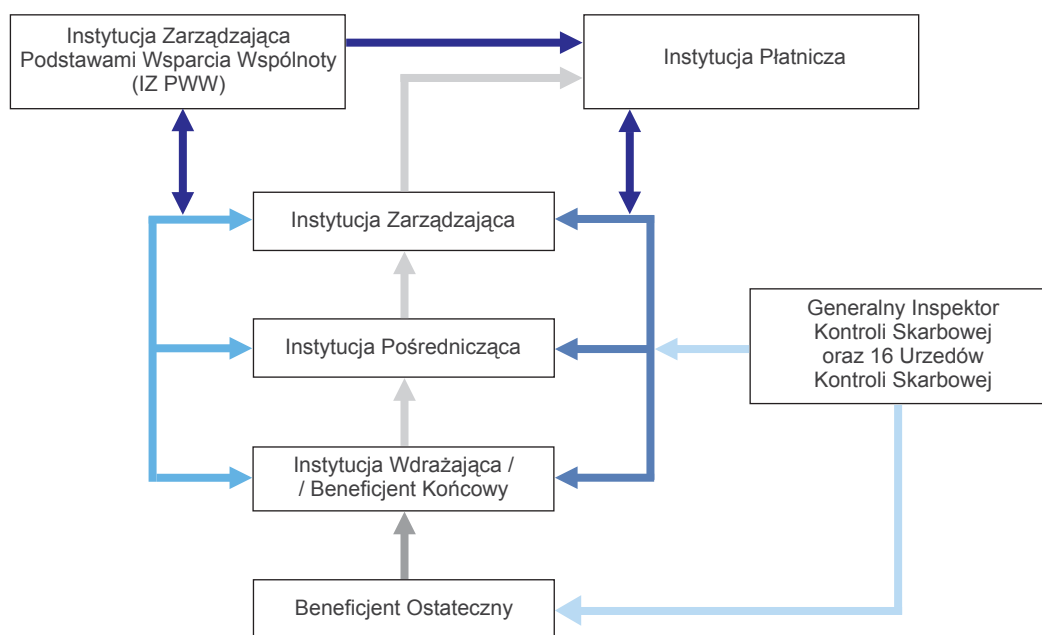
3. Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie środkami z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójność w Polsce




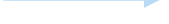


W systemie zarządzania programami operacyjnymi uczestniczą instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące i instytucje pośredniczące drugiego stopnia (instytucje wdrażające). Podstawową funkcję w systemie zarządzania poszczególnymi programami operacyjnymi pełnią instytucje zarządzające.

Na rysunku 3 i 4 przedstawiono system instytucjonalny podmiotów zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2004-2006 i 2007-2013.

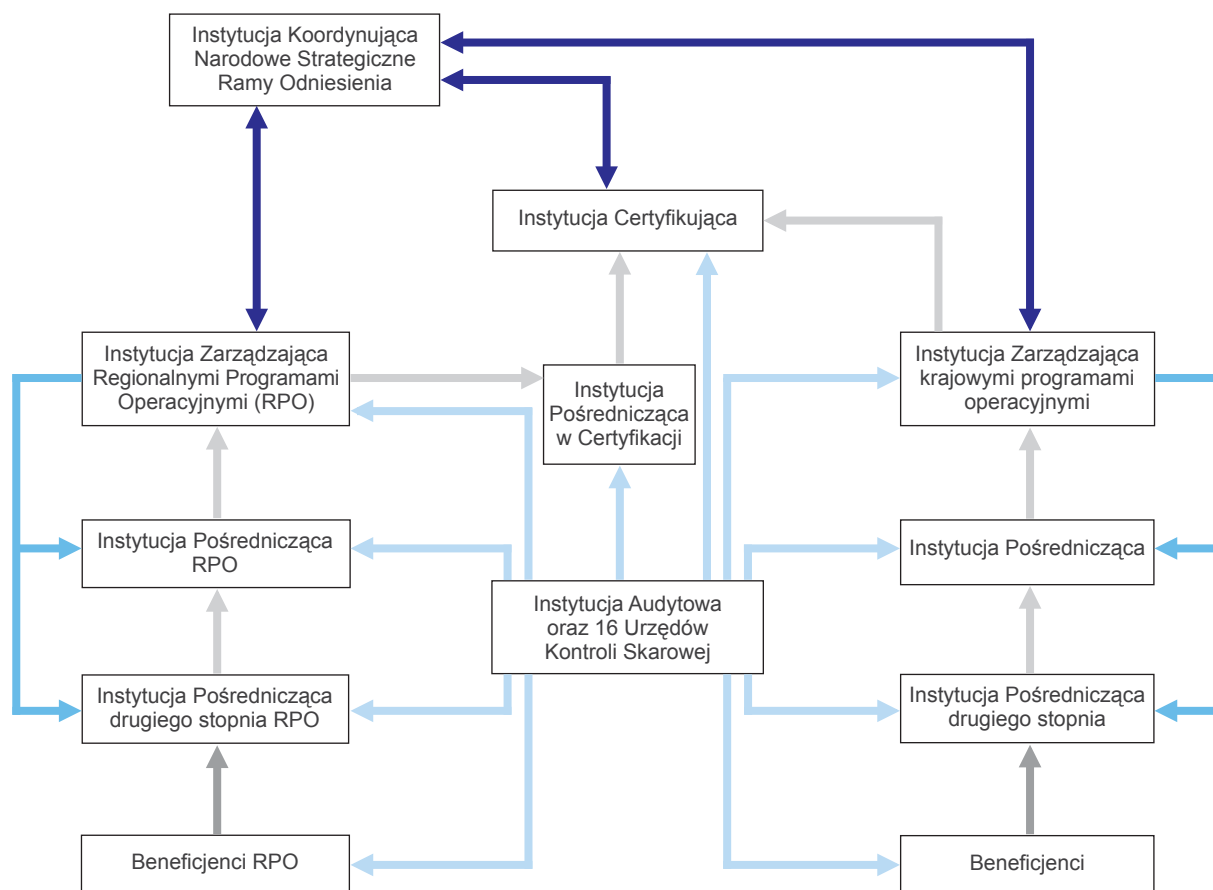
Rysunek nr 3






System instytucjonalny podmiotów zaangażowanych w zarządzanie i kontrolę programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2004-2006



-  Nadzór IZ PWW oraz Instytucji Płatniczej nad funkcjonowaniem systemu
-  Nadzór Instytucji Płatniczej nad przepływem środków finansowych
-  Nadzór Instytucji Zarządzającej nad systemem zarządzania i kontroli
-  Kontrola systemów, kontrola projektów
-  Certyfikacja, poświadczenie płatności
-  Wnioskowanie o płatność

System instytucjonalny podmiotów zaangażowanych w zarządzanie i kontrolę programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2007-2013



-  Nadzór IK NSRO nad systemem zarządzania i kontroli, przesyłanie informacji
-  Nadzór Instytucji Zarządzającej nad systemem zarządzania i kontroli
-  Audyt systemów, kontrola projektów
-  Certyfikacja, poświadczenie płatności
-  Wnioskowanie o płatność

3.1. Instytucja koordynująca zarządzanie programami operacyjnymi

Zadania związane z koordynacją realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty³⁵ w perspektywie finansowej 2004-2006 oraz zadania związane z koordynacją realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia³⁶ w perspektywie finansowej 2007-2013 wykonuje Minister Rozwoju Regionalnego. Koordynuje on zarządzanie programami operacyjnymi i jest odpowiedzialny za przekazywanie danych na temat postępów wdrażania oraz przebiegu wdrażania programów do Komisji Europejskiej oraz przeprowadzanie wraz z Komisją Europejską oceny w połowie okresu trwania programu i po jego zakończeniu. Do jego głównych zadań należy m.in.:

- przygotowanie systemu zbierania danych finansowych i rzeczowych, które posłużą do przygotowania wskaźników monitorowania i oceny,
- zagwarantowanie, że wszystkie instytucje biorące udział w zarządzaniu i wdrażaniu pomocy zachowują oddzielny system rachunkowości dla środków strukturalnych albo odpowiedni kod księgowy oraz zagwarantowanie prawidłowości operacji finansowych w ramach pomocy w szczególności poprzez wdrożenie systemu kontroli wewnętrznej,
- informowanie Komisji Europejskiej o wszelkich nieprawidłowościach w wykorzystaniu środków strukturalnych oraz gwarantowanie, że wspólnotowe zasady zawierania kontraktów publicznych oraz przekazywania informacji o nich będą stosowane,
- przygotowanie i wdrożenie planu działań w zakresie informacji i promocji Podstaw Wsparcia Wspólnoty i Narodowej Strategii Spójności.

3.2. Instytucje Zarządzające realizacją poszczególnych programów operacyjnych

Instytucja Zarządzająca jest odpowiedzialna za skuteczne i prawidłowe przygotowanie i realizację programu operacyjnego. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁷, Instytucją Zarządzającą jest minister lub w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa. Realizacja każdego programu operacyjnego przez Instytucję Zarządzającą nadzorowana jest przez Komitet Monitoru-

jący³⁸ dany program operacyjny. Zakres zadań instytucji zarządzającej programem operacyjnym obejmuje m.in.:

- przygotowanie dokumentów programowych oraz zbieranie danych statystycznych i finansowych na temat postępów wdrażania oraz przebiegu realizacji projektów w ramach danego programu operacyjnego i przekazywanie ich instytucji koordynującej zarządzanie programami oraz Komisji Europejskiej,
- powołanie Komitetu Monitorującego, kierowanie jego pracą i zapewnienie mu wymaganych dokumentów, umożliwiających monitorowanie wdrażania programu,
- zapewnienie zgodności realizacji programu z politykami wspólnotowymi, w tym zagwarantowanie stosowania wspólnotowych zasad zawierania kontraktów publicznych,
- dokonywanie oceny postępów realizacji programu na podstawie sprawozdań,
- zapewnienie przygotowania i wdrożenia planu działań w zakresie informacji i promocji danego programu operacyjnego,
- przygotowanie rocznych raportów na temat wdrażania programu operacyjnego oraz zbieranie informacji o nieprawidłowościach,
- przeprowadzenie (wspólnie z Komisją Europejską i instytucją zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty) oceny danego programu operacyjnego po zakończeniu jego realizacji oraz na bieżąco inicjowanie badań nad efektywnością wykorzystywanych instrumentów systemu wdrażania,
- wdrożenie systemu zarządzania i kontroli.

3.3. Instytucje Pośredniczące

W zakresie powierzonym im przez Instytucję Zarządzającą w drodze porozumienia odpowiadają one za zarządzanie poszczególnymi częściami programów operacyjnych oraz nadzór nad przebiegiem realizacji poszczególnych Priorytetów lub Działań w ramach programów operacyjnych. Instytucja zarządzająca programem operacyjnym ponosi pełną odpowiedzialność za skuteczność i prawidłowość zarządzania programem w wypadku oddelegowania zadań do instytucji pośredniczących. Instytucje Pośredniczące wykonują zadania kontrolno-koordynujące polegające na agregowaniu informacji/danych na poziomie Priorytetu albo Działania. Do ich zadań należy w szczególności:

- przygotowanie sprawozdań z realizacji Priorytetów, Działań,

³⁵ *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2003 r. oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 22 czerwca 2004 r.

³⁶ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* zwane również Narodową Strategią Spójności, dokument zatwierdzony decyzją Komisji nr CCI 2007PL16UNS001 z dnia 7 maja 2007 r.

³⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.).

³⁸ Komitety Monitorujące są powoływane w celu zapewnienia właściwej efektywności i jakości wdrażania programów współfinansowanych ze środków unijnych poprzez m.in. analizowanie i zatwierdzanie kryteriów przekazania dofinansowania, okresowego kontrolowania postępu w zakresie osiągania szczegółowych celów, analizowanie rezultatów wdrażania programów.

- podejmowanie decyzji o współfinansowaniu wybranego do realizacji projektu oraz podpisywanie umów z beneficjentami,
- weryfikacja i zatwierdzanie wniosków o płatność,
- gromadzenie informacji o wykrytych nieprawidłowościach,
- prowadzenie kontroli realizowanych projektów i przekazywanie wyników tej kontroli do instytucji zarządzającej programem,
- opracowanie rocznych i wieloletnich prognoz wydatków.

3.4. Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia / Instytucje Wdrażające

Są to instytucje odpowiedzialne za zawieranie i rozliczanie umów z beneficjentami, mające kompetencje i doświadczenie w realizacji odpowiednich przedsięwzięć w obszarze powierzonym im przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą. Odpowiedzialne są m.in. za:

- przyjmowanie i formalną kontrolę zgodności składanych wniosków o dofinansowanie projektu z ustalonymi procedurami,
- wybór projektów do współfinansowania i podpisywanie umów z projektodawcami,
- monitorowanie realizacji poszczególnych projektów,
- weryfikację wykorzystania środków przez projektodawców, w tym kontrolę na miejscu u beneficjenta.

3.5. Instytucje odpowiedzialne za certyfikowanie wydatków zgłaszanych do Komisji Europejskiej

Instytucja Płatnicza w perspektywie finansowej 2004-2006 i Instytucja Certyfikująca w perspektywie finansowej 2007-2013 odpowiedzialne są za przygotowanie i przedkładanie do KE deklaracji wydatków i wniosków o płatność. Poświadczają one, że deklaracje wydatków i wnioski o płatność przygotowane zostały na bazie wiarygodnych systemów księgowych oraz że zadeklarowane wydatki są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi, a także że zostały poniesione w związku z operacjami wybranymi do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do danego programu operacyjnego.

3.6. Instytucja Audytowa

Zadania Instytucji Audytowej, utworzonej w perspektywie finansowej 2007-2013, wykonuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, za pośrednictwem wyodrębnionej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów

oraz 16 urzędów kontroli skarbowej. Instytucja Audytowa odpowiedzialna jest za ogół prac związanych z wydaniem zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli programów finansowanych ze środków z budżetu UE spełniają wymogi prawa wspólnotowego. Jest także odpowiedzialna za prowadzenie pogłębionej kontroli finansowej w całym systemie wdrażania środków strukturalnych. Ponadto, do jej zadań należy m.in.:

- zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli środków z budżetu UE,
- prowadzenie audytów projektów na próbie, w celu weryfikacji zgłoszonych wydatków do refundacji przez Komisję Europejską,
- przedstawienie Komisji Europejskiej strategii audytu obejmującej podmioty dokonujące audytów, stosowaną metodologię, metody kontroli wyrywkowej dla potrzeb audytu oraz plan audytu,
- przygotowanie raportu z audytu zgodności z art. 58-62 rozporządzenia Rady 1083/2006 systemu zarządzania i kontroli,
- wydawanie opinii na podstawie kontroli i audytów przeprowadzonych na jej odpowiedzialność w kwestii tego, czy systemy zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych funkcjonują skutecznie, tak aby dawać racjonalne zapewnienie, że deklaracje wydatków przedstawione KE są prawdziwe, oraz aby dawać tym samym zapewnienie, że transakcje będące ich podstawą są zgodne z prawem i prawidłowe.

3.7. Zasady finansowania projektów z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności³⁹

Komisja Europejska przekazuje przyznane Polsce środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w formie płatności zaliczkowych, płatności okresowych i płatności salda końcowego. Środki wpływają na wyodrębnione rachunki bankowe, prowadzone w euro i zarządzane są przez Ministra Finansów. Środki z tych rachunków, po przewalutowaniu na złote, przekazywane są na centralny rachunek dochodów budżetu państwa na podstawie dyspozycji Ministra Finansów i stanowią dochód budżetu państwa.

³⁹ Podstawy prawne dla dokonywania płatności i rozliczeń zostały określone m.in. w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych wydanym na podstawie art. 208 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Realizacja programów operacyjnych (w tym ponoszenie wydatków przez państwowe jednostki budżetowe oraz dofinansowanie środkami publicznymi programów regionalnych i projektów realizowanych przez inne podmioty) możliwa jest dzięki zapewnieniu niezbędnych środków w budżecie państwa. W przypadku ogólnokrajowych programów operacyjnych instytucje pośredniczące oraz instytucje pośredniczące drugiego stopnia/instytucje wdrażające będące państwowymi jednostkami budżetowymi finansują zarówno swoje wydatki, jak i dokonują płatności na rzecz beneficjentów (niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi) ze środków przewidzianych w części budżetowej właściwego dysponenta. W ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, dotacje rozwojowe przeznaczone na realizację projektów (ujęte w kontraktach wojewódzkich zawartych przez Ministra Rozwoju Regionalnego z samorządami województw), przekazywane są do samorządów województw głównie z części 34 – *Rozwój regionalny* budżetu państwa. W tym przypadku samorzady województw pełnią funkcję Instytucji Zarządzających RPO i Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu PO KL i to one przekazują dalej środki beneficjentom programów (także w formie dotacji rozwojowej), którymi mogą być m.in. jednostki samorządu terytorialnego.

Środki przekazywane są beneficjentowi na podstawie umowy o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu po weryfikacji złożonego przez niego wniosku o płatność. W przypadku dofinansowania projektu w formie zaliczki możliwe jest przekazanie środków na podstawie samej umowy o dofinansowanie. Szczegółowe zasady, tryb i terminy przekazywania środków beneficjentom oraz rozliczania środków przez beneficjentów określa umowa lub decyzja o dofinansowaniu projektu.

Jeżeli złożony przez beneficjenta wniosek o płatność zawiera błędy formalne, rachunkowe lub merytoryczne, instytucja dokonująca weryfikacji wniosku wzywa beneficjenta do uzupełnienia lub poprawienia wniosku. Instytucja dokonująca weryfikacji wniosku nie może poprawiać lub uzupełniać:

- zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione i objęte wnioskiem wydatki, o ile nie dotyczy to oczywistych omyłek pisarskich i omyłek rachunkowych,
- załączonych kserokopii dokumentów potwierdzających poniesione wydatki, o ile nie dotyczy to oczywistych omyłek w opisie załączonych kserokopii dokumentów.

Instytucja zarządzająca, pośrednicząca lub instytucja pośrednicząca drugiego stopnia (instytucja wdrażająca) poświadczają kwotę wydatków kwalifikowanych poniesionych przez beneficjenta. Zatwierdzając kwoty do wypłaty uwzględnia się wielkość dokonanych płatności na rzecz beneficjenta celem zachowania poziomu dofinansowania ustalonego w umowie o dofinansowanie lub decyzji. Zatwierdzone wnioski o płatność od beneficjentów stanowią podstawę do sporządzenia dokumentu *Poświadczenie i deklaracja wydatków*. Jeżeli system wdrażania programu operacyjnego przewiduje funkcję instytucji pośredniczącej drugiego stopnia/instytucji wdrażającej, wówczas instytucja pośrednicząca drugiego stopnia/instytucja wdrażająca przekazuje *Poświadczenie i deklarację wydatków* do instytucji pośredniczącej. Instytucja pośrednicząca sporządza i przekazuje *Poświadczenie i deklarację wydatków* do instytucji zarządzającej, która uzgadnia je z instytucją pośredniczącą i z instytucją certyfikującą. Instytucja Certyfikująca na podstawie otrzymanych dokumentów opracowuje i przedkłada Komisji Europejskiej *Poświadczenie i deklarację wydatków* oraz wniosek o płatność okresową⁴⁰.

⁴⁰ Szerzej: Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń, Warszawa 24 września 2007 r. (www.mrr.gov.pl).

4. System realizacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

4.1. System realizacji Narodowego Planu Rozwoju w perspektywie finansowej 2004-2006

Narodowy Planu Rozwoju 2004-2006 (NPR)⁴¹ określał cele rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągnięcia. Plan zawierał m.in.:

- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, w tym zróżnicowań regionalnych,
- cel główny i cele szczegółowe rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,
- kierunki rozwoju, w ramach których określa się programy i strategię wykorzystania Funduszu Spójności,
- szacunkowy plan finansowy,
- wieloletnie limity środków finansowych przeznaczonych na realizację kontraktów wojewódzkich,
- kryteria wyboru beneficjentów,
- system zarządzania i realizacji Planu.

4.1.1. Programy Operacyjne

Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 był realizowany poprzez uzgodnione z Komisją Europejską *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* oraz wynikające z tego dokumentu sektorowe programy operacyjne (SPO): *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich, Transport, Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* oraz *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* oraz program *Pomoc Techniczna*.

Polityka spójności, programowana w ramach *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, realizowana była nie tylko przez wdrażanie ww. programów operacyjnych, ale również poprzez projekty współfinansowane z *Funduszu Spójności* – obejmujące inwestycje infrastrukturalne o wartości powyżej 10 mln euro w sektorze transportu i środowiska, a także poprzez dwie Inicjatywy Wspólnotowe *Interreg*⁴² oraz *Equal*⁴³ (finansowane z funduszy strukturalnych).

⁴¹ Sposób wdrażania NPR określa ustawa o NPR 2004-2006 (Dz. U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1206).

⁴² *Interreg* - Inicjatywa UE, wspierająca współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.

⁴³ *Equal* – Inicjatywa UE, wspierająca projekty mające na celu współpracę ponadnarodową służącą promowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

Za przygotowanie i zarządzanie programami operacyjnymi realizowanymi w ramach *Podstaw Wsparcia Wspólnoty* na początku okresu programowania odpowiedzialni byli trzej ministrowie: Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Infrastruktury. W związku z utworzeniem w październiku 2005 r. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które powołane zostało m.in. w celu obsługi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego odpowiedzialnego za zarządzanie środkami pomocowymi Unii Europejskiej, zadania instytucji zarządzających większością programów operacyjnych, w tym również *Funduszem Spójności* oraz Inicjatywami *Interreg* i *Equal*, zostały przeniesione do tego ministerstwa. Obecnie w strukturze Ministerstwa Rozwoju Regionalnego znajdują się jednostki organizacyjne wykonujące zadania instytucji zarządzającej (którą pełni Minister Rozwoju Regionalnego) *SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Transport, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* oraz *PO Pomoc Techniczna*. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi był natomiast instytucją zarządzającą *SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* oraz *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*.

Poza instytucjami zarządzającymi, w proces zarządzania i kontroli zaangażowane były też inne podmioty pełniące funkcje Instytucji Pośredniczących lub Instytucji Wdrażających (realizujące zadania w zakresie powierzonym im przez instytucje zarządzające):

1. W *SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw* (SPO WKP), współfinansowanym z *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (EFRR), w realizacji poszczególnych priorytetów programu udział brały trzy Instytucje Pośredniczące, tj. Minister Gospodarki, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Minister Środowiska. W strukturach tych ministerstw wyodrębniono komórki organizacyjne, które odpowiedzialne były za wykonywanie zadań Instytucji Pośredniczącej. We wdrażaniu programu uczestniczyło także pięć Instytucji Wdrażających, którymi byli Minister Gospodarki, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.
2. W *SPO Rozwój Zasobów Ludzkich* (SPO RZL), współfinansowanym ze środków *Europejskiego*

Funduszu Społecznego (EFS), funkcje Instytucji Pośredniczących dla poszczególnych priorytetów w ramach programu pełnił Minister Rozwoju Regionalnego, przy pomocy wyodrębnionego wydziału w Departamencie Zarządzania EFS, oraz Minister Edukacji Narodowej. We wdrażaniu poszczególnych priorytetów programu uczestniczyły także następujące Instytucje Wdrażające: Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Edukacji Narodowej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz 16 Wojewódzkich Urzędów Pracy.

3. W *SPO Transport (SPOT)*, współfinansowanym ze środków EFRR, Minister Rozwoju Regionalnego delegował część zadań związanych z realizacją programu do Instytucji Pośredniczącej, której funkcje pełnił Minister Infrastruktury. Dla tego programu nie określono Instytucji Wdrażających.
4. W *Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, współfinansowanym w części ze środków EFRR (I i III Priorytet), a w części ze środków EFS (II Priorytet), Instytucja Zarządzająca oddelegowała część zadań do 16 Wojewodów, którzy pełnili funkcję Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu. Dla części działań realizowanych w ramach programu zadania Instytucji Wdrażającej zostały oddelegowane do samorządów 16 województw, a wykonywały je Urzędy Marszałkowskie i Wojewódzkie Urzędy Pracy.
5. W *Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna (POPT 2004-2006)*, współfinansowanym ze środków EFRR, działania realizowane w ramach programu miały przyczynić się do zapewnienia przejrzystego i sprawnego systemu wdrażania przyznanych Polsce środków z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006. Minister Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny za zarządzanie programem, realizował swoje zadania przy pomocy Departamentu Pomocy Technicznej i Programów Pomocowych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Dla programu nie ustanowiono Instytucji Pośredniczących.
6. W *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO Restrukturyzacja)*, współfinansowanym ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), zadania Instytucji Zarządzającej programem realizował Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dla programu nie wyznaczono Instytucji Pośredniczących, natomiast zadania Instytucji Wdrażających dla poszczególnych priorytetów i działań wykonywały samorządy

16 województw, a także Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR) oraz Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).

7. W *SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (SPO Rybołówstwo)*, współfinansowanym ze środków *Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIWR)*, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi był odpowiedzialny za zarządzanie programem. Dla programu nie określono Instytucji Pośredniczących, natomiast zadania Instytucji Wdrażających dla większości priorytetów i działań pełniła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a dla priorytetu pomocy technicznej – bezpośrednio Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Do realizacji w Polsce założeń polityki spójności na lata 2004-2006 oprócz programów operacyjnych przyczyniały się także programy tzw. inicjatyw wspólnotowych. Inicjatywy wspólnotowe były to dodatkowe instrumenty pomocy wykorzystywane do finansowania zadań ważnych dla funkcjonowania całej Unii Europejskiej⁴⁴. Opracowane przez Komisję Europejską Inicjatywy wspólnotowe były realizowane na szczeblu krajowym poprzez uzgodnione z Komisją programy inicjatyw wspólnotowych:

1. *Programy Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A* współfinansowane były ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W ramach tej inicjatywy realizowanych było równoległe siedem programów, które posiadały indywidualne struktury zarządzania oraz procedury aplikowania i wdrażania. W ramach *Interreg III A* Polska brała udział w pięciu programach dwustronnych, tj. Polska-Brandenburgia, Polska-Czechy, Polska-Meklemburgia Pomorze Przednie, Polska-Saksonia, Polska-Słowacja oraz dwóch programach trójstronnych, tj. Polska-Białoruś-Ukraina, Polska-Litwa-Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki). Minister Rozwoju Regionalnego, przy pomocy wyodrębnionego w MRR Departamentu Współpracy Terytorialnej, realizował zadania Instytucji Zarządzającej dla dwóch programów *Interreg III A* oraz zadania Koordynatora Krajowego dla pięciu programów zarządzanych przez partnerów zagranicznych.
2. *Program Inicjatywy Wspólnotowej Equal* określał cele, zakres tematyczny i system wdrażania Inicjatywy *Equal* w Polsce w latach 2004-2006. Program ten był współfinansowany ze środków *Europejskiego Funduszu Społecznego*. Za zarządzanie *Inicjatywą Wspólnotową Equal* w Polsce odpowiadał Minister Rozwoju Regionalnego. Projekty *Equal* wyłonione w drodze konkursu, realizowane były

⁴⁴ A. Gajda, „Spójność gospodarcza i społeczna” [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 662.

nie przez pojedynczych projektodawców, ale przez tzw. Partnerstwa na rzecz Rozwoju, tj. kilka instytucji lub organizacji realizujących projekt w ramach wspólnie uzgodnionych celów. Zadania Instytucji Wdrażającej wykonywała tzw. Krajowa Struktura Wsparcia ustanowiona w strukturze Fundacji „Fundusz Współpracy”.

4.1.2. Fundusz Spójności

Fundusz Spójności został utworzony w celu wspierania działań na rzecz zmniejszania różnic w poziomie gospodarczo-społecznym krajów i regionów Unii Europejskiej. Różnice w poziomie ekonomicznym pojawiły się wraz z przyjmowaniem do Unii kolejnych państw członkowskich, których poziom rozwoju gospodarczego odbiegał od państw najbardziej rozwiniętych. W dalszej perspektywie zapewnienie równowagi gospodarczej i społecznej krajów członkowskich wiązało się z planami wprowadzenia unii gospodarczo-walutowej.

Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z *Funduszu Spójności* ma zasięg krajowy, a nie, jak w przypadku funduszy strukturalnych regionalny. Celem nadrzędnym funduszu jest wzmocnienie spójności społecznej i gospodarczej Unii poprzez finansowanie dużych projektów tworzących spójną całość w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury transportowej. Pomoc Unii Europejskiej dla sektora środowiska i sektora transportu odzwierciedla zasadę trwałego i zrównoważonego rozwoju. Polega ona na zwiększaniu produktywności i konkurencyjności gospodarki głównie poprzez rozwój infrastruktury transportowej, lecz zarazem nie kosztem środowiska i jego zasobów. *Fundusz Spójności* współfinansuje przede wszystkim projekty służące rozwojowi infrastruktury publicznej. Pomiędzy projektami z zakresu ochrony środowiska i infrastruktury transportowej musi być zachowana równowaga podziału funduszy na poziomie 50% dla każdego sektora.

Sposób wydatkowania środków *Funduszu Spójności* w Polsce na lata 2004-2006 został określony w *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności*⁴⁵. Zgodnie z obowiązującym systemem wdrażania projekty *Funduszu Spójności* realizowane są do końca 2010 roku. Zadania związane z zarządzaniem *Funduszem Spójności* realizuje Minister Rozwoju Regionalnego, który oddelegował część zadań do następujących

Instytucji Pośredniczących pierwszego szczebla i/lub drugiego szczebla: w sektorze transportu – Ministra Infrastruktury, natomiast w sektorze ochrony środowiska – Ministra Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zadania związane z realizacją projektów pełnią: w sektorze transportu – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., a w sektorze ochrony środowiska – jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, przedsiębiorstwa komunalne, Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej i inne podmioty publiczne.

4.2. System realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w perspektywie finansowej 2007-2013 w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Cele określone w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia* (NSRO)⁴⁶ są realizowane za pomocą pięciu krajowych programów operacyjnych:

- *Infrastruktura i Środowisko* (PO IiŚ),
- *Innowacyjna Gospodarka* (PO IG),
- *Kapitał Ludzki* (PO KL),
- *Rozwój Polski Wschodniej* (PO RPW),
- *Pomoc Techniczna* (POPT),

oraz 16 regionalnych programów operacyjnych, a także programów *Europejskiej Współpracy Terytorialnej* (EWT). Programy krajowe zarządzane są przez Ministra Rozwoju Regionalnego, natomiast programy regionalne – przez Zarządy Województw.

Funkcję Instytucji Zarządzającej dla wszystkich pięciu krajowych programów operacyjnych pełni Minister Rozwoju Regionalnego. W związku z tym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego utworzone zostały odrębne departamenty wykonujące zadania Instytucji Zarządzającej oddzielnie dla każdego z pięciu ww. programów operacyjnych. Poza wyżej wymienionymi instytucjami uczestniczącymi w realizacji wszystkich pięciu krajowych programów operacyjnych, w proces wdrażania zaangażowane są też inne podmioty pełniące funkcje instytucji pośredniczących pierwszego i/lub drugiego stopnia:

1. W *Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko*, finansowanym z *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (EFRR) i *Funduszu*

⁴⁵ Strategia została przyjęta rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 z dnia 30 lipca 2004 r. Rozporządzenie weszło w życie 11 sierpnia 2004 r. (Dz. U. Nr 176, poz. 1827).

⁴⁶ Dokument strategiczny określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych w Polsce na lata 2007-2013. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, zostały zatwierdzone decyzją Komisji nr CCI 2007PL16UNSO01 z dnia 7 maja 2007 r.

Spójności (FS), w realizacji programu oprócz Instytucji Zarządzającej uczestniczy sześć Instytucji Pośredniczących pierwszego stopnia, odpowiadających za wdrażanie poszczególnych osi priorytetowych, tj.: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W ramach systemu instytucjonalnego niniejszego programu operacyjnego ustanowionych zostało również 25 Instytucji Pośredniczących drugiego stopnia (państwowe jednostki budżetowe i państwowe osoby prawne).

2. W *Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka*, finansowanym z EFRR, w realizacji poszczególnych priorytetów programu udział biorą trzy Instytucje Pośredniczące, tj. Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W strukturach tych ministerstw wyodrębniono komórki organizacyjne, które są odpowiedzialne za wykonywanie zadań Instytucji Pośredniczącej pierwszego stopnia. We wdrażaniu programu uczestniczy także pięć Instytucji Pośredniczących drugiego stopnia, którymi są państwowe agencje i państwowe jednostki budżetowe.
3. W *Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki*, finansowanym ze środków *Europejskiego Funduszu Społecznego* (EFS) (podzielonym na dwa komponenty: krajowy i regionalny), w ramach komponentu krajowego działają trzy Instytucje Pośredniczące pierwszego stopnia, których zadania wykonują komórki organizacyjne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W ramach komponentu krajowego zadania wykonuje również siedem Instytucji Pośredniczących drugiego stopnia, którymi są Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Zdrowia oraz inne państwowe jednostki organizacyjne. W przypadku komponentu regionalnego system realizacji tego programu operacyjnego różni się w poszczególnych województwach i obejmuje Instytucje Pośredniczące pierwszego stopnia (urzędy marszałkowskie lub wojewódzkie urzędy pracy) albo też zakłada funkcjonowanie Instytucji Pośredniczących drugiego stopnia (wojewódzkie urzędy pracy bądź jednostki budżetowe samorządu województwa).
4. W *Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej*, finansowanym z EFRR, funkcję Instytucji Pośredniczącej dla wszystkich osi priorytetowych programu, za wyjątkiem osi Pomoc techniczna (za którą

odpowiada bezpośrednio Instytucja Zarządzająca), pełni Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, która jest jednostką podlegającą Ministrowi Gospodarki. W systemie instytucjonalnym nie ustanowiono innych Instytucji Pośredniczących.

5. W *Programie Operacyjnym Pomoc Techniczna*, finansowanym z EFRR, system realizacji jest uproszczony i nie zostały powołane Instytucje Pośredniczące.

Cele określone w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013* realizowane są również za pomocą 16 *Regionalnych Programów Operacyjnych*, współfinansowanych z EFRR, realizowanych przez samorządy poszczególnych województw. Funkcję Instytucji Koordynującej realizację tych programów pełni Minister Rozwoju Regionalnego. Funkcję Instytucji Zarządzającej dla regionalnego programu operacyjnego pełni Zarząd Województwa, obsługiwany przez Urząd Marszałkowski. Systemy instytucjonalne poszczególnych regionalnych programów operacyjnych zakładają możliwość ustanowienia Instytucji Pośredniczących pierwszego i drugiego stopnia i różnią się od siebie w zależności od regionu. Instytucje Pośredniczące pierwszego stopnia ustanowiono w przypadku czterech regionalnych programów operacyjnych (po jednej dla każdego z nich, są nimi: samorządowa agencja, samorządowe osoby prawne i samorządowa jednostka budżetowa). W ramach pięciu regionalnych programów operacyjnych ustanowiono Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia (samorządowe agencje i samorządowe jednostki budżetowe).

5. Wyniki kontroli NIK dotyczące zarządzania programami operacyjnymi i realizacji projektów współfinansowanych ze środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z alokacji na lata 2004-2006

Kontrole prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 2004 r. do końca 2008 r. miały na celu przede wszystkim ocenę przygotowania administracji publicznej do zarządzania i wydatkowania środków unijnych, stopnia realizacji wybranych programów operacyjnych w zakresie postępu finansowego i rzeczowego, funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli ustanowionych dla niektórych programów operacyjnych, a także prawidłowości realizacji projektów przez beneficjentów, w tym oceny ich systemów kontroli wewnętrznej.

Najwyższa Izba Kontroli formułowała wnioski pokontrolne dotyczące m.in.:

- potrzeby uproszczenia przez Instytucje Zarządzające procedur zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych,
- zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych i zmniejszenie fluktuacji pracowników zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie funduszy unijnych,
- poprawy współpracy i usprawnienia koordynacji działań administracji publicznej,
- przestrzegania ustanowionych w urzędach administracji publicznej procedur kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia należytego przebiegu procesów realizacji zadań i wydatkowania środków publicznych,
- przestrzegania przez projektodawców przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony środowiska przy realizacji projektów infrastrukturalnych,
- przygotowywania i przeprowadzania przez zamawiających postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z należytą starannością, wyeliminowania błędów uzasadniających protesty wykonawców oraz unieważnianie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

W wyniku działań naprawczych oraz realizacji wniosków pokontrolnych NIK, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało i wdrożyło *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, przyjęty przez Radę Ministrów 6 grudnia 2005 r. System zarządzania i kontroli środków unijnych został usprawniony. Podjęte zostały także działania mające na celu usunięcie uchybień i nieprawidłowości.

W 2008 r. rozpoczął się proces zamykania pomocy finansowej w ramach perspektywy finansowej 2004-2006.

NIK po kontroli *przygotowania instytucji do zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych 2004-2006 na przykładzie Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*⁴⁷ oceniła pozytywnie działania organizacyjne, monitorujące i kontrolne związane z zakończeniem realizacji projektów oraz raportowaniem o nieprawidłowościach, podjęte przez Instytucję Zarządzającą tym programem (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Wnioski NIK dotyczyły: kontynuowania działań w celu terminowego sporządzenia i przekazania Komisji Europejskiej dokumentów niezbędnych do zamknięcia pomocy; opracowania wytycznych kontroli trwałości rezultatów projektów i prowadzenia tych kontroli; monitorowania działań w celu odzyskania od beneficjentów nienależnie pobranych środków.

5.1. Przygotowanie administracji publicznej do zarządzania programami operacyjnymi

W opinii NIK, w początkowym okresie perspektywy finansowej 2004-2006 administracja publiczna nie była w pełni przygotowana do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wskazywały na to opóźnienia we wdrażaniu projektów, opracowaniu podręczników procedur wdrażania i kontroli funduszy oraz nienależna współpraca pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Podstawowe – stwierdzone w trakcie badań kontrolnych – nieprawidłowości w zakresie przygotowania administracji do zarządzania programami operacyjnymi podzielić można na cztery zasadnicze obszary:

- opóźnienia w opracowaniu aktów prawnych i dokumentów programowych,
- niewystarczający stan kadr administracji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie programami operacyjnymi,
- niezadowalająca współpraca i koordynacja działań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie w ramach poszczególnych programów operacyjnych,
- opóźnienia we wdrożeniu Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli (SIMIK).

Nieprawidłowości te ilustrują przedstawione poniżej wyniki wybranych kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2004-2008.

⁴⁷ Kontrola rozpoznawcza, NIK, październik 2008 r.

5.1.1. Opóźnienia w opracowaniu aktów prawnych i dokumentów programowych

Na początku wykorzystania środków (lata 2004-2005) opóźnienia w opracowaniu niektórych aktów prawnych oraz dokumentów programowych spowodowały spiętrzenia prac i kolejne opóźnienia na dalszych etapach wdrażania programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych. Przykładowo kontrola wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)⁴⁸ wykazała zbyt późne przyjęcie podstawowych dokumentów programowych, w tym programu operacyjnego ZPORR i uzupełnienia programu oraz opóźnienia w opracowaniu procedur i wytycznych (np. procedury dotyczące oceny projektów zostały opracowane przez instytucje dopiero po przeprowadzeniu pierwszych konkursów). Powodowało to dalsze opóźnienia w rozpoczęciu naboru oraz procesu oceny i wyboru wniosków projektowych składanych przez beneficjentów. W konsekwencji opóźniło się podpisywanie umów o dofinansowanie projektu oraz rozpoczęcie realizacji projektu przez beneficjenta. Miało to bezpośredni wpływ na niski stan zaawansowania wykorzystania ZPORR w 2005 r. Minister Rozwoju Regionalnego w związku z wnioskiem NIK dotyczącym kontynuowania działań mających na celu uproszczenie i uelastycznienie procedur zarządzania Programem poinformował, iż w sposób stały analizuje wdrażanie Programu pod kątem możliwości identyfikowania czynników powodujących przedłużenie procesu wdrażania i na bieżąco we współpracy z instytucjami regionalnymi wprowadza uproszczenia systemu, np. w Priorytecie II w zakresie przepływów finansowych.

Kontrola wykorzystania środków wspólnotowych z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa na restrukturyzację rybołówstwa morskiego⁴⁹ wykazała opóźnienia w wydawaniu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeń wykonawczych dotyczących wdrażania SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb. Nie wykorzystano dostępnego do końca 2004 r. wsparcia finansowego na budowę nowych jednostek rybackich w ramach Priorytetu II *Odnowa i modernizacja floty rybackiej* Działanie 2.1. *Budowa nowych statków rybackich*. Wynikało to z niewydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzenia określającego wzór umowy o dofinansowanie projektu dla tego Działania.

⁴⁸ „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego” (ZPORR) NIK, kwiecień 2006 r.

⁴⁹ „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków wspólnotowych z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa na restrukturyzację rybołówstwa morskiego” NIK, czerwiec 2006 r.

Wzór umowy⁵⁰ został opublikowany w styczniu 2005 r., gdy dostępność pomocy upłynęła. Wobec niewykorzystania środków przeznaczonych na budowę nowych statków Komitet Monitorujący przesunął środki z Działania 2.1. do Działania 2.2. *Modernizacja istniejących statków rybackich*.

Badając przygotowanie administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności⁵¹ NIK w 2005 r. zwracała uwagę, iż przepisy krajowe nie były w pełni dostosowane do przepisów prawa wspólnotowego w zakresie ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, wymaganych w przypadku projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności. W konsekwencji Komisja Europejska w grudniu 2004 r. zatwierdziła warunkowo 26 projektów zgłoszonych przez Polskę do dofinansowania z Funduszu Spójności. Kontrola ta pokazała, że Komisja Europejska rygorystycznie egzekwuje przepisy dotyczące ochrony środowiska przy realizacji projektów infrastrukturalnych, m.in. w kwestii ochrony obszarów objętych siecią Natura 2000. Do opóźnień w realizacji projektów środowiskowych współfinansowanych z Funduszu Spójności przyczynił się długotrwały proces wytyczania w Polsce obszarów tzw. Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000⁵², której celem jest zachowanie zagrożonych wyginięciem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt.

Wyznaczanie i zapewnienie ochrony obszarów Natura 2000 było celem kontroli wdrażania ochrony na obszarach Natura 2000⁵³ przeprowadzonej przez NIK w 2007 r. W ocenie NIK, do końca maja 2007 r., tj. do dnia zakończenia kontroli nadal nie zapewniono warunków dla wdrożenia ochrony na obszarach Natura 2000. W stosunku do założeń *Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*⁵⁴ oraz zobowiązań wynikających ze „Stanowiska negocjacyjnego Polski w ramach negocjacji o członkostwo w UE, w obszarze środowisko”

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2005 r. w sprawie wzoru umowy o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006 w zakresie Działania Budowa nowych statków rybackich (Dz. U. Nr 30, poz. 257).

⁵¹ „Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności”, NIK, czerwiec 2005 r.

⁵² Podstawą prawną tworzenia sieci Natura 2000 jest dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków (Dz. U. L 103 z 25.04.1979) i dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

⁵³ „Informacja o wynikach kontroli wdrażania ochrony na obszarach Natura 2000”, NIK, maj 2008 r.

⁵⁴ Uchwała Sejmu RP z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010” - M.P. Nr 33, poz. 433.

i Traktatu Akcesyjnego. Realizacja zadań dotyczących wyznaczania obszarów chronionych, spoczywających na organach administracji państwowej, była opóźniona. Proces wyznaczania obszarów do dnia zakończenia kontroli, tj. 31 maja 2007 r. nie został zakończony. Dopiero w listopadzie 2007 r. KE zatwierdziła dla Polski te obszary, które zostały zgłoszone w 2004 r. Do końca maja 2009 r. Rada Ministrów ustanowiła w drodze rozporządzenia 124 obszary specjalnej ochrony ptaków oraz wysłała do Komisji Europejskiej, celem akceptacji, 364 propozycje specjalnych obszarów ochrony siedlisk⁵⁵.

5.1.2. Niewystarczający stan kadr administracji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie programami operacyjnymi

Na brak odpowiednio licznej i wykwalifikowanej kadry pracowników oraz wysoką rotację przeszkolonych pracowników w związku z niewystarczającym poziomem wynagrodzeń w czasie wdrażania środków z alokacji 2004-2006 wskazywały m.in. wyniki kontroli:

- *pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe*⁵⁶,
- *realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach ZPORR w województwie łódzkim*⁵⁷,
- *wsparcia inwestycyjnego ze środków Unii Europejskiej dla małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie realizacji działania 2.3 SPO WKP w latach 2004-2006*⁵⁸,
- *wykorzystania środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej*⁵⁹.

Kontrola *zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prefinansowania i współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej*⁶⁰

⁵⁵ <http://natura2000.mos.gov.pl/natura2000/pl/?s=49>

⁵⁶ „Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe”, NIK, luty 2007 r.

⁵⁷ „Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach ZPORR w województwie łódzkim”, NIK, listopad 2007 r.

⁵⁸ „Informacja o wynikach kontroli wsparcia inwestycyjnego ze środków Unii Europejskiej dla małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie realizacji działania 2.3 SPO WKP w latach 2004-2006”, NIK, marzec 2008 r.

⁵⁹ „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej w latach 2005-2007 (I półrocze)”, NIK, lipiec 2008 r.

⁶⁰ „Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prefinansowania i współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej”, NIK, kwiecień 2008 r.

wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2007 r. w 31 spośród 123 gmin objętych kontrolą NIK nie realizowano projektów współfinansowanych z funduszy UE z powodu m.in. braku odpowiednio przygotowanej kadry do opracowywania wniosków o dofinansowanie projektu. Kontrola *wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* wskazała, że przyczyną powstania opóźnień w realizacji ZPORR był niewystarczający w stosunku do nałożonych zadań stan zatrudnienia w Instytucji Zarządzającej (MRR), Urzędach Marszałkowskich i Wojewódzkich. Przykładowo, w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego na dzień 30 września 2005 r. zadania związane z zarządzaniem i kontrolą ZPORR realizowało 66 pracowników, podczas gdy z szacunków Ministerstwa wynikało, iż dla sprawnej realizacji zadań stan zatrudnienia powinien być wówczas większy o 30 etatów.

5.1.3. Niezadawalająca współpraca i koordynacja działań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie w ramach poszczególnych programów operacyjnych

Kontrola *funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*⁶¹ potwierdziła, że nienależyta współpraca w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 maja 2004 r. do 31 lipca 2005 r. pomiędzy instytucjami: zarządzającą, pośredniczącymi i wdrażającymi w ramach SPO: *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Transport* wydłużyła proces opracowywania podręczników i wtycznych niezbędnych dla prawidłowego zarządzania i kontroli programów współfinansowanych z budżetu UE od jednego do 13 miesięcy. Długo trwał proces uzgadniania treści podręczników pomiędzy właściwymi instytucjami. Kontrola wykazała liczne przypadki wprowadzania zmian do zatwierdzonych już przez właściwe instytucje podręczników w okresie od pięciu do 12 miesięcy od zatwierdzenia (17 z 22 instytucji przesłało w celu zatwierdzenia nowe wersje podręczników). Wprowadzane zmiany powodowały konieczność dokonywania przez pracowników instytucji przyjmujących wnioski o dofinansowanie ponownej ich weryfikacji. Konieczność aktualizacji podręczników wpływała negatywnie na terminowe wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych.

Z ustaleń kontroli *przygotowania i funkcjonowania systemu rent strukturalnych*⁶² wynika, że do obsługi rent strukturalnych pierwotnie przygotowywała się Kasa

⁶¹ „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych”, NIK, maj 2006 r.

⁶² „Informacja o wynikach kontroli przygotowania i funkcjonowania systemu rent strukturalnych” NIK, styczeń 2006 r.

Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2002 r. Jednakże w lutym 2004 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmienił decyzję, powierzając wykonanie ww. zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Decyzja o powierzeniu obsługi rent strukturalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, na pięć miesięcy przed uruchomieniem spowodowała, że jednostka ta nie zdołała przygotować się w terminie do bezpośredniej i samodzielnej ich obsługi i nie spełniała warunków akredytacyjnych dla agencji płatniczych. Niespełnienie tych kryteriów było przyczyną nieterminowego wydawania postanowień i decyzji, a w konsekwencji opóźnień w wypłatach beneficjentom rent strukturalnych.

Kontrola *przygotowania do realizacji drogi ekspresowej S8 w województwie łódzkim*⁶³ wykazała, że dopuszczono do wieloletniego utrzymywania się zasadniczej rozbieżności pomiędzy kierunkowym przebiegiem drogi S8 w województwie łódzkim, przyjętym w rozporządzeniach Rady Ministrów (jednakże bez stosownych analiz merytorycznych), a siecią dróg transeuropejskich (TEN-T) ustaloną w umowach międzynarodowych. Do powstania tej niekorzystnej sytuacji doszło m.in. na skutek braku konsultacji z samorządami terytorialnymi województwa łódzkiego, przed przekazaniem w 2002 r. Komisji Europejskiej przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury, propozycji korytarzy sieci TEN-T przebiegających przez Polskę. W sierpniu 2006 r. Minister Infrastruktury powołał Zespół do spraw przygotowania propozycji modyfikacji wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju Transeuropejskiej Sieci Transportowej. W wyniku podjętych konsultacji z władzami województw, do Ministra Transportu wpłynęło kilkadziesiąt wniosków o modyfikację sieci. Po przyjęciu projektów zmian, zapowiedziano przeprowadzenie kolejnych konsultacji.

Centralizacja systemu zarządzania programem rozwoju regionalnego w pierwszych latach członkostwa Polski w UE miała zapewnić sprawną koordynację i pełne wykorzystanie funduszy strukturalnych poprzez wypracowanie jednolitych zasad i procedur wdrażania funduszy strukturalnych we wszystkich województwach. Kontrola *wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* wskazała w zakresie ZPORR, że centralizacja procesu zarządzania, przy dużym obciążeniu ministra ds. rozwoju regionalnego różnorodnymi zadaniami oraz niedoborze i fluktuacji kadr, nie przyniosła zakładanych efektów, a wręcz wydłużyła proces absorpcji funduszy strukturalnych. NIK zwróciła uwagę na konieczność decentralizacji systemu zarządzania programami rozwoju

⁶³ „Informacja o wynikach kontroli przygotowania do realizacji drogi ekspresowej S8 w województwie łódzkim”, NIK, grudzień 2008 r.

regionalnego finansowanymi z funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2007-2013. W nowej perspektywie finansowej ustanowiono 16 regionalnych programów operacyjnych zarządzanych przez samorządy województw.

5.1.4. Opóźnienia we wdrożeniu Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli (SIMIK)

System SIMIK⁶⁴ budowany był równocześnie z tworzeniem formalnych uwarunkowań wdrażania funduszy strukturalnych i *Funduszu Spójności w Polsce*. Podlegał on ciągłym modyfikacjom, co każdorazowo wiązało się z przeprowadzeniem analizy, opracowaniem projektu nowego rozwiązania, jego akceptacją, implementacją oraz testami. Powyższe zmiany uniemożliwiały ostateczne zakończenie prac nad oprogramowaniem. Zbudowano całą niezbędną infrastrukturę techniczną, zakupiono i dostarczono sprzęt dla użytkowników, zestawiono i uruchomiono łącza (zarówno stałe, jak i komutowane). Pierwotny harmonogram budowy Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce SIMIK zakładał, iż System zostanie przygotowany w oparciu o założenia procedur wdrażania funduszy UE w Polsce opracowanych do 25 czerwca 2003 r. Odbiór pierwszej wersji Systemu nastąpił w dniu 5 marca 2004 r. Nie była ona jednak użytkowana, ponieważ wzory dokumentów zostały zmienione przez instytucje zarządzające, natomiast została udostępniona użytkownikom w celach dydaktycznych⁶⁵.

Kontrole przeprowadzone przez NIK wykazywały problemy w budowie, faktycznym uruchomieniu i funkcjonowaniu SIMIK. W trakcie wdrażania SIMIK wielokrotnie zmieniano harmonogramy realizacji poszczególnych zadań, ograniczono też zakres niektórych zadań. Przykładowo kontrole w zakresie: *przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych*⁶⁶ oraz *przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności*⁶⁷, przeprowadzone przez NIK w 2004 r. wykazały, że tempo budowy systemu SIMIK nie było zadowalające oraz wskazały na konieczność podjęcia pilnych i skutecznych działań zmierzających do uruchomienia systemu. Kontrola NIK dotycząca *działania*

⁶⁴ Za budowę systemu SIMIK odpowiedzialny był Minister Finansów.

⁶⁵ Odpowiedź podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 330 w sprawie wdrożenia SIMIK, 12 stycznia 2006 r.

⁶⁶ „Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych”, NIK, marzec 2004 r.

⁶⁷ „Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności”, NIK, czerwiec 2005 r.

administracji publicznej województwa łódzkiego na rzecz pozyskiwania funduszy strukturalnych w ramach ZPORR wykazała, że w okresie od stycznia 2004 r. do 30 września 2005 r. w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim nie funkcjonował system informatyczny, co utrudniało bieżące monitorowanie, kontrolę oraz sprawozdawczość. Komputery były podłączone do sieci SIMIK_NET oraz miały zainstalowane i przetestowane oprogramowanie, ale były wykorzystywane do bieżącej pracy biurowej związanej z funduszami strukturalnymi.

Kontrola wykorzystania środków wspólnotowych z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa na restrukturyzację rybołówstwa morskiego⁶⁸ wykazała, że w Ministerstwie Finansów w grudniu 2004 r. dokonano formalnego odbioru oprogramowania SIMIK, jednak system nie został uruchomiony do dnia zakończenia tej kontroli, tj. 19 grudnia 2005 r., pomimo iż zgodnie z Programem Przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej powinien być wdrożony z końcem lutego 2004 r.

Przeprowadzona przez NIK w drugiej połowie 2007 r. kontrola rezultatów wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) wykazała, że SIMIK w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego osiągnął w ww. Programie swoją funkcjonalność, jednak występowały problemy z wprowadzaniem danych przez pracowników Instytucji Zarządzającej. Dotyczyło to wniosków o płatność projektów w ramach SPO RZL Działanie 2.4. Wzmocnienie zdolności administracyjnych, które zostały zatwierdzone przed uruchomieniem tego systemu w listopadzie 2006 r. Badanie NIK wykazało, że wnioski o płatność zatwierdzone już po uruchomieniu systemu SIMIK były wprowadzane przez pracowników na bieżąco.

5.2. Ustanowienie i funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych

NIK oceniła pozytywnie działania właściwych ministrów polegające na wykonywaniu przez nich funkcji Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej oraz Instytucji Wdrażającej dla programów współfinansowanych ze środków UE. System zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych w ramach badanych przez NIK programów na lata 2004-2006 na ogół spełniał wymogi określone przez Komisję Europejską i zapewniał wykrywanie nieprawidłowości w wykorzystaniu tych środków. Zostały opracowane i wdrożone procedury systemu zarządzania i kontroli. Zadania dotyczące sporządzania i weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektu, sporządzania

i weryfikacji wniosków o płatność, sprawozdawczości i monitorowania, raportowania o nieprawidłowościach były realizowane zgodnie z obowiązującymi procedurami. Ustalenia kontroli NIK pokazują, że wdrożony został system zarządzania i kontroli w ramach poszczególnych programów operacyjnych przez instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające oraz instytucje certyfikujące wydatki do KE. Podejmowane w ramach systemu działania były na ogół wykonywane z należytą starannością zgodnie z obowiązującymi w jednostkach procedurami i były prawidłowo dokumentowane. Stwierdzone przez NIK uchybienia miały charakter formalny i na ogół nie prowadziły do negatywnych skutków dla kontrolowanej działalności. Ustanowiony system zarządzania i kontroli w jednostkach zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych na ogół skutecznie wspomagał wykonywanie przez nie funkcji instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących i instytucji wdrażających.

NIK w wyniku przeprowadzonych kontroli ustanowienia i funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych wnioskowała do organów zarządzających kontrolowanymi jednostkami przede wszystkim o uzupełnienie procedur w zakresie zarządzania i kontroli środków z budżetu UE.

Podstawowe – stwierdzone w trakcie badań kontrolnych – nieprawidłowości w obszarze ustanowienia i funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych podzielić można na dwa zasadnicze obszary:

- niewłaściwie stosowane mechanizmy kontrolne,
- nadmiernie rozbudowane procedury.

Nieprawidłowości te ilustrują przedstawione poniżej wyniki wybranych kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2005-2008.

5.2.1. Niewłaściwie stosowane mechanizmy kontrolne

Kontrola wykorzystania środków pomocowych UE na budowę linii kolejowych o podstawowym znaczeniu⁶⁹ wykazała, że system zarządzania i kontroli w zakresie przygotowania i realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych z Funduszu Spójności, gwarantujący prawidłowe przygotowanie i realizację projektów kolejowych finansowanych z udziałem środków unijnych, działał w sposób ciągły, spójny, ale nie całkiem skutecznie. Wykazano niedostatki w funkcjonowaniu kontroli ex-ante zamówień publicznych oraz przestrzegania procedur związanych z wnioskowaniem do Ministra Finansów o wystąpienie do Komisji Euro-

⁶⁸ Patrz przypis 49.

⁶⁹ „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków pomocowych UE na budowę linii kolejowych o podstawowym znaczeniu”, NIK, lipiec 2008 r.

pejskiej o przekazanie płatności pośredniej. Stwierdzona w powyższym zakresie nieskuteczność systemu zarządzania i kontroli świadczyła o zwiększonym ryzyku powstawania nieprawidłowości w trakcie realizacji projektów przez Polskie Koleje Państwowe PLK S.A. – beneficjenta końcowego.

W wyniku kontroli *wdrażania projektów pomocy technicznej finansowanych z funduszy strukturalnych*⁷⁰ NIK stwierdziła, iż ustanowiony w Instytucji Zarządzającej (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) system zarządzania i kontroli *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna* nie wprowadził adekwatnych mechanizmów przeciwdziałających ryzyku niewykrycia błędów w ewidencji finansowo-księgowej. Nieprawidłowość dotyczyła wniosków o płatność dla projektów, dla których beneficjentem było MRR, które podlegały sprawdzeniu przez służby finansowe Ministerstwa, jednak zakres tej kontroli nie obejmował sprawdzenia prawidłowości ujęcia w księgach rachunkowych dokumentów finansowych stanowiących podstawę do wnioskowanej refundacji. W kontroli NIK nie stwierdzono przypadków zrefundowania wydatków niekwalifikowalnych, a także wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa i pożyczek na prefinansowanie, przeznaczonych na finansowanie wydatków związanych z projektami pomocy technicznej.

5.2.2. Nadmiernie rozbudowane procedury

Ustalenia kontroli: *funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*⁷¹; *wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*⁷² czy też *pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe*⁷³ pokazały problem tworzenia nadmiernie rozbudowanych procedur i nakładania przez instytucje zarządzające na beneficjentów oraz instytucje zaangażowane w proces zarządzania funduszami strukturalnymi licznych obowiązków, niewynikających z wymogów prawa wspólnotowego. Prowadziło to do angażowania części pracowników do wykonywania zadań mniej istotnych z punktu widzenia prawidłowego wdrażania projektu czy programu, niekiedy do dublowania tych samych czynności na różnych poziomach zarządzania.

⁷⁰ „Informacja o wynikach kontroli wdrażania projektów pomocy technicznej finansowanych z funduszy strukturalnych”, NIK, maj 2008 r.

⁷¹ „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych”, NIK, maj 2006 r.,

⁷² Patrz przypis 48.

⁷³ Patrz przypis 56.

W konsekwencji, przy niewystarczającym stanie kadr, przyczyniało się to do powstawania opóźnień w wykorzystaniu funduszy unijnych. Jak wynika z ustaleń kontroli *wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)* zbyt złożone i niestabilne procedury oraz zbędne i niekiedy niejasne wymagania powodowały bowiem, że beneficjentom trudno było przebrnąć przez skomplikowany proces przygotowania i wyboru projektu, jego realizacji oraz rozliczenia w celu uzyskania refundacji wydatków. Kontrola *wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*⁷⁴ przeprowadzona w pierwszej połowie 2007 r. wykazała, że długotrwałe i skomplikowane procedury przyznawania środków przyczyniły się do niskiego wykorzystania środków z *Funduszu Spójności* w 2006 r. W ramach *Funduszu Spójności* Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej posiadał w planie finansowym środki na finansowanie 88 umów o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych o łącznych kosztach kwalifikowalnych 4.338.544 tys. euro. W 2006 r. wypłacono o 67,3% mniej niż zaplanowano⁷⁵.

5.3. Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i rezultaty ich wdrażania

Kontrole NIK wykazały, że beneficjenci na ogół realizowali projekty zgodnie z umowami o dofinansowanie. Poniesione wydatki kwalifikowały się do refundacji z funduszy strukturalnych. Zakładane efekty rzeczowe realizacji projektów oraz wskaźniki osiągnięcia celów projektu z reguły zostały osiągnięte⁷⁶. Zbadane wydatki zgłoszone przez beneficjentów we wnioskach o płatność spełniały warunki otrzymania refundacji ze środków funduszy strukturalnych. Warunkiem prawidłowego zarządzania i wykorzystania środków z funduszy unijnych było wdrożenie w urzędach administracji publicznej sprawnego i spójnego systemu kontroli wewnętrznej.

⁷⁴ „Informacja o wynikach kontroli planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2006 r.”, NIK, maj 2007 r.

⁷⁵ W 2007 r. zaplanowane w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wydatki w ramach Funduszu Spójności zostały również wykonane na poziomie niższym niż planowano o 36,3%.

⁷⁶ „Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich”, NIK, kwiecień 2007 r.; „Informacja o wynikach kontroli wsparcia inwestycyjnego ze środków Unii Europejskiej dla małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie realizacji działania 2.3. SPO WKP w latach 2004-2006”, NIK, marzec 2008 r.

W latach 2004 – 2005 NIK zwracała uwagę na niski stopień wykorzystania środków z funduszy strukturalnych. Do najważniejszych barier w aplikowaniu o pomoc unijną należały m.in. opóźnienia w przygotowaniu przepisów dotyczących ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych, skomplikowane, często zmieniające się procedury i niespójność przepisów⁷⁷. Utrudnieniem dla beneficjentów było zbyt późne wydawanie przez administrację rządową przepisów określających zasady postępowania przy naborze i ocenie wniosków o dofinansowanie oraz realizacji projektów, w szczególności przepisów wykonawczych do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju⁷⁸, a także częste zmiany tych przepisów oraz zbyt późne publikowanie wytycznych i instrukcji szczegółowo określających postępowanie beneficjentów i Instytucji Wdrażającej. Towarzyszyły temu trudności ze zrozumieniem złożonych procedur naboru i oceny wniosków. Wiele wymagań formułowanych wobec beneficjentów wynikało z błędnej interpretacji przepisów, nadmiernego formalizmu lub niedoinformowania, bądź asekuranckiej postawy pracowników odpowiedzialnych za nabór i ocenę wniosków. Niejednoznaczność i nieprecyzyjność dokumentów programowych (procedur, wytycznych, podręczników), powodowała wątpliwości interpretacyjne, nieporozumienia i konieczność poprawiania dokumentacji.

W skali całego kraju istotną poprawę stopnia absorpcji funduszy strukturalnych odnotowano w drugiej połowie 2006 r., co było skutkiem realizacji postanowień *Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004 - 2006*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2005 roku. W ramach prowadzonych działań wprowadzono usprawnienia dla beneficjentów, dotyczące zarówno wnioskowania o środki unijne, jak i realizacji i rozliczania projektów. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przeprowadziło zmiany legislacyjne w zakresie ustaw kluczowych dla prowadzenia absorpcji środków, tj. ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, których przepisy w poprzednim kształcie stanowiły czynnik opóźniający wydatkowanie środków strukturalnych. W rezultacie w grudniu 2006 r. nastąpił postęp w wydatkowaniu funduszy strukturalnych. W porównaniu z grudniem 2005 r. łączna kwota płatności z funduszy strukturalnych wzrosła o ponad 8 mld zł, a wykorzystanie alokacji dla Polski na lata 2004-2006 wzrosło z 7,4% na koniec 2005 r. do 32,2 % na koniec 2006 r. Na koniec 2008 r. wykorzystanie alokacji wynio-

⁷⁷ „Informacja o wynikach kontroli aktywności gmin województwa lubuskiego w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej”, NIK, kwiecień 2008 r.

⁷⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm).

sło 92,2 % (więcej informacji w pkt 6.1. raportu, str. 37).

Podstawowe – stwierdzone w trakcie badań kontrolnych – nieprawidłowości w zakresie realizacji projektów współfinansowanych z budżetu UE i rezultatów osiągniętych w wyniku ich wdrażania podzielić można na dziewięć zasadniczych obszarów:

- niedostateczna skuteczność systemu kontroli wewnętrznej u beneficjentów,
- niska aktywność podmiotów w pozyskiwaniu środków unijnych i ich wykorzystywaniu,
- opóźnienia w realizacji procedur uruchamiających środki z funduszy strukturalnych,
- długotrwały przebieg postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- niski poziom wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w początkowym okresie wdrażania,
- nieprecyzyjne oszacowanie wskaźników realizacji programów operacyjnych na etapie planowania,
- realizacja wydatków, które nie spełniały wymogów przyznania refundacji,
- nienależyte wykonywanie zadań beneficjenta realizującego projekt,
- opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie projektów i zawieraniu umów.

Nieprawidłowości te ilustrują przedstawione poniżej wyniki wybranych kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2005-2008.

5.3.1. Niedostateczna skuteczność systemu kontroli wewnętrznej u beneficjentów

Wstępna ocena skuteczności systemów odnoszących się do bezpośredniej realizacji projektów współfinansowanych z budżetu UE dokonana w kontroli *zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*⁷⁹ wskazywała, iż objęte kontrolą gminy (92) i powiaty (15) wdrożyły w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2007 r. mechanizmy kontrolne, które nie zawsze działały w pełni skutecznie. Ocena ta wynikała z faktu stwierdzenia występowania nieprawidłowości, w tym zwłaszcza w zakresie naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych oraz rzetelności w sporządzaniu wniosków o płatność i sprawozdań z realizacji projektów. Wstępna ocena zgodności systemów z przepisami prawa krajowego i wspólnotowego wskazywała również, że nie wszystkie prawem nakazane procedury zostały nadane, oraz że istniejące mechanizmy kontrolne nie zawsze zapewniały odpowiedni poziom legalności i prawidłowości podejmowanych działań. W kontroli *wdrażania projektów pomocy technicznej finansowanych z funduszy strukturalnych*⁸⁰ NIK wskazała, iż wdrożone mechani-

⁷⁹ Patrz przypis 60.

⁸⁰ „Informacja o wynikach kontroli wdrażania projektów pomocy

zmy kontrolne nie u wszystkich kontrolowanych podmiotów działały w pełni skutecznie. Ocena ta wynikała z faktu, iż na 18 jednostek objętych kontrolą m.in.:

- w jednej jednostce stwierdzono brak wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej dla wydatków ponoszonych na realizację projektów pomocy technicznej,
- w czterech jednostkach powstały nieprawidłowości w prowadzonej wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej realizowanych projektów,
- w pięciu jednostkach nierzetelnie sporządzano wnioski o płatność,
- w jednej jednostce niewłaściwie archiwizowano dokumentację związaną z realizowanymi projektami.

5.3.2. Niska aktywność podmiotów w pozyskiwaniu środków unijnych i ich wykorzystaniu

Kontrola *funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody*⁸¹ wykazała, że w 2004 r. udział parków narodowych w wykorzystaniu środków unijnych był znikomy (0,3% przychodów wszystkich 23 parków ogółem). Sytuacja ta wynikała z braku możliwości pokrycia przez parki narodowe udziału własnego, wymaganego w tego typu projektach, gdyż w budżecie nie zabezpieczono środków na ten cel. Dodatkowymi barierami w pozyskiwaniu środków pomocowych była zbyt wysoka dla polskich parków narodowych progowa wartość projektu przyjmowanego do wsparcia finansowego oraz wieloletni okres realizacji projektów, co wymagało zabezpieczeń wkładu własnego parku w kolejnych latach realizacji. Szkolenia i narady organizowane przez Ministerstwo Środowiska w latach 2004-2005, poświęcone wykorzystaniu funduszy unijnych, nie spowodowały zwiększenia liczby składanych wniosków o wsparcie finansowe. Parki narodowe były zbyt słabymi organizacyjnie, kadrowo i ekonomicznie jednostkami, by móc skutecznie ubiegać się o wsparcie unijne. Przygotowanie projektu realizacyjnego wraz z zapewnieniem udziału własnego przekraczało możliwości parku narodowego.

Po kontroli *aktywności gmin województwa lubuskiego w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej*⁸² NIK negatywnie oceniła niewykorzystanie przez sześć spośród 10 gmin objętych kontrolą szansy uzyskania dofinansowania z budżetu UE. W przypadku czterech gmin nie podjęto działań w celu wykorzystania tego źródła na finansowanie zadań własnych, wbrew uchwale rady gmi-

technicznej finansowanych z funduszy strukturalnych", NIK, maj 2008 r.

⁸¹ „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody”, NIK, czerwiec 2006 r.

⁸² Patrz przypis 77.

ny, która zobowiązała wójta do wykorzystania środków unijnych na poprawę gminnej infrastruktury technicznej. Przyczyną pasywnej postawy niektórych wójtów było ich niechętnie nastawienie do pozyskiwania środków unijnych, wynikające z konieczności poznania i stosowania szczególnych zasad finansowania projektów, w tym złożonych procedur przygotowania, naboru i oceny wniosków. Barięrami była także niechęć do podejmowania ryzyka poniesienia wydatków związanych z przygotowaniem projektów, przy braku pewności otrzymania refundacji środków na ich realizację oraz obawa przed zadłużeniem gminy w celu pozyskania środków na udział własny w ich finansowaniu. W dwóch kolejnych gminach, negatywnie ocenionych przez NIK, większość złożonych wniosków nie uzyskała dofinansowania w wyniku nierzetelnego przygotowania dokumentacji lub nieterminowego skorygowania błędów stwierdzonych we wniosku.

Z kolei w wyniku kontroli *finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe*⁸³ ustalono, iż tylko połowa z 42 skontrolowanych samorządów wykorzystwała możliwości pozyskiwania środków pomocowych na finansowanie dróg zarówno przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, jak i w okresie późniejszym. Samorządy te podpisały umowy o sfinansowanie zadań drogowych z funduszy pomocowych, objętych programami: *Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego i Sektorowym Programem Operacyjnym – Transport*. Pozostałe samorządy nie podjęły żadnych działań w celu pozyskania środków pomocowych, bądź ich wnioski o dofinansowanie projektów zostały odrzucone z powodu nieprawidłowego opracowania.

5.3.3. Opóźnienia w realizacji procedur uruchamiających środki z funduszy strukturalnych

NIK oceniła negatywnie działania administracji publicznej województwa łódzkiego na rzecz pozyskiwania funduszy strukturalnych w ramach ZPORR, podejmowane w latach 2004-2005⁸⁴. Ocena ta dotyczyła zarówno Samorządu Województwa Łódzkiego, jak i Wojewody Łódzkiego – odpowiedzialnych za sprawną realizację procedur w zakresie zarządzania komponentem regionalnym ZPORR dla województwa łódzkiego. Pomimo dostosowania struktury organizacyjnej i obsady kadrowej Urzędu Marszałkowskiego i Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego do zarządzania funduszami struktural-

⁸³ „Informacja o wynikach kontroli finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe”, NIK, lipiec 2006 r.

⁸⁴ „Informacja o wynikach kontroli działań administracji publicznej województwa łódzkiego na rzecz pozyskiwania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego”, NIK, kwiecień 2006 r.

nymi – kontrola NIK wykazała istotne nieprawidłowości

w realizacji procedur uruchamiających środki funduszy strukturalnych. Polegały one głównie na nierzetelnym i nieterminowym rozpatrywaniu wniosków o przyznanie dofinansowania oraz wniosków o płatność przyznanego dofinansowania. Czas dokonywania ocen formalnych, prawnych i merytorycznych tych wniosków niekiedy kilkakrotnie przekraczał okresy ustalone na wykonanie tych czynności. Tylko częściowo przyczyną tego stanu rzeczy były błędy we wnioskach aplikacyjnych popełnione przez beneficjentów.

Przeprowadzana corocznie przez NIK kontrola *powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa*⁸⁵ wykazywała przypadki uchybień we wdrażaniu projektów współfinansowanych z budżetu UE, które polegały na opóźnieniach w składaniu przez beneficjentów wniosków o płatność w celu refundacji poniesionych wydatków oraz niskiej jakości wniosków, które wymagały poprawiania i uzupełniania, co powodowało wydłużenie procedury akceptacji wniosków do wypłaty.

5.3.4. Długotrwały przebieg postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Istotnym problemem wykazywanym w kontrolach NIK była przewlekłość i długotrwały przebieg postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z uwagi na możliwość składania przez oferentów licznych pytań, protestów i odwołań. Prowadziło to do wydłużenia postępowań do kilku miesięcy. W przypadku wystąpienia drobnych wad, niemających znaczenia dla przebiegu i wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, występowała konieczność powtórnego jego przeprowadzenia. Oznaczało to bardzo późne zawarcie przez beneficjenta umowy z wykonawcą. W konsekwencji znacząco wzrastało ryzyko niedotrzymania terminu zakończenia realizacji projektu określonego w umowie z beneficjentem, przy braku możliwości jego przedłużenia wobec upływu terminów wydatkowania środków dla danego programu lub projektu. Wiązało się z tym zagrożenie nieotrzymania z funduszy strukturalnych refundacji poniesionych wydatków, bądź konieczność zwrotu środków otrzymanych w ramach prefinansowania. *Przykładowo, z ustaleń kontroli wpływu przewlekłych*⁸⁶

⁸⁵ „Informacja o wynikach kontroli powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2007 r.”, NIK, czerwiec 2008 r.; „Informacja o wynikach kontroli powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz planami finansowymi państwowych funduszy celowych i innych państwowych osób prawnych w 2008 r.”, NIK, czerwiec 2009 r.

⁸⁶ tj. takich, które w wyniku stosowania przez wykonawców środków ochrony prawnej, lub zbyt późnego rozpoczęcia przez zamawiających procedury udzielania zamówień publicznych, nie zostały rozstrzygnięte w tym samym roku, w którym się rozpoczęły, lub które pomimo zawarcia umowy w tym samym roku, z przyczyn obiektywnych, były finansowane w roku następnym.

*i unieważnionych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na realizację wydatków publicznych*⁸⁷ wynikało, że spośród 12.707 zamówień publicznych o wartości 10,3 mld zł, realizowanych przez objęte kontrolą jednostki w latach 2005-2006 (I półrocze), przewlekłość stwierdzono w odniesieniu do 182 zamówień o wartości ponad 3,2 mld zł (1,4% liczby i 31,5% wartości realizowanych postępowań). Zarówno liczba, jak i wartość postępowań przewlekłych w 2006 r. (I półrocze) znacząco wzrosły w porównaniu do 2005 r. (odpowiednio o 75,7% i 388,7%). W ww. wartości zamówień przewlekłych, znaczną część (29,1%) stanowiła kwota przewidywana do finansowania ze źródeł zagranicznych. Problem przewlekłości postępowań o zamówienia publiczne dotyczył głównie kontrolowanych urzędów miast (119 przypadków) oraz centrali i oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (36 przypadków), a przyczynami było przede wszystkim niezasadne stosowanie przez oferentów środków ochrony prawnej oraz unieważnianie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przez zamawiających, w tym z powodu nierzetelnego przygotowywania i przeprowadzania przez nich postępowań. Na skutek przedłużających się procedur, uniemożliwiających zawarcie umów w planowanym terminie, ww. zamawiający byli zmuszeni do przesuwania realizacji zadań na następny rok, a nawet rezygnacji z ich realizacji i przeznaczania niewykorzystanych środków na inne zadania.

W związku z tymi problemami dokonano zmiany przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W dniu 11 czerwca 2007 r. zaczęły obowiązywać przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych i niektórych innych ustaw⁸⁸. Ww. ustawa wprowadziła szereg zmian istotnych zarówno dla wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne, jak i dla zamawiających, m.in. skrócono minimalny termin na składanie ofert, uregulowano zasady uzupełniania, korygowania drobnych błędów.

5.3.5. Niski poziom wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w początkowym okresie wdrażania

W informacji o wynikach kontroli *wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*⁸⁹ NIK zwracał uwagę na opóźnienia w realizacji tego programu na koniec 2005 r. i niski poziom wykorzystania funduszy strukturalnych. Według stanu na 31 grudnia 2005 r. zrealizowano płatności w kwocie 980.963 tys. zł, tj. 9,1% alokacji na lata 2004-2006. Przyczynami niskiego stopnia

⁸⁷ „Informacja o wynikach kontroli wpływu przewlekłych i unieważnionych postępowań o zamówienia publiczne na realizację wydatków publicznych”, NIK, kwiecień 2007 r.

⁸⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 82 poz. 560.

⁸⁹ Patrz przypis 48.

wykorzystania funduszy strukturalnych w 2005 r. w ramach ZPORR były m.in.:

- opóźnienia w rozpoczęciu wdrażania ZPORR powstałe na etapie przygotowania przez IZ podstawowych dokumentów programowych, w tym programu operacyjnego i uzupełnienia programu⁹⁰,
- niestabilność przepisów i wytycznych wielokrotnie zmienianych przez Instytucję Zarządzającą w trakcie realizacji ZPORR, co utrudniało jego wdrażanie,
- opracowanie przez IZ i Instytucję Płatniczą⁹¹ zbyt skomplikowanych i mało elastycznych procedur wdrażania programu (m.in. w zakresie oceny wniosków projektowych oraz weryfikacji wniosków o płatność), niekiedy nakładających dodatkowe wymogi nie przewidziane przepisami prawa wspólnotowego,
- nieterminowe i nierzetelne przeprowadzanie oceny wniosków projektowych przez samorządy województw oraz opóźnienia w zawieraniu przez wojewodów umów o dofinansowanie projektów, co powodowało przesunięcie terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć przez beneficjentów,
- niewystarczający w stosunku do potrzeb stan kadr do realizacji ZPORR,
- opieszałość beneficjentów w przekazywaniu do urzędów wojewódzkich (UW) wniosków o płatności okresowe, a także błędy beneficjentów we wnioskach o płatność,
- przewlekły proces udzielania zamówień publicznych, spowodowany procedurami odwoławczymi, co wydłużało realizację projektów.

W wyniku realizacji założeń opracowanego przez MRR Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 nastąpiło zwiększenie poziomu wydatkowania funduszy unijnych i przesłanie do końca 2005 roku do Komisji Europejskiej wniosków o refundację na kwotę bliską 300 mln euro. Największych płatności w grudniu 2005 r. dokonano w ramach ZPORR – z konta programowego wypłacono ponad 425 mln zł⁹².

Również w informacji o wynikach kontroli w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe⁹³ NIK zwracał uwagę na niski stopień wykorzystania środków z funduszy strukturalnych m.in. w ramach *Zintegro-*

wanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, który wynikał zwłaszcza ze zbyt zawitych i mało elastycznych procedur, wprowadzonych przepisami krajowymi. Skontrolowanym beneficjentom do końca czerwca 2006 r. zrefundowano 27,7% wartości wydatków w przypadku realizacji 22 projektów drogowych w ramach ZPORR. W informacji o wynikach tej kontroli NIK zwrócił uwagę na niski stopień wykorzystania środków z funduszy strukturalnych m.in. w ramach *Sektorowego Programu Operacyjnego Transport*. Skontrolowanym beneficjentom do końca czerwca 2006 r. w ramach ośmiu zbadanych projektów drogowych współfinansowanych ze SPOT wypłacono zaledwie 3,1% kwoty dofinansowania tych projektów (w łącznej wysokości 361,3 mln zł).

W trakcie kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich⁹⁴ ustalono m. in., iż w latach 2004-2007 (I półrocze) projekty inwestycyjne były przygotowywane i realizowane ze znacznymi opóźnieniami, co skutkowało m.in. zbyt małym udziałem płatności (z tytułu refundacji wydatków) w kwotach dofinansowania projektów inwestycyjnych z funduszy UE. Stanowiło to zagrożenie utraty części środków z tych funduszy. W szczególności stwierdzono niski stopień wykorzystania unijnych środków pomocowych (na realizację projektów drogowych, determinujących poprawę dostępności do portów), zwłaszcza przez niektóre zarządy miast. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad otrzymała 37,8 mln euro z Funduszu Spójności (tj. 66,7% przyznanej kwoty) oraz 186,5 mln zł w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (62,1% przyznanej kwoty). Według stanu na 30 czerwca 2007 r. zarządy miast wykorzystały 34,4% środków z funduszy UE. Do głównych przyczyn niezadowalającego stopnia wykorzystania środków UE należało zaliczyć opóźnienia w realizacji zadań rzeczowych, spowodowane najczęściej protestami i odwołaniami wykonawców od rozstrzygnięć w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego⁹⁵.

Poziom wykorzystania funduszy UE uległ istotnej poprawie na koniec 2008 r. Stan wykorzystania środków z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 przedstawiono w pkt. 6 raportu, str. 37-38.

5.3.6. Nieprecyzyjne oszacowanie wskaźników realizacji programów na etapie planowania

Znaczne przekroczenie zakładanych wskaźników realizacji programów świadczy o potrzebie bardziej precyzyjne-

⁹⁰ Na tego rodzaju opóźnienia NIK wskazywała już w 2004 r. w „Informacji o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych”. NIK, marzec 2004 r.

⁹¹ Zadania Instytucji Płatniczej realizuje komórka organizacyjna w Ministerstwie Finansów.

⁹² http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Pozostale/Documents/fe584d0f0abe4c13adc5d92db6541bc8konf_raport_progr_napr1404.pdf

⁹³ Patrz przypis 56.

⁹⁴ „Informacja o wynikach kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich”, NIK, luty 2008 r.

⁹⁵ Opóźnienia z tego tytułu wynosiły nawet siedem miesięcy w stosunku do terminów określonych w umowie o dofinansowanie projektu.

go ich szacowania na etapie planowania. Przykładowo, w kontroli *wdrażania projektów pomocy technicznej finansowanych z funduszy strukturalnych*⁹⁶ dotyczącej okresu od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2007 r. NIK stwierdziła, iż w ramach *Programu Operacyjnego Pomocy Technicznej (POPT)* zawarto umowy i wydano decyzje dla 141 projektów, z czego zakończono realizację 83, tj. ok. 60% projektów. Osiągnięto wysoki stopień realizacji niektórych wskaźników założonych dla POPT, tj. m.in. przeszkolono pięć razy więcej osób biorących udział we wdrażaniu Podstaw Wsparcia Wspólnoty niż zakładano, osiem razy więcej niż zakładano zlecono ekspertyz, analiz i ocen, przeprowadzono siedem razy więcej szkoleń dla użytkowników SIMIK, ewaluatorzy zewnętrzni⁹⁷ dokonali około cztery razy więcej ewaluacji niż planowano, zorganizowano 28 razy więcej seminariów i akcji promujących wykorzystanie funduszy strukturalnych. Niższy od zakładanego poziom realizacji wskaźników osiągnięto natomiast w zakresie liczby zamówionych studiów i koncepcji (45% wielkości planowanej).

Kontrola *rezultatów wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich*⁹⁸, Działania 1.6 *Integracja i reintegracja zawodowa kobiet* i Działania 2.4 *Wzmocnienie zdolności administracyjnych* wykazała, że zakładane na koniec 2008 r. w *Uzupełnieniu SPO RZL* wskaźniki postępu rzeczowego Działań 1.6 i 2.4 zostały osiągnięte już na koniec 2007 r., a osiągnięcie pozostałych założonych rezultatów, poza jednym przypadkiem dotyczącym liczby pracodawców uczestniczących w szkoleniach dotyczących m.in. elastycznych form zatrudnienia oraz praw i obowiązków związanych z równością szans kobiet i mężczyzn, nie było zagrożone. Przykładowo, wskaźniki postępu rzeczowego w ramach Działania 1.6, dotyczące odsetka kobiet, w opinii których uczestnictwo w realizowanych w Działaniu projektach przyniosło korzyści oraz odsetka kobiet, które podjęły dalszą naukę lub pracę, zostały zrealizowane na koniec 2007 r. na poziomie 135% i 127% w stosunku do założeń.

5.3.7. Realizacja wydatków, które nie spełniały wymogów przyznania refundacji

Kontrola *wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej*

⁹⁶ „Informacja o wynikach kontroli wdrażania projektów pomocy technicznej finansowanych z funduszy strukturalnych”, NIK, maj 2008 r.

⁹⁷ Ewaluatorzy zewnętrzni są to podmioty zewnętrzne dokonujące niezależnej oceny danego obszaru.

⁹⁸ „Informacja o wynikach kontroli rezultatów wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich”, NIK, kwiecień 2008 r.

*INTERREG IIIA*⁹⁹ obejmująca okres od 1 maja 2004 r. do 30 września 2006 r. wykazała, że w przypadku trzech projektów, spośród 16 objętych kontrolą, dokonano refundacji niektórych wydatków o łącznej wysokości 54,2 tys. zł (tj. 1,7% wartości tych projektów) niekwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych, np. wynagrodzenia za pracę członków zarządu wypłaconych na podstawie umów zawartych niezgodnie z postanowieniami statutu; refundacja wydatku, który nie został poniesiony, gdyż kwota ta została potrącona z wynagrodzenia wykonawcy tytułem kar umownych.

Kontrola *zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prefinansowania i współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków UE* wykazała, że zostały zawyżone koszty kwalifikowalne we wniosku o płatność o 4,3 tys. zł, w innym przypadku zostały przeszacowane wskaźniki realizacji celu projektu o kwotę 18 tys. zł, ujawniony został przypadek niepoinformowania Instytucji Pośredniczącej przez beneficjenta o otrzymaniu z Urzędu Skarbowego zwrotu podatku VAT w kwocie 70,3 tys. zł. NIK wniosowała do Instytucji Pośredniczącej o rozliczenie i wygezekwowanie tych środków.

Kontrola *przygotowania instytucji do zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych 2004-2006 na przykładzie Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw* wykazała, że Instytucja Wdrażająca działanie 2.2. SPO WKP (funkcjonująca w Ministerstwie Gospodarki), nie podjęła działań w celu wygezekwowania od dwóch beneficjentów nienależnie pobranych środków w wysokości 1.226 tys. zł. Nieprawidłowości w realizacji projektów przez beneficjentów Instytucja Wdrażająca stwierdziła w wyniku własnych kontroli na miejscu realizacji projektu przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2007 r., a w lipcu 2008 r. otrzymała stanowisko Instytucji Pośredniczącej podtrzymujące ustalenia tych kontroli. Beneficjenci ci do listopada 2008 r. nie zostali jednak wprowadzeni do rejestru dłużników prowadzonego przez Instytucję Wdrażającą dla poddziałania 2.2.1.

Ponadto NIK zwracała uwagę na ryzyko wystąpienia podwójnego sfinansowania przedsięwzięcia (lub jego części) w przypadku, gdy każda z instytucji rozlicza wykorzystanie dotacji lub pożyczki albo dokonuje refundacji, nie zwracając uwagi na inne źródła finansowania¹⁰⁰. Projekty realizowane przez beneficjentów często były finansowane z wielu różnych źródeł, m.in. z dotacji celowych z budżetu państwa i funduszy celowych oraz z pożyczek udzielanych przez fundusze

⁹⁹ „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA”, NIK, kwiecień 2007 r.

¹⁰⁰ Patrz przypisy 99.

celowe i agencje państwowe, które mogły być umarzane po ukończeniu projektu. Wydatki poniesione na realizację projektu mogły być następnie częściowo refundowane z funduszy strukturalnych. W ograniczeniu ryzyka podwójnego sfinansowania przedsięwzięcia mogłoby być pomocne wprowadzenie dodatkowych klauzul do umów z beneficjentami (np. dotyczących obowiązku informowania o ubieganiu się lub uzyskaniu środków z innych źródeł) oraz szersza wymiana informacji pomiędzy podmiotami przyznającymi środki i kontrolującymi ich wydatkowanie.

5.3.8. Nienależyte wykonywanie zadań beneficjenta realizującego projekt

W kontroli *realizacji centralnych zakupów sprzętu komputerowego dla szkół i placówek oświatowych*¹⁰¹ obejmującej lata 2005-2006 (I półrocze) NIK negatywnie oceniła realizację umów na dostawę sprzętu komputerowego i oprogramowania, zawartych w ramach czterech projektów objętych *Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich*. Stwierdzono niewielkie zaawansowanie dwóch spośród czterech badanych projektów oraz istotne nieprawidłowości w trakcie realizacji projektów polegające m.in. na: dokonaniu płatności i potwierdzeniu wykonania dostawy bez sprawdzenia prawidłowości dostaw sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz nieegzekwowaniu kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów, akceptowaniu nieterminowych dostaw i braków w dostarczonym sprzęcie, potwierdzaniu w protokołach odbioru danych niezgodnych ze stanem faktycznym, nieprzestrzeganiu przepisów prawnych w zakresie rachunkowości i udzielania zamówień publicznych. NIK stwierdził nieprawidłowości w kwocie ogółem 34.041,4 tys. zł.

Kontrola *rezultatów wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich*¹⁰² w zakresie Działania 1.6 *Integracja i reintegracja zawodowa kobiet* i Działania 2.4 *Wzmocnienie zdolności administracyjnych*, obejmująca okres od 1 maja 2004 r. do 30 września 2007 r., wykazała uchybienia polegające na sporządzeniu z nienależytą starannością pierwotnych wersji czterech z 16 wniosków o dofinansowanie. Działania beneficjentów w zakresie sporządzania i sprawdzania własnych wniosków o dofinansowanie projektu nie były w pełni skuteczne, gdyż nie zawsze zapewniały wykrycie i skorygowanie błędów przed wysłaniem tych wniosków do Instytucji Wdrażającej. Stwierdzono również uchybienia polegające na sporządzeniu przez beneficjentów z nienależytą starannością wniosków o płatność w 10 na 16 skontrolowanych jednostkach oraz na nieter-

¹⁰¹ „Informacja o wynikach kontroli realizacji centralnych zakupów sprzętu komputerowego dla szkół i placówek oświatowych”, NIK, grudzień 2006 r.

¹⁰² Patrz przypis 98.

minowym przekazaniu sprawozdań z realizacji projektu przez pięć z 16 jednostek. Błędy we wnioskach o płatność powstałe wskutek uchybień beneficjentów, zostały wykryte przez Instytucje Wdrażające i skorygowane, nie miały one negatywnych następstw dla realizacji projektów i prawidłowego rozliczenia wydatków.

5.3.9. Opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie projektów i zawieraniu umów

Kontrola *realizacji projektów współfinansowanych z EFS w ramach ZPORR w województwie łódzkim*¹⁰³, wykazała przypadki nieterminowego rozpatrywania wniosków o przyznanie dofinansowania i wniosków beneficjentów o płatność przez instytucje wdrażające oraz opóźnienia instytucji wdrażających w podpisywaniu umów z beneficjentami i przekazywaniu im należnego dofinansowania. Do wymienionych nieprawidłowości przyczynił się niedostateczny nadzór ze strony Samorządu Województwa Łódzkiego nad realizacją zadań przez instytucje wdrażające oraz niewystarczający nadzór Wojewody Łódzkiego nad funkcjonowaniem systemów zarządzania i kontroli w instytucjach wdrażających.

Kontrola *realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego pn. „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, 2004-2006” w zakresie działania 1.2. Ułatwienie startu młodym rolnikom*¹⁰⁴ wykazała, że czas załatwiania wniosków o dofinansowanie projektu w ramach działania 1.2. od momentu ich złożenia do dnia podpisania umowy wynosił w kontrolowanych oddziałach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa średnio około 147 dni, przy czym w ostatnim tygodniu przyjmowania wniosków uległ wydłużeniu do około 193 dni. Przypadki te dotyczyły 33,4% wniosków zakończonych przyznaniem pomocy. Było to konsekwencją bardzo długiego okresu oczekiwania na wstępną weryfikację wniosku w urzędzie lub jego uzupełnianie przez rolnika, dochodzące nawet do ponad 250 dni. W procedurach wewnętrznych ARiMR na realizację czynności związanych z rozpatrzeniem kompletnego wniosku od jego przyjęcia do przygotowania zlecenia płatności po podpisaniu umowy z beneficjentem przewidziano okres dwóch miesięcy. Nie określono natomiast maksymalnego terminu na podjęcie weryfikacji wniosku od momentu jego złożenia w oddziale ARiMR.

¹⁰³ „Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w województwie łódzkim”, NIK, listopad 2007 r.

¹⁰⁴ „Informacja o wynikach kontroli realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego pn. „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, 2004 - 2006” w zakresie działania 1.2. „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, NIK, czerwiec 2008 r.

6. Stan realizacji założeń Narodowego Planu Rozwoju dla perspektywy finansowej 2004-2006¹⁰⁵

Wykorzystywanie środków pochodzących z funduszy strukturalnych i *Funduszu Spójności* odbywa się na podstawie umowy ramowej pomiędzy Polską i Komisją Europejską (tzw. Podstawy Wsparcia Wspólnoty), zawartej na podstawie wyników negocjacji nad przedstawionym przez Polskę Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006. Podstawy Wsparcia Wspólnoty opracowane i przyjęte przez Rząd Polski i zatwierdzone przez KE są wdrażane poprzez realizację programów operacyjnych. Natomiast projekty współfinansowane z *Funduszu Spójności* realizowane są w oparciu o *Strategię wykorzystania Funduszu Spójności*.

6.1. Fundusze strukturalne

Kwota łącznych płatności z kont programowych od początku uruchomienia programów operacyjnych do końca 2008 r. osiągnęła wartość ok. 30,1 mld zł, co przy uwzględnieniu wartości kursów, po których przeliczono wydatki poświadczane do Komisji Europejskiej oznacza wykorzystanie alokacji na poziomie 92,2%. Kwota wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej od początku uruchomienia programów osiągnęła poziom ok. 7,1 mld euro, co stanowi 82,6% zobowiązań na lata 2004-2006. Łączna kwota, jaką otrzymała strona polska z Komisji Europejskiej tytułem refundacji wyniosła ponad 6,6 mld euro, co stanowi ponad 77% zobowiązań na lata 2004-2006¹⁰⁶.

W odniesieniu do sześciu programów operacyjnych i Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG, z wyjątkiem Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, ostateczny okres wydatkowania środków został decyzjami Komisji Europejskiej¹⁰⁷ przedłużony do 30 czerwca 2009 r., a dla priorytetów dotyczących pomocy technicznej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG¹⁰⁸ do 31 grudnia 2009 r.

Szczegółowo wartości złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie projektów oraz płatności zrealizowanych z programów operacyjnych w odniesieniu do alokacji 2004-2006 przedstawia rysunek nr 5 (na następnej stronie).

W 2008 r. w związku z umocnieniem euro w stosunku do złotówki kwota środków z alokacji funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 wzrosła o blisko 1,5 mld zł. Oznaczało to możliwość wydatkowania dodatkowych środków. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło działania w celu optymalnego wykorzystania powiększonej puli środków dostępnych dla Polski na lata 2004-2006. W efekcie zmodyfikowano harmonogramy zamknięcia pomocy, zorganizowano dodatkowe nabory wniosków o dofinansowanie projektu oraz przyjęto do realizacji projekty z list rezerwowych¹⁰⁹.

Polska zajmowała 11 miejsce, na 25 krajów członkowskich, pod względem wykorzystania funduszy strukturalnych z perspektywy finansowej 2004-2006 (stan na 16 stycznia 2009 r.). Klasyfikowała się przed Hiszpanią, Portugalią i Grecją, które w największym stopniu korzystają z funduszy UE w wyżej wymienionej perspektywie finansowej (rysunek nr 6 – na następnej stronie).

¹⁰⁵ Stan na 31 grudnia 2008 r.

¹⁰⁶ Informacja dotycząca wykorzystania środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013 za grudzień 2008 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (www.mrr.gov.pl).

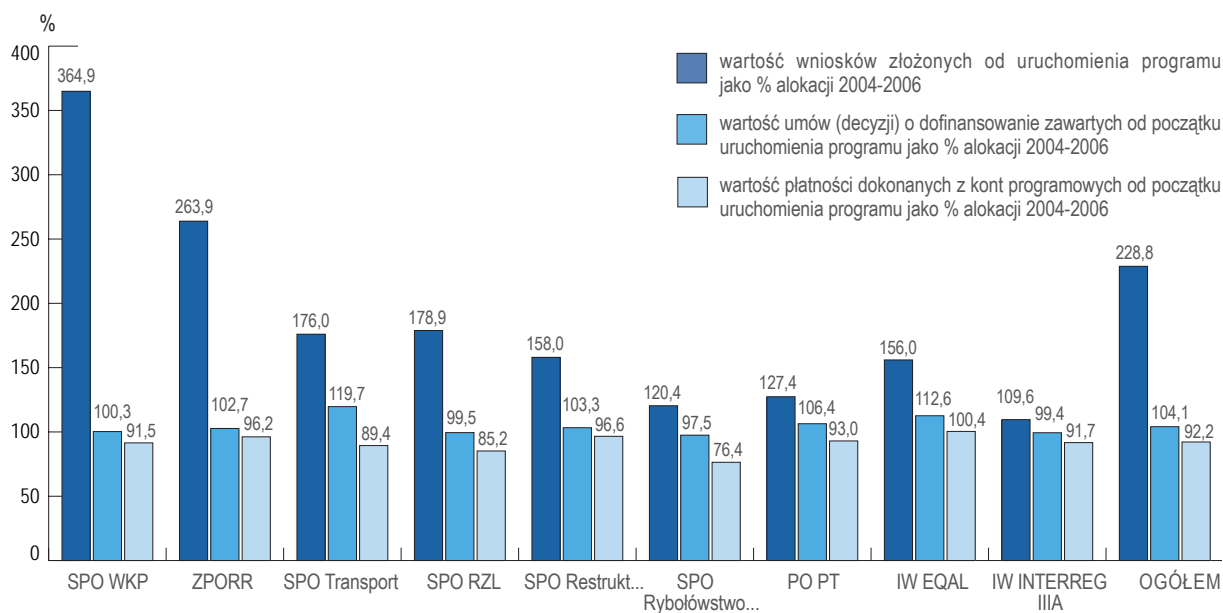
¹⁰⁷ Decyzje Komisji Europejskiej Nr K(2009) 1148 z dnia 18 i 19 lutego 2009 r.

¹⁰⁸ INTERREG III A 2004-2006 Polska [Województwo lubuskie – Brandenburgia, INTERREG III A Polska – Białoruś – Ukraina oraz INTERREG III A/TACIS CBC 2004-2006 Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód kaliningradzki)].

¹⁰⁹ „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.”, NIK, czerwiec 2009 r.

Rysunek nr 5

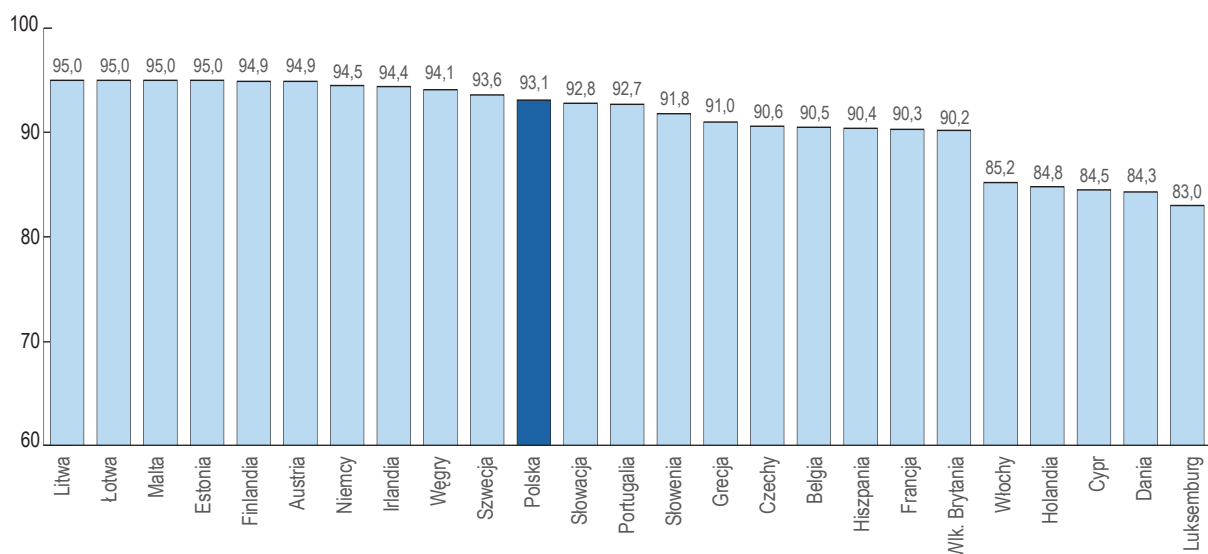
Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie oraz płatności zrealizowanych z funduszy strukturalnych w ramach programów operacyjnych oraz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL i INTERREG IIIA jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004-2006, przy uwzględnieniu kursów, po których przeliczane były wydatki certyfikowane do Komisji Europejskiej (stan na koniec grudnia 2008 r.)



Źródło: informacja miesięczna za grudzień 2008 r. dotycząca wykorzystania środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, styczeń 2009 r.

Rysunek nr 6

Wykorzystanie środków strukturalnych przez państwa członkowskie UE (stan na 16 stycznia 2009 r.)



Źródło: dane Komisji Europejskiej zamieszczone w informacji miesięcznej za grudzień 2008 r. dotyczącej wykorzystania środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, styczeń 2009 r.

6.2. Fundusz Spójności

W przypadku *Funduszu Spójności* łącznie, od początku uruchomienia *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności* strona polska przekazała do Komisji Europejskiej wnioski o płatność na kwotę ok. 3,2 mld euro, co stanowi ok. 56,3 % alokacji dostępnej na lata 2004-2006. Całkowita kwota płatności przekazanych przez KE do końca 2008 r. wyniosła ok. 2,9 mld euro, tj. 51 % dostępnej alokacji.

Szczegółowe dane dotyczące wartości wniosków o płatność przekazanych do KE w podziale na sektor Środowisko i Transport oraz poziomu refundacji od początku realizacji Funduszu Spójności w stosunku do alokacji przedstawia tabela nr 1.

Inwestycje infrastrukturalne wspierane z *Funduszu Spójności* charakteryzują się złożonością zarówno pod względem technicznym, organizacyjnym jak i prawnym. Na cykl realizacji inwestycji wpływa długa faza przygotowawcza projektu. Wydatkowanie środków przesunięte jest na ogół na końcowe lata realizacji *Strategii Funduszu Spójności*. Beneficjenci otrzymują wsparcie z UE bezpośrednio w euro, a kontrakty z wykonawcami w ramach *Funduszu Spójności* są podpisywane także w euro, więc osłabienie złotego spowodowało zwiększenie opłacalności tych kontraktów. Projekty *Funduszu Spójności* realizowane będą do 2010 roku włącznie. Ostateczną datą kwalifikowalności wydatków ponoszonych w projektach jest 31 grudnia 2010 r. Wnioski o płatność końcową obejmujące 20% alokacji projektów mogą być kierowane do KE jeszcze w pierwszej połowie 2011 r.

Tabela nr 1

Wartość wniosków o płatność przekazanych do Komisji Europejskiej w ramach Funduszu Spójności według stanu na koniec 2007 r. i na koniec 2008 r. (dane w euro)

Sektor	Dofinansowanie z FS	STAN NA KONIEC 2007 r.		STAN NA KONIEC 2008 r.		
		Wartość płatności z KE przekazanych od początku realizacji programu	% refundacji od początku realizacji programu w stosunku do alokacji FS	Wartość płatności z KE w okresie 01.12.2008 – 31.12.2008	Wartość płatności z KE przekazanych od początku realizacji programu	% refundacji od początku realizacji programu w stosunku do alokacji FS
1	2	3	4=3/2	5	6	7=6/2
Środowisko	2 850 516 602	862 259 232	30,25%	87 088 071	1 390 413 544	48,78%
Transport	2 782 541 500	1 223 721 955	43,98%	19 228 413	1 480 050 226	53,19%
RAZEM	5 633 058 102	2 085 981 187	37,03%	106 316 485	2 870 463 771	50,96%

Źródło: informacja miesięczna za grudzień 2008 r. dotycząca wykorzystania środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, styczeń 2009 r.

7. Wyniki kontroli NIK w zakresie zarządzania programami operacyjnymi i realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z alokacji na lata 2007-2013

W 2007 r. i 2008 r. administracja publiczna wykonywała zadania związane z przygotowaniem i uruchomieniem programów operacyjnych na lata 2007-2013. Dla zapewnienia sprawnego wykorzystania funduszy strukturalnych w nowej perspektywie finansowej 2007-2013 ważne były doświadczenia wynikające z realizacji *Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych*¹¹⁰ m.in. w zakresie ustabilizowania i podniesienia jakości kadr realizujących programy współfinansowane ze środków z budżetu UE.

Rada Ministrów w dniu 17 kwietnia 2007 r. przyjęła *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013*¹¹¹, którego celem jest prowadzenie systemowej polityki zarządzania zasobami ludzkimi administrującymi środkami europejskimi i utrzymanie ich stabilności. Działanie to zostało podjęte w związku z identyfikowaniem istotnych problemów związanych z jakością kadr w trakcie wdrażania środków unijnych perspektywy finansowej 2004-2006¹¹², np.:

- dużą rotacją pracowników w instytucjach administracji publicznej odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych, brak stabilności zatrudnienia i ciągłości prowadzonych spraw,
- brakiem wykwalifikowanych osób, które były odpowiedzialne za wykorzystywanie funduszy,
- opóźnieniami w ocenie wniosków o dofinansowanie projektów w przypadku konkursów otwartych, spowodowane niewystarczającą liczbą pracowników danej instytucji przy bardzo dużej liczbie nadesłanych wniosków,
- brakiem systemu poradnictwa dla beneficjentów na etapie realizacji projektu z powodu niedostatecznej liczby dobrze przygotowanych merytorycznie pracowników potrafiących rozwiązać specyficzne problemy projektodawców.

¹¹⁰ <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/Wiadomosci/Archiwum+wiadomosci/2005/Wdrazanie+funduszy+strukturalnych/Program+poprawy+wykorzystania+funduszy+unijnych.htm>.

¹¹¹ Dokument został zaktualizowany w dniu 29 lipca 2008 r.

¹¹² Aktualizacja Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s.7-8.

7.1. Wykorzystanie doświadczeń z perspektywy finansowej 2004-2006 w perspektywie finansowej 2007-2013

W nowej perspektywie finansowej wykorzystywane są doświadczenia z okresu 2004-2006. Zachowano funkcjonowanie trzech grup instytucji uczestniczących w zarządzaniu programami operacyjnymi – instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące i instytucje pośredniczące drugiego stopnia (instytucje wdrażające). Określenie ram systemu umożliwia zachowanie elastyczności systemu i wprowadzanie indywidualnych rozwiązań.

Kontrola rezultatów wdrażania *Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich*¹¹³ wykazała, że Instytucja Zarządzająca (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) wykorzystwała doświadczenia z okresu programowania 2004-2006 do przygotowania *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* na lata 2007-2013, m. in. poprzez uproszczenie obowiązujących procedur i uelastycznienie systemu zarządzania. Zrezygnowano z adresowania wsparcia do bardzo wąsko określonej grupy odbiorców, zwiększono liczbę osób, które mogą zostać powołane do Komisji Oceny Projektów w celu przyspieszenia i usprawnienia procesu oceny projektów w ramach procedur konkursowych, uelastyczniono procedurę wprowadzania zmian do projektu, połączono sprawozdanie merytoryczne z realizacji projektu z wnioskiem o płatność oraz dostosowano wzory sprawozdań do potrzeb monitorowania. Instytucja Zarządzająca upowszechniała informacje o projektach współfinansowanych z *Europejskiego Funduszu Społecznego*, uznanych za przykłady dobrych praktyk ze względu na ich innowacyjność i osiągnięte rezultaty. NIK potwierdziła, że potrzebne jest upowszechnienie dobrych praktyk stwierdzonych w zarządzaniu projektami przez beneficjentów.

W 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jako koordynator procesu wdrażania funduszy europejskich w skali kraju, podjęło działania w celu uproszczenia procesu pozyskiwania środków europejskich. Zainicjowane zostało przedsięwzięcie pod nazwą „*Proste fundusze*”¹¹⁴.

¹¹³ Patrz przypis 98.

¹¹⁴ Szerzej: http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Akcja_Proste_Fundusze1.aspx

Powołano *Zespół do spraw uproszczeń systemu wdrażania środków z funduszy Unii Europejskiej*¹¹⁵ w ramach którego pracują grupy robocze z udziałem ekspertów-praktyków do spraw: przedsiębiorców, Europejskiego Funduszu Społecznego, sektora publicznego, samorządów i infrastruktury. Ich wnioski zbierał i analizował zespół do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy UE, któremu przewodniczy Minister Rozwoju Regionalnego. Podobne struktury do spraw regionalnych programów operacyjnych powołano w województwach.

W wyniku trwających w 2008 r. w MRR prac wprowadzone zostały usprawnienia w procedurach służące racjonalizacji procesów wdrażania programów, a także dostosowania w obszarze prawnym¹¹⁶. Najważniejsze rozwiązania w ramach upraszczania i usprawniania systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w latach 2007-2013¹¹⁷ polegały m.in. na:

- rezygnacji ze wskazywania podmiotów uprawnionych do aplikowania w ramach danego Działania,
- rezygnacji z zawężania grup docelowych w poszczególnych typach projektów,
- wprowadzeniu nowej formuły generatora wniosków, która jest dostępna on-line, co pozwoliło wyeliminować problemy techniczne w kolejnych wersjach aplikacji,
- wprowadzeniu płatności zaliczkowych dla przedsiębiorców,
- wyjaśnieniu niejasnych i skomplikowanych pojęć w podręcznikach dla beneficjentów,
- ograniczeniu liczby załączników do wniosku,
- umożliwieniu uzupełnienia wniosku w przypadku stwierdzenia uchybień formalnych,
- zobowiązaniu ekspertów do wydawania opinii na podstawie wzoru karty oceny merytorycznej,
- umożliwieniu aktualizacji harmonogramu projektu przed zawarciem umowy, bez potrzeby ponownej oceny,
- uproszczeniu wniosku o płatność i połączeniu go ze sprawozdaniem z projektu, co pozwala na porównywanie postępu rzeczowego i finansowego projektu i ogranicza liczbę dokumentów wymaganych od beneficjentów,
- wydłużeniu terminu na złożenie wniosku o płatność z 10 do 20 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego,

¹¹⁵ Zarządzenie nr 7 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 sierpnia 2008 r.

¹¹⁶ Szerzej: Informacja na temat zmian i uproszczeń w systemie wdrażania programów operacyjnych na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2009 r. http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Documents/uproszczenia_material_na_strone.pdf.

¹¹⁷ „Operacja na żywym organizmie”, Monitor Unii Europejskiej, nr 2(56), str. 32.

- wprowadzeniu standardów funkcjonowania punktów informacyjnych, które udzielają porad projektodawcom.

7.2. Przygotowanie administracji publicznej do zarządzania programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – ustanowienie i funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli dla perspektywy finansowej 2007-2013

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006¹¹⁸ przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność okresową lub nie później niż w terminie 12 miesięcy od zatwierdzenia każdego programu operacyjnego, państwa członkowskie przedkładają Komisji Europejskiej opis systemów zarządzania i kontroli, do którego dołącza się sprawozdanie zawierające ocenę systemów i opinię na temat ich zgodności z art. 58–62 ww. rozporządzenia. Instytucją odpowiedzialną za przeprowadzenie audytu zgodności jest Instytucja Audytowa. Funkcją tą pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Badanie systemów zarządzania i kontroli prowadzone jest przez Instytucję Audytową przy udziale urzędów kontroli skarbowej w odniesieniu do każdego z programów operacyjnych realizowanych w perspektywie 2007-2013 oraz każdej instytucji zaangażowanej w ich realizację, tj.: instytucji zarządzających, pośredniczących i pośredniczących drugiego stopnia oraz instytucji certyfikującej (a także instytucji pośredniczących w certyfikacji).

Audyt zgodności został przeprowadzony w 2008 r. w Instytucjach Zarządzających, Instytucjach Pośredniczących, Instytucjach Pośredniczących drugiego stopnia oraz Instytucji Certyfikującej i Instytucjach Pośredniczących w Certyfikacji w programach operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013. W trakcie audytu zgodności Instytucja Audytowa badała m.in., czy ustanowiony system zarządzania i kontroli środków z budżetu UE zapewnia:

- określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu,
- zgodność z zasadą rozdzielania funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie,

¹¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 59).

- procedury dla zapewnienia zasadności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego,
- wiarygodne, skomputeryzowane systemy rachunkowości i księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej,
- system sprawozdawczości i monitorowania, w przypadku gdy podmiot odpowiedzialny powierza wykonanie zadań innemu podmiotowi,
- ustalenia dotyczące audytu funkcjonowania systemów,
- systemy i procedury w celu zapewnienia stosowania właściwej ścieżki audytu,
- procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Przeprowadzona przez NIK w drugiej połowie 2008 r. kontrola *przygotowania administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*¹¹⁹ wykazała, że Instytucje: Audytorowa, Zarządzająca, Pośredniczące i Pośredniczące drugiego stopnia, ustanowione na poziomie centralnym i regionalnym systemu realizacji PO KL, były należycie przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań związanych z wdrażaniem Programu. Zadania zostały przypisane komórkom organizacyjnym oraz dokonano ich rozdziału na poszczególnych stanowiskach pracy. Instytucje zaangażowane w system realizacji PO KL realizowały zadania przy niższym stanie kadr średnio o 30% od założonego w *Planie działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013*¹²⁰. Stan kadrowy był wystarczający na początkowym etapie wdrażania PO KL. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, pełniący funkcję Instytucji Audytorowej, wywiązał się rzetelnie z zadań polegających na weryfikacji skuteczności działania systemu zarządzania i kontroli PO KL oraz przygotowania procedury przeprowadzenia audytu zgodności. Wydał Instytucji Zarządzającej (w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego) *Opinię w sprawie zgodności systemów zarządzania i kontroli* oraz zatwierdził *Sprawozdanie z audytu zgodności Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

W kontroli *aktywności gmin województwa lubuskiego w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej*¹²¹ NIK

¹¹⁹ „Informacja o wynikach kontroli zdolności administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013”, NIK, kwiecień 2009 r.

¹²⁰ Dokument MRR przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2007 r., zaktualizowany w dniu 29 lipca 2008 r.

¹²¹ „Informacja o wynikach kontroli aktywności gmin województwa lubuskiego w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej”, NIK, kwiecień 2008 r.

odnotowała, iż w 2007 r. w województwie lubuskim nie rozpoczęto naboru wniosków o dofinansowanie projektów środkami unijnymi w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Pierwsze nabory zaplanowano na 2008 r. W Urzędzie Marszałkowskim przygotowywano dokumenty oraz formularze niezbędne do wdrażania nowych programów, a także podjęto działania w celu organizacyjnego i kadrowego przygotowania Urzędu do realizacji tego zadania. Kontrolowane gminy przygotowywały się do absorpcji środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej UE m.in. poprzez szkolenie pracowników, aktualizowanie dokumentacji planistycznej oraz opracowywanie projektów i dokumentacji technicznej planowanych inwestycji.

Podstawowe – stwierdzone w trakcie badań kontrolnych – nieprawidłowości w zakresie przygotowania administracji do wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz ustanowienia i funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli polegały na:

- opóźnieniu w ustanowieniu procedur wewnętrznych w zakresie zarządzania programami operacyjnymi oraz opracowaniu niewystarczających mechanizmów kontrolnych,
- opóźnieniu w wydawaniu aktów prawnych.

Nieprawidłowości te ilustrują przedstawione poniżej wyniki wybranych kontroli przeprowadzonych przez NIK w 2007 i 2008 r.

7.2.1. Opóźnienia w ustanowieniu procedur wewnętrznych w zakresie zarządzania programami operacyjnymi oraz opracowanie niewystarczających mechanizmów kontrolnych

W I kwartale 2008 r. NIK zbadała *przygotowanie i wdrażanie systemów zarządzania i kontroli dla regionalnych programów operacyjnych*¹²². Zbadane przez NIK elementy systemu zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych były zgodne z wymogami prawa wspólnotowego i krajowego, pomimo stwierdzonych uchybień. Uchybienia te dotyczyły w szczególności:

- 1) niezapewnienia wystarczających mechanizmów kontrolnych, w procesach ustanowionych przez instytucje zarządzające¹²³ regionalnymi programami operacyjnymi w zakresie:

¹²² „Informacja o wynikach kontroli przestrzegania prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007-2013”, NIK, lipiec 2008 r.

¹²³ Kontrolą objęto 16 urzędów marszałkowskich, realizujących zadania zarządu województwa jako instytucji zarządzającej RPO.

- zapobiegania równoległemu finansowaniu tych samych operacji z różnych funduszy UE,
 - zapewnienia pełnego przestrzegania prawa wspólnotowego przy ocenie dokumentów składanych przez beneficjentów,
 - zapewnienia uniknięcia sytuacji konfliktu interesów dla pracowników urzędów;
- 2) niezachowania zasady przejrzystości opracowanych kryteriów wyboru projektów w procedurach ustanowionych przez zarządy województw w zakresie dotyczącym dokonywania zmian pozycji projektów na listach rankingowych po przeprowadzonych ocenach,
- 3) nieprzygotowania procedur dla procesu rozpatrywania protestów od dokonanego przez zarządy województw wyboru projektów.

NIK stwierdził również opóźnienia, w stosunku do terminów wynikających z przyjętego harmonogramu prac, w zakresie wdrożenia poszczególnych elementów systemu uniemożliwiającego dokonanie audytu zgodności systemu jako całości. Marszałkowie województw i wojewodowie w odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK poinformowali o uzupełnianiu *Instrukcji Wykonawczych*, o właściwe elementy procedur zarządzania i kontroli oraz o zatwierdzeniu opisu tego systemu.

7.2.2. Opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych

Kontrola *powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2008 r.*¹²⁴ wskazała, że brak spójności prawa polskiego z prawem unijnym w zakresie oceny oddziaływania na środowisko w 2008 r. był przyczyną tego, iż do większości projektów infrastrukturalnych gotowych do realizacji w oparciu o wcześniejsze krajowe przepisy (posiadających pełną dokumentację i pozwolenia na budowę) niezbędne było wszczęcie od początku kilkumiesięcznej procedury uzyskiwania decyzji środowiskowych, rewizji pozwoleń na budowę. Konsekwencją tego były opóźnienia w podpisywaniu umów na realizację projektów. Brakowało również właściwych regulacji prawnych dotyczących pomocy publicznej (które leżały w gestii Ministra Rozwoju Regionalnego) w zakresie energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej oraz lecznictwa uzdrowiskowego.

¹²⁴ „Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz planami finansowymi państwowych funduszy celowych i innych osób prawnych w 2008 r.”, NIK, czerwiec 2009 r.

7.3. Kontraktacja i realizacja projektów

Rok 2008 był drugim rokiem wykorzystywania przez Polskę środków pochodzących z budżetu UE w ramach alokacji 2007-2013. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła już pierwsze kontrole realizacji przez beneficjentów projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na lata 2007-2013 w ramach corocznej kontroli *wykonania budżetu państwa w 2008 r.*¹²⁵. Kontrolą *przygotowania administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*¹²⁶ objęto funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli ustanowionego dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz realizację projektów wyłonionych w ramach procedury dofinansowania projektów systemowych, związanych z dofinansowaniem zadań publicznych realizowanych przez jednostki administracji publicznej i inne jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych. Projekty te realizowane są przez jednostki lub komórki organizacyjne urzędów, w których jednocześnie wykonywane są zadania Instytucji Pośredniczących lub Instytucji Pośredniczących drugiego stopnia.

Kontrola ta wykazała, że beneficjenci projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych wydatkowali środki zgodnie z umową lub decyzją o dofinansowaniu projektu oraz obowiązującymi przepisami. Ustalono, iż w złożonych wnioskach o płatność wykazane wydatki na realizację projektów były prawidłowo rozliczone i spełniały wymagania dotyczące kwalifikowalności.

Podstawowe – stwierdzone w trakcie badań kontrolnych – uchybienia w zakresie kontraktacji i realizacji projektów dotyczyły:

- opóźnień w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie projektów przez beneficjentów,
- niskiego poziomu wykorzystania funduszy strukturalnych z alokacji 2007-2013 na koniec 2008 r.

Nieprawidłowości ilustrują wyniki wybranych kontroli przeprowadzonych przez NIK w 2007 i 2008 r.

7.3.1. Opóźnienia w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie projektów przez beneficjentów

W kontroli NIK *przygotowania administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* ustalono, iż prace związane z zatwierdzeniem wniosku o dofinansowanie

¹²⁵ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r., NIK, czerwiec 2009 r.

¹²⁶ Patrz przypis 119.

oraz podpisaniem umowy lub wydaniem decyzji trwały średnio dwa i pół miesiąca, a w skrajnych przypadkach pół roku¹²⁷, ponieważ beneficjenci dokonywali korekt we wnioskach, gromadzili dokumentację dotyczącą umowy¹²⁸ oraz uzgadniali jej treść z Instytucją Zarządzającą i/lub Instytucją Pośredniczącą. Prace te wpłynęły na późniejsze podpisywanie umów lub wydawanie decyzji o dofinansowanie projektu.

Beneficjenci nierzetelnie przygotowywali wnioski o dofinansowanie projektu. Wszystkie spośród 37 złożonych do oceny formalnej i merytorycznej do Instytucji Zarządzającej lub Instytucji Pośredniczącej wniosków o dofinansowanie, objętych kontrolą NIK, wymagały wprowadzenia korekt. Prace te wpłynęły na późniejsze, niż zakładano, podpisywanie umów lub wydawanie decyzji o dofinansowaniu projektu systemowego. Do zakończenia kontroli NIK, w ramach badanej próby projektów, zatwierdzone były 23 wnioski o dofinansowanie projektu, a jedynie dla 15 z nich zostały zawarte umowy lub wydane decyzje o dofinansowaniu przez Instytucję Zarządzającą, bądź przez Instytucję Pośredniczącą. W przypadku jednego z 37 badanych wniosków o dofinansowanie projektu NIK stwierdził zawyżenie kosztów oraz zakładanych rezultatów projektu. W wyniku kontroli NIK uchybienie zostało usunięte i Instytucja Zarządzająca zatwierdziła poprawiony wniosek o dofinansowanie projektu.

Kontrola powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2008 r. również wykazała niską jakość części wniosków o dofinansowanie projektów składanych przez beneficjentów (np. brak pełnej wymaganej dokumentacji) i potrzebę ich poprawiania i uzupełniania, co przy znacznej liczbie wniosków powodowało wydłużenie czasu oceny i akceptacji do realizacji.

7.3.2. Niski poziom wykorzystania funduszy strukturalnych z alokacji 2007-2013 na koniec 2008 r.

Kontrola powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2008 r. wykazała, że Instytucje Zarządzające RPO (Zarządy Województw) nie osiągnęły zadowalających efektów w zakresie zarządzania realizacją regionalnych programów operacyjnych. Bardzo niski stan zaawansowania regionalnych

programów¹²⁹, a także wykorzystania środków przekazanych na ich realizację wskazuje, że w 2008 r. jednostki zaangażowane w ich wdrażanie nie były skuteczne zarówno w zakresie planowania jak i realizacji tych zadań. Odnosi się to w szczególności do procesu kontraktowania środków (zawierania umów z beneficjentami), który warunkuje skuteczne osiągnięcie celów w zakresie wykorzystania dostępnej alokacji.

W kontroli NIK *przygotowania administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* ustalono, iż wartości wskaźników finansowych opisujących wykorzystanie alokacji PO KL na lata 2007-2013 po pierwszych dwóch latach realizacji są niskie. Według stanu na 30 września 2008 r. poziom wydatków uznanych za kwalifikowalne w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniósł 0,9 %, a na koniec 2008 r. 1,9 % alokacji PO KL na lata 2007-2013 (powyższe wskaźniki finansowe dotyczą początkowej fazy realizacji Programu w siedmioletniej perspektywie finansowej).

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2008 r. wykazała, że ujęty w *Prognozie wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w 2008 r. w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013* planowany poziom wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowalne w 2008 r. w ramach NSRO 2007-2013 został wykonany na poziomie 32,2%¹³⁰. Nie wystąpiło zagrożenie anulowania przez Komisję Europejską części zobowiązań wobec Polski, jednak w opinii NIK, konieczne jest przyśpieszenie kontraktowania i wydatkowania środków z funduszy strukturalnych tak, aby w 2010 r. osiągnąć co najmniej poziom wydatków pozwalający na uniknięcie utraty części alokacji. Ponadto zwiększenie wydatków z funduszy strukturalnych w 2009 r. mogłoby korzystnie wpłynąć na złagodzenie skutków spowolnienia gospodarczego.

¹²⁷ Zgodnie z *Zasadami dokonywania oceny projektów w ramach PO KL* jednokrotna ocena wniosku o dofinansowanie projektu systemowego może trwać do 42 dni roboczych.

¹²⁸ Np. zaktualizowane harmonogramy płatności, dokumenty wskazujące osoby wyznaczone do reprezentowania projektodawcy, sposobu przedstawiania danych z ewidencji księgowej, oświadczeń o kwalifikowalności VAT.

¹²⁹ Na koniec grudnia 2008 r. w ramach regionalnych programów operacyjnych wykorzystanie alokacji 2007-2013 wynosiło 0,15%.

¹³⁰ Planowana wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowalne powinna w 2008 r. wynieść 3.646,0 mln zł, natomiast wyniosła 1.174,5 mln zł.

8. Stan realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w perspektywie finansowej 2007-2013¹³¹

Wykorzystywanie funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2007-2013 odbywa się na podstawie uzgodnionego z Komisją Europejską dokumentu pn. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* poprzez realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych, uzgodnionych z KE.

Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 07-13) od początku uruchomienia programów do końca 2008 r. złożono 39,3 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne, jak i środki krajowe) 70,3 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 6,6 tys. umów o dofinansowanie z UE na kwotę 8,8 mld zł, co stanowi 3,3% alokacji na lata 2007-2013. Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowalne, wynikająca ze złożonych wniosków o płatność, wyniosła 1.120 mln zł, w tym w części dofinansowania UE - 927,1 mln zł.

W okresie programowania 2007-2013 środki z *Funduszu Spójności* wykorzystywane są w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko obok środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Szczegółowo liczbę i wartość złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie projektów oraz

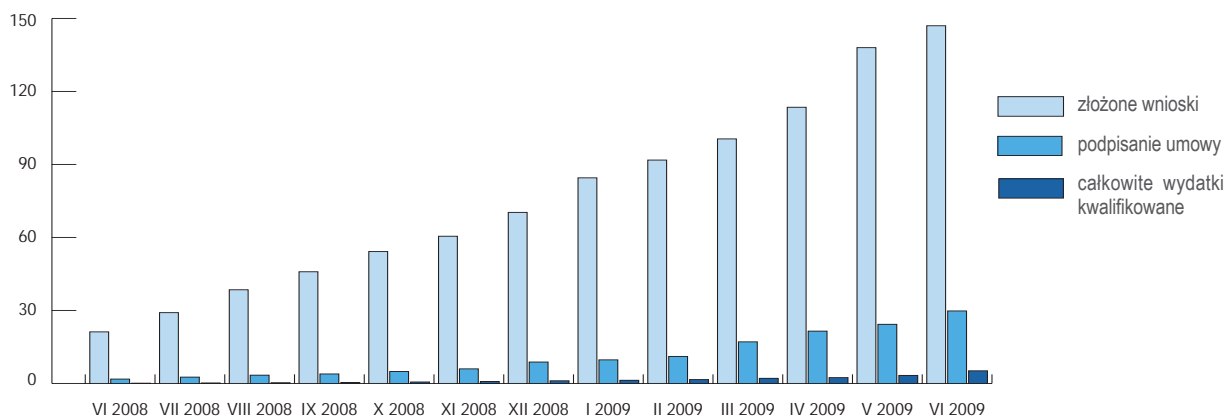
płatności zrealizowane z programów operacyjnych w odniesieniu do alokacji 2004-2006 przedstawia tabela nr 2 (na następnej stronie).

Beneficjenci są na ogół bardzo zainteresowani realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE. Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 28 czerwca 2009 r. beneficjenci złożyli 69,7 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne jak i środki krajowe) ponad 147 mld zł. Wzrost ilości wniosków złożonych w I połowie 2009 r. w porównaniu do końca grudnia 2008 r. wyniósł 77,4 %. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 14 087 umów o dofinansowanie na kwotę w części UE prawie 29,8 mld zł, co stanowiło 10,2 % alokacji na lata 2007-2013. Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowalne wynikająca ze złożonych wniosków o płatność wyniosła prawie 5,2 mld zł, a w części dofinansowania UE ponad 4,2 mld zł.

Wzrost liczby i wartości złożonych wniosków, podpisanych umów o dofinansowanie projektów oraz płatności zrealizowanych z programów operacyjnych w okresie od początku realizacji programów operacyjnych do 28 czerwca 2009 r. przedstawia rysunek nr 7.

Rysunek nr 7

Realizacja Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 w zakresie kwoty złożonych wniosków o dofinansowanie, podpisanych umów lub wydanych decyzji oraz wydatków kwalifikowalnych (w mld zł)
(wg danych na 28 czerwca 2009 r.)



Źródło: dane z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 28 czerwca 2009 r. http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/postepy_w_realizacji_NSS_280609.aspx.

¹³¹ Stan na 31 grudnia 2008 r.

**Liczba i wartość złożonych wniosków, podpisanych umów lub wydanych decyzji
oraz poziom wykorzystania alokacji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NSRO 2007-2013
według stanu na koniec grudnia 2008 r.**

Program Operacyjny	Wnioski o dofinansowanie po ocenie formalnej		Umowy o dofinansowanie			Wnioski o płatność		
	Liczba	Wartość (dofinansowanie unijne i krajowe) PLN	Liczba	Dofinansowanie UE (PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013	Wartość wydatków uznanych za kwalifikowalne PLN	Dofinansowanie UE (PLN)	Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013
PO IG	2 021	17 915 693 182	176	1 496 290 698	4,37%	158 225	134 491	0,0004%
PO IiŚ	301	9 450 520 683	1	44 293 160	0,04%	0	0	0,00%
PO KL	29 790	26 854 191 346	5 717	4 823 486 119	11,98%	906 409 667	754 125 528	1,87%
PO PT	74	393 160 929	65	366 092 678	17,09%	72 806 458	61 885 489	2,89%
PO RPW	17	424 287 963	13	329 614 572	3,50%	6 913 475	5 876 454	0,06%
Razem Krajowe	32 203	55 037 854 103	5 972	7 059 777 228	3,50%	986 287 825	822 021 961	0,41%
RPO Dolnośląskie	119	301 812 315	41	107 034 563	2,13%	9 295 049	7 900 791	0,16%
RPO Kujawsko-pomorskie	93	304 268 455	16	259 279 643	6,58%	25 564 489	12 911 392	0,33%
RPO Lubuskie	436	800 090 059	9	16 467 885	0,90%	4 382 862	3 725 433	0,20%
RPO Łódzkie	52	317 844 896	17	89 903 115	2,15%	0	0	0,00%
RPO Lubelskie	776	2 299 198 692	206	150 693 814	3,14%	10 206 739	8 675 728	0,18%
RPO Mazowieckie	609	2 145 581 771	8	58 979 882	0,78%	2 461 062	2 091 902	0,03%
RPO Małopolskie	383	1 237 647 916	114	286 402 547	5,35%	27 155 817	18 983 946	0,35%
RPO Opolskie	468	732 290 897	27	163 067 144	9,21%	8 134 980	6 908 346	0,39%
RPO Podlaskie	438	916 558 544	24	65 232 993	2,47%	4 875 570	4 388 013	0,17%
RPO Podkarpackie	401	1 322 061 264	18	22 383 242	0,48%	6 093 763	6 093 763	0,13%
RPO Pomorskie	674	1 215 321 903	37	16 602 947	0,45%	5 512 366	4 134 275	0,11%
RPO Śląskie	1193	2 384 135 080	32	332 606 071	4,68%	2 067 400	2 067 400	0,03%
RPO Świętokrzyskie	295	238 550 361	20	66 736 824	2,22%	4 746 244	4 034 307	0,13%
RPO Warmińsko-mazurskie	514	539 637 757	9	14 622 426	0,34%	9 244 387	9 244 387	0,22%
RPO Wielkopolskie	472	426 041 293	30	43 621 695	0,83%	9 782 116	9 782 116	0,19%
RPO Zachodnio-pomorskie	192	124 323 175	8	21 616 547	0,62%	4 139 711	4 139 711	0,12%
Razem Regionalne	7 115	15 305 364 378	616	1 715 251 337	2,50%	133 662 556	105 081 511	0,15%
RAZEM NSRO	39 318	70 343 218 481	6 588	8 775 028 564	3,24%	1 119 950 381	927 103 472	0,34%

Źródło: informacja miesięczna za grudzień 2008 r. dotycząca wykorzystania środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, styczeń 2009 r.

9. Podsumowanie

Kontrole przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, w zależności od tematu i celu kontroli, zakresu badań kontrolnych, obejmowały kontrole u beneficjentów oraz w jednostkach uczestniczących w zarządzaniu programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszy unijnych. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2005-2008 wskazują, iż w Polsce zarządzanie programami operacyjnymi i realizacja projektów współfinansowanych z budżetu UE w ramach realizacji polityki spójności przebiegało, poza nielicznymi wyjątkami, na ogół zgodnie ze wspólnotowymi i krajowymi regulacjami prawnymi. System zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych w ramach badanych przez NIK programów na lata 2004-2006 na ogół spełniał wymogi określone przez Komisję Europejską i zapewniał wykrywanie nieprawidłowości w wykorzystaniu tych środków. W początkowym okresie wdrażania programów współfinansowanych ze środków strukturalnych w perspektywie finansowej 2004-2006 kontrole NIK ujawniły problemy w pozyskiwaniu środków pomocowych. NIK wskazywała w szczególności na opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych, nadmierne rozbudowanie i niestabilność wymogów i procedur, przewlekłość rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, dużą rotację kadr w instytucjach zaangażowanych w zarządzanie funduszami, niewdrożenie w pełni systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej (SIMIK). Kontrole NIK dotyczące wdrażania środków finansowych z funduszy UE w perspektywie finansowej 2004-2006 wykazały, że warunkiem skutecznej absorpcji środków jest stworzenie przejrzystych i stabilnych procedur dla poszczególnych procesów, jasnego podziału zadań i współpracy pomiędzy uczestnikami poszczególnych procesów oraz właściwa koordynacja działań na różnych poziomach systemu zarządzania.

Przeprowadzone przez NIK w latach 2007-2008 kontrole wykazały, że nastąpiła poprawa wykorzystania funduszy strukturalnych z perspektywy finansowej 2004-2006, co wynikało w znacznej mierze z wprowadzania uproszczeń, stopniowego zdobywania doświadczenia i lepszego wdrażania przez instytucje odpowiedzialne za wykorzystanie funduszy strukturalnych wymogów wynikających z prawa polskiego i unijnego, oraz udoskonalenia systemu zarządzania i kontroli. W 2008 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego uzyskało znaczący postęp finansowy w realizacji poszczególnych programów operacyjnych na lata 2004-2006. Łącznie ze środkami przekazanymi w latach 2004 i 2005 w ramach płatności zaliczkowych do Polski do końca 2008 r. trafiło około 8 mld euro, co stanowiło 92,2 % alokacji funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2004-2006.

W 2007 roku rozpoczęto realizację programów finansowanych z funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2007-2013. Od tego czasu zaczęły funkcjonować obok siebie instytucje odpowiedzialne za wdrażanie funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2004-2006 oraz 2007-2013. Wymagało to wypracowania sprawnych systemów zarządzania i kontroli.

Istotną zmianą w strukturze wdrażania funduszy strukturalnych było zastąpienie jednego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, zarządzanego na szczeblu centralnym w perspektywie finansowej 2004-2006, szesnastoma odrębnymi regionalnymi programami operacyjnymi, zarządzanymi przez samorządy województw w perspektywie finansowej 2007-2013. Decentralizacja zarządzania, zalecana wcześniej m.in. przez NIK, ma pozwolić na bardziej efektywne wykorzystanie funduszy UE oraz uwzględnienie specyfiki regionów, jednakże do końca 2008 r. nie przyniosła ona spodziewanych rezultatów. Łącznie od początku realizacji nowej perspektywy finansowej do końca grudnia 2008 r. w ramach regionalnych programów operacyjnych wykorzystano alokację na poziomie 0,15 %.

W opinii NIK, fundusze unijne w obecnej sytuacji gospodarczej Polski, mogą być wykorzystane jako źródło finansowania działań służących przeciwdziałaniu spowolnieniu gospodarczemu. Dla przedsiębiorców środki z funduszy unijnych są trzecim co do wielkości, po środkach własnych oraz kredytach bankowych, najważniejszym źródłem pozyskiwania kapitału inwestycyjnego. Dla samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych są istotnym źródłem finansowania różnorodnych projektów, które w większości przypadków bez dofinansowania z funduszy UE nie zostałyby zrealizowane.

Wyniki dotychczasowych kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie zarządzania programami operacyjnymi i realizacji przez beneficjentów projektów współfinansowanych z budżetu UE wskazują na potrzebę:

- dalszego uproszczenia procedur w procesach służących zarządzaniu i wdrażaniu programów operacyjnych,
- terminowego wydawania właściwych regulacji prawnych,
- zapewnienia przestrzegania ustanowionych w urzędach administracji publicznej procedur w systemie kontroli wewnętrznej dla należytego przebiegu procesów realizacji ich zadań i wydatkowania środków publicznych,

- przygotowywania przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów z należytą starannością oraz szerszego wspierania tych działań przez instytucje pośredniczące,
- upowszechniania informacji o projektach, które można uznać za dobre praktyki w szczególności ze względu na innowacyjność i osiągnięte rezultaty oraz upowszechniania dobrych praktyk w zarządzaniu projektami.

W planach kontroli NIK na 2009 r.¹³² przewidziano kontrole dotyczące zarządzania i wykorzystania środków z UE oraz wykonywania zadań wynikających z członkostwa Polski w UE.

W ramach priorytetowego kierunku kontroli: *Polska w Unii Europejskiej* na 2010 r. planowane są kontrole NIK w obszarach:

- pozyskiwania środków Unii Europejskiej oraz zarządzania nimi, upraszczania procedur i eliminowania krajowych ograniczeń instytucjonalnych,
- wykorzystania dotacji unijnych dostępnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013,
- realizacji polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych.

¹³² Plan pracy NIK na 2009 rok uchwalony 17 grudnia 2008 r.

Załączniki

Załącznik nr 1

Kontrole NIK związane z zarządzaniem programami operacyjnymi realizującymi politykę spójności oraz realizacją przez beneficjentów projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej

L.p.	Kontrola	Publikacja informacji o wynikach kontroli
1.	Przygotowanie administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych	marzec 2004 r.
2.	Realizacja Ramowych Programów Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji Unii Europejskiej	kwiecień 2005 r.
3.	Przygotowanie administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności	czerwiec 2005 r.
4.	Wykorzystanie funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	kwiecień 2006 r.
5.	Działania administracji publicznej województwa łódzkiego na rzecz pozyskiwania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego	kwiecień 2006 r.
6.	Funkcjonowanie systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych	maj 2006 r.
7.	Wykorzystanie środków wspólnotowych z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIWR) na restrukturyzację rybołówstwa morskiego	czerwiec 2006 r.
8.	Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody	czerwiec 2006 r.
9.	Finansowanie dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe	lipiec 2006 r.
10.	Realizacja centralnych zakupów sprzętu komputerowego dla szkół i placówek oświatowych	grudzień 2006 r.
11.	Pozyskiwanie i wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe	luty 2007 r.
12.	Wykorzystanie funduszy strukturalnych w ramach realizowanej w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG IIIA	kwiecień 2007 r.
13.	Realizacja projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich	kwiecień 2007 r.
14.	Realizacja projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w województwie łódzkim	listopad 2007 r.
15.	Realizacja obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat	luty 2008 r.
16.	Finansowanie budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich	luty 2008 r.
17.	Wsparcie inwestycyjne ze środków Unii Europejskiej dla małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie realizacji Działania 2.3 SPO WKP w latach 2004 – 2006	marzec 2008 r.
18.	Aktywność gmin województwa lubuskiego w pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej	kwiecień 2008 r.
19.	Rezultaty wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich	kwiecień 2008 r.
20.	Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki prefinansowania i współfinansowania projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej	kwiecień 2008 r.
21.	Wykorzystanie środków publicznych, w tym środków z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIWR), na rybacką infrastrukturę portową	maj 2008 r.
22.	Wdrażanie projektów pomocy technicznej finansowanych z funduszy strukturalnych	maj 2008 r.
23.	Realizacja Sektorowego Programu Operacyjnego pn. Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006 w zakresie działania 1.2. Ułatwianie startu młodym rolnikom	czerwiec 2008 r.
24.	Wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej na modernizację linii kolejowych o podstawowym znaczeniu	lipiec 2008 r.
25.	Przestrzeganie prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007-2013	lipiec 2008 r.
26.	Wykorzystanie środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej w latach 2005-2007 (I półrocze)	lipiec 2008 r.
27.	Przygotowanie do realizacji drogi ekspresowej S8 w województwie łódzkim	grudzień 2008 r.
28.	Zdolność administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013	kwiecień 2009 r.
29.	Analiza wykonania budżetu państwa w 2008 r.	czerwiec 2009 r.

Inne kontrole NIK związane z problematyką członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Lp.	Kontrola	Publikacja informacji o wynikach kontroli
1.	Przygotowanie polskiego rybolowstwa morskiego do integracji z Unią Europejską	grudzień 2004 r.
2.	Wykorzystanie środków publicznych w tym pomocowych, przez jednostki spółdzielczości rolniczej, mleczarskiej, ogrodniczo-pszczelarskiej i wiejskiej	sierpień 2005 r.
3.	Systemy informatyczne w administracji celnej	październik 2005 r.
4.	Przygotowanie Służb Celnych do wykonywania na północo-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej w latach 2002-2005 (I kw.)	grudzień 2005 r.
5.	Przygotowanie i funkcjonowanie systemu rent strukturalnych	styczeń 2006 r.
6.	Zintegrowany System Katastralny w latach 2000-2005 (I półrocze)	marzec 2006 r.
7.	Funkcjonowanie rolnictwa ekologicznego w Polsce	kwiecień 2006 r.
8.	Organizacja i finansowanie szkolnictwa ponadgimnazjalnego	czerwiec 2006 r.
9.	Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa pomorskiego w latach 2004-2005 (III kwartały)	lipiec 2006 r.
10.	Realizacja zadań w zakresie infrastruktury wodociągowej i sanitarnej na obszarach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2003-2005	październik 2006 r.
11.	Funkcjonowanie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt na terenie województwa małopolskiego dla zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego	październik 2006 r.
12.	Realizacja inwestycji i remontów w szkołach i placówkach oświatowych jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2004-2006 (I półrocze)	listopad 2006 r.
13.	Ochrona wód zlewni rzeki Bug w latach 2003-2006 (I kwartał)	grudzień 2006 r.
14.	Tworzenie i działalność fundacji, których fundatorami są Skarb Państwa lub jednostki sektora finansów publicznych	grudzień 2006 r.
15.	Działalność Funduszu Promocji Mleczarstwa w latach 2004-2005 oraz w I kwartale 2006 r.	styczeń 2007 r.
16.	Realizacja Wojewódzkiego Programu PILICA	styczeń 2007 r.
17.	Realizacja programu wieloletniego „Program dla Odry 2006”, szczególnie w obszarze zabezpieczenia przeciwpowodziowego	luty 2007 r.
18.	Pozyskanie i utrzymanie siedzib Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	luty 2007 r.
19.	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego programów ochrony środowiska w województwie podlaskim w latach 2002-2006 (I kwartał)	luty 2007 r.
20.	Udzielanie poręczeń i gwarancji przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych i Funduszu Poręczeń Unijnych w latach 2003-2005 i w I półroczu 2006 r.	marzec 2007 r.
21.	Realizacja programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest w latach 2003-2005	marzec 2007 r.
22.	Działalność Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2003-2004	marzec 2007 r.
23.	Kształtowanie polityki przestrzennej gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji	kwiecień 2007 r.
24.	Wpływ przewlekłych i unieważnionych postępowań o zamówienia publiczne na realizację wydatków publicznych	kwiecień 2007 r.
25.	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2006 r.	maj 2007 r.
26.	Ustalanie i egzekwowanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004-2006 (I półrocze)	maj 2007 r.
27.	Przygotowanie organów administracji rządowej w związku z wejściem Polski do strefy Schengen	czerwiec 2007 r.
28.	Pomoc materialna dla studentów ze środków publicznych	czerwiec 2007 r.
29.	Tworzenie i funkcjonowanie współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, lokalnych centrów pierwszej sprzedaży ryb w latach 2002 -wrzesień 2006	lipiec 2007 r.
30.	Prawidłowość wydatkowania środków publicznych na nabycie gruntów pod budowę dróg oraz przygotowania zmian własnościowych dla tych gruntów i zmian ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	lipiec 2007 r.

31.	Sprawowanie nadzoru nad wielkoprzemysłowymi fermami trzody chlewnej	listopad 2007 r.
32.	Wykonywanie zadań w zakresie szkolenia bezrobotnych przez wybrane powiatowe urzędy pracy	marzec 2008 r.
33.	Przygotowania administracji publicznej do zarządzania i kontroli środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego	kwiecień 2008 r.
34.	Wykorzystanie środków publicznych na zalesianie gruntów rolnych	kwiecień 2008 r.
35.	Wdrażanie ochrony na obszarach Natura 2000	maj 2008 r.
36.	Powiązanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2007 r.	czerwiec 2008 r.
37.	Sprawność instytucjonalna Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w realizacji zadań ustawowych	sierpień 2008 r.
38.	Utrzymywanie drogowych i kolejowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2006-2008 (I kwartał)	styczeń 2009 r.
39.	Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012	kwiecień 2009 r.
40.	Realizacja projektów dotyczących Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)	kwiecień 2009 r.
41.	Powiązanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz planami finansowymi państwowych funduszy celowych i innych państwowych osób prawnych w 2008 r.	czerwiec 2009 r.

Wykaz wybranych źródeł wykorzystanych i związanych z tematem niniejszego opracowania

Niniejszy raport został przygotowany na podstawie kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 2004 r. do 2008 r., z wykorzystaniem dokumentów sprawozdawczych sporządzonych przez Instytucje Zarządzające w ramach systemów zarządzania i kontroli ustanowionych dla poszczególnych programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu UE w Polsce.

Do przygotowania niniejszego raportu zostały wykorzystane także inne dokumenty urzędowe przygotowane przez instytucje Unii Europejskiej i polskiej administracji rządowej:

1. *4 lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
2. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013*. MRR, Warszawa 2006.
3. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013*, dokument zatwierdzony decyzją Komisji nr CCI 2007PL16UNS001 z dnia 7 maja 2007 r.
4. *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.
5. *Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską*. MRR, Warszawa 2007.
6. *Ochrona interesów finansowych Wspólnot – Zwalczanie nadużyć finansowych – Sprawozdanie roczne 2006 (SEC(2007)930), (SEC(2007)938)*. KE, Bruksela 2007.
7. *Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2007 w sprawie rocznych podsumowań przedkładanych przez państwa członkowskie, „krajowych deklaracji” państw członkowskich oraz przeprowadzonych przez krajowe organy kontroli prac kontrolnych dotyczących środków finansowych UE*. OJ 2007 C 216.
8. *Roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2006*. OJ 2007 C 274.
9. *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 grudnia 2003 r. oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 22 czerwca 2004 r.
10. *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2007 r.
11. *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, przyjęty przez Radę Ministrów 6 grudnia 2005 r.
12. *Raport końcowy z realizacji zadań przewidzianych w programie naprawczym zwiększającym absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004-2006*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
13. *Report of the European Anti-Fraud Office. Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006*. Komisja Europejska, Bruksela 2007.
14. *Report of the European Anti-Fraud Office. Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005*. Komisja Europejska, Bruksela 2006.
15. *Roczne podsumowanie dotyczące dostępnych audytów i deklaracji* przygotowane przez MF i przekazane do KE w dniu 15 lutego 2008 r. na podstawie art. 53b rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (OJ 2002 L 248).
16. *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport Komisji Europejskiej na temat spójności gospodarczej i społecznej*. Urząd Oficjalnych Publikacji WE, Bruksela 2007.
17. *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 r.* NIK, Warszawa 2009.
18. *Sprawozdanie z postępów w realizacji planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (SEC(2007)311)*. KE, Bruksela 2007.
19. *Structural Funds' Implementation in Poland – Challenges for 2007-2013. A study requested by the European Parliament's Committee on Budgetary Control*. Blomeyer & Sanz, Guadalajara 2007.
20. *System informowania o nieprawidłowościach finansowych w wykorzystaniu funduszy strukturalnych*. Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE, Warszawa 2007.

Wybrane opracowania:

1. Barcz, J.: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006. Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
2. Barcz, J.: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*. Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006. Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
3. Chojna-Duch, E.: *Finansowanie polityki rozwoju w prawie polskim – aktualne zasady i problemy*. „Kontrola Państwowa”, 2007, nr 2.
4. Jankowska, A., Kierzkowski, T., Knopik, R. (red.): *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej*. C.H.Beck, Warszawa 2005.
5. Karpińska-Mizelińska, W., Smuga, T.: *Bariery w realizacji strategii absorpcji środków z funduszy strukturalnych w latach 2007-2013*. „Kontrola Państwowa”, 2007, nr 3.
6. Kisiel, P.: *Audyty funduszy unijnych*. InfoAudit, Warszawa 2005.
7. Mazur, J.: *Rola najwyższych organów kontroli w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków Unii Europejskiej*. „Kontrola Państwowa”, 2006, nr 1.
8. Mazur, J.: *Zebranie Komitetu Kontaktowego Prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i ETO*. „Kontrola Państwowa”, 2008, nr 2.
9. Misiąg, W., Tomalak, M.: *Wpływ wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stan finansów publicznych w latach 2004-2006*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
10. Referaty opublikowane w wydaniu specjalnym miesięcznika „Kontrola Państwowa” z maja 2007 r., z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej w dniach 11-12 grudnia 2006 r. w Warszawie.
11. Referaty opublikowane w wydaniu specjalnym miesięcznika „Kontrola Państwowa” z czerwca 2007 r., z okazji specjalnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęconego pozyskiwaniu i wykorzystaniu środków europejskich.
12. Wypowiedź Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego na seminarium Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej w dniu 3 grudnia 2007 r. w Helsinkach. „Kontrola Państwowa”, 2008, nr 1.

Wykaz adresów do stron internetowych wykorzystanych przy opracowaniu niniejszego raportu:

- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – www.arimr.gov.pl,
- Agencji Rynku Rolnego – www.arr.gov.pl,
- Dyrekcji Komisji Europejskiej ds. Budżetu – ec.europa.eu/dgs/budget,
- Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce – www.efs.gov.pl,
- Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – eca.europa.eu,
- Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – ec.europa.eu/dgs/olaf,
- Funduszu Spójności w Polsce – www.funduszspojnosci.gov.pl,
- funduszy strukturalnych w Polsce – www.funduszeuropejskie.gov.pl,
- Komitetu Kontaktowego Prezesów najwyższych organów kontroli UE i ETO – www.contactcommittee.eu,
- Komisji Europejskiej – ec.europa.int,
- Ministerstwa Finansów – www.mf.gov.pl,
- Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – www.minrol.gov.pl,
- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – www.mrr.gov.pl,
- Najwyższej Izby Kontroli – www.nik.gov.pl,
- Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – www.ukie.gov.pl,
- Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw – www.konkurencyjnosc.gov.pl,
- Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego – www.zporr.gov.pl,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – www.kapitalludzki.gov.pl,
- Programu Infrastruktura i Środowisko – www.pois.gov.pl,
- Programu Innowacyjna Gospodarka – <http://www.poig.gov.pl>,
- Programu Rozwój Polski Wschodniej – <http://www.polskawschodnia.gov.pl>,
- Programu Pomoc Techniczna – <http://popt.gov.pl>.

