

**MECHANIZMY
KONTROLI INSTRUMENTÓW
PRAWNO-FINANSOWYCH
POLITYKI SPÓJNOŚCI UE
W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020**

ALINA WALENIA

**MECHANIZMY
KONTROLI INSTRUMENTÓW
PRAWNO-FINANSOWYCH
POLITYKI SPÓJNOŚCI UE
W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020**

Difin

Copyright © Difin SA
Warszawa 2018

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy.
Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują.
Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim
lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie.
Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie
zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie
na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Recenzent
prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego
prof. dr hab. Witold Modzelewski, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Redaktor prowadząca
Iwona Kuc

Korekta
Małgorzata Włodarczyk

Projekt okładki
Mikołaj Miodowski

Zdjęcie na okładce
www.123rf.com

ISBN 978-83-8085-570-0

Difin SA
Warszawa 2018, wydanie pierwsze
ul. F. Kostrzewskiego 1, 00-768 Warszawa
tel.: 22 851 45 61, 22 851 45 62
Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl
Skład i łamanie: Poligrafia, tel. 609 940 055
Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wprowadzenie	9
Rozdział 1	
Uwarunkowania prawne i organizacyjne zarządzania instrumentami finansowymi polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020	21
1.1. Podstawy prawne i kierunki wsparcia polityki spójności UE	21
1.1.1. Podstawy programowania polityki spójności w perspektywie 2014–2020	21
1.1.2. Cele proinwestycyjnej i proinnowacyjnej polityki spójności	35
1.2. Nowy paradygmat europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020	39
1.2.1. Model europejskiej polityki spójności w bieżącej perspektywie finansowej	39
1.2.2. Znaczenie dla Polski europejskiej polityki spójności perspektywy finansowej 2014–2020	50
1.3. Czynniki warunkujące wdrażanie polityki spójności UE w Polsce – wyniki badań ankietowych	57
1.3.1. Ograniczenia w procesie pozyskiwania środków z budżetu UE w perspektywie 2007–2013	57
1.3.2. Przygotowanie beneficjentów do pozyskiwania środków z budżetu UE	66
1.3.3. Wnioski i rekomendacje dotyczące zarządzania środkami UE w perspektywie finansowej 2014–2020	71
1.4. Zasady ewaluacji w polityce spójności UE	73
1.4.1. Wykaz instytucji i obowiązków w procesie ewaluacji	73
1.4.2. Wskaźniki ewaluacji	77

Rozdział 2

Zadania instytucji UE i państw członkowskich w procesie zarządzania instrumentami finansowymi polityki spójności	81
2.1. Zasada podziału zarządzania w wykonaniu budżetu UE	81
2.1.1. Podstawy prawne podziału zarządzania	81
2.1.2. Istota zasady podziału zarządzania	86
2.1.3. Instytucje w procesie kontroli wykonania budżetu UE	94
2.2. Obowiązki państw członkowskich w zakresie zarządzania środkami europejskimi w perspektywie 2014–2020	98
2.2.1. System przepływu środków UE	98
2.2.2. Zasady zarządzania finansowego w perspektywie 2014–2020	100
2.2.3. Rozliczanie nieprawidłowości i korygowanie wydatków	107
2.3. Obowiązki Komisji Europejskiej w procesie zarządzania środkami UE	112
2.3.1. Działalność kontrolna Komisji Europejskiej w zakresie środków UE	112
2.3.2. Audyty prowadzone przez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej	116
2.4. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w procesie zwalczania korupcji środków UE	119
2.4.1. Organizacja i zadania OLAF	119
2.4.2. Dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF	125
2.5. Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) w procesie kontroli budżetu UE	133
2.5.1. Struktura i zadania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	133
2.5.2. Tryb działań kontrolnych i podejmowania decyzji	136
2.5.3. Poświadczenie wiarygodności rachunków oraz prawidłowości i legalności transakcji	138

Rozdział 3

Krajowe zasady kontroli środków UE stosowane przez instytucje uczestniczące w procesie ich wdrażania w perspektywie 2014–2020	141
3.1. System zarządzania i kontroli środków UE w Polsce	141
3.1.1. Podstawy prawne systemu zarządzania i kontroli środków UE	141
3.1.2. Organizacja systemu zarządzania i kontroli	144
3.2. Zadania instytucji w procesie zarządzania środkami UE i ich kontroli	151
3.2.1. Funkcje kontrolne instytucji zarządzających, wdrażających i pośredniczących	151
3.2.2. Instytucje certyfikujące wydatki	161
3.2.3. Instytucja audytowa	164

3.3. Schematy kontroli projektów współfinansowanych ze środków UE	168
3.3.1. Procedury kontroli projektów współfinansowanych ze środków UE	168
3.3.2. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej środków UE	186
3.3.3. Poświadczanie deklaracji wydatków i wniosku o płatność	193
3.4. Zasady audytu desygnacyjnego środków UE	198
3.4.1. Istota audytu desygnacyjnego	198
3.4.2. Rola instytucji audytowej w procesie audytu desygnacyjnego	203
3.4.3. Procedura audytu desygnacyjnego	204

Rozdział 4

Zakres kontroli organów państwa w procesie wykorzystania środków UE w Polsce 210

4.1. Zasady kontroli skarbowej środków UE	210
4.1.1. Zakres i procedury kontroli skarbowej	210
4.1.2. Procedura audytu projektów współfinansowanych z funduszy unijnych	215
4.1.3. Zadanie audytowe projektu współfinansowanego z funduszy unijnych	219
4.2. Instytucje kontrolne w procesie zamówień publicznych finansowanych ze środków UE	226
4.2.1. Działalność kontrolna prezesa Urzędu Zamówień Publicznych	226
4.2.2. Przeprowadzanie przez NIK kontroli udzielania zamówień publicznych	233
4.2.3. Ocena funkcjonowania systemu kontroli zamówień publicznych – wyniki badań ankietowych	243
4.2.4. Rekomendacje dotyczące systemu zamówień publicznych wynikające z przeprowadzonych badań	248
4.3. Kontrola środków UE wykonywana przez NIK	250
4.3.1. Zasady organizacji kontroli NIK	250
4.3.2. Procedury kontroli projektów współfinansowanych ze środków UE	254
4.4. Kontrola RIO w zakresie gospodarowania środkami UE przez samorząd terytorialny	261
4.4.1. Podstawy prawne kontroli RIO oraz jej kryteria	261
4.4.2. Formy nadzoru RIO nad wydatkowaniem środków UE	265
4.5. Zasady koordynacji działań kontrolnych	267
4.5.1. Procedury współpracy pomiędzy instytucjami kontrolnymi	267
4.5.2. Ocena współpracy instytucji kontrolnych – wyniki badań ankietowych	269

Rozdział 5**Zasady współdziałania organów kontroli w procesie wykrywania nadużyć finansowych dotyczących środków UE w Polsce** 275

5.1. Definicja i charakterystyka nadużyć finansowych w zarządzaniu środkami unijnymi	275
5.1.1. Identyfikowanie zmywu przetargowej	277
5.1.2. Konflikt interesów	292
5.1.3. Korupcja	297
5.1.4. Fałszowanie dokumentów	300
5.2. Przesłanki występowania nadużyć finansowych środków UE	304
5.2.1. Rodzaje występujących nadużyć finansowych	304
5.2.2. Zasady postępowania pracowników instytucji zarządzających środkami UE	311
5.3. Postępowanie w procesie wykrywania nadużyć finansowych środków UE	315
5.3.1. Analiza ryzyka nadużyć finansowych	318
5.3.2. Metody wykrywania nadużyć finansowych	323
5.3.3. Procedury udostępniania i wymiany informacji w zakresie nadużyć finansowych	331
5.3.4. Działania w zakresie raportowania, korygowania i odzyskiwania środków UE	335
5.4. Procedury współpracy organów kontroli w procesie postępowania z nadużyciami finansowymi dotyczącymi środków UE	337
5.4.1. Procedury współpracy z instytucją audytową i krajowymi organami śledczymi	337
5.4.2. Zasady współpracy z OLAF	340
5.4.3. Zasady współpracy z UOKiK	341
5.4.4. Zadania pełnomocnika rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów	343

Zakończenie 345**Bibliografia** 353

Wprowadzenie

W procesie wdrażania polityki spójności państwa członkowskie korzystają z autonomii proceduralnej oznaczającej swobodę wyboru procedur prawnych wykorzystywanych do celów transpozycji, stosowania i zapewnienia przestrzegania prawa Unii Europejskiej (UE) w krajowych porządkach prawnych. Autonomia organizacyjna obejmuje natomiast swobodę w określaniu systemu instytucjonalnego stosowanego w procesie wdrażania polityki spójności. Autonomia państw członkowskich w zakresie wdrażania polityki spójności UE w ramach obowiązującego systemu prawa ma charakter względny, gdyż ograniczana jest poprzez ustanawianie w prawie UE określonych wymogów znoszących dowolność regulacji państw członkowskich.

Trwająca aktualnie perspektywa finansowa obejmująca lata 2014–2020 określa planowaną alokację dla Polski z budżetu UE wynoszącą ponad 111 mld euro, w tym 82,5 mld euro z przeznaczeniem na politykę spójności¹. Pełne wykorzystanie środków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (zwanych EFSI², a potocznie funduszami europejskimi) w bieżącej perspektywie finansowej to szansa utrzymania dalszego rozwoju kraju i regionów oraz realizacja celów Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu

¹ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa z 21 maja 2014 r., grudzień 2015 r. Aktualna wersja Umowy Partnerstwa została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 października 2017 r. na podstawie decyzji wykonawczej C(2017) 6994 (notyfikowana 24 października 2017 r.).

² Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (EFSI) w perspektywie finansowej 2014–2020 obejmują 5 funduszy strukturalnych: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

społecznemu Europa 2020³ (zwanej dalej strategią Europa 2020). Sprawnie funkcjonujący system zarządzania i kontroli ma zapewnić wykorzystanie środków UE zgodnie z celami i procedurami określonymi w umowach oraz w prawie unijnym i krajowym. Prawidłowe i efektywne zarządzanie środkami UE uzależnione jest od organizacji skutecznych mechanizmów kontroli tych środków, które pozwolą na uniknięcie ewentualnych błędów lub nieprawidłowości. System kontroli środków z budżetu UE opiera się na podziale odpowiedzialności pomiędzy Komisją Europejską a administracjami krajów członkowskich. Państwa i regiony mają decydujący wpływ na wskaźnik absorpcji tych środków i ponoszą odpowiedzialność za właściwe zarządzanie nimi. Komisja Europejska sprawuje nadzór nad ich wykorzystaniem zgodnie z celami programów i zasadami finansowymi obowiązującymi w UE.

W zakresie organizacji systemu zarządzania i kontroli państwa członkowskie zobowiązane zostały do podejmowania ustanowionych w przepisach UE działań implementacyjnych, które w okresie programowania 2014–2020 określają: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁴ (zwane dalej rozporządzeniem nr 1303/2013), rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁵, a także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012⁶ (zwane dalej rozporządzeniem finansowym).

³ Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 2010. Dokument ogłoszony przez Komisję Europejską 10 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła 25–26 marca 2010 r. Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące: Europejskiego Funduszu Rozwoju, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013).

⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.Urz. UE L 138 z 13.05.2014), s. 5.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298 z 26 października

Wśród aktów prawa krajowego szczególne miejsce zajmuje ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, zwana ustawą wdrożeniową⁷, wskazująca m.in. wymagania dotyczące zasad organizacji systemu zarządzania i kontroli. W poprzedniej perspektywie finansowej (2007–2013) system programowania określała ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸. Obowiązująca w bieżącym okresie finansowania ustawa wdrożeniowa reguluje organizację i zadania systemu instytucjonalnego oraz procedury kontroli i zarządzania środkami UE. Przyjęte ustawowe rozwiązania przede wszystkim określają nieuregulowane uprzednio obszary dotyczące szczególnie kontroli wydatków oraz rozliczania nieprawidłowości. Ustawa wdrożeniowa nawiązuje do rozporządzenia nr 1303/2013, wskazując zasady rocznego rozliczania wydatków, które determinują konieczność rozbudowania i wzmocnienia systemu kontroli projektów i wydatków w programach operacyjnych.

Wiele istotnych problemów dotyczących wdrażania projektów i programów operacyjnych zostało uregulowanych w innych dokumentach, tj. w wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Postanowienia tych dokumentów nie tylko uszczegóławiają przepisy ustawy wdrożeniowej oraz rozporządzeń UE, lecz także wskazują procedury prawidłowego wdrażania projektów dla instytucji zarządzających oraz beneficjentów. W bieżącej perspektywie finansowej szczególne miejsce zajmuje kontrola dotycząca początkowych etapów zarządzania środkami unijnymi mająca istotny wpływ na zmniejszenie ryzyka powstania nieprawidłowości i związanych z tym korekt netto. Ustawa wdrożeniowa określająca zasady koordynacji i wdrażania Umowy Partnerstwa⁹ i programów operacyjnych jako zadania należące do kompetencji ministra ds. rozwoju regionalnego zapewnia jednolitość i prawidłowość zasad kontroli polityki spójności w Polsce. Szczególne znaczenie ma wdrożony mechanizm desygnacji, którego celem jest zapewnienie gwarancji poprawnego zarządzania programami operacyjnymi zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i proceduralnym. Zadaniem

2012 r., s. 1 ze zm.); rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz. L 362 z 31.12.2012).

⁷ Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2014 r., poz. 1146).

⁸ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).

⁹ Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce – polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa. Na podstawie umowy podpisanej przez Komisję Europejską 23 maja 2014 roku Polska otrzyma od Unii Europejskiej 82,5 mld euro na realizację polityki spójności.

procesu desygnacji jest również zwiększenie odpowiedzialności instytucji w ramach systemu zarządzania i kontroli za popełnione błędy. Pozytywnym rozwiązaniem jest poszerzenie kompetencji instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym o zadania, które w poprzedniej perspektywie finansowej wykonywała instytucja certyfikująca. Zmiany te mają na celu przyspieszenie refundacji środków przekazywanych z budżetu UE dla beneficjentów. Usytuowanie zadań szczególnie istotnych w procesie prawidłowego zarządzania środkami UE w ramach regionalnych programów operacyjnych w jednej instytucji wymagało zmian organizacyjnych i kadrowych.

Celem funkcjonowania mechanizmów kontrolnych jest weryfikacja wywiązywania się beneficjentów z warunków umowy o dofinansowanie projektów, a także prawidłowości prowadzenia odrębnej księgowości i sprawozdawczości dla tych środków. Kontrola projektów współfinansowanych ze środków europejskich dotyczy działań podejmowanych przez różne podmioty i we wszystkich fazach realizacji projektów. Postępowanie kontrolne obejmuje obszar zarządzania środkami, zakres uprawnień podmiotów zarządzających tymi środkami, a przede wszystkim prawidłowość ich wykorzystania. Zakres kontroli obejmuje ocenę rozwiązań przyjętych w ramach poszczególnych programów operacyjnych w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa UE i krajowego.

Kontrole wydatkowania środków unijnych przeprowadzane są przez trzy instytucje: zarządzającą danym programem operacyjnym, certyfikującą oraz audytową. Zadaniem instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi jest przeprowadzanie kontroli dokumentów, m.in. sporządzanych raportów o postępie realizacji projektu oraz raportów końcowych. Drugi szczebel kontroli to instytucje certyfikujące, których zadaniem jest poświadczenie Komisji Europejskiej, że wnioski o refundację wydatków są prawidłowe, właściwie zaksięgowane, zgodnie z zasadami prawa unijnego. Instytucje certyfikujące przekazują do Komisji Europejskiej wnioski o refundację po uprzednim upewnieniu się, że wydatki objęte zostały właściwymi kontrolami. Skuteczność systemu zarządzania i kontroli sprawdza krajowa instytucja audytowa, która przekazuje Komisji Europejskiej raport i opinię audytową. Za wykrywanie nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy unijnych odpowiedzialne są głównie państwa członkowskie. Jeśli kwota, której dotyczą nadużycia, przekracza 10 tys. euro, są zobowiązane do poinformowania o tym unijnego biura ds. nadużyć finansowych OLAF¹⁰.

¹⁰ Rozporządzenie nr 1303/2013, Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich i organów zarządzających programami w sprawie ryzyka nadużyć finansowych oraz skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych z 16 czerwca 2014 roku (EGE-SIF_14-021-00-16/06/2014), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju; Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości

Opracowane przez państwo członkowskie procedury kontroli środków UE powinny przede wszystkim:

- 1) skutecznie wykrywać nieprawidłowości przed dokonaniem płatności ze środków publicznych,
- 2) nie utrudniać realizacji projektów przez beneficjentów.

Organy kontroli państwa prowadzą kontrole w celu wykrywania i usuwania błędów oraz nieprawidłowości w zarządzaniu programami operacyjnymi. Działania kontrolne mają także na celu usprawnienie wykorzystania środków UE. W systemie prawa UE działania państw członkowskich podlegają kontroli pod względem zgodności prawa UE z prawem obowiązującym w danym państwie. Kontrolę sprawują Komisja Europejska i sądy unijne, działając najczęściej w trybie skarg z art. 258 i 260 TFUE¹¹ na naruszenie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie.

Analizując działania podejmowane przez państwa członkowskie wykorzystujące fundusze europejskie, należy stwierdzić, że są one ukierunkowane na zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu kontroli poszczególnych programów operacyjnych oraz na zapobieganie nieprawidłowościom i ich wykrywanie, prowadzenie postępowań zmierzających do odzyskania kwot wydatkowanych nieprawidłowo i nakładanie sankcji (art. 74 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1303/2013).

System zarządzania i kontroli jest zespołem rozwiązań prawnych, administracyjnych i instytucjonalnych, przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie w celu realizacji programów operacyjnych, a w ramach ich wdrażania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

O skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli decyduje spełnianie wymogów określonych w przepisach UE dotyczących wdrażania programów operacyjnych (art. 74 rozporządzenia nr 1303/2013). Spośród możliwych niespójności systemu zarządzania i kontroli istotne pozostają te, których istnienie może prowadzić do negatywnych skutków finansowych, grożących powstaniem szkody w środkach finansowych budżetu UE. Najczęściej wynika to z przyjęcia w systemie zarządzania i kontroli takiego rozwiązania prawnego, organizacyjnego, które powoduje lub zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia nieprawidłowości lub ich niewykrycia albo też utrudnia odzyskiwanie kwot wydatkowanych nieprawidłowo i nakładanie sankcji.

w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020 z 20 lipca 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007).

Kolejnym obowiązkiem państwa członkowskiego jest odzyskiwanie kwot nieprawidłowo wydatkowanych oraz nakładanie sankcji, jeżeli wskazanym podmiotom została przypisana wina. Pomiedzy nieprawidłowością a wadą systemu zarządzania i kontroli zachodzi związek, tj. wada systemu zarządzania i kontroli może stanowić źródło powstania nieprawidłowości. Wykrycie nieprawidłowości lub wady systemu zarządzania i kontroli może prowadzić do poniesienia przez państwo członkowskie negatywnych konsekwencji w postaci wstrzymania przez Komisję Europejską biegu terminu płatności okresowej lub jej zawieszenia, a także zmniejszenia przekazywanych kwot poprzez nałożenie korekty finansowej.

Istotnym problemem badawczym jest więc ocena funkcjonowania systemu kontroli środków UE na poszczególnych etapach zarządzania tymi środkami z przeznaczeniem na politykę spójności w Polsce. Kolejnym obszarem jest omówienie zadań kontrolnych i ich procedur wdrażanych przez instytucje uczestniczące w procesie zarządzania środkami UE oraz przez organy kontroli państwa. Implementacja prawa UE w Polsce w tym zakresie to również istotny zakres badań. Przesłanką podjętej problematyki badawczej było zweryfikowanie, czy i w jakim zakresie działania kontrolne instytucji zaangażowanych w proces zarządzania środkami UE oraz organów kontrolnych państwa przyczyniają się do przeciwdziałania powstawaniu nadużyć finansowych oraz czy skutecznie sprawują nadzór nad wykorzystaniem tych środków. Celem monografii jest identyfikacja i ocena funkcjonowania organizacji systemu zarządzania i kontroli środków UE z przeznaczeniem na politykę spójności w perspektywie finansowej 2014–2020.

Główne problemy badawcze monografii sprowadzają się do odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy organy kontroli w Polsce dysponują adekwatnymi instrumentami prawnymi do wykonywania zadań związanych z kontrolą wydatkowania środków z budżetu UE?
2. Czy i w jakim zakresie organy kontroli realizują założenia rozporządzenia nr 1303/2013 oraz postanowienia Komisji Europejskiej związane z organizowaniem systemów kontroli, zapobieganiem i ujawnianiem oraz korygowaniem nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE?
3. Jaki zakres zadań kontrolnych ustalony został dla poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces zarządzania środkami UE oraz dla organów kontroli państwa. Czy zorganizowany został system kontroli środków UE w Polsce? Czy nie pokrywają się procedury i zakres zadań poszczególnych organów kontrolnych oraz w jaki sposób organy te współpracują w zakresie wykrywania nieprawidłowości?
4. Jakie czynniki warunkują oraz jakie bariery ograniczają sprawność, skuteczność i efektywność utworzonego systemu kontroli wydatkowania środków z budżetu UE?

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytania wymagało opisu i analizy następujących problemów badawczych, tj.:

- organizacji systemu zarządzania i kontroli środków UE, obowiązujących procedur kontroli instytucji funkcjonujących w tym systemie i uczestniczących w procesie wdrażania programów operacyjnych w Polsce,
- procedur kontrolnych organów kontroli państwa mających istotne znaczenie w procesie zapobiegania i ujawniania nieprawidłowości i nadużyć finansowych,
- instrumentów prawnych, którymi dysponują instytucje w systemie zarządzania i kontroli oraz ograny kontroli państwa, mających na celu wdrażanie prawa UE, szczególnie rozporządzenia nr 1303/2013,
- działalności organów kontroli w wykrywaniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych, wykonywanych zadań w tym zakresie przez organy Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), NIK, prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), RIO.

Wyjaśnienie tych problemów badawczych, poza poddaniem analizie obowiązujących przepisów prawa UE i krajowego, nie byłoby możliwe bez przeprowadzenia badań empirycznych. Badania ankietowe metodą kompletną przeprowadzone zostały w instytucjach kontroli środków UE (KAS, RIO, NIK, prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). Szczegółowej analizie poddano wyniki badań ankietowych, informacje pozyskane od pracowników organów kontroli skarbowej, NIK, prezesa UZP. Do oceny wykorzystano wyniki konsultacji z przedstawicielami tych organów kontroli oraz informacje pozyskane z instytucji UE, instytucji krajowych i regionalnych zaangażowanych w proces kontroli środków UE. Wnioski sformułowane na podstawie powyższych badań miały przyczynić się do osiągnięcia zasadniczych celów pracy, tj.:

- 1) oceny sprawności oraz skuteczności systemu kontroli wykonywanej przez instytucje zaangażowane w proces zarządzania środkami UE oraz organy kontroli państwa w zakresie wykrywania nieprawidłowości oraz zapobiegania im w wykorzystaniu środków z budżetu UE z przeznaczeniem na politykę spójności w Polsce;
- 2) skonfrontowania zasad i procedur oraz zakresu zadań organów państwa przeprowadzających kontrolę środków z budżetu UE z obowiązującymi normami prawnymi. Oceny, czy organy te tworzą spójny system kontroli środków UE;
- 3) analizy komunikacji oraz koordynacji działań między instytucjami kontrolnymi w obszarze tworzenia kryteriów oceny, wytycznych, procedur odwoławczych czy wprowadzania ogólnych standardów. Wdrożenie zasad komunikacji i koordynacji ma na celu poprawę sprawności i efektywności systemu kontroli.

Głównym celem naukowym podporządkowane zostały cele szczegółowe sprowadzające się do:

- identyfikacji rodzajów i kryteriów kontroli środków z budżetu UE wykonywanej przez instytucje zaangażowane w proces zarządzania programami operacyjnymi,
- analizy procedur stosowanych przez instytucje uprawnione do kontroli finansów publicznych w Polsce oraz w Unii Europejskiej,
- oceny porównawczej ustawowych zadań organów kontroli państwa (czy nie pokrywają się obszary kontrolne),
- oceny komunikacji oraz koordynacji działań między instytucjami kontrolnymi m.in. w zakresie kryteriów oceny, wytycznych, procedur odwoławczych,
- oceny zmian w zakresie organizacji systemu zarządzania środkami UE i ich kontroli w poszczególnych okresach programowania (2007–2013, 2014–2020),
- oceny efektywności działań instytucji kontrolnych, mierzonej wykrytymi nieprawidłowościami, m.in. zgłoszonymi do Komisji Europejskiej.
- identyfikacji barier ograniczających sprawność, efektywność i skuteczność funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli środków z UE.

Autorka postawiła następujące hipotezy badawcze:

- wdrożenie sprawnego systemu zarządzania i kontroli środków z UE polegającego na ustanowieniu spójnego i zharmonizowanego zakresu zadań dla instytucji zaangażowanych w procedury kontroli i monitoringu polityki spójności w Polsce ma istotny wpływ na ograniczenie nieprawidłowości w wykorzystaniu tych środków;
- wprowadzenie ujednoliconych standardów w zakresie zasad planowania kontrolnego, procedur kontroli i kryteriów oceny obowiązujących wszystkie organy kontroli ma istotny wpływ na efektywność wykonywania zadań kontrolnych przez te instytucje. Efekty działań w tym zakresie zależą od sprawnego działania systemu kontroli środków UE, w którym nie są powielane kompetencje i zakresy kontroli;
- zapewnienie sprawnej komunikacji oraz koordynacji działań między instytucjami kontrolnymi, a także wprowadzenie ogólnych standardów w tym zakresie ma wpływ na sprawność planowania kontroli, egzekwowania wykonania zaleceń związanych ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, a także wpływa na poprawę efektywności działań instytucji kontrolnych w Polsce.

Konstrukcja monografii, jak i przyjęta metodologia badawcza wynikają z postawionych w pracy celów i tez badawczych, co miało wpływ na następujące ujęcie badanej problematyki.

W rozdziale 1 monografii przedstawione zostały uwarunkowania prawne i organizacyjne w procesie zarządzania środkami UE w perspektywie finansowej 2014–2020 z przeznaczeniem na politykę spójności w Polsce. Zawarto w nim charakterystykę nowego modelu europejskiej polityki spójności w bieżącej perspektywie finansowej. Analizie poddano obowiązujący system prawa unijnego i krajowego dotyczący wdrażania polityki spójności UE. Na podstawie obowiązujących uregulowań prawnych zaprezentowano podstawowe procedury ewaluacji zasad wdrażania polityki spójności.

W rozdziale tym na podstawie danych empirycznych¹² wyszczególnione zostały czynniki warunkujące absorpcję środków UE, występujące w perspektywie 2007–2013, które powinny zostać szczególnie uwzględnione w procesie zarządzania środkami UE w bieżącej perspektywie 2014–2020. Wyniki badań ankietowych¹³ pozwoliły wyszczególnić uwarunkowania procesu absorpcji środków UE, a także ocenić stopień przygotowania beneficjentów środków UE. Eliminowanie w bieżącym okresie finansowania zdiagnozowanych w poprzedniej perspektywie finansowej ograniczeń w procesie pozyskiwania środków UE oraz odpowiednie przygotowanie beneficjentów będą głównie decydować o wykorzystaniu planowanej alokacji środków UE w perspektywie 2014–2020.

W rozdziale 2 przedstawiono układ instytucjonalny UE odpowiedzialny za kontrole i prawidłowe zarządzanie funduszami europejskimi. W rozdziale tym omówiono zasadę podziału zarządzania w wykonaniu budżetu UE oraz wynikające z przepisów prawa unijnego, w szczególności rozporządzenia nr 1303/2013, obowiązki państw członkowskich. Analizie poddany został zakres zadań Komisji Europejskiej dotyczący kontroli środków UE wdrażanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności (FS), w tym proces przeprowadzania audytów przez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej. Analizie poddano procedury i skuteczność dochodzeń administracyjnych Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzonych w związku z nadużyciami środków UE. Przedstawione zostały procedury oraz skuteczność kontrolna Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie wykorzystania środków UE przeznaczonych na politykę spójności.

¹² Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2015 r. przez autorkę w grupie wybranych losowo 160 wnioskodawców i beneficjentów środków UE (przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów) realizujących projekty współfinansowane ze środków UE w ramach programów operacyjnych wdrażanych w perspektywie finansowej 2007–2013.

¹³ Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2015 r. przez autorkę na wybranej grupie 160 samorządów gmin wiejskich z regionów Polski. Gminy te wykazywały najniższy wskaźnik dochodów własnych na mieszkańca i niski udział środków UE w budżecie gminy.

W rozdziale 3 analizie poddano krajowe zasady kontroli środków UE stosowane przez instytucje uczestniczące w procesie ich wdrażania w perspektywie 2014–2020. Ocenie poddany został system zarządzania środkami UE i ich kontroli, w tym zakres zadań kontrolnych poszczególnych instytucji (zarządzającej, pośredniczącej, certyfikującej i audytowej). W rozdziale tym przedstawiono procedury oraz rodzaje kontroli wykonywanej przez poszczególne instytucje w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Przedstawiony został schemat audytu desygnacyjnego, jego procedury oraz zadania w tym zakresie instytucji audytowej.

Rozdział 4 zawiera charakterystykę organów kontrolnych państwa wykonujących zadania w zakresie kontroli środków UE. Na podstawie danych empirycznych przeprowadzono analizę uwarunkowań organizacyjno-prawnych działalności instytucji kontrolnych z uwzględnieniem kryteriów oceny wydatkowanych środków UE. Analizie poddane zostały procedury kontroli skarbowej środków UE, procedury kontrolne w procesie zamówień publicznych finansowanych ze środków UE oraz zasady kontroli NIK i RIO. Wyniki badań ankietowych umożliwiły dokonanie oceny koordynacji i współpracy działań kontrolnych poszczególnych instytucji i organów kontroli w państwie tworzących kontrolę instytucjonalną środków UE.

W rozdziale 5 przeprowadzona została w oparciu o obowiązujące uregulowania prawne analiza zasad współpracy i koordynacji organów państwa w procesie przeciwdziałania nadużyciom finansowym środków UE. Rozdział ten zawiera uwarunkowania prawne i organizacyjne najczęściej występujących nadużyć finansowych środków unijnych oraz postępowania w procesie ich wykrywania. Z wykorzystaniem danych statystycznych przeprowadzono analizę występujących nieprawidłowości oraz metod ich wykrywania w procesie wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE w Polsce. Do oceny tej problematyki wykorzystane zostały badania ankietowe przeprowadzone w instytucjach tworzących kontrolę instytucjonalną środków UE.

Podjęcie badań w zakresie oceny funkcjonowania mechanizmów kontroli środków UE uzasadnione było koniecznością przeprowadzenia analizy najważniejszego obszaru w procesie zarządzania środkami UE, jakim jest system kontroli. Zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu kontroli ma istotny wpływ na zapobieganie nieprawidłowościom poprzez ich wykrywanie i korygowanie, a tym samym efektywne wykorzystanie środków UE. Prezentowane wyniki badań ankietowych oraz procedur współpracy pomiędzy instytucjami kontrolnymi środków UE przyczynią się do poprawy skuteczności ich działania.

Przegląd literatury związanej z podmiotem badań dowodzi, że słabo rozpoznany jest obszar organizacji i funkcjonowania systemu kontroli środków UE oraz

jego spójności z przepisami prawa UE obowiązującego w bieżącej perspektywie finansowej 2014–2020. Brak jest badań i opracowań wskazujących na funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli środkami UE w kolejnych perspektywach finansowych, a także analizy porównawczej z obowiązującym prawem UE i krajowym.

Prezentowane badania mają zatem istotne znaczenie i należy zwrócić uwagę na następujące fakty:

- Czy obowiązujący system zarządzania i kontroli środków UE jest zgodny z wymogami w tym zakresie prawa krajowego i unijnego.
- Jakie zmiany wystąpiły w organizacji systemu zarządzania i kontroli w perspektywie finansowej 2014–2020 w porównaniu z poprzednimi okresami programowania.
- Czy organy kontroli państwa tworzą skuteczny system kontroli środków UE.
- Jaką rolę odgrywa system kontroli i zarządzania w procesie przeciwdziałania nadużyciom finansowym ze środków UE.

Podjęte badania w zakresie funkcjonowania systemu kontroli środków UE dostarczają wiedzy niezbędnej dla przedstawicieli instytucji zarządzających i koordynujących wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych. Wyniki przeprowadzonej analizy mogą być również istotne dla beneficjentów środków UE biorących bezpośredni udział w procesie ich aplikacji i rozliczania. Wyniki analizy procedur i zakresu kontroli, stosowanych przez instytucje i organy kontroli państwa zaangażowane w proces kontroli i zarządzania środkami UE, mogą mieć korzystny wpływ na ograniczenie występowania nieprawidłowości i nadużyć finansowych.

Rozdział 1

Uwarunkowania prawne i organizacyjne zarządzania instrumentami finansowymi polityki spójności UE w perspektywie 2014–2020

1.1. Podstawy prawne i kierunki wsparcia polityki spójności UE

1.1.1. Podstawy programowania polityki spójności w perspektywie 2014–2020

Traktatowe podstawy prawne do wdrażania polityki spójności przyjęte zostały w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE)¹⁴. Zagadnieniom tym poświęcono tytuł XIV „Spójność gospodarcza i społeczna”, który został wprowadzony do Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG)¹⁵. W art. 130 lit. a) TEWG przedstawiono cele utworzonej polityki, które w nieznacznie zmienionym kształcie zawarte zostały w art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁶. Państwa członkowskie i Unia Europejska zostały zobowiązane do ich uwzględnienia w toku prowadzonych działań.

Pierwszą modyfikację traktatowych ram wdrażania polityki spójności wprowadzono traktatem z Maastricht (1992 r.), na mocy którego spójność gospodarcza

¹⁴ Jednolity Akt Europejski, Luksemburg z 17 lutego 1987 r. (Dz.Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.).

¹⁵ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007).

i społeczna została podniesiona do rangi celu UE oraz uznana za zadanie i obszar działalności UE (art. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE¹⁷). Nowelizacja ta określiła relacje pomiędzy rozwojem UE a nowo utworzonym celem wzmacniania jej spójności gospodarczej i społecznej, który miał przyczynić się do tego rozwoju. Na mocy traktatu z Maastricht przepisy tytułu XIV „Spójność Gospodarcza i Społeczna” TWE zostały zmodyfikowane poprzez wprowadzenie podstawy prawnej do ustanowienia Funduszu Spójności. Fundusz ten został powołany w 1993 r., a jego zadaniem było współfinansowanie projektów w dziedzinie środowiska naturalnego i transportu.

Europejski system programowania w okresie finansowania 2014–2020 uległ zmianie przez wprowadzenie bardziej szczegółowej harmonizacji oraz ujednolicenie polityki unijnej z krajową. Głównymi kierunkami polityki spójności jest integracja wielu dziedzin polityki publicznej dla realizacji wspólnych celów wynikających ze strategii Europa 2020. Porównując zasady polityki spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 z bieżącym okresem programowania 2014–2020, podkreślić należy, że podstawową cechą obecnego programowania jest wprowadzenie wspólnych przepisów dla wszystkich instrumentów finansowych, stworzenie uniwersalnych mechanizmów wspólnego planowania, programowania oraz monitorowania i ewaluacji. Wprowadzenie w bieżącej perspektywie finansowej wspólnych zasad ma na celu ujednolicenie zarządzania środkami UE i ich kontroli, a także ukierunkowanie na wdrażanie wspólnie ustalonych w strategii Europa 2020 zamierzeń tematycznych.

Istotnym dokumentem Komisji Europejskiej obowiązującym państwa członkowskie w przygotowaniu do okresu planowania 2014–2020 były Wspólne Ramy Strategiczne¹⁸ (WRS), określające wspólne założenia w zakresie programowania, wydatkowania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w celu zapewnienia koordynacji sektorowej i terytorialnej. Dokument ten określa priorytety wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego

¹⁷ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana), (Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006).

¹⁸ Wspólne Ramy Strategiczne zostały sformułowane na podstawie wniosków dotyczących rozporządzeń przyjętych przez Komisję Europejską 6 października 2011 r., 12 października 2011 r. i 2 grudnia 2011 r. Dokument powstał w celu skoordynowania pięciu (ujętych w rozporządzeniach) funduszy unijnych przyszłej perspektywy (aby uniknąć ich nakładania się i by zmaksymalizować ich synergię), tak by były one jak najbardziej dopasowane do systemu zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Ponadto we Wspólnych Ramach Strategicznych zawarto zbiór zaleceń dla państw członkowskich, odnoszących się do ogólnych zasad oraz konkretnych mechanizmów działania i instrumentów finansowania tych działań.

Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Głównym celem takiego podejścia było zmaksymalizowanie skuteczności wszystkich instrumentów strukturalnych. W celu uzyskania większej synergii zaplanowana została koncentracja na wynikach oraz na kontroli i monitoringu.

Pakiet rozporządzeń¹⁹ regulujących politykę spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020, szczególnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1303/2013, tworzy nową, jakość tej polityki. Z jednej strony jest to model, który nie odstępował od doświadczeń przeszłości, nawet jeżeli nie wszystkie miały postać osiągnięć rozwojowych. Z drugiej zaś strony nowa jakość polityki spójności charakteryzuje się wyższą skutecznością i bardziej efektywnym gospodarowaniem funduszami europejskimi.

Stosownie do art. 2 pkt 20 rozporządzenia nr 1303/2013 Komisja Europejska podpisała z każdym z państw członkowskich umowę o partnerstwie. Umowa Partnerstwa jest dokumentem przygotowanym przez państwo członkowskie z udziałem partnerów, określa strategię państwa, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy UE. Dokument ten jest przyjmowany przez Komisję Europejską na podstawie dialogu z państwem członkowskim. Umowa Partnerstwa ma zagwarantować większą orientację na wyniki, zawiera odpowiednie ustalenia mające na celu poprawę koordynacji polityk ekonomicznych wdrażanych

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L 347/470 20.12.2013); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” (Dz.Urz. UE L 347/259 20.12.2013); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz.Urz. UE L 149/1 z 20.5.2014); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz.Urz. UE L 347/303 20.12.2013); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 (Dz.Urz. UE L 149/1 z 20.5.2014) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 z 30 listopada 2011 r. ustanawiające Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej (Dz.Urz. UE L 321/1 z 5.12.2011); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1311/2013 z 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowania na lata 2014–2020 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013).

przez państwa członkowskie. Gwarantem nowej jakości polityki spójności było zamieszczenie w dokumentach europejskich terminu „warunki *ex ante*” – oznaczającego warunki, które muszą być spełnione przez kraje członkowskie przed otrzymaniem środków z budżetu UE. Poprzez wprowadzanie wspólnych zasad postępowania w zakresie planowania, programowania, monitoringu i kontroli funduszy unijnych Komisja Europejska dąży do uproszczenia procedur administracyjnych związanych z ich wdrażaniem²⁰. W okresie programowania 2014–2020 zasady polityki spójności określają wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020²¹, wskazujące priorytety polityczne na kolejnych siedem lat. Nowy budżet, uzgodniony przez Radę Europejską w lutym 2015 r., określa wydatki w wysokości 960 mld euro w zobowiązaniach oraz ponad 908 mld euro w rzeczywistych płatnościach. Po raz pierwszy środki finansujące wieloletnie ramy finansowe dla UE, obejmujące lata 2014–2020, będą realnie mniejsze niż poprzednie. Jest to konsekwencja kryzysu gospodarczego i kreowanej przez kraje-płatników netto polityki ograniczania wydatków. Na inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu zaplanowana została kwota 491 mld euro (ceny z roku 2011), w tym 376 mld euro na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Natomiast na trwały wzrost – zasoby naturalne przeznaczone zostało 383 mld euro, a na instrumenty polityki spójności – ok. 376 mld euro (rys. 1).

Alokacja środków w budżecie UE na lata 2014–2020 na wdrażanie polityki spójności przeznaczona zostanie na inwestycje w europejskich regionach oraz na inwestycje w gospodarkę. Największa kwota środków finansowych w wysokości 162,6 mld euro obejmuje wsparcie regionów najsłabiej rozwiniętych²². Drugą pod względem wielkości wsparcia kategorię stanowią inwestycje infrastrukturalne współfinansowane z Funduszu Spójności, na który zaplanowano w latach 2014–2020 ponad 68,7 mld euro. Dodatkowo w ramach wdrażania nowego Instrumentu „Łącząc Europę” dla branży transportu, energetyki i technologii informacyjno-komunikacyjnych zaplanowano środki finansowe w wysokości 40 mld euro. Poza regionami najsłabiej rozwiniętymi wsparcie finansowe w wysokości 53,1 mld euro uzyskają także dobrze rozwinięte regiony UE. W budżecie polityki spójności ustalono wsparcie finansowe dla regionów w fazie przejściowej (39 mld euro). Pozostałe dwie kategorie wydatkowania funduszy europejskich w okresie 2014–2020 obejmują dofinansowanie projektów z dziedziny współpracy transgranicznej

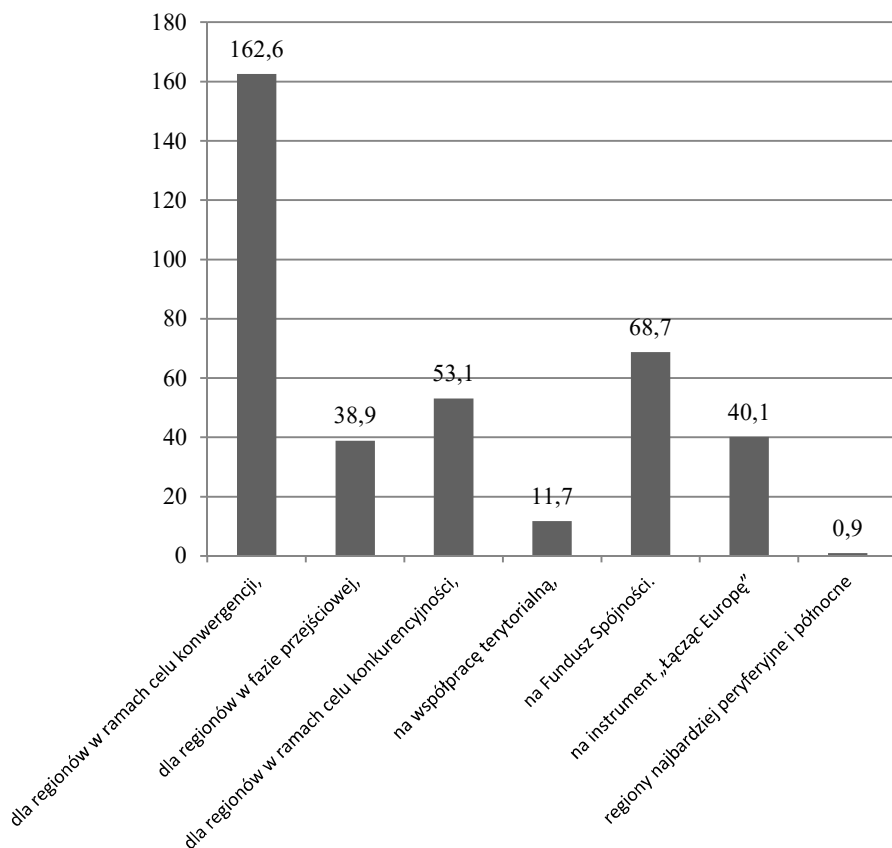
²⁰ Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1311/2013 z 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Bruksela, 14.9.2013, COM(2016) 604 final 2016/0283(APP).

²² Mierzonych wskaźnikiem PKB na 1 mieszkańca w porównaniu ze średnim wskaźnikiem dla UE.

w wysokości 11,7 mld euro oraz dodatkowy przydział dla regionów najbardziej peryferyjnych i północnych w wysokości 0,9 mld euro

Rysunek 1. Budżet UE w perspektywie finansowej 2014–2020 z przeznaczeniem na wdrażanie polityki spójności (w mld euro)



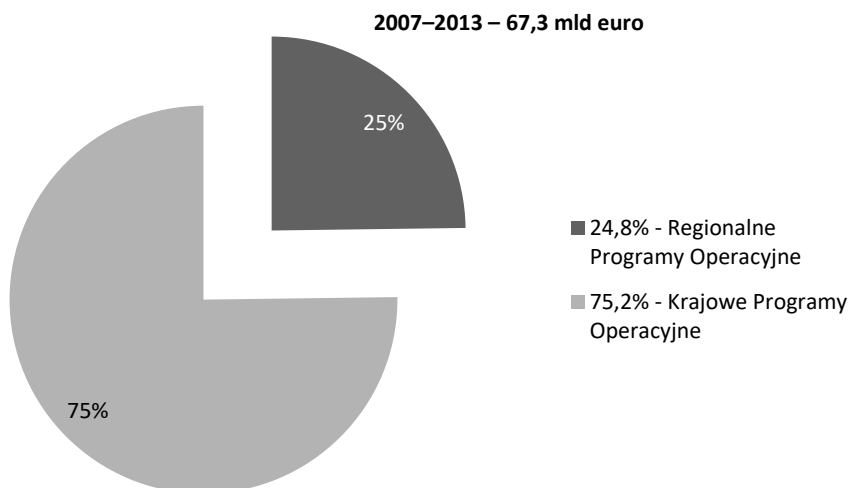
Źródło: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Budżet z perspektywy „Europa 2020” /KOM/ 2011/0500 wersja ostateczna.

Ustalona Umową Partnerstwa alokacja funduszy europejskich dla Polski na okres 2014–2020 wynosząca 105,8 mld euro, w tym na politykę spójności 82,5 mld euro, jest nominalnie wyższa od tej na lata 2007–2013, która wyniosła 101,5 mld euro, w tym 67,3 mld euro w ramach polityki spójności (rys. 2). Z łącznej kwoty przyznanej na lata 2014–2020 alokacji aż 40,7% stanowią środki zarządzane przez samorządy województw (16 regionalnych programów operacyjnych). W okresie

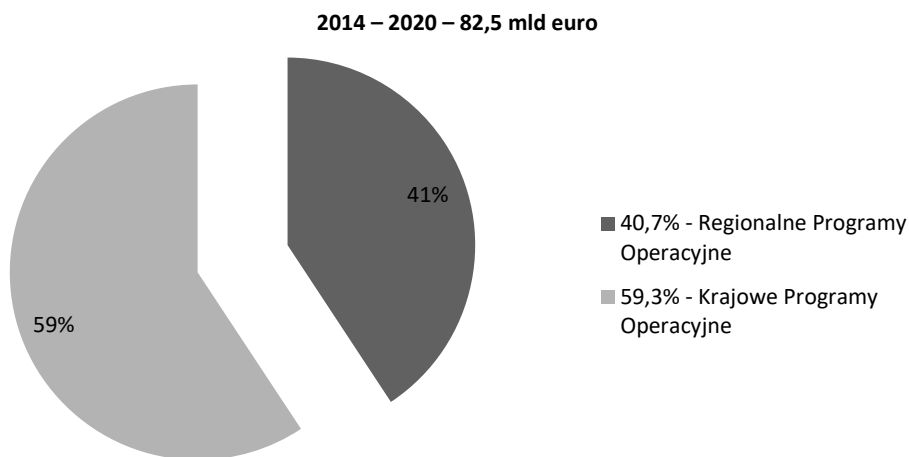
2014–2020 Polska będzie przez siedem lat największym beneficjentem funduszy europejskich – nie tylko spójności, jak poprzednio, ale wszystkich²³. Środki te, podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej, są przeznaczane na rozwój infrastruktury technicznej, ochronę środowiska, energetykę, połączenie sfery biznesu i nauki, innowację oraz wspieranie rynku pracy.

W dokumentach programowych UE dla perspektywy finansowej 2014–2020 ustalony został większy zakres zadań w procesie wykorzystania środków UE dla samorządów województw. Związane jest to z wprowadzeniem dwufunduszowości regionalnych programów operacyjnych pozwalającej na łączenie projektów infrastrukturalnych z miękkimi. Zwiększona alokacja środków zaplanowanych dla samorządów województw wymaga przede wszystkim poprawy skuteczności zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi. Sprawność funkcjonowania organów administracji państwa, w tym administracji samorządowej, będzie mieć istotny wpływ na proces absorpcji środków UE wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Zasady działań kontrolnych zarządów województw jako instytucji zarządzających, certyfikujących dla środków UE, a także innych organów kontroli państwa stanowią przedmiot rozważań zamieszczonych w kolejnych rozdziałach niniejszej monografii.

Rysunek 2. Podział alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pomiędzy krajowe i regionalne programy operacyjne w perspektywie finansowej 2014–2020 w porównaniu z okresem programowania 2007–2013



²³ Strona internetowa Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury – <https://www.mir.gov.pl>, budżet UE z 8 lutego 2013 r., dostęp: 8.02.2013.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 i Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020.

Niekorzystnym zjawiskiem była zróżnicowana alokacja środków z funduszy europejskich dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych występująca w okresie finansowania 2007–2013 i planowana na lata 2014–2020 (rys. 3). Zróżnicowane wsparcie środkami UE poszczególnych priorytetów i działań w ramach regionalnych programów operacyjnych często pogłębiało występujące dysproporcje wewnątrz- i międzyregionalne²⁴.

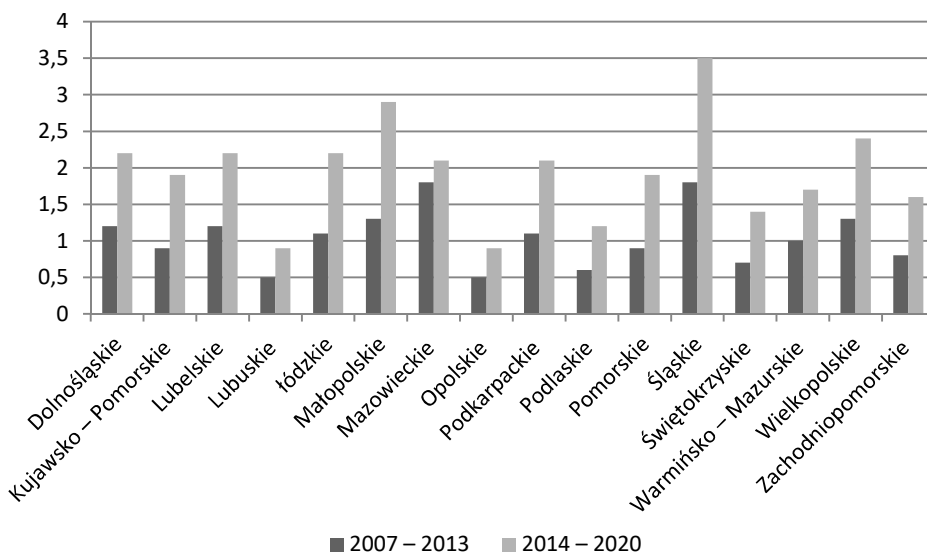
W ramach polityki spójności na lata 2014–2020 nawiązującej do dokumentu Europa 2020 Komisja Europejska dąży do większego zintegrowania działań rozwojowych zarówno w układzie przestrzennym, jak i programowym. Jest to idea działająca we właściwym kierunku, gdyż pozwala na bardziej efektywne wykorzystywanie funduszy do rozwoju danego obszaru. Jest także zgodna z licznymi postulatami ekspertów²⁵. Komisja Europejska wprowadziła trzy nowe inicjatywy mające integrować zarządzanie. Pierwszą z nich jest instrument lokalnych grup działania (LGD), wprowadzanych do polityki spójności na podstawie dobrych doświadczeń wynikających z realizacji programu LEADER i Programu Rozwoju Obszarów wiejskich wdrażanych w perspektywie 2007–2013. Instrument ten może być wdrażany na podstawie strategii rozwoju lokalnego i skoncentrowany na wyznaczonym terytorium subregionalnym. Lokalne grupy działania wykorzystywane są

²⁴ Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, dokument rządowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

²⁵ Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia, Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, KeyText, Warszawa 2010.

przede wszystkim do wspierania obszarów o specyfice wiejskiej. Ich działalność finansowana jest z kilku funduszy UE i w ramach różnych priorytetów danego programu operacyjnego.

Rysunek 3. Alokacja funduszy strukturalnych w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013 i 2014–2020 (w mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 i Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020.

Drugim instrumentem jest obszar zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Jego celem jest zarządzanie działaniami w ramach różnych priorytetów lub programów operacyjnych na wybranym terytorium spójnymi ze strategią rozwoju obszarów miejskich lub innych strategii i pakietów terytorialnych. Komisja Europejska zaproponowała, aby co najmniej 5% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego było kierowane na rozwój obszarów miejskich w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych²⁶. Zadania z tego zakresu mogą być finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Biorąc pod uwagę, jak duże znaczenie mają ośrodki miejskie dla rozwoju regionalnego – zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych – należy uznać, że propozycje Komisji Europejskiej

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L 347/289 z 20.12.2013).

były zasadne i poprawią rozwój regionów. Głównym założeniem jest zintegrowanie działań wspierających rozwój miast z rozwojem regionów. Trzecim przykładem zintegrowanego podejścia jest propozycja wspólnego planu działania (*joint action plan*) mająca w założeniu ułatwić wydatkowanie środków przeznaczonych na politykę spójności, zwłaszcza zadania finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. W obszarze tym mogą wystąpić problemy organizacyjne, ponieważ wypłata kolejnych środków ma być uwarunkowana osiągnięciem wyników. Wniosek w procedurze wspólnego planu działania powinno składać państwo członkowskie, a decyzje podejmować Komisja Europejska. Będzie to wydłużało procesy decyzyjne (decyzja Komisji w ciągu 6 miesięcy), a tym samym – utrudniało bieżącą realizację programów operacyjnych.

Rozporządzenie nr 1303/2013 zawiera m.in. nowe lub zmodyfikowane rozwiązania dla okresu finansowania 2014–2020 dotyczące polityki strukturalnej UE. W stosunku do rozwiązań obowiązujących dla okresu finansowania na lata 2007–2013 m.in. wprowadzono większy zakres obowiązków dla państw członkowskich w zakresie zarządzania finansowego, których niespełnienie może skutkować korektami netto nakładanymi na państwo członkowskie przez Komisję Europejską. Efektywne i pełne wykorzystanie przyznanej Polsce alokacji finansowej na lata 2014–2020 stanowi istotne zadanie administracji publicznej, wdrażającej nowe rozwiązania prawne i organizacyjne wynikające z zasad polityki spójności UE.

Ogólne zasady programowania, zarządzania i kontroli EFSI w Polsce w okresie 2014–2020 określone zostały w ustawie wdrożeniowej. Ustawa ta, obok ww. rozporządzeń unijnych, wskazuje na podstawę prawną do wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi, w tym m.in. zasady ustanawiania i realizacji programów operacyjnych, obowiązki i zadania poszczególnych instytucji w systemie zarządzania i kontroli. Zgodnie z art. 25 ustawy wdrożeniowej za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą w przypadku krajowych programów operacyjnych jest właściwy minister ds. rozwoju, a w przypadku programów regionalnych – zarząd województwa. Wejście w życie ustawy wdrożeniowej poprzedziło przyjęcie przez Sejm RP 24 stycznia 2014 r. ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (ustawy pomostowej)²⁷. Ustawa pomostowa będąca znowelizowaną ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju weszła w życie 8 kwietnia 2014 r. i stworzyła ramy prawne, z uwzględnieniem rozporządzeń prawa UE, dla procesu programowania na lata 2014–2020, m.in. rozszerzyła kompetencje koordynacyjne ministra

²⁷ Dz.U. z 2014 r., poz. 379.

właściwego ds. rozwoju regionalnego. Zadaniem tego organu było inicjowanie, opracowywanie oraz negocjowanie dokumentów programowych²⁸. Do ustawy pomostowej wprowadzono m.in. definicję dokumentów programowych, tj. Umowy Partnerstwa i programów służących do jej realizacji, określono tryb ich opracowywania i przyjmowania²⁹. Wprowadzono także nowy instrument koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej – zintegrowany kontrakt terytorialny³⁰, który pozwoli na lepszą koordynację działań obu tych szczebli oraz dostosowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i mocnych stron każdego regionu. Zatwierdzona przez Komisję Europejską Umowa Partnerstwa stanowiła podstawę do opracowania programów operacyjnych³¹. W nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 realizowanych będzie 6 programów krajowych i 16 programów regionalnych (tab. 1).

Tabela 1. Główne założenia programów operacyjnych wdrażanych w perspektywie finansowej 2014–2020 wraz z planowaną alokacją funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Program operacyjny	Cele programów operacyjnych i obszary działania	Program finansowany przez	Alokacja w mld euro	Udział % w alokacji
Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ)	Wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej. Najważniejszymi beneficjentami będą podmioty publiczne, w tym samorządy i przedsiębiorcy. Program szczególnie będzie obejmował miasta poprzez przeznaczenie specjalnej puli na transport i podniesienie efektywności energetycznej	EFRR, FS	27,4	31
Inteligentny Rozwój (PO IR)	Działania mają na celu pobudzenie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez zwiększenie nakładów na badania i rozwój. Będą one skoncentrowane na budowie nowych i wzmacnianiu istniejących powiązań pomiędzy sektorem biznesu i nauki	EFRR	8,6	9

²⁸ Art.3a pkt 1a i 1c ustawy wdrożeniowej.

²⁹ Art. 14e, art. 14g–14l ustawy wdrożeniowej.

³⁰ Art. 5 pkt 4c i art. 14m–14r ustawy wdrożeniowej.

³¹ Programy operacyjne to szczegółowe dokumenty wykonawcze, w których określono sposób wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w poszczególnych obszarach, zaopiniowane przez Komisję Europejską poprzez zatwierdzenie Umowy Partnerstwa.

Polska Cyfrowa (PO PC)	Program przeznaczony dla obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych, w szczególności dla przedsięwzięć polegających na tworzeniu sieci szerokopasmowych oraz rozwoju kompetencji cyfrowych	EFRR	2,2	3
Polska Wschodnia (PO PW)	Dodatkowy instrument wsparcia dla makroregionu. Główny nacisk zostanie położony na poprawę pozycji konkurencyjnej Polski wschodniej poprzez działania na rzecz wzmocnienia rozwoju gospodarczego, w tym podniesienia poziomu innowacyjności, rozwoju rynków pracy	EFRR	2,0	2
Wiedza, Edukacja i Rozwój (PO WEiR)	Program ukierunkowany na nowe wspieranie jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako instrumentu budowy gospodarki opartej na wiedzy	EFRR	4,7	5
Regionalne programy operacyjne (RPO)	Zwiększenie konkurencyjności regionów oraz poprawa jakości życia ich mieszkańców poprzez wykorzystanie potencjałów regionalnych i niwelowanie barier rozwoju. Wspieranie przedsiębiorczości, edukacji, zatrudnienia, włączenia społecznego, infrastruktury ochrony środowiska, energetyki oraz transportu	EFRR, EFS	31,1	41
Europejska Współpraca Terytorialna (PO EWT)	Programy współpracy terytorialnej – realizowanie wraz z określonym regionem zagranicznym wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych. Programy współpracy transnarodowej – realizowanie projektów polegających głównie na opracowywaniu i wdrażaniu strategii, przygotowywaniu dokumentacji inwestycyjnej o znaczeniu ponadnarodowym oraz nowoczesnych koncepcji z zakresu transportu, rozwoju miast wymiany doświadczeń, tworzenia sieci współpracy, a także ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Programy współpracy międzyregionalnej – realizowanie projektów z zakresu ochrony środowiska oraz wymiany doświadczeń w ramach innowacyjności i gospodarki opartej na fundamencie wiedzy	EFRR	5,8	7
Pomoc Techniczna (PO PT)	Zapewnienie sprawnego systemu wdrażania funduszy polityki spójności	EFRR	0,7	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Umowy Partnerstwa z 23.04.2014 r.

Zasadnicze znaczenie w procesie zarządzania finansowymi środkami UE ma ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² oraz ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³³. W zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego szczególnie istotny jest art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych³⁴ określający, że jednostki samorządu terytorialnego zostały zwolnione z rygorów oszczędnościowych w przypadku inwestycji realizowanych ze środków europejskich. Aktualnie, tj. od 28 grudnia 2013 r., obowiązuje nowy indywidualny wskaźnik zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Nowa zasada obowiązuje w przypadku wszystkich projektów, w których udział środków europejskich jest nie mniejszy niż 60% całości kosztów projektu.

W okresie programowania 2014–2020 zmiany dotyczą także procedur kontroli. Komisja Europejska i państwo członkowskie nie muszą odbywać corocznych spotkań kontrolnych. Zaplanowana została wybiórcza kontrola organów zarządzających oparta na zarządzaniu ryzykiem, pozwalająca na bardziej efektywne wykorzystanie środków. Dopuszczalna będzie możliwość ograniczenia audytów Komisji tam, gdzie krajowe systemy realizacji polityki działają prawidłowo. Projekty o wartości poniżej 100 tys. euro mogą być kontrolowane tylko raz wspólnie przez organ kontroli i Komisję przez cały okres ich trwania. Ustalono także skrócenie maksymalnego okresu przechowywania dokumentacji z 10 do 5 lat. W perspektywie 2007–2013 projekt współfinansowany ze środków UE mógł być poddawany audytowi w dowolnym momencie jego trwania i do 10 lat po zakończeniu.

Należy podkreślić, że przepisy wymienionych rozporządzeń UE wprowadzają nowe podejście w polityce spójności w porównaniu z okresem programowania 2007–2013, przejawiające się przede wszystkim zwiększoną odpowiedzialnością państw członkowskich za prawidłowe wykorzystanie funduszy UE oraz osiągnięcie jasnych i wymiernych celów. Wyraża się to przede wszystkim w:

- określeniu wstępnych warunków przyznania środków, czyli warunków *ex ante*³⁵, związanych z koniecznością wskazania spójności projektu ze strategią rozwoju, poprawy procedur zamówień publicznych oraz zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska;
- ustaleniu ram wykonania, na podstawie których będą mierzone postępy w osiąganiu określonych celów, uzależniające możliwość udostępniania

³² Ustawa z 17 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 659).

³³ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1020)

³⁴ Nowelizacja ustawy o finansach publicznych w 2013 r. dokonana została poprzez art. 1 pkt 20 lit. a) ustawy z 8 listopada 2013 r. zmieniającej ustawę o finansach publicznych z dnia 28 grudnia 2013 r.

³⁵ Art. 19 oraz załącznik XI do rozporządzenia nr 1303/2013

dodatkowych środków finansowych nieosiągnięcie celów może skutkować nałożeniem korekt finansowych i utratą części przyznanych środków³⁶;

- ustanowieniu systemu desygnacji podmiotów, którym powierzono funkcje w procesie realizacji programu operacyjnego;
- wprowadzeniu systemu rocznego rozliczania wydatków i związanego z tym instrumentu pozwalającego Komisji Europejskiej na nałożenie korekt netto skutkujących utratą przyznanej alokacji państwom członkowskim,
- zwiększeniu wykorzystania narzędzi informatycznych w wymianie informacji i dokumentów między instytucjami a beneficjentami środków UE;
- zwiększeniu limitu dla projektów dużych, które wymagają specjalnego zatwierdzenia decyzją Komisji Europejskiej, z kwoty 50 mln euro kosztów całkowitych projektu do 75 mln euro całkowitych kosztów kwalifikowanych projektu.

Przepisy ustawy wdrożeniowej precyzują i uzupełniają zagadnienia, które nie były w dotychczasowej ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁷ precyzyjnie uregulowane. Dotyczą one przede wszystkim:

- wprowadzenia definicji nieunormowanych poprzednio pojęć, np. dofinansowania, korekt finansowych, wnioskodawcy,
- zasad przeprowadzania kontroli systemowych, jak i kontroli wydatków ujętych w projektach oraz kontroli związanych z procesem desygnacji,
- reguł korygowania nieprawidłowych wydatków i rozliczania nieprawidłowości,
- przepływów finansowych i zasad rozliczania projektów,
- monitorowania postępów realizacji projektów i programów operacyjnych,
- wyboru projektów i procedury odwoławczej.

³⁶ Art. 20–22 rozporządzenia nr 1303/2013. Ustalenie celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz ocena ich osiągnięcia zostało szczegółowo określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 215/2014 z 7 marca 2014 r. ustanawiającym zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 69/65 z 8.03.2014).

³⁷ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określała procedury zarządzania środkami UE w perspektywie finansowej 2007–2013.

Obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 normy prawa krajowego uszczegóławiają prawo w zakresie, w jakim regulacje UE lub dotychczasowe przepisy były niewystarczające lub nieprecyzyjne. Ustawa wdrożeniowa wprowadza zmiany w wielu innych ustawach, które również znajdują zastosowanie w realizacji programów operacyjnych polityki spójności, zwłaszcza ustawy o finansach publicznych. Należy podkreślić, że ustawa wdrożeniowa nie powiela postanowień rozporządzeń unijnych, które obowiązują bezpośrednio, dlatego też jej przepisy należy interpretować łącznie z regulacjami prawnymi określonymi na poziomie UE. W związku z uchwaleniem ustawy wdrożeniowej wydanych zostało ok. 80 rozporządzeń wykonawczych, które stanowią uszczegółowienie zasad wdrażania polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020.

W okresie programowania 2014–2020 rozporządzenie nr 1303/2013 określa ogólne założenia w zakresie funkcjonowania EFSI³⁸ i ich wpływ na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych w regionach poprzez umacnianie spójności gospodarczej oraz społecznej. Rozporządzenie to definiuje fundusze strukturalne i Fundusz Spójności jako instrumenty finansowe służące do dofinansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenia oraz ochrony miejsc pracy, a także innych lokalnych i regionalnych przedsięwzięć strukturalnych i rozwojowych.

Ramy prawne ustanowione w formie aktów prawnych na szczeblu unijnym regulujące zasady zarządzania funduszami pozostają spójne i przejrzyste. Podstawy funkcjonowania wsparcia unijnego, instrumentów polityki regionalnej określone zostały zarówno bezpośrednimi przepisami unijnymi, jak i odpowiednimi regulacjami prawnymi funkcjonującymi na szczeblu krajowym.

Wdrażanie programów operacyjnych w bieżącej i w poprzedniej perspektywie finansowej opierając na uregulowaniach Komisji Europejskiej i prawie UE odbywało się również na podstawie wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Te akty prawne nie mają charakteru prawa obowiązującego – jako źródła prawa. W praktyce funkcjonuje pogląd, że wytyczne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego niejednokrotnie ułatwiają absorpcję środków UE, ale zdecydowanie dominują opinie o ich negatywnym wpływie na stabilność rozwiązań poprzez przyznanie ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego zbyt dużego zakresu uznaniowości w obszarze wydawania wytycznych i dokumentów określających warunki wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE.

³⁸ Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (EFSI) w perspektywie finansowej 2014–2020 obejmują 5 funduszy strukturalnych: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

W podsumowaniu należy stwierdzić, że w okresie finansowania 2014–2020 szeroki katalog regulacji prawnych, a przede wszystkim dwutorowość legislacyjna – unijna oraz krajowa, regionalna – będzie z pewnością utrudniać aplikowanie po wsparcie środkami UE przez zainteresowanych. Zdecydowaną większość tych uregulowań prawnych, szczególnie krajowych czy też regionalnych wydawanych przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, samorządy województw), stanowią obszerne dokumenty, wskazujące procedury systemu zarządzania programami operacyjnymi i ich kontroli. W dokumentach tych wprowadzane są często zmiany, a podawanie ich do publicznej wiadomości w sposób mało dostępny było krytykowane przez wnioskodawców. Spełnienie wymagań określonych w tych dokumentach stanowiło dla części wnioskodawców barierę ograniczającą możliwości aplikowania po środki UE.

1.1.2. Cele proinwestycyjnej i proinnowacyjnej polityki spójności

Na założenia polityki strukturalnej UE w okresie 2014–2020 istotny wpływ miały działania UE w kontekście ograniczania negatywnych skutków kryzysu gospodarczego i mające na celu realizację przyjętej w 2010 r. strategii Europa 2020. Zadaniem strategii Europa 2020 jest skorygowanie niedociągnięć europejskiego modelu wzrostu gospodarczego oraz stworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, sprzyjającego inkluzji społecznej. W założeniach strategii Europa 2020 określone zostały trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety:

- wzrost inteligentny, rozwój oparty na wiedzy i innowacjach,
- wzrost zrównoważony, rozwój niskoemisyjnej gospodarki,
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, rozwój oparty na wspieraniu gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Istotne znaczenie w procesie wdrażania strategii Europa 2020 mają instrumenty finansowe polityki spójności. Ze względu na to, że EFSI stanowią łącznie ponad jedną trzecią budżetu UE, stały się one głównymi narzędziami realizacji strategii Europa 2020. Komisja Europejska podkreśliła rolę polityki regionalnej we wdrażaniu strategii Europa 2020 w obszarze inteligentnego wzrostu, a szczególnie w realizacji projektu przewodniego „Unia innowacji”³⁹. Regulacje prawne

³⁹ Pastuszka S., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa 2012, s. 112–118.

polityki spójności na lata 2014–2020 uwzględniają istotne zaangażowanie regionów w zakresie realizacji strategii Europa 2020 zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. Nowe zasady przydziału funduszy europejskich mają wpływać na zwiększenie wykorzystania środków finansowych z budżetu UE. Z tego względu uproszczono m.in. procedury związane z wnioskowaniem o środki UE oraz wprowadzono większą elastyczność unijnego budżetu określającą możliwość przenoszenia niewykorzystanych środków na koniec roku pomiędzy poszczególnymi działami budżetu. Zwiększony został wpływ regionów i lokalnych podmiotów na proces unijnego planowania i realizacji działań współfinansowanych ze środków UE. Działania te wspierają inicjatywy regionalne i lokalne związane z realizacją celów tematycznych strategii Europa 2020. W związku z tym w okresie programowania 2014–2020 EFSI wspierać będą 11 celów tematycznych strategii Europa 2020, tj.: cel 1 – wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, cel 2 – zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych, cel 3 – podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, cel 4 – wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, cel 5 – propagowanie przystosowania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem, cel 6 – ochronę środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów, cel 7 – promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych, cel 8 – promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej, cel 9 – promowanie włączenia społecznego oraz zwalczania ubóstwa i wszelkich form zwalczania dyskryminacji, cel 10 – inwestowanie w edukację, umiejętność uczenia się przez całe życie, cel 11 – poprawę wydajności administracji publicznej. Środki EFRR będą inwestowane we wszystkie wymienione powyżej cele tematyczne, jednak priorytetami inwestycyjnymi będą cele od 1 do 4. Priorytetami dla EFS będą cele od 8 do 11, ale wsparcie z tego funduszu obejmie także cele od 1 do 4. Wsparcie z Funduszu Spójności dotyczyć będzie celów od 4 do 7 i 11 (tab. 2).

Podział środków z przeznaczeniem na politykę spójności w okresie 2014–2020 dokonany został na podstawie wielkości PKB regionów⁴⁰, tj.:

- regiony mniej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego PKB w krajach UE-28,

⁴⁰ Sieradzka K., *Polityka regionalna UE – wczoraj, dziś i jutro*, [w:] P. Misztal, W. Rakowski (red.), *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego UE*, CeDeWu, Warszawa 2012; Wieliczko B., *Polityka regionalna w UE i w Polsce*, PWN, Warszawa 2003; Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Wyd. TNOiK, Toruń 2010, s. 98–99.

- regiony w fazie przejściowej – to nowa kategoria, została wprowadzona w zastępstwie obowiązującego wcześniej systemu pomocy przejściowej, należą do niej regiony, których PKB *per capita* wynosi 75–90% średniego PKB w krajach UE-28,
- regiony bardziej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca przekracza 90% średniego PKB w krajach UE-28.

Tabela 2. Źródła finansowania polityki spójności UE w perspektywie finansowej 2014–2020

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	Cele horyzontalne	EFRR
Cel 2		EFRR
Cel 3		EFRR
Cel 4		EFRR, FS
Cel 5		EFRR, FS
Cel 6		EFRR, FS
Cel 7		EFRR, FS
Cel 8		EFRR, EFS
Cel 9		EFRR, EFS
Cel 10		EFRR, EFS
Cel 11		EFRR, EFS, FS

Źródła: opracowanie własne na podstawie Umowy Partnerstwa 2014–2020.

Założenia realizacji celów polityki regionalnej UE pozwoliły na skorelowanie jej z celami polityki gospodarczej oraz objęcie wsparciem EFSI wszystkich regionów członkowskich UE. Polityka regionalna poprzez połączenie jej z polityką gospodarczą w perspektywie do 2020 roku określona została jako proinwestycyjna i proinnowacyjna.

Komisja Europejska (w marcu 2012 r.), przedstawiając Wspólne Ramy Strategiczne, zobowiązała państwa członkowskie do opracowania jednolitych dokumentów dotyczących ustalonych w strategii Europa 2020 celów rozwoju i zatrudnienia w Europie. Koncentracja tematyczna jest nowym rozwiązaniem w ramach programowania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, wdrażania polityki regionalnej w okresie 2014–2020. To nowe podejście stanowi jedną

z najważniejszych zmian zawartych w pakiecie legislacyjnym polityki regionalnej UE. Ponadto określony został tzw. *ring fencing*, czyli poziom procentowy minimalnej alokacji danego funduszu na poszczególne cele. Ma to wspomagać ukierunkowanie i skoncentrowanie środków polityki spójności na najważniejszych dla UE wyzwaniach. W ramach wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego regiony rozwinięte powinny przeznaczać co najmniej 80% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 20% na gospodarkę niskoemisyjną, podczas gdy regiony znajdujące się w fazie przejściowej muszą przeznaczać co najmniej 60% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 15% na gospodarkę niskoemisyjną, a regiony słabiej rozwinięte – co najmniej 50% zasobów EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 12% na gospodarkę niskoemisyjną.

W nowej perspektywie finansowej w celu zapewnienia skoncentrowania środków z EFSI stosownie do wysokości PKB obowiązywać będzie podział regionów na mniej i bardziej rozwinięte oraz te w fazie przejściowej⁴¹ (tab. 3).

Tabela 3. Cele polityki spójności UE w perspektywie finansowej 2014–2020 w porównaniu z okresem programowania 2007–2013

Lata 2007–2013		Lata 2014–2020		
cele	fundusze	cele	kategoria regionów	fundusze
Konwergencja	EFRR, EFS	Inwestowanie w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia	Regiony mniej rozwinięte, regiony w fazie przejściowej	EFRR, EFS, FS
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR, EFS	Europejska Współpraca Terytorialna	Regiony bardziej rozwinięte	EFRR
Europejska Współpraca Terytorialna	EFRR			

Źródło: opracowanie własne na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 i Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020.

⁴¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Założenia Umowy Partnerstwa*, załącznik (projekt), Warszawa 16 (2012).

1.2. Nowy paradygmat europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020

1.2.1. Model europejskiej polityki spójności w bieżącej perspektywie finansowej

Znaczący wpływ na kształtowanie modelu europejskiej polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 wywarły zmiany w doktrynie polityki rozwoju regionalnego, które wprowadziły wymiar terytorialny w główny nurt ekonomii. Zmiany te umożliwiły uwzględnienie problemu zróżnicowania makroekonomicznego regionów⁴². Dorobek ten związany jest między innymi z: nową geografią ekonomiczną (*new economic geography* – P. Krugman), polityką opartą na miejscach (*place based policy* – F. Barca), a także z przestrzenią przepływów (*space of flows* – M. Castells)⁴³.

Uwarunkowania teoretyczne były przekładane na rozwiązania polityki regionalnej przez OECD⁴⁴ (jako nowy paradygmat polityki regionalnej) i Bank Światowy⁴⁵. Pod wpływem tych organizacji następowały zmiany modelu i priorytetów europejskiej polityki spójności, w mniejszym stopniu zorientowanych na tradycyjne działania wyrównawcze, a w większym stopniu ukierunkowanych na konkurencyjność układu terytorialnego i wykorzystanie endogenicznych zasobów regionów oraz usuwanie barier rozwojowych. Bank Światowy wskazał na szczególne znaczenie większych miast dla generowania dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego⁴⁶. Modyfikację podejścia OECD ilustruje najlepiej nowy

⁴² Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 98–102.

⁴³ Fujita M., Krugman P., Venables A.J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge–London 2001; Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995; Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place baseapproach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Reportpreparedat the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009; Castells M., *Sila tożsamości*, PWN, Warszawa 2008; Castells M., *Spółeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2008.

⁴⁴ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – międzynarodowa organizacja o profilu ekonomicznym skupiająca 35 wysoko rozwiniętych demokratycznych państw.

⁴⁵ OECD, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 31 March 2009; (The) World Bank, 2009, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography* Washington DC oraz Gill J., *Regional development policies: place-basedorpeople-centered*, The World Bank, Washington D.C., October 2010.

⁴⁶ Szlachta J., Zaleski J., *Spójność terytorialna w kontekście reformy europejskiej polityki strukturalnej – operacjonalizacja wymiaru terytorialnego*, [w:] A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.),

paradygmat polityki rozwoju regionalnego, przedstawiony na konferencji ministrów państw członkowskich tej organizacji w 2009 roku (tab. 4).

Tabela 4. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej UE według OECD

Cecha	Stary	Nowy
Cele	Okresowa kompensacja w regionach zacofanych	Wykorzystanie potencjałów i wzmocnienie konkurencyjności
Jednostka interwencji	Jednostki administracyjne	Funkcjonalne obszary gospodarcze
Strategie	Podejście sektorowe	Zintegrowane projekty rozwojowe
Narzędzia	Subsydia i pomoc publiczna	Miks twardego i miękkiego kapitału
Aktorzy	Rząd centralny	Wielopłaszczyznowe zarządzanie publiczne

Źródło: OECD, 2009, *Regional Policy Challenges. New Issues and Good Practices*, Paris, 30–31 March.

OECD w przeglądzie terytorialnym wskazała na możliwości i ograniczenia zastosowania nowej doktryny polityki regionalnej w Polsce⁴⁷. Wyrazem tego były zmiany w określaniu polityki spójności, uwzględniające nowe jej aspekty, a przykładem były takie pojęcia jak: konkurencyjność regionów, samouczące się regiony, endogeniczne potencjały rozwojowe, gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, informacyjne i komunikacyjne technologie, inteligentne specjalizacje, czułość i wrażliwość makroekonomiczna regionów. Kształtowanie modelu i rozwiązań polityki spójności na lata 2014–2020 to także uwarunkowania światowego kryzysu gospodarczego, kryzysu integracji europejskiej oraz kryzysu monetarnego w strefie euro, które miały miejsce w UE po 2008 roku⁴⁸. W okresie tym wystąpiły niekorzystne dla Europy megatrendy globalne, tj. wzrost wskaźnika starzejącej się ludności Europy, cofającej się gospodarki, ewolucji postaw społecznych, spowolnionej innowacyjności, niedostatku energii, odwróconych dostępnościach, spolaryzowanym rozwoju, hybrydowej geografii, zablokowanych reformach strukturalnych⁴⁹. Wymagało to zasadniczej modyfikacji charakteru

Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 56–59.

⁴⁷ OECD, *Przegląd terytorialny OECD*, Polska, Paryż–Warszawa. Książka została wydana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008.

⁴⁸ Szlachta J., *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009, s. 78–79.

⁴⁹ Szlachta J., *Europejskie terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 91–94

interwencji strukturalnej UE w latach 2014–2020. Jako sposób bardziej skutecznego niż dotychczas podjęcia problemów strukturalnych UE uznano strategię Europa 2020, będącą kontynuacją, ale i rozwinięciem poprzednio obowiązującej strategii z Lizbony i Göteborga z lat 2000–2005⁵⁰. Strategia Europa 2020 ma na celu wsparcie w kreowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w odzyskaniu globalnej konkurencyjności UE względem innych wiodących państw świata, w tym także najszybciej rozwijających się gospodarek: Chin, Indii i Brazylii. Jako priorytety strategii Europa 2020 określono:

- rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach,
- promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Jako cele strategii przewidywane do osiągnięcia do roku 2020 określono:

- 75-procentowy wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20–64 lata oraz przeznaczenie 3% produktu krajowego brutto na badania i rozwój,
- cel 20/20/20 w zakresie klimatu/energetyki, zakładający 20-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych, 20-procentowe ograniczenie emisji CO₂ oraz 20-procentowe zwiększenie efektywności wykorzystania energii,
- udział kończących wcześniej edukację do 10% i minimum 40% młodzieży kończącej studia w przedziale wiekowym 30–34 lata oraz 20 mln ludzi mniej w strefie ubóstwa.

Rządy państw członkowskich negocjowały z Komisją Europejską poziom realizacji każdego z tych celów do 2020 roku. Jako sposób wdrożenia strategii Europa 2020 określono siedem najważniejszych inicjatyw: (1) Innowacyjna Europa; (2) Młodzi w ruchu; (3) Digitalna agenda dla Europy; (4) Oszczędzająca zasoby Europa; (5) Polityka przemysłowa dla ery globalizacji; (6) Agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) Europejska platforma przeciw biedzie.

W wyniku konsultacji społecznych europejska polityka spójności została określona jako istotny instrument wdrażania strategii Europa 2020. W przyjętej przez państwa członkowskie strategii Europa 2020 pojawiły się następujące stwierdzenia: „Ważne, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równo w całej

⁵⁰ Komisja Europejska, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3.3.2010. Sulmicka M., *Strategia Lizbońska – nowe wyzwania*, Polityka Społeczna, 2005, nr 1, s. 1–2; Piotrowski J., *Strategia lizbońska – przyczyny niepowodzenia*, 2012, nr 1 (212), s. 39–50; Breński W., Oleksiuk A., *Strategiczne szanse polskiej gospodarki w kontekście globalizacji*, Difin, Warszawa 2008, s. 112–115.

Unii, w tym w regionach bardziej oddalonych, zwiększając w ten sposób spójność” oraz „Bardzo ważnym elementem strategii Europa 2020 będzie nadal kwestia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej tak, aby wykorzystać całą energię i potencjał i skierować je na realizację priorytetów strategii”⁵¹.

Konsekwencją tej zasadniczo nowej i nie tak korzystnej jak w poprzednich latach sytuacji społeczno-gospodarczej UE oraz państw członkowskich było m.in.:

- **zmniejszenie alokacji finansowej uruchamianej w ramach wieloletniej perspektywy programowania polityk Unii Europejskiej.** Wynikało to z trudności zbilansowania dochodów i wydatków budżetowych większości państw członkowskich, co spowodowało przedłużające się aż do listopada 2013 roku negocjacje na temat nowej perspektywy finansowej UE. Użyto w tym celu konceptu *more for less* (więcej za mniej), zakładając, że w latach 2014–2020 nastąpi zasadnicze zwiększenie efektów interwencji strukturalnej UE, pomimo mniejszych środków i poszerzenia zakresu rzeczowego interwencji europejskiej polityki spójności. Równocześnie po raz pierwszy od 1988 roku wystąpiły różnice w alokacji wieloletniej perspektywy budżetowej pomiędzy zobowiązaniami i płatnościami. Ponieważ budżety roczne w UE nie mogą być niezrównoważone, oznacza to konieczność dostosowania w poszczególnych latach okresu 2014–2020 zobowiązań do płatności, czyli zmniejszenia faktycznie poniesionych wydatków;
- **zmodyfikowanie priorytetów terytorialnych interwencji.** Wyrazem tego było zaproponowanie nowej kategorii regionów problemowych, zwanych przejściowymi, w których PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej wynosił od 75% do 90% średniej UE. Stwierdzono, że w wielu słabych regionach widoczny był wzrost gospodarczy, jednak tylko zakwalifikowany do przedziału 75–90% średniej UE, gdyż dalsza poprawa pozycji konkurencyjnej regionów nie była możliwa ze względu na ograniczenia strukturalne. Kolejną zmianą było wprowadzenie nowych instrumentów polityki spójności, takich jak: Instrument „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility) zorientowany na: (1) transeuropejskie sieci transportowe, (2) sieci energetyczne oraz (3) informacyjne i komunikacyjne technologie, a także Inicjatywa na rzecz Zatrudnienia Młodzieży (Youth Employment Initiative) służąca ograniczeniu bezrobocia wśród młodzieży;
- **zmiana w zakresie przebiegu procesów konwergencji społeczno-gospodarczej po roku 2008**⁵². W poprzednim okresie widoczny był wzrost

⁵¹ Komisja Europejska, Strategia Europa 2020, op. cit.

⁵² Podstawowymi dokumentami obrazującym procesy spójności w Unii Europejskiej są raporty kohezyjne, sporządzane jak dotąd regularnie co trzy lata, zgodnie z zapisami traktatowymi. Piąty

poziomu spójności w UE, zarówno na poziomie krajów członkowskich, jak i w układzie regionalnym, dla obszarów typu NUTS 2 i NUTS 3. W niektórych krajach członkowskich, w tym także w Polsce, miał miejsce wzrost różnicowań międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych. W warunkach kryzysu gospodarczego w Europie najmniej odporne na makroekonomiczne wyzwania globalne okazały się regiony peryferyjne, o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co pozwalało na sformułowanie wniosku o narastającej dywergencji po 2008 roku;

- **zmiany trajektorii rozwojowych w układzie makroregionów Unii Europejskiej po 2008 roku.** Zdecydowanie najbardziej odporna na zjawiska kryzysowe okazała się Europa Północna, a w drugiej kolejności Europa Zachodnia. Zasadniczo najgorzej na wyzwania kryzysu odpowiedziała Europa Południowa, a tylko nieco lepiej Europa Wschodnia. Sytuacja poszczególnych państw i regionów w ramach tych makroregionów była zróżnicowana. Kontynuacja takich trajektorii rozwojowych w kolejnych latach oznaczałaby zasadnicze podważenie dotychczasowych osiągnięć europejskiej polityki spójności, uzyskanych po 1988 r. w przypadku Europy Południowej i po 2004 r. w przypadku Europy Wschodniej;
- **zmiana priorytetu interwencji europejskiej polityki spójności w kierunku konkurencyjności kosztem spójności.** Oznacza to, że o ile fundusze strukturalne w latach 2007–2013 stanowiły finanse dla samorządów, to w latach 2014–2020 będą one przeznaczone głównie dla sektora przedsiębiorstw. W założeniach programów operacyjnych sektor ten wskazany został jako główny beneficjent środków UE na badania naukowe i rozwój. Wzmacnianie tego segmentu europejskiej polityki spójności dotyczy też wspierania usług instytucji otoczenia biznesowego na rzecz gospodarki. W okresie programowania 2014–2020 nastąpi zmiana formy dofinansowania projektów wdrażanych przez przedsiębiorców z dotacji w kierunku instrumentów zwrotnych, jakimi są różnego rodzaju fundusze pożyczkowe, poręczeniowe i gwarancyjne, kapitału wstępnego oraz kapitału podwyższonego ryzyka oraz stosowanie w szerszym zakresie instrumentów inżynierii finansowej;
- **niekorzystne zjawiska społeczno-gospodarcze rejestrowane w bezpośrednim otoczeniu geograficznym Unii Europejskiej.** Oznaczało to między innymi: niestabilność polityczną, kryzysowe zjawiska gospodarcze oraz

raport został przedstawiony w listopadzie 2010 roku, kolejny – szósty, wbrew obowiązującym regulacjom, przedstawiono dopiero w czerwcu 2014 roku, Komisja Europejska, 2010, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy, Bruksela, 16 listopada 2010.

związaną z nimi presję migracyjną. Dotychczasowa strategia działań UE (aktywność agencji Frontex – Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich oraz Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa jako sposób cywilizowania relacji z otoczeniem zewnętrznym) okazała się mało skuteczna przede wszystkim ze względu na zjawiska, które wystąpiły w Afryce Północnej, na Bliskim Wschodzie oraz w Europie Wschodniej. Miało to bezpośredni negatywny wpływ na trajektorie rozwojowe regionów UE położonych wzdłuż granic zewnętrznych;

- **zwiększenie efektywności i sprawności wykorzystania środków europejskiej polityki spójności.** Wskaźnik ten określony został transferem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla poszczególnych krajów beneficjentów (*capping*) w relacji do produktu krajowego brutto. Wskaźnik ten uzależniony jest od potencjału absorpcyjnego poszczególnych państw członkowskich. W latach 2014–2020 średnioroczny pułap takich transferów został ustalony na poziomie 2,35% PKB kraju beneficjenta, co oznacza zasadnicze jego obniżenie w porównaniu z latami 2007–2013. Kolejnym sposobem służącym przyspieszeniu zagospodarowania środków europejskich jest reguła *n+* określająca, w ciągu ilu kolejnych lat zobowiązania na dany rok powinny zostać zagospodarowane jako płatności. W okresie programowania 2014–2020 zaproponowano regułę *n+3* oznaczającą, że ostatnie płatności z tej perspektywy finansowej muszą zostać uruchomione do końca 2023 roku. Istotnym elementem jest europejska rezerwa programowania oznaczająca, że 6% alokacji dla każdego kraju zostanie ewentualnie uruchomione w 2019 roku, jednak pod warunkiem skutecznego wdrożenia celów strategii Europa 2020;
- **wzmocnienie prorozwojowego ukierunkowania europejskiej polityki spójności.** Kluczowe znaczenie dla kształtu polityki strukturalnej UE w latach 2014–2020 ma rozporządzenie nr 1303/2013 przyjęte w grudniu 2013 roku⁵³. Zawarta została w nim koncentracja tematyczna kierunków interwencji polityki spójności obejmująca 11 celów tematycznych z określeniem minimalnych pułapów wydatków. Koncentracja tematyczna ma przyczynić się

⁵³ Komisja Europejska, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Bruksela, 17.12.2013, nr 1303/2013.

do efektywności wykorzystania środków europejskiej polityki spójności na działania określone w strategii Europa 2020;

- **powrót do klasycznego modelu interwencji europejskiej określającego kompleksowość interwencji strukturalnej Unii Europejskiej.** Wyrazem tego jest uwzględnienie w podstawowym dokumencie programowym, jakim są Wspólne Ramy Strategiczne, wszystkich pięciu funduszy EFSI. Skorelowanie EFSI z innymi instrumentami polityki UE, takimi jak: Horyzont 2020 i inne centralnie zarządzane unijne programy w dziedzinie badań i innowacji, Program działań na rzecz środowiska i klimatu LIFE, Erasmus+, Program UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych, Instrument „Łącząc Europę”, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Europejski Instrument Sąsiedztwa oraz Europejski Fundusz Rozwoju⁵⁴. Raporty ewaluacyjne⁵⁵ rejestrują niedostateczne współdziałanie funduszy europejskiej polityki spójności i pozostałych funduszy oraz innych instrumentów. Ważnym elementem służącym kompleksowości jest wprowadzenie w latach 2014–2020 do modelu interwencji obok polityki regionalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich również polityki miejskiej, czego wyrazem była zmiana nazwy odpowiedniej dyrekcji generalnej Komisji Europejskiej na Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej;
- **zmodyfikowanie systemu programowania.** Najważniejszym dokumentem ramowym w latach 2014–2020 jest dokument Wspólne Ramy Strategiczne (WRS), określający priorytety interwencji w ramach EFSI oraz stanowiący podstawę do przygotowania Umowy Partnerstwa pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Z kolei na ich podstawie wdrożono programy operacyjne. Poszczególne kraje członkowskie przyjęły własne dokumenty programowe, np. średniookresowe strategie rozwoju kraju będące podstawą programowania interwencji strukturalnej UE. Wprowadzona została dwójakiego rodzaju warunkowość: *ex ante* oraz makroekonomiczna. Pierwsza z nich polega na gwarancji sprawnego zarządzania środkami UE. Wyróżnione tematyczne warunki wstępne zostały powiązane z 11 celami tematycznymi, a ogólne warunki wstępne powiązano z: zapobieganiem dyskryminacji, równouprawnieniem płci, niepełnosprawnością, zamówieniami publicznymi, pomocą państwa, prawodawstwem

⁵⁴ Komisja Europejska, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD (2012)61, final część I i II, 14 marca 2012.

⁵⁵ Szósty raport spójności *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządu w regionach Unii i miastach*. Bruksela, lipiec 2014 r.

w dziedzinie środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, a także z systemami statystycznymi i wskaźnikami rezultatu. Druga z nich zakłada, że w warunkach utrzymywania zbyt wysokiego deficytu budżetowego przez państwa członkowskie będzie możliwe korygowanie alokacji na niekorzyść krajów, które nie wypełniają warunków polityki fiskalnej;

- **wdrożenia wymiaru „terytorialnego” polityki regionalnej poprzez politykę wspierania rozwoju lokalnego oraz politykę miejską, które dotychczas w niewielkim stopniu i zakresie podejmowane były w całej Unii Europejskiej**⁵⁶. W regulacji prawnej europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020 w zakresie wymiaru terytorialnego zaproponowano zestaw nowych instrumentów dotyczących między innymi polityki miejskiej oraz rozwoju lokalnego. Są to: (1) rozwój lokalny typu LEADER dla innych niż wiejskie obszary (*community led local development*), (2) strategie rozwoju lokalnego (*local development strategies*), (3) wspólne grupy akcji (*joint action groups*), (4) lokalne plany akcji (*local action plans*), (5) zintegrowane terytorialnie inwestycje (*integrated territorial investment*), (6) trwałe i zrównoważony rozwój obszarów zurbanizowanych, (7) platforma rozwoju miast (*urban development platform*), a także (8) innowacyjne akcje w sferze trwałego i zrównoważonego rozwoju miast. Jako obowiązujący wprowadzono nowy instrument – prognozy oddziaływania terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*). Zmiany te oznaczają, że od 2014 roku wdrażana jest nowa generacja europejskiej polityki spójności, a doświadczenia z poprzednich okresów programowania zdobyte przez państwa, regiony oraz beneficjentów mają ograniczone znaczenie⁵⁷.

W bieżącym okresie programowania zmiany dotyczą m.in. opracowywania dokumentów programowych i ich wdrażania oraz współfinansowania z budżetu UE najważniejszych polityk, w tym: wspólnej polityki rolnej (WPR), wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) i polityki spójności.

W odróżnieniu od poprzedniej perspektywy polityka spójności opiera się na dwóch zasadniczych celach powiązanych ze strategią Europa 2020:

- 1) inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia,
- 2) Europejska Współpraca Terytorialna⁵⁸.

⁵⁶ Komisja Europejska, Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, Bruksela, arkusz informacyjny, 2012.

⁵⁷ Dokument: Komisja Europejska, Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011, zawiera oficjalne uzasadnienie przyjętych na lata 2014–2020 legislacji i rozwiązań.

⁵⁸ Polityka spójności na lata 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Komisja Europejska, Luksemburg 2011.

W obecnej perspektywie finansowej 2014–2020 obowiązuje wspólne planowanie, programowanie, monitorowanie, ewaluacja oraz realizacja celów tematycznych ukierunkowana na rezultaty. Najważniejszą modyfikacją w nowym okresie programowania jest finansowanie 11 celów tematycznych ustalonych na podstawie strategii Europa 2020 przez fundusze Wspólnych Ram Strategicznych (EFRROW, EFMR, EFS, EFRR, FS)⁵⁹.

Nowym elementem perspektywy finansowej 2014–2020 jest powiązanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z celami strategii Europa 2020. Podczas programowania obowiązują zasady powodujące większą harmonizację polityk UE. W nowym okresie programowania szczególnie istotnym problemem pozostaje rozwój terytorialny. Powiązane jest to szczególnie z wykorzystaniem endogenicznych zasobów, w tym także ludzkich. W ramach rozwoju terytorialnego zakłada się wielopoziomowe zarządzanie, współpracę partnerów i ich sieciowanie oraz decentralizację środków. Wprowadzony został kontrakt terytorialny zawierany pomiędzy rządem a samorządami poszczególnych województw. Kontrakt terytorialny ma formę umowy, która zawiera cele i zadania sygnatariuszy oraz określone instrumenty ich realizacji (środki unijne i krajowe). Kontrakt terytorialny pozwala na lepszą koordynację działań obu szczebli oraz dopasowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i mocnych stron każdego regionu. Stanowi zobowiązanie strony rządowej i samorządowej do realizacji przedsięwzięć priorytetowych.

Kolejnym nowym elementem programowania w perspektywie 2014–2020 jest możliwość łączenia kilku celów tematycznych i funduszy na poziomie osi priorytetowych do 20% wkładu unijnego danego programu tzw. wielofunduszowość. Nowym rozwiązaniem jest także pojawienie się wymogu przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne tzw. *ring fencing*, który jest powiązany z podstawowymi wskaźnikami strategii Europa 2020. Pułapy finansowe (*ring fencing*) przedstawione w rozporządzeniach oznaczają między innymi:

- zwiększenie wsparcia na badania i rozwój (cel 1), przedsiębiorczość (cel 3) i gospodarkę niskoemisyjną (cel 4) – 50% środków EFRR,
- zwiększenie wsparcia na działania związane z włączeniem społecznym i ograniczeniem ubóstwa (cel 9) – 20% środków EFS (jest to około 32% środków polityki spójności). Dla krajów członkowskich wprowadzenie pułapów finansowych oznacza nic innego jak ograniczenie w podejmowaniu decyzji o wyborze obszaru wsparcia.

⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.

Podstawą planowania nowej perspektywy finansowej w UE jest strategia Europa 2020. Jej priorytetami są: rozwój inteligentny – czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach, rozwój zrównoważony – czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, konkurencyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów, oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną. Podstawowymi instrumentami realizacji strategii Europa 2020 są przygotowywane przez Komisję Europejską inicjatywy przewodnie oraz opracowane przez państwa członkowskie UE krajowe programy reform uwzględniające zalecenia Rady Europejskiej. Monitorowanie postępów będzie umożliwiać pięć nadrzędnych celów określonych na poziomie UE. W perspektywie finansowej 2014–2020 zaplanowano w Unii Europejskiej:

- osiągnięcie zatrudnienia na poziomie 75%,
- poprawę warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczenie 3% PKB UE,
- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 r.; zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii, dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%,
- podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% liczby osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie,
- wspieranie włączenia społecznego, szczególnie poprzez ograniczenie ubóstwa, mającego na celu poprawę sytuacji społecznej ok. 20 mln obywateli UE.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 1303/2013 Komisja Europejska ustaliła trzy rodzaje wskaźników: finansowe – odnoszące się do przydzielonych wydatków, produktu – dotyczące wspieranych operacji, i rezultatu – odnoszące się do priorytetu. Kraje członkowskie UE, przyjmując strategię Europa 2020, zobowiązały się do ich realizacji z wykorzystaniem przy tym zarówno polityk unijnych jak i krajowych. Zgodnie z powyższym w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 środki UE są przeznaczane na cele związane z rozwojem kraju, które wpisują się w cele strategii Europa 2020 oraz gwarantują osiągnięcie określonych wskaźników dla poszczególnych krajów członkowskich.

W Polsce podstawowym dokumentem programowym w perspektywie finansowej 2014–2020 jest średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 (przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r.), w której jako główne cele rozwojowe kraju realizowane przy wsparciu funduszy WRS w latach 2014–2020 wskazano: zwiększenie konkurencyjności gospodarki, poprawę spójności społecznej i gospo-

darczej oraz podnoszenie sprawności i efektywności państwa⁶⁰. Poza Strategią Rozwoju Kraju 2020 system dokumentów strategicznych dla okresu programowania 2014–2020 obejmuje: Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020, Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020, Strategię Rozwoju Transportu do 2020, Strategię Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategię Sprawne Państwo 2020, Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie oraz Strategię Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP.

W okresie programowania 2014–2020 dodana została zasada *e-cohesion* polegająca na wprowadzeniu zupełnie nowego podejścia do informatyzacji procesów dotyczących realizacji projektów i związanych z tym wymogów zapewnienia przez państwo członkowskie elektronicznej wymiany informacji z beneficjentami funduszy polityki spójności zgodnie z art. 74 ust. 4, art. 122 ust. 3 i art. 125 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1303/2013. Wymiana informacji między państwem członkowskim a Komisją Europejską odbywa się z wykorzystaniem systemu elektronicznej wymiany danych. Państwa członkowskie zobowiązane zostały, aby nie później niż do 31 grudnia 2015 r. każda wymiana danych pomiędzy beneficjentami a instytucją zarządzającą, instytucją certyfikującą, instytucją audytową oraz instytucjami pośredniczącymi mogła być realizowana za pomocą systemu elektronicznego. Warto dodać, że do obowiązków instytucji zarządzających programem operacyjnym należy utworzenie systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, oceny, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu, w tym także danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji, w stosownych przypadkach. W związku z powyższymi zmianami nastąpiło zaostrzenie procedur i zintensyfikowanie czynności kontrolnych, które dotyczą realizacji projektu przez beneficjenta, w tym kontroli przed otrzymaniem dofinansowania.

W okresie programowania 2014–2020 szczególne znaczenie przypisano Wspólnym Ramom Strategicznym (WRS). Rozwiązanie w formie podobnego dokumentu było stosowane w programowaniu polityki Unii Europejskiej w latach 2007–2013, tj. obowiązywały wówczas Wspólnotowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Dokument ten miał charakter metodyczny i przedstawiał metodologię i procedurę programowania z uwzględnieniem poziomu unijnego, narodowego i poziomu beneficjentów. WRS w rozporządzeniu nr 1303/2013 określone zostały jako dokument przekładający ogólne i szczegółowe cele strategii Europa 2020 na działania dla funduszy objętych zakresem WRS. Dokument ten ustanawia dla każdego celu tematycznego priorytetowe działania, które powinny być wspierane z funduszy,

⁶⁰ www.funduszeuropejskie.gov.pl, dostęp: 9.02.2017.

oraz mechanizmy mające na celu zapewnienie spójności i zgodności programowania funduszy z politykami gospodarczymi i politykami zatrudnienia w państwach członkowskich i w UE (art. 2 pkt 2 rozporządzenia ogólnego 1303/2013).

Wspólne Ramy Strategiczne obejmują dwie warstwy:

- 1) przedmiotową – połączenie założeń strategii Europa 2020 z ich finansowaniem poszczególnymi funduszami, co zostało określone w rozporządzeniu ogólnym 1303/2013 (art. 10),
- 2) metodologiczną, określającą mechanizm zarządzania funduszami europejskimi przeznaczonymi na wspieranie polityki spójności w ramach poszczególnych kategorii regionów (na poziomie NUTS 2). Określony w WRS mechanizm programowania polityki spójności UE stanowi podstawę do sporządzania i oceny dokumentacji programowej poszczególnych polityk państw członkowskich.

1.2.2. Znaczenie dla Polski europejskiej polityki spójności perspektywy finansowej 2014–2020

Uruchomienie procedur i instrumentów europejskiej polityki spójności w Polsce przyniosło wiele pozytywnych efektów i umożliwiło między innymi⁶¹:

- zainicjowanie pierwszej generacji polityki rozwojowej prowadzonej na podstawie wieloletnich dokumentów programowych opracowywanych zgodnie z założeniami strategicznego programowania rozwoju,
- wykreowanie potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej nie tylko na poziomie krajowym, lecz także na poziomie regionalnym, co pozwoliło na znaczącą decentralizację tej polityki,
- lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych Polski i poszczególnych regionów oraz usunięcie barier rozwojowych dotyczących między innymi: infrastruktury, kapitału ludzkiego i sektora małych i średnich przedsiębiorstw,
- poprawę w związku z alokacją EFSI stanu koniunktury gospodarczej, co miało szczególne znaczenie w latach 2009–2013 i przyczyniło się do utrzymania wzrostu polskiej gospodarki,
- wprowadzenie programowania, monitoringu, ewaluacji, audytu, certyfikacji oraz współfinansowania jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk. Istotnym elementem zmian są konkursowe procedury wyboru projektów,

⁶¹ Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 34–38.

- budowanie kapitału społecznego poprzez stymulowanie partycypacji partnerów gospodarczych i społecznych w różnych fazach wdrażania EFSI oraz bezpośrednie finansowanie projektów dotyczących tego sektora.

Europejska polityka spójności wywarła istotny wpływ na procesy rozwojowe w: małych i średnich przedsiębiorstwach, samorządach lokalnych i regionalnych, organizacjach pozarządowych, podmiotach otoczenia biznesu oraz w instytucjach naukowo-badawczych. Polityka ta spowodowała stosowanie procedur planistycznych, które uwzględniają różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Jest to jedyna polityka europejska wdrażana na poziomie lokalnym. Warunkiem jej sukcesu jest współdziałanie poziomów: europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego administracji, co sprawiło, że polityka spójności stała się silnym stimulatorem wprowadzania wieloszczeblowego zarządzania publicznego. Wystąpiła poprawa jakości administracji publicznej zaangażowanej w proces wdrażania europejskiej polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Polska przyjęła względnie zdecentralizowany model zarządzania funduszami strukturalnymi, ponieważ istotnymi elementami systemu wdrażania są regionalne programy operacyjne i programy współpracy transgranicznej wzdłuż wewnętrznych granic pomiędzy państwami UE. W latach 2004–2006 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego zawierający 16 segmentów wojewódzkich obejmował ok. 25% alokacji europejskiej polityki spójności w Polsce. W latach 2007–2013 regionalne programy operacyjne i zdecentralizowany segment Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki stanowiły ok. 36% całości środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. W okresie programowania 2014–2020 programy regionalne obejmują ok. 42% planowanej alokacji. Oznacza to możliwość, a zarazem wyznacza konieczność, rozwijania potencjału w zakresie zarządzania polityką regionalną na poziomie lokalnym i regionalnym. W związku z wdrażaniem europejskiej polityki spójności samorządy wojewódzkie stały się po akcesji ważnymi aktorami polityki rozwojowej naszego kraju. Zaplanowano, że w latach 2014–2020 ok. 42% środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będzie zarządzanych na poziomie wojewódzkim. Na podstawie doświadczeń wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności w latach 2004–2013 można sformułować wnioski będące zarazem rekomendacjami dla kształtowania interwencji strukturalnej UE w najbliższej dekadzie. Kluczowe znaczenie dla Polski ma zachowanie korzystnej dynamiki wzrostu gospodarczego, co warunkuje zmniejszanie dystansu rozwoju względem rozwiniętych państw członkowskich UE. Jednak tradycyjne czynniki rozwoju Polski wyczerpują się, co może skutkować załamaniem dotychczasowej bardzo korzystnej trajektorii rozwojowej⁶². Europejska polityka spójności, która jest reformowana zgodnie

⁶² Główny Urząd Statystyczny, Polska w Unii Europejskiej 2004–2014, Warszawa 2014.

z założeniami strategii Europa 2020, została zorientowana na wdrożenie nowego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego, bazującego na konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, co warunkuje powstrzymanie procesu deterioracji pozycji gospodarczej UE. Dlatego też istotne znaczenie dla Polski ma efektywne wykorzystanie środków unijnych na wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Jeśli uwzględnić już osiągnięty poziom rozwoju, to jednym z elementów jest w dalszym ciągu niska jakość kapitału społecznego i niska jakość rządzenia, co wymaga ukierunkowanych działań ze strony europejskiej polityki spójności w nadchodzących latach. Najwięksi beneficjenci europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020 w cenach stałych z 2011 roku to: Polska (72,82 mld euro), Włochy (29,34 mld euro), Hiszpania (25,12 mld euro), Rumunia (21,83 mld euro), Czechy (20,59 mld euro), Węgry (20,50 mld euro), Portugalia (19,60 mld euro), Niemcy (17,21 mld euro), Grecja (14,44 mld euro), Francja (14,29 mld euro); Słowacja (13,09 mld euro) oraz Wielka Brytania (10,36 mld euro). Tak wysokie alokacje zaplanowane dla Polski w tym okresie stały się możliwe dzięki wysokiej dynamice PKB w ostatnich latach oraz pozostawianiu 15 województw (z wyjątkiem Mazowsza) w grupie regionów o PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej poniżej 75% średniej UE. Polska jest jednym z trzech państw członkowskich, w których alokacje środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014–2020 w porównaniu z latami 2007–2013 zwiększyły się. W latach 2007–2013, tak jak w poprzednich wieloletnich okresach programowania polityk i budżetu Wspólnoty Europejskiej od czasu reformy Delorsa wprowadzonej w 1988 r., podstawowym odniesieniem interwencji strukturalnej UE były rozwój regionalny i spójność gospodarcza i społeczna oraz dodana spójność terytorialna, a w latach 2014–2020 jest to strategia Europa 2020. Zakłada ona jako priorytet polityk UE inteligentny i zrównoważony rozwój, sprzyjający włączeniu społecznemu. Wymiary regionalne polityk UE i państw członkowskich stały się w tej sytuacji drugorzędne, ponieważ cele strategii Europa 2020 tak naprawdę są aprzestrzenne i znacznie łatwiej będzie je wdrażać w układzie sektorowym niż regionalnym. Oznacza to duże wyzwanie dla polityki regionalnej w Polsce, prowadzonej po wejściu do Unii Europejskiej, czyli od 2004 roku, głównie opartej na finansowaniu dostępnym w ramach europejskiej polityki spójności, gdyż zdecydowana większość regionów naszego kraju (z wyjątkiem części Mazowsza związanej z metropolią Warszawy) to w dalszym ciągu obszary słabo rozwinięte. W przyszłości zasoby unijnych środków publicznych przeznaczanych na klasyczną politykę regionalną w Polsce powinny zostać zrekompensowane większym finansowaniem ze środków krajowych. Krytyczna ocena dotyczy możliwości utrzymania wysokiej trajektorii rozwojowej w Polsce w nadchodzących latach, w warunkach bazowania na tradycyjnych czynnikach wzrostu gospodarczego, czego jednym z elementów są relatywnie niskie płace. Komisja Europejska sformułowała

swoje założenia interwencji strukturalnej w Polsce w latach 2014–2020 w dokumencie nazwanym Position Paper⁶³. Position Paper dla Polski zawiera syntetyczny tekst główny oraz szeroki aneks. Podstawowym problemem Polski według Position Paper jest utrzymywanie wysokiej dynamiki wzrostu dochodu narodowego, ze względu na wyczerpywanie się prostych rezerw rozwojowych. Utrzymanie korzystnej trajektorii rozwojowej jest warunkiem zmniejszenia dystansu wobec bogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz bardziej skutecznego niż dotychczas podejmowania problemów strukturalnych. Wskazano na czynniki mające znaczenie w procesie wdrażania wyznaczonych dla Polski w Krajowym Programie Reform do 2020 roku celów strategii Europa 2020.

Czynniki ograniczające wdrażanie w polityce regionalnej Polski celów określonych w strategii Europa 2020 to m.in.:

- 1) **niedostateczne wyposażenie w infrastrukturę (transportową, teleinformatyczną i energetyczną)**. Szczególna uwaga została zwrócona na sieć kolejową oraz szerokopasmowy internet;
- 2) **nieatrakcyjne systemy badawcze i innowacyjne oraz niską konkurencyjność biznesu**. Niski poziom nakładów na B+R w Polsce i niezbyt skuteczne podejmowanie problemów strukturalnych prowadzi do niskiego potencjału innowacyjnego kraju oraz ograniczonej zdolności małych i średnich przedsiębiorstw do funkcjonowania na wspólnym rynku UE;
- 3) **niską partycypację na rynku pracy**. Szczególnym problemem jest niski udział zatrudnionych wśród osób 50+ oraz bardzo niski wiek wychodzenia z rynku pracy, co dotyczy szczególnie kobiet. Wskazano na szereg bardzo niepokojących sytuacji na rynku pracy, dotyczących między innymi ludzi młodych. Towarzyszą temu niespójności systemu edukacyjnego oraz wysoki udział osób zagrożonych ubóstwem;
- 4) **nieefektywne gospodarowanie zasobami**. Polska gospodarka jest przynajmniej dwukrotnie bardziej energochłonna niż ma to miejsce przeciętnie w całej UE, podobnie niekorzystnie kształtuje się surowcochłonność produkcji oraz poziom emisji zanieczyszczeń.

Wyszczególnione zostały cztery priorytety kierunków wsparcia finansowego środkami UE Polski na lata 2014–2020, jakimi według Komisji Europejskiej są:

- 1) **nowoczesne sieci infrastrukturalne** (transportowe, energetyczne i teleinformatyczne), które są niezbędne dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Efektem tego powinna być zasadniczo zwiększona dostępność terytorialna w różnych skalach przestrzennych. Zdecydowanym priorytetem

⁶³ European Commission, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the period 2014–2020, Brussels, 28.09.2012.

wsparcia w latach 2014–2020 powinien być transport kolejowy. Wskazuje się na znaczenie rozwoju zintegrowanych systemów transportowych w obszarach metropolitalnych. W przypadku infrastruktury energetycznej dostrzeżono potrzebę modernizacji sieci energetycznej. Wskazano też potrzeby inwestycyjne w sferze informacyjnych i komunikacyjnych technologii;

- 2) **przyjazne dla innowacji otoczenie biznesowe.** W Polsce niezbędne jest zasadnicze zwiększenie poziomu i udziału inwestycji prywatnych w B+R. Konieczne jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, skoncentrowane przede wszystkim na sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno także sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Szczególne znaczenie ma rozwój e-gospodarki, co pozwoli na zasadnicze obniżenie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych. Niekorzystnym zjawiskiem w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw pozostaje dostęp do usług finansowych i zaawansowanych usług finansowych. Zakłada się, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w Polsce, przede wszystkim w związku z uproszczeniem procedur administracyjnych, zwiększeniem jakości świadczenia usług prawnych oraz systemowym podejściem do e-administracji;
- 3) **zwiększenie partycypacji na rynku pracy** poprzez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Jako kluczowy element realizacji tego priorytetu określono integrację najbardziej wrażliwych grup społecznych na rynku pracy, a zaliczono do nich: osoby starsze, kobiety, młodzież oraz osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne, proponując konkretne kierunki interwencji w odniesieniu do każdej z tych grup. Drugim istotnym kierunkiem interwencji jest, według Komisji Europejskiej, poprawa jakości edukacji odnosząca się przede wszystkim do kształcenia zawodowego i edukacji na poziomie wyższym. Wskazano również na potrzebę skutecznego wdrożenia modelu edukacji przez całe życie oraz promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej;
- 4) **przyjazna dla środowiska oraz efektywnie wykorzystująca zasoby gospodarka.** Oczekuje się pozytywnych zmian strukturalnych w gospodarce, znacznie efektywniej wykorzystującej energię oraz cechującej się znacznie mniejszym zapotrzebowaniem na paliwa węglowe. Powinno temu służyć zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co tworzy potencjał do zastosowania innowacyjnych technologii. Drugim elementem wdrożenia tego priorytetu powinna być ochrona środowiska przyrodniczego i poprawa jakości zarządzania zasobami naturalnymi, uwzględniająca działania dotyczące przede wszystkim: zarządzania zasobami wody

i ziemi, ochrony przed powodzią, ochrony zasobów naturalnych, promowania bioróżnorodności, powstrzymywania zmian klimatycznych oraz racjonalnego zarządzania strefami przybrzeżnymi.

Priorytety te wyznaczają ramy interwencji strukturalnej UE w Polsce w latach 2014–2020 i są spójne z Umową Partnerstwa i poszczególnymi programami operacyjnymi.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że przyszłość europejskiej polityki spójności po roku 2020 może nie być już tak korzystna dla Polski jak w bieżącej perspektywie finansowej. Nawet gdyby utrzymano zdecydowaną koncentrację środków w regionach typu NUTS 2, w których PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej UE, to rosnący dobrobyt naszych województw oraz zmiany sposobu rejestracji PKB postulowane przez Eurostat⁶⁴ plus efekt statystyczny wynikający z rozszerzeń UE o niektóre państwa Bałkanów Zachodnich oznaczają, że nie tylko Mazowsze, lecz także kolejne 4–5 województw wypadnie z grupy beneficjentów największego wsparcia dostępnego w ramach europejskiej polityki spójności (dolnośląskie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie i prawdopodobnie też łódzkie). Łącznie województwa te obejmują ponad połowę ludności Polski. Niekorzystny przebieg procesów społeczno-gospodarczych oraz krytyczna percepcja dotychczasowych osiągnięć europejskiej polityki spójności mogą przyczynić się do ograniczeń wydatków ponoszonych z budżetu UE z przeznaczeniem na politykę spójności. Uwarunkowania powyższe nie oznaczają, że Polska stanie się wkrótce płatnikiem netto do budżetu UE. Wynika z tego następujący wniosek, że zasadnicza przebudowa modelu polityki regionalnej w Polsce powinna nastąpić jeszcze w tej dekadzie, ponieważ dotychczasowa formuła polityki regionalnej w Polsce stopniowo się wyczerpuje, a kontynuowanie rozwiązań, jakie zostały ukształtowane w latach 2004–2013, nie będzie możliwe. Wykorzystując dorobek europejskiej polityki spójności, należałoby zbudować politykę regionalną finansowaną ze środków polskich, wspieraną jedynie w ograniczonym zakresie funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności⁶⁵.

Podsumowując, warto także zauważyć, że nowa perspektywa programowo-finansowa 2014–2020 jest dla UE i Polski dużym wyzwaniem. Wyznaczono w niej bowiem bardzo ambitne cele i priorytety oraz ustalono wskaźniki do osiągnięcia. Nowe dokumenty programowe zobowiązują do przestrzegania dyscypliny

⁶⁴ Przesunięcie przynajmniej o jeden rok podstawy identyfikacji obszarów zaliczanych do poszczególnych kategorii interwencji, odniesienie do liczby rezydentów, czyli osób faktycznie żyjących w danym kraju i regionie, a nie formalnie zamieszkałych obywateli.

⁶⁵ Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa”, 2010, nr 10, s. 37–46.

w zakresie wdrażania procesu wprowadzania Umowy Partnerstwa na wszystkich etapach. Świadczy o tym zarówno wprowadzenie warunkowości *ex ante*, czyli konieczności spełnienia unijnych warunków wstępnych, zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy, makrowarunkowość – wprowadzenie szczegółowych przepisów związanych z zarządzaniem finansowym, oraz wprowadzenie rezerwy na wykonanie warunkowości *ex post*, która zostanie uruchomiona dopiero w 2019 roku na podstawie postępu w realizacji celów przyjętych programów. Nowa perspektywa finansowa 2014–2020 wprowadza po raz pierwszy wymóg określenia przeznaczenia środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne (*ring fencing*), który jest powiązany ze wskaźnikami strategii Europa 2020. Z jednej strony oznacza to wyraźne ograniczenie krajów członkowskich w podejmowaniu decyzji o wyborze obszarów wsparcia, z drugiej zaś – wskazuje na występujące problemy w rozdysponowywaniu środków w poprzedniej perspektywie.

Niezwykle ważne wydaje się wprowadzenie w bieżącej perspektywie finansowej zobowiązania funduszy Wspólnych Ram Strategicznych do finansowania w ramach trzech najważniejszych polityk UE: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybackiej, 11 celów tematycznych strategii Europa 2020 i osiągnięcia przyjętych na ten okres programowania wskaźników. W obecnej perspektywie szczególnie dużą wagę przywiązuje się do terytorialności, mówi się nawet o tzw. pogłębionej terytorialności. UE dąży poprzez to do jeszcze mocniejszej ingerencji w rozwój regionów najslabiej rozwiniętych.

Wydaje się, że bieżący okres programowo-finansowy 2014–2020 będzie trudniejszy od poprzedniego, zwłaszcza na poziomie wdrażania, który już i tak wcześniej był skomplikowany. Wymagane są nowe kompetencje i umiejętności od pracowników wszystkich instytucji zaangażowanych w proces koordynacji i zarządzania tymi środkami, a także od beneficjentów. Realizacja przedstawionych zmian w dużej mierze będzie zależna od każdego państwa członkowskiego, co w konsekwencji przełoży się na rozwój UE. Warto podkreślić, że dla Polski będzie to niezwykle ważny okres, ponieważ planowana alokacja środków dla naszego kraju będzie wyższa niż w poprzednim okresie programowania i powinna być maksymalnie dobrze wykorzystana dla dobra obecnych oraz przyszłych pokoleń. Dlatego też istotnym czynnikiem warunkującym pełną absorpcję środków UE w bieżącej perspektywie finansowej jest skuteczna działalność instytucji kontrolujących proces zarządzania tymi środkami. Działalność kontrolna tych instytucji opiera się na kryterium legalności, celowości, rzetelności.

1.3. Czynniki warunkujące wdrażanie polityki spójności UE w Polsce – wyniki badań ankietowych

1.3.1. Ograniczenia w procesie pozyskiwania środków z budżetu UE w perspektywie 2007–2013

Wdrażanie europejskiej polityki spójności uwarunkowane było i jest funkcjonowaniem różnorodnych mechanizmów. Do najstarszych z nich należą zasady służące prawidłowemu zarządzaniu funduszami unijnymi. Zasady te były doskonałe, ale wprowadzone zmiany nie podważały ich znaczenia. W odróżnieniu od zasad mniej stabilne były mechanizmy finansowania polityki regionalnej (instrumenty finansowe) i wyboru obszaru wsparcia (cele polityki regionalnej). Zmiany tych mechanizmów były częstsze i głębsze, co objawiało się tworzeniem nowych celów i funduszy, likwidacją i łączeniem dotychczasowych⁶⁶. Za jeden z najważniejszych mechanizmów oddziałujących na zmniejszenie nierówności regionalnych uważana jest polityka spójności, której działalność określana została jako wyrównawcza lub polaryzacyjna.

W oddziaływaniu wyrównawczym szczególne znaczenie ma interwencja państwa, którą należy skierować do regionów najbiedniejszych. Celem tej ingerencji jest restrukturyzacja gospodarki przyczyniająca się do dynamiki wzrostu i podniesienia konkurencyjności oraz wyrównywania dysproporcji rozwoju w odniesieniu do obszarów bardziej rozwiniętych. Dla krajów mniej rozwiniętych typowe są dwie luki rozwojowe. Pierwsza przejawia się w poziomie nierówności rozwojowych między danym krajem a innymi krajami rozwiniętymi. Druga natomiast polega na znacznych zróżnicowaniach wewnętrznych. W związku z tym pojawia się dylemat, czy ograniczone środki finansowe inwestować w regionach słabszych, aby przyspieszyć ich wzrost, czy też skierować je do regionów rozwiniętych, które skuteczniej mogą je wykorzystać. Ponadto dynamiczny wzrost tych regionów może z czasem – poprzez efekty rozprzestrzeniania się czy przesączenia – uruchomić rozwój regionów słabiej rozwiniętych. Analiza danych dotyczących wspierania poszczególnych regionów wskazuje na to, że polityka spójności preferuje ośrodki dobrze rozwinięte. Polityka spójności stanowi przedmiot analiz nauk ekonomicznych, społecznych i prawnych. Szczególnie znalazła odzwierciedlenie w teoriach rozwoju regionalnego⁶⁷, np. w neofunkcjonalnej teorii integracji

⁶⁶ Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, op. cit., s. 37–56.

⁶⁷ Grosse T.G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2007 nr 1 (27); Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2002, nr 1 (8); Korenik S.,

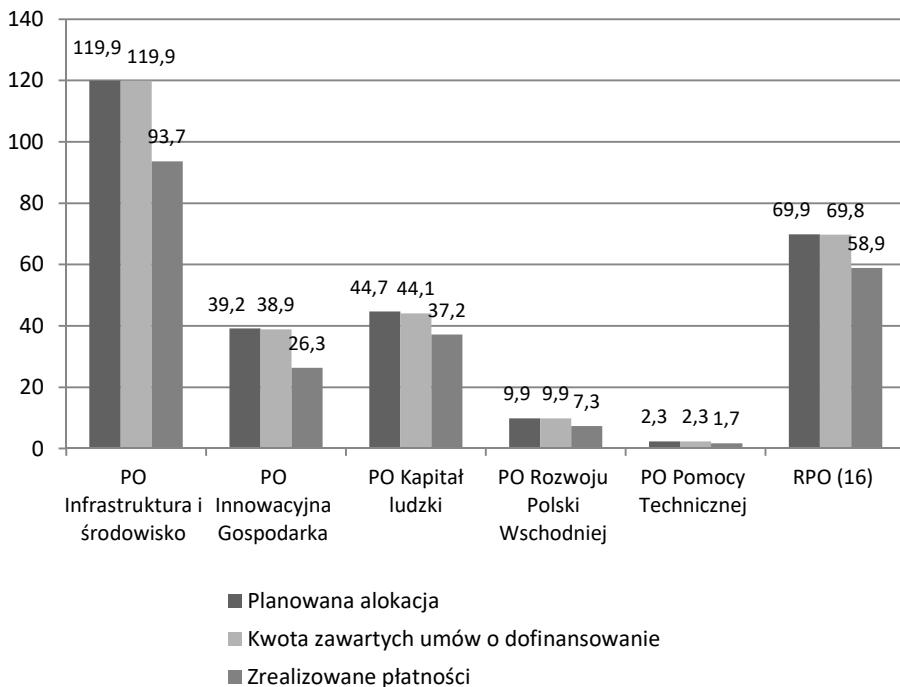
europejskiej zakładającej, że każde posunięcie integracyjne pociąga za sobą inne, a państwa członkowskie, dobrowolnie łącząc się ze sobą, przekazują podmiotom ponadnarodowym niektóre atrybuty suwerenności państwowej, w zamian za co uzyskują możliwości pokojowego rozstrzygania konfliktów. Rozwój polityki spójności traktowany jest jako efekt teorii rozlewania, w którym działania podejmowane w jednym obszarze rozlewają się, mieszają i rozprzestrzeniają na inne obszary. Inna koncepcja teoretyczna zakłada, że relacje międzynarodowe, które utrzymywane są obecnie w głównej mierze pomiędzy państwami członkowskimi w wyniku integracji postępującej w ramach UE zostaną zastąpione stosunkami międzynarodowymi, w wyniku czego powstanie Europa Regionów. Istotna jest koncepcja wielopoziomowego zarządzania, zakładająca, że rola państw członkowskich w procesie integracji europejskiej ulega modyfikacji ze względu na stopniową utratę przez nie monopolu wpływania na mechanizmy decyzyjne realizowane w ponadnarodowych strukturach UE. Teoria ta zakłada, że w procesie tworzenia i stosowania prawa UE regiony odgrywają rolę niezależną od rządów centralnych swoich państw. Podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest ciągła akumulacja kapitału – wszystkich jego składowych części, tzn. kapitału fizycznego, ludzkiego oraz wiedzy. Równowaga całego układu zależy od stopnia liberalizacji handlu i zdolności do rozpowszechniania wiedzy. Czynniki rozwoju regionu można pogrupować według płaszczyzn, na których dokonuje się proces rozwoju regionalnego. W ten sposób wyróżnia się cztery podstawowe rodzaje czynników rozwoju regionalnego: ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne oraz ekologiczne⁶⁸.

Reasumując, należy podkreślić, że od zbudowania i uruchomienia efektywnego systemu programowania, zarządzania, monitorowania, oceny, a także kontroli (zarówno w skali kraju, jak i regionów) środków UE zależeć będzie niewątpliwie zdolność do ich absorpcji. Działania mające na celu przygotowanie do efektywnego wykorzystania środków UE muszą dotyczyć całego kraju, wszystkich poziomów administracji publicznej (krajowego, regionalnego oraz lokalnego) oraz najważniejszych partnerów społecznych, w tym instytucji środowiska biznesowego. Niewątpliwie zaproponowane w Polsce rozwiązania tworzą system kompatybilny z rozwiązaniami UE, dostosowany do specyfiki polskich rozwiązań administracyjnych, prawnych i instytucjonalnych. O skali jego operacyjności informuje wysoki wskaźnik absorpcji środków UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych, wynoszący ponad 90% zakontraktowanej planowanej alokacji dla poszczególnych programów operacyjnych (rys. 4).

Zakrzewska-Półtorak A., *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 35–39.

⁶⁸ Proniewski M., *Rozwój regionów peryferyjnych w Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012, s. 78–82.

Rysunek 4. Wykorzystanie środków UE w ramach NSRO 2007–2013
(wg stanu na koniec 2015 r.)⁶⁹, w mld zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.

Analiza wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów środków UE, instytucji zarządzających i koordynujących proces ich wdrażania w perspektywie finansowej 2007–2013 wykazała, że czynniki ograniczające absorpcję środków UE można podzielić na następujące grupy: administracyjne, prawne, proceduralne, finansowe, wiedzy oraz powodowane przez samych wnioskodawców⁷⁰.

⁶⁹ Okres kwalifikowalności wydatków w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 rozpoczął się 1 stycznia 2007 r., a zakończył 31 grudnia 2015 r., co oznacza, że faktury za poniesione wydatki muszą być zapłacone do 31 grudnia 2015 r. Wszelkie wydatki poniesione poza wskazanym okresem nie mogą być uznane za koszt kwalifikowany w projekcie.

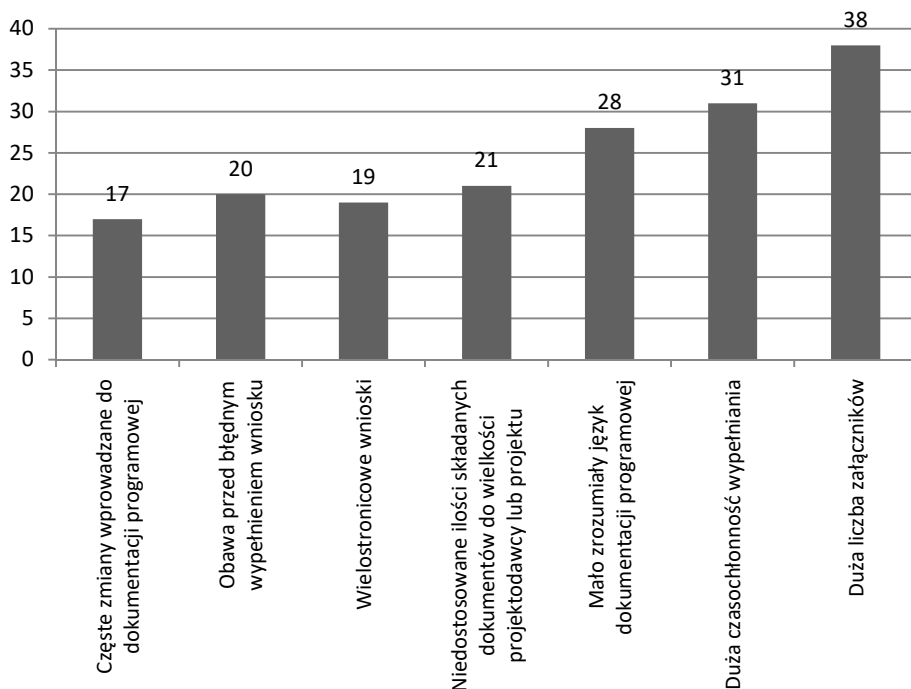
⁷⁰ Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2015 r. w grupie wybranych losowo 160 wnioskodawców i beneficjentów środków UE (przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów realizujących projekty współfinansowane ze środków UE). Ankieta objęto 30 instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających proces wykorzystania środków UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2007–2013.

Wnioskodawcy korzystający z dofinansowania ze środków UE w największym zakresie pokonywali bariery proceduralne związane z ustalaniem zasad i przygotowywaniem dokumentów aplikacyjnych. W opinii beneficjentów, instytucji wdrażających i zarządzających programami operacyjnymi⁷¹ podstawowe bariery proceduralne były następujące: nadmierny stopień scentralizowania, zburokratyzowania oraz usztywnienia reguł i procedur w stosunku do środków dostępnych z innych źródeł z przeznaczeniem na inwestycje infrastrukturalne w regionie. Negatywny wpływ na stopień wykorzystania środków w ramach programów operacyjnych wywierały długotrwałe i złożone procedury oceny i wyboru projektów oraz podpisywania umów, które przedłużały się nawet do dwóch–trzech miesięcy. Wydłużone postępowanie związane z weryfikacją wniosków i tworzeniem listy rankingowej projektów zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków danego programu operacyjnego wpływało negatywnie na terminowość realizacji projektów inwestycyjnych. Główną przyczyną niedotrzymywania terminów umowy o dofinansowanie projektu były trudności finansowe beneficjenta, najczęściej: brak środków na wkład własny, nieuporządkowana sytuacja majątkowa, problemy z postępowaniem przetargowym. Kolejną barierą proceduralną było nadmierne „przeregulowanie” procedur wdrażania środków w ramach programów operacyjnych w zakresie szczegółowym, niekiedy natomiast brak było uregulowania podstawowych problemów. Uciążliwa biurokracja, zbyt duża liczba załączników do dokumentacji aplikacyjnej to kolejna bariera w procesie pozyskiwania środków UE. W perspektywie finansowej 2007–2013 widoczny był brak stabilnych zasad wdrażania programów operacyjnych spowodowany wprowadzaniem częstych zmian podstawowych uregulowań prawnych opracowywanych przez instytucje zarządzające i wdrażające w zakresie wykorzystania środków UE (rys. 5).

Szczególną barierą występującą w poprzednich okresach finansowania, trudną do wyeliminowania, która dotyczy także okresu programowania 2014–2020, były problemy związane z nadmierną biurokracją. Sprawność i szybkość jej pokonywania uzależniona była od wiedzy i przygotowania merytorycznego administracji w instytucjach zarządzających, wdrażających i pośredniczących. Istotną barierą administracyjną wskazywaną przez respondentów stanowiły niskie kwalifikacje pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie środkami UE (20% wskazań) oraz restrykcyjny stosunek do projektodawców (18%).

⁷¹ Sprawozdania z realizacji programów operacyjnych oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w grupie 160 beneficjentów środków UE w 2015 r.

Rysunek 5. Bariery proceduralne utrudniające skuteczne aplikowanie o środki UE w ramach programów operacyjnych wdrażanych w regionach Polski (% wskazań)



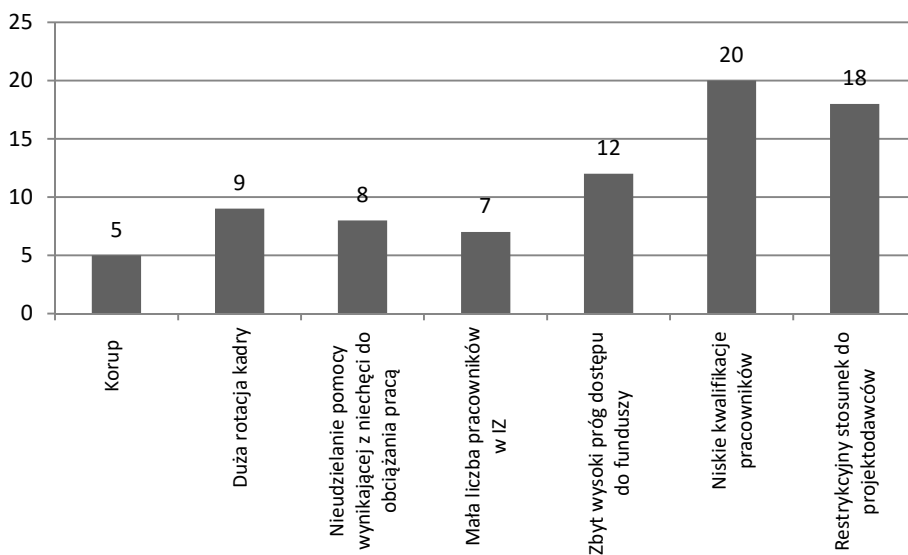
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Sprawność pokonywania ograniczeń administracyjnych ma niezwykle istotne znaczenie dla pełnego wykorzystania alokacji środków UE. W zakresie absorpcji środków UE w okresie 2014–2020 szczególna uwaga powinna być zwrócona na monitoring i koordynację w zakresie przepływu informacji o stopniu wykorzystania środków unijnych przez regiony. Umożliwi to wdrożenie w pełni zasady koncentracji środków, a tym samym zwiększy się efektywność ich wykorzystania (rys. 6).

Zdiagnozowaną barierą występującą w zakresie wykorzystywania środków unijnych w latach 2007–2013 były ograniczone możliwości własnych zasobów finansowych beneficjentów, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego. Sektor samorządowy charakteryzuje się największym obciążeniem wydatkami inwestycyjnymi wspieranymi środkami UE. Dlatego też ograniczone możliwości finansowe sektora samorządowego w największym stopniu będą mieć wpływ na poziom absorpcji środków UE w bieżącym okresie finansowania 2014–2020. Zdecydowana większość respondentów (rys. 7) wskazywała, że istotną barierą był

długi czas oczekiwania na dotację (37%), a także brak środków własnych (19%). Ze względu na skomplikowany i mocno zbiurokratyzowany proces aplikowania o środki UE wielu beneficjentów korzystało z usług firm doradczych, wskazując równocześnie na brak własnych środków na zatrudnienie specjalisty do przygotowywania wniosków i rozliczania projektów (18%).

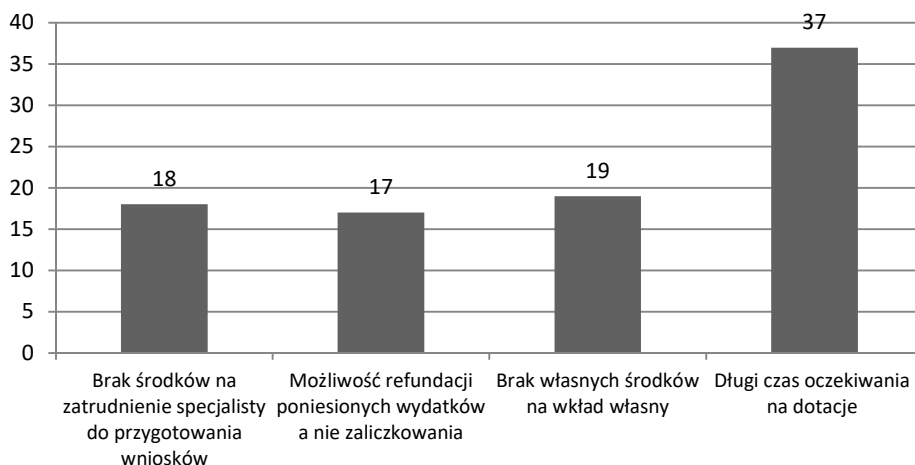
Rysunek 6. Bariery administracyjne utrudniające skuteczne aplikowanie o środki UE w ramach programów operacyjnych wdrażanych w regionach Polski (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

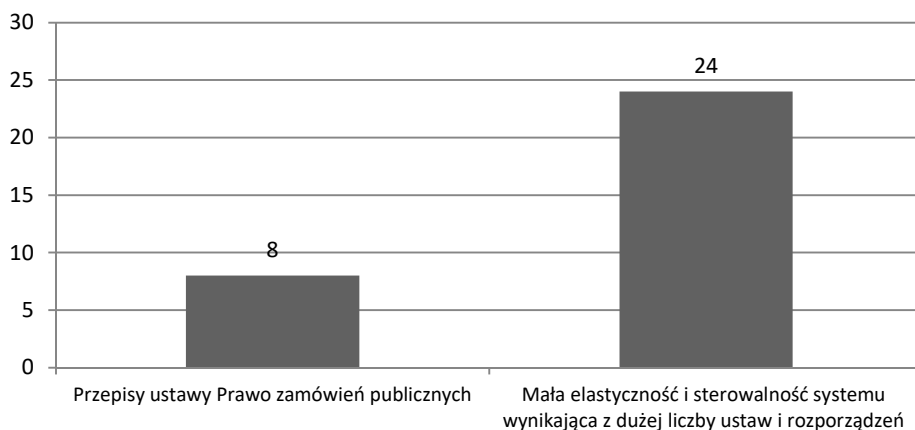
Identyfikacja i eliminowanie istnienia barier prawnych prowadzi do ustanowienia efektywnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Występowanie barier prawnych ograniczających proces absorpcji środków UE spowodowane było małą elastycznością i sterowalnością systemu prawa wynikającą z uregulowania większości zagadnień dużą liczbą rozporządzeń i ustaw (wskazania 24% respondentów). Nawet drobne zmiany w systemie prawnym wymagają przejścia pełnej ścieżki legislacyjnej. Wskazywaną przez respondentów barierą utrudniającą korzystanie ze środków UE były obowiązki dla wdrażających projekty, które wynikały np. z ustawy Prawo zamówień publicznych. Szczególnym utrudnieniem była procedura odwoławcza mająca wpływ na terminowość realizacji projektów. Dużym wyzwaniem nie tylko dla wnioskodawców i beneficjentów programów były częste zmiany przepisów i rozporządzeń, powodujące także problemy w trakcie ocen formalnych wniosków (rys. 8).

Rysunek 7. Bariery finansowe utrudniające skuteczne aplikowanie o środki UE w ramach programów operacyjnych wdrażanych w regionach Polski (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rysunek 8. Bariery prawne utrudniające skuteczne aplikowanie o środki UE w ramach programów operacyjnych wdrażanych w regionach Polski (% wskazań)

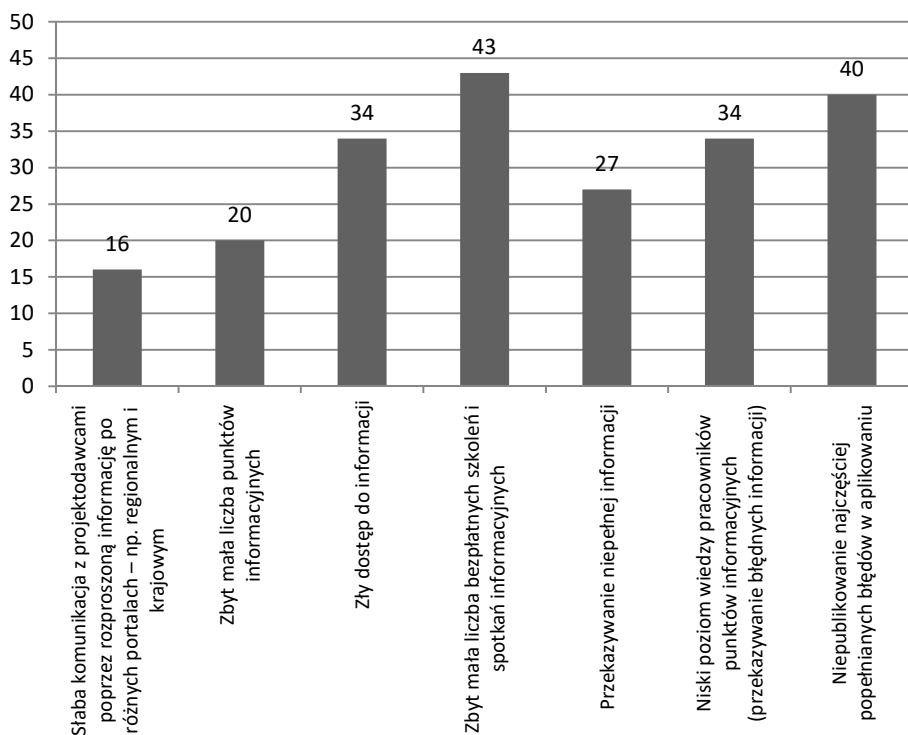


Źródło: opracowanie własne, na podstawie wyników badań ankietowych.

Istotną barierą wiedzy, wg opinii wnioskodawców i beneficjentów programów, było niepublikowanie najczęściej popełnianych błędów podczas składania wniosków o dofinansowanie projektów (40% respondentów). Ten sposób przekazywania wiedzy wnioskodawcom wykorzystywany był w niewielkim zakresie

przez różne instytucje wdrażające i był bardzo ceniony przez wnioskodawców. Poziom wiedzy potencjalnych beneficjentów ma duży wpływ na zainteresowanie środkami UE. Beneficjenci często wskazywali na zbyt małą liczbę bezpłatnych szkoleń i spotkań informacyjnych. Podnosili, że szkolenia organizowane były kilka dni przed zamknięciem konkursu i dostarczały jedynie informacji, czego beneficjenci mogą się spodziewać podczas oceny wniosków. Kolejną barierą był niski poziom wiedzy pracowników punktów informacyjnych oraz przekazywanie niepełnej informacji (34% respondentów). Występowały przypadki błędnie udzielonej informacji przez pracowników instytucji zarządzających, natomiast jakość udzielanych informacji przez osoby z punktów informacyjnych istotnie wpływa na to, w jaki sposób instytucje te są postrzegane przez wnioskodawców. Udzielanie błędnych lub niekompletnych informacji utrudniało prawidłowe przygotowanie wniosków o dofinansowanie projektu, a także proces ich rozliczania (rys. 9).

Rysunek 9. Bariery wiedzy utrudniające skuteczne aplikowanie o środki UE w ramach programów operacyjnych wdrażanych w regionach Polski (% wskazań)

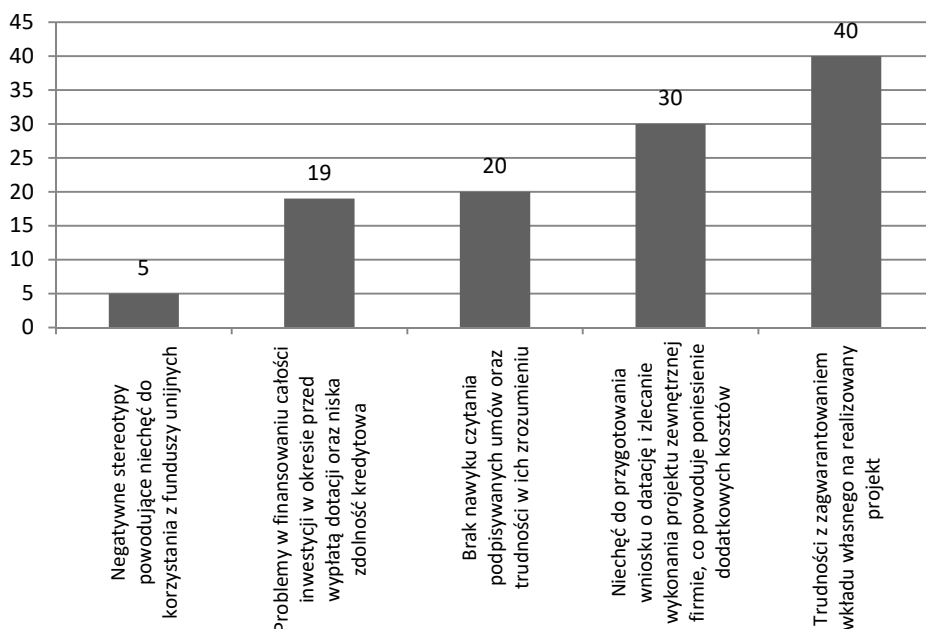


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Badania ankietowe potwierdziły, że sami beneficjenci, pomimo występowania tak wielu barier zewnętrznych, przyczyniali się do powstawania problemów związanych ze sprawnym wnioskowaniem o dofinansowanie oraz rozliczaniem dotacji. Niemniej jednak jako główny problem po swojej stronie wnioskodawcy wskazywali trudności związane z wnoszeniem wkładu własnego do realizowanego projektu. Pozostałe bariery, które najczęściej były wskazywane, to (rys. 10):

- problemy w finansowaniu części inwestycji w okresie przed wypłatą dotacji,
- niechęć w przygotowaniu wniosku o dotację i zlecenie wykonania projektu zewnętrznej firmie, co powodowało podniesienie kosztów i trudności z realizacją takiego projektu,
- brak nawyku czytania podpisywanych umów oraz trudności w ich zrozumieniu,
- niska zdolność kredytowa,
- negatywne stereotypy powodujące niechęć do korzystania z funduszy unijnych.

Rysunek 10. Bariery powodowane przez beneficjentów utrudniające skuteczne aplikowanie o środki UE w ramach programów operacyjnych wdrażanych w regionach Polski (% wskazań)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Uwzględniając zdiagnozowane uwarunkowania, bariery i ograniczenia w wykorzystaniu środków UE występujące w poprzednim okresie finansowania 2007–2013 należy stwierdzić, że czynniki te powodowały zróżnicowaną aktywność podmiotów w aplikowaniu o wsparcie unijne. Zróżnicowanie to miało wpływ na powiększające się dysproporcje w rozwoju poszczególnych gmin, powiatów i regionów Polski. Zidentyfikowane bariery i ograniczenia w wykorzystaniu środków UE w poprzednim okresie programowania to zjawisko, które z pewnością będzie mieć miejsce w bieżącym okresie finansowania 2014–2020.

1.3.2. Przygotowanie beneficjentów do pozyskiwania środków z budżetu UE

Współczesny rozwój regionu z uwzględnieniem polityki spójności UE zdeterminowany jest różnymi czynnikami ekonomicznymi, społecznymi oraz ekologicznymi, których stopień wykorzystania powoduje, że jedne regiony są bardziej konkurencyjne, a inne mniej. Wśród tych czynników ważną rolę odgrywa kapitał ludzki, w tym wykształcenie⁷². Wykształcenie stanowi nieodzowny element konkurencyjności regionu⁷³, sprzyja zwiększonej aktywizacji ludności w sferze ekonomicznej i społecznej. W procesie podnoszenia konkurencyjności regionu istotną rolę odgrywają instytucje prowadzące szkolenia i organizujące kształcenie m.in. w zakresie promowania różnych form uzupełnienia kwalifikacji zawodowych, a także kształcenia ustawicznego⁷⁴.

Wyniki osiągane przez organizacje publiczne zależą przede wszystkim od kwalifikacji i umiejętności oraz motywacji i wysiłku zatrudnionych pracowników oraz od właściwego ukształtowania struktur organizacyjnych umożliwiających dobre wykonywanie pracy⁷⁵.

W warunkach globalizacji gospodarczej wiedza i wykształcenie są najważniejszym elementem budowy przewagi konkurencyjnej regionów, a tym samym podstawą ich dobrobytu. Czynniki te stają się koniecznością i jednocześnie zwiększają

⁷² Meredyk K., *Kapitał i mechanizm tworzenia kapitału na obszarze aktywizowanym*, [w:] K. Meredyk (red.), *Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych*, Seria: Proces tworzenia kapitału w gospodarce peryferyjnej, nr 2, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 56–58.

⁷³ Strzelecki Z., *Czynniki i bariery w rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, SGH, Warszawa 2011, s. 45–47.

⁷⁴ Wilkin J., *Ewolucja polityki UE wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] A. Tucholska (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, MRR, Warszawa 2010, s. 79–82.

⁷⁵ Zalewski A., *Zarządzanie personelem*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 156–160.

szansę rozwoju regionu, który coraz bardziej jest uzależniony od jakości kapitału ludzkiego. Czynnikiem determinującym możliwości korzystania ze środków z budżetu UE jest dobrze przygotowana kadra instytucji zarządzających, wdrażających programy operacyjne, instytucji pośredniczących, a także jednostek samorządu terytorialnego jako głównych beneficjentów będących wnioskodawcami oraz realizujących projekty objęte dofinansowaniem ze środków UE⁷⁶. Sprawne wdrażanie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także innych instrumentów finansowych z budżetu UE wspierających politykę rozwoju regionalnego, to działania zmierzające do doskonalenia kapitału ludzkiego w instytucjach zajmujących się problematyką rozwoju lokalnego i regionalnego.

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe administracji rządowej i samorządowej do absorpcji środków UE to zadanie wynikające z zobowiązań negocjacyjnych podjętych w obszarze 21 „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”. Wszystkie instytucje (szczególnie centralnego i regionalnego) wskazane w założeniach polityki spójności na lata 2007–2013, a także na lata 2014–2020 (Strategia Rozwoju Kraju 2020) w poszczególnych programach operacyjnych, odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie programów i projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zobligowane zostały do osiągnięcia pełnej zdolności do wypełniania powierzonych im zadań. Sprawne zarządzanie i wykorzystanie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez administrację publiczną możliwe jest poprzez:

- wdrożenie wewnętrznych struktur organizacyjnych zgodnie z zadaniami przypisanymi jednostce w systemie wdrażania funduszy UE,
- odpowiedni poziom zatrudnienia w jednostce zapewniający efektywne funkcjonowanie w systemie,
- dobrze przygotowaną kadrę do obsługi funduszy UE,
- wypracowane procedury wewnętrzne funkcjonowania jednostki w systemie wdrażania funduszy UE (instrukcje postępowania – ścieżki audytu, szczegółowy opis poszczególnych stanowisk)⁷⁷.

W piątym raporcie na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej pt. *Inwestowanie w przyszłość Europy*⁷⁸ przedstawiono kierunki reformy polityki spójności przyczyniającej się do rozwoju społeczno-gospodarczego UE oraz poprawy dobrobytu jej mieszkańców, w tym w szczególności:

⁷⁶ Włażlak K., *Rozwój regionalny jako zadania administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 123–125.

⁷⁷ Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa 2012.

⁷⁸ Komisja Europejska, 2010. Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. *Inwestowanie w przyszłość Europy*, Bruksela, 16 listopada 2010.

- koncentrację zasobów krajowych i unijnych na niewielkiej liczbie priorytetów stanowiących odpowiedź na cele zidentyfikowane w strategii Europa 2020,
- wzmocnienie systemu instytucjonalnego zarządzającego środkami UE,
- podejmowanie reform usprawniających politykę spójności,
- zdefiniowanie systemów monitoringu i oceny,
- zwiększenie zakresu korzystania z nowych instrumentów finansowych,
- uproszczenie i usprawnienie systemów zarządzania i kontroli środków UE w kolejnych perspektywach finansowych⁷⁹.

Badania ankietowe przeprowadzone w wybranej grupie beneficjentów środków UE (samorządów gmin)⁸⁰ w zakresie możliwości absorpcji tych środków w perspektywie 2007–2013 potwierdziły niski poziom przygotowania administracji samorządowej szczebla lokalnego w zakresie wdrażania polityki spójności UE. Potwierdzeniem braku stosownych kwalifikacji pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego do wdrażania projektów współfinansowanych ze środków UE było uczestnictwo w niewielkim zakresie w dodatkowych formach kształcenia (m.in. studiach podyplomowych, egzaminach certyfikujących). Z objętych badaniami ankietowymi 160 samorządów gmin tylko w 10 jednostkach samorządowych zatrudnieni pracownicy podnosili swoje kwalifikacje w zakresie polityki spójności UE. Nie wszystkie ankietowane gminy przygotowały struktury organizacyjne i kadrowe jednostek samorządowych, tj. w 12 samorządach gmin (8% badanych) w ich strukturach organizacyjnych wyodrębnione zostały komórki organizacyjne zajmujące się problematyką pozyskiwania środków UE i zarządzania nimi. W pozostałych jednostkach nie utworzono w strukturze urzędu gminy komórki zajmującej się problematyką środków UE, w wyjaśnieniu najczęściej podawaną przyczyną były ograniczenia finansowe w gminnych budżetach.

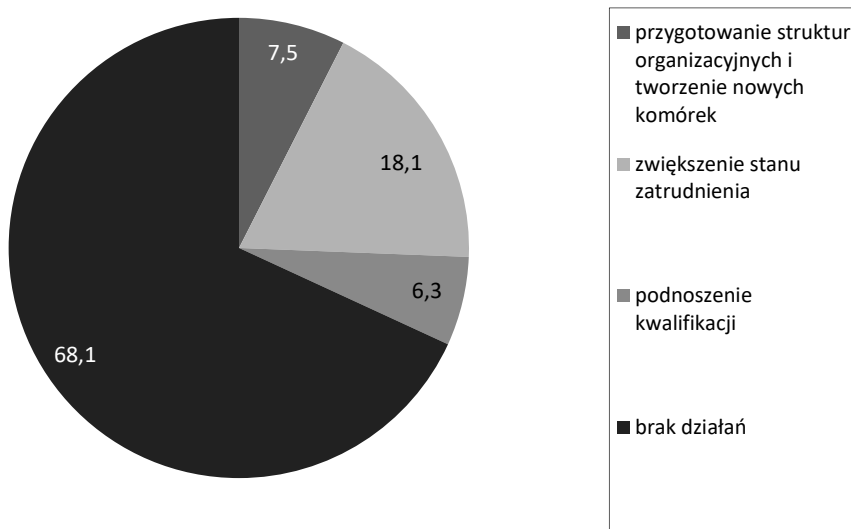
W większości samorządów (rys. 11) nie zatrudniono pracowników zajmujących się środkami UE. Zwiększenie stanu zatrudnienia w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE dotyczyło 29 ankietowanych samorządów. Z grupy 160 ankietowanych samorządów tylko w 24 jednostkach (15%) wnioski o dofinansowanie projektów ze środków UE sporządzane były przez komórki organizacyjne tych samorządów. Najczęściej opracowanie dokumentów aplikacyjnych zlecane było firmom specjalizującym się w usługach z tego zakresu (formę taką deklarowało 80 samorządów, tj. 50%).

⁷⁹ Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Komisja Europejska, listopad 2010.

⁸⁰ Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2015 r. przez autorkę na wybranej grupie 160 samorządów gmin wiejskich z regionów Polski. Gminy te wykazywały najniższy wskaźnik dochodów własnych na 1 mieszkańca i niski udział środków UE w budżecie gminy.

Podsumowując wyniki badań ankietowych wskazujących na niski poziom przygotowania administracji samorządowej szczebla lokalnego do realizacji zadań związanych z wdrażaniem projektów współfinansowanych z budżetu UE, należy wskazać, że zasadne powinno być objęcie kontrolą tych obszarów w jednostkach samorządu terytorialnego. Wzmocniona kontrola środków UE w jednostkach samorządu terytorialnego powinna być przeprowadzana zarówno przez instytucje uczestniczące w procesie realizacji programów operacyjnych, jak i przez instytucje kontrolne spoza systemu (KAS, RIO, NIK).

Rysunek 11. Ocena stanu przygotowania beneficjentów do absorpcji środków UE w wybranych regionach Polski – wyniki badań ankietowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wyniki badań ankietowych⁸¹ potwierdziły występowanie także innych uwarunkowań ograniczających możliwości korzystania ze środków UE przez samorządy gmin, tj.:

- uznaniowość decyzji dotyczących środków UE podejmowanych przez instytucje zarządzające (30% ankietowanych),

⁸¹ Wyszczególnione czynniki warunkujące proces absorpcji środków UE przez samorządy gmin wskazane przez ankietowanych były spójne z wynikami kontroli NIK przeprowadzonej w wybranych 57 jednostkach samorządu terytorialnego położonych na terenie 8 województw. Informacja NIK o wynikach kontroli, *Pozyskiwanie środków z budżetu UE przez małe jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

- zbyt mała ilość informacji o możliwości pozyskiwania środków UE wyłącznie dla gmin (58%),
- brak spójności przekazywanych informacji (38%),
- mała przejrzystość i czytelność informacji zamieszczanych na stronach internetowych jednostek przeprowadzających nabory wniosków o dofinansowanie (65%),
- rozproszenie informacji o programach, kierunkach wsparcia i instytucjach zarządzających – brak centralnej bazy danych w tym zakresie (83%),
- utrudniony dostęp do informacji szczegółowych i fachowego poradnictwa dotyczącego środków unijnych (48%).

W podsumowaniu należy stwierdzić, że najważniejsze zadania do wdrożenia w perspektywie finansowej 2014–2020 przez administrację samorządową związane z absorpcją środków z budżetu UE to m.in.⁸²:

- osiągnięcie sprawności instytucjonalnej przez wszystkie struktury administracyjne oraz instytucje otoczenia biznesu wspierające rozwój lokalny i regionu, tj. zmiany struktur organizacyjnych, kształcenie i szkolenia pracowników, opracowanie procedur współpracy i współdziałania instytucji zaangażowanych w realizację polityki strukturalnej UE w regionach,
- szkolenia podmiotów zaangażowanych w zarządzanie środkami UE w regionach oraz beneficjentów tych środków,
- usunięcie zidentyfikowanych barier legislacyjnych, w tym ułatwienie beneficjentom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania (mechanizmy prefinansowania, uzyskiwanie poręczeń i gwarancji dla przedsięwzięć realizowanych ze środków strukturalnych, współfinansowanie),
- przygotowanie bazy projektów infrastrukturalnych zatwierdzanych na poziomie regionalnym oraz projektów dla programów operacyjnych, a także aplikacji do Funduszu Spójności,
- opracowanie regionalnej bazy danych o realizowanych w poszczególnych regionach projektach infrastrukturalnych objętych dofinansowaniem z budżetu UE,
- opracowanie systemu monitorowania i kontroli realizacji programów operacyjnych UE⁸³.

⁸² Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 98–99.

⁸³ Jankowska A., *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005, s. 76–77.

1.3.3. Wnioski i rekomendacje dotyczące zarządzania środkami UE do zastosowania w perspektywie finansowej 2014–2020

Analiza sprawozdań z wykorzystania środków UE, sporządzanych przez instytucje zarządzające poszczególnymi krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi, a także wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2015 r., dotyczących czynników ograniczających proces absorpcji środków UE wdrażanych w perspektywie finansowej 2007–2013, pozwoliła na sformułowanie uwag i zaproponowanie rozwiązań mogących zminimalizować zidentyfikowane bariery, które mogą wystąpić w perspektywie finansowej 2014–2020 (tab. 5). Uwagi dotyczące procesu zarządzania środkami UE oraz zaproponowane rozwiązania dla instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych mające na celu ich zminimalizowanie w okresie programowania 2014–2020 przedstawiały się następująco:

Tabela 5. Zidentyfikowane główne bariery ograniczające skuteczne aplikowanie o środki UE w perspektywie finansowej 2007–2013 oraz instytucje odpowiedzialne za ich ograniczenia w bieżącym okresie programowania 2014–2020

Problem	Rekomendacje	Adresat rekomendacji
Wnioskodawcy decydujący się o aplikowanie napotykają największe problemy podczas przygotowywania dokumentów aplikacyjnych. Wnioski o dofinansowanie projektu są wielostronicowe, wymagana jest duża liczba załączników. Według wnioskodawców i beneficjentów była to największa bariera podczas ubiegania się o środki w ramach KPO i RPO	Wprowadzanie w miarę możliwości ułatwień. Tam, gdzie jest to możliwe, zamiast przedstawiania dokumentów o charakterze zaświadczeń powinno się wymagać oświadczeń. Zaświadczenia powinny być wymagane dopiero na etapie podpisywania umów. Podejście IZ powinno opierać się na zasadzie zaufania, że informacje podawane przez wnioskodawców są prawdziwe. Należy zmniejszyć liczbę załączników poprzez przeniesienie wszystkich oświadczeń na ostatnią stronę wniosku, pod którym składa oświadczenie wnioskodawca. Takie rozwiązanie zmniejszyłoby liczbę załączników	Instytucje zarządzające krajowymi programami operacyjnymi (KPO) i regionalnymi programami operacyjnymi (RPO)
Bariery finansowe absorpcji środków UE to przede wszystkim długi czas oczekiwania na dotację. Wynika on bezpośrednio z niezwykle	Średni czas od złożenia wniosku do jego wyboru wynosił ok. 6 miesięcy. Mimo że w dalszym ciągu jest to długi okres, biorąc	Instytucje zarządzające KPO i RPO

skomplikowanej procedury oceny i wyboru projektów. Okres od złożenia wniosku do wyboru projektu i podpisania umowy przekraczał w kilku przypadkach ponad 1 rok, co szczególnie dla przedsiębiorców mogło oznaczać trudności finansowe i utratę możliwości rozwoju, i istnienie na rynku. Dla samorządów takie okresy oczekiwania na dotację mogą być niekorzystne ze względu na zbliżające się terminy okresów przejściowych i możliwe do zapłaty kary finansowe za brak dostosowania infrastruktury (szczególnie odpadowej, ale również wodno-kanalizacyjnej) do wymogów UE	pod uwagę uwarunkowania proceduralne i zasoby kadrowe, dalsze jego skrócenie może być trudne. Dlatego też działania IZ powinny skoncentrować się na tym, aby wybór projektu był standardem. Długi czas oceny formalnej wynika z nagromadzenia w jednym czasie dużej liczby wniosków do oceny, trudności w zorganizowaniu posiedzeń komisji konkursowych. W związku z tym można zastanowić się nad zastosowaniem formuły konkursu otwartego w miejsce zamkniętego. Taka formuła może mieć zastosowanie jedynie do działań, w których alokacja jest znacząca i raczej nie przewiduje się jednorazowego jej wykorzystania	
Największą barierą wiedzy było niepublikowanie najczęściej popełnianych błędów podczas składania wniosków o dofinansowanie projektów	Należałoby opracować najczęściej popełniane błędy podczas wypełniania i składania wniosków i zamieścić je w formie zakładki na stronie internetowej IZ, tak aby wnioskodawca mógł wyszukać interesujące go elementy wniosku. Podział zakładki powinien odpowiadać punktom wniosku i załącznikom. Zakładka powinna być na bieżąco aktualizowana	Instytucje zarządzające KPO i RPO
Niski poziom wiedzy pracowników punktów informacyjnych oraz przekazywanie niepełnej informacji	Należałoby zorganizować szereg szkoleń dla pracowników zatrudnionych w punktach konsultacyjnych. Szkolenia powinny dotyczyć możliwości wsparcia w ramach obsługiwanych programów operacyjnych, ale również zasad profesjonalnej obsługi klienta. Szkolenia z zakresu obsługi klienta powinny być szkoleniami zewnętrznymi prowadzonymi przez doświadczonych trenerów, a szkolenia merytoryczne powinny być prowadzone przez pracowników IZ. Należy wprowadzić monitoring	Instytucje zarządzające KPO i RPO

	pracy polegający na ocenie jakości oferowanej przez nie obsługi i rzetelności udzielanych informacji	
Barierą administracyjną był restrykcyjny stosunek do projektodawców. Objawiało się to niechętnym udzielaniem informacji wnioskodawcom przez pracowników, a także brakiem możliwości zwerifikowania poprawek przed złożeniem poprawionego wniosku	Beneficjent powinien mieć możliwość konsultacji z pracownikami IZ wynikających z potrzeb. Szczególnie w okresie 5 dni roboczych (które otrzymuje od IZ na poprawki), a pracownik oceniający formalnie powinien w tym okresie być do dyspozycji wnioskodawców w pełnym wymiarze czasu	Instytucje zarządzające KPO i RPO

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

1.4. Zasady ewaluacji w polityce spójności UE

1.4.1. Wykaz instytucji i obowiązków w procesie ewaluacji

Ewaluacja obejmuje ocenę realizacji programów pod względem porównania faktycznie osiągniętych rezultatów z planowanymi oraz ocenę oddziaływania społeczno-ekonomicznego realizowanych przedsięwzięć, a także porównanie poniesionych nakładów z rezultatami (analiza efektywności). Ewaluacja jest badaniem społeczno-ekonomicznym, a jej celem jest oszacowanie w odniesieniu do określonych kryteriów (najczęściej skuteczności, efektywności, użyteczności, celowości i trwałości) jakości i efektów wdrażania środków UE. Zadania w zakresie systemu ewaluacji w UE określają rozporządzenia Rady Europejskiej oraz wytyczne Komisji Europejskiej. Zasady systemu ewaluacji w Polsce zostały zawarte w wytycznych właściwego ministra ds. rozwoju regionalnego. Natomiast ogólne zasady ewaluacji polityki spójności w okresie 2014–2020 zostały określone w przepisach aktów prawnych dotyczących wdrażania poszczególnych funduszy unijnych. Główną podstawę prawną systemu ewaluacji stanowią przepisy rozporządzenia nr 1303/2013 (art. 47–50, art. 104) oraz rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Wykaz obowiązków w zakresie ewaluacji, w tym w szczególności dla instytucji zarządzających programami operacyjnymi, wynika z przepisów rozporządzenia nr 1303/2013 oraz określony został w wytycznych wydanych przez ministra

infrastruktury i rozwoju w sprawie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020⁸⁴. W bieżącym okresie programowania widoczne jest większe znaczenie ewaluacji w procesie zarządzania programami operacyjnymi w polityce spójności, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach aktów prawnych stanowiących podstawę do wdrażania funduszy unijnych. Zwiększenie znaczenia ewaluacji w procesie wdrażania programu operacyjnego nakłada dodatkowe obowiązki na państwa członkowskie, a tym samym powoduje konieczność reorganizacji i adaptacji systemów ewaluacji do nowych wymagań. W celu zagwarantowania prawidłowego procesu ewaluacji państwa członkowskie UE zobowiązane zostały do zapewnienia właściwego potencjału organizacyjno-administracyjnego. Należy rozumieć przez to spełnienie przez instytucje realizujące politykę spójności, w ramach których zlokalizowane są jednostki ewaluacyjne, następujących warunków:

- zapewnienie niezależności procesu ewaluacji,
- zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych, organizacyjnych oraz finansowych, umożliwiających zarówno przeprowadzanie niezbędnych ewaluacji, jak i prowadzenie działań ukierunkowanych na rozwój potencjału jednostki,
- stworzenie procedur umożliwiających prawidłowy przebieg procesu ewaluacji w ramach obszaru kompetencji danej instytucji.

W procesie ewaluacji w bieżącym okresie programowania zrezygnowano z kategorii wskaźników oddziaływania, pozostawiono dwa wskaźniki: produktu i rezultatu. Nastąpiła redefinicja wskaźnika rezultatu dla EFRR/EFS, tj. wystąpiło oddzielenie efektów interwencji od czynników zewnętrznych i określenie realnego wpływu interwencji na osiągnięte rezultaty, tzw. efektu netto (rys. 12).

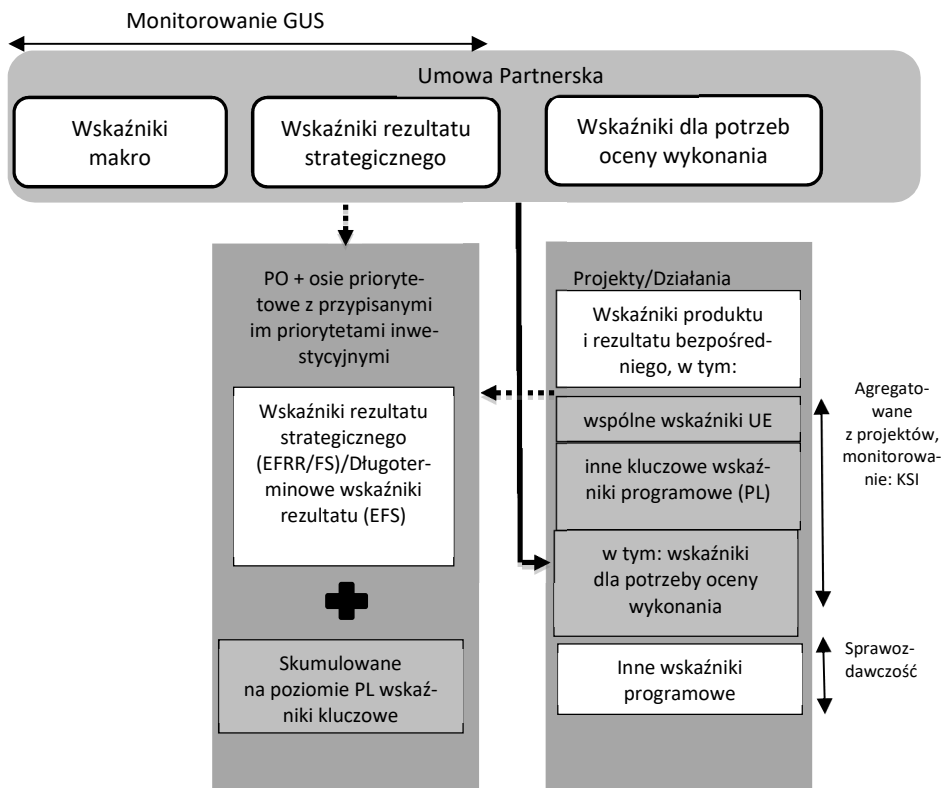
W latach 2014–2020 proces ewaluacji wdrażania polityki spójności realizowany jest przez jednostki ewaluacyjne administracji publicznej wdrażającej środki UE, a w szczególności poprzez:

- **Krajową Jednostkę Ewaluacji (KJE)** umiejscowioną w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, będącą centralną jednostką odpowiedzialną m.in. za koordynację procesu ewaluacji (w tym planów ewaluacji) w ramach całej polityki spójności. Zadania tej jednostki to: przeprowadzanie ewaluacji horyzontalnych Umowy Partnerstwa, opracowywanie standardów, wytycznych i podręczników, tworzenie kultury ewaluacyjnej, prowadzenie monitoringu realizacji ewaluacji, w tym w szczególności wykorzystania wyników badań w zakresie koordynacji współpracy międzynarodowej;

⁸⁴ Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020, minister infrastruktury i rozwoju, Warszawa, 22 września 2015 r.

- **jednostki ewaluacyjne (JE)** wyznaczone przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi do przeprowadzenia procesu ewaluacji. Do ich obowiązków należą m.in.: realizacja procesu ewaluacji programu operacyjnego, współpraca z KJE, udział w pracach grup tematycznych mających na celu wypracowanie metodologii i realizację badań przekrojowych w obszarach tematycznych, monitorowanie wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych dotyczących danego programu operacyjnego, raportowanie Komisji Europejskiej i KJE wyników ewaluacji oraz budowa potencjału ewaluacyjnego programu operacyjnego;
- **jednostki ewaluacyjne (JE)** działające w ramach innych instytucji systemu wdrażania polityki spójności, realizujące ewaluację na podstawie wytycznych i standardów wypracowanych przez KJE i JE.

Rysunek 12. Schemat procesu ewaluacji w polityce spójności UE w perspektywie finansowej 2014–2020



Istotne zadania w procesie ewaluacji wykonuje Komitet Monitorujący (KM) powołany w ramach każdego programu operacyjnego oraz Umowy Partnerstwa. Zadania KM obejmują akceptację planów ewaluacji (i ich ewentualnych zmian), a także analizę postępu ich realizacji. Przedmiotem działania KM jest też ocena wyników ewaluacji i ich wykorzystania oraz monitorowanie realizacji zasady partnerstwa w procesie ewaluacji. Ponadto w proces ewaluacji, na różnych etapach, włączani zostają partnerzy społeczni działający w ramach KM.

Badania ewaluacyjne powinny być przeprowadzane przez ekspertów wewnętrznych lub zewnętrznych, którzy są funkcjonalnie niezależni od instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych. Dla zapewnienia prawidłowości ewaluacji każda JE musi posiadać zasoby, w tym potencjał kadrowy o odpowiednich kompetencjach ewaluacyjnych. Organizacja procesu ewaluacji w perspektywie 2014–2020 przedstawia się następująco:

- a) proces ewaluacji Umowy Partnerstwa (UP) oraz programów operacyjnych realizowany jest na podstawie planów ewaluacji sporządzanych przez KJE (plan ewaluacji UP zawiera badania przekrojowe i horyzontalne dla EFSI) oraz przez JE na podstawie zaleceń KJE (plany ewaluacji PO). Realizacja planów ewaluacji, zgodnie z zapisami dokumentów unijnych (art. 44 rozporządzenia nr 1303/2013), podlega monitorowaniu przez Komisję Europejską i przez KJE. Instytucja zarządzająca jest zobowiązana do raportowania tym podmiotom postępów w realizacji planu ewaluacji, w tym stopnia wdrożonych rekomendacji;
- b) ustalono trzy typy ewaluacji: *ex ante*, bieżąca oraz *ex post* (art. 48 rozporządzenia nr 1303/2013). Zadania w zakresie ewaluacji Umowy Partnerstwa wykonuje KJE, a JE w zakresie poszczególnych programów operacyjnych. W celu skoordynowania prac ewaluacyjnych różnych jednostek KJE przygotowała szczegółowe zalecenia dotyczące metod ewaluacji *ex ante* programu operacyjnego:
 - ewaluacje bieżące oceniające trafność, skuteczność i efektywność wykorzystania środków UE będą realizowane podczas całego okresu programowania zgodnie z planami ewaluacji,
 - ewaluacja *ex post* zostanie przeprowadzona nie później niż trzy lata po zakończeniu okresu programowania (zgodnie z art. 50 rozporządzenia nr 1303/2013 do 31 grudnia 2023 r.). Dokonana będzie przez Komisję Europejską we współpracy z państwem członkowskim i Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym. Ewaluacja ta będzie uwzględniać wyniki ewaluacji bieżących. Ewaluacja przeprowadzona przez niezależnych ekspertów obejmie skuteczność i efektywność wykorzystania środków UE oraz ich wkład w realizację strategii Europa 2020;

- c) zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej w większym zakresie powinny być wykorzystywane wyniki badań ewaluacyjnych. Uwzględniając powyższe, KJE będzie udostępniać opinii publicznej wyniki wszystkich ewaluacji zrealizowanych w ramach polityki spójności. Zadaniem KJE jest prowadzenie monitoringu strategicznego stopnia wykorzystania rekomendacji z badań ewaluacyjnych.

1.4.2. Wskaźniki ewaluacji

W perspektywie finansowej 2014–2020 proces ewaluacji dotyczy Umowy Partnerstwa, programu operacyjnego oraz projektu współfinansowanego ze środków UE. Podstawowe wskaźniki ewaluacji Umowy Partnerstwa to:

- wskaźniki makro – odnoszące się głównie do stabilności makroekonomicznej, niepowiązane bezpośrednio z celami tematycznymi i nieagregowane,
- wskaźniki rezultatu strategicznego – przypisane zostały poszczególnym celom Umowy Partnerstwa – monitorujące rozwój społeczno-gospodarczy kraju, w ewaluacji *ex ante* zostanie oszacowany przewidywany całkowity wpływ środków UE, faktyczny wpływ natomiast zostanie określony w ewaluacji *ex post* – wartości wskaźników będą monitorowane przez GUS poprzez zamieszczenie ich w bazie Strateg.

Wskaźniki ewaluacji programu operacyjnego:

- poziom osi priorytetowej – wskaźniki strategiczne (rezultatu strategicznego) oceniane bezpośrednio z Umową Partnerstwa lub wskaźniki rezultatu strategicznego będące ich uszczegółowieniem,
- poziom działań, poddziałań – wskaźniki produktów i rezultatów bezpośrednich określone w katalogu wspólnych wskaźników kluczowych dostępnym w centralnym systemie informatycznym w formie słownika i agregowane z poziomu projektów realizowanych w działaniach.

Wskaźniki ewaluacji projektów:

- (obowiązkowo) wskaźniki produktów i rezultatów bezpośrednich pochodzące z katalogu kluczowych wskaźników obowiązkowych, agregowalność i porównywalność wskaźników określających Umowę Partnerstwa,
- (fakultatywnie) wskaźniki programowe określane przez daną Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym i przypisywane do konkretnego priorytetu inwestycyjnego – agregowalność i porównywalność na poziomie programu operacyjnego,
- (fakultatywnie) wskaźniki określane przez samego beneficjenta (agregowalność i porównywalność na poziomie danego projektu).

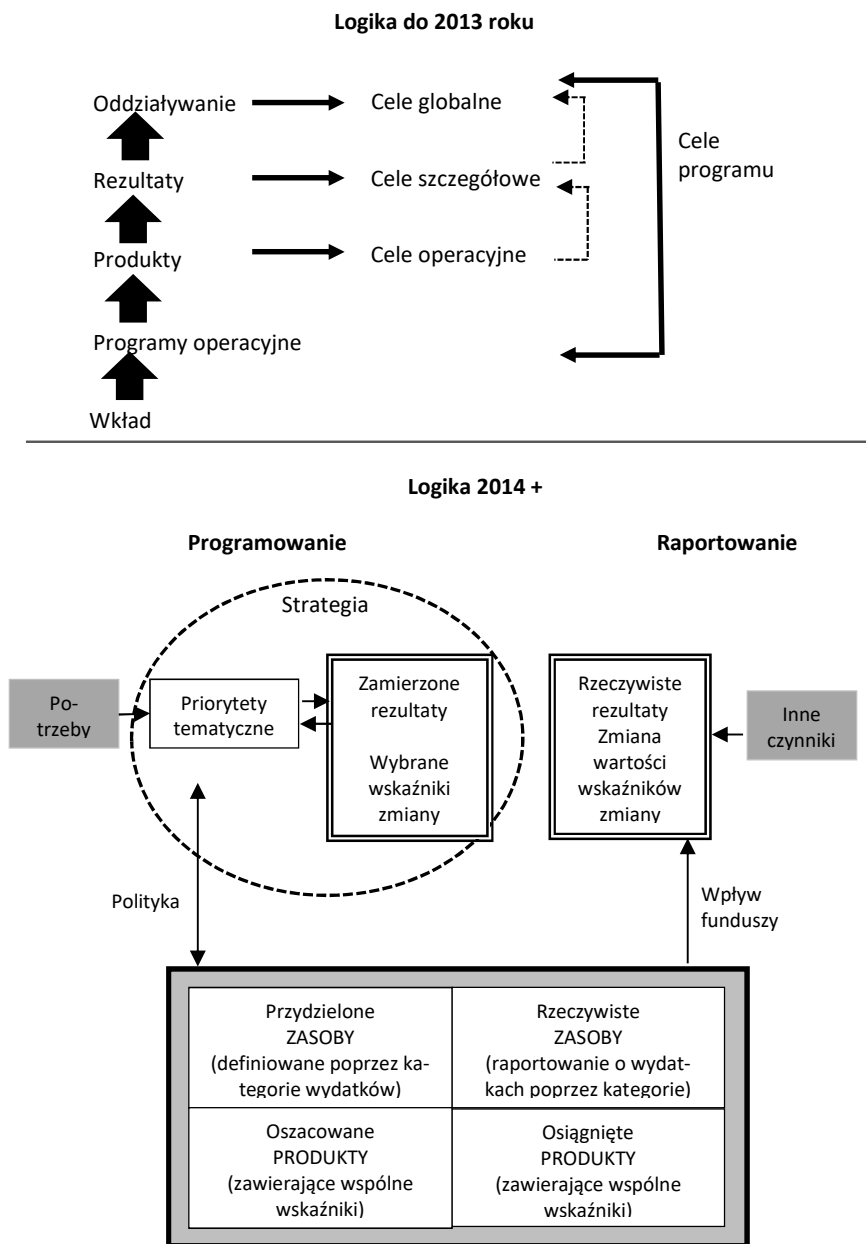
Zmiany systemu ewaluacji polityki spójności obowiązujące w perspektywie 2007–2013, które dotyczą bieżącego okresu finansowania, mają na celu m.in. (rys. 13):

- zwiększenie poziomu integracji procesu ewaluacji z procesami programowania i wdrażania programu operacyjnego,
- podniesienie poziomu jakości procesu ewaluacji, w tym w szczególności wiarygodności i użyteczności badań ewaluacyjnych.

Podsumowując, należy wskazać, że założenia procesu ewaluacji w perspektywie finansowej 2014–2020 są następujące:

- zwiększenie znaczenia ewaluacji w procesie programowania i wdrażania programów operacyjnych;
- obowiązek realizacji ewaluacji *ex ante* oraz ewaluacji bieżących (w tym obowiązek przeprowadzenia przynajmniej jednej ewaluacji w okresie programowania dla każdego priorytetu);
- obowiązek planowania procesu ewaluacji (bardzo szczegółowe i rygorystyczne plany ewaluacji);
- zwiększenie rygorów metodologicznych;
- konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu niezależności procesu ewaluacji;
- zwiększenie roli Komitetu Monitorującego w procesie ewaluacji;
- konieczność uwzględnienia w procesie ewaluacji celów strategii Europa 2020;
- konieczność zapewnienia transparentności procesu ewaluacji (publikacja wyników badań + przekazanie każdego badania oprócz KJE również do KE);
- zgodnie z art. 49 rozporządzenia nr 1303/2013 zobowiązanie instytucji zarządzających do realizacji badań ewaluacyjnych w trakcie wdrażania programu operacyjnego (w okresie 2007–2013 obowiązek ten dotyczył państwa członkowskiego);
- realizowanie bieżących ewaluacji na podstawie planu ewaluacji (nie oznacza to braku możliwości realizacji badań *ad hoc* poza planem);
- ewaluacja *ex post* realizowana przez Komisję Europejską we współpracy z państwem członkowskim i instytucją zarządzającą lub przez państwo członkowskie w ścisłej współpracy z KE powinna być przeprowadzona w okresie do 31 grudnia 2024 r.;
- do 31 grudnia 2025 r. Komisja Europejska powinna przygotować raport syntetyczny z procesu ewaluacji *ex post*;
- monitorowanie procesu ewaluacji programów operacyjnych przez Komisję Europejską – wszystkie ewaluacje powinny być przekazywane do Komisji (nowa zasada w stosunku do okresu 2007–2013). Zakładane jest większe wykorzystywanie wyników ewaluacji w procesie raportowania z postępów we wdrażaniu programów operacyjnych;

Rysunek 13. Logika procesu ewaluacji w perspektywie finansowej 2014–2020 i w poprzednim okresie programowania 2007–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia nr 1303/2013 i rozporządzenia 1083/2006.

- zgodnie z art. 44 rozporządzenia nr 1303/2013 zobowiązanie instytucji zarządzającej do corocznego raportowania najważniejszych wyników ewaluacji oraz postępów z realizacji planu ewaluacji, w tym wdrożonych rekomendacji;
- zasilanie wyników ewaluacji raportami z postępu wdrażania Umowy Partnerstwa w 2017 i 2019 r. i raportu końcowego z Umowy Partnerstwa (art. 46 rozporządzenia nr 1303/2013);
- zgodnie z art. 104 rozporządzenia nr 1303/2013 do końca 2022 r. przygotowywanie raportu ewaluacyjnego w ramach każdego programu operacyjnego. Raport powinien stanowić syntezę/podsumowanie wyników wszystkich zrealizowanych ewaluacji, wskazywać osiągnięte rezultaty programu wraz z komentarzem (nowy obowiązek w stosunku do okresu 2007–2013).

Rozdział 2

Zadania instytucji UE i państw członkowskich w procesie zarządzania instrumentami finansowymi polityki spójności

2.1. Zasada podziału zarządzania w wykonaniu budżetu UE

2.1.1. Podstawy prawne podziału zarządzania

Istota podziału zarządzania sprowadza się do tego, że niektóre zadania Komisji Europejskiej związane z realizacją budżetu UE w zakresie wydatkowania funduszy finansujących politykę spójności są przekazywane do wdrożenia państwom członkowskim. Zasada podziału zarządzania w wykonaniu budżetu UE uregulowana została w aktach prawa UE⁸⁵. Podział zarządzania (*shared management*), określony w perspektywie finansowej 2014–2020 rozporządzeniem nr 1303/2013,

⁸⁵ Art. 290–291, 317–319 i 321–323 TFUE oraz art. 179 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006) oraz rozporządzenie finansowe, czyli rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012), zasady stosowania rozporządzenia finansowego, czyli rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego UE, porozumienie z 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i KE w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami.

stanowi jedną z zasad pomocy unijnej udzielanej państwom członkowskim w ramach wdrażania polityki spójności. Komisja Europejska na własną odpowiedzialność i w limicie zatwierdzonych środków realizuje dochody i wydatki budżetowe zgodnie z TFUE oraz z postanowieniami i wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego UE, zwanym dalej rozporządzeniem finansowym. Państwa członkowskie współpracują z Komisją Europejską w celu zapewnienia wykorzystania środków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami i zarządzania dzielonego, tj. z zasadą oszczędności, efektywności i wydajności. Wykonanie budżetu obejmuje dwie podstawowe operacje: podjęcie zobowiązań i dokonanie płatności. W przypadku zobowiązania dotyczącego wydatków podejmowana jest decyzja o przeznaczeniu określonej kwoty z danej pozycji budżetowej na finansowanie konkretnego działania. Po ustaleniu odpowiednich zobowiązań prawnych (np. zawarciu umowy) i wykonaniu przewidzianych w umowie usług, prac lub dostaw wydatki zostają zatwierdzone i następuje wypłata należnych kwot.

Zgodnie z art. 58 rozporządzenia finansowego wykonanie budżetu przez Komisję Europejską może się odbywać w następujący sposób:

- bezpośrednio (zarządzanie bezpośrednie) w departamentach Komisji Europejskiej lub za pośrednictwem agencji,
- w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi (zarządzanie dzielone),
- pośrednio (zarządzanie pośrednie), poprzez powierzenie wykonania budżetu podmiotom i osobom, np. krajom trzecim, organizacjom międzynarodowym lub innym podmiotom.

W praktyce ok. 80% budżetu UE jest wydawane w ramach zarządzania dzielonego (państwa członkowskie dokonują podziału środków i zarządzają wydatkami), 22% w ramach zarządzania bezpośredniego prowadzonego przez Komisję Europejską, a pozostałe 2% – w ramach zarządzania pośredniego.

Komisja Europejska, zgodnie z art. 317 TFUE, wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi, natomiast rozporządzenia ustanowione na podstawie art. 322 TFUE⁸⁶ wskazują obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. Ponadto w szerszym kontekście wdrażania przepisów UE artykuły 290 i 291 TFUE zawierają postanowienia regulujące uprawnienia delegowane i wykonawcze

⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16.02.2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.Urz. UE L 55/13).

powierzone Komisji, w szczególności w zakresie trybu kontroli wykonywania tych uprawnień przez Komisję Europejską sprawowanej przez państwa członkowskie, Radę i Parlament Europejski.

Artykuł 290 TFUE przewiduje, że na mocy aktu ustawodawczego Komisji Europejskiej mogą zostać przekazane uprawnienia do wydawania aktów o charakterze nieustawodawczym, które uzupełniają „niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego”. Parlament Europejski i Rada UE mają prawo odwołać przekazanie uprawnień Komisji Europejskiej lub wyrazić swój sprzeciw, który spowoduje, że akt nie wejdzie w życie. Uprawnienia wykonawcze powierzone Komisji Europejskiej reguluje art. 291 TFUE, tj. art. 291 ust. 1 TFUE stanowi, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za przyjmowanie wszystkich środków prawa krajowego niezbędnych do wdrożenia prawnie wiążących aktów UE. Natomiast art. 291 ust. 2 TFUE przewiduje powierzenie uprawnień wykonawczych w tym zakresie Komisji Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) w art. 24 i 26 wskazywał na powierzenie tych uprawnień Radzie UE, „jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii”. W myśl art. 291 ust. 3 TUE Parlament Europejski i Rada UE ustanawiają w drodze rozporządzeń przepisy dotyczące trybu kontroli wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską.

Artykuł 291 TFUE został uzupełniony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiającym przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie oraz wykonywania uprawnień przez Komisję. Kontrolę przeprowadzają komitety złożone z przedstawicieli państw członkowskich, którym przewodniczy przedstawiciel Komisji. Rozporządzenie nr 182/2011 przewiduje dwa nowe rodzaje procedur, które mają zastosowanie w zależności od zakresu danego aktu. Jeśli w ramach procedury sprawdzającej Komitet wyda negatywną opinię, Komisja Europejska nie może przyjąć danego środka. W przypadku procedury doradczej Komisja Europejska jest zobowiązana „w jak największym stopniu” uwzględnić wnioski Komitetu Regionów, ale jego opinia nie jest dla niej wiążąca. W razie niewłaściwego wykonania budżetu przez państwo członkowskie ponosi ono konsekwencje w ramach procedur rozliczenia wydatków i kontroli ich kwalifikowalności, za pośrednictwem których, po kontroli przeprowadzonej przez Komisję Europejską i Europejski Trybunał Obrachunkowy, dokonywane są korekty wypłat z budżetu UE na rzecz rządów krajowych z tytułu niesłusznie wypłaconych środków. Decyzje dotyczące zastosowania takich korekt są podejmowane przez Komisję zgodnie z wyżej wspomnianymi procedurami dotyczącymi uprawnień wykonawczych.

Rozporządzenie finansowe nr 966/2012 zawiera wszystkie reguły i zasady określające wykonanie budżetu. Ma ono charakter horyzontalny, jako że stosuje

się je we wszystkich obszarach wydatków i do wszystkich dochodów. Dodatkowe przepisy regulujące wykonanie budżetu są zawarte w rozporządzeniach sektorowych odnoszących się do polityki UE w poszczególnych dziedzinach.

Głównym narzędziem wykorzystywanym przez Komisję Europejską przy wykonywaniu budżetu i nadzorowaniu jego wykonania jest komputerowy system rachunkowości oparty na metodzie memoriałowej (*accruals-based accounting* – ABAC). Komisja Europejska podjęła ponadto działania zmierzające do spełnienia najwyższych międzynarodowych standardów rachunkowości, a w szczególności Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC). Odpowiedzialność państw członkowskich za wspólne zarządzanie budżetem UE została zwiększona, zwłaszcza na mocy art. 59 rozporządzenia finansowego.

Z rozporządzenia finansowego wynika, że podział zarządzania polega na wspólnym wykonywaniu budżetu UE przez Komisję Europejską i państwo członkowskie, z uwzględnieniem podziału zadań, które przepis ten ustanowił. Istota metody podziału zarządzania sprowadza się do tego, że zadania wykonawcze Komisji związane z realizacją budżetu UE w zakresie wydatkowania funduszy finansujących wdrażanie polityki spójności są przekazywane do wdrażania państwom członkowskim. W tym celu państwa członkowskie wdrożyły ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne środki niezbędne do ochrony interesów finansowych UE. W szczególności państwa członkowskie zapewniły, że działania finansowane z budżetu UE będą prawidłowo realizowane, będą zapobiegać nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom, będą odzyskiwać kwoty wypłaconych nienależnie środków oraz publikować corocznie listy beneficjentów środków finansowych. Celem realizacji tych obowiązków państwa członkowskie przeprowadzają kontrole i ustanawiają system kontroli wewnętrznej oraz w razie konieczności prowadzą postępowania sądowe⁸⁷. System kontroli wewnętrznej powinien być zgodny z art. 68 lit. a) rozporządzenia finansowego wskazującego na dostosowanie tego systemu w państwie członkowskim do metody wykonywania budżetu i przepisów sektorowych regulujących funkcjonowanie funduszy strukturalnych. Rozporządzenie finansowe określa, że obowiązki te powinny być realizowane przez państwa członkowskie bez uszczerbku dla wymogów ustanowionych w przepisach sektorowych. Obowiązkiem Komisji Europejskiej realizowanym w związku z zarządzaniem środkami UE metodą podziału zarządzania jest zapewnienie, że środki te zostaną wykorzystane zgodnie z prawem. W tym celu Komisja Europejska może stosować instrumenty o charakterze nadzorczym: procedury rozliczeń i korekt finansowych. Działania te umożliwiają Komisji Europejskiej przyjęcie ostatecznej

⁸⁷ Jahns H., *Zasady i system zarządzania środkami strukturalnymi w Polsce w świetle przepisów wspólnotowych*, PWE, Warszawa 2012, s. 56–58.

odpowiedzialności za wykonanie budżetu UE (art. 317 TFUE), za co instytucja ta odpowiada niezależnie od przekazania zadań wykonawczych państwom członkowskim. Zgodnie z zasadą decentralizacji programowania i wdrażania funduszy strukturalnych szczegółowe rozwiązania instytucjonalne i proceduralne w tym zakresie przyjmowane są na poziomie państw członkowskich lub poszczególnych regionów objętych pomocą⁸⁸. Na szczeblu prawa unijnego uregulowano tylko obszary podstawowe zapewniające harmonizację systemu prawa w ramach polityki strukturalnej prowadzonej na terytorium UE. Instytucjonalny system wdrażania funduszy strukturalnych zakłada oddzielenie funkcji zarządzania i monitoringu fizycznego od funkcji płatniczych. Podkreśla się przy tym, że wdrażanie pomocy odbywać się powinno na podstawie zasady partnerstwa, nakładającej obowiązek ścisłej współpracy pomiędzy KE a odpowiednimi władzami i podmiotami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w danym państwie członkowskim. Współpraca ta obejmuje etap przygotowywania oraz realizację działań. W procesie zarządzania środkami z budżetu UE na poziomie państwa członkowskiego uczestniczy kilka podmiotów, z których najważniejszą rolę odgrywają instytucje zarządzające, agencje wdrażające oraz instytucje płatnicze i certyfikujące⁸⁹.

Rozporządzenie finansowe (art. 53) określa, że poza podziałem zarządzania, stanowiącym jedną z metod wykonywania budżetu, UE wymienia metody: scentralizowaną, zdecentralizowaną oraz wspólną. Rozporządzenie nr 1303/2013 w art. 72–74 wskazuje zasadę zarządzania dzielonego jako najistotniejszą w zakresie wykonania po stronie wydatków budżetu UE w perspektywie 2014–2020. Istota tej zasady polega na tym, że w odniesieniu do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym Komisja Europejska powierza państwom członkowskim wdrażanie programów na szczeblu krajowym. Następnie państwa członkowskie przydzielają fundusze odbiorcom końcowym (np. przedsiębiorstwom, rolnikom, samorządom itp.). Państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za stworzenie systemu zarządzania i kontroli, który jest zgodny z wymogami zawartymi w rozporządzeniach, poprzez zapewnienie skutecznego funkcjonowania tego systemu oraz zapobieganie nieprawidłowościom, ich wykrywanie i korygowanie. Komisja Europejska pełni funkcję nadzorczą, upewniając się, że ustalenia w zakresie systemu zarządzania i kontroli są zgodne z wymogami. W tym celu weryfikuje skuteczność funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz w razie potrzeby stosuje korekty finansowe.

⁸⁸ Rydzewska-Włodarczyk M., *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 668(2011), nr 41, s. 295–310.

⁸⁹ Szlachta J., *Polityka spójności po 2013 roku*, www.europa.edu.pl, dostęp: 9.10.2016.

2.1.2. Istota zasady podziału zarządzania

Określone w art. 53 rozporządzenia finansowego obowiązki państw członkowskich i Komisji Europejskiej w zakresie wydatkowania środków finansowych budżetu UE doprecyzowane zostały w przepisach sektorowych dotyczących polityki spójności wdrażanej w perspektywie finansowej 2014–2020, tj. w art. 72–74 rozporządzenia nr 1303/2013, natomiast w poprzednim okresie programowania w art. 14 i art. 70–74 rozporządzenia nr 1083/06. Z zapisów tych rozporządzeń wynika, że na państwach członkowskich ciąży dwojaki rodzaj obowiązki: po pierwsze, muszą ustanowić i zapewnić skuteczne funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli dla realizacji programów operacyjnych, a po drugie, prowadzić działania w odniesieniu do nieprawidłowości: zapobiegać im, wykrywać je, odzyskiwać kwoty zapewniające nienależnie oraz informować Komisję Europejską o wykrytych nieprawidłowościach i przebiegu postępowań prowadzonych w tych sprawach (art. 72 rozporządzenia nr 1303/2013). W ramach podziału zarządzania państwa członkowskie zobowiązane zostały do współpracy z Komisją Europejską, a obowiązek ten wynika z przepisów sektorowych odnoszących się do kontroli finansowej (art. 317 TFUE). Zadaniem Komisji Europejskiej realizowanym w ramach podziału zarządzania jest podejmowanie działań mających na celu zapewnienie, że państwa członkowskie wykonują nałożone na nie obowiązki. W tym celu Komisja Europejska sprawdza istnienie i skuteczność funkcjonowania ustanowionych w państwach członkowskich systemów zarządzania i kontroli oraz wstrzymuje bieg terminów płatności okresowych, zawiesza ich dokonanie i nakłada korekty finansowe, a także sprawdza zwroty płatności i automatycznie anuluje zobowiązania budżetowe (art. 74 rozporządzenia nr 1303/2013, a poprzednio art. 14 ust. 2 rozporządzenia 1083/06).

Obowiązki należące do państw członkowskich w zakresie zarządzania środkami finansowymi UE: EFRR, EFS i FS, zapewniające wdrażanie polityki spójności, wynikają z mechanizmu wydatkowania tych środków metodą podziału zarządzania (art. 53 lit. b) rozporządzenia finansowego). W bieżącej perspektywie finansowej zakres tych obowiązków określa art. 74 rozporządzenia nr 1303/2013 (a w 2007–2013 – art. 70 ust. 1 rozporządzenia 1083/06). Z przepisów tych wynika, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi i kontrolę tych programów, a wykonując te zadania, realizują dwojaki rodzaj działania:

- ustanawiają i zapewniają funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli,
- zapobiegają nieprawidłowościom, wykrywają i korygują je, odzyskują kwoty wypłacone w wyniku nieprawidłowości, a także informują Komisję

Europejską o wykrytych nieprawidłowościach i przebiegu postępowań prowadzonych w tych sprawach.

W bieżącej perspektywie finansowej 2014–2020 art. 72 rozporządzenia nr 1303/2013 (w 2007–2013 – art. 70 ust. 1 rozporządzenia 1083/06) zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia systemów zarządzania i kontroli dla wdrażania programów operacyjnych. Systemy zarządzania i kontroli mają spełniać wymogi określone w art. 74 rozporządzenia nr 1303/2013 (w poprzedniej perspektywie w art. 58–62 rozporządzenia 1083/06). Do wymogów, jakie powinien spełniać system zarządzania i kontroli programu operacyjnego, należy m.in. ustanowienie:

- systemu instytucjonalnego i przydzielenie instytucjom funkcji związanych z zarządzaniem i kontrolą,
- procedur zapewniających uwzględnienie zasadnych i prawidłowych wydatków w deklaracjach wydatków,
- skomputeryzowanych systemów rachunkowości, księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej,
- procedur zapewniających funkcjonowanie prawidłowej ścieżki audytu,
- procedur sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości,
- procedur zapewniających ustalenia audytu funkcjonowania systemu,
- procedur odzyskiwania kwot wypłaconych nienależnie.

Polityka regionalna UE uznawana za politykę o ugruntowanym systemie wdrażania i wieloaspektowym podejściu stanowi przykład współzależności między Komisją Europejską a administracją krajową. Zależność ta dotyczy metody zarządzania dzielonego (*shared management*) w zakresie wydatkowania środków finansowych budżetu UE, które przeznaczone są na wdrażanie polityki spójności finansowanej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁹⁰.

W perspektywie finansowej 2014–2020, zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego określoną w art. 53 rozporządzenia finansowego oraz w art. 73 rozporządzenia nr 1303/2013, a także w rozporządzeniach 1299/2013, 1300/2013 i 1304/2013 w sprawie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, państwa członkowskie i Komisja Europejska ponoszą odpowiedzialność za zarządzanie programami i ich kontrolę. Zasada zarządzania dzielonego określona została też w warunkach Umowy Partnerstwa⁹¹. Zgodnie z powyższymi uregulowaniami prawnymi za wdrażanie i kontrolę operacji w programach powinny odpowiadać głównie państwa członkowskie w ramach swoich systemów zarządzania i kontroli. W celu wzmocnienia skuteczności kontroli nad wyborem i wdrażaniem operacji oraz

⁹⁰ Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony: aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012, s. 124–126.

⁹¹ Umowa Partnerstwa przyjęta została przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.

funkcjonowaniem systemu zarządzania i kontroli określona została funkcja instytucji zarządzającej. Zadaniem państw członkowskich jest wypełnianie obowiązków zarządzania, kontroli i audytu określonych w art. 123 rozporządzenia nr 1303/2013, a dotyczących zarządzania dzielonego, oraz w art. 53 rozporządzenia dotyczących poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zadaniem państw członkowskich jest zapewnianie skutecznych rozwiązań funkcjonowania funduszy europejskich.

Perspektywa finansowa 2014–2020 wprowadza nowy system rozliczeń rocznych, obowiązek corocznych poświadczeń oraz coroczne rozliczanie rachunków przez Komisję Europejską. Zmiany systemów zarządzania i kontroli dotyczą:

- wprowadzenia akredytacji na szczeblu krajowym (większa odpowiedzialność państw członkowskich),
- możliwości działania instytucji zarządzających jako instytucje poświadczające (certyfikujące),
- możliwości dokonywania przez Komisję Europejską przeglądu akredytacji (biorąc pod uwagę zagrożenia i historię dokonań),
- zwiększenia proporcjonalności,
- zwolnienia dla programów prowadzonych w niewielkiej skali,
- zwolnienia dla systemów, które uzyskiwały jednolicie dobre wyniki,
- ograniczenia w częstotliwości przeprowadzania przez Komisję kontroli indywidualnych działań.

Zasady wyznaczania instytucji w ramach systemu wdrażania polityki spójności na lata 2014–2020 określone zostały w art. 123 rozporządzenia nr 1303/2013. Natomiast procedura desygnacji⁹² instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej określona została w art. 124 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, zawierającego m.in. nowe lub zmodyfikowane rozwiązania dla tego okresu, dotyczące zarządzania funduszami UE (tab. 6). W stosunku do rozwiązań obowiązujących dla okresu finansowania 2007–2013 wprowadzono m.in. znaczne zaostrzenie przepisów dotyczących obowiązków państw członkowskich w zakresie zarządzania finansowego, których nieprzestrzeganie może skutkować korektami netto nakładanymi na państwo członkowskie przez Komisję Europejską⁹³. Pełne wykorzystanie przyznanej Polsce alokacji finansowej na lata 2014–2020 możliwe

⁹² Desygnacja – potwierdzenie przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego spełnienia przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego, zgodnie z art. 124 rozporządzenia ogólnego 1303/2013.

⁹³ Bartoszewicz A., *Zarządzanie środkami z funduszy UE – reguły i zasady kolejnych perspektyw finansowych UE. Praktyka multilevel governance. Podejście krótkookresowe i strategiczne w polityce gospodarczej*, PWE, Warszawa 2015, s. 125.

będzie wówczas, gdy administracja w Polsce zapewni skuteczne wdrożenie tych nowych i zmienionych rozwiązań do systemu polityki spójności w perspektywie 2014–2020.

Tabela 6. Wybrane – nowe i zmienione – rozwiązania w zakresie zarządzania finansowego środkami UE na politykę spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 wprowadzone rozporządzeniem ogólnym nr 1303/2013

Określenie rozwiązania	Podstawa prawna	Założenia nowych rozwiązań
Uwarunkowania <i>ex ante</i>	rozporządzenie ogólne nr 1303/2013 art. 19	Rozporządzenie wprowadza obowiązek spełnienia unijnych warunków wstępnych określonych w załączniku nr XI, zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy (możliwe są wyjątki uzgadniane z Komisją Europejską w danym programie operacyjnym, lecz w tym przypadku warunki powinny być spełnione nie później niż do 31 grudnia 2016 r.), i zakłada, że należy określić warunki wstępne, a także zwięzły i wyczerpujący zbiór kryteriów oceny ich spełnienia. W przypadkach, w których mające zastosowanie warunki wstępne nie są spełnione w określonym terminie, Komisja jest uprawniona do zawieszenia płatności okresowych dla danego priorytetu programu (art. 142 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013)
Zapewnienie koncentracji wsparcia na celach tematycznych, m.in. na rozwoju innowacji	art. 9	Wprowadzone rozwiązanie oznacza, że fundusze strukturalne mogą wspierać tylko cele tematyczne określone w art. 9 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 w celu przyczynienia się do unijnej Strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jednym z celów tematycznych jest wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji
Zasada rocznego rozliczania rachunków	art. 137–139	Komisja Europejska zaproponowała złożony proces rozliczeń rocznych z państwem członkowskim, co wymaga reorganizacji dotychczasowego systemu. Państwo członkowskie sporządza i przedkłada Komisji Europejskiej zestawienie wydatków za poprzedni rok obrachunkowy dla każdego programu operacyjnego, któremu towarzyszą: deklaracja zarządcza i roczne podsumowanie oraz opinia audytowa i sprawozdanie z kontroli. Na podstawie zatwierdzonego zestawienia wydatków Komisja oblicza kwotę obciążającą fundusze polityki spójności w danym roku obrachunkowym

		oraz wynikające z tego dostosowania związane z płatnościami dla państw członkowskich
Zaostrzenie instrumentu korekt finansowych netto	art. 22 ust. 7 art. 85, art. 144 ust. 4	Zgodnie z art. 22 ust. 7 i art. 144 ust. 4, jeżeli Komisja ustali na podstawie analizy końcowego sprawozdania z realizacji programu, że cele nie zostały w znacznym stopniu osiągnięte, może zastosować korekty finansowe w odniesieniu do priorytetów. Zgodnie z art. 85 ust. 1 Komisja dokonuje korekt finansowych w drodze anulowania całości lub części wkładu Unii do programu i odzyskuje od państwa członkowskiego w celu wyłączenia z finansowania unijnego wydatków, które naruszają obowiązujące przepisy prawa. Komisja może dokonywać korekt finansowych za pomocą aktów wykonawczych, w drodze anulowania całości lub części wkładu unijnego na rzecz programu zgodnie z art. 85, jeżeli stwierdzi, że: – w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego istnieje poważny defekt stanowiący zagrożenie dla już wypłaconego wkładu Unii na rzecz programu operacyjnego, – państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań zawartych w art. 143 przed wszczęciem procedury korekty na podstawie niniejszego ustępu, – wydatki zawarte we wniosku o płatność są nieprawidłowe i nie zostały skorygowane przez państwo członkowskie przed wszczęciem procedury korekty na podstawie niniejszego ustępu Komisja dokonuje korekt finansowych na podstawie indywidualnych przypadków stwierdzonych nieprawidłowości oraz uwzględnia, czy nieprawidłowość jest systemowa. Jeżeli nie jest możliwe precyzyjne określenie kwoty nieprawidłowych wydatków poniesionych przez fundusze, Komisja przyjmuje za podstawę korekty stawkę zryczałtowaną lub ekstrapolowaną (art. 144 ust. 1)
Zapewnienie osiągania celów pośrednich w ramach programów i priorytetów wyrażonych wskaźnikami oraz w zakresie zapewnienia jakości i wiarygodności tych wskaźników	art. 21 ust. 2	W przypadku poważnego niepowodzenia w osiągnięciu celów pośrednich priorytetu w ramach programu oraz w przypadku poważnego defektu jakości wiarygodności systemu monitorowania lub danych dotyczących wskaźników Komisja Europejska może zawiesić płatności (art. 22 ust. 6, art. 142 ust. 1 lit. d) oraz lit. f)

Zwiększenie wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych	art. 67	Ograniczenie pomocy bezzwrotnej na rzecz zwrotnych instrumentów finansowych – pomoc podlegająca zwrotowi dopuszczono jako jedną z możliwych form wsparcia ze środków funduszy strukturalnych. Zgodnie z art. 67 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 oprócz zwrotu poniesionych i udokumentowanych wydatków kwalifikowalnych rozporządzenie dopuszcza następujące ryczałtowe formy dotacji i pomocy zwrotnej: standardowe stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe nieprzekraczające 100 tys. euro wkładu publicznego, finansowanie na podstawie stawek ryczałtowych obliczanych przez, zastosowanie wartości procentowej do jednej lub kilku kategorii kosztów
Zapewnienie wyłącznie elektronicznej wymiany informacji (zasada <i>e-cohesion</i>) oraz stworzenie systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu	art. 74 ust. 4, art. 122 ust. 3, art. 125 ust. 2 lit. d)	Zgodnie z art. 74 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 każda oficjalna wymiana informacji między państwem członkowskim a Komisją odbywa się z wykorzystaniem systemu elektronicznej wymiany danych. Zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 państwa członkowskie zapewniły, że nie później niż do 31 grudnia 2015 r. każda wymiana informacji pomiędzy beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją certyfikującą, instytucją audytową i instytucjami pośredniczącymi mogła być realizowana za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych. Zgodnie z art. 125 ust. 2 lit. d) rozporządzenia ogólnego do obowiązków instytucji zarządzającej programem operacyjnym należy utworzenie systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, oceny, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu, w tym danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji w stosownych przypadkach
Wprowadzenie limitu dla płatności pośrednich do 90% kwoty rozliczonej we wnioskach o płatność	art. 130	Zgodnie z art. 130 ust. 1 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 Komisja refunduje jako płatności okresowe 90% kwoty wynikającej z zastosowania stopy dofinansowania dla każdego priorytetu, ustanowionej w decyzji o przyjęciu programu operacyjnego, do wydatków kwalifikowanych poniesionych w ramach tego priorytetu uwzględnionych we wniosku o płatność (uprzednio Komisja dokonywała refundacji prawidłowych wydatków w pełnej wysokości)
Wprowadzenie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT)	art. 36	Zgodnie z art. 36 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 działania mogą być przeprowadzone w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). ZIT to

		nowe narzędzie zaproponowane przez Komisję Europejską, za pomocą którego wdrażane są strategie terytorialne, przede wszystkim dotyczące zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Za pomocą tego instrumentu partnerstwa jednostki samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych mogą realizować zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania współfinansowane z EFRR i EFS
--	--	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia nr 1303/2013.

W perspektywie finansowej 2014–2020, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego nr 966/2012, w ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska zobowiązane zostały do przyjęcia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych mających na celu ochronę interesów finansowych UE. Obowiązki państw członkowskich wynikające z wydatkowania środków finansowych UE metodą zarządzania dzielonego zostały doprecyzowane w przepisach sektorowych przyjętych w celu wdrażania polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej⁹⁴. Komisja Europejska, która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE „wspiera interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy”, wykonuje budżet i zarządza programami. Instytucja ta pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające zgodnie z warunkami przyjętymi w TFUE⁹⁵. W zakresie polityki regionalnej i funduszy strukturalnych Komisja Europejska pełni funkcje nadzorcze, upewniając się, że ustalenia w zakresie systemu zarządzania i kontroli są zgodne z wymogami, i w tym celu weryfikuje skuteczność funkcjonowania systemu oraz ma możliwości zastosowania korekt finansowych⁹⁶, a także może dokonać odroczenia płatności na rzecz państwa członkowskiego przez wstrzymanie biegu terminu płatności lub zawieszenie jego dokonania⁹⁷. Regulacja zawarta w art. 317 TFUE (art. 274 TWE) przewiduje, że Komisja Europejska

⁹⁴ Kasprzyk K., *Komentarz do aktów prawnych wspólnot europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2014; Krzyżanowski J.T., *Akty delegowane Unii Europejskiej w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 14.2, 2014.

⁹⁵ Harlow C., *Accountability in the European Union*, Oxford 2002.

⁹⁶ Brodecki Z. (red.), *Regiony. Acquis Communautaire t. VIII*, Warszawa 2005, s. 67–68.

⁹⁷ Art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 209/1 i art. 14 ust. 2 i art. 70 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1290/1999 (Dz.Urz. UE L 210/25).

wykonuje budżet UE we współpracy z państwami członkowskimi zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego na własną odpowiedzialność, w granicach przyznanych środków i zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Na zasadę należytego zarządzania finansami, stosownie do art. 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia finansowego, składają się trzy zasady: gospodarności, efektywności i skuteczności⁹⁸. W celu realizacji obowiązków wynikających z zasady zarządzania dzielonego państwa członkowskie przeprowadzają kontrolę i ustanawiają system kontroli wewnętrznej⁹⁹ oraz w razie konieczności prowadzą postępowania sądowe. Zastrzeżono, że obowiązki te powinny być realizowane przez państwo członkowskie bez uszczerbku dla wymogów ustanowionych w przepisach sektorowych. Obowiązkiem Komisji Europejskiej realizowanym w związku z wydatkowaniem środków finansowych budżetu UE metodą podziału zarządzania jest zapewnienie, że środki te zostaną wykorzystane zgodnie z wymogami prawa, oraz zapewnienie nadzoru nad rozliczaniem i stosowanie korekt netto. Działania te umożliwiają Komisji Europejskiej przyjęcie ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu UE (art. 317 TFUE, dawny art. 274 TWE), za co instytucja ta odpowiada niezależnie od przekazania zadań wykonawczych państwom członkowskim. Europejski Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że dawny przepis art. 274 TWE (317 TFUE) ustalający odpowiedzialność Komisji za wykonanie budżetu UE nie dokonuje żadnego rozróżnienia odnoszącego się do metody jego wykonywania, co oznacza, że odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE należy do Komisji Europejskiej również wtedy, gdy wydatki budżetowe są realizowane metodą podziału zarządzania. Istotne jest przestrzeganie zasady efektywności określającej, że środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności powinny być wykorzystywane efektywnie i zgodnie z przeznaczeniem. W tym zakresie całkowitą odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie, ponieważ zobowiązane są do przestrzegania realizacji programów dofinansowywanych ze środków unijnych. Komisja nie dokonuje oceny *ex post*, ponieważ wspólnie z państwem członkowskim zarządza środkami finansowymi i ma możliwość dokonywania okresowych ocen (nawet bez uprzedzenia) w każdym miejscu państwa członkowskiego. Konieczność ochrony interesów finansowych UE jest obowiązkiem państwa członkowskiego. TFUE zobowiązuje zarówno UE,

⁹⁸ Wymóg gospodarności oznacza dążenie do realizacji danego założenia z wykorzystaniem jak najmniejszej kwoty środków finansowych, efektywność to wymóg osiągnięcia jak najlepszych wyników za przeznaczoną na ten cel określoną kwotę nakładów, natomiast wymóg skuteczności akcentuje konieczność realizacji wyznaczonego założenia. Zasady te określane są jako 3E (*economy, effectiveness, efficacy*).

⁹⁹ W przepisie określono, że system kontroli wewnętrznej powinien być zgodny z art. 28 lit. A rozporządzenia finansowego, który stanowi, że system ten ma być dostosowany do metody wykonywania budżetu i zgodny z przepisami sektorowymi.

jak i państwa członkowskie do zwalczania nadużyć finansowych oraz do podejmowania wszelkich innych działań mających na celu ochronę interesów finansowych UE. Państwa członkowskie nie zawsze wykonują prawidłowo swoje traktatowe zadania. Potrzeba krytycznej oceny efektów europejskiej polityki strukturalnej doprowadziła do wprowadzenia we wszystkich państwach członkowskich modelowania makroekonomicznego, umożliwiającego oszacowanie czystego efektu netto funduszy strukturalnych w tych państwach. Jako podstawowy instrument takiej analizy zastosowany został statystyczny model Hermin w ujęciu *ex ante*, czyli oceniający (prognozowany) efekt społeczno-gospodarczy realizacji przygotowanych dokumentów programowych, oraz *ex post*, czyli po zakończeniu wdrażania określonego programu¹⁰⁰.

2.1.3. Instytucje w procesie kontroli wykonania budżetu UE

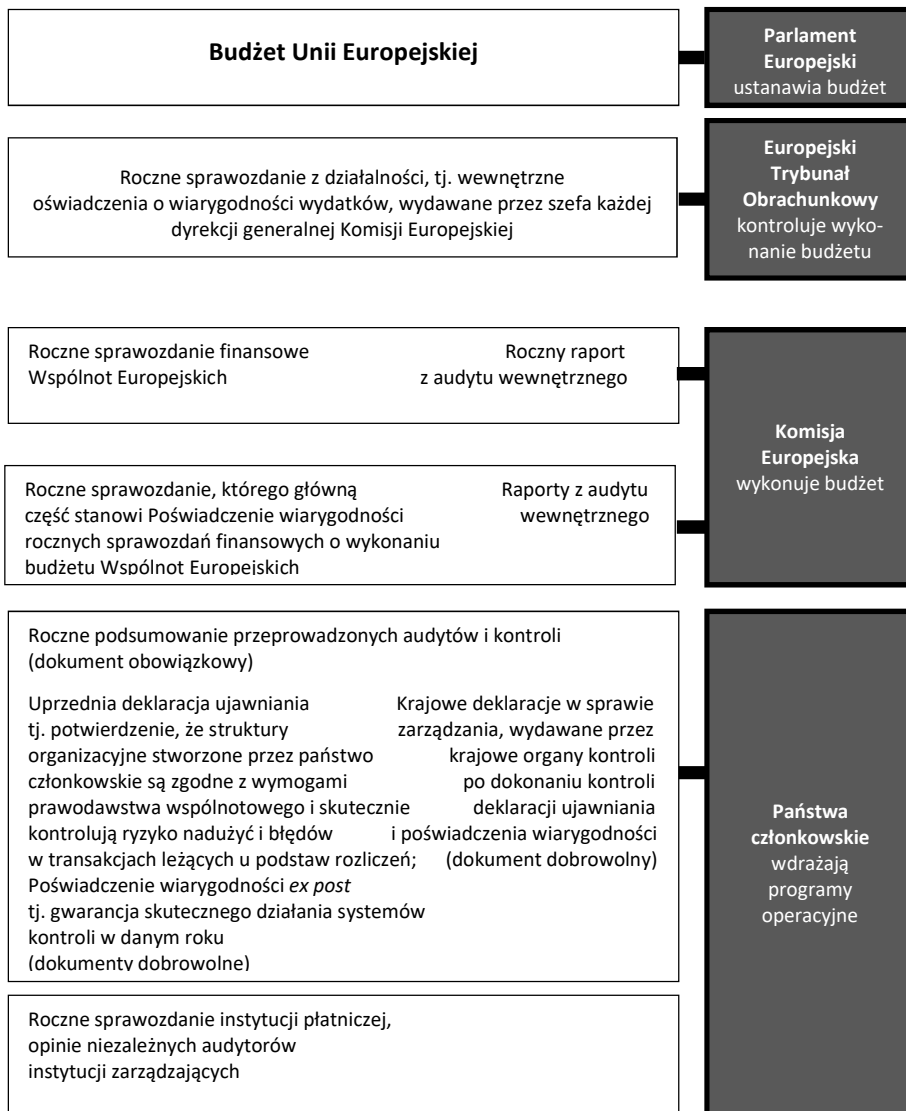
Instytucje UE uprawnione do kontroli instrumentów finansowych polityki spójności to: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Komisja Europejska, zewnętrzne firmy przeprowadzające audyt, wybierane przez Komisję Europejską oraz European Anti-Fraud Office – Europejskie Biuro ds. Przeciwdziałania Oszustwom Finansowym (OLAF). Główne obszary kontroli instytucji UE to: legalność (prawo krajowe i wspólnotowe), prawidłowość pod względem księgowym, zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym, zgodność z decyzją o dofinansowaniu oraz z warunkami dotyczącymi przeznaczenia tych środków. Zasadniczymi przedmiotami kontroli są: ocena wykorzystania środków UE i osiągnięcia zakładanych celów, faktyczność poniesienia wydatków, kwalifikowalność wydatków, promocja i informacja oraz wdrażanie polityki wspólnotowej. Zadaniem instytucji unijnych jest ocena weryfikacji wykonania budżetu UE obejmująca prawidłowość i rzetelność wykonania wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów prawa unijnego i krajowego (rys. 14).

Kontrola wykonania budżetu UE, w tym także środków EFSI, odbywa się na trzech poziomach:

- 1) kontroli wewnętrznej prowadzonej w instytucjach UE i w państwach członkowskich,
- 2) kontroli zewnętrznej przeprowadzanej przez Trybunał Obrachunkowy,
- 3) kontroli politycznej sprawowanej przez Parlament Europejski w toku procedury rozliczania budżetu UE.

¹⁰⁰ Bradley J., Zaleski J., *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu Hermin*, Gospodarka Narodowa, 2004, nr 7–8.

Rysunek 14. Instytucje UE uczestniczące w ustanawianiu budżetu, wdrażaniu oraz kontroli funduszy europejskich wraz ze sporządzanymi dokumentami



Źródło: opracowano na podstawie dokumentu 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 UE z 13 listopada 2013 r. (PE398.310V01-00).

Kontrolę wewnętrzną zdefiniowano w art. 28 ust. 2 cyt. rozporządzenia finansowego nr 966/2012 mającego zastosowanie do budżetu ogólnego UE. Kontrola ta stanowi proces realizowany na wszystkich szczeblach zarządzania środkami finansowymi budżetu UE, funkcjonujący w instytucjach unijnych i w państwach członkowskich w związku z prowadzeniem przez te podmioty działań związanych z pobieraniem dochodów i wykonywaniem wydatków z budżetu UE. Uregulowania w zakresie kontroli wewnętrznej przyjmuje każda struktura indywidualnie w sposób zapewniający realizację celów określonych w art. 28 ust. 2 rozporządzenia finansowego. Jednym z celów kontroli wewnętrznej jest zapobieganie i nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie. Należy zaznaczyć, że termin „kontrola” użyty w art. 28 ust. 2 rozporządzenia finansowego rozumiany jest w znaczeniu nadanym temu terminowi na gruncie nauki o zarządzaniu, gdzie kontrola uznawana jest za jeden z procesów zarządzania organizacją, rozumiana jako grupa ludzi współpracujących dla osiągnięcia określonego celu. Kontrola wewnętrzna w rozumieniu art. 28 ust. 2 rozporządzenia finansowego nawiązuje do międzynarodowych standardów kontroli sformułowanych przez organizacje zajmujące się kontrolą i audytem w sektorze publicznym, tj. INTOSAI¹⁰¹, EUROSAI¹⁰², IFAC¹⁰³, COSO¹⁰⁴. W standardach tych kontrola wewnętrzna określana jest jako proces realizowany przez zarząd, kierownictwo lub pracowników organizacji, mający na celu uzyskanie wystarczającej pewności co do osiągania założonych celów w zakresie skuteczności, wydajności działań, wiarygodności sprawozdawczości finansowej i zgodności z obowiązującymi przepisami (standard COSO). Kontrola wewnętrzna określana jest również jako system organizacji, procedury i inne środki tej organizacji, które dają racjonalne zapewnienie, że cele tej jednostki są realizowane (standard INTOSAI)¹⁰⁵.

Kontrola zewnętrzna wykonania budżetu UE jest przeprowadzana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, którego zadaniem jest ocena wykonania tego

¹⁰¹ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) określiła Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej i Standardy audytu w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100. Publikacja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, Warszawa 2012.

¹⁰² EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions) będąca europejskim oddziałem INTOSAI, która wydała Europejskie wytyczne w sprawie stosowania standardów INTOSAI.

¹⁰³ IFAC (International Federation of Accounts) ustanowiła zbiór standardów dla wykonywania kontroli wewnętrznej.

¹⁰⁴ COSO (Committee of Sponsoring Organizations) – Enterprise Risk Management – Integrated Framework (Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa), www.coso.org, 2004. dostęp: 2.04.2004.

¹⁰⁵ Łubian D., Szpakowski P., *Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej środków z UE*, KP, 2002, nr 4, s. 68.

budżetu i rozliczeń przedstawianych przez Komisję. W celu uzyskania absolutorium Komisja przedkłada Radzie Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu rozliczenie za poprzedni rok budżetowy, odnoszące się do wykonania budżetu UE, bilans finansowy, przedstawiający aktywa i pasywa UE, oraz sprawozdanie oceniające finanse (art. 318 TFUE). Do przedstawionych przez Komisję dokumentów Trybunał Obrachunkowy dołącza roczne sprawozdanie zawierające poświadczenie wiarygodności rachunków oraz legalności i prawidłowości transakcji finansowych leżących u ich podstaw, a także raporty specjalne odnoszące się do roku budżetowego podlegającego rozliczeniu (art. 319 TFUE). Problematyka ta została przedstawiona w dalszej części niniejszej monografii.

Kontrola wykonania budżetu UE jest sprawowana przez Parlament Europejski w toku procedury rozliczania tego budżetu. Kontrola ta jest podstawą do wydania przez Parlament Europejski uchwały o udzieleniu Komisji absolutorium, odroczeniu udzielenia absolutorium lub odmowie jego udzielenia (art. 318–319 TFUE). Parlament Europejski udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu w formie uchwały podejmowanej zwykłą większością głosów (art. 5 załącznika V do Regulaminu Parlamentu Europejskiego), działając na zlecenie Rady, stanowiącej w tym celu kwalifikowaną większością głosów. Absolutorium z wykonania budżetu UE jest udzielane do 30 kwietnia następującego po dwóch latach od zakończenia roku budżetowego, którego absolutorium to dotyczy. Udzieleniu absolutorium zazwyczaj towarzyszą rekomendacje adresowane do Komisji, dotyczące wykonywania budżetu Unii, które formułowane są przez Parlament Europejski i Radę. Przepisy art. 318 TFUE zobowiązują Komisję do przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania ukazującego sposób realizacji tego rodzaju rekomendacji. Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia lub odmowy udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu UE zamyka rachunki za dany rok budżetowy. Przed udzieleniem absolutorium lub w innym terminie Parlament Europejski może żądać przesłuchania członków Komisji w sprawie dokonywania wydatków i funkcjonowania systemów kontroli finansowej, a także wnosić o dostarczenie wszelkich innych niezbędnych informacji (art. 319 TFUE). Uprawnienia Parlamentu Europejskiego w powyższym zakresie wykonywane są przez Komitet Kontroli Budżetowej. Parlament Europejski może też wzywać Komisję do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania (art. 230 TFUE) oraz powoływać tymczasowe komisje śledcze do zbadania zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa UE w zakresie wydatków budżetu, w tym także na wdrażanie zasad polityki spójności (art. 226 TFUE).

2.2. Obowiązki państw członkowskich w zakresie zarządzania środkami europejskimi w perspektywie 2014–2020

2.2.1. System przepływu środków UE

W systemie prawa UE działania państw członkowskich poddawane są kontroli pod względem zgodności z wymogami tego prawa. Wymogi te zawarte zostały w unijnych przepisach prawa pierwotnego, wtórnego i umowach międzynarodowych, a kontrolę sprawują Komisja Europejska i sądy unijne działające najczęściej w trybie skarg z art. 258 i 260 TFUE¹⁰⁶ za naruszenie zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie. W wyniku zastosowania tych skarg sąd unijny, działając na wniosek Komisji, może stwierdzić naruszenie prawa UE przez państwo członkowskie i zobowiązać je do jego usunięcia (art. 258 TFUE), a jeżeli państwo członkowskie nie wywiąże się z tego obowiązku, może w kolejnym wyroku nałożyć karę finansową (art. 260 TFUE). Tego rodzaju skargi mogą być wnoszone niezależnie od dziedziny prawa unijnego (polityki unijnej), której przepisy zostały naruszone działaniem lub zaniechaniem państwa członkowskiego. Równolegle do skarg z art. 258 i 260 TFUE przepisy unijne ustanawiają procedury umożliwiające Komisji i sądom unijnym ocenę zgodności działań państw członkowskich z przepisami UE wyznaczającymi zasady wdrażania określonej polityki UE. Państwa członkowskie wdrażające unijną politykę spójności (art. 174 i nast. TFUE) otrzymują na ten cel środki finansowe z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które pochodzą z budżetu UE, i zobowiązane zostały do podejmowania ustanowionych w przepisach UE działań implementacyjnych.

System zarządzania finansowego i kontroli jest zespołem rozwiązań prawnych, administracyjnych i instytucjonalnych przyjętym przez państwo członkowskie dla realizacji programów operacyjnych¹⁰⁷, a w ich ramach dla wdrażania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. O skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli stanowi wypełnianie przez ten system wymogów określonych w przepisach UE, które są związane z wdrażaniem programów operacyjnych.

W kolejnych perspektywach finansowych dostępność funduszy unijnych ograniczona została szczegółowymi zasadami i regułami ustalonymi przez UE i państwa

¹⁰⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE (26.10.2012 r., Dz.Urz. UE C 326 z 2012 r.), s. 1.

¹⁰⁷ Program operacyjny jest dokumentem planistycznym opracowywanym przez państwo członkowskie i przyjętym przez Komisję, który określa strategię rozwoju i zestaw priorytetów przewidzianych do osiągnięcia za pomocą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (art. 2 rozporządzenia nr 1303/2013).

członkowskie. Zasady te z założenia miały umożliwiać zapewnienie bezpieczeństwa przepływu środków publicznych i ograniczenie potencjalnych nieprawidłowości oraz wytworzyć mechanizmy samoregulacji gwarantujące skuteczność absorpcji i skuteczność współfinansowania krajowego jako jednej z podstawowych reguł finansowania z funduszy UE. Trzy kolejne perspektywy finansowe oparte na siedmioletnich okresach programowania¹⁰⁸ charakteryzuje modyfikowane podejście Komisji Europejskiej do określania reguł finansowania opartych na zasadach m.in. kwalifikowalności wydatków, certyfikacji, wnioskowania o płatność i wieloletniego gospodarowania finansowego.

Zastosowanie jednolitych reguł i zasad zarządzania finansowego pozwoliło na praktyczną implementację *multilevel governance* w całej UE. Jest to rozwiązanie zarządcze, które w swym założeniu opiera się na perspektywicznej, długookresowej, wielopłaszczyznowej, ponadnarodowej koncepcji integracji ładu administracyjno-regulacyjnego, opracowanej na początku lat 90. XX wieku, szerzej zaprezentowanej przez Komisję Europejską w dokumencie problemowym Europejskie rządzenie¹⁰⁹. Obowiązek koordynacji zarządzania finansowego wynikał z zapewnienia osiągnięcia, założonych systemem planowania strategicznego na poziomie UE, celów i rezultatów, które odnosić się miały bezpośrednio do interwencji prowadzonych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Reguły finansowe gospodarowania środkami UE pozwalają m.in. na:

- wytworzenie skutecznego systemu przepływu środków pomiędzy Komisją Europejską a krajem będącym beneficjentem,
- zapewnienie urealnienia alokacji w perspektywie wieloletniej,
- ograniczenie ryzyka nieprawidłowości¹¹⁰,
- limitowanie wartości przekazywanych środków w relacji do potencjalnej zdolności absorpcyjnej poszczególnych krajów,

¹⁰⁸ Polska, wchodząc do UE w połowie okresu 2000–2006, uczestniczyła jedynie w części tej perspektywy programowej, jednak na zasadach ogólnych, musząc respektować wszystkie zasady dotyczące mechanizmów jej finansowania. Dopiero w latach 2007–2013 i w ramach obecnie projektowanej perspektywy na lata 2014–2020 mamy szansę na pełny przegląd reguł i zasad finansowania zarówno w fazie projektowania, realizacji, jak i zamykania mechanizmów programowych. Warto nadmienić, że przed wejściem Polski do UE perspektywy przyjmowały krótsze wymiary czasowe – 5 i 6 lat, w okresach 1989–1993 oraz 1994–1999.

¹⁰⁹ Europejskie Rządzenie. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 roku, COM(2001) 428 final.

¹¹⁰ Zgodnie z art. 1a rozporządzenia Komisji (WE) nr 1681/94 oraz art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 za nieprawidłowość należy uznawać: jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego, wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu.

- zapewnienie mechanizmów kontroli i monitoringu zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym.

Zasady zarządzania finansowego zaprojektowane przez Komisję Europejską oraz władze krajowe dotyczą m.in. kwalifikowalności wydatków, certyfikacji, wnioskowania o płatność czy też wieloletniego gospodarowania finansowego. Zasady te obejmują także metody wieloletniego gospodarowania środkami w kraju beneficjencie oraz reguły przepływu środków między UE a krajem członkowskim.

2.2.2. Zasady zarządzania finansowego w perspektywie 2014–2020

Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020¹¹¹ odbywało się za pomocą Umowy Partnerstwa (UP), tj. dokumentu określającego strategię interwencji funduszy europejskich w ramach trzech polityk unijnych: polityki spójności, wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz wspólnej polityki rybołówstwa i morskiej (WPRyb). Instrumentami realizacji Umowy Partnerstwa są krajowe programy operacyjne (KPO) i regionalne programy operacyjne (RPO). Zgodnie z zapisami Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020 do zaprogramowania w ramach Umowy Partnerstwa będzie dostępna kwota 77 566 981 621 euro¹¹² (cel 1

¹¹¹ Najistotniejszymi aktami prawnymi określającymi zasady i reguły zarządzania finansowego w ramach UP i programów operacyjnych są: ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) (Dz.U. z 2014 r., poz. 1146); ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 659); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006; rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

¹¹² Powyższe kwoty są wyrażone w cenach bieżących, zostały przyjęte przez Parlament Europejski (PE) 19 listopada 2013 r. i są zgodne z informacją o wysokości alokacji dla Polski na lata 2014–2020, przesłanej przez KE 20 grudnia 2013 r. Umowa Partnerstwa, s. 159.

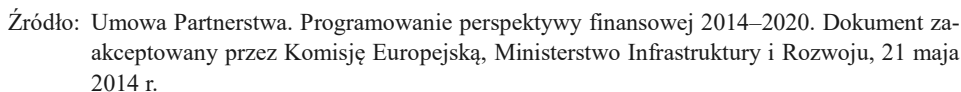
„Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” z uwzględnieniem YEI oraz cel 2 polityki spójności – EWT)¹¹³. W zapisach Umowy Partnerstwa wskazano również założenia systemu zarządzania finansowego w ramach części dotyczącej polityki spójności¹¹⁴, którego model został oparty głównie na doświadczeniach i rozwiązaniach z lat 2007–2013. Podstawowy mechanizm przepływów finansowych w zakresie środków funduszy strukturalnych i FS w bieżącej perspektywie finansowej obejmuje budżet środków europejskich, czyli wyodrębnioną część budżetu państwa zasilaną transferami z KE (dochody budżetu środków europejskich). Ze środków tych dokonywane będą płatności na rzecz beneficjentów w kwocie odpowiadającej przyznanemu dofinansowaniu unijnemu (wydatki budżetu środków europejskich). Instytucją dokonującą płatności w bieżącej perspektywie finansowej podobnie jak w poprzedniej będzie Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) (rys. 15).

Rozporządzenie nr 1303/2013 określa zasady niezbędne do zapewnienia skuteczności rozliczania wydatków kwalifikowalnych EFSI, a także koordynacji tych funduszy pomiędzy sobą oraz z innymi instrumentami UE¹¹⁵. Realne pogłębienie, w stosunku do dotychczasowych perspektyw, implementacji *multilevel governance* nastąpiło poprzez zapisy rozporządzenia nr 1303/2013 wskazującego, że wsparcie z EFSI będzie realizowane w ścisłej współpracy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi zgodnie z zasadą pomocniczości.

¹¹³ Całkowita alokacja dla Polski przed transferami z wyłączeniem pomocy technicznej KE i miejskich działań innowacyjnych wynosi 82 177 555 129 euro. W ramach powyższej kwoty na wsparcie bezrobotnej młodzieży (Inicjatywa na rzecz zatrudnienia osób młodych, Youth Employment Initiative – YEI) Polska otrzyma 252 437 822 euro. Całkowita alokacja dla Polski przed transferami, po dodatkowym uwzględnieniu transferu na PT KE i na działania innowacyjne z inicjatywy KE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, wynosi 82 536 555 129 euro. W ramach wskazanej powyżej alokacji zostały uwzględnione następujące obligatoryjne transfery na instrumenty i programy zarządzane bezpośrednio przez KE: transfer z FS do CEF (4 137 214 248 euro), transfer na Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Fund for European Aid to the most Deprived – FEAD), (473 359 260 euro), transfer na pomoc techniczną z inicjatywy KE w wysokości 0,35% alokacji (287 652 997 euro), transfer na działania innowacyjne z inicjatywy KE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (71 347 003 euro). Powyższe transfery pomniejszają dostępną alokację dla Polski o ok. 5 mld euro. Umowa Partnerstwa, s. 159.

¹¹⁴ Odmienny system dotyczy PROW oraz Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze z uwagi na włączenie jako płatnika Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi jako dysponenta odpowiedniej części środków krajowych. Ponadto w przypadku PROW 2014–2020, zgodnie z przepisami o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na finansowanie WPR, środki pochodzące z EFRROW są gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym ministra właściwego ds. finansów publicznych w Narodowym Banku Polskim. Umowa Partnerstwa, s. 238 i 239.

¹¹⁵ Art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.



Zgodnie z zakresem odpowiedzialności Komisja Europejska i państwa członkowskie zapewniają koordynację EFSI pomiędzy tymi funduszami a innymi właściwymi politykami, strategiami i instrumentami UE, w tym w ramach działań zewnętrznych UE. Koordynacja ta powinna odbywać się na odpowiednim szczeblu

terytorialnym¹¹⁶. Dodatkowo wprowadzono art. 5 pod nazwą „Partnerstwo” i wielopoziomowe zarządzanie, w którym wskazano, że w odniesieniu do Umowy Partnerstwa i każdego programu operacyjnego państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi¹¹⁷. Zgodnie z podejściem opartym na *multilevel governance* partnerzy zostali zaangażowani w przygotowywanie umów partnerstwa i sprawozdań z postępów oraz w przygotowywanie i wdrażanie programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących programy, co wzmacnia implementację założeń zarządzania wielopoziomowego¹¹⁸. Zaprojektowano nowy instrument finansowy w postaci rezerwy wykonania na poziomie 6% środków przeznaczonych na rzecz EFRR, EFS i Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Mechanizm ten ma służyć podniesieniu motywacji państw beneficjentów do osiągania założonych programami wyników. Kwoty odpowiadające rezerwie wykonania są określone w programach w rozbiciu na priorytety oraz, jeśli jest to możliwe, na każdy EFSI lub na kategorię regionu. Komisja Europejska, we współpracy z państwami członkowskimi, zaplanowała przeprowadzenie przeglądu wyników programów w każdym państwie członkowskim w 2019 r. w odniesieniu do ram wykonania określonych w poszczególnych programach operacyjnych. Rezerwa wykonania ostatecznie będzie przyznawana wyłącznie programom i priorytetom, w których cele pośrednie w danym państwie beneficjencie zostały osiągnięte¹¹⁹.

Kolejną zmianą w zarządzaniu finansowym było wprowadzenie zasady określonej jako działania związane z należytym zarządzaniem gospodarczym (*principle of sound financial management*). Treść zasady należytego zarządzania gospodarczego określa art. 23 rozporządzenia nr 1303/2013. Zasada ta obejmuje m.in.:

- uprawnienie Komisji Europejskiej do zwrócenia się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz możliwości zmian w Umowie Partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady lub do maksymalnego zwiększenia wpływu EFSI na wzrost i konkurencyjność w państwach członkowskich otrzymujących pomoc finansową;

¹¹⁶ Art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

¹¹⁷ Partnerstwo takie obejmuje także: właściwe władze miejskie i inne instytucje publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz właściwe podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci i niedyskryminacji.

¹¹⁸ Art. 5 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹¹⁹ Art. 20–22 rozporządzenia nr 1303/2013.

- możliwość zawieszenia całości lub części płatności w odniesieniu do odpowiednich programów lub priorytetów, jeżeli państwo członkowskie nie podejmie skutecznych działań w reakcji na wniosek wystosowany przez Komisję Europejską. Zawieszenie płatności nie może przekroczyć 50% płatności każdego odpowiedniego programu. Decyzja może przewidywać zwiększenie poziomu zawieszenia do 100% płatności, jeżeli państwo członkowskie nie podejmie skutecznych działań w reakcji na wystosowany wniosek w ciągu trzech miesięcy od podjęcia decyzji o zawieszeniu płatności.

Komisja Europejska może zaproponować Radzie zawieszenie całości lub części zobowiązań albo płatności w odniesieniu do programów danego państwa członkowskiego w następujących przypadkach:

- jeżeli Rada zdecyduje, że dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu;
- jeżeli Rada przyjmie dwa następujące po sobie zalecenia w ramach tej samej procedury dotyczącej zakłócenia równowagi z racji tego, że państwo członkowskie przedstawiło niewystarczający plan działań naprawczych, lub jeżeli Rada przyjmie dwie następujące po sobie decyzje w ramach tej samej procedury dotyczącej zakłócenia równowagi, stwierdzające, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do zaleceń, ponieważ nie podjęło zalecanych działań naprawczych¹²⁰;
- jeżeli Komisja Europejska stwierdzi, że państwo członkowskie nie przyjęło środków w celu realizacji programu dostosowawczego, i w związku z tym postanowi nie zatwierdzać wypłaty pomocy finansowej przyznanej temu państwu członkowskiemu, jak również, jeżeli Rada podejmie decyzję, że dane państwo członkowskie nie realizuje programu dostosowań makroekonomicznych¹²¹ ani działań wymaganych na mocy decyzji Rady.

¹²⁰ Na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 ustanowione zostały mechanizm ostrzegania w celu wykrywania zakłóceń równowagi oraz specjalna procedura służąca korygowaniu nadmiernych zakłóceń równowagi. W rozporządzeniu (UE) nr 1174/2011 ustanowione zostały sankcje nakładane na państwa członkowskie strefy euro, które nie stosują się do zaleceń przyjętych na poziomie europejskim, aby skorygować nadmierne zakłócenia równowagi w tych państwach. Szerzej patrz: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro.

¹²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.Urz. UE L 140/1 z 27.5.2013).

Zgodnie z zapisami rozporządzenia 1303/2013 przy określaniu poziomu zawieszenia oraz decydowaniu, czy zawiesić zobowiązania czy płatności, brany będzie pod uwagę etap realizacji programu, ze szczególnym uwzględnieniem okresu pozostałego na wykorzystanie środków po ponownym ujęciu w budżecie zawieszonych zobowiązań¹²².

Kolejnym nowym rozwiązaniem jest możliwość, na wniosek państwa członkowskiego mającego tymczasowe trudności budżetowe, zwiększenia płatności okresowych o 10 p.p. powyżej stopy dofinansowania dla każdego priorytetu w ramach EFRR, EFS i Funduszu Spójności lub dla każdego środka w zakresie EFRROW i EFMR¹²³.

Podobnie jak w poprzednich okresach programowania stopę lub stopy dofinansowania i maksymalną kwotę pomocy z EFSI ustala się decyzją KE w sprawie przyjęcia programu, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy (od 50% do 85%)¹²⁴. Płatności w perspektywie 2014–2020 dokonywane są tak jak w poprzednim okresie, czyli w formie płatności zaliczkowej, płatności okresowych oraz płatności salda końcowego. Wprowadzone zostały ogólne zasady anulowania zobowiązań Komisji Europejskiej wobec państwa członkowskiego, w których uznano, że wszystkie programy podlegają procedurze anulowania zobowiązań określonej na podstawie tego, że kwoty związane z zobowiązaniem zostaną anulowane. Kwoty te nie mogą być objęte płatnością zaliczkową lub wnioskiem o płatność w określonym czasie oraz wnioskami o płatności, w przypadku których całość lub część jest przedmiotem wstrzymania biegu terminu płatności lub zawieszenia płatności¹²⁵. Wprowadzono dla wszystkich funduszy wspólne zasady dotyczące płatności. W ich ramach uznano, że państwa członkowskie zapewniają, aby do zamknięcia programu operacyjnego kwota wydatków publicznych wypłacona na rzecz beneficjentów była co najmniej równa wkładowi z funduszy polityki spójności wypłaconemu państwu członkowskiemu przez Komisję. Według przyjętych zasad KE realizuje płatności okresowe w wysokości 90% kwoty wynikającej z zastosowania stopy dofinansowania dla każdego priorytetu, ustanowionej w decyzji o przyjęciu programu operacyjnego, do wydatków kwalifikowanych poniesionych w ramach tego priorytetu uwzględnionych we wniosku o płatność¹²⁶. Wprowadzono istotną zmianę z punktu widzenia beneficjentów, w której zobowiązano państwa członkowskie, aby z zastrzeżeniem dostępności środków z początkowej i rocznej płatności zaliczkowej i z płatności okresowych instytucja zarządzająca zapewniła, że beneficjent otrzymał całkowitą należną kwotę kwalifikowalnych

¹²² Art. 23 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹²³ Art. 24 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹²⁴ Art. 120 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹²⁵ Art. 86 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹²⁶ Art. 129–130 rozporządzenia nr 1303/2013.

wydatków publicznych nie później niż w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta¹²⁷. Na cały okres programowania przyjęto zasadę gospodarowania $n+3$, zgodnie z którą Komisja Europejska anuluje każdą część kwoty w ramach programu operacyjnego, która nie została wykorzystana na początkową i roczną płatność zaliczkową oraz płatności okresowe do 31 grudnia trzeciego roku budżetowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie budżetowe w ramach programu operacyjnego, lub w odniesieniu do której wniosek o płatność nie został przesłany do Komisji Europejskiej¹²⁸. Założono, że na potrzeby programowania, a następnie włączenia do budżetu UE, kwota zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej podlega indeksacji o 2% rocznie¹²⁹. Dodatkowo ustalono maksymalny poziom środków przekazywanych z funduszy wspierających spójność na poziomie 2,35% PKB danego państwa członkowskiego. Górny limit stosowany będzie w stosunku rocznym. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE przed 2013 r., a których średni realny wzrost PKB w latach 2008–2010 był niższy niż 1%, górny limit przekazywanych środków wyniesie 2,59%¹³⁰.

W podsumowaniu analizy zarządzania finansowego w poprzedniej i aktualnej perspektywie finansowej należy stwierdzić, że zakres i skomplikowanie reguł oraz zasad zarządzania finansowego środkami pochodzącymi z funduszy UE ulegały modyfikacjom. Przyczyną tego było przede wszystkim usprawnienie funkcjonowania w poszczególnych państwach członkowskich, jak i Komisji Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim. Nowe rozwiązania powstawały w wyniku oceny identyfikowanych nieprawidłowości oraz procesu rozszerzania UE o kolejne kraje członkowskie, a tym samym obejmowania rozwiązaniami krajowej specyfiki prawnej oraz rozwiązań finansowych (poziom budżetowy) poszczególnych państw członkowskich. Kolejne perspektywy wskazywały na większą swobodę w zakresie zasad gospodarowania wieloletniego, przechodząc od zasady $n+2$ do ostatecznie stosowanej $n+3$. Zachowano systemy płatności oparte na płatnościach zaliczkowych, okresowych i końcowych. Poszerzono kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie oceny prawidłowości realizacji planowanych interwencji (przegląd wyników na poziomie zaplanowanych i wykonanych produktów i rezultatów), jak i w obszarze możliwości zawieszania i anulowania przepływów finansowych UE – kraj członkowski w sytuacji zidentyfikowania zagrożenia dla budżetu krajowego lub wspólnotowego. Poprawiono bezpieczeństwo środków publicznych będących w dyspozycji państwa członkowskiego, jednocześnie zwiększając jego odpowiedzialność za przepływy na poziomie krajowym, w tym

¹²⁷ Art. 132 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹²⁸ Art. 136 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹²⁹ Art. 91 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹³⁰ Załącznik VII Metoda alokacji środków do rozporządzenia nr 1303/2013.

rozwiązania instytucjonalne gwarantujące takie bezpieczeństwo. Zaprezentowane mechanizmy w ramach *multilevel governance* pozwalają na systemowe zarządzanie środkami publicznymi na poziomie krajowym i wspólnotowym. Doprowadzają do osiągania większości założonych systemem planistyczno-programowym celów UE, jednak ich skuteczność na poziomie produktowym jest wyraźnie wyższa niż na poziomie zakładanych rezultatów.

2.2.3. Rozliczanie nieprawidłowości i korygowanie wydatków

Po raz pierwszy nieprawidłowość została zdefiniowana w prawie Wspólnoty Europejskiej jako naruszenie prawa wspólnotowego przez podmiot gospodarczy, które doprowadziło lub mogło doprowadzić do powstania szkody w wydatkowej lub dochodowej stronie budżetu UE¹³¹. Po wykryciu nieprawidłowości państwo członkowskie zobowiązane zostało do prowadzenia określonych działań skierowanych wobec sprawców nieprawidłowości, osób uczestniczących w jej popełnieniu, osób, na których ciążył obowiązek zapobiegania ich popełnieniu. Ponadto państwo członkowskie zobowiązane zostało do prowadzenia działań nie dotyczących tego kręgu podmiotów, tj. do powiadomienia Komisji Europejskiej o wykrytych nieprawidłowościach i nałożeniu korekty finansowej. Kolejnymi obowiązkami państwa członkowskiego było odzyskanie kwot wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości oraz nałożenie sankcji, jeżeli wskazanym podmiotom może być przypisana wina.

Zobowiązanie państw członkowskich do zapobiegania nieprawidłowościom, wykrywania ich oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nienależnie zostało określone w art. 325 TFUE. Przepis ten zobowiązuje państwo członkowskie do zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnie naruszających interesy finansowe UE¹³². Postanowienia art. 325 TFUE zostały uszczegółowione w zakresie obowiązków państw członkowskich mających na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom w horyzontalnych i sektorowych przepisach prawa wtórnego. Przepisy horyzontalne zawarte zostały w rozporządzeniach nr 2988/95¹³³ i nr 2185/96¹³⁴, w których zdefiniowano pojęcie nieprawidłowości oraz określono

¹³¹ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995 r.), s. 1.

¹³² Art. 123 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹³³ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995 r.), s. 1.

¹³⁴ Rozporządzenie Rady (Euratom WE) nr 2185/96 z 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.Urz. WE L 292 z 15.11.1996 r.), s. 1.

obowiązki państw członkowskich i Komisji Europejskiej związane z prowadzeniem kontroli, mających na celu ich wykrywanie, odzyskiwanie kwot wydatkowanych nieprawidłowo, i nakładaniem kar administracyjnych. Państwa członkowskie prowadzą działania niezbędne do zapewnienia prawidłowej i rzeczywistej realizacji transakcji związanych z wydatkowaniem środków finansowych budżetu Wspólnoty (Unii) zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi (art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95). Procedury kontroli stosowane w tym celu przez państwa członkowskie podlegają prawu krajowemu tych państw (art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95). Kontrole prowadzone przez państwa członkowskie mają być właściwe dla danego sektora, proporcjonalne do realizowanych celów i nie mogą skutkować nadmiernymi ograniczeniami ekonomicznymi i kosztami administracyjnymi. Autonomia państw członkowskich przysługująca im w ramach prowadzenia postępowań kontrolnych została ograniczona zastrzeżeniem, że przepisy sektorowe mogą ustanowić szczegółowe wymogi dotyczące charakteru, częstotliwości i procedur tych kontroli (art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95).

W okresie finansowania 2014–2020 postępowanie z nieprawidłowościami określone zostało w rozporządzeniu nr 1303/2013, a także w warunkach Umowy Partnerstwa oraz w art. 24 ustawy wdrożeniowej¹³⁵. Wynikające z rozporządzenia nr 1303/2013 obowiązki państwa członkowskiego to m.in.: wykrywanie nieprawidłowości, prowadzenie działań wobec sprawców oraz informowanie Komisji Europejskiej. Art. 24 ustawy wdrożeniowej informuje o sposobach stwierdzania nieprawidłowości występujących w związku z realizacją programów operacyjnych. Regulacja ta jest bardzo istotna i wprowadzenie jej powinno usprawnić proces rozliczania wydatków nieprawidłowo poniesionych, a także wyeliminować występujące w obecnej perspektywie niejasności i wypełnić lukę, która istnieje w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przepis ustawy wdrożeniowej przewiduje możliwość stwierdzenia nieprawidłowości i nałożenia korekty finansowej w każdym czasie. Niewykrycie nieprawidłowości podczas kontroli nie wyklucza możliwości jej stwierdzenia na późniejszym etapie postępowania. Korekta nie musi też wynikać z działań kontrolnych podjętych przez instytucję, która będzie ją nakładać, i może być wynikiem kontroli czy też audytu przeprowadzonego przez inne uprawnione podmioty, np. prezesa Urzędu Zamówień Publicznych lub instytucję audytową¹³⁶. Stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości

¹³⁵ Przepisy sektorowe dotyczące postępowania z nieprawidłowościami w perspektywie finansowej 2014–2020 zawarte zostały w rozporządzeniach nr 1303/13, ustanowiono wymogi, które można scharakteryzować jako trójstopniowy system kontroli. Składają się na niego: (1) kontrole zarządcze wykonywane przez instytucje zarządzające, (2) poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność, których dokonują instytucje certyfikujące, (3) audyt desygnacyjny, wykonywany przez instytucję audytową.

¹³⁶ Art. 24 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

musi być poprzedzone czynnościami wyjaśniającymi, w trakcie których beneficjent powinien mieć możliwość przedstawienia swojej opinii. Przepisy ustawy wdrożeniowej nie określają trybu prowadzenia czynności wyjaśniających, z wyjątkiem sytuacji, w której dojdzie do korygowania nieprawidłowości stwierdzonej przed zatwierdzeniem wniosku o płatność. W tym przypadku odpowiednie zastosowanie znajdzie procedura kontradiktoryjna przewidziana dla postępowania z wynikami kontroli, a więc beneficjent będzie mógł wnieść pisemne zastrzeżenia co do stwierdzonej nieprawidłowości i proponowanej wysokości pomniejszenia wniosku o płatność o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo. Rozwiązanie to jest korzystne dla beneficjenta¹³⁷, gdyż daje mu szansę przedstawienia argumentów, niemniej jednak, zważywszy na to, że dotyczy etapu rozliczania wniosku o płatność, może w znaczący sposób wydłużyć termin refundacji poniesionych wydatków. Może dojść do sytuacji, w której nieprawidłowość została stwierdzona w toku kontroli uprzednio przeprowadzonej przez instytucję, co oznaczałoby, że beneficjent mógłby podwójnie skorzystać z procedury kontradiktoryjnej. Ustawa wdrożeniowa nie wyklucza możliwości wniesienia pisemnych zastrzeżeń, jeśli ustalenie dotyczące nieprawidłowości było już przedmiotem sporu mającego miejsce w trybie prowadzonej kontroli. W zakresie definicji nieprawidłowości indywidualnej lub systemowej ustawa wdrożeniowa odsyła do pojęć określonych w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013. Po raz pierwszy w prawie unijnym w rozporządzeniu podana została definicja nieprawidłowości. W rozporządzeniu nr 1303/2013 nieprawidłowość zdefiniowano jako naruszenie prawa unijnego, krajowego wynikające z działania lub zaniechania działań podmiotu zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet UE poprzez obciążenie nieuzasadnionym wydatkiem. Przepisy rozporządzenia nr 1303/2013 definiują też nieprawidłowość systemową oznaczającą każdą nieprawidłowość, która ma charakter powtarzalny o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji. Nieprawidłowość systemowa jest konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli, w tym polegających na niewprowadzaniu odpowiednich procedur kontroli zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1303/2013 oraz przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Zatem nieprawidłowość występuje wówczas, gdy poważny błąd w systemie realizacji programu może skutkować lub będzie skutkował występowaniem lub zadeklarowaniem do Komisji Europejskiej wydatków nieprawidłowych. Ustawa wdrożeniowa wprowadza definicję korekty finansowej, przez którą rozumie się kwotę, o jaką pomniejsza się współfinansowanie UE dla projektu lub programu operacyjnego w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową. Należy zwrócić uwagę, że definicja ta jest zbieżna z przepisem art. 143 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013,

¹³⁷ Ustawa wdrożeniowa wyklucza możliwość zastosowania procedury administracyjnej na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego – art. 24 ust. 4 ustawy wdrożeniowej.

stwierdzającym, że korekta finansowa polega na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego i jest wymagana w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami pojedynczymi lub systemowymi. Art. 24 ust. 4 ustawy wdrożeniowej określa, że do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości i nałożenia korekty finansowej nie stosuje się przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³⁸, co oznacza, że ustalenie i nałożenie korekty finansowej nie będzie następowało przez wydanie decyzji administracyjnej. Ustawa wdrożeniowa w art. 90 pkt 11 wprowadza analogiczny przepis do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zatem do spraw z zakresu ustalania, nakładania korekt finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020 stosuje się takie same zasady jak w poprzednim okresie programowania. Pozytywnie należy ocenić rozwiązania ustawy wdrożeniowej, które usuwają wątpliwości prawne i wykluczają wprost wydawanie decyzji administracyjnej¹³⁹ w procesie stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości, nakładania korekty finansowej, pomniejszania wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku beneficjenta oraz wtedy, kiedy korekta finansowa wynika bezpośrednio z działania lub zaniechania właściwej instytucji lub organów państwa. Zgodnie z art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej rozliczenie korekty nastąpi pomiędzy państwem członkowskim i Komisją Europejską, a beneficjent nie poniesie konsekwencji. Przepis ten skorelowany został z przepisem dotyczącym odpowiedzialności finansowej instytucji, która dopuściła się uchybień polegających na wypłacie równowartości dofinansowania należnego beneficjentowi lub zwrocie kwoty równej kwocie dofinansowania, która już została wypłacona. Przepis zwalniający z odpowiedzialności beneficjenta znajduje również zastosowanie w sytuacji niewdrożenia do porządku krajowego dyrektyw UE. Beneficjent zostanie zwolniony z odpowiedzialności finansowej wówczas, gdy zostanie to stwierdzone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (w odniesieniu do instytucji zarządzającej) lub instytucję zarządzającą (w odniesieniu do instytucji, którym powierzono zadania). Zgodnie z art. 24 ust. 9 ustawy wdrożeniowej stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej będzie się wiązało z następującymi konsekwencjami i obowiązkami po stronie instytucji zarządzającej lub instytucji, której powierzono realizację tych zadań:

- w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości przed zatwierdzeniem wniosku beneficjenta o płatność nastąpi pomniejszenie wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność, złożonym przez beneficjenta, o kwotę wydatków nieprawidłowo poniesionych;

¹³⁸ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

¹³⁹ Ustawa wdrożeniowa wprowadza przedstawioną procedurę kontrydiktoryjną, która daje beneficjentowi możliwość obrony jego interesów.

- w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości po zatwierdzeniu wniosku beneficjenta o płatność nastąpi:
 - nałożenie korekty finansowej, której konsekwencją będzie pomniejszenie kwoty dofinansowania projektu o kwotę wypłaconego współfinansowania UE odpowiadającego wartości korekty finansowej lub pomniejszenie wydatków ujętych w deklaracji wydatków oraz we wniosku o płatność przekazywanych Komisji Europejskiej o kwotę nieprawidłowości,
 - wszczęcie procedury odzyskiwania od beneficjenta kwoty zgodnie z art. 207 ustawy o finansach publicznych, podlegającej rygorom określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 143 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 wartość korekty finansowej powinna być proporcjonalna do charakteru i wagi nieprawidłowości oraz strat finansowych poniesionych przez fundusze polityki spójności. Nowością jest wprowadzenie przez ustawę wdrożeniową możliwości obniżania korekt finansowych albo wartości wydatków nieprawidłowych, do których stosuje się pomniejszenie wniosku beneficjenta o płatność, jeżeli Komisja Europejska uzna taką możliwość, lub na warunkach określonych w rozporządzeniu ministra do spraw rozwoju regionalnego. Tym samym w nowej perspektywie finansowej zwiększona została ranga stosowanych w okresie programowania 2007–2013 taryfikatorów określających stawki procentowe za dany typ naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, które do tej pory miały co najwyżej status wytycznych¹⁴⁰. Stawki podane w taryfikatorach krajowych odzwierciedlały stawki ustalone w dokumentach wydawanych przez Komisję Europejską. Najnowszy dokument Komisji Europejskiej określający stawki korekt za naruszenia w obszarze zamówień publicznych został wydany w formie decyzji 19 grudnia 2013 r.¹⁴¹. Decyzje Komisji Europejskiej nie wiążą formalnie państw członkowskich, są jednak stosowane przez służby KE np. w toku audytów i stanowią podstawę oceny prawidłowości działań podejmowanych przez instytucje zarządzające oraz rzutują na ocenę skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli. Dlatego też możliwość przyjęcia mniej restrykcyjnego podejścia jest bardzo ograniczona i w konsekwencji dokumenty krajowe odpowiadają stawkom korekt określonych przez Komisję Europejską. Ustawa wdrożeniowa stanowi, że przy opracowywaniu

¹⁴⁰ Wytyczne w zakresie sposobu korygowania wydatków nieprawidłowo poniesionych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013.

¹⁴¹ Decyzja Komisji C(2013) 9527 z 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych, dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, Bruksela, 19.12.2013, C(2013) 9527 final.

warunków obniżania korekt musi być brane pod uwagę stanowisko Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), a w szczególności art. 280 ust. 2 oraz art. 10, zobowiązały państwa członkowskie do podjęcia takich samych działań w walce z oszustami godzącymi w interesy finansowe UE, jakie stosują w walce z oszustami godzącymi w ich własne interesy finansowe. Pojęcie oszustwa zostało zdefiniowane w Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 1995 r., w odniesieniu zarówno do wydatków, jak i przychodów budżetu UE. Wywiązanie się Polski z zobowiązań traktatowych było możliwe dzięki nowelizacji przepisów kodeksu karnego i kodeksu karnego skarbowego. Nowelizacja kodeksu karnego skarbowego polegała na zmianie definicji pojęcia należności publicznoprawnej przedstawionej w art. 53 § 26a¹⁴². Po zmianie definicją objęto także należności stanowiące przychód budżetu ogólnego UE, budżetu zarządzanego przez UE lub w jej imieniu. Dokonane zostały również niezbędne korekty Kodeksu karnego, tj. nowelizacja dotyczyła art. 112 Kodeksu karnego¹⁴³. Wskazano na możliwość rozszerzenia polskiej jurysdykcji w sprawach karnych na czyny popełnione poza granicami kraju, z których sprawcy odnieśli korzyść majątkową na terytorium Polski.

2.3. Obowiązki Komisji Europejskiej w procesie zarządzania środkami UE

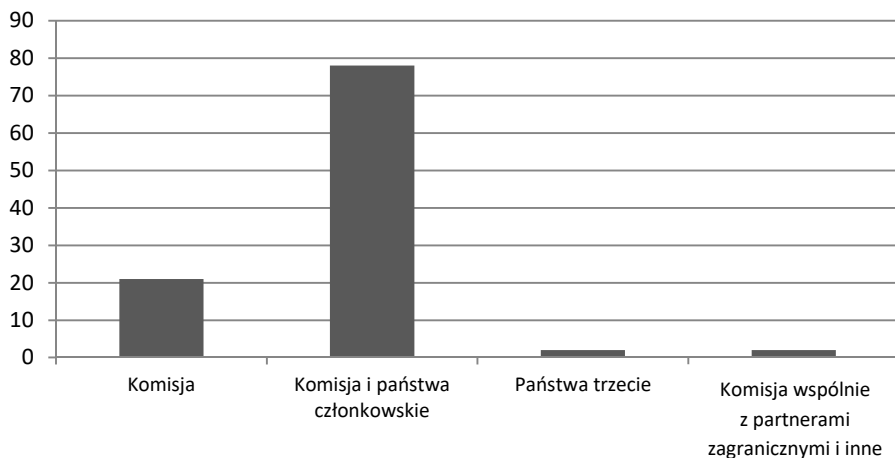
2.3.1. Działalność kontrolna Komisji Europejskiej w zakresie środków UE

Zakres zadań systemu instytucjonalnego ustanowionego do celów wdrażania polityki spójności wskazuje, że główny ciężar zadań implementacyjnych należy do państw członkowskich. Instytucjami, które w najistotniejszym zakresie zostały włączone w proces kontroli polityki spójności, są Komisja Europejska i Europejski Trybunał Obrachunkowy. Odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie budżetu UE spoczywa na Komisji Europejskiej. W praktyce większa część funduszy unijnych (ok. 80%) jest wydawana w ramach zarządzania dzielonego, w którym upoważnione instytucje poszczególnych państw członkowskich odpowiadają za wdrażanie programów. Odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE to traktatowy obowiązek Komisji Europejskiej (rys. 16).

¹⁴² Ustawa z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2016 r., poz. 2135).

¹⁴³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r., poz. 1137).

Rysunek 16. Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie środkami UE z przeznaczeniem na politykę spójności



Źródło: opracowano na podstawie dokumentu roboczego Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego dotyczącego schematu zarządzania dzielonego.

Do zadań Komisji Europejskiej należy zapewnienie, aby państwa członkowskie wywiązywały się z nałożonych na nie obowiązków (art. 124 rozporządzenia nr 1303/2013). W tym celu Komisja Europejska prowadzi działania, które obejmują postępowanie kontrolne sprawdzające legalność dokonywania wydatków z ustanowionymi w tym względzie wymogami prawa. Działania podejmowane przez Komisję mają na celu ustalenie, czy zasady wydatkowania środków finansowych zostały naruszone przez państwa członkowskie lub przez ich beneficjentów. Komisja realizuje powyższe działania na podstawie przepisów horyzontalnych, które stanowią podstawę do prowadzenia dochodzeń administracyjnych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)¹⁴⁴. Organy unijne stwarzają jednolite ramy prawne oraz nadzorują podział i wykorzystanie środków na realizację wspólnie uzgodnionych programów operacyjnych. Nie narzucają państwom członkowskim konkretnych rozwiązań w zakresie krajowego prawodawstwa ani sposobu organizacji przepływu środków funduszy strukturalnych¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 września 2013 r. w sprawie dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/1999 z 25 maja 1999 r. oraz rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 z 25 maja 1999 r. (Dz.Urz. UE L 248/1 18.09.2013).

¹⁴⁵ Chojna-Duch E., *Finansowanie polityki rozwoju w prawie polskim – aktualne zasady i procedury*, Kontrola Państwowa, 2007, nr 2, s. 25–37.

W Polsce wykorzystanie funduszy UE ustalono w odrębnej regulacji prawnej¹⁴⁶, jednak w większości państw UE nie tworzy się tego rodzaju krajowej legislacji. Podstawą działania są zasady ogólne określone w prawodawstwie unijnym. Komisja Europejska wymaga, aby państwa członkowskie posiadały sprawnie funkcjonujące systemy zarządzania i kontroli środków unijnych¹⁴⁷. W tym celu przeprowadza kontrole na miejscu oraz kontrole wrywkowe dotyczące operacji finansowych z funduszy oraz systemów zarządzania i kontroli. Ponadto Komisja przeprowadza regularne przeglądy działania systemów zarządzania i kontroli. Komisja Europejska lub upoważnione zewnętrzne firmy audytowe prowadzą postępowania kontrolne w obszarze wybranych programów operacyjnych, wybierając w zależności od zakresu kontroli instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające oraz instytucje wspólne, tj. instytucję płatniczą.

Zakres kontroli Komisji obejmuje badanie odpisów pod kątem zgodności z prawem unijnym, następnie skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, zapewnienie legalności i prawidłowości przedmiotowych operacji oraz prawidłowości wydatków do sfinansowania zadeklarowanych Komisji Europejskiej. Kontroli poddawane są też procedury wyboru i zatwierdzania projektów, procedury raportowania o nieprawidłowościach, zasady zgodności przeprowadzania zamówień publicznych, wytyczne przekazywane do instytucji pośredniczących oraz beneficjentów wypełniania wymogów w zakresie promocji. Kontrole te mają na celu wskazanie ewentualnych braków i niedociągnięć. Przykładowo audytorzy Komisji Europejskiej w przypadku programów regionalnych wdrażanych w perspektywie finansowej 2007–2013 uznali, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) i wskazują na wystarczający poziom pewności, że nieprawidłowości są wykrywane. Jednakże niektóre elementy tych systemów nie spełniały kryteriów zgodności, częstotliwości i szczegółowości określonych we wspomnianych rozporządzeniach¹⁴⁸. Zostały sformułowane zalecenia m.in. przejrzystości procedur wyboru projektów, ograniczonych

¹⁴⁶ Ustawa o zasadach wdrażania polityki rozwoju obowiązująca w latach 2014–2020 oraz ustawa o finansach publicznych (cyt. wyżej).

¹⁴⁷ W kolejnych perspektywach zasady te zostały określone w art. 38 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.Urz. L 161 z 26.06.1999 r. ze zm.), a następnie w art. 72 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z 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.Urz. L 210 z 31.07.2006 r.), oraz w art. 72 rozporządzenia nr 1303/2013 w perspektywie finansowej 2014–2020.

¹⁴⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium w sprawie audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2015 r.

możliwości lub braku możliwości odwoływania się wnioskodawców od wyników wyboru projektów, funkcjonalności systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej 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 też celowego oszustwa. Kwalifikowalność wydatków określonych w budżecie jest weryfikowana przez Komisję Europejską – 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 zostały do składania Komisji Europejskiej sprawozdań dotyczących umorzeń lub odzyskania unijnych środków oraz o kwotach podlegających odzyskaniu. Przykładowo korekty finansowe¹⁴⁹ wynikające z kontroli przeprowadzanych przez Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy we wszystkich państwach członkowskich wynosiły w 2015 r. w ramach Funduszu Spójności 93 mln euro, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 262 mln euro, Europejskiego Funduszu Społecznego – 165 mln euro¹⁵⁰.

W okresie programowania finansowego 2014–2020 zadaniem Komisji jest monitorowanie postępów w osiąganiu celów UE oraz zadań dotyczących poszczególnych funduszy określonych w traktatach. Zgodnie z art. 53 rozporządzenia nr 1303/2013 państwa członkowskie zobowiązane zostały do składania Komisji sprawozdań z postępów w zakresie wdrażania Umowy Partnerstwa. Na podstawie tych sprawozdań Komisja będzie przygotowywać sprawozdanie strategiczne w sprawie postępów w 2017 r. i 2019 r. Sprawozdania te powinny być przedmiotem debaty Rady Europejskiej. Sprawozdawczość ma na celu zapewnienie regularnej strategicznej debaty politycznej na temat wkładu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w realizację strategii Europa 2020, a także w celu poprawy prawidłowości i efektywności wydatków, a tym samym skuteczności polityki spójności.

Komisja Europejska zobowiązana została, począwszy od 2018 r., do zamieszczania co 2 lata w swoim rocznym sprawozdaniu informacji o postępach dotyczących wkładu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w realizację unijnej strategii Europa 2020.

(art. 99 ust. 5 rozporządzenia finansowego) (SWD(2016) 170 final), Bruksela, 15.09.2015 r. COM(2015) 441 final.

¹⁴⁹ Stosowane są po wykryciu indywidualnych bądź systemowych nieprawidłowości. Polegają na anulowaniu całości lub części wkładu UE, który może być ponownie wykorzystany po konsultacjach z Komisją w ramach innego projektu.

¹⁵⁰ Roczne sprawozdania finansowe Komisji Europejskiej za 2015 r.

2.3.2. Audyty prowadzone przez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej

Audyty dotyczące wydatkowania środków z budżetu UE finansujących politykę spójności prowadzone były głównie przez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej właściwe w sprawach polityki spójności, polityki społecznej i polityki ochrony środowiska, tj. przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO), Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans (DG EMPL) i Dyрекcję Generalną ds. Ochrony Środowiska (DG ENVI). Zasady prowadzenia przez Komisję audytów w państwach członkowskich nie zostały szczegółowo uregulowane. Z opublikowanych przepisów wynika, że audyty prowadzone są na podstawie przyjętej przez Komisję strategii audytu, a ich celem jest weryfikacja skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli. Audyty te obejmują realizację projektów ujętych w programach operacyjnych i dokonywane są w dwóch formach: poprzez badanie dokumentacji dostarczonej przez państwo członkowskie (audyty dokumentacji) oraz poprzez wizytację w państwach członkowskich (audyty na miejscu). Audyty na miejscu prowadzone są za powiadomieniem państwa członkowskiego z wyprzedzeniem, co najmniej 10 dni roboczych, a w pilnych przypadkach mogą być prowadzone bez powiadomienia. Audyty prowadzone są przez urzędników Komisji lub przez osoby upoważnione przez nią, a w czynnościach tych mogą uczestniczyć urzędnicy państwa członkowskiego i inne upoważnione osoby. W toku audytów urzędnicy i przedstawiciele Komisji mają dostęp do ksiąg i wszelkich innych dokumentów dotyczących wydatków finansowanych z funduszy unijnych. W ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) odmowa współpracy państwa członkowskiego z Komisją, gdy ta zmierza do poznania krajowych praktyk administracyjnych w celu weryfikacji ich zgodności z wymogami prawa unijnego, stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy (art. 4 TUE). ETO podkreśla znaczenie obowiązku ciążącego na państwach członkowskich w zakresie udostępniania Komisji rzetelnych i niewprowadzających w błąd informacji. Przysługujące Komisji uprawnienia do prowadzenia audytów nie naruszają przepisów prawa krajowego, jeżeli zastrzega ono wykonywanie niektórych czynności przez wyznaczone w tym celu organy krajowe. Przedstawiciele Komisji nie uczestniczą w rewizjach domowych ani też przesłuchaniach osób, lecz mają dostęp do uzyskanych w ten sposób danych (art. 75 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/13). W sytuacji, gdy audytorzy Komisji nie mogą uzyskać potrzebnych danych, korzystają z przyznanego im prawa dostępu do dokumentacji związanej z wydatkami projektu. Komisja w tej sprawie zwraca się o pomoc w uzyskaniu wymaganych informacji do władz krajowych. W toku czynności audytowych Komisja powinna uwzględniać wyniki kontroli

przeprowadzanych przez państwa członkowskie (art. 3 cyt. rozporządzenia 2185/96). Podobnie orzekł ETO: Komisja może polegać na ustaleniach dokonanych przez państwo członkowskie w wyniku przeprowadzenia kontroli przestrzegania przez beneficjenta zasad wydatkowania środków z budżetu UE. ETO uznał, że zobowiązania Komisji do przeprowadzania wspólnego postępowania podważałoby zasady współpracy ze służbami krajowymi i zasadę prawidłowej administracji. Ponadto Komisja zobowiązana jest zapewnić, aby w tym samym czasie w odniesieniu do tych samych okoliczności i tych samych podmiotów nie były prowadzone postępowania na podstawie przepisów horyzontalnych i sektorowych (dochodzenia administracyjne OLAF i audyty dykcji generalnych Komisji). Komisja współpracuje z krajowymi instytucjami audytowymi w celu koordynowania ich planów i metodologii audytów oraz dokonuje niezwłocznej wymiany wyników przeprowadzonych audytów systemów zarządzania i kontroli w celu możliwie najlepszego wykorzystania zasobów i uniknięcia nieuzasadnionego powielania prac (art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/13).

Uprawnienia Komisji w zakresie kontroli i audytów obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 określone zostały w tytule VIII „Zarządzanie i kontrola”, w rozdziale II i art. 75 rozporządzenia nr 1303/2013. W okresie programowania 2014–2020 ustanowione zostało nowe rozwiązanie, które upoważnia Komisję do uznawania ustaleń i ocen zawieranych w rocznej opinii audytowej krajowej instytucji audytowej, jeżeli opinia ta dotyczy programów operacyjnych. Komisja, ustalając własną strategię audytu, może stwierdzić, że w odniesieniu do określonych programów operacyjnych będzie uwzględniała oceny zawarte w rocznych opiniach audytowych wydawanych przez krajową instytucję audytową. W takim przypadku przeprowadza audyty wówczas, gdy uzyska dowody wskazujące na braki w systemie zarządzania i kontroli, które wpływają na wydatki poświęcone Komisji, jeżeli w opinii audytowej nie zawarto zastrzeżeń w odniesieniu do tych braków (art. 75 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/13). Po zakończeniu czynności audytowych opracowywany jest raport określający dokonane ustalenia, w którym zawierane są rekomendacje odnoszące się do zalecanych usprawnień, a także wskazywane są działania, które Komisja zamierza podjąć w związku z ustaleniami dokonanymi podczas audytu. Mogą one dotyczyć m.in. zastosowania instrumentów o charakterze nadzorczym stanowiących uprawnienia Komisji na podstawie przepisów sektorowych, np. zawieszenia dokonania płatności okresowej. Niezależnie od prowadzenia własnych badań audytowych Komisja może zażądać od państwa członkowskiego przeprowadzenia audytu na miejscu w celu weryfikacji skuteczności funkcjonowania systemów lub prawidłowości transakcji, a urzędnicy Komisji lub jej upoważnieni przedstawiciele mogą w tych czynnościach uczestniczyć (art. 75 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/13).

Działania podejmowane przez Komisję w związku z wykryciem nieprawidłowości lub wady systemu zarządzania i kontroli, mogącej prowadzić do powstania nieprawidłowości, można przedstawić w aspekcie podmiotowym poprzez charakterystykę działań podejmowanych przez dyrekcje generalne Komisji i przez OLAF. Na szczególną uwagę zasługują działania prowadzone przez dyrekcje generalne Komisji, ponieważ dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF są finalizowane wraz z przedstawieniem władzom krajowym raportów końcowych i od tego momentu do władz należy podejmowanie decyzji co do dalszego sposobu postępowania w sprawach. Nieprawidłowości oraz wady systemu zarządzania i kontroli ujawniane są nie tylko w toku kontroli prowadzonych przez Komisję, lecz także w toku innych czynności, np. działań służb finansowych Komisji zmierzających do dokonania refundacji płatności okresowej czy też analiz rocznej opinii krajowej instytucji audytowej. W przypadku ujawnienia poważnej nieprawidłowości lub poważnej wady systemu zarządzania i kontroli Komisja ma do dyspozycji trzy instrumenty: jeżeli płatność okresowa nie została jeszcze zrealizowana na rzecz państwa członkowskiego, może wstrzymać bieg jej terminu lub zawiesić jej dokonanie, natomiast gdy płatność została już dokonana, może nałożyć korektę finansową.

Komisja na podstawie dostępnych informacji, w tym na temat desygnaacji podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie i kontrolę, dokumentów przedstawianych corocznie zgodnie z art. 59 ust. 2 rozporządzenia finansowego przez desygnowane podmioty, sprawozdań z kontroli, rocznych sprawozdań z wdrażania oraz na podstawie audytów przeprowadzanych przez podmioty krajowe i unijne, sprawdza, czy państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli zgodnie z art. 72 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz że systemy te funkcjonują skutecznie w okresie wdrażania programów. Urzędnicy lub uprawnieni przedstawiciele Komisji mogą przeprowadzać audyty lub kontrole na miejscu pod warunkiem dokonania powiadomienia właściwej instytucji krajowej z wyprzedzeniem 12 dni roboczych. Komisja przestrzega zasady proporcjonalności poprzez uwzględnienie potrzeby uniknięcia nieuzasadnionego powielania audytów lub kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie, poziomu ryzyka dla budżetu UE i potrzeby zminimalizowania obciążeń administracyjnych dla beneficjentów zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Zakres takich audytów lub kontroli może obejmować w szczególności weryfikację skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w ramach programu lub jego części oraz ocenę należytego zarządzania finansami w odniesieniu do operacji czy programów. W audytach i kontrolach mogą uczestniczyć urzędnicy lub upoważnieni przedstawiciele państwa członkowskiego. Przeprowadzający audyty lub kontrole na miejscu mają dostęp do wszystkich niezbędnych zapisów, dokumentów i danych, niezależnie od formy, w jakiej są one przechowywane, odnoszących się do

operacji wspieranych ze środków UE lub do systemów zarządzania i kontroli. Państwa członkowskie przekazują Komisji na jej wniosek kopie takich zapisów, dokumentów i danych.

Komisja może zażądać od państwa członkowskiego, aby podjęło działania niezbędne do zapewnienia skutecznego funkcjonowania jego systemów zarządzania i kontroli lub prawidłowości wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy¹⁵¹.

2.4. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w procesie zwalczania korupcji środków UE

2.4.1. Organizacja i zadania OLAF

Zwalczanie korupcji i nadużyć finansowych należy do kompetencji wyznaczonych organów w państwach członkowskich. Państwa członkowskie UE mają do dyspozycji instrumenty prawne i instytucje umożliwiające zapobieganie korupcji i nadużyciom finansowym oraz ich zwalczanie. Państwa członkowskie zarządzają ok. 80% funduszy unijnych, odpowiadają również za prowadzenie dochodzeń i ściganie przypadków korupcji i nadużyć finansowych dotyczących budżetu UE. Za pośrednictwem OLAF (European Anti-Fraud Office) UE wspiera państwa członkowskie w prowadzeniu takich dochodzeń. OLAF jest niezależną jednostką dochodzeniową – wchodzącą w skład struktury Komisji Europejskiej. Utworzony został na podstawie decyzji Komisji nr 352/1999 z 28 kwietnia 1999 r.¹⁵². Podstawą funkcjonowania OLAF jest art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), aktualnie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Urząd ten przejął umocowania dochodzeniowe przekazane Komisji przez ustawodawstwo unijne oraz porozumienia z państwami trzecimi. Przedmiotowo mandat OLAF rozciąga się na wszelkie dochody i wydatki UE. Dotyczy to budżetu ogólnego, budżetu administrowanego przez poszczególne kraje lub w ich imieniu oraz funduszy niepokrywanych przez budżet, ale zarządzanych autonomicznie przez

¹⁵¹ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013, nr 1303/2013, nr 1304/2013, nr 1299/2013, nr 1300/2013, nr 1302/2013, nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011.

¹⁵² Decyzja Komisji nr 352/1999 z 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), (Dz.U. WE 1999 L 136 z 31.05.1999 r.).

agencje Wspólnoty. Do kompetencji OLAF należy również ochrona innych, nie-finansowych interesów UE oraz podejmowanie działań mających na celu ochronę tych interesów przed uchybieniami, które mogą prowadzić do wszczęcia postępowań administracyjnych lub karnych.

Celem OLAF jest ochrona interesów finansowych i dobrego imienia UE, jej obywateli. Założenie to jest osiąganę przez:

- wykrywanie defraudacji, korupcji i innej nielegalnej działalności uderzającej w wyżej wymienione interesy, włączając w to złe zarządzanie urzędami wewnątrz UE,
- współpracę z krajowymi organami w UE w ich walce z nadużyciami,
- prewencję, wzmocnienie instrumentów prawnych oraz działania zapobiegające jako narzędzia mające na celu utrudnianie dokonywania nadużyć, jednocześnie wpływając na poprawę zaufania opinii publicznej do projektów wykonywanych w UE.

Zasady prowadzenia przez OLAF dochodzeń administracyjnych zostały określone w przepisach rozporządzeń nr 2988/95¹⁵³ i 2185/96¹⁵⁴ odnoszących się do działań prowadzonych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych UE, w decyzji Komisji 1999/352 ustanawiającej OLAF, a także w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego Rady z 11 września 2013 r. (UE, Euratom) nr 883/2013 w sprawie dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/1999 z 25 maja 1999 r. oraz rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 z 25 maja 1999 r. Rozporządzenie nr 883/2013 wyznacza zasady prowadzenia postępowań przez OLAF. Biorąc pod uwagę, że OLAF wykonuje uprawnienia dochodzeniowe przyznane Komisji na mocy przepisów unijnych, kompetencje przysługujące w tym zakresie Komisji należy traktować jako odnoszące się do OLAF (art. 1 ust. 1 cyt. rozporządzenia nr 883/2013). Uprawnienia OLAF dotyczą prowadzenia dochodzeń w sprawach nadużyć finansowych, korupcji i wszelkich innych nieprawidłowości finansowych naruszających interesy UE. Decyzja Komisji Europejskiej ustanawiająca OLAF zawiera procedury wszczynania, prowadzenia i kończenia dochodzeń, a także przepływ informacji.

Działania OLAF obejmują wykrywanie oszustw, sprzeniewierzeń subsydiów i uchyłania się od zobowiązań podatkowych, które mają bezpośredni skutek dla

¹⁵³ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995 r.).

¹⁵⁴ Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z 11.11.1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.Urz. WE L 292 z 15.11.1996 r.).

budżetu UE, oraz zwalczanie korupcji i wszelkiej nielegalnej działalności, która godzi w interesy UE. OLAF jest jednostką organizacyjną Komisji Europejskiej, której zadaniem jest prowadzenie dochodzeń administracyjnych (art. 6 ust. 1 decyzji Komisji nr 2013/478/UE¹⁵⁵). Dochodzenia administracyjne to inspekcje, kontrole i inne środki podejmowane przez OLAF, które zmierzają do ochrony interesów finansowych UE, a w razie potrzeby do stwierdzenia nieprawidłowego charakteru kontrolowanej działalności (art. 2 cyt. rozporządzenia nr 1073/99). Dochodzenia OLAF prowadzone są w celu badania faktów związanych z działalnością zawodową urzędników i innych pracowników UE, wskazujących na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, karnego lub innego równoważnego postępowania (art. 1 akapit 3 rozporządzenia nr 1073/99). Czynności prowadzone w ramach dochodzeń administracyjnych zmierzają do wykrywania poważnych lub ponadnarodowych nieprawidłowości lub tych, które mogą dotyczyć podmiotów gospodarczych działających w kilku państwach członkowskich (art. 2 rozporządzenia nr 2185/96).

Na czele OLAF stoi dyrektor generalny mianowany na pięć lat przez Komisję Europejską po konsultacjach z Parlamentem Europejskim i Radą Europejską. Dyrektor Urzędu pełni swoje funkcje dochodzeniowe w sposób niezależny, bez konieczności konsultacji z instytucjami unijnymi i rządami państw członkowskich. OLAF posiada niezależny budżet i administrację. Do kompetencji dyrektora OLAF należy podjęcie decyzji o wszczęciu, przeprowadzeniu i zakończeniu dochodzenia. Służby dochodzeniowe OLAF działają pod jego kierownictwem, z jego upoważnienia i pod jego kontrolą. Dodatkowym gwarantem niezależności OLAF jest Komitet Nadzoru sprawujący bieżącą kontrolę nad działalnością dochodzeniową, która to kontrola nie może jednak oddziaływać na dochodzenia będące w toku. OLAF w wykonywaniu zadań dochodzeniowych działa niezależnie od Komisji i od innych instytucji unijnych, co gwarantuje Komitet Nadzoru¹⁵⁶, jak i status dyrektora generalnego OLAF¹⁵⁷. Dyrektor generalny OLAF nie może zajmować stanowiska w państwach członkowskich i innych organach UE.

Główne uprawnienia OLAF określone zostały przez Komisję Europejską w decyzji ustanawiającej Urząd. Do uprawnień OLAF należą:

- prowadzenie wewnętrznych i zewnętrznych dochodzeń administracyjnych na podstawie przepisów prawa unijnego, przy czym podejmowane działania

¹⁵⁵ Decyzja Komisji z 28 kwietnia 1999 r. ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (notyfikowana jako dokument nr SEC (1999) 802) (1999/352/WE, EWWs, Euratom) (Dz.Urz. UE L 136 z 31.05.1999 r.). Zmieniona decyzją nr 2013/478/UE Komisji z 27.09.2013 r. zmieniającą decyzję nr 1999/352/WE EWWs, Euratom ustanawiającą OLAF.

¹⁵⁶ Art. 11 rozporządzenia nr 883/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) z 11.09.2013 r.

¹⁵⁷ Art. 12 rozporządzenia nr 883/2013.

kontrolne w państwach członkowskich odbywają się w ramach uregulowań krajowych,

- udzielanie Komisji wsparcia we współpracy z państwami członkowskimi w dziedzinie walki z korupcją i nieprawidłowościami,
- prowadzenie działań operacyjnych Komisji związanych ze zwalczaniem nadużyć finansowych poprzez rozwijanie niezbędnej infrastruktury, udzielanie wsparcia operacyjnego i technicznego na rzecz instytucji, organów i urzędów krajów członkowskich,
- gromadzenie i analizowanie informacji na temat wszelkich nieprawidłowości finansowych,
- utrzymywanie stałego kontaktu ze służbami policyjnymi i organami sądowymi państw członkowskich,
- przygotowywanie propozycji legislacyjnych Komisji i rozwijanie koncepcji przeciwdziałania korupcji,
- reprezentowanie Komisji w procesie przeciwdziałania korupcji, oszustwom i innym działaniom na szkodę interesów finansowych UE.

Art. 2 ust. 1 decyzji Komisji nr 2013/478/UE określa, że dochodzenia prowadzone przez OLAF mają charakter administracyjny. Na administracyjny charakter postępowań OLAF wskazuje również zakres jego zadań, obejmujący typowe uprawnienia kontrolne, a także usytuowanie tego urzędu w strukturze Komisji, która nie ma kompetencji do prowadzenia działań o charakterze karnym. OLAF w wykonywaniu funkcji dochodzeniowych działa niezależnie zarówno od Komisji, jak i innych instytucji UE¹⁵⁸. Niezależność OLAF ma gwarantować Komitet Nadzoru składający się z pięciu niezależnych osób pochodzących z państw członkowskich mianowanych za wspólnym porozumieniem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji¹⁵⁹. Dyrektor generalny OLAF corocznie przesyła Komitetowi Nadzoru program działalności, zapewnia przekazywanie informacji o działalności Urzędu, prowadzonych dochodzeniach administracyjnych, ich wynikach i podejmowanych w ich następstwie działaniach, a jeżeli dochodzenia te trwają dłużej niż dziewięć miesięcy, informuje Komitet o powodach niezakończenia postępowań w powyższym terminie. Niezależność OLAF gwarantuje status dyrektora generalnego OLAF, który mianowany jest przez Komisję na pięcioletnią kadencję po uzgodnieniu z Komitetem Nadzoru, Parlamentem Europejskim i Radą. Kadencja ta może być jednokrotnie odnowiona. W związku z prowadzeniem dochodzeń administracyjnych dyrektor generalny OLAF zobowiązany został do zachowania niezależności od rządów państw członkowskich, organów UE. Status organizacyjny OLAF był przedmiotem licznych komentarzy. Kwestionowano jego zdolność do

¹⁵⁸ Art. 3 decyzji Komisji nr 1999/352.

¹⁵⁹ Art. 35 rozporządzenia nr 883/2013.

skutecznego prowadzenia dochodzeń administracyjnych w obrębie Komisji¹⁶⁰. Stanowiska tego nie podzielił Europejski Trybunał Obrachunkowy ani też Parlament Europejski¹⁶¹, twierdząc, że usytuowanie OLAF nie wpływa negatywnie na wykonywanie powierzonych mu funkcji. Status OLAF jest krytykowany ze względu na ograniczone możliwości sprawowania kontroli nad jego działalnością przez instytucje Unii, wynikające z jego usytuowania w strukturze Komisji. Zarzuty o braku kontroli nad działalnością OLAF odpierane są wskazaniem, że jego gwarantem jest Komitet Nadzoru¹⁶².

Pracownicy OLAF działają jako przedstawiciele Komisji i podlegają jej wewnętrznej procedurze i jurysdykcji. Niemniej, ze względu na działalność operacyjną, pracownicy OLAF zachowują niezależność organu dochodzeniowego. Rozpoczęcie, prowadzenie oraz zakończenie dochodzenia należy do wyłącznej kompetencji dyrektora generalnego Urzędu. Pracownicy OLAF prowadzą sprawy według wytycznych dyrektora generalnego, za pośrednictwem jego przedstawicieli i podlegają jego kontroli. Dyrektor generalny informuje Komisję Nadzorującą o toczących się dochodzeniach, ich rezultatach i innej działalności związanej z jego działalnością. W przypadku, kiedy dochodzenie toczy się przez okres dłuższy niż 9 miesięcy, Komisja powinna zostać poinformowana o przyczynach i planowanej dacie ukończenia śledztwa. Komisja jest również informowana o braku odpowiedzi na rekomendacje ze strony OLAF oraz o konieczności przekazania informacji instytucjom wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. W celu monitorowania realizacji zadań powierzonych OLAF został stworzony specjalny Komitet Nadzoru. Składa się on z pięciu niezależnych ekspertów mianowanych za zgodą Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady na trzy lata z możliwością jednorazowego odnowienia kadencji. OLAF przekazuje Komitetowi informacje o swoich działaniach dochodzeniowych i ich wynikach. Komitet Nadzoru nie może wpływać na prowadzone postępowania, zobowiązany bowiem został do poszanowania niezależności OLAF. Komitet sporządza opinie, które dostarcza dyrektorowi OLAF oraz unijnym instytucjom.

Działania OLAF są prowadzone zgodnie z takimi zasadami jak:

- zasada legalności i spójności – oznacza, że wszystkie czynności muszą być prowadzone z zachowaniem przepisów prawa, najwyższych standardów etycznych określonych w Kodeksie Postępowania Komisji i Kodeksie

¹⁶⁰ Gray S., *Tackling fraud and mismanagement in the European Union*, Centre for European Reform. Working Paper, s. 21.

¹⁶¹ Sprawozdanie Specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 1/2005.

¹⁶² Srebro B., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, [w] A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 112–113.

Właściwego Postępowania Administracyjnego (Code of Good Administrative Behaviour);

- zasada proporcjonalności – wskazuje, że przy wypełnianiu swoich zadań pracownicy OLAF muszą rozważyć skalę ryzyka, prawa innych podmiotów, całociowy interes i misję UE, jak również ograniczenia środków i narzędzi;
- zasada niezależności – informuje, że działania operacyjne i dochodzeniowe powinny być prowadzone z wyłączeniem potencjalnego konfliktu interesów, który może się ujawnić w trakcie prowadzenia śledztw. Zgodnie z art. 11a Przepisów Pracowniczych (Staff Regulations) pracownik OLAF podczas wykonywania obowiązków nie może doprowadzić do sytuacji, która w sposób pośredni lub bezpośredni może wpłynąć na jego interes prywatny (w szczególności interes rodzinny lub finansowy) i która może kolidować z zachowaniem jego niezależności i bezstronności. Podczas wykonywania obowiązków pracownicy OLAF zbierają zarówno dowody obciążające, jak i oczyszczające stronę postępowania;
- zasada prowadzenia spraw w rozsądnym terminie – pracownicy OLAF są zobowiązani do prowadzenia śledztw i działań operacyjnych bez przerwy, w rozsądnym czasie, biorąc pod uwagę złożoność sprawy, podział zadań między organami UE a organami danego kraju i wszystkimi innymi, mającymi znaczenie okolicznościami;
- zasada autorytetu – każdy z członków personelu OLAF powinien mieć odpowiednie uprawnienia. Przy wykonywaniu zadań pracownicy muszą posługiwać się dokumentem wskazującym ich tożsamość i zajmowane stanowisko. Przy każdej interwencji muszą również przedstawić upoważnienie wskazujące na przedmiot dochodzenia;
- zasada zachowania immunitetu – dochodzenia wewnętrzne są prowadzone z zachowaniem m.in. Protokołu dot. Przywilejów, Immunitetów i Praw Pracowniczych Wspólnoty Europejskiej (EC Protocol on Privileges and Immunities and the Staff Regulations). W relacjach z władzami danego kraju powyższy dokument określa, że każdy organ UE przekaze swój immunitet wówczas, gdy uzna, że uczynienie tego nie stoi w sprzeczności z interesami UE;
- zasada zachowania tajemnicy służbowej – na podstawie art. 287 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i art. 17 Przepisów Pracowniczych, art. 8 regulacji EC nr 1073/99, art. 8 regulacji (EC, Euratom) nr 2185/96 i in. – informacje uzyskane podczas śledztw lub działań operacyjnych są przedmiotem tajemnicy służbowej. Informacje te mogą być udostępniane osobie lub odpowiedniemu organowi, których obowiązki wymagają uzyskania tych informacji, a ich wykorzystanie jest ograniczone do przeciwdziałania nadużyciom, korupcji i innej nielegalnej działalności.

2.4.2. Dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF

OLAF rozpoczyna swoją działalność śledczą po otrzymaniu informacji od państw członkowskich, Komisji Europejskiej, podmiotów gospodarczych, instytucji oraz obywateli UE. Procedury dochodzenia obejmują trzy istotne etapy. Etap pierwszy obejmuje: ogólną ocenę sprawy zawierającą opis sytuacji, weryfikację zarzutów, sprawdzenie wiarygodności źródła, propozycję działań w ramach kompetencji OLAF, ocenę ważności i skutków finansowych oraz propozycję zakresu działań. Pierwszy etap kończy się przedstawieniem raportu zawierającego ww. elementy dyrektorowi generalnemu OLAF, który w przypadku wystarczająco poważnych podejrzeń decyduje o wszczęciu postępowania. Decyzja ta musi być podjęta w czasie nie dłuższym niż dwa miesiące od otrzymania wniosku. Podmiot zgłaszający wniosek zostaje powiadomiony przez OLAF o decyzji.

Kolejnym etapem jest właściwe dochodzenie, które trwa ok. 12 miesięcy. Podczas tego etapu pracownicy OLAF gromadzą niezbędne dla sprawy dowody, aby następnie w postaci raportu przekazać je dyrektorowi. Na podstawie wyników zakończonego dochodzenia szef OLAF podejmuje decyzję o przekazaniu sprawy do właściwych organów sądowniczych. OLAF nie jest uprawniony do prowadzenia własnych postępowań dyscyplinarnych w unijnych instytucjach. Ostatnim etapem jest monitorowanie przez OLAF następstw wszczętych dochodzeń.

OLAF realizuje swoje funkcje dochodzeniowe poprzez prowadzenie w pełni niezależnych – wewnętrznych i zewnętrznych – dochodzeń administracyjnych. Dochodzenia zewnętrzne mają na celu wykrywanie nieprawidłowości i zwalczanie korupcji oraz nadużyć finansowych narażających na szkodę interesy finansowe UE, popełnianych przez podmioty gospodarcze w państwach członkowskich lub w krajach trzecich. Prowadzenie dochodzeń zewnętrznych (*external investigation*) oparte jest na rozporządzeniu nr 883/2013. Ponadto podstawę prawną tych dochodzeń stanowi rozporządzenie Rady nr 2185/96 w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych UE przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami. Porozumienia o współpracy z organami kontroli w państwach członkowskich umożliwiają przeprowadzanie kontroli na miejscu w pomieszczeniach podmiotów gospodarczych, w państwach członkowskich lub w krajach trzecich. W procesie prowadzonych dochodzeń funkcjonariusze OLAF mają szerokie uprawnienia w zakresie gromadzenia dowodów, zwłaszcza w postępowaniu wewnętrznym. W toku dochodzeń zewnętrznych czynności dowodowe prowadzone są na takich samych warunkach, na jakich dokonują ich krajowi inspektorzy administracyjni, i w zgodzie z ustawodawstwem krajowym, a państwo członkowskie ma obowiązek udzielenia wsparcia OLAF w uzyskaniu dostępu do kontrolowanych miejsc. Ponadto władze krajowe mają możliwość współuczestniczenia

w takiej kontroli. W wyniku dochodzeń służby dochodzeniowe mogą również wzywać na przesłuchanie osoby mające istotne informacje w danej sprawie oraz osoby objęte dochodzeniem, którym zapewnia się stosowne gwarancje procesowe.

Zewnętrzne dochodzenia administracyjne prowadzone są w państwach członkowskich, a także w państwach trzecich, na podstawie umów o współpracy. Wewnętrzne dochodzenia administracyjne prowadzone są w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii z uwzględnieniem przepisów odnoszących się do przywilejów i immunitetów Unii oraz stosownie do warunków określonych przez każdą instytucję w przyjętej przez nią decyzji. Rada, Parlament Europejski i Komisja w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego¹⁶³ uzgodniły, że każde z nich we własnym zakresie wyda decyzję określającą warunki prowadzenia przez OLAF w ich obrębie wewnętrznych dochodzeń administracyjnych. OLAF, prowadząc dochodzenia administracyjne, podlega nie tylko prawu unijnemu, ale zobowiązany jest również do przestrzegania prawa krajowego państwa, w którym prowadzi czynności¹⁶⁴. Współpraca między urzędem unijnym a państwem członkowskim przejawia się w zagwarantowaniu przedstawicielom państwa członkowskiego prawa uczestniczenia w czynnościach podejmowanych przez OLAF, a w niektórych sytuacjach na wniosek państwa działania te mogą być podejmowane wspólnie przez OLAF i organy tego państwa. W doktrynie zaprezentowany został pogląd, zgodnie z którym w przypadku dochodzeń zewnętrznych prowadzonych w państwach członkowskich OLAF ma upoważnienie do przeprowadzania wrywkowych kontroli i inspekcji dotyczących zgodności z prawem unijnym działań administracyjnych organów krajowych. OLAF przeprowadza także kontrole dokumentacji wydatków i dochodów UE oraz wszystkich transakcji finansowych związanych ze środkami unijnymi¹⁶⁵. W tym celu OLAF może analizować księgi rachunkowe i dokumenty, tj. faktury, dokumentację przetargową, listy płatności, raporty dzienne, wyciągi z kąt rachunkowych, dane informatyczne. OLAF może także pobierać i badać próbki, oceniać zaawansowanie prac i inwestycji współfinansowanych ze środków UE¹⁶⁶. OLAF może też za zgodą państwa członkowskiego zwrócić się do urzędników z wnioskiem o włączenie ich do postępowania w charakterze obserwatorów oraz powołać podmioty zewnętrzne w celu uzyskania pomocy technicznej¹⁶⁷. Podmioty gospodarcze objęte dochodzeniami administracyjnymi powinny udostępniać dla OLAF dokumenty, pomieszczenia,

¹⁶³ Porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF (Dz.Urz. UE L 136 z 31.05.1999 r.).

¹⁶⁴ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96.

¹⁶⁵ Srebro B., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004, s. 56–58.

¹⁶⁶ Art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96.

¹⁶⁷ Art. 6 ust. 2 rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96.

grunty, środki transportu i inne obiekty, w których prowadzona jest działalność gospodarcza. Jeżeli podmioty te sprzeciwiają się prowadzeniu czynności przez OLAF, do państwa członkowskiego należy podjęcie koniecznych środków przewidzianych przez prawo krajowe, które umożliwią wykonywanie czynności koniecznych do zakończenia dochodzenia administracyjnego (art. 9 rozporządzenia nr 2185/96). Państwa członkowskie zostały zobowiązane do udzielania OLAF wszelkiego rodzaju wsparcia niezbędnego do prowadzenia dochodzeń administracyjnych (art. 6 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2013), w tym do podejmowania na wnioszek OLAF odpowiednich, przewidzianych prawem krajowym środków zabezpieczających, w szczególności w celu zabezpieczenia dowodów (art. 7 rozporządzenia nr 2185/96). Z regulacji tych wynika, że w sytuacjach wymagających użycia środków przymusu, środków zabezpieczających lub innego rodzaju działania władczego w stosunku do podmiotów objętych dochodzeniami administracyjnymi realizacja czynności przez OLAF zależy od wsparcia udzielonego mu przez organy państw członkowskich. Rozporządzenie nr 883/2013 wprowadziło modyfikację zasad prowadzenia dochodzeń administracyjnych m.in. poprzez ustanowienie gwarancji proceduralnych przysługujących jednostkom w toku dochodzeń administracyjnych OLAF¹⁶⁸. Spośród gwarancji proceduralnych, które mają przysługiwać osobom objętym dochodzeniami administracyjnymi, należy wymienić m.in.: (1) prawo do uzyskania informacji o prowadzeniu w ich sprawie dochodzenia administracyjnego, (2) prawo do otrzymania wezwań i do ich złożenia, (3) prawo do uzyskania informacji o uprawnieniach przysługujących w toku prowadzenia dochodzenia administracyjnego, (4) prawo do poinformowania przed przystąpieniem do przesłuchania o faktach dotyczących sytuacji danej osoby w prowadzonej sprawie, (5) prawo do bycia wysłuchanym przed zakończeniem postępowania w towarzystwie wybranej osoby trzeciej w języku ojczystym, (6) prawo do nieskładania zeznań na swoją niekorzyść, a także (7) obowiązek protokolowania przesłuchania i udostępniania protokołu przesłuchiwanej osobie do zatwierdzenia lub w celu wprowadzenia uwag. Jeżeli w wyniku dochodzenia administracyjnego nie zostaną przedstawione żadne ustalenia, dochodzenie ma być zamknięte decyzją dyrektora generalnego OLAF, który zobowiązany jest do poinformowania o tym na piśmie zainteresowanej osoby oraz właściwej instytucji. OLAF przed przekazaniem raportu końcowego właściwym instytucjom Unii i organom państw członkowskich ma powiadomić osobę, której bezpośrednio dotyczą okoliczności badane w toku dochodzenia administracyjnego, o wnioskach i zaleceniach zawartych w raporcie końcowym¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Ostatni projekt nowelizacji Komisja Europejska przedstawiła w 2012 r. COM (2012) 244 końcowy.

¹⁶⁹ Łacny J., *Ochrona interesów finansowych UE – działalność Europejskiego Biura ds. Zwalczania Oszustw (OLAF)*, PPE 2003, nr 2, s. 5.

Po zakończeniu dochodzenia administracyjnego opracowywany jest raport końcowy, który określa stan faktyczny i ustalenia dokonane w wyniku przeprowadzonych czynności, a także w odpowiednich przypadkach oszacowane straty finansowe i zalecenia. Raporty końcowe sporządzane są z poszanowaniem wymogów proceduralnych ustanowionych w prawie państwa członkowskiego, w którym prowadzone było dochodzenie administracyjne, a następnie są przysyłane władzom państw tego państwa wraz z materiałami dodatkowymi. Raporty końcowe stanowią dopuszczalny dowód w krajowym postępowaniu administracyjnym lub sądowym, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania, na takich samych warunkach jak administracyjne raporty sporządzane przez krajowych administracyjnych kontrolerów (art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 2185/96, art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2013). Raporty te mogą również stanowić podstawę wszczęcia postępowania karnego dotyczącego przestrzegania prawa w toku wydatkowania środków finansowych budżetu UE¹⁷⁰. Czynności podejmowane przez OLAF w toku dochodzeń administracyjnych kończy przedstawienie władzom krajowym raportu końcowego, co oznacza, że sprawa objęta dochodzeniem administracyjnym staje się przedmiotem działań władz krajowych. Możliwość prowadzenia przez OLAF czynności pokontrolnych została uregulowana w rozporządzeniu nr 883/2013, dlatego też OLAF prowadzi działania kontrolne i monitorujące zmierzające do ustalenia sposobu realizacji rekomendacji zawartych w raportach końcowych. Sprawy badane przez OLAF w toku dochodzeń administracyjnych mogą stanowić także przedmiot postępowań prowadzonych na podstawie prawa krajowego przez organy państw członkowskich. Działalność OLAF nie narusza kompetencji państw członkowskich do prowadzenia postępowań karnych w sprawach na szkodę interesów finansowych UE ani też reguł rządzących udzielaniem przez państwa członkowskie wzajemnej pomocy w sprawach karnych¹⁷¹. Organy krajowe i OLAF mogą jednak zdecydować, że w ramach prowadzonych postępowań niektóre czynności mogą wykonywać wspólnie. Wyniki dochodzenia administracyjnego OLAF lub uzyskane od niego informacje mogą również stanowić podstawę dla organów krajowych do wszczęcia odpowiednich postępowań (np. karnych lub administracyjnych).

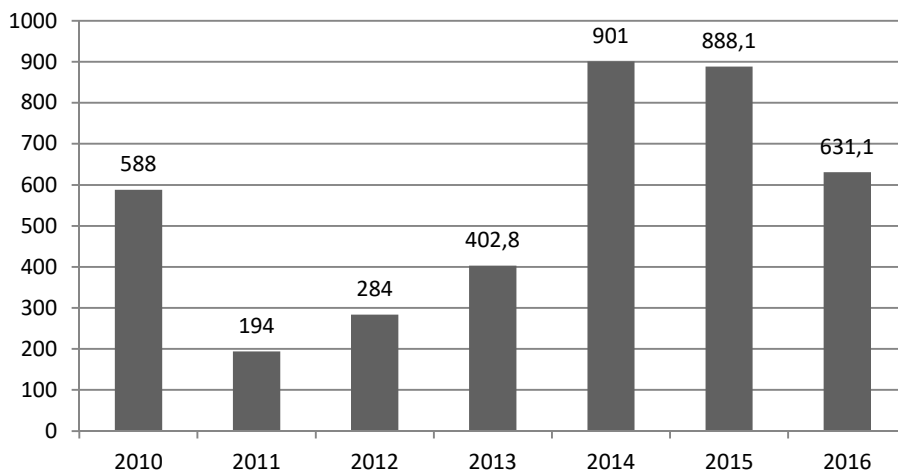
Podsumowując ocenę skuteczności prowadzonych dochodzeń przez OLAF, należy stwierdzić, że jego działalność została wzmocniona wejściem w życie rozporządzenia nr 883/2013 w sprawie dochodzeń prowadzonych przez OLAF oraz poprzez przyjęcie nowych wytycznych w sprawie procedur dochodzeniowych.

¹⁷⁰ S. de Moor, *Transnational Investigations and the Judicial Follow-Up to the OLAF Inspection Reports under the Existing Cooperation Instruments*, [w:] J.A.E. Vervaele (red.), *European evidence warrant. Transnational Judicial Inquiries in the EU*, Antwerpen – Intersentia, 2005.

¹⁷¹ Art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 2185/96, art. 2 rozporządzenia nr 883/2013.

Zauważalny był w tym okresie wzrost kwoty środków z budżetu UE, których odzyskanie zalecił OLAF (w 2014 r. – 901 mln euro, w 2015 r. – 888,1 mln euro, w 2016 r. – 631,1 mln euro). Środki te wpłynęły do budżetu UE i będą mogły być wykorzystane na sfinansowanie projektów w ramach polityki spójności (rys. 17).

Rysunek 17. Kwoty odzyskanych środków w wyniku prowadzonych postępowań przez OLAF (mln euro)



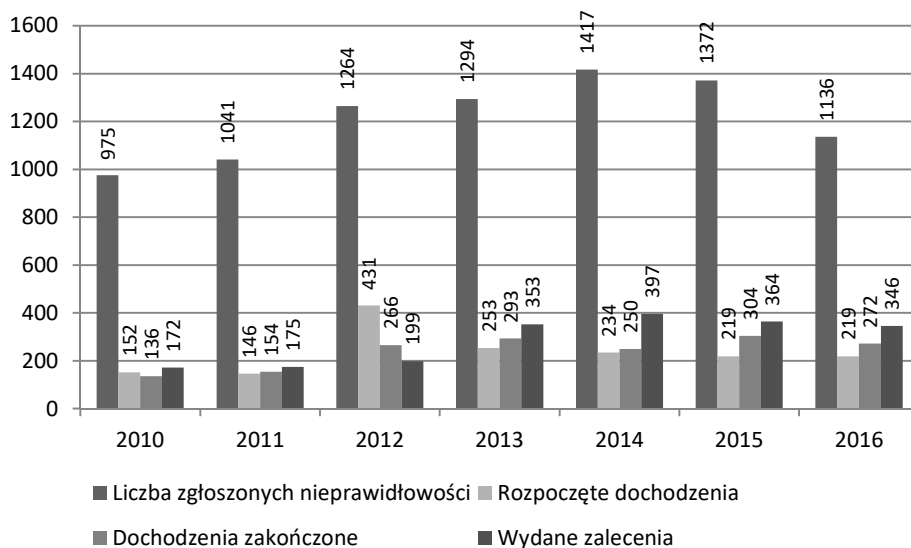
Źródło: sprawozdania z działalności Komitetu Nadzoru OLAF..

W latach 2010–2016 zwiększała się liczba zgłoszeń do OLAF dotyczących możliwych nadużyć finansowych. Ten wzmożony napływ informacji niekoniecznie oznaczał, że wzrosła liczba nadużyć w UE, ale wskazywał na większe zaufanie obywateli, instytucji i pozostałych partnerów do zdolności dochodzeniowych OLAF. Urząd ten znacznie wzmocnił swoje zdolności dochodzeniowe i w okresie od 2013 r. wszczynał średnio ok. 60% więcej dochodzeń niż przed jego reorganizacją w 2012 r. (rys. 18).

Zdecydowanie skrócił się średni czas trwania postępowania przygotowawczego (z 6,8 miesiąca w 2011 r. do 1,7 w 2016 r.) prowadzonego przez OLAF, co miało istotny wpływ na zwiększenie liczby i efektywności dochodzeń prowadzonych przez OLAF (rys. 19).

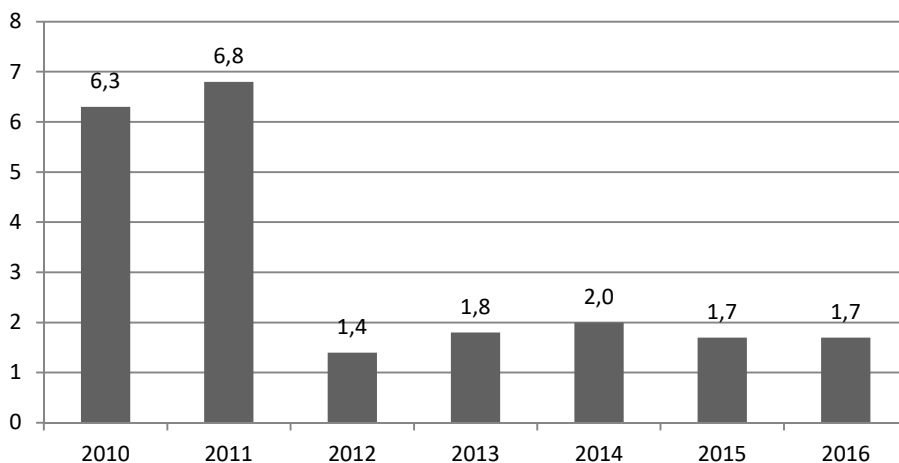
Średni czas trwania dochodzenia skrócony został z 29,3 w 2011 r. do 18,9 miesiąca w 2016 r. Jest to najkrótszy średni czas trwania dochodzenia odnotowany na przestrzeni ponad pięciu lat. W związku z prowadzeniem dochodzeń w sposób bardziej wydajny wzrosło prawdopodobieństwo, że sprawy, którymi zajmuje się OLAF, zakończą się osiągnięciem konkretnych praktycznych rezultatów (rys. 20).

Rysunek 18. Liczba zgłoszonych nieprawidłowości do OLAF, wszczętych dochodzeń, zakończonych i wydanych zaleceń

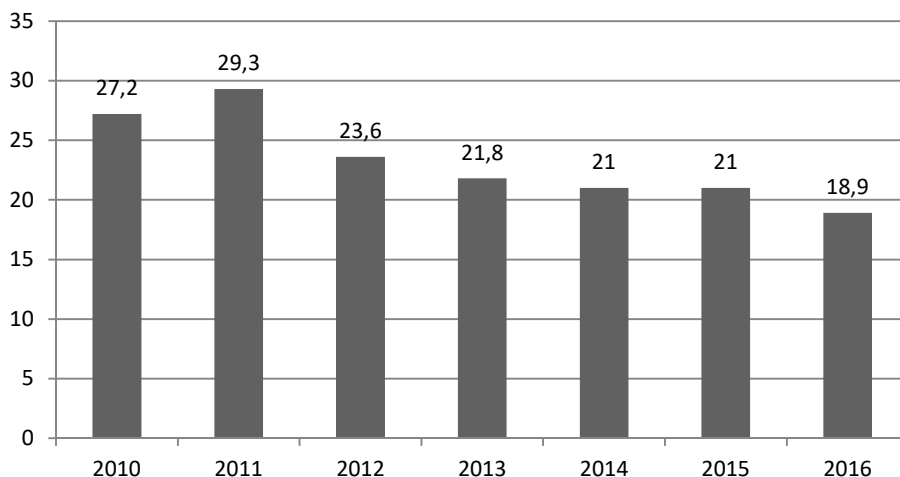


Źródło: sprawozdania z działalności Komitetu Nadzoru OLAF.

Rysunek 19. Średni czas postępowania przygotowawczego prowadzonego przez OLAF (miesiące)



Źródło: sprawozdania z działalności Komitetu Nadzoru OLAF.

Rysunek 20. Średni czas trwania dochodzenia prowadzonego przez OLAF (miesiące)

Źródło: sprawozdania z działalności Komitetu Nadzoru OLAF.

Prowadzenie postępowań administracyjnych jest głównym, ale nie jedynym zadaniem OLAF. Urząd ten jest również odpowiedzialny za przygotowanie prawodawczych inicjatyw Komisji, ukierunkowanych na ochronę interesów finansowych UE, za współpracę z państwami członkowskimi w tej dziedzinie oraz za wszelkie inne działania związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych, w tym zbieranie i analizowanie informacji, a także udzielanie wsparcia technicznego instytucjom UE i władzom krajowym¹⁷². W kontekście działań OLAF ukierunkowanych na wspieranie państw członkowskich w czynnościach zmierzających do ochrony interesów finansowych UE należy wskazać działalność Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w Zakresie Zwalczania Nadużyć Finansowych (COCOLAF). Organ ten został ustanowiony w 1994 r., a zatem wtedy, gdy traktat z Maastricht włączył przepisy o ochronie interesów finansowych UE do prawa pierwotnego, czyli na 5 lat przed powołaniem OLAF. Komitet stanowi forum wymiany doświadczeń, konsultacji i koordynacji dla przedstawicieli państw członkowskich odpowiedzialnych za problematykę ochrony interesów finansowych UE.

¹⁷² Art. 2 ust. 2–7 decyzji Komisji nr 1999/352. Więcej na temat OLAF: S. Gless, H. Zeitler, Fair Trial Rights; A. Gruszczak, A. Grzelak, *OLAF i ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, Warszawa 2005, s. 223–224; A. Grzelak, *Komentarz do decyzji Komisji z 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)*, [w:] E. Zielińska (red.), *Unia Europejska – prawo karne*, t. I, Warszawa 2005.

Działalność OLAF obejmuje także inne obszary poza kontrolnymi. Należą do nich sprawy koordynacyjne, w których rola OLAF polega m.in. na ułatwianiu gromadzenia i wymiany informacji oraz zapewnianiu właściwej komunikacji pomiędzy zainteresowanymi organami krajowymi i unijnymi, oraz sprawy mające na celu udzielenie pomocy w toczących się postępowaniach karnych (*criminal assistance cases*). Takie działania inicjowane są na wniosek właściwych organów państwa członkowskiego, które zwraca się do OLAF o udzielenie stosownego wsparcia. W ramach tych spraw OLAF nie może podejmować żadnych dochodzeniowych czynności dowodowych, ale np. organizuje robocze spotkania koordynacyjne, które stanowią platformę do ustalania strategii działania pomiędzy zainteresowanymi stronami: prokuratorami, funkcjonariuszami Policji, organów celnych i innych służb państw członkowskich, prowadzących powiązane ze sobą przedmiotowo i podmiotowo postępowania. OLAF może również monitorować postępowania toczące się już w państwach członkowskich (*monitoring cases*).

W ramach działalności OLAF realizowane są zadania podnoszące świadomość, skierowane zarówno do ogółu społeczeństwa, jak i do urzędników, tj.:

- OLAF rozpowszechnia informacje o nadużyciach i zagrożeniach korupcją w UE,
- Komisja Europejska informuje kierowników projektów, urzędników finansowych, audytorów oraz pracowników delegatur o ryzyku potencjalnego nadużycia finansowego oraz o działaniach, jakie powinny być podjęte w przypadku podejrzenia nieprawidłowości,
- udział w szkoleniach umożliwia pracownikom wymianę doświadczeń i śledzenie najnowszych badań naukowych,
- OLAF prowadzi stronę internetową informującą o zwalczaniu nadużyć finansowych (<http://olaf.europa.eu>).

Koordynacja współpracy z władzami krajowymi dwóch lub więcej państw stanowi sposób wykonywania przez OLAF zadań wobec państw, które przystąpiły do UE po 2004 r. W państwach tych ustanowione zostały krajowe punkty kontaktowe mające na celu zapobieganie nadużyciom finansowym. Do zadań krajowych punktów kontaktowych należy:

- koordynacja przepisów, administracji i działań w celu ochrony finansów UE,
- pośredniczenie pomiędzy władzami krajowymi a OLAF oraz wsparcie współpracy pomiędzy OLAF a organami ścigania,
- informowanie Komisji Europejskiej o wykrytych przypadkach nadużyć finansowych i nieprawidłowościach.

Biura krajowe informują również o karach za nadużycia finansowe i konsekwencjach tych nadużyć oraz decydują o wystarczającej liczbie pracowników

wykonujących zadania w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych współpracuje m.in. z Europejskim Urzędem Policji, Europejską Siecią Sądową czy z Europejskim Zespołem Współpracy Sądowej w celu zwiększenia swojej efektywności. Współpraca ta obejmuje wymianę kluczowych informacji, gromadzenie wiadomości oraz koordynację działań organów krajowych. Wymianę informacji ułatwić ma specjalnie do tego celu zorganizowany komputerowy System Informacyjny do spraw Zwalczania Oszustw (AFIS) oraz System Informacji Celnej (CIS). Systemy te okazały się bardzo pomocne we wzajemnej współpracy, ułatwiają i udoskonalają przepływ informacji pomiędzy OLAF i jego krajowymi oraz międzynarodowymi partnerami.

2.5. Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w procesie kontroli budżetu UE

2.5.1. Struktura i zadania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Najważniejszą instytucją unijną pełniącą funkcję zewnętrznej kontroli finansowej budżetu UE jest Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), będący prawnym następcą zarządu audytorów, który od początku swojego istnienia zajmował się opracowywaniem raportów dotyczących rocznych przychodów i wydatków Wspólnoty¹⁷³. Ze względu na charakter przysługujących ETO kompetencji w literaturze można spotkać takie jego określenia jak: Trybunał Kontroli Budżetowej, Trybunał Audytorów czy Trybunał Rewidentów Księgowych¹⁷⁴.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest jedną z instytucji unijnych określonych w traktacie z Maastricht. Zgodnie z art. 13 TUE (po zmianach wprowadzonych traktatem z Lizbony) jest on instytucją UE. Podstawę prawną działania ETO stanowią: art. 285–287 TFUE, regulamin wewnętrzny¹⁷⁵ oraz decyzja wykonawcza do regulaminu – oba akty z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2010 r. ETO jest organem ponadnarodowym działającym w interesie ogólnym UE i w całkowitej

¹⁷³ Barcz J., Górka M., Wyrozumsk A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 78–79.

¹⁷⁴ Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wyd. KUL, 2007, s. 123–124; Nugent N., *Unia Europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012; Mazur J., *Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu prawnego najwyższego organu kontroli w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Kontrola Państwowa, 2002, nr 2, s. 16–17.

¹⁷⁵ Dz.Urz. UE L 103/1, 12.10.2010.

niezależności. Jest organem kolegialnym. Natomiast z punktu widzenia funkcji jest to organ kontroli skarbowej – odpowiednik krajowych najwyższych izb kontroli.

W pierwszym okresie swojej działalności ETO nie miał rozległych kompetencji, ale wraz ze wzrostem znaczenia budżetu rosła też jego rola. Znalazło to formalny wyraz w przekształceniu w jedną z instytucji unijnych w traktacie z Maastricht. Trybunał Obrachunkowy, ustanowiony na mocy traktatu brukselskiego (1975 r.) jest instytucją UE, która od 1977 r. pomaga Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu UE¹⁷⁶ (art. 287 TFUE, dawny art. 248 ust. 4 TWE). Traktatowym obowiązkiem ETO jest przedkładanie unijnym władzom budżetowym poświadczenia wiarygodności rachunków oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Poświadczenie to może być uzupełnione szczegółowymi ocenami dotyczącymi głównych obszarów działalności UE. W celu realizacji tego zadania ETO prowadzi kontrole rachunków dochodów i wydatków, również rachunków wszystkich dochodów i wydatków organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez UE, jeżeli akt założycielski takiej kontroli nie wyklucza. Kontrole dochodów prowadzone są na podstawie założeń dochodów i płatności przekazywanych do budżetu UE, natomiast kontrole wydatków realizowane są na podstawie podjętych zobowiązań i dokonanych płatności (art. 287 ust. 1 i 2 TFUE, dawny art. 248 TWE). Działalność ETO obejmuje kontrolę budżetu UE, a także budżetów jednostek utworzonych przez Unię, jeżeli takiej kontroli nie wykluczają powołujące je akty. ETO dokonuje kontroli, stosując kryteria legalności, prawidłowości i należytego zarządzania finansami, zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu¹⁷⁷.

ETO jest niezależnym zewnętrznym kontrolerem UE, przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE, działa na rzecz rozliczalności i przejrzystości, przeprowadza kontrole finansów UE – współdziała z Parlamentem Europejskim i z Radą, jest niezależnym strażnikiem interesów finansowych obywateli UE. Zgodnie z traktatem ETO kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Instytucja ta

¹⁷⁶ Członkowie Trybunału Obrachunkowego są mianowani na okres 6 lat przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną po konsultacji z Parlamentem Europejskim na podstawie kandydatur zgłaszanych przez państwa członkowskie. Każde państwo reprezentowane jest przez jednego członka Trybunału Obrachunkowego. Członkowie Trybunału Obrachunkowego wykonują powierzone im funkcje w ogólnym interesie Wspólnoty, a w zakresie ich realizacji są niezależni, nie zwracają się o instrukcje – ani ich nie przyjmują – do żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu, powstrzymują się również od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem tych funkcji.

¹⁷⁷ Standardy te wyznacza IFAC, która ustanowiła Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej, Kodeks etyki, INTOSAI oraz określiła Wytyczne w sprawie systemu kontroli wewnętrznej i Standardy audytu.

współpracuje z Parlamentem Europejskim i Radą w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu. Zadaniem ETO jest ustalenie, czy budżet jest realizowany zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, oraz sformułowanie oceny, czy zasoby finansowe UE są wykorzystywane w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Kryterium oszczędności pozwala na określenie, czy w celu osiągnięcia założeń wybrano najbardziej oszczędne nakłady. Kontrola wydajności dotyczy oceny, czy relacja między zaangażowanymi zasobami a wytworzonymi produktami lub rezultatami jest optymalna. Kluczowe pytanie brzmi, czy produkty lub rezultaty są optymalne pod względem ilości, jakości wykorzystanego czasu przy danym poziomie dostępnych zasobów. Kontrola skuteczności polega na zmierzeniu, w jakim stopniu osiągnięto różne rodzaje celów:

- operacyjnych (produkty),
- bezpośrednich (rezultaty),
- pośrednich lub globalnych (oddziaływanie).

Zgodnie z art. 287 TUE ETO:

- kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków UE,
- kontroluje rachunki i wydatki wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli,
- przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rachunków, jak też legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej,
- pomaga Parlamentowi i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

Skład ETO określa art. 285 TFUE, art. 286 – obowiązki członków ETO oraz art. 287 – ich zadania. W skład ETO wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego, a zatem obecnie Trybunał liczy 28 członków wybieranych spośród osób, które wchodzi lub wchodziły w swoich państwach w skład organów kontroli zewnętrznej, lub mających szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska, a ich niezależność musi być niekwestionowana. Członkowie ETO są mianowani na okres 6 lat. Rada po konsultacji z Parlamentem przyjmuje listę członków sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. W wykonywaniu swoich obowiązków członkowie ETO są całkowicie niezależni. Nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu, powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. Członkowie ETO nie mogą podczas pełnienia swoich funkcji wykonywać innych zadań.

Po zamknięciu każdego roku budżetowego ETO sporządza sprawozdanie roczne, które jest przesyłane pozostałym instytucjom unijnym i publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału.

Ponadto ETO może przedstawiać w każdej formie swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych, dotyczące poszczególnych obszarów kontrolnych oraz wydawać opinie na wniosek jednej z pozostałych instytucji Unii. W odniesieniu do działalności Europejskiego Banku Centralnego kontrole ETO są ograniczone do badania skuteczności zarządzania EBC (art. 27 protokołu nr 4 załączonego do TFUE).

Postanowienia finansowe określone zostały w art. 319–325 TFUE. Art. 319 wskazuje zasady wykonywania budżetu i absolutorium, art. 322 – wspólne przepisy oraz art. 325 – zadania w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym.

Jako organ ponadnarodowy ETO działa w interesie ogólnym UE i w całkowitej niezależności. ETO przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rachunków oraz legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w Dzienniku Urzędowym UE, a także wspomaga te organy w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych wykonania budżetu¹⁷⁸. Kontrola ta obejmuje legalność oraz prawidłowość dochodów i wydatków. Ponadto ETO upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Czyniąc to, sygnalizuje w szczególności wszelkie nieprawidłowości. Kontrolę dochodów ETO przeprowadza zarówno na podstawie założeń dochodowych, jak i płatności przekazywanych Unii, a kontrolę wydatków – na podstawie podjętych zobowiązań i dokonanych wpłat.

2.5.2. Tryb działań kontrolnych i podejmowania decyzji

ETO uchwała swój regulamin wewnętrzny, w którym określone są reguły działania. Regulamin ten zatwierdza Rada¹⁷⁹. ETO jest organem działającym stale, a nie sesyjnie. Przewidywany kalendarz posiedzeń jest ustalany pod koniec roku poprzedzającego rok, na który jest on ustalany. Dodatkowe posiedzenia mogą zostać zwołane na wniosek prezesa ETO lub na wniosek co najmniej jednej czwartej liczby członków ETO¹⁸⁰. Projekt porządku dziennego każdego posiedzenia jest

¹⁷⁸ Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 35–36.

¹⁷⁹ Dz.Urz. UE 103/1, 23.04.2010.

¹⁸⁰ Mik C., Barcz J., Nowak-Far A., *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 135–137.

przygotowywany przez prezesa, a ETO na tej podstawie i z uwzględnieniem ewentualnych wniosków o jego zmianę uchwala porządek dzienny na początku każdego posiedzenia. Posiedzeniom ETO przewodniczy prezes, posiedzenia nie są dostępne dla publiczności, chyba że Trybunał postanowi inaczej. Z posiedzeń ETO sporządzany jest protokół¹⁸¹. ETO podejmuje decyzje na posiedzeniach, kworum niezbędne przy obradach wynosi 2/3 liczby członków, z wyjątkiem decyzji o przekazaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w celu zwolnienia członka lub wyboru prezesa. Wszelkie inne decyzje podejmowane są większością głosów członków obecnych na posiedzeniu ETO. W przypadku równej liczby głosów przeważa głos przewodniczącego posiedzenia. Istnieje także możliwość podjęcia decyzji z zastosowaniem procedury pisemnej. ETO każdorazowo określa, które decyzje są podejmowane, w jakim trybie, a szczegółowe zasady mające zastosowanie w takim przypadku zostały podane w przepisach wykonawczych.

Najważniejszą czynnością ETO jest kontrola realizacji budżetu UE, która sygnalizuje, że największe problemy w zakresie legalności i prawidłowości operacji finansowych leżących u podstaw rozliczeń, dotyczących wykorzystania funduszy unijnych, występują na szczeblu państw członkowskich¹⁸². 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 unijnymi i uzyskania dodatkowej pewności, że są one prawidłowo wykorzystywane.

Kontrole przeprowadzane przez ETO dotyczą dokumentów, a w wyjątkowych sytuacjach przeprowadzane są w instytucjach i jednostkach organizacyjnych UE oraz w pomieszczeniach organów zarządzających dochodami i wydatkami w imieniu UE w państwach członkowskich, w tym u osób fizycznych, prawnych i innych jednostek otrzymujących płatności z budżetu UE i zobowiązanych do uiszczenia do tego budżetu płatności. Zasadą jest jednak oparcie kontroli na dokumentach, natomiast kontrole na miejscu prowadzone są tylko w razie konieczności¹⁸³. Kontrole w państwach członkowskich przeprowadzane są w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi lub – jeśli instytucje te nie posiadają niezbędnych uprawnień – z innymi właściwymi służbami krajowymi. Wymienione powyżej podmioty zobowiązane są do przekazywania na żądanie ETO dokumentów i udostępniania mu informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych mu zadań.

¹⁸¹ Regulamin organizacyjny ETO (Dz.Urz. UE 103/1, 23.04.2010).

¹⁸² Opinia ETO nr 6/2013 w sprawie rocznych podsumowań przedkładanych przez państwa członkowskie, krajowych deklaracji państw członkowskich oraz przeprowadzanych przez krajowe organy kontroli prac kontrolnych dotyczących środków finansowych UE (Dz.Urz. UE C 216 z 14.09.2013).

¹⁸³ B. Srebro, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej...*, s. 79–80.

ETO przedstawia ustalenia kontroli i związane z tym zalecenia w rocznych sprawozdaniach dotyczących wykonania budżetu UE oraz w sprawozdaniach specjalnych (art. 287 ust. 4 TFUE). Roczne sprawozdania ETO zawierają ocenę prawidłowości zarządzania finansami w danym roku budżetowym, a ich integralną częścią jest poświadczenie wiarygodności (art. 143 ust. 3 rozporządzenia finansowego). Sprawozdania te przesyłane są instytucjom unijnym wykonującym dochody i wydatki UE z wnioskami o sporządzenie uwag odnoszących się do ich ustaleń i rekomendacji ETO i wraz z ich odpowiedziami są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE. Sprawozdania specjalne służą natomiast wyrażeniu przez ETO opinii o wyznaczonych obszarach związanych z wykonywaniem budżetu UE, szczególnie w zakresie polityki spójności. Sprawozdania ETO stanowią istotne narzędzie kontroli działań Komisji przeprowadzanej przez Parlament Europejski. Wykorzystywane są także w celu poprawy zarządzania funduszami europejskimi i ich kontroli przez państwa członkowskie i Komisję Europejską. ETO wydaje też opinie odnoszące się do projektów aktów prawnych mających wpływ na zarządzanie środkami UE.

2.5.3. Poświadczenie wiarygodności rachunków oraz prawidłowości i legalności transakcji

Zadaniem ETO jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na podstawie przeprowadzonej kontroli poświadczenia wiarygodności dotyczącego rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. ETO przeprowadza kontrole zgodności z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI. Zgodnie z tymi standardami ETO zobowiązany jest zaplanować i przeprowadzić kontrolę w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe. Poświadczenie wiarygodności określane jako DAS dotyczy danych zawartych w rozliczeniu odnoszącym się do wykonania budżetu UE, w bilansie finansowym przedstawiającym aktywa i pasywa Unii oraz w sprawozdaniu oceniającym finanse, które Komisja przedstawia władzom budżetowym w toku procedury rozliczenia budżetu UE (art. 318–319 TFUE). Celem poświadczenia wiarygodności jest dostarczenie władzom budżetowym informacji na temat wykonania budżetu w danym roku budżetowym, czyli o pozyskiwaniu dochodów i dokonywaniu wydatków z budżetu UE. ETO wydaje poświadczenie wiarygodności od 1994 roku.

Poświadczenie wiarygodności wydawane jest na podstawie wyników badań systemów nadzoru i kontroli oraz badań na próbie. Celem tych badań jest ustalenie mechanizmów kontrolnych stosowanych do poboru i wydatkowania środków finansowych budżetu UE przez instytucje unijne, państwa członkowskie i państwa trzecie, a także zapobieganie błędom, wykrywanie ich i korygowanie. Badania na próbie obejmują natomiast transakcje związane z poborem dochodów oraz zaciąganiem zobowiązań i dokonywaniem płatności z budżetu unijnego, które finansują główne obszary działalności UE (wspólną politykę rolną, politykę spójności). Ustalenia dokonane w wyniku badań systemu nadzoru i kontroli oraz badań na próbie są uzupełniane analizą rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych Komisji oraz oświadczeń dyrektorów generalnych, a także analizą ustaleń kontrolnych dokonywanych niezależnie od procesów zarządzania i kontroli realizowanych w strukturach Unii.

Poświadczenie wiarygodności składa się z dwóch części: z opinii o wiarygodności rachunków oraz z opinii o legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Opinia o wiarygodności rachunków zawiera ocenę, czy dane finansowe w toku rozliczania budżetu UE rzetelnie przedstawiają sytuację finansową i wyniki finansowe osiągane w danym roku budżetowym. Opinia o legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rachunków jest związana z oceną, czy transakcje będące podstawą rachunków zostały zrealizowane zgodnie z wymogami prawa i postanowień umów (legalność), a związane z tym wyliczenia były prawidłowe (prawidłowość).

W ostatnich 20 latach ETO pozytywnie opiniował wiarygodność rachunków, natomiast występowały przypadki oceny negatywnej legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych rachunków, ze względu na wysoki poziom błędów w kontrolowanych transakcjach. Krytyczne uwagi dotyczyły zwłaszcza wykonywania wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej i działań strukturalnych (polityki spójności)¹⁸⁴. Od wprowadzenia w 1994 r. poświadczenie wiarygodności dotyczące płatności leżących u podstaw rozliczeń UE było negatywne głównie z powodu zarządzania dzielonego budżetem UE (tj. zarządzania prowadzonego wraz z państwami członkowskimi). W latach 2006–2015 Komisja Europejska podejmowała skuteczne działania w celu poprawy zarządzania finansami i obniżył się poziom błędu z 7% w 2006 r. do 3,9% w 2011 r. Następnie wystąpiło ponowne pogorszenie sytuacji i w 2012 r. poziom błędu wzrósł do 4,8%, a w 2013 r. nieco spadł – do 4,7%, a w 2014 r. do 4,4%, natomiast w 2015 r. do 4,3%. Oznaczało to, że wszystkie obszary wydatków UE, z wyjątkiem wydatków UE na własną administrację, były obciążone istotnym poziomem błędu. Obszarami najbardziej

¹⁸⁴ *Sprawozdania ETO za lata 2000–2015*, <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/Welcome.aspx>, dostęp: 8.10.2016.

podatnymi na błędy były rozwój obszarów wiejskich i polityka regionalna oraz w dalszej kolejności polityka spójności i konkurencyjność.

Sprawozdanie roczne ETO wraz z jego sprawozdaniami specjalnymi stanowi podstawę procedury udzielania absolutorium, w której Parlament Europejski rozstrzyga, czy Komisja Europejska w sposób zadowalający wypełniła swoje zadania związane z wykonaniem budżetu. ETO przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom krajowym w tym samym czasie.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że kontrole realizowane przez ETO oraz audyty prowadzone przez Komisję pomimo częściowego pokrywania się przedmiotowego zakresu badań w postaci sprawozdania zgodności z prawem i prawidłowości wydatków poniesionych ze środków finansowych UE oraz skuteczności krajowych systemów zarządzania i kontroli realizują odmienne funkcje. Audyty realizowane przez Komisję zmierzają do weryfikacji wywiązywania się państw członkowskich z nałożonych na nie obowiązków związanych z zarządzaniem środkami z budżetu UE i ich wydatkowaniem. Kontrole ETO ukierunkowane są natomiast na ustalenie, czy środki finansowe budżetu UE były wydatkowane przez państwo członkowskie zgodnie z prawem i prawidłowo, a ich celem jest przedstawienie władzom budżetowym oceny wydatkowania środków budżetu UE przez Komisję, co następuje w poświadczeniu wiarygodności.

Różnice pomiędzy ETO a dochodzeniami administracyjnymi prowadzonymi przez OLAF polegają na tym, że celem dochodzeń administracyjnych OLAF jest wykrywanie nadużyć finansowych, korupcji i innych nielegalnych czynów naruszających interesy finansowe UE, a podstawą ich wszczęcia jest informacja o nadużyciach finansowych. Natomiast uprawnienia kontrolne ETO mają charakter bardziej ogólny i ograniczają się do badania rachunków i prawidłowego zarządzania finansowego. Jeżeli w toku czynności kontrolnych ETO wykryje nieprawidłowość, to zgodnie z art. 287 ust. 2 TFUE zobowiązany jest do powiadomienia o tym OLAF. Ustalenia kontrolne ETO mogą stanowić podstawę do wszczęcia przez Komisję audytu i do zastosowania przysługujących jej środków w postaci np. wstrzymania biegu terminu płatności okresowej albo też wszczęcia dochodzenia administracyjnego przez OLAF. Główny cel działań kontrolnych ETO to ocena wykonywania budżetu UE przez Komisję i rekomendowanie wymaganych w tym zakresie zmian.

Krajowe zasady kontroli środków UE stosowane przez instytucje uczestniczące w procesie ich wdrażania w perspektywie 2014–2020

3.1. System zarządzania i kontroli środków UE w Polsce

3.1.1. Podstawy prawne systemu zarządzania i kontroli środków UE

Podstawy prawne i organizacyjne obowiązującego w latach 2014–2020 systemu zarządzania i kontroli środków UE określone zostały w aktach prawa UE¹⁸⁵ oraz

¹⁸⁵ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r., rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna (EWT)”; rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22 września 2014 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania

prawa krajowego. Wśród źródeł prawa krajowego szczególne miejsce zajmuje ustawa wdrożeniowa, czyli ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 tej ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje wytyczne horyzontalne, m.in. dotyczące kontroli realizacji programów operacyjnych. Ustawa ta rozszerza kompetencje koordynacyjne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Jego zadaniem jest inicjowanie, opracowywanie oraz negocjowanie dokumentów programowych¹⁸⁶.

Ustawa zawiera m.in. definicję dokumentów programowych, tj. Umowy Partnerstwa i programów służących jej realizacji, określa tryb ich opracowywania i przyjmowania¹⁸⁷. W okresie 2014–2020 wprowadzono także nowy instrument koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej – kontrakt terytorialny¹⁸⁸, który pozwoli na efektywniejsze działanie obu tych szczebli oraz dostosowanie finansowania inwestycji do potrzeb i mocnych stron każdego regionu.

W związku z tym, że obowiązki w zakresie realizacji poszczególnych programów były przekazywane różnym instytucjom, konieczne było zapewnienie jednolitego sposobu działania. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ma umocowanie do wydawania wytycznych w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem UE oraz spełnienia wymagań określonych przez Komisję Europejską, a także zachowania jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych. Dokumenty te mają dodatkowo zapewnić prawidłowość wykonywania zadań i obowiązków określonych ustawą wdrożeniową¹⁸⁹. Wytyczne stanowią podstawowy instrument koordynacji programów operacyjnych i zapewniają jednolity mechanizm ich wdrażania. Nowością w porównaniu z poprzednim okresem programowania jest podział wytycznych na:

Komisji Europejskiej określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi; rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/207 z 20 stycznia 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna” (EWT).

¹⁸⁶ Art. 3a pkt 1a i 1c ustawy wdrożeniowej.

¹⁸⁷ Art. 14c, art. 14g–14l ustawy wdrożeniowej.

¹⁸⁸ Art. 5 pkt 4c i art. 14m–14r ustawy wdrożeniowej.

¹⁸⁹ Art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

- horyzontalne, które dotyczą wszystkich lub wybranych programów operacyjnych¹⁹⁰. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydał wytyczne horyzontalne¹⁹¹, które obowiązują wszystkie instytucje odpowiedzialne za wdrażanie programów. W bieżącej perspektywie obowiązuje 47 szczegółowych wytycznych horyzontalnych dotyczących np.: sposobu wyboru projektów, kwalifikowalności wydatków, kontroli, ewaluacji programów, informacji i promocji. Wytyczne horyzontalne zostały uszczegółowione i dopasowane do specyfiki poszczególnych programów poprzez wytyczne programowe;
- programowe, obejmujące 54 szczegółowe wytyczne określające procedury wdrażania programów operacyjnych¹⁹².

Ustawa wdrożeniowa wprowadza także nadrzędność wytycznych horyzontalnych nad wytycznymi programowymi. Dodatkowo art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej wprowadza definicję wytycznych, przez które należy rozumieć instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu. Wprowadzenie tej definicji ma istotne znaczenie prawne, ponieważ wytyczne nie należą do katalogu aktów stanowiących źródło prawa powszechnie obowiązującego¹⁹³, a projektodawca, podobnie jak w perspektywie finansowej 2007–2013, w celu usprawnienia możliwości określania warunków realizacji programów operacyjnych zrezygnował z aktów rangi rozporządzeń wykonawczych. Definicja wytycznych przesądza również objęcie beneficjentów zakresem ich stosowania pod warunkiem zastrzeżenia tego w umowie o dofinansowanie projektu, która stanowi podstawę udzielenia wsparcia¹⁹⁴. Informacje o miejscu publikacji wytycznych oraz terminie ich obowiązywania są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej. Katalog obszarów, które zostały uregulowane wytycznymi, pokrywa się z listą obowiązującą w tym zakresie w okresie programowania 2007–2013. Poza wytycznymi wydawane są różnego rodzaju dokumenty, które składają się łącznie

¹⁹⁰ Art. 5 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

¹⁹¹ Horyzontalne dyrektywy europejskie. W tych przypadkach określenie „horyzontalna” wyraża fakt, że wytyczne dotyczą wszystkich państw członkowskich UE niezależnie od tego, czy w poszczególnych krajach zostały ustanowione odpowiednie przepisy narodowe.

¹⁹² Art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

¹⁹³ Art. 87 ust. 1 Konstytucji RP z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

¹⁹⁴ Art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

na system realizacji programu operacyjnego¹⁹⁵. Należą do nich: szczegółowy opis priorytetów, funkcji i procedur, instrukcje wykonawcze, zalecenia, rekomendacje poszczególnych instytucji, ale także i sama ustawa wdrożeniowa. Dokumenty te są niezbędne do zapewnienia prawidłowej realizacji programu i obowiązują poszczególne instytucje zaangażowane w jego wdrażanie, jednak nie stanowią samostnej podstawy praw i obowiązków beneficjentów, z wyłączeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub postanowień umów o dofinansowanie projektu.

3.1.2. Organizacja systemu zarządzania i kontroli

W perspektywie 2014–2020 koordynacja wdrażania polityki spójności, podobnie jak w perspektywie finansowej 2007–2013, należy do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Organ ten wykonuje zadania państwa członkowskiego określone w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013¹⁹⁶. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada przede wszystkim za osiągnięcie celów określonych w Umowie Partnerstwa. Jego nowym zadaniem w zakresie koordynacji są obowiązki związane z udzielaniem, zawieszaniem lub wycofywaniem desygnacji. W perspektywie finansowej 2014–2020 wdrożony został system krajowej desygnacji, stanowiący gwarancję prawidłowej realizacji programów operacyjnych w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym. Desygnacja to konieczność uzyskania przez wyznaczoną instytucję poświadczenia, że jest kompetentna do wykonywania przypisanych jej prawem funkcji i zadań. Desygnacja wydaje się nową instytucją, w rzeczywistości stanowi instrument, którego odpowiednikiem w okresie programowania 2007–2013 był audyt zgodności potwierdzający, że systemy zarządzania i kontroli zostały ustanowione zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia nr 1083/2006. W bieżącej perspektywie finansowej za udzielenie desygnacji odpowiedzialność ponosi minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego¹⁹⁷, reprezentujący państwo członkowskie w rozumieniu rozporządzenia nr 1303/2013, lecz także instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej (dla krajowych programów operacyjnych). Procedura desygnacji określona została w art. 14 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. System krajowej desygnacji, przewidziany w art. 113 i następnym rozporządzeniu nr 1303/2013, stanowi gwarancję poprawnego działania systemu realizacji programów operacyjnych w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym.

¹⁹⁵ Art. 6 ustawy wdrożeniowej.

¹⁹⁶ Art. 3 i 4 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

¹⁹⁷ Art. 16 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

W perspektywie finansowej 2014–2020 ustalony został szeroki zakres decyzyjny dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, tj. udzielanie i wycofywanie desygnacji, pełnienie funkcji państwa członkowskiego w rozumieniu rozporządzenia nr 1303/2013, wykonywanie zadań instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej (dla krajowych programów operacyjnych), które również podlegały desygnacji. Pojawiające się w związku z tym wątpliwości dotyczyły niezależności i bezstronności podejmowanych rozstrzygnięć przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Sposób organizacji systemu desygnacji był przedmiotem uwag zgłaszanych na etapie konsultacji ustawy wdrożeniowej, m.in. przez szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁹⁸. W okresie programowania 2007–2013 instytucja certyfikująca oraz instytucje zarządzające krajowymi programami operacyjnymi były również umiejscowione w strukturze jednostki obsługującej ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Rozwiązania te zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską, ponieważ proces desygnacji został zorganizowany w sposób zapewniający realizację zasady niezależności i bezstronności organu udzielającego desygnację od instytucji ją otrzymującej. Aby było to możliwe, podstawę desygnacji stanowiła opinia niezależnej instytucji audytowej, a także funkcjonowanie powołanego ustawą wdrożeniową komitetu do spraw desygnacji mającego charakter doradczy. Komitet ten funkcjonuje w okresie realizacji Umowy Partnerstwa. Warto zwrócić uwagę, że dla nowej perspektywy finansowej ustawa wdrożeniowa zrezygnowała z powołania Komitetu do spraw Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, który był organem opiniodawczo-doradczym ministra rozwoju regionalnego w zakresie kontroli wykorzystania środków z funduszy UE¹⁹⁹.

Rozporządzenie nr 1303/2013 w art. 123 określa zasady wyznaczania instytucji w ramach systemu wdrażania polityki spójności na lata 2014–2020. Zgodnie z tym przepisem państwo członkowskie wyznacza dla każdego programu operacyjnego instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą i instytucję audytową. W okresie programowania 2014–2020 instytucja zarządzająca może pełnić również funkcję instytucji certyfikującej. Art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013 określa funkcje instytucji zarządzającej, art. 126 – funkcje instytucji certyfikującej, a art. 127 – funkcje instytucji audytowej. Przygotowanie Umowy Partnerstwa reguluje art. 14 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013. Zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 państwo członkowskie opracowuje projekt Umowy Partnerstwa²⁰⁰ i przekazuje do Komisji Europejskiej do 22 kwietnia 2014 r.

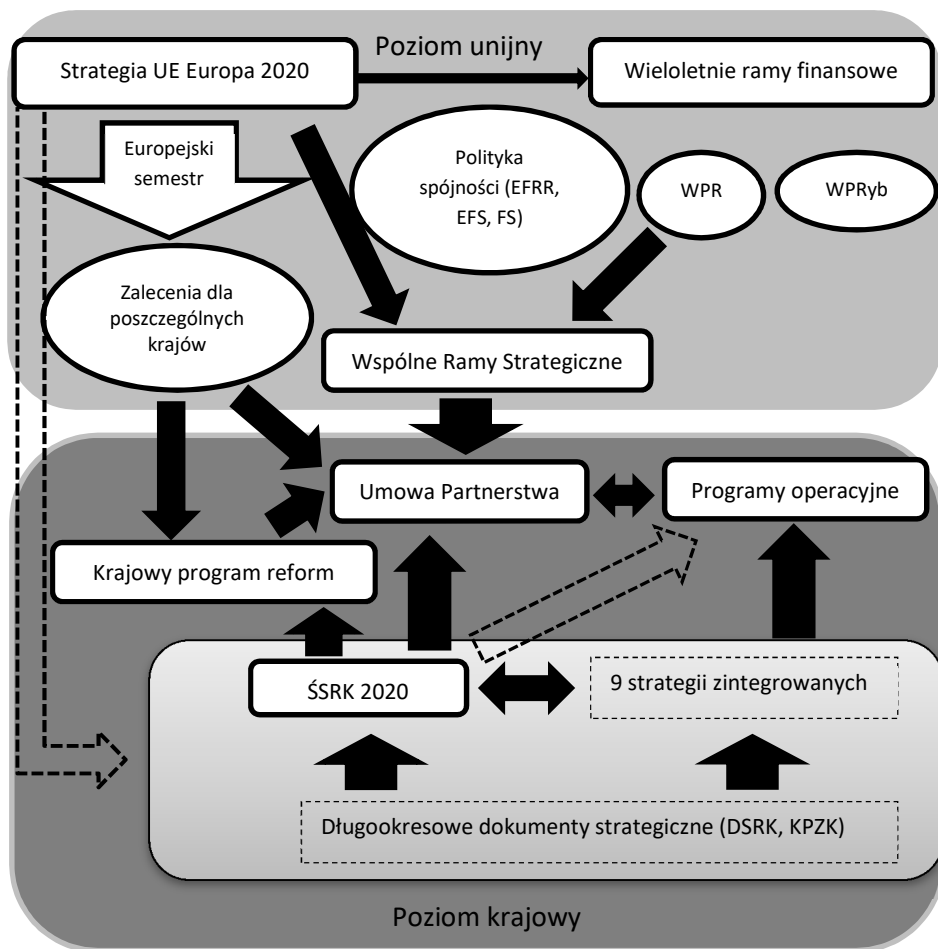
¹⁹⁸ Pismo z 15.10.2013 r.

¹⁹⁹ Art. 35c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁰⁰ Umowa Partnerstwa to dokument przygotowany przez państwo członkowskie zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym zarządzaniu. Dokument ten określa strategię tego państwa

Umowa Partnerstwa²⁰¹ określa zasady programowania perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 26 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013 fundusze wdrażane są w ramach programów operacyjnych (rys. 21).

Rysunek 21. Schemat programowania środków UE w perspektywie finansowej 2014–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia nr 1303/2013.

członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy w celu realizacji unijnej Strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Umowa Partnerstwa została przyjęta przez Komisję Europejską w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim, zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 20 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013.

²⁰¹ Umowa Partnerstwa podpisana pomiędzy Komisją Europejską a rządem RP 23.05.2014 r.

Do zadań ministra ds. rozwoju regionalnego należy koordynowanie i wdrażanie założeń wynikających z najważniejszego dokumentu, jakim jest Umowa Partnerstwa wskazująca cel przeznaczenia środków UE w perspektywie 2014–2020. Komitet do spraw Umowy Partnerstwa jest podmiotem pomocniczym ministra rozwoju regionalnego, koordynuje działania realizowane przez wszystkie instytucje zajmujące się rozdzielaniem środków UE oraz nadzoruje celowość wdrażania funduszy europejskich w Polsce w odniesieniu do założonych celów unijnej polityki spójności. Podstawę prawną funkcjonowania Komitetu stanowi artykuł 141 ustawy wdrożeniowej. Do najważniejszych zadań Komitetu do spraw Umowy Partnerstwa należą:

- przegląd wdrażania Umowy Partnerstwa oraz programów służących jej realizacji,
- formułowanie propozycji zmian Umowy Partnerstwa,
- analizowanie zagadnień o charakterze horyzontalnym, mających wpływ na realizację Umowy Partnerstwa,
- w przypadku stwierdzenia opóźnień lub problemów systemowych, związanych z realizacją Umowy Partnerstwa, wydawanie rekomendacji instytucjom zarządzającym,
- ocena realizacji 11 celów tematycznych dotyczących funduszy europejskich,
- ocena realizacji celów strategii Europa 2020 oraz zaleceń Rady Europejskiej w ramach interwencji polityki spójności,
- monitorowanie komplementarności wsparcia wdrażanych w Polsce programów, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- ocena spójności realizowanych działań w zakresie wdrażania funduszy europejskich w Polsce, jak również pozostałych inicjatyw utworzonych w Unii Europejskiej (np. Erasmus, Strategia dla Regionu Morza Bałtyckiego).

Odpowiedzialność za finansową kontrolę środków EFSI należy do państw członkowskich. Art. 72–74 rozporządzenia nr 1303/2013 określają ogólne zasady organizacji i funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, wyszczególniają rodzaje kontroli, instytucje odpowiedzialne za realizację obowiązków w tym zakresie, a także wskazują obowiązki państwa członkowskiego do ustanowienia systemów zarządzania i kontroli.

W zakresie zewnętrznej kontroli finansowej państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzania weryfikacji operacji na podstawie właściwej metody dobierania próbek, w celu sprawdzania skuteczności zastosowanych systemów zarządzania i kontroli oraz ich weryfikacji, na podstawie analizy ryzyka oraz deklaracji wydatków. Celem weryfikacji jest też ustalenie, czy występujące problemy mają charakter systemowy, stanowiący czynnik ryzyka dla innych przedsięwzięć,

oraz określenie przyczyn takich sytuacji, a także zakresu kontroli i wskazanie niezbędnych działań naprawczych i zapobiegawczych. Poprzez takie działania państwa członkowskie sprawdzają następujące elementy:

- praktyczne zastosowanie i skuteczność systemów zarządzania i kontroli,
- zgodność dokumentacji księgowej z dokumentami towarzyszącymi przechowywanymi przez organy pośrednie, beneficjentów końcowych oraz organy lub przedsiębiorstwa przeprowadzające te operacje,
- istnienie odpowiedniej ścieżki audytu,
- zgodność charakteru i daty wybranej pozycji wydatków z przepisami UE oraz zgodność wykonanych prac z zatwierdzonym zakresem ustalonym umową o dofinansowanie,
- zgodność celu operacji z celem opisanym we wniosku o współfinansowanie zadania środkami unijnymi,
- zgodność terminów wypłat środków UE na rzecz beneficjentów końcowych z obowiązującymi harmonogramami, bez żadnych ograniczeń lub nieuzasadnionej zwłoki,
- poziom współfinansowania krajowego,
- zgodność realizacji operacji współfinansowanych z zasadami i politykami spójności UE.

W okresie programowania 2014–2020 w procesie zarządzania środkami EFSI²⁰² odpowiedzialność dotycząca zarządzania i kontrolowania została podzielona pomiędzy 22 instytucje zarządzające, 40 instytucji pośredniczących, 7 instytucji wdrażających/pośredniczących II stopnia (tab. 7).

Tabela 7. Instytucje zaangażowane w system wdrażania Umowy Partnerstwa w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020

Program operacyjny	Instytucja zarządzająca	Liczba instytucji pośredniczących	Liczba instytucji wdrażających/pośredniczących II stopnia
PO Infrastruktura i Środowisko	Ministerstwo Rozwoju – Departament Programów Infrastrukturalnych	5	4
PO Inteligentny Rozwój	Ministerstwo Rozwoju – Departament Konkurencyjności i Innowacyjności	2	3
PO Polska Cyfrowa	Ministerstwo Rozwoju – Departament Rozwoju Cyfrowego	1	–

²⁰² EFSI – Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne

PO Wiedza Edukacja Rozwój	Ministerstwo Rozwoju – Departament Europejskiego Funduszu Społecznego	17	–
PO Rozwój Polski Wschodniej	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Programów Ponadregionalnych	2	–
RPO	urzędy marszałkowskie (16)	13 (w tym 9 spoza sektora finansów publicznych)	
PO Pomoc Techniczna ²⁰³	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie WRS 2014–2020.

Podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej w bieżącym okresie 2014–2020 instytucje zarządzające wyznaczono dla każdego z programów operacyjnych i odpowiadają one za przygotowanie programów operacyjnych i zarządzanie nimi. Instytucją zarządzającą dla programów krajowych i programów współpracy terytorialnej jest właściwy minister rozwoju, a dla każdego z 16 programów regionalnych – zarząd województwa. W bieżącym okresie 2014–2020 instytucje zarządzające ustalają szczegółowe zasady działania programu, a w szczególności ponoszą odpowiedzialność za właściwe realizowanie projektów i odpowiednie finansowanie ze wskazanego funduszu. Instytucje zarządzające przygotowują procedury i kryteria wyboru projektów, a także sprawdzają, czy dofinansowane projekty spełniają wymagania, a deklarowane przez beneficjentów wydatki zostały właściwie zrealizowane i rozliczone. Instytucje zarządzające oceniają i monitorują postępy w realizacji programu, certyfikują poniesione przez beneficjentów wydatki, tzn. potwierdzają przed Komisją Europejską ich prawidłowość i zgodność z prawem krajowym oraz unijnym, wspierają i organizują prace Komitetu Monitorującego, program.

W bieżącym okresie 2014–2020 dla każdego programu powołany został Komitet Monitorujący. Jego zadania to przede wszystkim:

- systematyczne sprawdzanie postępu w realizacji programu,
- analizowanie spraw, które mogą mieć wpływ na wykonanie celów wyznaczonych w programie,

²⁰³ Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 wprowadzającym ogólne przepisy odnośnie do funduszy strukturalnych pomoc techniczna oznacza, że fundusze strukturalne mogą finansować działania przygotowawcze, monitorujące, oceniające i kontrolne niezbędne do wdrażania ww. rozporządzenia Rady.

- konsultowanie i akceptowanie zmian w programie,
- przyjmowanie kryteriów oceny projektów.

W skład Komitetu Monitorującego wchodzi przedstawiciele rządu, samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych i gospodarczych. W bieżącej, tak jak i w poprzedniej, perspektywie finansowej wydatki ponoszone w ramach funduszy europejskich muszą być certyfikowane. Polega to na sprawdzeniu, czy dokumenty finansowe są rzetelne, oparte na wiarygodnych dokumentach i zgodne z przepisami prawa.

W celu usprawnienia realizacji programów, a także prowadzenia działań kontrolnych i audytowych wdrożony został w Polsce Centralny System Teleinformatyczny. W tym systemie umieszczono informacje o programach, cyklu życia projektów, procesie certyfikacji. Centralny System Teleinformatyczny wspiera realizację programów operacyjnych wdrażanych w ramach funduszy europejskich w perspektywie 2014–2020. Spełnia wymogi UE stawiane systemom teleinformatycznym, w tym dotyczące umożliwienia beneficjentom wymiany informacji z właściwymi instytucjami z wykorzystaniem tego systemu.

System służy do wspierania procesów związanych z:

- obsługą projektu od momentu podpisania umowy o dofinansowanie, w odniesieniu do krajowego programu operacyjnego, programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej, dla którego instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz regionalnego programu operacyjnego – w zależności od decyzji instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym,
- ewidencjonowaniem danych dotyczących realizacji programów operacyjnych,
- obsługą procesów związanych z certyfikacją wydatków.

Dla beneficjentów najważniejszą aplikacją wchodzącą w skład centralnego systemu teleinformatycznego jest Aplikacja obsługi wniosków o płatność stanowiąca część aplikacji głównej systemu i umożliwiająca dostęp do informacji o realizowanych projektach, składanie wniosków o płatność drogą elektroniczną oraz komunikowanie się z instytucją udzielającą wsparcia.

Beneficjenci uzyskują dostęp do systemu z chwilą rejestracji ich umowy/decyzji o dofinansowaniu w systemie przez instytucję udzielającą wsparcia. Logowanie do systemu odbywa się z wykorzystaniem:

- profilu zaufanego,
- bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem.

3.2. Zadania instytucji w procesie zarządzania i kontroli środkami UE

3.2.1. Funkcje kontrolne instytucji zarządzających, wdrażających i pośredniczących

W systemie wdrażania Umowy Partnerstwa 2014–2020 oraz zarządzania programami operacyjnymi uczestniczą instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące i instytucje pośredniczące II stopnia (instytucje wdrażające). Podstawową funkcję w systemie zarządzania spełnia instytucja koordynująca Umowę Partnerstwa (rys. 18). System instytucjonalny, który ma zapewniać prawidłowe wdrażanie programów operacyjnych zgodnie z rozporządzeniem nr 1303/2013, nadal składa się z trzech podstawowych instytucji: zarządzającej, certyfikującej oraz audytowej, które zasadniczo pełnią te same funkcje jak w okresie programowania 2007–2013. Istotną nowością jest wskazanie w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013 możliwości pełnienia przez instytucję zarządzającą funkcji instytucji certyfikującej²⁰⁴. W Polsce w okresie programowania 2007–2013 istniała dla wszystkich programów operacyjnych jedna niezależna od instytucji zarządzających instytucja certyfikująca, funkcjonująca w ramach odrębnej komórki organizacyjnej ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

W perspektywie finansowej 2014–2020 krajowy system instytucjonalny składa się z dwóch podsystemów: podstawowego, który zawiera wytyczne organizacyjne mające zastosowanie do wszystkich programów operacyjnych, oraz z systemu znajdującego zastosowanie w przypadku rozwiązań bardziej szczegółowych, tj. gdy pomiędzy programami o zasięgu krajowym a regionalnym występują różnice²⁰⁵. W bieżącej perspektywie finansowej 2014–2020 za przygotowanie programów i ich wdrażanie odpowiedzialność ponoszą instytucje zarządzające. Funkcje tych instytucji pełnią odpowiednie ministerstwa – w przypadku programów krajowych, oraz zarządy województw – w przypadku programów regionalnych. Instytucje mogą przekazywać realizację części zadań instytucjom pośredniczącym. Koordynację całego systemu EFSI zapewnia minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (minister rozwoju, poprzednio infrastruktury i rozwoju).

System instytucjonalny służący realizacji Umowy Partnerstwa 2014–2020 ma:

- zagwarantować sprawną realizację programów operacyjnych (krajowych i regionalnych),

²⁰⁴ Art. 123 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁰⁵ Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010, s. 342–343.

- odpowiadać wymogom określonym przez prawo unijne i krajowe,
- uwzględniać doświadczenia płynące z realizacji programów w perspektywie 2007–2013.

W systemie wdrażania Umowy Partnerstwa funkcjonują instytucje poziomu zarządzania i kontroli, certyfikacji oraz audytu/kontroli: instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające, instytucja audytowa oraz instytucja odpowiedzialna za płatności z Komisji Europejskiej. Za przygotowanie programów operacyjnych oraz sprawne i efektywne funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli tych programów odpowiedzialne są instytucje zarządzające. Instytucja zarządzająca w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego odpowiada za zarządzanie programem zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansowego. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z wdrażaniem programu instytucja zarządzająca przygotowuje i wydaje między innymi szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego oraz opis systemu zarządzania i kontroli. Dokument ten reguluje szczegółowo zasady wdrażania programu, a także określa kompetencje instytucji zaangażowanych w realizację programu i wzajemne relacje między nimi.

Zadaniem instytucji zarządzającej jest wydawanie wytycznych programowych w celu wdrażania krajowych, regionalnych programów operacyjnych oraz innych dokumentów określających szczegółowe zasady wykorzystania środków UE. W bieżącej perspektywie finansowej 2014–2020 instytucje zarządzające wydały łącznie 54 wytyczne programowe wskazujące na uwarunkowania dotyczące realizacji programów operacyjnych. Treść dokumentów przygotowywanych przez instytucję zarządzającą powinna być spójna z dokumentami o charakterze horyzontalnym, takimi jak np. wytyczne horyzontalne.

Poza funkcjami związanymi z zarządzaniem i kontrolą instytucje zarządzające wykonują zadania związane z certyfikacją wydatków do Komisji Europejskiej. Warunkiem niezbędnym do wykonywania przez instytucję zarządzającą zadań związanych z certyfikacją w ramach danego programu operacyjnego jest zapewnienie rozdzielenia realizacji zadań zarządczo-kontrolnych od certyfikacji. Instytucja zarządzająca może powierzyć realizację części zadań związanych z zarządzaniem programem, jego kontrolą i monitorowaniem na poziomie osi priorytetowej jednej albo większej liczbie instytucji pośredniczących. Funkcję instytucji pośredniczącej w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego pełni podmiot publiczny albo podmiot prywatny. Delegacja uprawnień odbywa się na drodze porozumienia zawieranego pomiędzy instytucją zarządzającą a daną instytucją pośredniczącą. Porozumienie to określa szczegółowo zakres zadań instytucji pośredniczącej oraz prawa i obowiązki obu stron porozumienia. Delegacja uprawnień nie może dotyczyć zagadnień związanych z certyfikacją wydatków.

Dokonując delegacji, instytucja zarządzająca zachowuje całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji programu. W celu zapewnienia sprawnego wdrażania programu operacyjnego instytucja pośrednicząca może delegować część zadań związanych z realizacją programu (na poziomie działania albo poddziałania) jednej albo większej liczbie instytucji wdrażających. Zadania instytucji wdrażającej w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego może wykonywać podmiot publiczny albo prywatny. Powierzenie części kompetencji odbywa się w drodze porozumienia (w przypadku, gdy instytucją wdrażającą jest podmiot publiczny) albo umowy (w przypadku, gdy instytucją wdrażającą jest podmiot prywatny), za zgodą instytucji zarządzającej i z zachowaniem odpowiedzialności przez instytucję zarządzającą za realizację programu. Zakres delegacji obejmuje w szczególności działania wykonywane w związku z realizacją projektów, np. wybór projektów do dofinansowania (na podstawie kryteriów finansowania operacji zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący), kontrolą realizacji projektów, weryfikacją wniosków o płatność beneficjentów.

W perspektywie finansowej 2014–2020 zadania instytucji audytowej dla wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach polityki spójności wykonuje szef Krajowej Administracji Skarbowej²⁰⁶ przy pomocy jednej z komórek organizacyjnych (departamentów) w Ministerstwie Finansów oraz 16 izb Administracji Skarbowej. Instytucją odpowiedzialną za otrzymywanie płatności z Komisji Europejskiej jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Środki przekazywane przez Komisję Europejską jako zaliczki oraz płatności okresowe i płatność końcowa są włączone do budżetu państwa jako jego dochody. Natomiast z budżetu państwa środki te będą przekazywane w formie dotacji na dofinansowanie projektów.

W procesie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju istotną rolę pełnią programy operacyjne, a przede wszystkim 16 RPO dla każdego województwa, które stanowią przykład procesu decentralizacji w zarządzaniu rozwojem regionalnym. Krajowymi dokumentami określającymi rodzaje instytucji uczestniczących w procesie wdrażania programów operacyjnych w obecnej perspektywie finansowej są: ustawa wdrożeniowa oraz Umowa Partnerstwa 2014–2010, a także 47 wytycznych horyzontalnych, które w szczególności określają zasady jej wdrażania. W procedurze kontroli środków z budżetu UE obowiązują Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020. Ponadto Komisja Europejska opublikowała Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące kontroli zarządzających²⁰⁷.

²⁰⁶ W okresie od 1 marca 2017 r., wejścia w życie ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947).

²⁰⁷ EGESIF_14-0012_02 final 17/09/2015 Komisja Europejska.

Zasadniczy wpływ na skuteczność realizacji polityki spójności i zasady jej wdrażania ma układ instytucjonalny stworzony specjalnie w tym celu. Zgodnie ze wskazaną powyżej klasyfikacją tworzą go grupy instytucji, którym przydzielono zadania w zakresie zarządzania środkami UE na poszczególnych poziomach²⁰⁸.

Zgodnie z ustawą wdrożeniową instytucja zarządzająca ponosi odpowiedzialność za skuteczność, efektywność i prawidłowość zarządzania programami operacyjnymi oraz ich wdrażania. Obowiązek wypełniania wszystkich funkcji instytucji zarządzającej na poziomie regionalnym przez zarządy województw nie jest jednak obligatoryjny, ponieważ istnieje możliwość powierzenia części zadań, takich jak np. przyjmowanie i ocena wniosków o dofinansowanie, podmiotom spoza instytucji zarządzającej. Powierzenie części zadań przez instytucję zarządzającą instytucjom pośredniczącym następuje zgodnie z zasadami określonymi w ustawie wdrożeniowej.

Zadania ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako instytucji uczestniczącej w systemie wdrażania programów operacyjnych można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Do pierwszej grupy należy zaliczyć zadania w zakresie zarządzania środkami z budżetu UE oraz związane z wdrażaniem Strategii Rozwoju Kraju 2020. Zadania odnoszące się do pierwszego obszaru dotyczą roli ministra jako instytucji zarządzającej. Zadania tego organu w ramach drugiego obszaru wynikają z ustawy wdrożeniowej, ale również z licznych aktów prawnych o naturze ustrojowej, określającej zasady działania ministerstwa i ministrów²⁰⁹. Funkcję instytucji zarządzającej może pełnić krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej. W bieżącej perspektywie finansowej istnieje możliwość wyznaczenia przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym podmiotu publicznego lub prywatnego²¹⁰. Z przywołanych aktów prawnych wynika, że do najważniejszych zadań ministra ds. rozwoju, jako instytucji zaangażowanej w realizację polityki spójności w perspektywie 2014–2020, należy:

- koordynowanie i monitorowanie systemu zarządzania środkami UE w celu zagwarantowania właściwej i terminowej realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu UE,

²⁰⁸ Kupiec T., *Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi*, Studia Regionalne i Lokalne, 2014, nr 15.56, s. 52–67.

²⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz.U. z 2015 r., poz. 2076) oraz rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz.U. z 2015 r., poz. 1895), a także zarządzenie nr 13 prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwa Rozwoju (M.P. z 2016 r., poz. 98 ze zm.).

²¹⁰ Cieślak R., Kornberger-Sokołowska E., Zdunkiewicz J., *Jednostka samorządu terytorialnego jako beneficjent środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 139.

- koordynacja wdrażania Umowy Partnerstwa 2014–2020 i programów operacyjnych na lata 2014–2020,
- monitorowanie realizacji strategii Europa 2020, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju regionalnego,
- współpraca z samorządem terytorialnym w zakresie rozwoju regionalnego, m.in. opracowanie i uzgadnianie z zarządem województw projektu regionalnego programu operacyjnego oraz zawieranie z zarządem województwa kontraktu wojewódzkiego w zakresie i na warunkach określonych w uchwale Rady Ministrów,
- prowadzenie współpracy z Komisją Europejską w celu zapewnienia skutecznej realizacji polityki spójności²¹¹.

Zgodnie z ustawą wdrożeniową zadaniem instytucji zarządzającej w perspektywie 2014–2020 jest „czuwanie nad prawidłową realizacją programu operacyjnego danego województwa oraz programu rozwoju kraju”. Kierując się art. 9 ustawy wdrożeniowej, można wyliczyć następujące zadania instytucji zarządzającej:

- sporządzanie opisu systemu zarządzania oraz kontroli programu operacyjnego,
- opisywanie procedur powiązanych z zarządzaniem programem, a także uprawomocnianie procedur instytucji pośredniczącej,
- gwarantowanie, że wybór finansowanych projektów przeprowadzany jest zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi, oraz monitorowanie ich zgodnie z właściwymi zasadami krajowymi i wspólnotowymi,
- sporządzanie indykatywnej listy indywidualnych projektów programu operacyjnego,
- organizowanie naborów projektów,
- dostarczanie Komisji Europejskiej informacji dotyczących dużych projektów,
- gospodarowanie środkami finansowymi służącymi do realizacji programu operacyjnego,
- opracowywanie w porozumieniu z instytucją pośredniczącą przewidywań wydatków programu i przedstawianie ich Komisji Europejskiej,
- gwarantowanie istnienia elektronicznego systemu rejestracji oraz przetrzymywania zapisów księgowych, utworzonych dla danej operacji, i gromadzenie informacji dotyczących realizacji, koniecznych do celów monitorowania, zarządzania finansowego, audytu, weryfikacji i oceny,
- zapewnianie, że beneficjenci, a także inne organy włączone w realizację działań, prowadzą właściwą oraz odrębną księgowość obejmującą dofinansowaniem dane projekty,

²¹¹ Zakres obowiązków pochodzi ze strony MR – www.mr.gov.pl

- odzyskiwanie kwot, które zostały niesłusznie wypłacone beneficjentom,
- nieprzekraczanie limitów używania instrumentu elastyczności,
- utworzenie Komitetu Monitorującego program oraz nadzorowanie jego pracy,
- ustanowienie, jeżeli jest to niezbędne, podkomitetów dla indywidualnych osi priorytetowych i sterowanie ich pracami,
- sporządzanie sprawozdań dotyczących realizacji programu, które zależą od zaakceptowania przez Komitet Monitorujący, a później są przekazywane Komisji Europejskiej,
- przedstawianie Komitetowi Monitorującemu informacji zawierających uwagi Komisji Europejskiej, a także zawiadamianie Komisji Europejskiej o realizacji działań w odpowiedzi na przekazane uwagi,
- kierowanie ewaluacją programu zgodnie z wytycznymi UE według opracowanego planu,
- opracowywanie, w porozumieniu z instytucją pośredniczącą, zamiarów ewaluacji wybranych osi priorytetowych i kontrola nad wypełnianiem ewaluacji poprzez instytucję pośredniczącą,
- uczestnictwo w obsłudze oraz we wdrożeniu centralnego elektronicznego systemu monitorowania,
- kontrola wdrażania programu operacyjnego,
- sporządzanie raportów dotyczących nieprawidłowości i przedstawianie ich uprawnionym instytucjom,
- prezentowanie instytucji certyfikującej wszelkich koniecznych informacji o weryfikacjach wydatków i procedurach,
- poręczenie o przechowywaniu zgodnie z wymogami wszystkich dokumentów dotyczących wydatków i audytów,
- łącznie z instytucją pośredniczącą opracowywanie planu komunikacji i kontrolowanie działań komunikacyjnych kierowanych przez instytucję pośredniczącą,
- zagwarantowanie prawidłowej realizacji programu operacyjnego zgodnie z wymogami promocji i informacji²¹².

W perspektywie finansowej 2014–2020 zakres obowiązków instytucji zarządzającej został znacznie rozszerzony bezpośrednio w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013²¹³. Do najważniejszych nowych obowiązków należą:

- związany z wprowadzeniem systemu rozliczania rocznego obowiązków sporządzania deklaracji zarządczej oraz rocznego podsumowania funkcjonowania

²¹² Bruski R., Joachiński J., Kuczera T., *Współczesna administracja publiczna w Polsce: wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*, Toruń 2010, s. 42–47.

²¹³ Art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013.

systemu zarządzania i kontroli potwierdzającego prawidłowość dokonywanych operacji. W ramach pełnienia funkcji instytucji certyfikującej – obowiązek przygotowania zestawienia wydatków za rok obrachunkowy. Powyższe dokumenty stanowią podstawę wydania przez instytucję audytową opinii audytowej niezbędnej do rozliczenia wydatków deklarowanych do Komisji Europejskiej w danym roku obrachunkowym;

- konieczność wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych²¹⁴, które będą uwzględniać wszystkie stwierdzone rodzaje ryzyka. Wymogi Komisji Europejskiej związane z realizacją tego obowiązku zostały przedstawione w szczegółowych wytycznych dotyczących tego zagadnienia²¹⁵. Wytyczne IZ w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych²¹⁶ powinny mieć wpływ na prawdopodobieństwo wykrycia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w procesie wyboru projektów do dofinansowania, wdrażania i weryfikacji projektu, certyfikacji wydatków i dokonywaniu płatności. Prowadzona cyklicznie analiza ryzyka ma na celu identyfikację obszarów, które powinny być objęte kontrolą, a tym samym zmniejszenie do akceptowanego poziomu prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości²¹⁷;
- udostępnianie instytucjom pośredniczącym oraz beneficjentom informacji istotnych w związku z wykonywaniem ich zadań i realizacją projektów.

Instytucje zarządzające zostały na mocy rozporządzenia nr 1303/2013 zobligowane do weryfikacji projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Ma to związek z większym ryzykiem wystąpienia błędów i nieprawidłowości popełnianych przez podmioty, które realizują przedsięwzięcie, dla których nie określono formalnie spełniania zasad określonych w przepisach dotyczących funduszy europejskich.

Zadania przypisane instytucji zarządzającej (poza funkcją instytucji certyfikującej) mogą zostać powierzone instytucji pośredniczącej lub wdrażającej, z zastrzeżeniem, że nie wyłącza to odpowiedzialności instytucji zarządzającej za ich realizację²¹⁸. Instytucja zarządzająca to krajowy, regionalny lub lokalny organ

²¹⁴ Wprowadzenie tego obowiązku zostało przewidziane komunikatem Komisji dotyczącym strategii zwalczania nadużyć finansowych – wersja ostateczna z 24.06.2011 r. (COM (2011) 376).

²¹⁵ Dokument KE Guidance for Member States and Programme Authorities Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures.

²¹⁶ Wytyczne opracowane przez instytucje zarządzające dla poszczególnych programów operacyjnych.

²¹⁷ Lista możliwych mechanizmów kontrolnych została określona przez Komisję Europejską.

²¹⁸ Art. 10 ust. 7 ustawy wdrożeniowej.

władzy publicznej lub podmiot publiczny lub prywatny, wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym.

W bieżącym okresie programowania odmiennie w stosunku do uregulowań ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ustalono, że instytucja zarządzająca może powierzyć zadania jedynie instytucji pośredniczącej (za zgodą instytucji zarządzającej)²¹⁹. Wynika to również z samej konstrukcji definicji tych instytucji zawartej w ustawie wdrożeniowej, która nadaje status danej instytucji w zależności od tego, która z instytucji – zarządzająca czy pośrednicząca – powierzyła zadania do realizacji.

Ustawa wdrożeniowa zawiera uregulowania, które wskazują na odpowiedzialność instytucji pośredniczącej za wykonywanie zadań powierzonych instytucji wdrażającej²²⁰. Funkcję instytucji pośredniczącej może pełnić odmiennie niż w poprzedniej perspektywie 2007–2013 podmiot spoza sektora finansów publicznych. Podobnie jak w poprzednim okresie instytucje te mają możliwość zlecania usługi związanej z wykonywaniem swoich zadań innym podmiotom²²¹. Ustawa wdrożeniowa wyłącza jednak możliwość zlecania usług polegających na prowadzeniu kontroli systemowych czy kontroli potwierdzających prawidłowość funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, a także realizacji zadań instytucji certyfikującej²²². Można się zastanowić, czy zasadne jest wyłączenie zlecania usług w zakresie prowadzenia kontroli systemowych. Konsekwencją takiego wyłączenia stała się konieczność zapewnienia przez każdą instytucję zarządzającą i pośredniczącą wykwalifikowanej kadry kontrolującej każdy obszar, który powierzono instytucji w ramach wdrażania programu operacyjnego. Nowością jest wprowadzenie do ustawy wdrożeniowej odpowiedzialności instytucji pośredniczącej i wdrażającej za nieprawidłowe wykonywanie powierzonych zadań. Instytucja zarządzająca lub pośrednicząca została ustawowo wyposażona w instrumenty umożliwiające badanie zgodności zakresu powierzonych zadań z przyjętym systemem realizacji programu operacyjnego. Do instrumentów tych należy zaliczyć²²³:

- wydawanie rekomendacji dotyczącej usunięcia stwierdzonych uchybień ze wskazaniem terminu ich usunięcia,
- zobowiązania do podjęcia określonych działań naprawczych ze wskazaniem terminu ich wykonania,

²¹⁹ Art. 10 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

²²⁰ Art. 10 ust. 4 ustawy wdrożeniowej.

²²¹ Art. 10 ust. 5 ustawy wdrożeniowej.

²²² Art. 10 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

²²³ Art. 11 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

- wstrzymanie albo wycofanie części lub nawet całości dofinansowania przyznanego instytucji z pomocy technicznej – to jest jednak uwarunkowane niewykonaniem wspomnianych rekomendacji lub działań naprawczych,
- wystąpienia do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o zawieszenie desygacji.

Dwa pierwsze instrumenty nie występowały w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, funkcjonowały jednak w praktyce i były podstawowym narzędziem wymuszania prawidłowego wykonywania zadań przez instytucje, którym powierzono te obowiązki. W poprzednim okresie programowania widoczny był brak instrumentu o charakterze prawnym w formie wymiernej sankcji, która stanowiłaby możliwość zastosowania kary wobec instytucji nierespektującej polecenia instytucji powierzającej zadania. Korzystnym rozwiązaniem była wprowadzona odpowiedzialność finansowa dla instytucji, która dopuściła się uchybień, w wyniku których wystąpiła w projekcie nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013. W sytuacji, w której nieprawidłowość będzie wynikała bezpośrednio z działania lub zaniechania działania tej instytucji, instytucja ta będzie odpowiedzialna za wypłatę należnej beneficjentowi równowartości dofinansowania, a w części, w której zostało ono już beneficjentowi wypłacone, to nie beneficjent, lecz właśnie instytucja będzie zobowiązana do jego zwrotu. Ma to na celu zrównoważenie utraconych wpływów środków europejskich przez budżet w wyniku konieczności pomniejszenia wydatków deklarowanych Komisji Europejskiej²²⁴. Zgodnie z ustawą wdrożeniową rozwiązanie to umożliwia przypisanie odpowiedzialności za błędy podmiotowi, który je popełnił, i tym samym pozwoli wyeliminować sytuację istniejącą w poprzedniej perspektywie finansowej 2007–2013. W tamtym okresie odpowiedzialność za finansowanie projektów, które w wyniku błędów instytucji nie otrzymały dofinansowania z funduszy UE, należała do instytucji zarządzającej i powyższe wydatki nie obciążały budżetów podmiotów bezpośrednio odpowiedzialnych za błędy. Tym samym beneficjenci zostali zwolnieni z odpowiedzialności za nieprawidłowości będące wynikiem bezpośredniego działania lub zaniechania działania instytucji lub organów państwa²²⁵. Przypisanie działania lub zaniechania nie obejmuje – zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy wdrożeniowej – sytuacji, w której instytucja nie wykryła nieprawidłowości w toku wcześniejszej kontroli. Ryzyko niewykrycia błędu nie wiąże się z odpowiedzialnością instytucji za konsekwencje wystąpienia nieprawidłowości.

Zakres obowiązków instytucji pośredniczącej określa porozumienie z instytucją zarządzającą. Są to zadania związane z wdrażaniem części programu operacyjnego,

²²⁴ Art. 11 ust. 2 i 3 w zw. z art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej.

²²⁵ Art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej.

w której najczęściej specjalizuje się dana instytucja. Uprawnienia instytucji pośredniczącej to m.in.:

- zarządzanie poszczególnymi priorytetami programu,
- wybór projektów oraz podpisywanie umów o dofinansowanie z beneficjentami,
- weryfikacja wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów w odniesieniu do poniesionych z uwzględnieniem przepisów prawa krajowego i unijnego (np. kontrola zamówień publicznych),
- rozliczanie umów z beneficjentami,
- przekazywanie instytucji zarządzającej oraz instytucji certyfikującej wszystkich informacji niezbędnych przy certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej,
- monitorowanie realizacji umów o dofinansowanie projektów, w tym także wskaźników,
- kontrola realizowanych projektów,
- przygotowanie sprawozdań dla instytucji zarządzającej z realizacji powierzonych zadań,
- ewaluacja poszczególnych priorytetów,
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie w pierwszej instancji decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek i decyzji o umorzeniu w całości albo w części, a także decyzji o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację projektów lub zadań,
- rozpatrywanie protestów w odniesieniu do konkursów prowadzonych przez instytucje wdrażające,
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych.

Instytucja pośrednicząca może przekazać instytucji wdrażającej zadania w zakresie bezpośredniego przyznawania środków czy też kontroli realizacji projektów. Funkcję instytucji wdrażającej mogą pełnić na przykład jednostki podległe ministerstwu lub agencji rozwoju przedsiębiorczości czy rozwoju regionalnego. Kompetencje instytucji wdrażającej w zakresie kontroli to m.in.: monitorowanie realizacji poszczególnych projektów, weryfikacja wykorzystania środków przez beneficjentów poprzez kontrole w siedzibie beneficjenta, gromadzenie i przekazywanie do instytucji pośredniczącej informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych. Zadaniem instytucji wdrażającej jest też przygotowywanie sprawozdań dla instytucji pośredniczącej z realizacji powierzonych zadań, prowadzenie działań informacyjnych, m.in. szkoleń dla beneficjentów i wnioskodawców.

System kontroli środków UE w perspektywie lat 2014–2020 odbywa się na poziomie krajowym i regionalnym. Kontrola na poziomie krajowym powiązana jest z zarządzaniem Wspólnymi Ramami Strategicznymi, Umową Partnerstwa oraz z realizacją programów polityki spójności. Funkcję kontrolną sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który odpowiada także za poprawne zrealizowanie Umowy Partnerstwa oraz programów operacyjnych krajowych i regionalnych. W stosunku do RPO minister ds. rozwoju regionalnego ponosi odpowiedzialność za kontrolę projektów programów operacyjnych w odniesieniu do ich kompatybilności ze Wspólnymi Ramami Strategicznymi, ustalanie wraz z instytucjami zarządzającymi RPO treści tych programów z Komisją Europejską. Organ ten sprawuje nadzór nad stosowaniem wytycznych i monitorowaniem efektów realizowania programów operacyjnych w regionach. Koordynacja na płaszczyźnie regionalnej w zakresie spójności strategii rozwoju z polityką regionalną UE realizowana jest przez zarząd województwa, wykorzystujący w tym celu Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny (KM RPO). Zadaniami ministra do spraw rozwoju regionalnego są także: monitorowanie przygotowania, zatwierdzanie programów krajowych i regionalnych, zawieranie Umowy Partnerstwa oraz rozliczanie środków pozyskanych z budżetu UE na projekty współfinansowane ze środków UE w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W procesie wdrażania programów operacyjnych – krajowych i regionalnych – funkcję instytucji pośredniczącej sprawować może dowolny podmiot bądź instytucja publiczna lub prywatna, jednak odpowiedzialność za działalność tej instytucji ponosi instytucja zarządzająca. Instytucje pośredniczące w praktyce są najczęściej wybierane do zarządzania czy też do pośredniczenia w zarządzaniu odpowiednio do wybranych osi priorytetowych danego programu operacyjnego.

3.2.2. Instytucje certyfikujące wydatki

Certyfikacja to proces przekazywania do Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność okresową oraz końcową. Stosownie do zapisów rozporządzenia nr 1303/2013²²⁶ podjęta została decyzja o powierzeniu instytucjom zarządzającym programami operacyjnymi obowiązków związanych z poświadczaniem wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych (tzw. certyfikacja wydatków)²²⁷. W okresie programowania 2014–2020 w procesie

²²⁶ Art. 123 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013.

²²⁷ Rozporządzenie nr 1303/2013 dopuszcza możliwość wykonywania funkcji poświadczającej wydatki przez instytucję zarządzającą. W perspektywie finansowej 2007–2013, zgodnie z podziałem

wdrażania programów operacyjnych nie funkcjonują instytucje certyfikujące, a także instytucje pośredniczące w certyfikacji. W związku z zasadami procesu certyfikacji w zakresie krajowych i regionalnych programów operacyjnych wprowadzone zostały zmiany w strukturze organizacyjnej urzędów centralnych i marszałkowskich pełniących funkcje instytucji zarządzających programami operacyjnymi. Zmiany miały na celu rozdzielenie procesu zarządzania i certyfikacji w zakresie wykonywania zadań instytucji zarządzającej połączonej z certyfikacją wydatków. Zgodnie z art. 72 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 należało zapewnić rozdzielenie procesu zarządzania i certyfikacji w ramach instytucji zarządzających. Realizacja zadań w zakresie certyfikowania poniesionych wydatków powinna być instytucjonalnie i proceduralnie oddzielona od zadań związanych z zarządzaniem i kontrolą, co oznacza, że zadania te nie mogą być realizowane przez te same osoby i komórki organizacyjne w instytucjach zarządzających (w ministerstwach i w samorządach województw). Ustalenie zadań dla instytucji zarządzającej dotyczących certyfikacji szczególnie w samorządach województw może być czynnikiem korupcjogennym. Przejęcie zadań w zakresie certyfikacji wydatków przez instytucję zarządzającą RPO wymaga szczególnej uwagi rządów województw, gdyż urzędy marszałkowskie jako instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi będą te zadania wykonywać po raz pierwszy (w poprzedniej perspektywie wykonywały je urzędy wojewódzkie). W celu zachowania rozdziału funkcji zarządzającej i instytucji certyfikującej w ramach struktur instytucji zarządzającej osoby biorące udział w procesie certyfikacji (w szczególności sporządzające, weryfikujące i zatwierdzające wnioski o płatność do Komisji Europejskiej oraz zestawienia wydatków) nie mogą realizować zadań związanych z:

- weryfikacją wniosków o dofinansowanie oraz wyborem projektów do dofinansowania,
- procesem zawierania i rozwiązywania umów o dofinansowanie,
- weryfikacją wydatków poniesionych w ramach realizowanych projektów i wykazanych we wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów,
- przeprowadzaniem kontroli,
- wydawaniem decyzji o umorzeniu w całości lub w części lub o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków, decyzji o zapłacie odsetek lub decyzji o zwrocie środków, o których mowa odpowiednio w art. 61, 189 i 207 cyt. ustawy o finansach publicznych²²⁸.

kompetencji w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, obsługę zadań w zakresie certyfikacji wydatków do KE zapewniał Departament Certyfikacji i Desygnacji MIR. Departament ten jest niezależny w zakresie wykonywanych zadań od departamentów wykonujących zadania instytucji zarządzającej.

²²⁸ Dz.U. z 2011 r., poz. 659.

W okresie programowania 2014–2020 proces certyfikacji wydatków określony został rozporządzeniem nr 1303/2013, w którym wskazano, że każdy z krajów członkowskich zobowiązany został do wyznaczenia dla programów operacyjnych instytucji koordynującej proces certyfikacji (IKPC), której funkcję pełni komórka organizacyjna w ministerstwie właściwym do spraw rozwoju regionalnego odpowiedzialna za koordynację wdrażania funduszy UE w Polsce²²⁹. Z certyfikacją wydatków w programach polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 związany jest proces desygnacji, będący potwierdzeniem spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. Państwo członkowskie powiadamia Komisję Europejską²³⁰ o dacie i formie przeprowadzonej na odpowiednim szczeblu procedury desygacyjnej instytucji zarządzającej i w stosownych przypadkach także instytucji certyfikującej przed przedłożeniem Komisji Europejskiej pierwszego wniosku o płatność okresową. Instytucje podlegające desygnacji w danym programie operacyjnym zostały wskazane w opisie funkcji i procedur, którego wzór określa załącznik III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1011/2014²³¹.

Zadaniem ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego pełniącego funkcję instytucji koordynującej proces certyfikacji oraz udzielającego desygnacji jest przeprowadzanie planowych i doraźnych kontroli w celu potwierdzania spełniania kryteriów desygnacji w ww. podmiotach podlegających desygnacji. Zadania te wykonuje komórka organizacyjna właściwa w zakresie procesu desygnacji w urzędzie obsługującym ministra rozwoju regionalnego.

Minister rozwoju regionalnego przeprowadza także kontrole planowe, których celem jest potwierdzenie utrzymania przez zobowiązane podmioty kryteriów desygnacji, o których mowa w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1303/2013. Zakres podmiotowy planowych kontroli jest określany w rocznym planie kontroli. Dobór podmiotów do kontroli określany jest na podstawie analizy ryzyka, w szczególności uwzględniającej wyniki kontroli i audytów.

Kontrola doraźna może być wszczęta w przypadku uzasadnionego podejrzenia zaprzestania spełniania któregośkolwiek z kryteriów desygnacji przez podmiot. Przed podjęciem decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej minister właściwy

²²⁹ Wytyczne w sprawie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność w ramach programów operacyjnych 2014–2020. Minister Infrastruktury i Rozwoju, 31.03.2015 r.

²³⁰ Art. 124 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

²³¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi (Dz.Urz. UE L 286/1).

do spraw rozwoju regionalnego może zwrócić się do podmiotu z prośbą o przedstawienie wyjaśnień. Decyzja o przeprowadzeniu kontroli doraźnej jest podejmowana w przypadku nieuzyskania wyjaśnień lub gdy przekazane wyjaśnienia były niewystarczające. Decyzja ta powinna być poprzedzona rekomendacją Komitetu do spraw desygnacji. Kontrola doraźna może być także przeprowadzona w celu potwierdzenia realizacji planu działań naprawczych, o którym mowa w art. 16 ust. 4 pkt 1 ustawy wdrożeniowej. Instytucja, w której ma zostać przeprowadzona kontrola planowa, jest informowana przez ministra rozwoju regionalnego o celu, zakresie i terminie kontroli na 14 dni przed jej rozpoczęciem. W przypadku kontroli doraźnej termin ten wynosi 3 dni. Osoby wyznaczone do przeprowadzenia danej kontroli posiadają imienne upoważnienie do jej przeprowadzenia. Upoważnienie zawiera termin, cel i zakres kontroli.

Instytucja certyfikująca odpowiada przede wszystkim za:

- opracowanie i przedłożenie Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność;
- poświadczenie (na podstawie informacji od instytucji zarządzających oraz przeprowadzonych audytów):
 - deklaracji wydatków wynikającej z wiarygodnych systemów księgowych, opartej na weryfikowalnej dokumentacji,
 - zadeklarowanych wydatków zgodnych z zasadami unijnymi i krajowymi (oraz że zostały poniesione w związku z operacjami wybranymi do finansowania na podstawie kryteriów programu operacyjnego),
 - zapisów księgowych dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji Europejskiej prowadzonych w formie elektronicznej,
 - ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskiwania i kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części środków UE dla danego projektu.

3.2.3. Instytucja audytowa

System instytucjonalny odpowiedzialny za realizację polityki UE oprócz instytucji koordynującej, zarządzającej oraz certyfikującej wskazuje również na potrzebę istnienia instytucji audytowej. Zadania instytucji audytowej zostały określone w art. 127 rozporządzenia nr 1303/2013 i nie charakteryzują się odmiennością w stosunku do dotychczasowej regulacji obowiązującej w perspektywie finansowej 2007–2013, poza przypisaniem tej instytucji istotnej roli w procesie rocznego rozliczania wydatków, co zostało odzwierciedlone w art. 21 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Instytucja audytowa odpowiada za prowadzenie audytów funkcjonowania całego

systemu zarządzania i kontroli wdrażania środków unijnych. Instytucją audytową do 1 marca 2017 r. był Generalny Inspektorat Kontroli Skarbowej, który wykonywał swoje zadania przy udziale Ministerstwa Finansów oraz 16 urzędów kontroli skarbowych. Aktualnie w związku z wejściem w życie ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²³² – zadania instytucji audytowej wykonuje szef Krajowej Administracji Skarbowej oraz 16 izb administracji skarbowej. W tych izbach utworzono samodzielne komórki organizacyjne, które sprawują kontrolę środków UE.

W bieżącym okresie finansowania, zgodnie z art. 68 rozporządzenia nr 1303/2013, instytucja audytowa przeprowadza weryfikację skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych oraz kontrolę projektów na podstawie weryfikacji wybranej próby zadeklarowanych wydatków. Instytucja audytowa programu operacyjnego odpowiada w szczególności za:

- zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego oraz audytów operacji na podstawie stosownej próby weryfikacji zadeklarowanych wydatków,
- przedstawianie Komisji Europejskiej w terminie dziewięciu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego strategii audytu i jej metodologii obowiązującej do dnia 31 grudnia każdego roku,
- przedłożenie Komisji rocznego sprawozdania audytowego, informującego o nieprawidłowościach wykrytych w systemach zarządzania i kontroli programu operacyjnego,
- wydawanie opinii na podstawie kontroli i audytów przeprowadzonych na odpowiedzialność Komisji Europejskiej w zakresie oceny skuteczności systemu zarządzania i kontroli zapewniającego, że deklaracje wydatków przedstawione Komisji i transakcje będące ich podstawą są zgodne z prawem i prawidłowe,
- przedkładanie deklaracji częściowego zamknięcia programu operacyjnego zawierającej ocenę zgodności z prawem i prawidłowości danych wydatków,
- przedłożenie Komisji deklaracji zamknięcia, zawierającej ocenę zasadności wniosku o wypłatę salda końcowego oraz zgodności z prawem i prawidłowości transakcji będących podstawą wydatków objętych końcową deklaracją wydatków, do której dołącza się końcowe sprawozdanie audytowe.

²³² Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947).

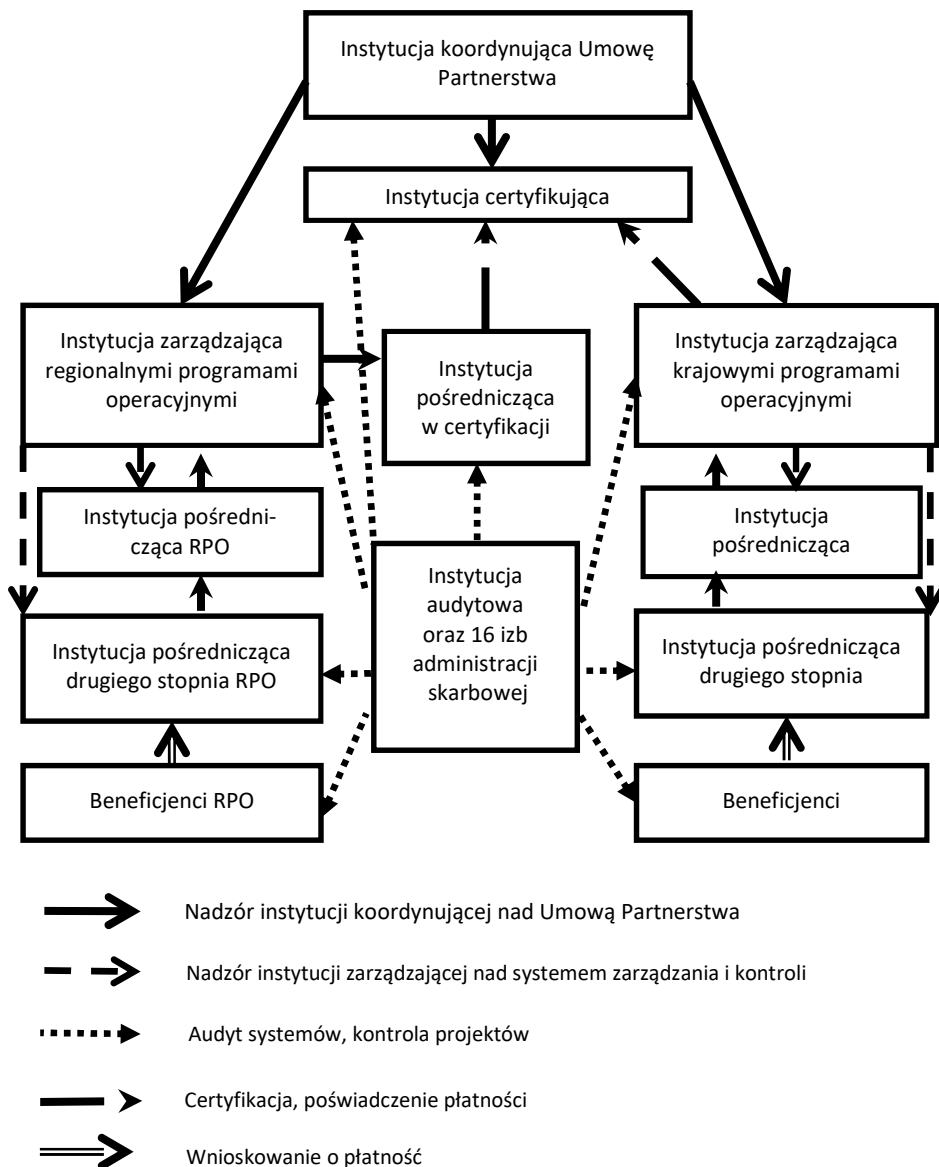
Zgodnie z art. 13 ustawy wdrożeniowej instytucja audytowa pełni funkcję niezależnego podmiotu audytowego, o którym mowa w rozporządzeniu nr 1303/2013. Sprawozdanie i opinia instytucji audytowej, stanowiące podstawę desygnacji, będą bazowały na wynikach audytu desygnacyjnego w jednostkach podlegających desygnacji przeprowadzonego w trybie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Instytucja audytowa może uznać, że odpowiednie kryteria desygnacji są spełnione bez prowadzenia działań audytowych na miejscu, gdy stwierdzi, że część systemu zarządzania i kontroli jest zasadniczo taka sama jak w okresie programowania 2007–2013 i istnieją dowody na jego skuteczne funkcjonowanie w tym okresie. W odniesieniu do nowych zadań wprowadzonych rozporządzeniem nr 1303/2013 w porównaniu z rozporządzeniem nr 1083/2006 weryfikacja przeprowadzana jest m.in. w zakresie zarządzania ryzykiem, działań zapobiegających nadużyciom, sporządzania zestawień wydatków, deklaracji zarządczych i rocznych podsumowań, oceny postępu wdrażania programu, a także w zakresie systemu elektronicznego gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji.

W perspektywie finansowej 2014–2020 w związku z regulacjami UE funkcje instytucji certyfikującej przypisane zostały instytucjom zarządzającym²³³, co oznacza, że proces certyfikacji jest odrębny dla każdego programu operacyjnego (rys. 22). Ustawa wdrożeniowa zabrania powierzania zadań instytucji certyfikującej innym instytucjom²³⁴. W związku z tym wszelkie działania w tym zakresie wykonywane są wyłącznie przez poszczególne instytucje zarządzające. Takie rozwiązanie zmniejszy liczbę instytucji, obniży koszty administracyjne oraz przyspieszy proces występowania z wnioskiem o płatność do Komisji Europejskiej. Stanowi ono główny element wprowadzonych przez Komisję Europejską uproszczeń we wdrażaniu środków europejskich w perspektywie finansowej 2014–2020. Zdaniem Komisji Europejskiej będzie to mieć istotny wpływ na zmniejszenie kosztów związanych z certyfikacją ze względu na większą skuteczność administracyjną, mniejsze zapotrzebowanie na koordynację i zmniejszenie zakresu audytów.

²³³ Art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy wdrożeniowej.

²³⁴ Art. 10 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

Rysunek 22. System instytucjonalny zaangażowany w zarządzanie i kontrolę środków UE w perspektywie finansowej 2014–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014–2020.

3.3. Schematy kontroli projektów współfinansowanych ze środków UE

3.3.1. Procedury kontroli projektów współfinansowanych ze środków UE

Zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1303/2013 w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020 można wyróżnić trzy niezależnie funkcjonujące systemy kontroli środków UE (rys. 23), tj.:

- kontrole stanowiące kompetencję instytucji zarządzającej;
- kontrole wyrwykowe – czynności sprawdzające przeprowadzane przez organ kontroli, który nie uczestniczy w systemie wdrażania programów operacyjnych i jest funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub wdrażającej. Organem wykonującym ww. kontrole w Polsce jest szef Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), który realizuje kontrole za pomocą izb administracji skarbowej. Szef KAS pełni funkcję instytucji audytowej;
- kontrole wykonywane przez upoważnione instytucje Unii Europejskiej oraz instytucje krajowe, które nie uczestniczą bezpośrednio we wdrażaniu funduszy strukturalnych (Komisja Europejska, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy). Natomiast podmiotami krajowymi uprawnionymi do kontroli środków UE są: prezes Urzędu Zamówień Publicznych (stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych) oraz Najwyższa Izba Kontroli (gospodarowanie środkami UE stanowiącymi środki publiczne), Regionalna Izba Obrachunkowa (gospodarowanie środkami UE przez samorząd terytorialny)²³⁵.

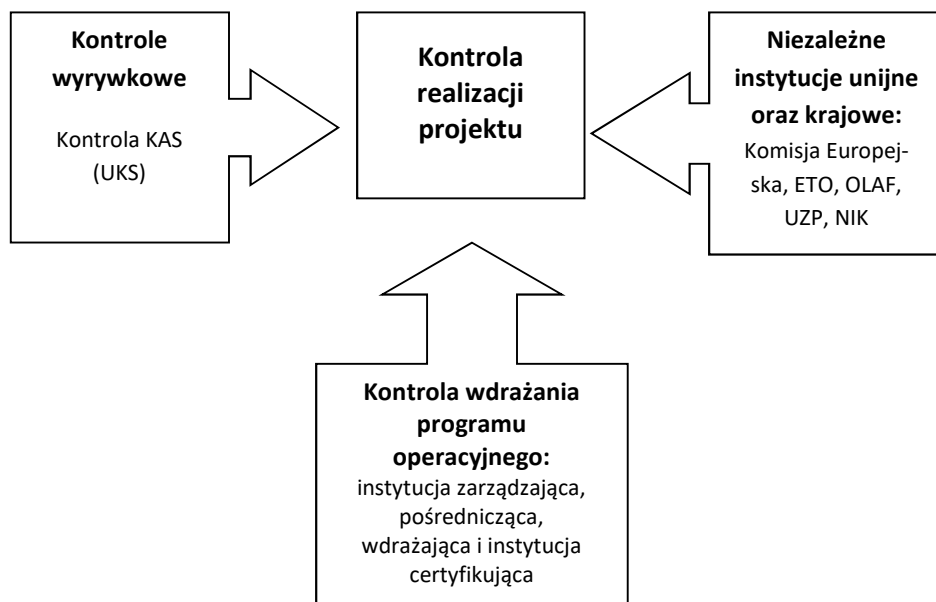
Istotnymi krajowymi dokumentami regulującymi zasady kontroli środków EFSI w bieżącym programowaniu są Umowa Partnerstwa, a także wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020²³⁶. W obecnym okresie programowania regulacje istotne z punktu widzenia przeprowadzania kontroli projektów zawarte zostały w Wytycznych w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, a w poprzednim okresie programowania w Wytycznych w zakresie procesu kontroli

²³⁵ Rozporządzenie nr 1303/2013 i ustawa wdrożeniowa.

²³⁶ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020 – zatwierdzone 15 kwietnia 2015 r. przez ministra infrastruktury i rozwoju, Warszawa 2015.

w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym na lata 2017–2013²³⁷. Dokumenty te określają procedury kontroli zapewnianej przez instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych. Kontrola i ewaluacja stanowią integralną część systemu realizacji programu operacyjnego. Ustawa wdrożeniowa, definiując system wdrażania programu operacyjnego, wskazuje, że są to warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych obejmujące w szczególności zarządzanie, monitorowanie, sprawozdawczość, kontrolę i ewaluację oraz sposób koordynacji działań podejmowanych przez te instytucje²³⁸.

Rysunek 23. Schemat kontroli realizacji projektu współfinansowanego ze środków UE z przeznaczeniem na politykę spójności



Źródło: opracowanie własne.

W procesie zarządzania środkami unijnymi można wyróżnić następujące rodzaje kontroli:

²³⁷ Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym na lata 2017–2013 – zatwierdzone 23 października 2014 r. przez ministra infrastruktury i rozwoju, Warszawa 2014.

²³⁸ Art. 6 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

- kontrolę wykonywaną przez instytucję zarządzającą oraz na jej zlecenie i na podstawie zawartych umów, wykonywaną przez instytucje wdrażające i instytucje pośredniczące,
- kontrolę i audyt wykonywane przez instytucję audytową,
- kontrolę skarbową wykonywaną przez organy Krajowej Administracji Skarbowej,
- kontrolę instytucji certyfikującej nad systemem przepływów finansowych,
- kontrolę wykonywaną przez pozostałe uprawnione organy zewnętrzne (NIK, RIO, UOKiK).

Z punktu widzenia beneficjenta realizującego projekt współfinansowany ze środków UE najistotniejsza jest kontrola wydatków wykonywana przez instytucję zarządzającą oraz na jej zlecenie: instytucję wdrażającą i instytucje pośredniczące (rys. 24).

Instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za wdrażanie programu operacyjnego i jego realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Instytucja zarządzająca realizuje następujące typy kontroli²³⁹:

- kontrolę systemową (art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013),
- weryfikację wydatków (art. 70 rozporządzenia nr 1303/2013),
- kontrolę na zakończenie realizacji projektu,
- kontrolę trwałości projektu.

Instytucja zarządzająca zobowiązana jest do przeprowadzenia kontroli systemowych w sytuacji delegowania zadań określonych w art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013 innym podmiotom. Kontrola ta obejmuje sprawdzenie wykonania zadań przez instytucję pośredniczącą bądź instytucję pośredniczącą II stopnia/instytucję wdrażającą oraz dokumentację i kontrolę na miejscu. Celem kontroli systemowej jest uzyskanie zapewnienia, że wszystkie delegowane lub powierzone zadania realizowane są w odpowiedni sposób, a system zarządzania i kontroli funkcjonuje prawidłowo, efektywnie i zgodnie z prawem unijnym i krajowym.

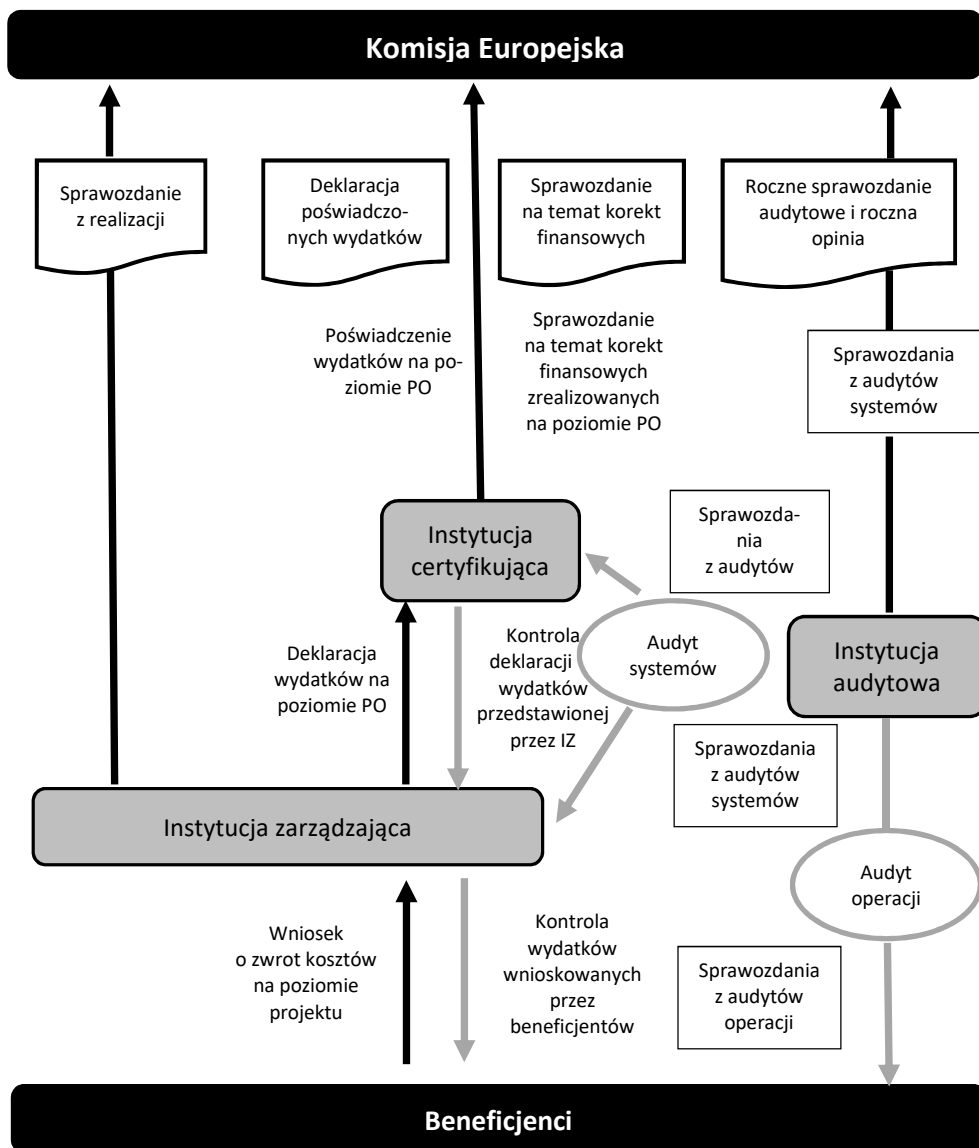
Kontrola systemowa²⁴⁰ oznacza ocenę efektywności²⁴¹ działania systemu zarządzania i kontroli funkcjonującego w ramach danego programu operacyjnego. Weryfikacja wydatków zmierza natomiast do sprawdzenia prawidłowości realizacji projektu, co przybiera formę weryfikowania i poświadczania, czyli certyfikowania

²³⁹ Art. 125 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013.

²⁴⁰ Obszary kontroli systemowej zostały określone w art. 72 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁴¹ System efektywny to taki, w którym instytucje i procedury są skuteczne w przeciwdziałaniu, wykrywaniu i korygowaniu błędów i nieprawidłowości wykorzystania środków unijnych (tytuł VII Zarządzanie i kontrola rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 rozdział 1 „Systemy zarządzania i kontroli”, art. 72).

Rysunek 24. Schemat nadzoru i kontroli w procesie zarządzania środkami UE w perspektywie 2014–2020

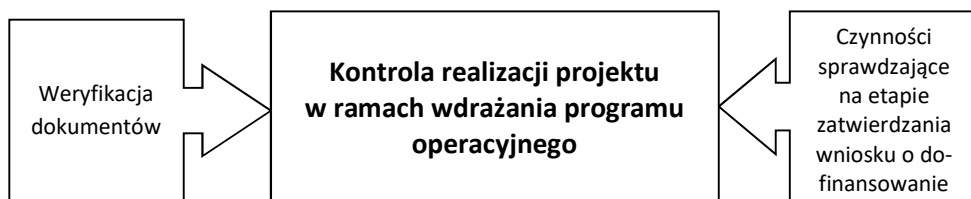


Źródło: opracowanie na podstawie rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013.

wydatków²⁴². Kontrola systemowa przeprowadzana przez instytucję zarządzającą co do zasady dotyczy weryfikacji zadań realizowanych przez instytucję pośredniczącą lub instytucję pośredniczącą II stopnia (IP2) – instytucję wdrażającą. Kontrola systemowa przeprowadzana przez IP dotyczy weryfikacji zadań realizowanych przez IP2 (IW). Kontrola systemowa obejmuje kontrolę dokumentacji oraz kontrolę na miejscu. Ustawa wdrożeniowa przewiduje dwie formy kontroli wydatków mających na celu uzyskanie zapewnienia, że ponoszone są one zgodnie z prawem oraz z zasadami unijnymi i krajowymi. Są to kontrole obligatoryjne, które dotyczą wszystkich projektów, oraz fakultatywne, które mogą być przeprowadzane na próbie projektów. Za realizację wszystkich kontroli odpowiada instytucja zarządzająca²⁴³.

Z punktu widzenia beneficjenta najistotniejsza jest kontrola realizacji projektu przeprowadzana w ramach wdrażania programu operacyjnego definiowana jako weryfikacja wydatków (rys. 25). W zależności od rozwiązań przyjętych w systemie zarządzania i kontroli danego programu operacyjnego czynności sprawdzające mogą być przeprowadzane przez: instytucję zarządzającą, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające lub podmioty zewnętrzne (np. firmy audytowe). Kontrola realizacji projektu w ramach wdrażania programu operacyjnego polega na weryfikacji wydatków beneficjenta współfinansowanych ze środków UE oraz ze środków krajowych²⁴⁴. Czynności kontrolne obejmują weryfikację dokumentów przedstawionych przez beneficjentów oraz polegają na sprawdzeniu na miejscu realizacji projektu, czy wydatki zostały faktycznie poniesione na zadeklarowane operacje oraz czy były zgodne z wnioskiem i umową o dofinansowanie projektu i czy były zgodne z zasadami UE i krajowymi.

Rysunek 25. Schemat kontroli projektu współfinansowanego ze środków UE w ramach programu operacyjnego



Źródło: opracowanie własne.

²⁴² Nazywana też kontrolą realizacji projektu, kontrolą wydatków lub kontrolą finansową. Legenda: IP – instytucja pośrednicząca w zarządzaniu programem operacyjnym lub regionalnym programem operacyjnym, IP 2 – instytucja pośrednicząca drugiego stopnia, IW – instytucja wdrażająca, WST – wspólne sekretariaty techniczne (dotyczy programów EWT), K1 – kontrolerzy I stopnia (dotyczy programów EWT).

²⁴³ Art. 22 ust. 7 ustawy wdrożeniowej.

²⁴⁴ Kisiel P.W., *Audyt funduszy unijnych*, InfoAudit, Warszawa 2005, s. 24–28.

W ramach obligatoryjnych kontroli środków UE w perspektywie 2014–2020 wyróżniamy:

- a) **kontrole każdego składanego przez beneficjenta wniosku o płatność**, które mogą być przeprowadzane na próbie dokumentów zgodnie z metodą przyjętą przez instytucję zarządzającą. Zgodnie z wytycznymi tej instytucji określona została lista dokumentów załączonych obligatoryjnie do wniosków o płatność oraz zasady ich weryfikacji. Kontrole wniosków o płatność są podstawowym rodzajem kontroli przewidzianym w art. 125 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013, na podstawie którego nazywane są weryfikacjami administracyjnymi każdego złożonego przez beneficjentów wniosku o refundację. Oznacza to, że rozliczenie środków UE wykorzystanych na realizację projektu będzie możliwe tylko na podstawie wydatków wykazanych przez beneficjenta we wniosku o płatność. W związku z tym, że przepisy rozporządzenia nr 1303/2013 wprowadzają obowiązek wymiany informacji między instytucjami w systemie zarządzania i kontroli a beneficjentami za pomocą elektronicznej wymiany danych, art. 19 ust. 1 ustawy wdrożeniowej przewiduje, że wnioski o płatność będą składane przez beneficjentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. System teleinformatyczny, którego budowę i funkcjonowanie zapewnia minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, ma w założeniu wspierać proces związany z obsługą projektu od podpisania umowy o jego dofinansowanie, ewidencjonowaniem danych o realizacji programu operacyjnego oraz certyfikacją wydatków. Składanie wniosków o płatność za pośrednictwem systemu teleinformatycznego powinno z pewnością ułatwić i przyspieszyć proces rozliczania wydatków oraz skrócić okres oczekiwania przez beneficjenta na otrzymanie refundacji. Jest to szczególnie istotne w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 132 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, które obliguje wypłatę beneficjentowi środków nie później niż w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność. Termin ten może okazać się niewystarczający, ponieważ instytucje przeprowadzają szczegółową weryfikację wniosków o płatność w celu zapewnienia, że beneficjentowi zostaną zrefundowane tylko wydatki kwalifikowane i że do Komisji Europejskiej nie zostaną zadeklarowane kwoty nieprawidłowe, które mogłyby skutkować korektą netto. Wydłużenie terminu może wynikać z kumulacji wniosków o płatność w danej instytucji dla dużych projektów infrastrukturalnych lub z innych przyczyn, np. skomplikowanych przedsięwzięć. Dlatego też art. 132 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 przewiduje możliwość przerwania biegu terminu płatności w sytuacji stwierdzenia, że:
- kwota ujęta we wniosku jest nienależna,

- nie zostały przedłożone odpowiednie dokumenty potwierdzające do weryfikacji wniosku,
- mogła wystąpić nieprawidłowość, w związku z czym wszczęto dochodzenie.

O przyczynach wstrzymania biegu terminu płatności beneficjent musi zostać poinformowany na piśmie. Prawidłowy proces weryfikacji wniosków o płatność świadczy o skuteczności systemu kontroli wydatków. Wykrycie nieprawidłowości na tym etapie przynosi korzyści dla państwa członkowskiego (zmniejszenie poziomu błędu wykrywanego w audytach instytucji UE, brak ryzyka korekt finansowych²⁴⁵) oraz dla samego beneficjenta (brak anulowania przyznanego dofinansowania projektu o kwotę wydatkowaną nieprawidłowo, brak obowiązku zwrotu środków wraz z odsetkami). Potwierdza to treść art. 24 ust. 9 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, który wskazuje, że korygowanie nieprawidłowości stwierdzonej przed zatwierdzeniem wniosku o płatność następuje przez pomniejszenie wniosku o płatność o kwotę wydatków nieprawidłowo poniesionych. Wykrycie nieprawidłowości w zatwierdzonym wniosku o płatność będzie skutkowało nałożeniem korekty do kwoty wydatków związanych z nieprawidłowością (zmniejszeniem o tę kwotę dofinansowania dla projektu) oraz wszczęciem procedury odzyskiwania kwoty nieprawidłowej na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych²⁴⁶;

- b) **kontrolę na zakończenie realizacji projektu**, służącą sprawdzeniu kompletności dokumentów potwierdzających właściwą ścieżkę audytu w odniesieniu do danego projektu. Jest to szczególny rodzaj kontroli przeprowadzanej podczas weryfikacji ostatniego wniosku o płatność. W trakcie tej kontroli instytucja zarządzająca upewnia się, że posiada pełną dokumentację, która potwierdza realizację projektu. Pozytywny wynik kontroli powinien być warunkiem ostatecznego rozliczenia projektu oraz przekazania beneficjentowi płatności końcowej. Kontrole te powinny również potwierdzać wykonanie rzeczowe projektu oraz osiągnięcie wskaźników i rezultatów planowanych w umowie o dofinansowanie.

Do kontroli fakultatywnych w okresie 2014–2020, które mogą być przeprowadzane na próbie projektów, zaliczamy:

- a) **kontrolę projektu w miejscu jego realizacji**, obejmującą czynności sprawdzające wykonywane w miejscu fizycznej realizacji projektu oraz ewentualnie

²⁴⁵ Zgodnie z art. 85 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 naruszenie przepisów prawa prowadzi do korekty finansowej tylko w odniesieniu do wydatków, które zostały zadeklarowane Komisji. Nawiązuje również do tego problemu art. 144 ust. 1 lit. c) rozporządzenia.

²⁴⁶ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1870).

w siedzibie beneficjenta. Czynności te polegają na porównaniu przedstawionych przez beneficjenta dokumentów lub oświadczeń ze stanem faktycznym. Ten rodzaj kontroli to przede wszystkim dokonywanie oceny, czy realizacja projektu była zgodna z zapisami umowy o dofinansowanie projektu oraz czy beneficjent spełniał wszystkie wymagania określone we wniosku. Czynności kontrolne mają także na celu sprawdzenie, czy beneficjent stosuje obowiązujące procedury i wytyczne oraz przestrzega zapisy umowy o dofinansowanie projektu. Kontrola na miejscu weryfikuje też osiągnięcie zakładanych w projekcie wskaźników, a także zasady informowania o realizowanym projekcie oraz dofinansowaniu ze środków UE. Ten rodzaj kontroli również przewidziany jest w art. 125 ust. 5 lit. b) rozporządzenia nr 1303/2013, który wskazuje jednocześnie, że częstotliwość i zakres kontroli są proporcjonalne do kwoty wsparcia i do poziomu ryzyka stwierdzonego w toku kontroli oraz w trakcie audytów przeprowadzanych przez instytucję audytową. Kontrole te mogą obejmować wybraną próbę dokumentów²⁴⁷ i stanowią istotne uzupełnienie podstawowego rodzaju kontroli projektu, tj. kontroli wniosku beneficjenta o płatność, pozwalają na weryfikację faktycznej realizacji projektu oraz na potwierdzenie wiarygodności danych przedstawianych we wnioskach o płatność. Podstawę prawną tego rodzaju kontroli stanowi art. 23 ustawy wdrożeniowej, który jest powtórzeniem regulacji art. 35 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju obowiązującej w perspektywie 2007–2013. Nowością jest zobowiązanie beneficjenta do udostępnienia dokumentów, które, mimo że nie są związane bezpośrednio z realizacją projektu, mogą być konieczne do potwierdzenia kwalifikowalności ponoszonych wydatków. Ponadto ustawa wdrożeniowa formalizuje czynności kontrolne i zobowiązuje kontrolujących do sporządzania protokołu oględzin lub przyjęcia ustnych wyjaśnień czy też oświadczeń, a także sporządzania notatek z innych czynności mających istotne znaczenie dla ustaleń kontroli;

- b) **kontrole krzyżowe** służące zapewnieniu, że wydatki ponoszone w projektach nie są podwójnie finansowane w ramach danego programu lub różnych programów operacyjnych czy też kilku różnych funduszy lub instrumentów wsparcia UE. Kontrole w drugim z wymienionych zakresów, ze względu na ponadprogramowy charakter, zostały na mocy ustawy wdrożeniowej przypisane ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego²⁴⁸. Kontrole te mają na celu zapobieganie podwójnemu finansowaniu tego samego wydatku oraz wykrywanie takich przypadków. Zgodnie z ustalonymi procedurami

²⁴⁷ Art. 125 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz art. 22 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

²⁴⁸ Art. 22 ust. 7 ustawy wdrożeniowej.

mogą być przeprowadzane na próbie dokumentów z wykorzystaniem danych zapisanych w systemie teleinformatycznym, w którym rejestruje się informacje o poniesionych wydatkach. Kontrole krzyżowe przeprowadzane są na etapie weryfikacji wniosku beneficjenta o płatność. Szczególnie powinny być istotne w sytuacji, gdy beneficjent realizuje więcej niż jeden projekt lub gdy projekty realizowane były w kolejnych perspektywach finansowych. Sprawdzane będzie, czy w ramach kilku projektów nie były finansowane te same wydatki. W kontroli krzyżowej nie uczestniczy beneficjent, jest ona prowadzona na podstawie danych zgromadzonych w systemie informatycznym. Beneficjent informowany jest o przeprowadzeniu tej kontroli, jeżeli zachodzi podejrzenie podwójnego finansowania i został wezwany do przedłożenia wskazanych dokumentów do weryfikacji;

- c) **kontrole trwałości projektu**, o których mowa w art. 71 rozporządzenia nr 1303/2013. Mają one na celu weryfikację, czy po przekazaniu na rzecz beneficjenta płatności końcowej nie wystąpiła jedna z okoliczności powodujących konieczność odzyskania środków, a mianowicie:
- zaprzestanie działalności produkcyjnej lub przeniesienie jej poza obszar objęty programem,
 - zmiana własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści,
 - istotna zmiana wpływająca na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów.

Kontrole te przeprowadzane są po zakończeniu realizacji projektu i oprócz powyżej wymienionego zakresu powinny obejmować także następujące zagadnienia:

- czy cel projektu został zachowany,
- czy beneficjent przechowuje we właściwy sposób dokumentację związaną z projektem,
- czy projekt nie wygenerował nieuwzględnionego wcześniej dochodu,
- czy nie nastąpiła zmiana okoliczności powodujących możliwość odzyskania przez beneficjenta podatku VAT, który stanowił wydatek kwalifikowalny w okresie realizacji projektu.

Ustawa wdrożeniowa poza ww. rodzajami kontroli wskazuje też na możliwość kontroli wydatków w formie weryfikacji dokumentów pod kątem prawidłowości zastosowania właściwych procedur w zakresie:

- udzielania pomocy publicznej,
- oceny oddziaływania na środowisko,
- udzielania zamówień publicznych²⁴⁹.

²⁴⁹ Art. 22 ust. 4 ustawy wdrożeniowej.

Ustawa wdrożeniowa wskazuje, że kontrole te mogą mieć miejsce przed dniem otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania. Jest to uzasadnione szczególnym przedmiotem kontroli, ponieważ spełnianie wymogów środowiskowych oraz przepisów w zakresie pomocy publicznej warunkuje możliwość uzyskania wsparcia ze środków UE. Weryfikacja tych obszarów odbywa się na etapie oceny wniosków o dofinansowanie projektów. Możliwość wyodrębnienia kontroli zamówień publicznych znajduje również uzasadnienie ze względu na to, że najwięcej nieprawidłowości rozpoznaje się w tym obszarze. Dlatego też, uwzględniając procedurę rocznego rozliczania wydatków i to, że niewykrycie błędów może skutkować korektą netto, instytucje zarządzające środkami UE szczególną uwagę powinny zwracać na ten rodzaj kontroli. Kontrola powinna się odbywać przed zakończeniem roku obrachunkowego i w ramach kontroli uprzedniej, to jest przed podpisaniem przez beneficjenta umowy z wykonawcą, aby istniała możliwość naprawienia błędu, a jego wykrycie nie skutkowało zadeklarowaniem nieprawidłowych wydatków do Komisji Europejskiej. W perspektywie finansowej 2014–2020 ustalono zadania dla prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie kontroli uprzednich największych zamówień współfinansowanych ze środków UE²⁵⁰. Dodatkowo ustawa wdrożeniowa w art. 22 ust. 3 wprowadziła istotne novum w postaci kontroli zdolności wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie projektu w ramach trybu pozakonkursowego oraz beneficjentów realizujących projekty wybrane do dofinansowania w takim trybie do prawidłowego i efektywnego ich wdrożenia. Kontrole te obejmują w szczególności weryfikację procedur obowiązujących przy realizacji projektów i mogą mieć charakter kontroli uprzednich, odbywających się przed dniem otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania. Służą sprawdzeniu potencjału administracyjnego wnioskodawcy do wykonywania projektu. Przepis ten daje możliwość przeprowadzenia swego rodzaju kontroli systemowych u beneficjentów, które nie muszą odnosić się do konkretnego projektu i wydatków z nim związanych, sprawdzą natomiast faktyczną gotowość i zdolność wnioskodawcy lub beneficjenta do prawidłowego i skutecznego osiągnięcia celów. Dotyczy w szczególności dużych projektów infrastrukturalnych. Art. 25 ustawy wdrożeniowej reguluje szczegółowo procedurę kontradyktoryjności w odniesieniu do wyników kontroli (informacja pokontrolna) innych niż weryfikacje wniosków o płatność (w tym kontrole na zakończenie realizacji projektu) oraz kontroli krzyżowych. Procedura określa m.in. termin wniesienia i rozpatrzenia pisemnych zastrzeżeń do informacji pokontrolnej, a także wskazuje postępowanie wydawania zaleceń pokontrolnych lub rekomendacji i informowania o sposobie ich wykonania.

²⁵⁰ Art. 169 ust. 1 i 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Sformułowanie procedury kontrydiktoryjnej w ustawie wdrożeniowej miało wpływ na wprowadzenie jednolitych zasad dla wszystkich programów operacyjnych określających sposób dokumentowania kontroli, a także umożliwiło beneficjentom wnoszenie zastrzeżeń do wyników kontroli. Warto jeszcze zwrócić uwagę na wprowadzoną w art. 148 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 zasadę proporcjonalności kontroli programów operacyjnych. Przewiduje ona, że małe projekty mogą być sprawdzane przez instytucję audytową albo Komisję Europejską tylko raz przed ich zakończeniem, pozostałe zaś projekty nie mogą być audytowane więcej niż raz w roku²⁵¹. Instytucja audytowa i Komisja Europejska zasadniczo odstępują od audytu w roku, w którym audyt został przeprowadzony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Taki zapis w rozporządzeniu nr 1303/2013 można zinterpretować jako ograniczenie możliwości kontrolowania projektów, jednak faktycznie nie ma wpływu na liczbę kontroli. Po pierwsze dlatego, że odnosi się tylko do audytów instytucji audytowej oraz Komisji Europejskiej, a zatem wszystkie inne uprawnione instytucje nie mają ograniczeń. Po drugie, audyty instytucji audytowej i Komisji Europejskiej w ogólnej liczbie kontroli u beneficjentów nie są przeprowadzane często i praktycznie nie zdarza się, aby nakładały się w tym samym roku. Po trzecie, audyty Komisji Europejskiej i instytucji audytowej zostały ograniczone ze względu na audyt przeprowadzony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy tylko do takich sytuacji, kiedy jego wyniki będą mogły być wykorzystane przez instytucje na potrzeby wykonania właściwych im zadań. Po czwarte, audyty i kontrole nie są w żaden sposób ograniczone w okresie po zakończeniu projektu, w którym beneficjent jest zobowiązany przechowywać dokumentację. Audyty powinny być podejmowane przez Komisję Europejską po zakończeniu wdrażania projektów, co zwiększy ryzyko utraty alokacji w przypadku wykrycia nieprawidłowości.

Pod względem podstawy przeprowadzenia procesu kontroli projektów współfinansowanych ze środków UE należy je podzielić na:

- **kontrole planowe** – przeprowadzane zgodnie z rocznym planem kontroli lub kwartalnym planem kontroli, w trakcie lub na zakończenie realizacji projektu. Informacja o przeprowadzeniu kontroli planowej przekazywana jest podmiotowi kontrolowanemu na co najmniej 14 dni kalendarzowych przed planowanym terminem kontroli;
- **kontrole doraźne** – przeprowadzane zgodnie z rocznym planem kontroli, poza kwartalnym planem kontroli. Kontrolę doraźną można przeprowadzić bez uprzedniego poinformowania podmiotu kontrolowanego. Kontrola przeprowadzana jest w szczególności w wyniku wystąpienia lub uzasadnionego

²⁵¹ 200 tys. euro dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności oraz 150 tys. dla Europejskiego Funduszu Społecznego.

podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości w realizacji projektu oraz na wniosek uprawnionej instytucji. Kontrola taka może zostać przeprowadzona również wówczas, gdy jest uzasadniona efektywnością realizacji;

- **kontrole sprawdzające** – przeprowadzane w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych, mogą być przeprowadzane na miejscu lub na dokumentach, na oryginałach lub kopiach potwierdzonych za zgodność z oryginałem dokumentów dotyczących realizacji projektu.

Kontrola Umowy Partnerstwa stanowi dwa niezależne od siebie procesy:

- a) kontrolę zapewnianą przez instytucję zarządzającą,
- b) kontrolę i audyt wykonywane przez instytucję audytową.

Wykonywanie audytu przez instytucję audytową jest wymogiem postawionym przez art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013. Audyt prowadzony jest w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli PO/RPO oraz na podstawie stosownej próby projektów w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków. Instytucja, która stwierdzi w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych nieprawidłowość, jest zobowiązana do jej zgłoszenia zgodnie z:

- powszechnie obowiązującymi aktami prawa,
- wytycznymi ministra rozwoju regionalnego w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020,
- procedurą informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014–2020,
- szczegółowymi zasadami obowiązującymi w programach operacyjnych.

Kontrola realizacji projektu ma na celu weryfikację prawidłowości realizacji projektu zgodnie z:

- zapisami wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach danego programu operacyjnego,
- umową/decyzją o dofinansowanie projektu oraz załączonym do niej wnioskiem o dofinansowanie projektu.

Celem tej kontroli jest weryfikacja, czy informacje dotyczące postępu realizacji projektu oraz poniesione wydatki przedstawiane przez beneficjenta we wnioskach o płatność były zgodne ze stanem rzeczywistym, harmonogramem realizacji projektu, harmonogramem płatności oraz z budżetem projektu. Celem kontroli jest także sprawdzenie, czy beneficjent przestrzegał obowiązujących reguł i zasad wynikających z programu operacyjnego, a także z obowiązujących aktów prawa wspólnotowego i krajowego. Szczególna uwaga zwracana jest na przestrzeganie stosowania przepisów prawa krajowego, które są bezpośrednio związane z regulacjami

unijnymi w zakresie wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych, zamówień publicznych, pomocy publicznej oraz finansów publicznych.

Prawidłowo przeprowadzona kontrola powinna również rekompensować ewentualne braki i niespójności występujące na etapie wyboru projektów. IP oraz IP2 powinny zapewnić odpowiednią weryfikację prawidłowości realizacji projektów w poszczególnych obszarach wdrażania oraz wykrywalność istniejących uchybień/nieprawidłowości w celu podjęcia stosownych działań naprawczych. IP i IP2 powinny obejmować szczególnym nadzorem realizację projektów systemowych z uwagi na znaczną wartość tych projektów oraz ich strategiczny charakter. W trakcie czynności kontrolnych należy dokonać w szczególności weryfikacji zasadności założeń wskazanych we wniosku o dofinansowanie projektu. Celem kontroli jest ocena adekwatności ponoszonych wydatków do założonych rezultatów i produktów, a także racjonalności wydatków osobowych przeznaczonych na zarządzanie projektem oraz na zakup sprzętu i wyposażenia. Kontrole projektów przeprowadzane są zarówno w trakcie, jak i na zakończenie realizacji projektów.

Kontrola na miejscu realizacji projektu przeprowadzana jest w siedzibie beneficjenta lub tam, gdzie odbywa się realizacja projektu. W przypadku, gdy projekt realizowany jest w partnerstwie, co do zasady kontrolę należy przeprowadzić u lidera projektu, który powinien zapewnić kontrolującemu dostęp do dokumentacji projektowej. Instytucja kontrolująca może również zdecydować o przeprowadzeniu czynności kontrolnych u partnera. W przypadku kontroli na miejscu beneficjentów realizujących więcej niż jeden projekt (konkursowy bądź systemowy) IP/IP2 powinny przeprowadzać również kontrole krzyżowe w miejscu projektów, zwłaszcza w odniesieniu do wydatków poniesionych na finansowanie kosztów osobowych projektu, a także kosztów zakupionego sprzętu. Zakres kontroli powinien obejmować m.in. weryfikację zgodności realizacji projektu z jego założeniami określonymi we wniosku oraz w umowie o dofinansowanie projektu.

Przedmiotem kontroli realizacji projektu są w szczególności następujące obszary:

- prawidłowość rozliczeń finansowych, czyli weryfikacja kwalifikowalności i prawidłowości poniesionych wydatków w ramach projektu z uwzględnieniem zgodności z zapisami Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach danego programu operacyjnego,
- kwalifikowalność wydatków dotyczących poszczególnych projektów,
- sposób przetwarzania danych osobowych uczestników projektu (w ramach zbioru PEFS 2007) zgodnie z ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁵².

²⁵² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 922).

- zgodność danych przekazywanych we wniosku o płatność w części dotyczącej postępu rzeczowego oraz postępu finansowego z dokumentacją dotyczącą realizacji projektu dostępną w siedzibie beneficjenta,
- postępowanie przetargowe według ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. zestawienie ofert, które wpłynęły w odpowiedzi na zapytanie ofertowe wraz ze wskazaniem daty wpływu oferty od beneficjenta oraz z podaniem danych z ofert, które stanowią odpowiedź na kryteria oceny ofert, wskazanie wybranej oferty wraz z uzasadnieniem wyboru,
- poprawność udzielania pomocy publicznej/pomocy *de minimis*,
- prawidłowość realizacji działań informacyjno-promocyjnych, w tym m.in.: sposób informowania o realizacji projektu i dofinansowaniu, prawidłowość oznaczenia dokumentacji związanej z realizacją projektu, sposób oznakowania pomieszczeń, w których realizowany jest projekt, w tym plakaty, tablice z logo programu operacyjnego i symbolem,
- zapewnienie właściwej ścieżki audytu wskazującej udokumentowanie poszczególnych obszarów realizowanego projektu w sposób pozwalający na prześledzenie przebiegu danego procesu i jego ocenę.
- sposób prowadzenia i archiwizacji dokumentacji projektu.

Kontrolujący jest uprawniony, w granicach przyznanego upoważnienia, do:

- swobodnego poruszania się po terenie jednostki, z wyjątkiem miejsc podlegających szczególnej ochronie z uwagi na tajemnicę państwową,
- wglądu oraz tworzenia kopii i odpisów dokumentów związanych z działalnością jednostki kontrolowanej, tworzenia dokumentacji fotograficznych zgodnie z przepisami i postanowieniami o ochronie informacji niejawnej i ochronie danych osobowych,
- żądania od kontrolowanych sporządzania kopii, odpisów i wyciągów z weryfikowanych dokumentów,
- przeprowadzania oględzin obiektów i składników majątkowych,
- żądania od pracowników jednostki kontrolowanej ustnych oraz pisemnych wyjaśnień,
- zabezpieczania materiałów dowodowych,
- sprawdzania przebiegu określonych czynności,
- przyjmowania oświadczeń od osób kontrolowanych.

Zadaniem kontrolujących jest ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów. Jako dowód należy wskazać wszystkie czynności, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie są sprzeczne z prawem. Dowodami w szczególności są: dokumenty i inne nośniki danych (w tym dane/dokumenty niezwiązane z realizacją kontrolowanego projektu, o ile są niezbędne do stwierdzenia kwalifikowalności wydatków), opinie biegłych, oględziny oraz inne

zabezpieczone rzeczy. W razie potrzeby ustalenia stanu obiektu, innych składników majątkowych albo przebiegu określonych czynności kontrolujący mogą przeprowadzić oględziny. Przeprowadza się je w obecności kierownika jednostki kontrolowanej, odpowiedzialnego za obiekt i składniki majątkowe poddane oględzinom, lub w obecności osoby przez niego wyznaczonej. Z oględzin należy sporządzić protokół, który stanowi załącznik do informacji pokontrolnej. W przypadku uzasadnionych wątpliwości członków zespołu kontrolującego, co do treści przedstawionych im w toku kontroli dokumentów, kierownik jednostki kontrolowanej potwierdza zgodność odpisów. W przypadku ujawnienia w toku kontroli okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa kontrolujący niezwłocznie zawiadamiają na piśmie kierownika jednostki kontrolującej, który zawiadamia o tym fakcie właściwy organ.

W toku wykonywanych czynności kontrolujący odpowiednio zabezpieczają dowody, w szczególności poprzez:

- oddanie na przechowanie, za pokwitowaniem, kierownikowi lub upoważnionemu pracownikowi jednostki kontrolowanej,
- przechowanie w jednostce kontrolującej w oddzielnym zamkniętym pomieszczeniu.

Formą kontroli środków UE jest także wizyta monitorująca, której celem jest weryfikacja rzeczywistej realizacji projektu oraz faktycznego postępu rzeczowego projektu (np. w miejscu szkolenia, stażu, konferencji). Jednostki kontrolujące zobowiązane są do złożenia przynajmniej jednej wizyty monitorującej w ramach każdego projektu wybranego do skontrolowania w danym roku. Nie dotyczy to projektów, w przypadku których nie jest możliwa wizyta monitorująca ze względu na stopień zaawansowania projektu i/lub rodzaj realizowanych działań/form wsparcia. Wizyty monitorujące powinny się odbywać w miarę możliwości bez zapowiedzi.

Zakres wizyty monitorującej powinien umożliwiać ocenę jakości i prawidłowości realizowanej usługi i obejmować m.in. sprawdzenie, czy:

- projekt realizowany jest zgodnie z umową/decyzją o dofinansowanie projektu oraz umową na realizację zadania,
- zadanie jest zgodne z harmonogramem realizacji projektu przedstawionym we wniosku o dofinansowanie realizacji projektu,
- zakres tematyczny szkolenia/warsztatu/konferencji jest zgodny z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie realizacji projektu,
- pomieszczenia, w których realizowana jest usługa, są oznakowane plakatami lub tablicami z logo programu i UE, informującymi o współfinansowaniu projektu z EFRR i EFS,

- uczestnicy otrzymują materiały szkoleniowe, które są oznakowane zgodnie z zasadami informowania i promowania w ramach projektu,
- beneficjent posiada dokumenty potwierdzające zrealizowanie usługi zgodnie z liczbą osobogodzin zawartą w umowie z wykonawcą na realizację usługi.

Informacja pokontrolna powinna być sporządzana przez zespół kontrolujący w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi dla kierownika jednostki kontrolującej. Dokument ten powinien zawierać co najmniej:

- numer kontroli w tytule;
- podstawę prawną przeprowadzania kontroli;
- nazwę jednostki kontrolującej;
- informacje na temat osób uczestniczących w kontroli ze strony jednostki kontrolującej;
- termin kontroli;
- rodzaj kontroli (kontrola systemowa, kontrola projektu, kontrola prawidłowości realizacji projektu) i tryb kontroli (kontrola planowa lub doraźna);
- nazwę jednostki kontrolowanej;
- adres jednostki kontrolowanej;
- nazwę i numer kontrolowanego projektu, działanie/priorytet, w ramach którego jest on realizowany, należy podać również numer umowy, wartość projektu i wartość wydatków zatwierdzonych do dnia kontroli w ramach danego projektu;
- zakres kontroli: z podaniem obszarów, które zostały nią objęte. Minimalny zakres kontroli systemowych, kontroli projektów i kontroli prawidłowości realizacji projektu na miejscu wskazany został we właściwych listach sprawdzających do kontroli na miejscu stanowiących załączniki do zasad kontroli danego programu operacyjnego (ustalonych przez instytucję zarządzającą);
- informację na temat sposobu wyboru dokumentów do kontroli. Jednostka kontrolująca jest zobowiązana do opisanie w informacji pokontrolnej metodologii doboru próby dokumentacji w poszczególnych zakresach tematycznych do kontroli (metody statystyczne lub niestatystyczne) oraz do podania wielkości próby skontrolowanych dokumentów w przypadku każdego kontrolowanego obszaru.

Na zakończenie kontroli należy dokonać podsumowania jej wyników według ustalonych kryteriów (tab. 8).

Tabela 8. Kryteria kontroli środków UE

Kontrola systemowa w IP/IP II, czyli IW (instytucja wdrażająca)	Kontrola projektu	Kontrola Rocznych Planów Działania programu operacyjnego
Funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli w IP/IP II (m.in. podział funkcji)	Ścieżka audytu	Ścieżka audytu
Ścieżka audytu	Zarządzanie projektem i personelem projektu	Kwalifikowalność wydatków dotyczących zatrudnienia
Procedury wyboru i zatwierdzania projektów	Kwalifikowalność uczestników	Rozliczenia finansowe
Zarządzanie finansowe	Rozliczenia finansowe	Postęp rzeczowy
System monitorowania programu	Postęp rzeczowy (stopień wykonania rezultatów. Produktów/zadań)	Zgodność realizacji RPD PT z przepisami i zasadami wspólnotowymi i krajowymi (w tym zamówienia publiczne)
System kontroli projektów	Zgodność realizacji projektu z przepisami i zasadami wspólnotowymi oraz krajowymi (w tym zamówienia publiczne)	Działalność informacyjno-promocyjna
System nadzoru IP nad IP II	Działania informacyjno-promocyjne	
Obowiązki informacyjne		
System ewidencjonowania nieprawidłowości/korekt finansowych i odzyskiwania kwot należnie wypłaconych		

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku przeprowadzenia wizyty monitorującej niezależnie od kontroli w siedzibie beneficjenta należy zastosować tryb kontroli obowiązujący w odniesieniu do kontroli na miejscu w siedzibie beneficjenta. Do informacji pokontrolnej należy dołączyć listę sprawdzającą do kontroli na miejscu i zamieścić na niej rzetelny opis stanu faktycznego.

W przypadku weryfikacji dokumentacji finansowej na liście sprawdzającej do kontroli na miejscu projektu należy wskazać następujące dane:

- numer oraz datę wystawienia dokumentu źródłowego (faktury, rachunku, wyciągu kasowego, protokołu odbioru towaru/usługi, wyciągu bankowego, zapisów księgowych),

- informację, jakiego typu wydatku (w ramach budżetu projektu) dotyczy przedmiotowy dokument,
- wartość wydatków zatwierdzonych do dnia kontroli,
- wartość weryfikowanych dokumentów źródłowych (i jaki procent wartości stanowiły w stosunku do zadeklarowanych/zatwierdzonych do dnia kontroli wydatków w ramach projektu).

Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia, przed podpisaniem informacji pokontrolnej, uzasadnionych zastrzeżeń co do zawartych ustaleń. Natomiast kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania informacji pokontrolnej przesyła do jednostki kontrolującej zastrzeżenia na piśmie i jeden egzemplarz niepodpisanej informacji wraz z ewentualną dokumentacją w sprawie. Jeśli jednostka kontrolowana przekroczy termin na zgłoszenie uwag do informacji pokontrolnej, jednostka kontrolująca może odmówić rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń. W sytuacji braku uwag do informacji ze strony kierownika jednostki kontrolowanej dokument ten jest podpisywany i przekazywany do jednostki kontrolującej w terminie 14 dni od terminu jej przekazania przez kontrolujących.

Szczególne miejsce w systemie kontroli środków UE zajmuje kontrola na zakończenie realizacji projektu, która jest przeprowadzana po złożeniu przez beneficjenta do właściwej instytucji weryfikującej wniosku o płatność końcową. Przeprowadza się ją obligatoryjnie i polega ona na weryfikacji końcowego wniosku o płatność oraz na sprawdzeniu kompletności i prawidłowości dokumentacji związanej z realizacją projektu, która jest dostępna w siedzibie kontrolującego. Kontrola ta jest dokumentowana za pomocą listy sprawdzającej stanowiącej podstawę do weryfikacji wniosku o płatność (wzór listy został określony w zasadach finansowania w ramach danego programu operacyjnego). Kontrola obejmuje sprawdzenie kompletności i zgodności z prawem całej dokumentacji projektu niezbędnej do zachowania ścieżki audytu na poziomie instytucji kontrolującej. Kontrola na zakończenie realizacji projektu może również obejmować kontrolę na miejscu. Celem kontroli jest potwierdzenie, że zakres rzeczowy projektu określony we wniosku o dofinansowanie został wykonany, a cele projektu osiągnięte. Termin zakończenia weryfikacji wniosku końcowego o płatność ulega wstrzymaniu do czasu zakończenia postępowania kontrolnego. Niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli dokumentacji na zakończenie realizacji projektu dane dotyczące ww. kontroli powinny zostać wprowadzone do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) SIMIK 07-13 (projekty z perspektywy 2007–2013) lub SL 2014 (projekty z perspektywy lat 2014–2020).

3.3.2. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej środków UE

Kontrola zarządcza stanowi element systemu kontroli wewnętrznej²⁵³ każdej dobrze zorganizowanej organizacji. Są to kontrole przeprowadzane przez kierownictwo organizacji w celu zapewnienia prawidłowej realizacji procesów, za które jest ona odpowiedzialna. Stosownie do art. 125 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 do zadań instytucji zarządzającej należy kontrolowanie prawidłowości dofinansowania projektów współfinansowanych ze środków UE oraz przestrzegania w wydatkowaniu tych środków obowiązujących przepisów prawa. Kontrole szczególnie powinny być ukierunkowane na sprawdzenie przestrzegania warunków Umowy Partnerstwa dotyczącej danego programu operacyjnego. Na podstawie art. 125 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013 kontrole obejmują weryfikacje administracyjne w odniesieniu do każdego złożonego przez beneficjenta wniosku o refundację i kontrole operacji na miejscu. Oznacza to, że kontrola zarządcza zajmuje się procesami związanymi z gospodarką finansami publicznymi, za które odpowiedzialna jest organizacja. Podstawa prawna kontroli zarządczej zamieszczona została w art. 68 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym w realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE niezwykle istotna jest sprawna kontrola zarządcza środków unijnych. Niejednokrotnie słaba lub nieprawidłowa kontrola wydatków kwalifikowanych powoduje powstawanie nieprawidłowości, a tym samym nieprawidłową realizację projektu, a w skrajnych przypadkach niekwalifikowalność lub zwrot otrzymanych środków. Celem kontroli zarządczej jest zapobieganie nadużyciom finansowym, a także ich wykrywanie. Kontrola wewnętrzna projektu współfinansowanego ze środków UE jest obowiązkiem każdego beneficjenta. Beneficjent środków unijnych ma obowiązek ustanowić we własnym zakresie systemu zarządzania i kontroli, które są wystarczające i odpowiednie do zapewnienia realizacji projektu zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, wytycznymi Komisji Europejskiej i obowiązującymi przepisami prawa. W formie pisemnej powinny być określone konkretne instrukcje, procedury i mechanizmy kontroli zarządczej. Istnienie i funkcjonowanie procedur jest poddawane kontroli przez instytucje uczestniczące w procesie zarządzania środkami UE. Posiadanie pisemnych procedur kontroli to bezwzględny obowiązek beneficjenta środków unijnych. Za kontrolę wewnętrzną w projekcie odpowiada kierownik projektu. Wówczas gdy informacje pozyskane z systemu informatycznego programu operacyjnego wskazują na występujące problemy lub możliwe odstępstwa od planowanej realizacji projektu, kierownik projektu decyduje o objęciu poszczególnych obszarów projektu kontrolą i podjęciu właściwych działań naprawczych. Kontroli wewnętrznej dokonywanej przez kierownika projektu podlegają:

²⁵³ Definicja kontroli wewnętrznej opracowana przez COSO www.coso.org, dostęp: 9.02.2016.

- zasoby dostępne w projekcie,
- realizacja zadań zgodnie z wyznaczonym harmonogramem,
- realizacja budżetu zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie,
- osiągnięcie zakładanych celów,
- promocja projektu,
- monitoring projektu,
- ochrona danych osobowych.

Funkcjonują ogólne wymogi dotyczące kontroli wewnętrznej, które muszą być spełnione, tj. kontrola wewnętrzna jest uznawana za wystarczającą wówczas, gdy:

- kwoty zapisane w umowie i we wniosku o dofinansowanie są zgodne z dokumentacją dotyczącą wydatków i z innymi dokumentami uzupełniającymi, sprawozdania przedstawiane instytucji zarządzającej/wdrażającej są zgodne ze stanem rzeczywistym, z wnioskiem o dofinansowanie i z celami wyznaczonymi w projekcie,
- podejmowane działania są zgodne z ustanowionymi procedurami i regulaminami wewnętrznymi.

Ścieżka kontroli zarządczej powinna określać takie procedury, które umożliwiłyby sprawdzenie celowości poniesionych wydatków, realizacji zadań projektu na każdym jego etapie oraz osiągnięcie celów wskazanych we wniosku o dofinansowanie.

Kontrola zarządcza w ramach projektu współfinansowanego ze środków unijnych polega na:

- określeniu stanu rzeczywistego objętego kontrolą,
- określeniu stanu obowiązującego (wyznaczonego),
- porównaniu stanu rzeczywistego ze stanem, jaki obowiązuje, w celu ustalenia zgodności lub niezgodności,
- ustaleniu przyczyn stwierdzonych niezgodności i ich wyjaśnienie.

Aby kontrola osiągnęła wymierne korzyści, musi być obiektywna i profesjonalna. Kontrola wewnętrzna powinna być przeprowadzona przez osobę lub grupę osób posiadających odpowiednią wiedzę i kwalifikacje oraz z zachowaniem następujących zasad: wiarygodności, obiektywizmu, unikania konfliktu interesów, zachowania bezstronności, przestrzegania tajemnicy zawodowej oraz profesjonalizmu. Jest to szczególnie istotne, ponieważ kontrolę wewnętrzną przeprowadzają osoby zatrudnione w danej organizacji lub też ponoszące odpowiedzialność za realizację projektu współfinansowanego ze środków UE.

Kontrola wewnętrzna w ramach projektu unijnego ma na celu zapewnić:

- prawidłowość rozliczeń finansowych,

- poprawność dokumentacji dotyczącej personelu,
- prawidłowy sposób rekrutacji uczestników projektu,
- prawidłowy sposób pozyskiwania i przechowywania oraz przetwarzania danych o uczestnikach projektu,
- zgodność danych przekazywanych we wniosku o płatność w części dotyczącej postępu rzeczowego oraz postępu finansowego z dokumentacją dotyczącą realizacji projektu dostępną w siedzibie beneficjenta,
- poprawność udzielania zamówień publicznych,
- poprawność stosowania zasad konkurencyjności,
- poprawność udzielania pomocy publicznej,
- poprawność realizacji działań promocyjnych,
- prawidłowość archiwizowania dokumentów związanych z projektem²⁵⁴.

Kontrola wewnętrzna w projektach unijnych przebiega podobnie jak kontrola wewnętrzna w organizacjach. Obowiązują te same rodzaje, kryteria i formy kontroli. Ważny jest fakt, że kontrola wewnętrzna w projekcie współfinansowanym ze środków UE dotyczy operacji i działań podejmowanych w ramach tego projektu.

Zadaniem instytucji zarządzającej jest bieżące weryfikowanie postępów we wdrażaniu projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych i sprawdzanie wniosków o płatność składanych przez beneficjentów (art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013), a czynności te określane są mianem kontroli zarządczych. W zakresie kontroli zarządczej instytucja zarządzająca w szczególności odpowiada za:

- sporządzanie deklaracji zarządczej dotyczącej zestawienia wydatków obejmującego wydatki poniesione i przedstawione Komisji Europejskiej,
- sporządzanie rocznego podsumowania sprawozdań końcowych z audytu i przeprowadzonych kontroli,
- weryfikację, czy współfinansowane produkty i usługi zostały dostarczone lub wyświadczone, czy wydatki na operacje deklarowane przez beneficjentów zostały poniesione oraz czy spełniają one wymogi obowiązującego prawa, programu operacyjnego i warunki wsparcia operacji,
- zapewnienie właściwej ścieżki audytu,
- ustanowienie systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących operacji, w tym w stosownych przypadkach danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji,
- wprowadzenie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć, z uwzględnieniem stwierdzonych rodzajów ryzyka,

²⁵⁴ Babuška E.W., *Koncepcja kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2011, nr 669, s. 134–136.

- zapewnienie, aby beneficjenci uczestniczący w realizacji operacji prowadzili oddzielny system rachunkowości lub korzystali z odpowiedniego kodu księgowego w odniesieniu do wszystkich transakcji.

Część lub całość tych zadań instytucja zarządzająca może powierzyć²⁵⁵ IP²⁵⁶. Nie może jednak delegować ogólnej odpowiedzialności za zapewnienie prawidłowości ich realizacji. Jeżeli określone zadania zostały powierzone IP, to IZ powinna w ramach swojej funkcji nadzorczej sprawdzić, czy zadania te zostały wykonane prawidłowo. IZ może tego dokonać poprzez:

- przygotowanie wytycznych, podręczników i list kontrolnych dostosowanych do IP i stosowanych przez IP,
- analizowanie sprawozdań opracowywanych przez IP i dokonywanie ich przeglądu,
- analizowanie sprawozdań z audytu opracowywanych zgodnie z art. 127 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, które powinny obejmować przegląd kontroli na podstawie art. 125 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013 przeprowadzanych przez IP,
- przeprowadzanie kontroli jakości dotyczących kontroli dokonywanych przez IP.

Kontrola zarządcza na podstawie art. 125 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013 obejmuje dwa główne elementy, a mianowicie weryfikację administracyjną (tj. kontrole dokumentacji) w odniesieniu do każdego złożonego przez beneficjentów wniosku o refundację oraz kontrolę operacji na miejscu. Wszystkie wnioski o refundację składane przez beneficjentów, niezależnie od tego, czy dotyczą refundacji pośredniej czy końcowej, podlegają weryfikacji administracyjnej wraz z odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi, takimi jak faktury, kwity dostawy, wyciągi bankowe, sprawozdania z postępów w realizacji prac oraz harmonogramy. Liczbę dokumentów potwierdzających można zmniejszyć, jeżeli operacje są realizowane przy zastosowaniu form kosztów uproszczonych²⁵⁷. Kontrole przeprowadzane

²⁵⁵ W przypadku, gdy co najmniej jedno zadanie IZ lub IC jest realizowane przez IP, stosowne ustalenia powinny być sporządzone w formie pisemnej.

²⁵⁶ Instytucja pośrednicząca to każdy podmiot publiczny lub prywatny, za którego działalność IZ lub IC ponosi odpowiedzialność, bądź podmiot wykonujący obowiązki w imieniu takiej instytucji, w odniesieniu do beneficjentów realizujących operacje (art. 2 pkt 18 rozporządzenia nr 1303/2013). Instytucje pośredniczące mają obowiązek wprowadzić system kontroli wewnętrznej, aby zapewnić prawidłowość i legalność operacji, ich zgodność z warunkami określonymi w programie operacyjnym oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów unijnych. W przypadku oddelegowania przez IZ zadań określonych w art. 125 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013 system kontroli wewnętrznej powinien obejmować prowadzenie przez IP kontroli przedkładanych przez beneficjenta wniosków o refundację.

²⁵⁷ Informacje dotyczące form kosztów uproszczonych znajdują się w opracowanych przez Komisję wytycznych (EGESIF_14-0017 z 6/10/2014).

przez IZ i IP przed poświadczeniem wydatków przed Komisją Europejską powinny być wystarczające do zagwarantowania, że poświadczone wydatki były zgodne z prawem i prawidłowe. Wszystkie nieprawidłowe wydatki wykryte podczas kontroli należy wyłączyć z wydatków deklarowanych Komisji. Jeżeli w trakcie kontroli na miejscu obejmującej analizę wybranej grupy dokumentów stwierdzono znaczną kwotę nieprawidłowych wydatków, które zostały zawarte we wniosku o płatność złożonym do Komisji Europejskiej, instytucja zarządzająca powinna:

- dokonać ilościowej i jakościowej oceny wykrytych nieprawidłowości, aby ocenić ryzyko wystąpienia nieprawidłowości również w ramach projektów nieobjętych próbą,
- zastosować niezbędne środki naprawcze, aby wzmocnić kontrolę przed złożeniem wniosku o płatność do Komisji.

Postępowanie w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków wykrytych w wyniku kontroli zarządczej na podstawie art. 125 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013 powinno być zgodne z obowiązującymi przepisami, w tym z wytycznymi Komisji Europejskiej w sprawie zestawienia wydatków. Kontrole powinny w szczególności zapewnić:

- kwalifikowalność wydatków, tj. aby wydatki zostały poniesione w okresie realizacji projektu,
- zgodność wydatków z wnioskiem i umową o dofinansowanie,
- zgodność z warunkami programu operacyjnego, w tym przestrzeganie zatwierdzonego poziomu finansowania,
- przestrzeganie krajowych i unijnych zasad kwalifikowalności,
- kompletność dokumentów potwierdzających wydatki oraz istnienie właściwej ścieżki audytu,
- spełnienie warunków płatności w przypadku form kosztów uproszczonych,
- przestrzeganie zasad pomocy państwa, wymogów w zakresie zrównoważonego rozwoju, równych szans i niedyskryminowania,
- przestrzeganie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych,
- przestrzeganie unijnych i krajowych przepisów w zakresie promocji,
- osiągnięcie postępów rzeczowych mierzonych przy użyciu wspólnych i charakterystycznych dla programu operacyjnego wskaźników produktu oraz rezultatu,
- dostawę produktu lub świadczenie usług w pełnej zgodzie z warunkami umowy w odniesieniu do warunków umowy o dofinansowanie projektu.

W kontroli projektów infrastrukturalnych sprawdzanie przestrzegania zasad ochrony środowiska można zlecać właściwym organom krajowym, których zadaniem jest kontrolowanie przestrzegania przepisów i wydawania odpowiednich

pozwoleń. Wówczas IZ powinna sprawdzać, czy beneficjent uzyskał stosowne pozwolenia od tych organów. W celu kontroli zgodności z zasadami pomocy państwa IZ może również skorzystać z pomocy innych właściwych organów kontroli krajowej. Metodyka wykorzystywana przez instytucję zarządzającą do przeprowadzania kontroli zarządczej na podstawie art. 125 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013 powinna być określona w obowiązującej instrukcji procedur. Procedury te powinny określać obszary kontrolowane podczas weryfikacji administracyjnych i obszary kontrolowane podczas kontroli na miejscu, a także odniesienie do list kontrolnych wykorzystywanych do poszczególnych kontroli.

Obszary i miejsca kontroli zarządczej w procesie wdrażania poszczególnych programów operacyjnych przedstawiają się następująco:

- kontrole przy wyborze projektu mające na celu ocenę wyboru i zatwierdzenia projektu przed podjęciem decyzji zatwierdzającej. Instytucja zarządzająca sprawdza, czy wnioskodawca ma możliwość spełnienia określonych warunków;
- weryfikacja administracyjna w trakcie realizacji projektu powinna poprzedzać zadeklarowanie wydatków. Na przykład weryfikacje administracyjne należy przeprowadzić przed przekazaniem przez instytucję pośredniczącą do instytucji zarządzającej wniosku o płatność okresową lub końcową. W każdym przypadku wszelkie weryfikacje administracyjne dotyczące wydatków zawartych we wniosku o płatność należy przeprowadzić przed przedstawieniem Komisji Europejskiej wniosku o płatność;
- kontrole na miejscu podczas realizacji projektu należy planować tak, aby zapewnić ich skuteczność, w szczególności w zakresie poświadczenia, zgodnie z którym wydatki ujęte w zestawieniu są zgodne z art. 133 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013. Zasadniczo należy powiadamiać o kontrolach na miejscu, aby beneficjent mógł zapewnić warunki kontroli, wskazać pracowników do obsługi kontroli oraz dostęp do dokumentacji, w tym finansowej, na czas kontroli. W niektórych przypadkach zasadne może być przeprowadzenie kontroli na miejscu podczas realizacji projektu i bez uprzedzenia beneficjenta. Kontrole na miejscu powinny być zazwyczaj przeprowadzane, gdy wdrażanie projektu jest zaawansowane zarówno pod względem postępów rzeczowych, jak i finansowych. Na termin kontroli na miejscu będą mieć wpływ: charakter i specyfika danego projektu, kwota wsparcia publicznego, poziom ryzyka i zakres weryfikacji administracyjnych;
- kontrole na miejscu po zakończeniu realizacji projektu mające na celu sprawdzenie wywiązywania się z warunków umowy o dofinansowanie. Umowy w sprawie indywidualnych form wsparcia projektów unijnych obejmujące budowę lub zakup składnika aktywów ustalają dla beneficjentów warunki,

które należy spełniać po zakończeniu projektu lub po nabyciu aktywów (np. liczba nowych miejsc pracy). W takich sytuacjach powinna zostać przeprowadzona kontrola na miejscu mająca na celu sprawdzenie, czy warunki umowy o dofinansowanie są przestrzegane. Jeżeli projekty mają charakter niematerialny, a po ich zakończeniu pozostaje niewiele dowodów, to należy przeprowadzać kontrole na miejscu w trakcie realizacji projektu. Zaleca się, by IZ określiła wewnętrzne terminy zakończenia kontroli zarządczych, aby miała możliwość sporządzenia poświadczenia zestawienia wydatków zgodnie z wymogami art. 126 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013. Termin kontroli zarządczej powinien umożliwić wydanie przez IZ deklaracji zarządczej, zgodnie z art. 125 ust. 4 i 10 rozporządzenia nr 1303/2013, a także umożliwić IA sporządzenie opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli zgodnie z wymogami art. 127 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013. W poświadczonym zestawieniu wydatków przedłożonym Komisji Europejskiej nie należy uwzględniać wydatków, jeżeli planowane kontrole zarządcze nie zostały zakończone, a wydatki nie zostały potwierdzone jako zgodne z prawem i prawidłowe²⁵⁸.

Kontrola zarządcza (zarówno weryfikacja administracyjna, jak i kontrola na miejscu) dotyczy obszarów formalnych, finansowych, technicznych i rzeczowych projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych. Celem takiej weryfikacji jest sprawdzenie, czy wnioski o płatność są prawidłowe, czy towary i usługi zostały dostarczone zgodnie z decyzją o dofinansowaniu projektu, czy przedstawione wydatki rzeczywiście poniesiono zgodnie z zasadami unijnymi i krajowymi, a także czy projekty są wdrażane zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie i przepisami prawa krajowego i unijnego. Weryfikacje te powinny również wyeliminować możliwość równoległego finansowania wydatków z innych programów unijnych i krajowych albo w ramach innych okresów programowania²⁵⁹. Przepisy rozporządzenia nr 1303/2013 nie nakładają na instytucję zarządzającą

²⁵⁸ Zgodnie z art. 126 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013, jeżeli IC przedkłada zestawienie wydatków Komisji, poświadcza, że zadeklarowane wydatki są zgodne z prawem i prawidłowe, jak wynika z załącznika VII do rozporządzenia (UE) nr 1011/2014, w ramach którego zobowiązuje się IC do poświadczenia, że (i) zestawienie wydatków jest kompletne, rzetelne i prawdziwe oraz że wydatki ujęte w tym zestawieniu są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz zostały poniesione w związku z operacjami wybranymi do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego i zgodnymi z obowiązującymi przepisami prawa, (ii) przestrzegane są przepisy określone w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy, w art. 59 ust. 5 rozporządzenia (UE, Euroatom) nr 966/2012 oraz art. 126 lit. d) i f) rozporządzenia nr 1303/2013, przestrzegane są przepisy określone w art. 140 rozporządzenia nr 1303/2013 w odniesieniu do dostępności dokumentów.

²⁵⁹ Art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1828/06.

obowiązku przeprowadzania kontroli na miejscu wszystkich zatwierdzonych do realizacji projektów czy też dokonanych w ich ramach wydatków. Jeżeli instytucja zarządzająca zdecyduje o dokonywaniu kontroli na miejscu na podstawie wybranej próby projektów, zobowiązana jest opracować i przechowywać dokumentację uzasadniającą metodę doboru tej próby, identyfikując projekty i wydatki wybrane do celów kontroli. Wielkość próby do kontroli powinna być dobrana z uwzględnieniem przepisu art. 27 ust. 1 i 2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014²⁶⁰ oraz na podstawie ustalonego przez instytucję zarządzającą poziomu ryzyka właściwego dla określonego rodzaju beneficjentów i projektów.

Wykrycie nieprawidłowości w wyniku kontroli zarządczej powoduje, że wydatki dokonane nieprawidłowo są wykazywane w deklaracjach wydatków i wnioskach o płatność przekazywanych do Komisji Europejskiej. W opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego kontrole zarządcze są najskuteczniejszym mechanizmem identyfikacji i rozwiązywania potencjalnych problemów²⁶¹. Z danych Komisji Europejskiej²⁶² wynika, że największa liczba nieprawidłowości jest wykrywana na tym etapie m.in. w Polsce.

3.3.3. Poświadczanie deklaracji wydatków i wniosku o płatność

Zasady rozliczania wydatków i nakładania korekt finansowych obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 są zdecydowanie bardziej rygorystyczne niż w poprzednim okresie – 2007–2013. System ten obejmuje procedurę rocznego badania i akceptacji wydatków przez Komisję Europejską oraz rozszerzenie sytuacji, w których może zostać nałożona korekta netto powodująca utratę alokacji dla danego państwa członkowskiego. Zasady rozliczania wydatków i naliczania korekt finansowych określa art. 22 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013. Przewidziano w nim, że wydatki będą rozliczane w systemie rocznym, tj. w ramach roku obrachunkowego obejmującego okres od 1 lipca do 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego. Kwoty zaksięgowane w roku obrachunkowym są przedstawiane do refundacji przez instytucję certyfikującą (w Polsce działającą w ramach instytucji

²⁶⁰ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.Urz. UE L 138/5 z 13.05.2014).

²⁶¹ Sprawozdanie ETO z działalności kontrolnej za 2015 rok.

²⁶² Komisja Europejska, Komunikat Komisji, *Plan działania (...) do 2050* (2010).

zarządzającej) we wnioskach o płatność okresową (pośrednią), przy czym ostatni wniosek składany jest do 31 lipca po upływie roku obrachunkowego²⁶³. Komisja Europejska dla tych wniosków będzie wypłacać 90% kwoty należnej państwu członkowskiemu²⁶⁴, natomiast pozostała kwota zostanie wypłacona dopiero po zatwierdzeniu zestawienia wydatków, na co Komisja Europejska ma czas do 31 maja roku następnego po zakończeniu roku obrachunkowego, pod warunkiem że zestawienie zostanie uznane za kompletne, rzetelne i prawdziwe. W praktyce oznacza to, że pozostała należna państwu członkowskiemu kwota zostanie wypłacona po roku od zakończenia roku obrachunkowego²⁶⁵. Należy zauważyć, że beneficjent otrzyma całkowitą należną mu kwotę, w związku z czym oczekiwanie na płatności ze strony Komisji Europejskiej będzie stanowiło obciążenie budżetu państwa. Niemniej jednak zostanie złagodzone wypłatą początkowych i rocznych płatności zaliczkowych²⁶⁶, a także wyeliminowaniem funkcjonującego w okresie programowania 2007–2013 mechanizmu zatrzymywania 5% kwoty przyznanej na dany program do rozliczenia dopiero na etapie płatności końcowej dla programu. Roczne rozliczenie stanowi w praktyce odpowiednik istniejącej w perspektywie finansowej 2007–2013 możliwości częściowego zamknięcia programu. Skutkiem rocznego rozliczenia wydatków jest między innymi znaczne ograniczenie, w porównaniu z okresem programowania 2007–2013, obowiązku przechowywania dokumentacji projektowej²⁶⁷. W perspektywie finansowej 2007–2013 dokumenty dotyczące wydatków muszą być przechowywane w okresie do 3 lat od zamknięcia programu operacyjnego, czyli co najmniej do 2020 r., niezależnie od wielkości danego projektu²⁶⁸. W odniesieniu do projektów w okresie programowania 2014–2020, dla których wydatki całkowite kwalifikowalne wynoszą więcej niż 1 mln euro, wprowadzono obowiązek przechowywania dokumentacji (równoznaczny z możliwością podejmowania przez Komisję Europejską i Europejski Trybunał Obrachunkowy działań audytowych) przez okres dwóch lat. Okres ten liczony jest od 31 grudnia roku następującego po złożeniu zestawienia wydatków, w którym ujęto ostateczne wydatki dotyczące zakończonego projektu (lista zakończonych projektów będzie przedstawiana w zestawieniu wydatków). Oznacza to, że okres

²⁶³ Art. 135 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁶⁴ Art. 130 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁶⁵ Zgodnie z art. 139 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013 Komisja Europejska wypłaca należną kwotę w terminie 30 dni od zatwierdzenia zestawienia wydatków, które następuje do 31 maja.

²⁶⁶ Art. 134 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁶⁷ Art. 140 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁶⁸ Art. 90 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/99 (Dz.Urz. UE L 210 z 31.07.2006 ze zm.), zwane dalej rozporządzeniem nr 1083/2006.

przechowywania dokumentacji będzie wynosił w praktyce co najmniej trzy i pół roku, ponieważ przyjmując, że wydatki zostaną ujęte w ostatnim wniosku o płatność okresową w dniu 31 lipca danego roku, a więc dopiero w zestawieniu przedkładanym w lutym roku kolejnego, to od zakończenia tego kolejnego roku liczony będzie dwuletni okres przechowywania dokumentacji. Dla mniejszych projektów (poniżej 1 mln euro) można przyjąć tę samą zasadę lub zastosować trzyletni okres przechowywania dokumentacji, liczony również od dnia 31 grudnia po złożeniu zestawienia wydatków, w którym ujęto wydatek dotyczący projektu (a więc nie ostatni wydatek dla projektu). W tym przypadku dotyczy to dokumentacji konkretnego wydatku ujętego w danym zestawieniu wydatków, a nie wszystkich dotychczasowych wydatków ponoszonych wcześniej w ramach projektu. Takie rozwiązanie byłoby więc korzystne dla projektów małych wdrażanych przez wiele lat. Jednak zwykle takie projekty są wdrażane szybciej, co oznaczałoby, że okres przechowywania przynajmniej części dokumentacji przy wyborze tego wariantu byłby dłuższy. Instytucja zarządzająca została zobligowana do przekazywania informacji o dacie rozpoczęcia okresu, w którym należy przechowywać dokumentację. Mając na uwadze, że przepisy rozporządzenia nr 1303/2013 dają możliwość deklarowania w kolejnych latach obrachunkowych wydatków, które zostały ze względu na wątpliwości co do ich prawidłowości uprzednio wyłączone, określenie tego okresu może w takich sytuacjach nastręczać trudności i w przypadku błędu instytucji skutkować wystąpieniem nieprawidłowości związanych z brakiem udokumentowania poniesionego wydatku. Dla ujednolicenia podejścia i zachowania spójności najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie w Polsce jednej dla wszystkich projektów zasady przechowywania dokumentacji, tj. takiej, jak przewidziano w rozporządzeniu nr 1303/2013 dla projektów powyżej 1 mln euro. Komisja Europejska, badając corocznie wydatki, będzie bazować na przekazywanych w terminie do 15 lutego po zakończonym roku obrachunkowym²⁶⁹ dokumentach, tj.:

- a) zestawieniu wydatków, sporządzanym w ramach funkcji instytucji certyfikującej, dotyczącym danego roku obrachunkowego. Istnieje możliwość wyłączenia z zestawienia wydatków wątpliwych (niepewność co do zgodności z prawem i prawidłowości), które zostały ujęte we wnioskach o płatność okresową, bez uszczerbku dla możliwości późniejszego zadeklarowania tych wydatków w kolejnych latach obrachunkowych²⁷⁰. Nawet po złożeniu

²⁶⁹ Wynika to z art. 59 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euroatom) nr 966/2012 z 25.10.2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012) – zwanego dalej rozporządzeniem finansowym UE.

²⁷⁰ Art. 137 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

zestawienia wydatków państwo członkowskie może w każdym momencie zastąpić nieprawidłowe kwoty przez dokonanie odpowiednich dostosowań (nie dotyczy to jednak sytuacji, w których nieprawidłowości są wykrywane przez Komisję Europejską lub ETO)²⁷¹;

- b) sporządzanych przez instytucję zarządzającą:
 - deklaracji zarządczej, zgodnie z wzorem określonym aktem wykonawczym do art. 125 ust. 10 rozporządzenia nr 1303/2013,
 - rocznym podsumowaniu, które będzie dotyczyło kontroli przeprowadzanych przez instytucję zarządzającą, pośredniczącą oraz wdrażającą w ramach danego programu operacyjnego;
- c) sporządzanych przez instytucję audytową:
 - opinii audytowej sporządzanej zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu, która stwierdza, czy rachunki przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji, czy zadeklarowane wydatki są legalne i prawidłowe oraz czy systemy kontroli funkcjonują prawidłowo²⁷²,
 - sprawozdaniu z kontroli prezentującym wyniki audytów systemów i operacji oraz stwierdzonych defektów i proponowanych działań zarządczych²⁷³.

Ustawa wdrożeniowa w art. 21 wprowadza do instytucji audytowej projekt rocznego zestawienia wydatków – do 31 października roku następującego po roku obrachunkowym, oraz ostatecznych wersji tych dokumentów – do 31 stycznia roku następującego po roku obrachunkowym. Takie rozwiązanie umożliwia uwzględnienie przez instytucję audytową wszystkich informacji przedłożonych przez instytucję zarządzającą i daje możliwość zastosowania art. 137 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, tj. wyłączenia z zestawienia wydatków, co do których nie ma pewności, że są legalne i prawidłowe, co zdecydowanie wyklucza w stosunku do tych wydatków wystąpienie ryzyka niezatwierdzenia zestawienia wydatków przez Komisję Europejską, a w przypadku zatwierdzenia zestawienia, ale wykrycia nieprawidłowości przez Komisję Europejską lub Trybunał Obrachunkowy na późniejszym etapie – wystąpienia ryzyka nałożenia korekty netto. Komisja Europejska przy zatwierdzaniu zestawienia wydatków kieruje się kryteriami kompletności, rzetelności i prawdziwości przedstawionych danych, natomiast nie uwzględnia kwestii związanych ze zgodnością z prawem i prawidłowością transakcji leżących u podstaw wydatków ujętych w zestawieniu. Oznacza to, że pełna odpowiedzialność za prawidłowość dokonywanych wydatków ponosi państwo

²⁷¹ Art. 139 ust. 10 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁷² Art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego.

²⁷³ Art. 127 ust. 5 lit. b) rozporządzenia nr 1303/2013 w zw. z art. 59 ust. 5 lit. b) rozporządzenia finansowego UE.

członkowskie, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości niezidentyfikowanej przez instytucję państwa członkowskiego Komisja Europejska zachowuje prawo nałożenia korekty netto zmniejszającej wsparcie z funduszy polityki spójności. Przepis wskazujący na taką możliwość został zawarty w art. 145 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013. Przepis ten możliwość zastosowania korekty netto ogranicza do nieprawidłowości:

- wskazujących na poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli, zgodnie z definicją legalną „poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli” oznaczają defekty,
- dla których wymagane są istotne usprawnienia w systemie, które narażają fundusze na znaczące ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i których istnienie jest niezgodne z opinią audytową bez zastrzeżeń o funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli²⁷⁴,
- niewykrytych przez służby państwa członkowskiego i co do których nie podjęto odpowiednich działań zaradczych.

Dodatkowo do oceny poważnych defektów należy przyjmować przepisy i ich interpretację obowiązujące w momencie składania przez państwo członkowskie dokumentów rozliczających dany rok obrachunkowy. Dlatego też w interesie państw członkowskich jest nie tylko wczesne wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości, lecz także zapewnienie odpowiedniego poinformowania Komisji Europejskiej o wszystkich zidentyfikowanych problemach i podjętych działaniach zaradczych oraz w miarę możliwości wyłączenie z zestawienia wydatków wątpliwych. Pomimo wymienionych czynników neutralizujących możliwość zastosowania korekt netto tak sformułowany przepis zawiera nieprecyzyjne pojęcia, brakuje bowiem konkretnych kryteriów oceny wystąpienia „poważnych defektów” i trudno obecnie przewidzieć praktykę jego stosowania, dlatego też ryzyko nałożenia korekt netto należy oceniać wciąż jako realne i wysokie. Taka sytuacja wymaga rygorystyczną organizację systemu kontroli wydatków, który w maksymalny sposób zapewni wykrycie wydatków nieprawidłowych przez państwo członkowskie. Uregulowania dotyczące kontroli wydatków zostały w ustawie wdrożeniowej znacznie bardziej rozbudowane w porównaniu z przepisami ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁷⁵. Należy jednak zauważyć, że znaczna część rozwiązań była stosowana w praktyce realizacji programów w okresie programowania 2007–2013.

²⁷⁴ Art. 2 pkt 399 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁷⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

3.4. Zasady audytu desygnacyjnego środków UE

3.4.1. Istota audytu desygnacyjnego

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju udziela desygnacji podmiotom, o których mowa w art. 15 ust. 2 tej ustawy, tj. instytucji zarządzającej, instytucji pośredniczącej, instytucji wdrażającej, krajowemu kontrolerowi oraz wspólnemu sekretariatowi. Instytucje podlegające desygnacji w danym programie operacyjnym są wskazywane w opisie funkcji i procedur, którego wzór określa załącznik III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1011/2014²⁷⁶. Zgodnie z art. 124 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 państwo członkowskie powiadamia Komisję Europejską o dacie i formie przeprowadzonej na odpowiednim szczeblu procedury desygnacyjnej instytucji zarządzającej i w stosownych przypadkach instytucji certyfikującej przed przedłożeniem Komisji Europejskiej pierwszego wniosku o płatność okresową. Desygnacja to potwierdzenie spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. Art. 124 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 stanowi, że podstawą desygnacji jest sprawdzenie i opinia niezależnego podmiotu audytowego, który ocenia, czy wyznaczone instytucje spełniają kryteria (określone w załączniku XIII do rozporządzenia), dotyczące: wewnętrznego środowiska kontroli, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania.

Prawidłowe przygotowanie instytucji do obsługi programów w nowej perspektywie będą potwierdzać niezależne instytucje audytowe w procesie desygnacji. Artykuł 124 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013²⁷⁷ nakłada na niezależny podmiot audytowy obowiązek dokonania oceny spełnienia przez instytucje zarządzające i instytucje certyfikujące kryteriów desygnacji²⁷⁸. Desygnacja jest potwierdzeniem

²⁷⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji pomiędzy beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi.

²⁷⁷ Przepisy dotyczą Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006; art. 35 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014.

²⁷⁸ Kryteria określono w załączniku XIII do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące funduszy pochodzących z Unii Europejskiej.

spełnienia przez zobowiązane podmioty warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. W praktyce przejawem takiego działania będą przeprowadzane przez instytucję audytową audyty desygnacyjne, których celem będzie ocena badanych podmiotów pod kątem spełnienia określonych kryteriów dotyczących: wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania. Rolę instytucji audytowej powierzono Departamentowi Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów oraz szefowi Krajowej Administracji Skarbowej. Audyt desygnacyjny stanowi nowy element okresu programowania 2014–2020. Proces desygnacji jest odpowiednikiem audytu zgodności, który był realizowany w okresie poprzedniego programowania (2007–2013) przez instytucję audytową i – jak wcześniej wskazano – stanowi potwierdzenie spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego²⁷⁹. Proces desygnacji jest uregulowany rozporządzeniem nr 1303/2013 oraz aktami prawa krajowego²⁸⁰. Ponadto podstawą procesu desygnacji są Umowa Partnerstwa Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 oraz programy operacyjne perspektywy finansowej 2014–2020. Procesowi desygnacji podlegają głównie instytucje zarządzające, które odpowiadają za zarządzanie programami operacyjnymi zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami²⁸¹, oraz instytucje certyfikujące odpowiadające za certyfikację wydatków ponoszonych w ramach funduszy europejskich²⁸².

Ustawa wdrożeniowa uniemożliwia powierzenie zadań instytucji certyfikującej innym instytucjom²⁸³. Takie rozwiązanie zmniejszy liczbę instytucji, koszty administracyjne, a także przyspieszy proces występowania z wnioskami o płatność do Komisji Europejskiej. Instytucje podlegające desygnacji w danym programie operacyjnym są wskazywane w opisie funkcji i procedur zgodnie z załącznikiem III rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1011/2014, a warunkiem uzyskania desygnacji przez powyższe podmioty jest spełnienie kryteriów desygnacji odpowiednich do zakresu realizowanych zadań, potwierdzone pozytywną opinią

²⁷⁹ Art. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej.

²⁸⁰ Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (ustawa wdrożeniowa), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22 września 2014 roku, wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące procedury desygnacji z 18 grudnia 2014 roku.

²⁸¹ Szczegółowe zadania i funkcje dla tej instytucji określono w art. 9 ust. 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. oraz w art. 125 rozporządzenia UE nr 1303/2013.

²⁸² Szczegółowe zadania i funkcje dla tej instytucji określono w art. 126 rozporządzenia UE nr 1303/2013.

²⁸³ Art. 10 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

i sprawozdaniem instytucji audytowej, oraz zawarcie właściwych porozumień lub umów. Podstawą desygnacji są sprawozdanie i opinia niezależnego podmiotu audytowego, który ocenia, czy wyznaczone instytucje spełniają kryteria dotyczące:

- wewnętrznego środowiska kontroli,
- zarządzania ryzykiem,
- działań związanych z zarządzaniem i kontrolą,
- monitorowania.

Zakres i opis kryteriów procesu desygnacji zamieszczone zostały w tabeli 9.

Tabela 9. Kryteria desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej

Kryterium desygnacji	Wyszczególnienie elementów do weryfikacji
1. Wewnętrzne środowisko kontrolne	- Istnienie struktury organizacyjnej obejmującej funkcje instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej oraz przydział funkcji w ramach tych instytucji z zapewnieniem poszanowania w stosownych przypadkach zasady rozdziału funkcji. - Ramy służące zapewnieniu w przypadku delegowania zadań instytucjom pośredniczącym określenia dla nich obowiązków, weryfikacji ich zdolności do wykonywania delegowanych zadań oraz istnienia procedur sprawozdawczych. - Procedury w zakresie sprawozdawczości i monitorowania dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot. - Plan przydziału odpowiednich zasobów ludzkich o koniecznych umiejętnościach technicznych na różnych poziomach i na potrzeby różnych funkcji w strukturze organizacyjnej.
2. Zarządzanie ryzykiem i kontrola	Z uwzględnieniem zasady proporcjonalności – ramy zapewniające przeprowadzenie w razie potrzeby odpowiednich działań z zakresu zarządzania ryzykiem i w szczególności w przypadku istotnych zmian zakresu działań.
3. Działania związane z zarządzaniem i kontrolą	<u>A. Instytucja zarządzająca</u> - Procedury dotyczące wniosków o dotację, oceny wniosków, wyboru do dofinansowania, w tym zaleceń i wskazówek zapewniających wkład operacji w osiągnięcie szczegółowych celów i wyników stosownych priorytetów zgodnie z przepisami art. 125 ust.3 lit. a pkt i). - Procedury kontroli zarządczych, w tym weryfikacji administracyjnych w odniesieniu do każdego wniosku o refundację przedłożonego przez beneficjentów, oraz kontroli na miejscu operacji. - Procedury rozpatrywania wniosków o refundację przedkładanych przez beneficjentów i zatwierdzania płatności. - Procedury na potrzeby systemu elektronicznego gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, w tym w stosownych przypadkach danych dotyczących poszczególnych uczestników, i o ile to jest wymagane, podział danych odnoszących się do wskaźników

	wg płać, a także na potrzeby zapewnienia, że bezpieczeństwo systemów odpowiada uznanym w skali międzynarodowej standardom. 5. Procedury ustanowione przez instytucję zarządzającą po to, aby zapewnić, że beneficjenci prowadzą oddzielny system księgowości lub korzystają z odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z operacją. 6. Procedury wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych. 7. Procedury zapewniające właściwą ścieżkę audytu i system archiwizujący. 8. Procedury służące sporządzaniu deklaracji zarządczej, a także sporządzaniu sprawozdań z przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych nieprawidłowości oraz rocznego zestawienia audytów i kontroli końcowych. 9. Procedury zapewniające przedłożenie beneficjentowi dokumentu określającego warunki wsparcia dla każdej operacji. <u>B. Instytucja certyfikująca:</u> 1. Procedury poświadczania składanych Komisji wniosków o płatność okresową. 2. Procedury sporządzania zestawienia wydatków i poświadczania, że jest ono prawdziwe, kompletne i rzetelne oraz że wydatki są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, z uwzględnieniem wyników wszystkich audytów. 3. Procedury zapewniające właściwą ścieżkę audytu poprzez prowadzenie w formie elektronicznej dokumentacji księgowej, w tym kwot podlegających odzyskaniu, kwot odzyskanych i kwot wycofanych w odniesieniu do każdej operacji. 4. Procedury w stosownych przypadkach zapewniające otrzymywanie przez instytucję certyfikującą odpowiednich informacji od instytucji zarządzającej na temat przeprowadzonych weryfikacji i kontroli oraz wyników audytów przeprowadzonych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność.
4. Monitorowanie	<u>A. Instytucja zarządzająca:</u> 1. Procedury wspierające prace Komitetu Monitorującego. 2. Procedury sporządzania i przedkładania Komisji rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania. <u>B. Instytucja certyfikująca:</u> Procedury wykonywania przez instytucję certyfikującą obowiązków w zakresie monitorowania wyników kontroli zarządczych oraz wyników audytów przeprowadzonych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność, przed przedłożeniem Komisji wniosków o płatność.

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika XIII (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013).

Spełnienie stosownych kryteriów przez instytucje poddane audytowi desygncyjnemu potwierdzone jest opinią wydaną przez niezależny podmiot audytowy.

Opinia ta może być: „bez zastrzeżeń”, gdy kryteria są w pełni respektowane przez badaną jednostkę, lub „z zastrzeżeniami”, gdy tylko część elementów jest spełnianych. W drugim przypadku zaleca się zwrócenie uwagi na wskazane uchybienia. Jeżeli instytucja audytowa wyda opinię negatywną, oznacza to, że kryteria desygnacji nie zostały spełnione, tym samym nie jest możliwe rozpoczęcie finansowej realizacji programu operacyjnego przez daną instytucję, co jest równoznaczne z niemożnością wystąpienia do Komisji Europejskiej z pierwszą deklaracją wydatków i wnioskiem o płatność²⁸⁴. Należy zwrócić uwagę, że przedstawione w tabeli 9 kryteria desygnacji są kompatybilne z treścią standardów kontroli zarządczej²⁸⁵ i określają jednocześnie wymagania, które muszą być spełnione dla jej sprawnego funkcjonowania. Daje to podstawę, poza weryfikacją gotowości instytucji do obsługi programu, do sprawdzenia funkcjonowania kontroli zarządczej w kolejnym etapie po audycie desygnacyjnym²⁸⁶.

Od 1 marca 2017 r. zadanie w zakresie audytu desygnacyjnego wykonuje szef Krajowej Administracji Skarbowej, który w szczególności odpowiada za²⁸⁷:

- zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli,
- zapewnienie prowadzenia audytów operacji na podstawie stosownej próby w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków,
- przedstawienie Komisji w terminie 9 miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego strategii audytu obejmującej podmioty, które będą przeprowadzać audyty systemów i audyty operacji, metodologię, która zostanie zastosowana, metody doboru próby operacji do kontroli oraz indykatoryjne rozplanowanie audytów,
- do 31 grudnia każdego roku przedłożenie Komisji rocznego sprawozdania audytowego przedstawiającego wyniki audytów przeprowadzonych w okresie poprzednich 12 miesięcy zakończonych 30 czerwca danego roku zgodnie ze strategią audytu oraz opinią na podstawie kontroli i audytów, czy system zarządzania i kontroli funkcjonuje tak, aby dawać racjonalne zapewnienie, że deklaracje wydatków przedstawiane Komisji są prawidłowe, a operacje będące ich podstawą są zgodne z prawem i prawidłowe,

²⁸⁴ Art. 15 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

²⁸⁵ W kontroli zarządczej wyróżnia się następujące standardy: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena (komunikat nr 23, 2009).

²⁸⁶ Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Wytyczne w sprawie audytu desygnacyjnego, Warszawa 2016.

²⁸⁷ Art. 62 rozporządzenia nr 1083/2006.

- przedkładanie w stosowanych przypadkach deklaracji częściowego zamknięcia zawierającej ocenę zgodności z prawem i prawidłowości danych wydatków,
- przedłożenie Komisji nie później niż do 31 marca 2017 roku deklaracji zamknięcia zawierającej ocenę zasadności wniosku o wypłatę salda końcowego oraz zgodności z prawem i prawidłowości operacji będących podstawą sporządzenia końcowej deklaracji wydatków.

3.4.2. Rola instytucji audytowej w procesie audytu desygnacyjnego

Nowy okres programowania i regulacje z nim związane znacznie wzmocniły pozycję instytucji audytowej. Ze względu na charakter działań, a także czas ich wykonania jej aktywność można podzielić na dwa rodzaje²⁸⁸:

- 1) audyt desygnacyjny, którego celem jest ocena instytucji pod kątem spełnienia kryteriów dotyczących wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem i kontroli, działania związanego z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania,
- 2) audyt systemów zarządzania i kontroli będący drugą fazą audytu desygnacyjnego, w trakcie której następuje weryfikacja tego, czy mechanizmy kontroli, których adekwatność była oceniana na etapie audytu desygnacyjnego, są w praktyce stosowane; audyt nie ogranicza się do badania organizacji i procedur, lecz musi być wsparty przez badanie próby zadeklarowanych wydatków.

Czynności audytowe przeprowadzane są przez organy Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, której treść wskazuje, że do zakresu kontroli skarbowej należy audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z innych źródeł zagranicznych, w tym certyfikacja i wydawanie deklaracji zamknięcia. Audyt ten obejmuje sprawdzenie²⁸⁹:

- skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli,
- prawidłowości rachunków,
- prawidłowości i zgodności z prawem wydatków,
- wywiązywania się z warunków finansowania pomocy.

²⁸⁸ Majchrzak I., *Wydatki i koszty jako przedmiot audytu projektów współfinansowanych z funduszy unijnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia, 2010, nr 30, s. 263–276.

²⁸⁹ Art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS.

Audyt desygnacyjny jest przeprowadzany w instytucjach: zarządzających, certyfikujących, pośredniczących, wdrażających, instytucji płatniczej, podmiotach zaangażowanych w realizację wspólnych programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz agencjach płatniczych, podmiotach i jednostkach organizacyjnych wydających, przekazujących i otrzymujących środki unijne²⁹⁰.

3.4.3. Procedura audytu desygnacyjnego

Czynności w zakresie audytu²⁹¹ są wykonywane z uwzględnieniem międzynarodowych standardów audytu²⁹² z ramienia KAS przez inspektorów izb administracji skarbowej zatrudnionych w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych właściwych w sprawach audytu na podstawie upoważnienia wydanego przez szefa KAS lub dyrektora izby administracji skarbowej. Szef KAS lub z jego upoważnienia dyrektor izby administracji skarbowej sporządzają sprawozdanie oraz opinię, w tym certyfikat albo deklarację zamknięcia, które są doręczane audytowanemu. Z kolei Departament Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów jest głównym koordynatorem procesu desygnacji. Odpowiada on za realizację zadań KAS w zakresie audytu i kontroli środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)²⁹³.

Czynności audytu desygnacyjnego przeprowadzane są na podstawie przepisów art. 95 ust. 1 pkt 4 oraz art. 95 ust. 4 ustawy o KAS oraz według rozporządzenia nr 1303/2013. Badanie ma charakter *ex ante*, ponieważ na tym etapie wnioski o dofinansowanie nie podlegają jeszcze ocenie, a także nie realizuje się płatności dla beneficjentów. Audyt ten musi przede wszystkim zajmować się oceną adekwatności mechanizmów kontroli, a nie oceną skuteczności ich stosowania. Z punktu widzenia wartości dodanej samego audytu jego czasowe umiejscowienie daje wiele korzyści, z których należy wymienić przede wszystkim możliwość dokonywania zmian w systemie bez konieczności dokonywania zwrotu środków do budżetu Unii Europejskiej czy też odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych²⁹⁴.

²⁹⁰ Art. 75 ust. 4 ustawy o KAS.

²⁹¹ Art. 95 ust. 3 i art. 96 ustawy o KAS.

²⁹² Zalicza się do nich standardy wydane przez Institute of Internal Auditors (IIA), International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) i International Federation of Accountants (IFAC).

²⁹³ Informacje na podstawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Warszawa 2015 (komórki organizacyjne MF 2015).

²⁹⁴ Knedler K., Stasiak M., *Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Akademia Kształcenia Kadr, Warszawa 2014, s. 134–136.

Audytem desygnacyjnym objęte są instytucje zaangażowane we wdrożenie programów operacyjnych z nowej perspektywy, a jego celem jest uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że instytucja zarządzająca i instytucja certyfikująca spełniają następujące kryteria desygnacji: wewnętrzne środowisko kontrolne, zarządzanie ryzykiem, działania związane z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowaniem. Weryfikacja powyższych elementów dokonywana jest na podstawie list sprawdzających, przy czym zakres audytu dotyczący systemów informatycznych określa się w odrębnym programie audytu.

Badanie zostaje rozpoczęte po otrzymaniu przez instytucję audytową deklaracji o gotowości do audytu, która przedkładana jest przez kierownictwo instytucji zarządzającej/certyfikującej. Wraz z deklaracją przekazywany jest opis funkcji i procedur programu, a jej przedłożenie jest równoznaczne z ustanowieniem w jednostce systemu zarządzania i kontroli, w tym spełnieniem kryteriów desygnacji. Po przeanalizowaniu dokumentów programowych i aktów wykonawczych do nowego okresu programowania 2014–2020 zauważa się, że w przebiegu procesu audytu desygnacyjnego wyróżnia się dwie zasadnicze jego części. Pierwsza dotyczy czynności przeprowadzanych w instytucji audytowej i obejmuje następujące trzy etapy:

Etap I. Przegląd ogólny, który polega na dokonaniu przez instytucję audytową weryfikacji kompletności dostarczonego opisu funkcji i procedur programu na podstawie list sprawdzających.

Etap II. Przeprowadzenie szczegółowej analizy dokumentów przez pracowników Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE oraz pracowników izby administracji skarbowej. Weryfikacja obejmuje:

- akty prawa wspólnotowego,
- regulacje krajowe,
- program operacyjny,
- zawarte porozumienia,
- procedury/wytyczne przygotowane przez instytucję certyfikującą/zarządzającą,
- wewnętrzne instrukcje wykonawcze.

Etap III. Analiza ryzyka, która ma na celu określenie szczegółowych obszarów do badania²⁹⁵. Część druga audytu prowadzona jest w instytucji zarządzającej/certyfikującej z zaznaczeniem, że w przypadku, gdy nastąpiło delegowanie

²⁹⁵ W przypadku stwierdzenia przez audytującego w toku prowadzonej analizy ryzyka, że część systemu zarządzania i kontroli dotycząca IZ/IC jest zasadniczo taka sama jak w poprzednim okresie programowania i istnieją dowody zgodne z rozporządzeniami unijnymi na skuteczne funkcjonowanie systemu, może on bez prowadzenia dodatkowych działań audytowych stwierdzić *a priori*, że stosowane kryteria zostały spełnione.

zadań przez wymienione instytucje do podległych podmiotów, audyt desygnacyjny przeprowadzany jest w jednostkach, które otrzymały te zadania. Badania audytowe prowadzone są przy użyciu takich technik jak: rozmowy i wywiady z pracownikami, przegląd i analiza procedur (instrukcji wykonawczych), analizy przepisów prawnych, porozumień, wytycznych i programów operacyjnych. Czynności audytowe są dokumentowane w listach sprawdzających czy też arkuszach ustaleń.

Dokumentowanie czynności audytowych i sprawozdawczość w audycie desygnacyjnym odbywają się wg procedur ustalonych przez szefa KAS na podstawie ustawy o KAS²⁹⁶. Realizację czynności desygnacyjnych należy rozdzielić z uwagi na zaangażowanie w nie dwóch instytucji: izby administracji skarbowej oraz Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE. W przypadku czynności wykonywanych przez KAS w terminie 15 dni od zakończenia czynności audytowych osoby przeprowadzające audyt desygnacyjny przygotowują sprawozdanie wstępne dla danego programu operacyjnego (I). Następnie projekt sprawozdania zostaje zatwierdzony pod względem formalnym i merytorycznym przez naczelnika wydziału odpowiedzialnego za audyt środków wspólnotowych. Zawiera on opis przedmiotu badania, zakres wykonywanych prac i ustalenia wynikające z przeprowadzonych czynności audytowych wraz z zaleceniami, a także harmonogram wdrożenia rekomendacji uzgodniony wstępnie z instytucjami badanymi (IZ/IC). Sprawozdanie wstępne przekazywane jest w wersji papierowej i elektronicznej przez dyrektora izby administracji skarbowej do Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE (Ia). Z kolei pracownicy są odpowiedzialni za audyt systemów informatycznych i przeprowadzają na podstawie odrębnego programu badania audyt desygnacyjny w tym zakresie (II). Następnie ustalenia dokonane w trakcie audytu przekazywane są naczelnikowi wydziału DO odpowiedzialnego za dany program (IIa). Po otrzymaniu sprawozdania wstępnego z audytu desygnacyjnego pracownik DO odpowiedzialny za koordynację audytu dokonuje weryfikacji sprawozdania oraz włączenia do treści dokumentu ustaleń wynikających z przeprowadzonego audytu desygnacyjnego w zakresie systemów informatycznych przez Departament Ochrony Interesów Finansowych UE (III)²⁹⁷. Po upływie terminów określonych w harmonogramie wdrożenia rekomendacji zespół audytowy KAS dokonuje czynności sprawdzających, które polegają na ocenie stanu wdrożenia zaleceń (IV). Na tej podstawie sporządzony zostaje arkusz ustaleń (IVa), który jest przekazywany w formie elektronicznej do wymienionego Departamentu (IVb). Tam z kolei dokonywana jest jego weryfikacja (V). Pracownicy Departamentu

²⁹⁶ Przytoczone w niniejszym punkcie informacje uzyskano w trakcie wywiadu eksperckiego przeprowadzonego z pracownikiem instytucji zarządzającej oraz instytucji audytowej.

²⁹⁷ Dopuszcza się rozwiązanie, zgodnie z którym wyniki audytu systemów informatycznych stanowią odrębne sprawozdanie i są dołączane w formie załącznika do sprawozdania głównego.

przeprowadzają tożsamą ocenę wdrożenia zaleceń w odniesieniu do funkcjonowania systemów informatycznych (VI). Ustalenia przekazywane są naczelnikowi wydziału tego Departamentu odpowiedzialnego za dany program (VIa). Na podstawie wyników audytu oceny stanu wdrożenia rekomendacji dokonanych przez KAS sporządza on projekt sprawozdania ostatecznego (VII). Projekt sprawozdania zatwierdza pod względem formalnym i merytorycznym naczelnik wydziału odpowiedzialnego za audyt środków wspólnotowych, a następnie dyrektor izby administracji skarbowej przekazuje je w formie papierowej i elektronicznej do koordynatora audytu desygnacyjnego w Departamencie Ochrony Interesów Finansowych UE (VIIa). Sprawozdanie jest weryfikowane przez pracownika, który jest odpowiedzialny za koordynację audytu oraz włącza do treści dokumentu ustalenia wynikające z przeprowadzonego audytu systemów informatycznych (VIII). Sprawozdanie ostateczne z audytu desygnacyjnego oraz opinia desygnacyjna podpisana przez KAS są przekazywane organowi udzielającemu desygnacji (IX). Etapy czynności sprawozdawczych w audycie desygnacyjnym realizowane przez instytucję audytową przedstawiono na rysunku 26.

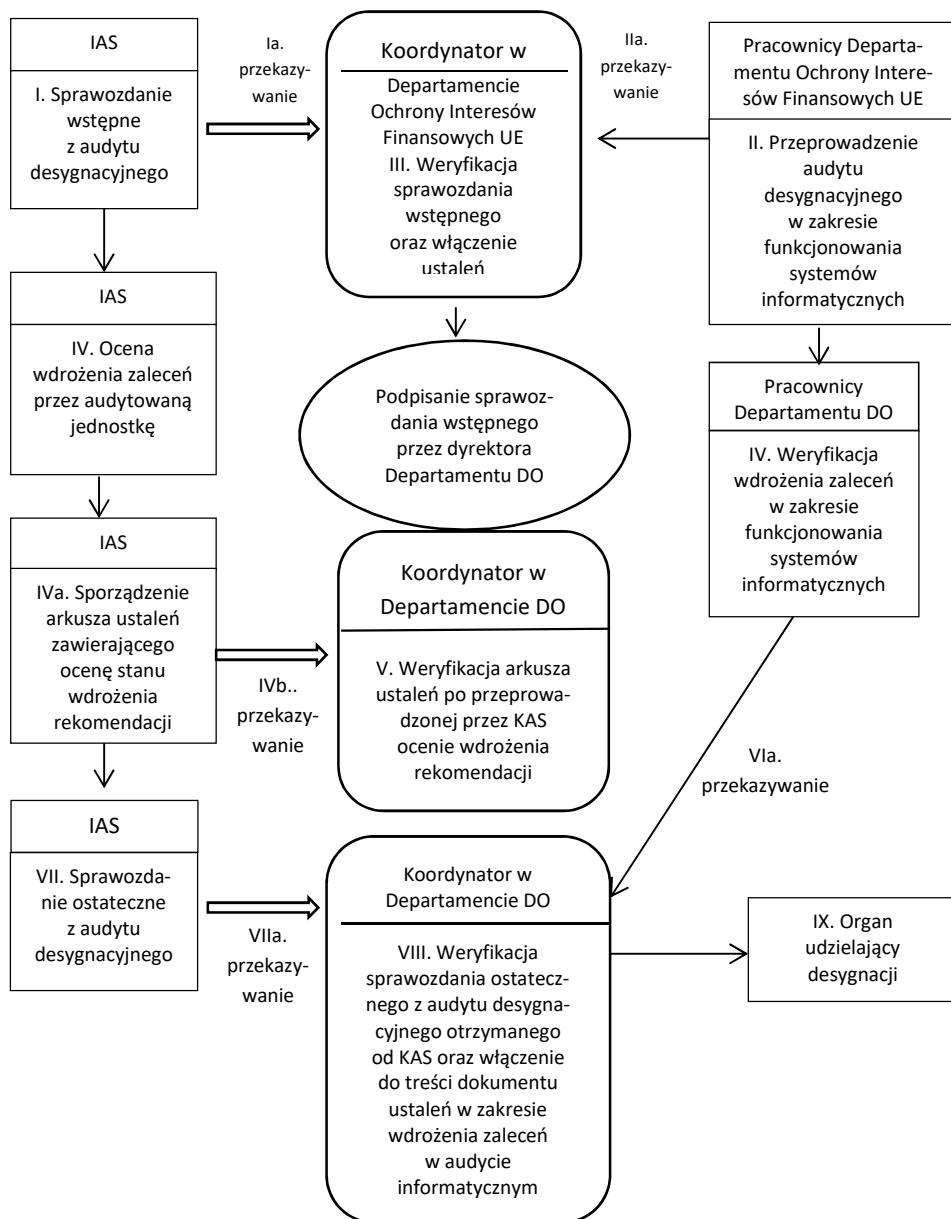
Wówczas gdy wyniki audytu i kontroli wskazują na niespełnianie kryteriów desygnacji, ustalony zostaje okres próbny, w którym muszą zostać podjęte działania naprawcze. Jeśli desygnowana instytucja nie podejmie wymaganych działań w trakcie okresu próbnego ustalonego przez dane państwo członkowskie, wycofuje ono desygnację dla tej instytucji. Powyższe działania wymagają powiadomienia Komisji Europejskiej o objęciu desygnowanej instytucji okresem próbnym, a także przekazania informacji o jego zakończeniu w wyniku podjęcia działań naprawczych, jak również o wycofaniu desygnacji dla instytucji. Powiadomienie dotyczące objęcia desygnowanej instytucji okresem próbnym przez państwo członkowskie nie przerywa rozpatrywania wniosków o płatności okresowe²⁹⁸. W przypadku wycofania desygnacji dla instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej państwa członkowskie desygnują nową instytucję, która przejmie określone funkcje przewidziane dla instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej i powiadamia Komisję Europejską²⁹⁹.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że w perspektywie finansowej 2014–2020 w prawie unijnym przewidziano zintensyfikowanie działań kontrolnych jeszcze przed rozpoczęciem realizacji danego programu operacyjnego. Miało to na celu weryfikację gotowości instytucji do wykonywania powierzonych zadań programowych oraz wzmocnienie funkcjonujących systemów kontroli w podmiotach. Zadanie to przypisano instytucji audytowej, która przeprowadzając audyty

²⁹⁸ Art. 124 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁹⁹ Art. 124 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013.

Rysunek 26. Etapy czynności sprawdzających w audycie desygnacyjnym wykonywane przez instytucję audytową



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

desygnacyjne, sprawdzała przygotowanie podmiotów w tym zakresie. W przeciwieństwie do prowadzonych audytów zgodności w poprzednim okresie programowania (2007–2013), które były przeprowadzane tylko jednorazowo, audyty desygnacyjne będą wykonywane przez cały okres realizacji, dzięki czemu będzie możliwe potwierdzenie spełnienia określonych kryteriów desygnacji *in tempora*. Ustawa wdrożeniowa przewiduje również prowadzenie monitoringu ich utrzymania oraz przeprowadzenie kontroli doraźnych w przypadku podejrzenia, że podmiot audytowany przestał je spełniać. Mając na uwadze opisywaną specyfikę prowadzenia audytów desygnacyjnych w Polsce, zaproponowane przez Komisję Europejską rozwiązania w tym zakresie należy ocenić pozytywnie³⁰⁰. Z jednej strony pozwolą one na przekazanie przez instytucję audytową podmiotom audytowanym wskazówek niezbędnych do prawidłowej realizacji programów w nowej perspektywie, z drugiej zaś zagwarantują wykonanie przewidzianych inicjatyw z sukcesem.

³⁰⁰ Szymański M., *System wdrażania i kontroli projektów UE – ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020*, Kontrola Państwowa, 2014, nr 5.

Zakres kontroli organów państwa w procesie wykorzystania środków UE w Polsce

4.1. Zasady kontroli skarbowej środków UE

4.1.1. Zakres i procedury kontroli skarbowej

Kontrola skarbowa jest rodzajem kontroli państwowej wykonywanej od 1 marca 2017 r. przez organy Krajowej Administracji Skarbowej działające na podstawie ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (KAS)³⁰¹. Poprzednio kontrola skarbowa prowadzona była na podstawie ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej³⁰². Kontrola środków unijnych w poprzedniej perspektywie finansowej nazywana była „certyfikacją i wydawaniem deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków pochodzących z Unii Europejskiej”, natomiast od 2014 r.³⁰³ określana jest jako audyt.

KAS stanowi wyspecjalizowaną skarbową administrację rządową, wykonującą zadania z zakresu kontroli realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego UE. Zadaniem kontroli skarbowej jest badanie zgodności z prawem gospodarowania środkami UE, mieniem innych

³⁰¹ Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947).

³⁰² Ustawa z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 720).

³⁰³ Zmiana ustawy o kontroli skarbowej w 2014 r.

państwowych osób prawnych oraz zapobieganie i ujawnianie przestępstw określonych w art. 228–231 Kodeksu karnego popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych³⁰⁴. Organami kontroli skarbowej (zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o KAS) są:

- minister właściwy do spraw finansów publicznych, jako naczelny organ kontroli skarbowej,
- szef KAS jako organ wyższego stopnia nad dyrektorami izb administracji skarbowej,
- dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej,
- dyrektorzy izb administracji skarbowej,
- naczelnik urzędu skarbowego,
- naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej wykonuje zadania instytucji audytowej za pośrednictwem Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów i 16 dyrektorów izb administracji skarbowej, w szczególności ustanowionych w nich wydziałów lub oddziałów do spraw kontroli środków z Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 123 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013 szef KAS pełni funkcję instytucji audytowej. Zadaniem szefa KAS w odniesieniu do programu operacyjnego, stosownie do art. 127 rozporządzenia nr 1303/2013, jest:

- zapewnienie prowadzenia audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli,
- zapewnienie prowadzenia audytów operacji na podstawie stosownej próby w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków,
- przygotowanie w terminie ośmiu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego strategii audytu obejmującej podmioty, które będą przeprowadzać audyty systemów i audyty operacji, metodologię, która zostanie zastosowana, metody doboru próby operacji do kontroli oraz indykatywne rozplanowanie audytów,
- do dnia 15 lutego każdego roku przedłożenie Komisji Europejskiej rocznego sprawozdania z kontroli, przedstawiającego wyniki audytów przeprowadzonych zgodnie ze strategią audytu oraz opinii zgodnie z art. 59 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia finansowego.

Audyt w zakresie środków UE obejmuje z uwzględnieniem kryterium legalności i rzetelności m.in.:

- gospodarowanie środkami publicznymi, w tym środkami UE,

³⁰⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137).

- przekazywanie środków własnych do budżetu UE,
- audyt gospodarowania środkami pochodzącymi ze środków UE oraz innych źródeł zagranicznych,
- kontrolę celowości i legalności wydatkowania środków budżetowych³⁰⁵.

Audyt jest przeprowadzany w:

- instytucjach zarządzających, pośredniczących, certyfikujących, wdrażających, instytucji płatniczej, podmiotach zaangażowanych w realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, w agencjach płatniczych,
- podmiotach i jednostkach organizacyjnych wydatkujących, przekazujących i otrzymujących środki UE,
- w podmiotach i jednostkach obowiązanych do wywiązywania się z warunków umów pomocy finansowej instytucja audytowa realizuje swoje zadania zgodnie z międzynarodowo uznanymi standardami audytu. Zalicza się do nich standardy wydane przez Institute of Internal Auditors (Instytut Auditorów Wewnętrznych) i International Federation of Accountants (Międzynarodowa Federacja Księgowych).

W Polsce, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, funkcję Jednostki Certyfikującej pełni szef KAS wykonujący swoje zadania na podstawie ustawy o KAS. Szef KAS wykonuje zadania Jednostki Certyfikującej za pośrednictwem Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów oraz 16 izb administracji skarbowej. Zadania te, określone w art. 5, 6 i 7 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 908/2014³⁰⁶, dotyczące certyfikacji, zasad oraz metod audytu certyfikującego, są wykonywane w trybie określonym w ustawie o KAS oraz w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰⁷.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 nakłada na państwo członkowskie obowiązek wyznaczenia Jednostki Certyfikującej, której zadaniem jest przedstawienie Komisji Europejskiej sporządzonej zgodnie

³⁰⁵ Zakres zadań kontroli skarbowej od 30 czerwca 2010 r. po korektach dokonanych ustawą z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej – określony jako audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE. Od 1 marca 2017 r. zadania audytu określone zostały w ustawie z 16 listopada 2016 r. o KAS.

³⁰⁶ Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 908/2014 z 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.Urz. UE L 255/59 z 28.08.2014).

³⁰⁷ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201).

z przyjętymi w skali międzynarodowej standardami kontroli opinii na temat kompletności, dokładności oraz prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych agencji płatniczych, właściwego funkcjonowania ich wewnętrznych systemów kontroli oraz zgodności z prawem i prawidłowości wydatków, o których zwrot zwrócono się do Komisji. Jednostka Certyfikująca jest operacyjnie niezależna zarówno od danej agencji płatniczej oraz jednostki koordynującej, jak i od organu, który akredytował tę agencję. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 908/2014 ustanawiającego zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 Jednostka Certyfikująca organizuje swoją pracę w sposób skuteczny i wydajny, przeprowadza kontrole w odpowiednim terminie, uwzględniając charakter i harmonogram transakcji w odniesieniu do danego roku budżetowego. Jednostka Certyfikująca jest odpowiedzialna za to, że:

- sporządzone opinie oparte są na wynikach przeprowadzonego audytu,
- opracowane sprawozdania na podstawie jej ustaleń obejmują funkcje delegowane sprawdzające, czy agencja płatnicza spełnia kryteria akredytacji,
- procedury agencji płatniczej dają wystarczającą pewność, że wydatki, którymi obciążane są fundusze, są zgodne z przepisami Unii, gwarantując tym samym, że leżące u podstaw transakcje były legalne i prawidłowe, oraz jakie zalecenia zostały ewentualnie wydane w celu ulepszenia i monitorowania tych procedur,
- roczne sprawozdania finansowe są zgodne z księgami i rejestrami agencji płatniczej,
- deklaracje wydatków i operacji interwencyjnych były istotnie autentycznym, kompletnym oraz dokładnym zapisem operacji, którymi zostały obciążone fundusze,
- interesy finansowe UE są należycie chronione odnośnie do wypłaconych zaliczek, uzyskanych gwarancji, zapasów interwencyjnych oraz kwot do odzyskania.

Wprowadzone zmiany ustawą o KAS dotyczą przede wszystkim celów i zakresu kontroli skarbowej, uprawnień i właściwości organów kontroli, zasad ich współdziałania z innymi organami i służbami, zasad wszczynania i prowadzenia postępowań kontrolnych, pozyskiwania informacji z instytucji finansowych i przestrzegania tajemnicy skarbowej, a także zasad funkcjonowania i nadzorowania wywiadu skarbowego oraz stosowania kar pieniężnych.

Państwa członkowskie UE zobowiązane zostały do zapewnienia prowadzenia audytu mającego na celu sprawdzenie skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, prawidłowości rachunków, prawidłowości i zgodności z prawem wydatków oraz wywiązywania się z warunków finansowania pomocy.

Uprawnionym do wydania sprawozdania lub opinii, w tym między innymi certyfikatu i deklaracji zamknięcia, są szef KAS oraz dyrektor Izby Administracji Skarbowej. Stworzenie systemu KAS powinno usprawnić i przyspieszyć proces kontroli środków UE. Pracownicy KAS w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, m.in. w zakresie gospodarowania środkami unijnymi, są uprawnieni do żądania przedstawienia dokumentów i dokonywania oględzin we wszystkich miejscach realizacji projektu współfinansowanego ze środków pochodzących z budżetu UE. Jeżeli miejsce realizacji projektu znajduje się poza obszarem działania organu kontroli skarbowej, czynności na zlecenie tego organu może przeprowadzić także inspektor lub pracownik upoważniony przez organ kontroli skarbowej właściwy ze względu na miejsce realizacji projektu.

Ustawa o KAS umożliwia również współpracę organów kontroli skarbowej z organami odpowiedzialnymi za ochronę interesów finansowych UE w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych, jak też udział w postępowaniach kontrolnych przedstawicieli organów UE w przypadku dokonywania kontroli środków przekazanych Polsce przez instytucje UE.

Zgodnie z art. 95 ustawy o KAS audyty środków UE dotyczą w szczególności:

- kontroli celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej, a także kontroli wywiązywania się z warunków finansowania pomocy z tych środków,
- certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Z kolei podmioty podlegające kontroli zostały wyszczególnione w art. 95 ust. 4 przedmiotowej ustawy. Są to w szczególności:

- wydatkujący, przekazujący i otrzymujący środki pochodzące z UE,
- zobowiązani do wywiązywania się z warunków finansowania pomocy ze środków pochodzących z UE.

W art. 14 ustawy o KAS podano, że do zadań szefa KAS należy audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu EFTA. Natomiast art. 25 wskazuje, że do zadań dyrektora izby administracji skarbowej należy wykonywanie audytu obejmującego ocenę:

- gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,
- wywiązywania się z warunków finansowania pomocy ze środków UE.

Audyt dotyczy w szczególności:

- skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli,
- prawidłowości rachunków,
- prawidłowości i zgodności z prawem wydatków,
- wywiązywania się z warunków finansowania pomocy.

4.1.2. Procedura audytu projektów współfinansowanych z funduszy unijnych

Z danych statystycznych wynika, że w latach 2005–2015 głównym obszarem zainteresowania organów skarbowych była kontrola zobowiązań podatkowych, aż 70% ustaleń kontroli skarbowej dotyczyło podatków, 20% nieprawidłowo wydatkowanych środków publicznych, w tym także pochodzących z budżetu UE (rys. 27)³⁰⁸. W okresie członkostwa Polski w strukturach UE zmniejszył się udział kontroli podatkowych w strukturze kontroli skarbowej w poszczególnych latach. Związane to było z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego kontroli skarbowej i włączeniem do niej:

- kontroli wywiązywania się z warunków finansowania pomocy ze środków publicznych oraz ze środków pochodzących z budżetu UE, międzynarodowych instytucji finansowych,
- certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków pochodzących z UE,
- audytów zgodności systemów zarządzania i kontroli, kontroli prawidłowości przekazywania środków własnych do budżetu UE.

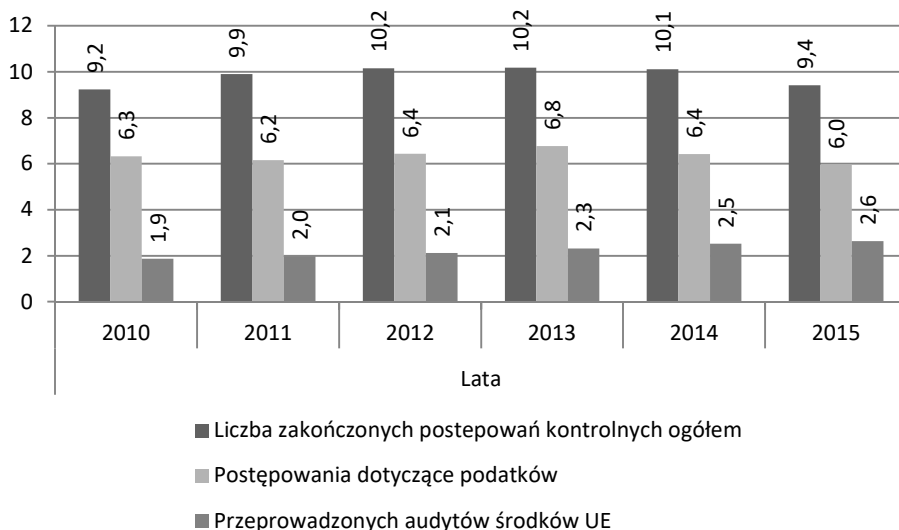
W odniesieniu do procedur kontrolnych zauważyć należy, że ustawa o KAS oraz także poprzednio obowiązująca ustawa o kontroli skarbowej nie regulują procedury kontrolnej środków UE, odsyłając w różnym zakresie zarówno do Ordynacji podatkowej, jak i przepisów innych ustaw. Podobnie aktualnie obowiązująca ustawa o KAS nie wskazuje procedur audytu.

Przepisy prawa UE nakładają na kontrolę skarbową następujące obowiązki kontrolne:

- prowadzenie weryfikacji operacji na podstawie właściwej metody doboru próby – jest to zadanie określone w art. 68 rozporządzenia nr 1303/2013 (w poprzedniej perspektywie finansowej w art. 60 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006). Odpowiednie weryfikacje mają na celu głównie

³⁰⁸ Informacje o wynikach kontroli skarbowej za lata 2010–2015, Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Skarbowej, Warszawa 2016.

Rysunek 27. Statystyka dotycząca zakończonych postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez organy kontroli skarbowej w Polsce w latach 2010–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow>.

sprawdzenie skuteczności zastosowanych systemów zarządzania i kontroli oraz dokonanie wybiórczej weryfikacji, na podstawie analizy ryzyka, poświadczonych wydatków na różnych rozpatrywanych poziomach. Celem weryfikacji jest także ustalenie, czy występujące problemy mają charakter systemowy, stanowiący czynnik ryzyka dla innych przedsięwzięć, oraz określenie przyczyn takich sytuacji, ewentualny zakres dalszych wymaganych kontroli i niezbędne działania naprawcze i zapobiegawcze. Zadania związane z weryfikacją szef Krajowej Administracji Skarbowej (poprzednio Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej) wykonuje przy pomocy Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych. Weryfikacje dotyczą operacji zrealizowanych (kontrole *ex post*) i są prowadzone na podstawie planów kontroli (kontrole planowe), przygotowywanych w tym zakresie przez Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych oraz zatwierdzanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (poprzednio Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej). Czynności kontrolne są wykonywane przez inspektorów i pracowników urzędów Krajowej Administracji Skarbowej;

- wykonywanie wniosków Komisji Europejskiej o przeprowadzenie kontroli to również zadanie organów krajowej administracji skarbowej. Celem kontroli prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej jest zweryfikowanie

prawidłowości jednej lub więcej transakcji. Zadania dotyczące kontroli prowadzonych na wnioszek Komisji Europejskiej wykonywał Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej przy pomocy Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych, przy czym:

- czynności kontrolne wykonywane były przez inspektorów i pracowników urzędów kontroli skarbowej poza planem kontroli ustalonym przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (kontrole doraźne),
- kontrole dotyczą transakcji już zrealizowanych (kontrole *ex post*),
- wydatki objęte kontrolą nie są zaliczane do puli 5% wydatków weryfikowanych poprzez wybór próby³⁰⁹.

Aktualnie zadania kontrolne dotyczące współpracy z Komisją Europejską realizuje szef KAS zlecający zakres kontroli dla inspektorów izb administracji skarbowej. Zakres kontroli ustalany jest odpowiednio do wymagań Komisji Europejskiej. Najważniejszym obszarem kontroli jest wydawanie poświadczeń zamknięcia pomocy, o których mowa w art. 62 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1083/2006, na podstawie wyników przeprowadzonych w tym celu analiz. Po zakończeniu danej pomocy Komisji Europejskiej przedstawione zostanie świadectwo zamknięcia pomocy zawierające stanowisko co do rzetelności ostatecznej deklaracji wydatków oraz ich zgodności z prawem. Przedmiotowe świadectwa wystawiane są na podstawie badania systemów zarządzania i kontroli, wyników weryfikacji wcześniej przeprowadzonych oraz w koniecznych przypadkach dalszych próbnych weryfikacji transakcji³¹⁰.

Zadania związane z wydawaniem świadectwa zamknięcia pomocy, w tym odpowiednie badania, szef KAS wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej wyodrębnionej dla tych celów w Ministerstwie Finansów – Biura Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej.

Poza kontrolami, które służą bezpośredniej realizacji obowiązków wynikających z prawa unijnego (kontrola 5%), prowadzone są również, w przypadkach tego wymagających, kontrole doraźne na podstawie uzyskanych informacji wskazujących na nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych. W szczególności kontrole takie są prowadzone w związku z wnioskami takich instytucji krajowych jak: Sejm RP, prokuratura, instytucja certyfikująca, instytucja zarządzająca, jednostka monitorująco-kontrolna.

Czynności kontrolne są wykonywane przez inspektorów i pracowników izb administracji skarbowej, poza planem kontroli ustalonym przez szefa KAS. Kontrole dotyczą transakcji już zrealizowanych (kontrole *ex post*), a wydatki nimi objęte nie są zaliczane do puli 5% wydatków weryfikowanych na podstawie właściwej

³⁰⁹ www.mf.gov.pl

³¹⁰ *Podręcznik procedur audytu środków UE*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016.

metody wyboru próby. Zakres kontroli ustalany jest odpowiednio do uzyskiwanych informacji, z zastrzeżeniem kompetencji wynikających z ustawy o KAS. Zakres kontroli u beneficjenta realizującego projekt współfinansowany ze środków UE obejmuje prawidłowość wykorzystania tych środków, a zwłaszcza zgodność realizacji projektu z zapisami umowy o dofinansowanie oraz z przepisami prawa. Zasady postępowania kontrolnego określone w ustawie o KAS przewidują dwa rodzaje postępowania kontrolnego, tj. tryb zwykły i tryb wyjątkowy. W trybie zwykłym wszczęcie postępowania kontrolnego następuje z urzędu w formie postanowienia. Datą wszczęcia postępowania kontrolnego jest dzień doręczenia kontrolowanemu postanowienia o jego wszczęciu.

Inny tryb określony został w art. 95 ust. 9 ustawy o KAS i dotyczy wszczęcia postępowania kontrolnego poprzez okazanie legitymacji służbowych i znaków identyfikacyjnych kontrolowanemu albo członkowi zarządu, wspólnikowi, innej osobie upoważnionej do reprezentowania (jeżeli kontrolowanym jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej) lub zastępcy podmiotu kontrolowanego (ustanowionemu zgodnie z art. 281a Ordynacji podatkowej). Wyjątkowy tryb wszczęcia postępowania kontrolnego musi być jednak uzasadniony okolicznościami faktycznymi uzasadniającymi niezwłoczne podjęcie kontroli. Nie sposób wskazać generalnie, jakie okoliczności faktyczne mogą uzasadniać wszczęcie kontroli w tym trybie. Są to okoliczności, które wskazują i uprawdopodobniają istnienie zjawisk, do których zwalczania powołana jest kontrola skarbową. Wszczęcie kontroli w tym trybie może uzasadniać: ujawnienie towarów, co do których istnieje podejrzenie, że pochodzą z przemytu celnego, ujawnienie działalności gospodarczej w okolicznościach wskazujących, że fakt jej prowadzenia został ukryty przed organami państwowymi (w tym podatkowymi), wykrycie produkcji wyrobów akcyzowych podlegających szczególnemu nadzorowi podatkowemu, poza systemem tego nadzoru.

Warto podkreślić, że w takiej sytuacji kontrolowanemu należy niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia wszczęcia kontroli skarbowej, doręczyć postanowienie o wszczęciu postępowania kontrolnego. Jeżeli obowiązek doręczenia postanowienia zostanie naruszony, to dokumenty z czynności kontrolnych nie mogą stanowić dowodu, chyba że nie jest możliwe ustalenie danych identyfikujących kontrolowanego. Jednak nawet wtedy istnieje obowiązek doręczenia upoważnienia, jeżeli tylko dane te zostaną ustalone. Informacje o nieprawidłowościach stwierdzonych w wyniku kontroli funduszy strukturalnych³¹¹ pochodzące z izb administracji skarbowej szef KAS przekazuje w formie właściwych raportów do Komisji Europejskiej. Szef KAS odpowiada w szczególności za:

³¹¹ Procedury kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016 r.

- zgłaszanie do Komisji Europejskiej wszelkich nadużyć będących przedmiotem wstępnego dochodzenia administracyjnego lub sądowego względnie przekazywanie informacji o ich niestwierdzeniu w ciągu dwóch miesięcy od zakończenia każdego kwartału,
- bezzwłoczne powiadamianie Komisji Europejskiej oraz w razie potrzeby pozostałe zainteresowane państwa członkowskie o wszelkich nadużyciach, które zostały wykryte lub których istnienie się podejrzewa, że mogą one spowodować skutki poza terytorium danego państwa lub gdy wskazują na okoliczność, że zastosowano nowe praktyki popełniania nadużycia,
- informowanie Komisji Europejskiej o wszczętych postępowaniach.

4.1.3. Zadanie audytowe projektu współfinansowanego z funduszy unijnych

Podstawowym celem audytu jest przedstawienie informacji w zakresie zapewnienia, że realizacja projektów współfinansowanych z funduszy unijnych przebiega zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z zawartymi umowami i wnioskami o dofinansowanie projektu³¹². Audyt pozwala na ocenę, czy projekty są wykonywane zgodnie z obowiązującymi w jednostce procedurami, a w szczególności z procedurą realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, ustalonym obiegiem dokumentów finansowo-księgowych, procedurą udzielania zamówień publicznych. Ponadto wnioski z przeprowadzonego audytu mogą potwierdzić, że określone w jednostce mechanizmy kontrolne są wdrażane skutecznie.

Etapy prac audytorskich określa rozporządzenie ministra rozwoju i finansów z 15 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie z 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu³¹³, które wskazuje sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz zasady przekazywania informacji o pracy i wynikach audytu wewnętrznego, a w szczególności:

- sporządzanie oraz elementy rocznego planu audytu wewnętrznego,
- dokumentowanie przebiegu oraz wyników audytu wewnętrznego,
- sporządzanie oraz elementy wyników audytu wewnętrznego,
- sporządzanie oraz elementy sprawozdania z wykonania planu audytu,

³¹² Babuška E., *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] Winiarska K. (red.), *Controlling i audyt w usprawnianiu zarządzania*, US w Szczecinie, Szczecin 2005, s. 98–100; Czerwiński K., *Książka procedur audytu wewnętrznego*, materiały niepublikowane, CISA, Warszawa 2002, Materiały szkoleniowe Ernst & Young.

³¹³ Rozporządzenie obowiązuje od 1 marca 2017 r.

- tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego zleconego, o którym mowa w art. 292 ust. 1 pkt 1 i art. 293 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- tryb przeprowadzania oceny prowadzenia audytu wewnętrznego, o której mowa w art. 292 ust. 1 pkt 2 i art. 294 ww. ustawy³¹⁴.

Prace audytowe przebiegają w kolejnych fazach (tab. 10):

- I Planowanie zadania audytowego,
- II Badanie i ocena określonego zadania audytowego,
- III Przedstawienie wyników i rekomendacji,
- IV Przeprowadzenie czynności sprawdzających.

Tabela 10. Elementy planu audytu środków UE wykonywanego przez organy kontroli skarbowej

Wyszczególnienie
Wyniki przeprowadzonej analizy ryzyka
Wyniki przeprowadzonej analizy zasobów osobowych
Lista obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające
Informacje na temat czasu planowanego w osobodniach na realizację poszczególnych zadań zapewniających
Informacja na temat czasu planowanego w osobodniach na realizację czynności doradczych
Informacja na temat czasu planowanego w osobodniach na realizację czynności sprawdzających
Informacje na temat cyklu audytu

Źródło: opracowanie własne na podstawie procedur kontroli skarbowej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016.

W programie zadania audytowego audytor wewnętrzny określa w szczególności:

- temat zadania,
- cele zadania, podmiotowy i przedmiotowy zakres zadania,
- istotne rodzaje ryzyka w obszarze ryzyka objętym zadaniem,
- narzędzia i techniki przeprowadzania zadania,
- kryteria oceny ustaleń stanu faktycznego,
- sposób klasyfikowania wyników dla poszczególnych kryteriów.

³¹⁴ Rozporządzenie ministra finansów z 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. z 2015 r., poz. 1480) – obowiązuje od 1 stycznia 2016 r.

Identyfikacja czynników ryzyka jest podstawową czynnością w procesie planowania. Ryzyko, o którym mowa, to zarówno ryzyko naturalne, jak i ryzyko kontroli³¹⁵. W trakcie planowania należy dążyć do wytypowania w pierwszej kolejności tych obszarów, w których ryzyko jest postrzegane jako „bardzo poważne”. Klasyfikację przykładowych zidentyfikowanych przez organy kontroli skarbowej rodzajów ryzyka w zarządzaniu środkami UE przedstawia tab. 11.

Tabele 11. Klasyfikacja obszarów ryzyka identyfikowanego przez organy kontroli skarbowej w zarządzaniu środkami UE

Kategorie ryzyka	Opis
Bardzo poważne	Duża istotność i/lub niezgodność z podstawowymi przepisami. Wystawia organizację na największe ryzyko. Wymaga bezzwłocznej reakcji kierownictwa
Poważne	Duża istotność i/lub niezgodność z przepisami. Konsekwencje poważne. Reakcja kierownictwa niezbędna
Umiarkowane	Średnia istotność i/lub niezgodność z przepisami lub procedurami. Działania naprawcze powinny wystąpić w ustalonym czasie
Niskie	Mała istotność i/lub niezgodność z procedurami. Brak kontroli. Działania naprawcze zależą od decyzji kierownictwa. Np. przy małej wartości materialnej koszt wprowadzenia dodatkowej kontroli przewyższa ewentualne straty

Źródło: opracowanie własne na podstawie procedur kontroli skarbowej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016.

Cele zadania audytowego:

- dostarczenie kierownikowi jednostki racjonalnego zapewnienia, że realizacja projektów finansowanych z funduszy strukturalnych przebiega zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z zawartymi umowami i wnioskami o dofinansowanie projektu.
- uzyskanie racjonalnej pewności, że projekty są wykonywane zgodnie z obowiązującymi w jednostce procedurami, a w szczególności z procedurą realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, ustalonym obiegiem dokumentów finansowo-księgowych, procedurą udzielania zamówień publicznych.
- uzyskanie racjonalnej pewności, że określone w jednostce mechanizmy kontrolne są realizowane i są skuteczne.

³¹⁵ Książka procedur audytu wewnętrznego środków UE, materiał niepublikowany, Izba Administracji Skarbowej (poprzednio Urząd Kontroli Skarbowej), Warszawa 2016.

Przedmiotowy zakres zadania audytowego obejmuje (tab. 12):

- sporządzenie wniosku o przyznanie dofinansowania ze środków funduszy strukturalnych,
- zawarcie umowy o dofinansowanie projektu,
- realizację projektu.

Tabela 12. Zakres zadania audytowego projektu współfinansowanego ze środków UE

Wyodrębniona ewidencja finansowo-księgowa dla projektu
Ponoszenie wydatków z wyodrębnionego rachunku bankowego
Kwalifikowalność wydatków, zwłaszcza w aspekcie stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, i sposób ich dokumentowania
Zgodność kwot ujętych we wnioskach o płatność z dokumentami księgowymi, zapisami księgowymi, wyciągami bankowymi.
Monitorowanie zgodności realizacji projektu z zawartą umową (np. z harmonogramem realizacji projektu, wskaźnikami realizacji celów projektu: wskaźnikami produktu i rezultatu)
Prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych
Archiwizowanie dokumentacji związanej z realizacją projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie procedur kontroli skarbowej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016.

W procesie identyfikacji ryzyka ma zastosowanie metoda identyfikacji systemowej, na podstawie której oceniany jest wpływ wszystkich czynników ryzyka możliwych do zidentyfikowania³¹⁶. Zidentyfikowano następujące rodzaje i obszary ryzyka zadania audytowego projektu współfinansowanego ze środków UE (tab. 13).

Tabela 13. Kategorie i obszary ryzyka związane z realizacją projektu współfinansowanego ze środków UE

Rodzaj ryzyka	Obszary ryzyka
Ryzyko operacyjne	a) uzyskanie negatywnej oceny wniosku z powodu braków formalnych (zły druk, brak wymaganych podpisów na wniosku, przekroczenie terminu złożenia wniosku) b) uzyskanie negatywnej oceny wniosku z powodów merytorycznych c) przygotowanie wniosku, który nie będzie mógł zostać zrealizowany

³¹⁶ Obszary ryzyka – materiał niepublikowany, Izba Administracji Skarbowej, wyd. 2016 r.

	d) naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych – nieuzyskanie refundacji części poniesionych wydatków lub wstrzymanie finansowania projektu e) niezrealizowanie celu projektu/nieosiągnięcie zakładanych wskaźników realizacji celów projektu – nieuzyskanie refundacji poniesionych wydatków/konieczność zwrotu przyznanych środków
Ryzyko strategiczne	a) rozwiązanie umów przez instytucję pośredniczącą/wdrażającą i konieczność zwrotu środków finansowych wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, bez zachowania obowiązujących procedur wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych b) wykluczenie prawa do otrzymywania środków z funduszy strukturalnych przez okres 3 lat od dnia dokonania zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem c) naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ministra finansów.

Zdecydowana większość zidentyfikowanych kategorii ryzyka dotyczy etapu realizacji umowy o dofinansowanie realizacji projektu i raportowania jego wdrażania, dlatego też audytor wewnętrzny skoncentruje swoje działania na tym elemencie procesu. W związku z tym audytor w szczególności powinien zbadać:

- czy prowadzona jest wyodrębniona ewidencja finansowo-księgowa dla projektu,
- czy wydatki ponoszone są z wyodrębnionego rachunku bankowego,
- kwalifikowalność wydatków, zwłaszcza w aspekcie stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych i sposób ich dokumentowania,
- zgodność kwot ujętych we wnioskach o płatność z dokumentami księgowymi, zapisami księgowymi, wyciągami bankowymi,
- monitorowanie zgodności realizacji projektu z zawartą umową, np. harmonogramem realizacji projektu, wskaźniki realizacji celów projektu: wskaźniki produktu, wskaźniki rezultatu,
- terminowość i rzetelność sporządzanych sprawozdań,
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych,
- archiwizowanie dokumentacji związanej z realizacją projektu.

W procesie przeprowadzania zadania audytowego wykorzystywane są następujące dokumenty robocze:

- program pracy,
- program zadania audytowego,
- ścieżka audytu,
- protokół przyjęcia wyjaśnień, pisma służbowe.

Audytór wewnętrzny wykonuje testy:

- przeglądowe: ścieżkę audytu, diagram;
- zgodności: przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, m.in.: ogłoszenia, SIWZ, protokół z postępowania, przesłanie informacji do właściwej instytucji, składanie sprawozdań, wnioski o płatność, ewidencja finansowo-księgowa, wyciągi bankowe i faktury, dokumenty finansowo-księgowe – opisywanie faktur, realizacja harmonogramu rzeczowo-finansowego, oznakowanie dokumentów – promocja i reklama. Testy zgodności przeprowadza się w celu uzyskania wystarczających dowodów, że w badanym systemie są stosowane mechanizmy kontroli. Inaczej mówiąc, testy zgodności dostarczają dowodów, czy zarządzanie i procedury kontrolne w badanym okresie funkcjonują zgodnie z założeniami oraz czy są efektywne. Dzięki testowi zgodności audytór uzyskuje dowody na przestrzeganie procedur. W przypadku stwierdzenia, że na danym mechanizmie kontroli nie można polegać, audytór powinien rozważyć, czy przeprowadzić test zgodności. Ocenie podlega system kontroli, a nie wartość transakcji. Po stwierdzeniu odstępstwa audytór ocenia jego istotność. Audytór przeprowadza najczęściej następujące testy zgodności:
 - „Finanse i księgowość”,
 - „Zamówienia publiczne”,
 - „Monitoring rzeczowy i finansowy”,
 - „Promocja”.

Celem testu zgodności „Finanse i księgowość” jest sprawdzenie, czy finansowa realizacja projektu odbywała się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i z zawartą umową oraz ze złożonym wnioskiem aplikacyjnym. Przeprowadzając ten test, audytór zapoznaje się z fakturami, rachunkami i innymi równoważnymi dokumentami finansowymi oraz z umowami zawartymi z wykonawcami, harmonogramami płatności i zestawieniami poniesionych wydatków. Szczegółowy zakres testu powinien umożliwić odpowiedzi na pytania:

- Czy zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie projektu wydatki ponoszone są z wyodrębnionego rachunku bankowego i czy jest prowadzona odrębna ewidencja finansowo księgowa dla projektu?
- Czy faktury i inne dokumenty o równoważnej wartości dowodowej są opisywane w prawidłowy sposób?
- Czy zakupione środki trwałe zostały wpisane na stan środków trwałych?
- Czy złożono do instytucji wdrażającej wniosek o płatność (wraz z załącznikami)?
- Czy złożono do instytucji wdrażającej zestawienie poniesionych wydatków wraz z harmonogramami płatności?

- Czy dany obszar objęty audytem był przedmiotem kontroli zarządczej w jednostce?

Celem testu zgodności „Zamówienia publiczne” jest sprawdzenie, czy podczas zakupów w ramach projektu realizowanego w danej jednostce przestrzegano przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych odnośnie do: specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ogłoszeń, wykluczania wykonawcy, odrzucania ofert, wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnienia postępowania i rozpatrywania protestów. Przeprowadzając ten test, audytor powinien umożliwić odpowiedzi na pytania:

- Czy wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych?
- Czy prawidłowo zastosowano tryb postępowania przetargowego (wybrano tryb przetargu nieograniczonego)?
- Czy sporządzono protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego?
- Czy przesłano do instytucji wdrażającej dokumenty dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których przesłanie jest wymagane przepisami zawartej umowy o dofinansowanie projektu względnie których zażądała instytucja wdrażająca?
- Czy obszar zamówień publicznych był przedmiotem kontroli w jednostce?

Celem testu zgodności „Monitoring rzeczowy i finansowy” jest sprawdzenie, czy kierownik projektu realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z podpisanej umowy o dofinansowanie projektu i złożonego wniosku aplikacyjnego oraz czy składane sprawozdania były terminowe i rzetelne. Przeprowadzając ten test, audytor powinien zapoznać się z treścią umowy o dofinansowanie projektu, a także z następującymi dokumentami: harmonogramem płatności, prognozą wydatków na bieżący rok budżetowy i rok następny, sprawozdaniem okresowym i rocznym składanym przez kierownika projektu. Audytor powinien uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy kierownik projektu zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie składał do instytucji wdrażającej sprawozdania okresowe, roczne i półroczne?
- Czy sprawozdania były sporządzane rzetelnie i terminowo oraz czy wynikały z ewidencji księgowej dotyczącej realizowanego projektu?
- Czy przeprowadzane były kontrole przewidziane w wewnętrznych procedurach?

Celem testu zgodności „Promocja” jest sprawdzenie, czy jednostka realizuje swoje obowiązki związane z promocją projektu, które wynikają z wniosku o dofinansowanie realizacji projektu, z zawartej umowy o dofinansowanie projektu

oraz z obowiązujących w tym zakresie przepisów i wytycznych. Istotną częścią zadania audytowego jest przeprowadzenie audytu miejsca realizacji projektu i zakupionego sprzętu. Podczas przeprowadzania testu sprawdzano w szczególności:

- Czy na dokumentach sporządzanych w związku z realizacją projektu zamieszczano logo Unii Europejskiej, logo programu operacyjnego oraz informację o współfinansowaniu projektu przez UE ze środków EFRR lub EFS?
- Czy zakupiony sprzęt został oznakowany logo UE, logo programu operacyjnego oraz informacją o współfinansowaniu projektu przez UE?
- Czy miejsce realizacji projektu zostało oznaczone logo UE lub logo programu oraz informacją o współfinansowaniu projektu przez UE?
- Czy były w tym zakresie przeprowadzane kontrole i jaka była ich skuteczność?

Po wykonaniu zadania audytowego audytor sporządza sprawozdanie z audytu, w którym zamieszcza wyniki testów zgodności, przedstawia uwagi i wnioski dotyczące realizowanego zadania audytowanego współfinansowanego ze środków UE.

4.2. Instytucje kontrolne w procesie zamówień publicznych finansowanych ze środków UE

4.2.1. Działalność kontrolna prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

System kontroli zamówień publicznych jest istotnym elementem funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Rynek zamówień publicznych stanowi ważną część gospodarki kraju. Wartość tego rynku szacuje się na 150 mld zł rocznie³¹⁷. Dla porównania, wielkość środków unijnych, jakimi będzie dysponowała Polska w latach 2014–2020, to ok. 49 mld zł rocznie³¹⁸. Konstrukcja systemu kontroli zamówień publicznych ma zapobiegać nadużyciom, co jest najczęściej rozumiane jako ustalanie legalności działań podejmowanych przy wydatkowaniu środków publicznych. System kontroli poza ustaleniem, czy dane działania zostały podjęte zgodnie czy niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych czy dyscypliną finansów publicznych, powinien przyczyniać się także do wzrostu efektywności (w tym też w perspektywie długoterminowej) wydatkowania środków publicznych, ale również – co wymaga szczególnego zaakcentowania – pomagać w realizacji

³¹⁷ Sprawozdanie z zamówień publicznych, dane GUS za lata 2014–2016, <http://stat.gov.pl/>

³¹⁸ Założenia Umowy Partnerstwa dla Polski.

długofalowych strategii rozwoju państwa. Regulacje dotyczące rynku zamówień publicznych stanowić mogą efektywne narzędzie do realizacji aktywnej polityki gospodarczej państwa, np. wspomagać rozwój sektora MSP, sprzyjać innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, promować ochronę środowiska, kształtować wzorcowe relacje pomiędzy administracją państwa a przedsiębiorcami, rozwijać kulturę kooperacji (wzmocniać kapitał społeczny), wspierać proces realizacji polityki spójności.

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach³¹⁹. Zgodnie z art. 152 ust. 1 tejże ustawy centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych jest prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Szczegółowe kompetencje prezesa Urzędu wymienia art. 154 ustawy, w którym wskazano m.in., że sprawuje nadzór nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień, w szczególności dokonuje kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych posiada kompetencje kontrolne w stosunku do wszystkich zamówień publicznych bez względu na źródło ich finansowania. Zasady prowadzenia kontroli określone zostały w rozdziale 3 działu V ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 161 ust. 2 Prawa zamówień publicznych celem kontroli jest sprawdzenie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z jej przepisami. Oznacza to, że prezes Urzędu bada wyłącznie legalność udzielenia zamówienia, tj. zgodność prowadzonej procedury z przepisami ustawy. Kontrola odbywa się w siedzibie Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów, wyjaśnień oraz opinii biegłych i może mieć charakter kontroli uprzedniej (*ex ante*, przed zawarciem umowy z wykonawcą) lub kontroli następcej (*ex post*, po zawarciu umowy z wykonawcą).

W zakresie zamówień z udziałem środków unijnych prezes Urzędu Zamówień Publicznych prowadzi:

- kontrole uprzednie obligatoryjne, jeżeli wartość zamówienia jest równa bądź przekracza 10 mln euro dla dostaw i usług oraz 20 mln euro dla robót budowlanych (art. 169 ust. 1 i 2 ustawy),
- kontrole doraźne uprzednie lub następce wszczynane z urzędu lub na wniosek, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które mogło mieć wpływ na jego wynik (art. 165 ust. 1 i 4 tej ustawy). Kontrolę doraźną może poprzedzić postępowanie

³¹⁹ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1020).

wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy w postępowaniu doszło do naruszenia mogącego mieć wpływ na wynik postępowania, a zatem – czy zasadne jest wszczęcie kontroli doraźnej.

Kontrola kończy się doręczeniem zamawiającemu informacji o wyniku, w której prezes Urzędu stwierdza brak naruszeń bądź wskazuje wykryte nieprawidłowości. W przypadku kontroli uprzedniej, przeprowadzanej przed zawarciem umowy z wykonawcą, prezes Urzędu Zamówień Publicznych może dodatkowo wydać zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych naruszeń lub unieważnienia postępowania. Natomiast kontrola następcza odbywa się po zawarciu umowy z wykonawcą, dlatego niemożliwe jest wydanie po jej przeprowadzeniu zaleceń wykonania jakichkolwiek czynności w postępowaniu.

W przypadku przeprowadzenia kontroli zamówienia współfinansowanego ze środków UE o wyniku kontroli – poza podmiotem (na wniosek którego kontrola została wszczęta) – zawsze informowane są właściwe instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące.

Obligatoryjną kontrolą uprzednią objęte są wyłącznie zamówienia lub umowy ramowe o wartościach określonych w art. 169 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. 10 mln euro dla dostaw i usług oraz 20 mln euro dla robót budowlanych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może odstąpić od przeprowadzenia kontroli uprzedniej na wniosek instytucji zarządzającej. O odstąpieniu zostaną niezwłocznie poinformowani zamawiający i wnioskodawca. Prezes Urzędu może również odstąpić od przeprowadzenia obligatoryjnej kontroli uprzedniej w przypadku udzielania zamówień w częściach, jeżeli wartość poszczególnych części zamówienia jest mniejsza niż kwoty, o których mowa w art. 169 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. O odstąpieniu niezwłocznie zostanie poinformowany zamawiający.

Beneficjenci środków unijnych w przypadku udzielania zamówień o wartości równej lub przekraczającej 10 mln euro dla dostaw i usług oraz 20 mln euro dla robót budowlanych niezwłocznie po wydaniu przez izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, dotyczące wyboru najkorzystniejszej oferty, albo po upływie terminu do wniesienia odwołania, a przed zawarciem umowy, będą zobowiązani do przekazania do Urzędu Zamówień Publicznych, potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez kierownika zamawiającego kopii dokumentacji postępowania w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej (art. 170 ust. 1 Prawo zamówień publicznych).

W sytuacji, gdy po przekazaniu kopii dokumentacji do kontroli zostanie wniesione odwołanie lub skarga, zamawiający będzie miał obowiązek niezwłocznie

poinformować o tym prezesa Urzędu. W wyniku zawiadomienia o wniesionym odwołaniu lub skardze prezes Urzędu wstrzyma wykonanie kontroli do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia protestu.

Doręczenie do Urzędu Zamówień Publicznych kopii dokumentacji postępowania powoduje wszczęcie kontroli uprzedniej i jednocześnie zawieszenie terminu związania ofertą. Termin ten zostaje zawieszony do czasu zakończenia kontroli, tj. do czasu doręczenia zamawiającemu informacji o wyniku kontroli. Kontrola powinna się zakończyć w terminie 14 dni od dnia doręczenia materiałów stanowiących dowody w sprawie lub w terminie 30 dni w przypadkach szczególnie skomplikowanych. W zależności od ustaleń kontroli w informacji o wyniku kontroli prezes Urzędu informuje, że kontrola nie wykazała naruszeń lub wykazała naruszenia niemające wpływu na wynik postępowania bądź wskazuje zalecenia pokontrolne, jeżeli w toku kontroli stwierdzono, że zasadne jest unieważnienie postępowania lub usunięcie stwierdzonych naruszeń.

Zalecenie usunięcia naruszeń wydawane jest wtedy, gdy w toku kontroli stwierdzone zostaje naruszenie mające wpływ na wynik postępowania, którego usunięcie na tym etapie postępowania (tj. przed zawarciem umowy) jest jeszcze możliwe.

Zalecenie unieważnienia postępowania dotyczy naruszeń uniemożliwiających zawarcie ważnej umowy w sprawie zamówienia publicznego, których usunięcie jest już niewykonalne. Na wniosek prezesa Urzędu zamawiający informuje o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

Zamawiający może wnieść zastrzeżenia do wyników kontroli bez względu na rodzaj stwierdzonych naruszeń. Zamawiający może wnieść umotywowane zastrzeżenia do wyników kontroli doraźnej w terminie 7 dni od doręczenia informacji o wyniku kontroli. Prezes Urzędu rozpatrzy zastrzeżenia w terminie 15 dni od ich otrzymania, a w przypadku ich nieuwzględnienia – przekaze je do zaopiniowania Krajowej Izbie Odwoławczej. Krajowa Izba Odwoławcza w terminie 15 dni wyrazi, w formie uchwały, opinię, która będzie wiążąca dla prezesa Urzędu. O ostatecznym rozpatrzeniu zastrzeżeń prezes niezwłocznie zawiadamia kontrolowanego zamawiającego. Ostatecznym rozpatrzeniem zastrzeżeń jest ich uwzględnienie przez prezesa Urzędu lub – w razie nieuwzględnienia – wydanie opinii przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Do czasu doręczenia informacji o wyniku kontroli uprzedniej zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej kontrolowany zamawiający nie może zawrzeć umowy z wybranym wykonawcą.

W okresie ostatnich pięciu lat do Urzędu Zamówień Publicznych wpływało rocznie ok. 300 wniosków o kontrolę zamówień współfinansowanych ze środków

UE³²⁰. Wnioski te kierowane były przede wszystkim przez wykonawców (80% wniosków), lecz także przez instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych (20%). Zdecydowaną większość wniosków o kontrolę doraźną składały m.in. organy ścigania oraz sami zamawiający. Wnioskodawcy podnosili zarzuty dotyczące głównie: nierzetelnej oceny ofert (10% wniosków), braku opisu warunków udziału w postępowaniu (28% wniosków), nierzetelnego opisu przedmiotu zamówienia (15%), niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia (10%), braku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (5%), unieważnienia postępowania (3%), niewłaściwych zapisów ogłoszenia o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówień (21%), nielegalnych zmian umowy (3%), niewłaściwej realizacji umowy (25%) oraz innych, np. szacowania wartości zamówienia, terminu składania ofert) (1%).

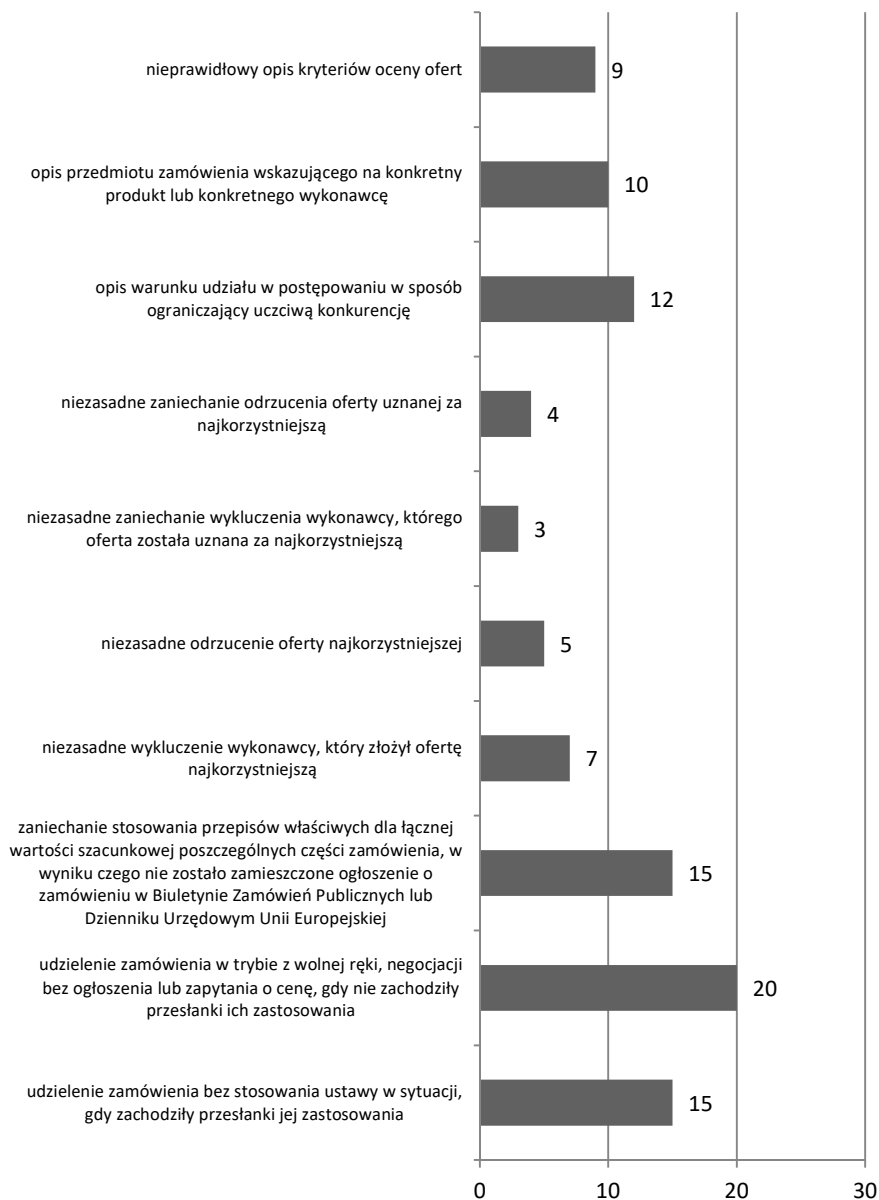
Najczęściej występujące nieprawidłowości w procesie zamówień publicznych stwierdzane w wyniku przeprowadzanych kontroli doraźnych przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówień współfinansowanych ze środków UE, to np. udzielenie zamówienia bez stosowania ustawy w sytuacji, gdy zachodziły przesłanki jej zastosowania (15%), udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, negocjacji bez ogłoszenia lub zapytania o cenę, gdy nie zachodziły przesłanki ich zastosowania (20%), niezamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (15%), niezasadne wykluczenie wykonawcy, który złożył ofertę najkorzystniejszą (7%) (rys. 28).

W wyniku przeprowadzonych przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli najczęściej stwierdzane naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, niemające wpływu na wynik postępowania zamówień współfinansowanych ze środków UE (rys. 29), to głównie błędy formalne typu:

- wadliwa treść ogłoszeń o zamówieniu lub SIWZ, szczególnie w zakresie żądanych od wykonawców dokumentów, w tym żądania od wykonawców dokumentów, które nie są niezbędne do prowadzenia postępowania (36%),
- zaniechanie wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu lub złożenia wyjaśnień dotyczących złożonej oferty, jeżeli nie dotyczyło to najkorzystniejszej oferty (45%)

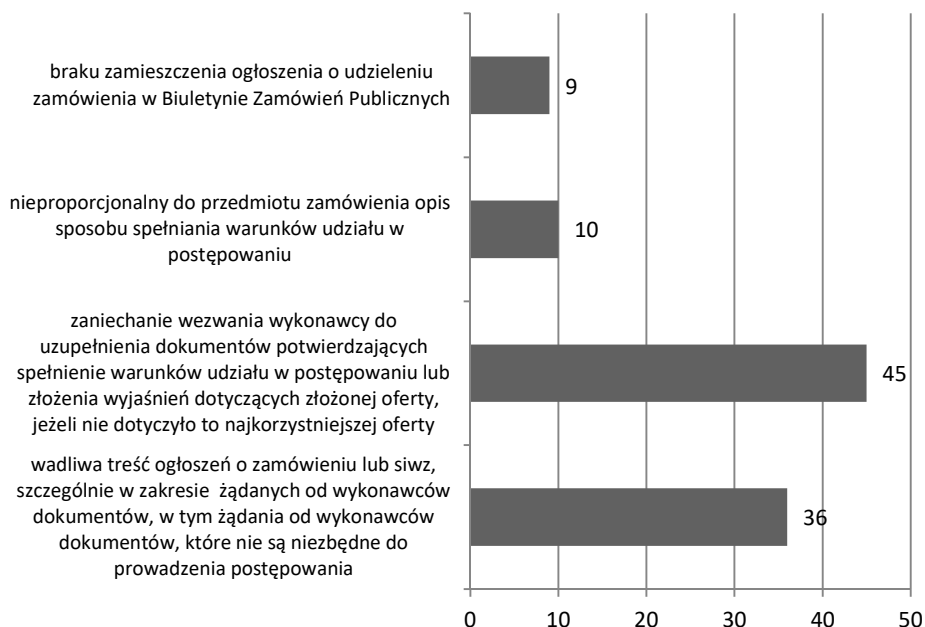
³²⁰ Sprawozdania z działalności prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za lata 2010–2016. www.uzp.gov.pl, dostęp: 10.10.2017.

Rysunek 28. Stwierdzone w toku kontroli doraźnych prezesa Urzędu Zamówień Publicznych nieprawidłowości mające lub mogące mieć wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówień współfinansowanych ze środków UE (% nieprawidłowości)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności kontrolnej prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za lata 2010–2016.

Rysunek 29. Stwierdzone w toku kontroli prezesa Urzędu Zamówień Publicznych naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które nie mają wpływu na wynik postępowań współfinansowanych ze środków UE (% nieprawidłowości)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności kontrolnej prezesa Urzędu Zamówień Publicznych za lata 2010–2016.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości w wyniku przeprowadzenia kontroli prezes Urzędu Zamówień Publicznych:

- zawiadamia rzecznika dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³²¹,
- może nałożyć karę pieniężną, jeżeli zamawiający jest podmiotem, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2–4 i 7 Prawa zamówień publicznych, i w toku kontroli stwierdzono naruszenia wymienione w art. 200 Prawa zamówień publicznych,
- może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub w części, jeżeli w toku kontroli stwierdzono naruszenia, o których mowa w art. 146

³²¹ Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1311).

ust. 1 i 6 Prawa zamówień publicznych, a także o unieważnienie zmiany umowy, jeżeli w toku kontroli stwierdzono naruszenie art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych.

4.2.2. Przeprowadzanie przez NIK kontroli udzielania zamówień publicznych

Proces udzielania zamówień publicznych kontrolowany przez NIK przebiega według procedur określonych w zatwierdzonej przez prezesa NIK tematyce kontroli. Tematyka kontroli wskazuje procedurę wyboru próby wydatków podlegających szczegółowej kontroli. Wydatki te podlegają też kontroli pod kątem prawidłowości wyboru trybu wyłonienia wykonawcy i przeprowadzenia postępowania przetargowego. Kontrola zamówień publicznych przeprowadzana jest na podstawie wyników analizy dokumentów źródłowych, z wykorzystaniem określonych obszarów badawczych zawartych w kwestionariuszach dotyczących poszczególnych trybów postępowań (tab. 14, 16 i 18). Kontroli podlega także prawidłowość realizacji umów zawartych w wyniku postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia. Kwestionariusze postępowania w poszczególnych trybach, tj. w trybie zapytania o cenę, z wolnej ręki oraz w trybie przetargu nieograniczonego, wykorzystywane są do badania prawidłowości postępowań przetargowych udzielanych ze środków UE. Szczegółowość kontroli NIK w zakresie zamówień publicznych w porównaniu z innymi instytucjami kontrolnymi jest największa. Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych trybów zamówień publicznych (zapytanie o cenę, wolna ręka, przetarg nieograniczony, ograniczony) kontroler powinien uzyskać następujące dane:

- określenie przedmiotu zamówienia.
- rodzaj zamówienia (dostawy usługi/roboty budowlane) art. 2 pkt 2, 8 i 10, art. 5 ust. 2 i 3, art. 6 Prawa zamówień publicznych,
- szacunkowa wartość zamówienia netto w euro/złotych,
- data i forma wszczęcia postępowania, tj. data przesłania zaproszenia do składania ofert,
- data składania i otwarcia ofert (art. 86 Prawa zamówień publicznych),
- liczba złożonych ofert (z zaznaczeniem ofert złożonych po terminie),
- data i sposób przekazania wykonawcom ogłoszenia o wyborze oferty najkorzystniejszej (art. 27, art. 92 Prawa zamówień publicznych),
- liczba ofert niepodlegających odrzuceniu (art. 93 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych),

- data zawarcia umowy z wykonawcą (art. 94, art. 139 ust. 2 Prawa zamówień publicznych),
- wartość przedmiotu umowy brutto,
- kwota zrealizowanych wydatków,
- uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu (art. 70 Prawa zamówień publicznych).

Zakres problemów badawczych w trybie zapytania o cenę obejmuje m.in.: uzasadnienie wyboru trybu zamówienia, wymogów SWIZ, wyboru oferty, warunków zawarcia umowy i jej zmiany (tab. 14).

Tabela 14. Przykładowe obszary badawcze dotyczące zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę

Obszary podlegające analizie i obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych
Uzasadnienie wyboru trybu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 70, tj.:
– przedmiot zamówienia: dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych
– wartość zamówienia: jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych ³²²
Zaproszenie do składania ofert nie mniej niż 5 wykonawców świadczących w ramach prowadzonej przez nich działalności dostawy lub usługi będące przedmiotem zamówienia
Przygotowywanie i przysyłanie SIWZ zawiera wymogi określone w art. 36
Określenie przedmiotu zamówienia i jego wartości według art. 29-35
Poprawność sporządzania zaproszenia do składania ofert i wyznaczenia terminu składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego na przygotowanie i złożenie oferty (art. 73 w zw. z art. 64 ust. 1)
Żądanie przez zamawiającego od wykonawców oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w trybie zapytania o cenę (art. 25, art. 26 ust. 2).
Udzielanie przez zamawiającego wyjaśnień treści SIWZ w sposób zgodny z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 38 ust. 1 pkt 3 i ust. 2)
Dokonywanie modyfikacji treści SIWZ zgodnie z art. 38 ust. 4 i 6
Sposób zaproponowania przez wykonawców ceny (art. 72 ust. 1)

³²² Wartość zamówienia jest mniejsza niż równowartość kwoty 134 000 euro – rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164), tzw. zamówienia poniżej progów unijnych.

Złożenie przez wykonawcę wraz z ofertą oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu (art. 25, art. 26 ust. 2–2a, art. 44)
Zasady wykluczenia wykonawców z postępowania (art. 24 ust. 1 i 2)
Zasady odrzucenia ofert (art. 89 ust. 1)
Podstawowe kryterium udzielenia zamówienia (np. najniższa cena)
Złożenie przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania (art. 17 ust. 1) ³²³
Poprawność sporządzenia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia (tj. zgodnie z dokumentami źródłowymi i na prawidłowym wzorze)
Procedura unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 93 ust. 1 pkt 2, art. 93 ust. 1 pkt 4–5)
Ustalenie zakresu świadczenia wykonawcy wynikającego z umowy w porównaniu z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie (art. 140 ust. 1)
Warunki zawartej umowy z wykonawcą (na okres dłuższy niż 12 miesięcy powinna zawierać postanowienia, o których mowa w art. 142 ust. 5)
Zamieszczenie przez zamawiającego niezwłocznie po zawarciu umowy ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP
Dokonanie istotnych zmian umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której wybrano wykonawcę. Istotne zmiany umowy nie są zakazane, jeśli możliwość dokonania takich zmian została przewidziana w SIWZ oraz określono warunki takiej zmiany (art. 144 ust. 1)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Prawa zamówień publicznych oraz strony <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/>, dostęp: 17.10.2017.

W wyniku przeprowadzonych przez NIK kontroli dotyczących gospodarowania środkami UE³²⁴ w zakresie udzielania zamówień publicznych w trybie zapytania o cenę stwierdzano nieprawidłowości dotyczące głównie przedmiotu zamówienia i w niewielkim zakresie postępowania o udzielenie zamówienia (tab. 15).

³²³ Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezłożenie przez członka komisji przetargowej lub inną osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania (art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Art. 233 § 6 Kodeksu karnego przewiduje zaś odpowiedzialność karną za złożenie fałszywego oświadczenia.

³²⁴ Informacje o wynikach kontroli NIK dotyczących zamówień publicznych za lata 2010–2016 www.nik.gov.pl, dostęp: 9.02.2017.

Tabela 15. Zestawienie najczęściej występujących nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych w trybie zapytania o cenę

Obszar	Rodzaje nieprawidłowości/błędów i naruszenie przepisów prawa
Przedmiot zamówienia	Przedmiot zamówienia nie obejmował dostaw lub usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych Przedmiotem zamówienia udzielanego w trybie zapytania o cenę były roboty budowlane, usługi, do których wykonania niezbędne jest posiadanie przez wykonawcę określonych uprawnień, np. zezwoleń, licencji, koncesji, specjalistycznych kwalifikacji Urząd Zamówień Publicznych (UZP) kwestionuje m.in. udzielanie w trybie zapytania o cenę zamówień na: sporządzenie dokumentacji projektowych (np. uchwała KIO z 4 grudnia 2009 r., sygn. akt KIO/KD 46/09); usługę ochrony osób i mienia (np. uchwała KIO z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt KIO/KD 26/14); usługę prowadzenia księgowości; usługę nadzoru inwestorskiego (np. uchwała KIO z 12 listopada 2009 r., sygn. akt KIO/KD 43/09); dostawy oprogramowania; zakup samochodów (np. uchwała KIO z 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt KIO/KD 77/13); opracowanie dokumentacji dla celów pozyskania środków z Funduszu Spójności (uchwała KIO z 5 października 2011 r., sygn. akt KIO/KD 75/11)
Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego	Wysłanie zaproszeń do składania ofert mniej niż pięciu wykonawcom świadczącym w ramach prowadzonej przez nich działalności dostawy lub usługi będące przedmiotem zamówienia
	Udzielenie zamówienia, mimo że w postępowaniu nie złożono co najmniej dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu
	Nieprawidłowe określenie rodzaju zamówienia publicznego jako usługi w sytuacji, gdy faktycznie były to roboty budowlane w rozumieniu art. 2 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, np. w przypadku zamówienia na roboty malarskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach: www.nik.gov.pl, <https://www.uzp.gov.pl/>, dostęp: 10.12.2016.

Szczegółowy zakres przykładowych pytań badawczych pomocnych w analizie trybu zamówienia z wolnej ręki przedstawia kwestionariusz (tab. 16). Tryb ten jest szczególnie wykorzystywany w nabywaniu towarów i usług finansowanych ze środków UE.

Tabela 16. Przykładowe obszary badawcze dotyczące zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki

Obszary podlegające analizie i obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych
Uzasadnienie wyboru trybu zgodnie z warunkami art. 67 ust. 1 (bądź art. 5 ust. 1b)
Zamieszczenie przez zamawiającego w BZP lub przekazanie Urzędowi Publikacji UE (UPUE) ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy (art. 66 ust. 2 ³²⁵)

³²⁵ Jeżeli zamawiający z naruszeniem przepisów u.p.z.p. zastosował tryb z wolnej ręki, to zgodnie z art. 146 ust. 2 u.p.z.p. umowa nie podlega unieważnieniu, w przypadku gdy zamawiający miał

Zawiadomienie w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania prezesa UZP z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego zastosowania trybu udzielenia zamówienia (art. 67 ust. 2). Obowiązek tylko dla zamówienia o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszeń o zamówieniach na dostawy lub usługi ³²⁶ , z zastrzeżeniem art. 67 ust. 3, który określa wyjątki
Procedura zaproszenia do negocjacji, przekazywanie przez zamawiającego informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy lub wzór umowy (art. 68 ust. 1)
Tryb przeprowadzania przez zamawiającego negocjacji oraz ich udokumentowanie (art. 9, art. 66 ust. 1)
Procedura zawierania umowy w sprawie zamówienia publicznego (złożenie przez wykonawcę oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, również dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków (art. 68 ust. 2)
Prawidłowość sporządzenia protokołu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki (tj. zgodnie z dokumentami źródłowymi i na prawidłowym wzorze)
Prawidłowość powołania komisji przetargowej (w postępowaniu o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 kierownik zamawiającego powołuje co najmniej 3-osobową komisję przetargową – art. 19–21)
Określenie przez zamawiającego organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej (art. 21 ust. 3 oraz art. 18 ust. 2)
Procedura składania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia pisemnych oświadczeń (art. 17 ust. 1)
Procedura postępowania w przypadku, gdy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podjęte przez osobę podlegającą wyłączeniu po powzięciu przez nią wiadomości o okolicznościach, o których mowa w art. 17 ust. 1
Zamieszczenie przez zamawiającego po zawarciu umowy ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP (jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w art. 11 ust. 8) bądź ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego do UPUE (jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w art. 11 ust. 8)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz stron:
<https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/>, <https://www.nik.gov.pl/>, dostęp: 8.12.2016.

uzasadnione podstawy, aby sądzić, że działa zgodnie z ustawą, a umowa została zawarta odpowiednio po upływie 5 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w BZP albo po upływie 10 dni od dnia publikacji takiego ogłoszenia w Dz.Urz. UE.

³²⁶ Obowiązek zawiadomienia prezesa UZP o wszczęciu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na roboty budowlane dotyczy zamówienia, którego wartość jest równa bądź większa od kwoty 134 000 euro, a jeżeli zamówienie dotyczy obronności i bezpieczeństwa od kwoty 414 000 euro, a nie dopiero wtedy, gdy wartość jest równa bądź większa od kwoty 5 186 000 euro.

Typowe nieprawidłowości stwierdzane w wyniku kontroli NIK związane z udzielaniem zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki w wykorzystaniu środków UE przedstawiono w tab. 17.

Tabela 17. Zestawienie najczęściej występujących nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki

Rodzaje nieprawidłowości/błędu i naruszenie przepisów prawa
Udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek pozwalających na zastosowanie tego trybu, m.in.: zastosowanie trybu z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a), art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b) w sytuacji, gdy na rynku istnieją inni wykonawcy zdolni zrealizować zamówienie (uchwała KIO z 7 października 2011 r., sygn. akt KIO/KD 76/11)
Zastosowanie trybu z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 3) w przypadku wystąpienia wyjątkowej sytuacji niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, uzasadniającej natychmiastowe wykonanie zamówienia (m.in. uchwała z KIO z 27 stycznia 2015 r., sygn. akt KIO/KD 2/15 ³²⁷)
Zastosowanie trybu z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 4) w przypadku, gdy tylko jedno z kilku wcześniejszych postępowań zostało unieważnione ze względu na przyczyny wymienione w treści ww. przepisu, a pozostałe postępowania zostały unieważnione, np. na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 (np. uchwała KIO z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt KIO/KD 62/11)
Niezawiadomienie prezesa UZP o wszczęciu postępowania w trybie z wolnej ręki w sytuacji, gdy przedmiot zamówienia stanowią roboty budowlane o wartości równej bądź przekraczającej równowartość kwoty 134 000 euro ³²⁸

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/>, <https://bzp.uzp.gov.pl/>, dostęp: 21.04.2017.

Najczęściej stosowany tryb udzielania zamówień publicznych ze środków UE to przetarg nieograniczony. Kontrola NIK w zakresie prawidłowości postępowania przy wyborze oferty w trybie przetargu nieograniczonego obejmuje m.in. prawidłowość określenia rodzaju zamówienia, wyboru komisji przetargowej, opracowania SIWZ, trybu zawierania umowy (tab. 18).

³²⁷ KIO wskazuje, że wyjątkowość sytuacji, o której mowa w przepisie, to wystąpienie okoliczności nadzwyczajnych, takich, które nie mają charakteru typowych, przeciętnie spotykanych i statystycznie oczekiwanych. Ponadto przy stosowaniu powyższego przepisu ważne jest odróżnienie pilności udzielenia zamówienia publicznego od konieczności natychmiastowego wykonania zamówienia. Nie wszystkie zamówienia, które powinny być udzielone w trybie pilnym, wymagają natychmiastowego wykonania.

³²⁸ 414 000 euro w przypadku zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

Tabela 18. Przykładowe obszary badawcze dotyczące zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego

Obszary podlegające analizie i obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych
Prawidłowość określenia rodzaju zamówienia publicznego i zastosowanie właściwych przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczące odpowiednio dostaw/robót budowlanych/usług (art. 2 pkt 2, 8 i 10, art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 6)
Prawidłowość powołania co najmniej 3-osobowej komisji do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, czyli komisji przetargowej ³²⁹ (art. 19–21 oraz art. 18 ust. 2 ³³⁰)
Określenie przez zamawiającego organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej (art. 21 ust. 3 oraz art. 18 ust. 2).
Złożenie przez członków komisji przetargowej oraz inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania – oświadczenia o bezstronności (DRUK ZP-1) ³³¹ art. 17 ust. 2; załącznik nr 10 do rozporządzenia ³³²
Tryb postępowania w przypadku prowadzonych czynności przez osobę podlegającą wyłączeniu po powzięciu przez nią wiadomości o okolicznościach, o których mowa w art. 17 ust. 1 (z wyjątkiem otwarcia ofert oraz innych czynności faktycznych niewpływających na wynik postępowania) (art. 17 ust. 3)
Prawidłowość określenia przedmiotu zamówienia i jego wartości (art. 29–35)
Zasady zawarcia informacji o zamówieniu (art. 13, art. 43 ust. 3)
Wyznaczenie przez zamawiającego terminu składania ofert w sposób zgodny z ustawą Prawo zamówień publicznych (tj. nie krótszy niż określony w art. 43)
Spełnienie wymogów ogłoszenia o zamówieniu (art. 40 ust. 6, art. 41)
Zamieszczenie SIWZ na stronie internetowej w okresie od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP albo publikacji w Dz.Urz. UE (art. 42 ust. 1)
Udzielanie przez zamawiającego odpowiedzi na złożone w terminie zapytania w sposób zgodny z art. 38 ust. 1–3

³²⁹ Obowiązek powołania komisji przetargowej, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 u.p.z.p.

³³⁰ Kierownik zamawiającego może powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności pracownikom zamawiającego.

³³¹ Niezłożenie oświadczenia o bezstronności stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Art. 233 § 6 Kodeksu karnego przewiduje zaś odpowiedzialność karą za złożenie fałszywego oświadczenia o bezstronności.

³³² Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. Nr 223, poz. 1458).

Procedury i terminy zmiany treści SIWZ (w tym zmiany treści SIWZ w wyniku udzielania odpowiedzi na zapytania) i dokonanie przez zamawiającego wszystkich niezbędnych czynności z tym związanych, w szczególności w zakresie zmiany ogłoszenia o zamówieniu, wydłużenia terminu składania ofert (art. 11 ust. 4, art. 12 ust. 4, art. 12a, art. 38 ust. 4, 4a i 6)
Zasady określenia przez zamawiającego opisu sposobu dokonania oceny spełniania warunków w zgodności z przedmiotem zamówienia (art. 22 ust. 3–4, art. 36 ust. 1 pkt 5)
Spełnienie obowiązku żądania przez zamawiającego ³³³ od wykonawców oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania (art. 22, art. 24–26, art. 4, rozporządzenia prezesa RM z 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane ³³⁴)
Tryb wnoszenia przez wykonawców wadium ³³⁵ (art. 45)
Określenie przez zamawiającego kryteriów oceny ofert (art. 91)
Potwierdzenie przez wykonawców, którzy nie zostali wykluczeni z postępowania poprzez złożenie niezbędnych oświadczeń i dokumentów potwierdzających, spełnienie warunków udziału w postępowaniu (w art. 22 ust. 1) oraz brak podstaw do wykluczenia z powodu niespełnienia warunków (art. 24 ust. 1 art. 26 ust. 2a–2d, art. 44)
Tryb forma i termin wnoszenia wadium (przed upływem terminu składania ofert ³³⁶)
Procedury wykluczenia wykonawców z postępowania o udzielenie zamówienia (art. 24 ust. 1–2a)
Sposób wyboru przez zamawiającego oferty najkorzystniejszej na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (art. 91 ust. 1)
Przyczyny i tryb odrzucenia oferty przez zamawiającego (art. 89 ust. 1, art. 90 ust. 3)
Zawieranie przez zamawiającego umowy i jej warunki w odniesieniu do oferty (art. 94 ust. 1 albo art. 183 ust. 1, art. 146 ust. 1 pkt 3)
Zabezpieczenie warunków wykonania umowy. Wniesienie przez wykonawcę w odpowiednim terminie i kwocie – jeżeli było wymagane przez zamawiającego – zabezpieczenia należytego wykonania umowy (art. 147–150)
Zamieszczenie przez zamawiającego po zawarciu umowy ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP (jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w art. 11 ust. 8) bądź

³³³ Obowiązek żądania dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 u.p.z.p. (art. 26 ust. 1 u.p.z.p.).

³³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 231.

³³⁵ Obowiązek żądania wadium, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza tzw. progi unijne.

³³⁶ „Wniesienie wadium w pieniądzu oznacza uznanie kwoty wadium przez rachunek Zamawiającego. Przy wniesieniu wadium liczy się nie data, ale konkretna chwila (godzina, minuta)” – wyrok KIO z 12.11.2009 r., sygn. akt KIO/UZP 1411/09. Wykonawca zobowiązany jest wnieść wadium zabezpieczające pełen okres związania go złożoną przez niego ofertą – wyrok KIO z 23.01.2015 r., sygn. akt KIO 10/15, KIO 16/15; KIO 22/15. Wadium nie podlega uzupełnieniu.

przekazanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego do UPUE (jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w art. 11 ust. 8)
Prawidłowość (tj. zgodnie z dokumentami źródłowymi i na prawidłowym wzorze) sporządzenia protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego.
Dokonywanie istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której wybrano wykonawcę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz strony <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/>, <https://www.nik.gov.pl/>, dostęp: 9.10.2017.

Występujące nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego stwierdzone w wyniku kontroli NIK³³⁷ przedstawiono w tabeli 19.

Tabela 19. Zestawienie nieprawidłowości występujących w udzielaniu zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego

Rodzaje nieprawidłowości/błędów i naruszenie przepisów prawa
Nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia (np. zastosowanie niewłaściwego kursu euro; dokonanie nieuprawnionego podziału zamówienia na części; nieuwzględnienie wartości zamówień uzupełniających), co miało wpływ na wyłączenie zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych bądź zastosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczących zamówienia o niższej wartości
Żądanie dokumentów i oświadczeń zbędnych do przeprowadzenia postępowania, np. żądanie od wykonawców oświadczenia na temat wielkości średniego rocznego zatrudnienia u wykonawcy usług lub robót budowlanych oraz liczebności personelu kierowniczego, bez określenia warunku udziału w postępowaniu, którego spełnienie dokument ten miałby potwierdzić (niedoprecyzowanie warunku, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 3) ³³⁸
Żądanie dokumentów i oświadczeń w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu ³³⁹ z naruszeniem przepisów rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te

³³⁷ Informacje o wynikach kontroli, op. cit.

³³⁸ Informacja o wynikach kontroli doraźnej UZP/DKUE/KD/35/2014, uchwała KIO/KD 11/15, z treści których wynika, że jeżeli zamawiający nie opíše sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu, to nie może żądać dokumentów, o których mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rodzaju dokumentów, rozporządzenia Ministra Rozwoju z 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U.2016, poz.1126).

³³⁹ Pod określeniem „warunki udziału w postępowaniu” należy rozumieć łącznie tzw. warunki pozytywne (tj. warunki, o których mowa w art. 22 ust. 1 u.p.z.p.) oraz tzw. warunki negatywne (tj. brak podstaw do wykluczenia na podstawie art. 24 ust. 1 u.p.z.p.).

dokumenty mogą być składane (np. innych niż wymienione w zamkniętych katalogach dokumentów, o których mowa w § 1 ust. 1, § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia)
Opisanie sposobu dokonania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia
Wskazywanie rozbieżnych informacji w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w SIWZ np. w zakresie opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu
Nieopisanie w ogłoszeniu o zamówieniu warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków, a np. jedynie odwołanie się do treści SIWZ
Dokonywanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję i równe traktowanie wykonawców, np.: a) poprzez posługiwanie się parametrami wskazującymi na konkretnego producenta lub konkretny produkt b) ustalanie wymagań na tyle rygorystycznych, że nie jest to uzasadnione potrzebami zamawiającego, a jednocześnie ogranicza krąg wykonawców
Nieopisanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych lub za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych)
Żądanie wadium w kwocie większej niż 3% wartości (bez podatku VAT) zamówienia podstawowego; nieokreślenie odpowiedniej kwoty wadium w stosunku do poszczególnych części zamówienia (jeżeli zamawiający dopuszcza składanie ofert częściowych)
Przedłużanie terminu składania ofert bez dokonywania odpowiedniej zmiany ogłoszenia o zamówieniu (art. 11 ust. 4, art. 12 ust. 4, art. 12a, art. 38 ust. 4, 4a i 6)
Dokonywanie istotnych modyfikacji SIWZ (w tym także na skutek udzielenia wyjaśnień treści SIWZ) bez dokonania odpowiedniej zmiany ogłoszenia o zamówieniu, bez zapewnienia odpowiedniego terminu składania ofert ³⁴⁰
Niezamieszczenie informacji o zmianie ogłoszenia o zamówieniu (w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej) niezwłocznie po przekazaniu zmiany UPUE/zamieszczeniu zmiany w Biuletynie Zamówień Publicznych (art. 12a ust. 3)
Nieuprawnione ograniczenie podwykonawstwa
Nieuprawnione zastosowanie ceny, jako jedynego kryterium oceny ofert (art. 91 ust. 2a)

³⁴⁰ Jeżeli zmiana SIWZ dotyczy określenia przedmiotu, wielkości lub zakresu zamówienia, kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu lub sposobu oceny ich spełnienia, to termin składania ofert nie może być krótszy niż 22 dni od dnia przekazania zmiany ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej – w postępowaniach, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych (art. 12a ust. 2 u.p.z.p.).

Omiijanie zakazu wielokrotnego uzupełniania oświadczeń/dokumentów/pełnomocnictw (art. 26 ust. 3) poprzez zastosowanie procedury wyjaśnień (art. 26 ust. 4)
Niewzywanie do uzupełnienia przez wykonawców wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1 bądź prawidłowych pełnomocnictw (np. w sytuacji, gdy załączony do oferty przez wykonawcę odpis z KRS został wystawiony wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert)
Żądanie, aby załączone do oferty dokumenty sporządzone w języku obcym były składane wraz z tłumaczeniem na język polski dokonany przez tłumacza przysięgłego (naruszenie § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów)
Wzywanie do uzupełniania wadium; wadium nie stanowi treści oferty, nie jest to także dokument (np. w przypadku gwarancji ubezpieczeniowej), o którym mowa w art. 25 ust. 1, dlatego też zamawiający nie może wezwać wykonawcy do jego uzupełnienia na podstawie art. 26 ust. 3
Udzielenie zamówienia z przekroczeniem upoważnienia określonego w planie finansowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/> oraz <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow>, dostęp: 9.10.2017.

4.2.3. Ocena funkcjonowania systemu kontroli zamówień publicznych – wyniki badań ankietowych

System kontroli zamówień publicznych w Polsce jest bardzo rozbudowany. Najważniejszymi organami szeroko pojętego systemu nadzoru i kontroli udzielania zamówień publicznych są:

- prezes Urzędu Zamówień Publicznych,
- Najwyższa Izba Kontroli,
- regionalne izby obrachunkowe,
- komisje orzekające o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych,
- izby administracji skarbowej (poprzednio urzędy kontroli skarbowej).

Ocena funkcjonowania systemu kontroli zamówień publicznych przeprowadzona została z zastosowaniem techniki indywidualnych wywiadów pogłębionych wśród 20 respondentów³⁴¹. Wnioski wynikające z badań ankietowych były następujące:

³⁴¹ Technika indywidualnych wywiadów pogłębionych (*Individual In-Depth Interviews*) polega na rozmowie moderatora z respondentem. Rozmowa przeprowadzona została na podstawie przygotowanego scenariusza zawierającego pytania badawcze oraz instrukcje dla moderatora. Przeprowadzono w 2016 r. 20 indywidualnych wywiadów pogłębionych, w tym:

- a) podstawowym kryterium kontroli zamówień publicznych prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jest legalność, natomiast inne instytucje zajmują się również innymi obszarami³⁴². W ocenie respondentów poprawiła się jakość działań prowadzonych przez zamawiających, ale nadal brakuje mechanizmów uniemożliwiających prowadzenie niegospodarnej polityki rynku zamówień publicznych. Zamawiający mogą dokonywać różnorodnych zakupów, w tym tych dyskusyjnych merytorycznie, byle tylko te zakupy zostały dokonane prawidłowo pod względem formalnym zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Jest to poważna niedoskonałość systemu kontroli zamówień publicznych. W prawie zamówień publicznych powinny być wskazane także narzędzia do kontroli innych aspektów zamówień publicznych (zwłaszcza gospodarności, celowości)³⁴³;
- b) respondenci, oceniając umiejętności zamawiających, najwyżej ocenili jednostki centralne. Im większa peryferyjność, tym więcej problemów z prowadzeniem zamówień publicznych. Zjawisko to wynikało z uwarunkowań, w jakich działają zamawiający, np. braku środków na zatrudnienie specjalistów;
- c) większość działań kontrolnych miała charakter *ex post*, a zatem ich oddziaływanie prewencyjne było ograniczone i w dużej mierze uzależnione od skłonności zamawiających do implementacji wniosków pokontrolnych. Nie stwierdzono, aby zamawiający lekceważyli *en masse* wnioski pokontrolne, występowały jednak problemy wynikające z powtarzania tych samych błędów w tych samych instytucjach. W opinii respondentów był to efekt zmian kadrowych w instytucjach zamawiających. Występują takie podmioty, w których w dużej mierze bazuje się na wiedzy i doświadczeniu konkretnych osób, a nie na ściśle rozpisanych procedurach zarządczych;
- d) respondenci ocenili system kontroli zamówień publicznych pozytywnie, tj. wskazywano, że system kontroli spełnia swoją funkcję. Również pozytywnie

-
- 3 wywiady z przedstawicielami instytucji zamawiających; celem tych wywiadów było zapoznanie się z systemem kontroli, uzyskana wiedza została wykorzystana do przygotowania narzędzia badawczego do badania przedstawicieli instytucji kontrolnych,
 - 17 wywiadów z przedstawicielami instytucji kontrolnych: Najwyższa Izba Kontroli (N=7, w tym 5 wywiadów w delegaturach, 2 w departamentach), Urząd Zamówień Publicznych (N=3), regionalne izby obrachunkowe (N=3), Urząd Kontroli Skarbowej (N=4). Wywiady przeprowadzono w okresie 01–02.2016 roku.

³⁴² Np. RIO, które kontrolują zamówienia publiczne na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie gospodarki finansowej JST mogą kontrolować celowość, rzetelność i gospodarność; czy NIK, która prowadzi kontrole pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Natomiast UZP bierze pod uwagę tylko legalność.

³⁴³ W zakresie gospodarności, rzetelności, celowości nie istnieje odpowiednik kontroli uprzedniej prowadzonej przez UZP.

oceniano zmiany przepisów prawa zamówień publicznych. Były one oceniane jako bardziej liberalne niż w przeszłości (pojawiało się odniesienie do ustawy z roku 2004). Krytykowano natomiast konieczność pisemnego odnoszenia się do każdego wniosku o wszczęcie kontroli (dotyczy UZP, kontroli skarbowej) i często niewystarczające zasoby kadrowe instytucji kontrolnych w stosunku do liczby napływających wniosków. Uważano też, że nieskuteczny jest system sankcji za naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych. Jedynie w przypadku stwierdzenia celowego naruszenia przepisów ustawy osoby odpowiedzialne mogą ponieść konsekwencje. Niemniej byli również respondenci, którzy uważali, że na poziomie instytucji sankcje mogą być poważne, zwłaszcza w przypadku małych jednostek samorządu terytorialnego, dla których cofnięcie dofinansowania może skutkować poważnymi problemami;

- e) wskazane zostały także elementy, które utrudniają prowadzenie kontroli. Według badanych są nimi:
- niespójność interpretacyjna, np. różne orzeczenia KIO w podobnych sprawach, na które powołują się instytucje zamawiające³⁴⁴. Jest to poważne utrudnienie zarówno dla zamawiających, jak i instytucji kontrolujących; należy dodać, że o niespójności interpretacyjnej mówiono też w kontekście wystąpień pokontrolnych różnych instytucji (instytucja kontrolna X wyciąga z tych samych przesłanek zupełnie inne wnioski niż instytucja Y);
 - nieostre definicje – jako przykład nieostrej definicji respondenci podawali „rażąco niską cenę”;
 - ograniczenia kadrowe – najczęściej podawano, że liczba pracowników jest niewystarczająca w porównaniu z potrzebami (skutkuje to również dłuższym czasem trwania kontroli oraz koniecznością dużej selekcji wniosków o przeprowadzenie kontroli), z drugiej strony problemy kadrowe wiążą się też z faktem odchodzenia pracowników do innych

³⁴⁴ Krajowa Izba Odwoławcza (KIO) jest organem właściwym do rozpoznawania odwołań wnoszonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Z dniem 5 grudnia 2007 r. Izba zastąpiła dotychczas rozpatrujące odwołania zespoły arbitrow, złożone z arbitrow wpisanych na listę prowadzoną przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W skład Krajowej Izby Odwoławczej wchodzi obecnie 35 członków, którzy zajmują się orzekaniem w sprawach odwoławczych, wydawaniem postanowień o uchyleniu zakazu zawarcia umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze oraz podejmowaniem uchwał w sprawie zastrzeżeń do wyników kontroli prezesa UZP. Członkowie składów orzekających Izby przy orzekaniu są niezawisli i związani wyłącznie przepisami obowiązującego prawa. Członkowie Izby w zakresie wykonywania czynności określonych ustawą korzystają z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

- instytucji (problemy kadrowe w zdecydowanie większym stopniu wskazywane przez UZP i RIO);
- nadmiar zgłoszeń o wszczęcie kontroli – problem dotyczył UZP i był związany z prowadzeniem przez tę instytucję kontroli doraźnej. Należy podkreślić, że badanie zidentyfikowało przyczyny tego problemu;
 - pieniactwo – respondenci szacują, że około 80% wniosków jest bezzasadnych i są one składane przez wykonawców, którzy nie chcą się pogodzić z wynikami postępowania;
 - brak wiedzy po stronie wykonawców – nie każdy wykonawca zna przysługujące mu środki ochrony prawnej, czego konsekwencją jest kierowanie wniosków o wszczęcie kontroli do prezesa UZP, a takie działanie może być również próbą uniknięcia kosztów związanych z procedurą odwoławczą;
 - bariera dostępu do instytucji ochrony prawnej – wykonawcy zwracają się do UZP bez podjęcia wcześniej innych działań przewidywanych w ustawie Prawo zamówień publicznych, częściowo jest to spowodowane brakiem środków na opłacenie postępowania przed KIO (problem dotyczy małych i mikroprzedsiębiorstw), a także ograniczonym zakresem czynności, na które przysługuje odwołanie, zwłaszcza w postępowaniach poniżej progów unijnych;
- f) występował problem powtarzania się kontroli (jest to bardziej uciążliwe dla zamawiających niż instytucji kontrolnych) – w tym samym momencie kilka instytucji kontroluje to samo postępowanie, kontroluje je również w tym samym zakresie. Niedoskonała koordynacja działań oprócz negatywnego wpływu na efektywność działań instytucji kontrolnych może mieć również negatywny wpływ na postawy zamawiających wobec instytucji kontroli (tego typu kontrole zabierają dużo czasu, a zamawiający *de facto* wykonuje przez kilka dni te same czynności, np. kseruje te same dokumenty dla przedstawicieli kilku instytucji). Należy jednak podkreślić, że respondenci nie mówili o masowej skali tego zjawiska, jak też byli zdania, że tego problemu nie można wyeliminować;
- g) zaobserwowano także występowanie wtórności merytorycznej kontroli, np. zasadność podjęcia decyzji o zastosowaniu trybu wyłonienia wykonawcy jest analizowana przez trzy instytucje (aspekt zbadała instytucja X, kilka tygodni później aspekt ten bada instytucja Y, a jeszcze później instytucja Z);
- h) kontrole dotyczące postępowań, w których zamawiający zastosowali kryteria merytoryczne czy też inne tryby niż przetarg nieograniczony, mogą być trudne z punktu widzenia osób je przeprowadzających właśnie z powodu niewielkiego doświadczenia. W efekcie tego typu zamówienia są

traktowane przez kontrolerów jako nowe, przez co muszą oni przeznaczyć na nie zdecydowanie więcej czasu;

- i) wybór zamówień, które zostaną poddane kontroli, w dużym stopniu zależy od ich wartości. Duże zamówienia są częściej kontrolowane niż te mniejsze i w sposób bardziej dociekliwy;
- j) ze szczególną uwagą kontrolowane są także zamówienia realizowane w trybach o ograniczonej konkurencyjności, w tym zwłaszcza w trybie zapytania o cenę i zamówienia z wolnej ręki, gdyż istnieje relatywnie duże ryzyko, że wybór tego typu postępowania niekoniecznie jest podyktowany wyłącznie przesłankami merytorycznymi. Działania instytucji kontrolnych w tym zakresie mogą być interpretowane przez część zamawiających jako uciążliwe. Już samo badanie zasadności przesłanek do zastosowania innego trybu niż podstawowy powoduje, że procedura kontroli jest dłuższa. Podkreślano, że ze względu na niewielką ilość takich postępowań kontrolerzy też się ich uczą. W przypadku analizy tego typu postępowań nie ma automatyzmu działania, każdy przypadek może być inny, a zatem inaczej się go analizuje. Co prawda respondenci nie stwierdzali, że skutkiem ich działań może być niechęć zamawiających do odchodzenia od trybu podstawowego (takie działanie chętniej łączono z brakiem czasu, przyzwyczajeniami, ograniczonymi umiejętnościami). Respondenci podnosili, że tryby „niestandardowe” nie są łatwymi trybami do przygotowania i kontroli. Zarzut ograniczonych umiejętności nie oznacza, że po stronie zamawiających są istotne braki wiedzy. Zamawiający mają niewielkie doświadczenie w stosowaniu tych trybów, a nie zawsze doskonale przepisy (właściwie niejednoznaczność wykładni oraz niespójność orzeczeń) stosowanie tych trybów utrudniają. W przypadku trybów niestandardowych większa możliwość popełnienia błędu jest czynnikiem sprzyjającym kształtowaniu się postawy „ostrożnościowej”. Negatywny wizerunek tych trybów wśród zamawiających – jako takich, których lepiej unikać z uwagi na potencjalne zastrzeżenia instytucji kontrolnych – może także wynikać z faktu, że obiektywnie są to tryby trudniejsze, w których prawdopodobieństwo popełnienia błędu jest wyższe niż w przypadku trybów standardowych (a zatem tryby te częściej stają się przedmiotem uwag pokontrolnych, bo częściej w postępowaniach tego typu mogą być popełniane przez zamawiających błędy);
- k) nie stwierdzono, aby kontrola w sposób szczególny traktowała zamówienia, w których stosowane są kryteria pozacenowe wyboru ofert;
- l) niekorzystne opinie na temat instytucji kontrolnych mogą być konsekwencją działania kontrolerów lokalnych prowadzących kontrole na zlecenie instytucji zarządzających. Kontrolujący, według jednego z respondentów,

potrafią być szczególnie drobiazgowi i skupiają się często na elementach mających niewielki wpływ na postępowanie. Przy czym problemem jest w tym przypadku to, że drobne uchybienia są traktowane na równi z poważniejszymi błędami. Ostatecznie może to prowadzić do sytuacji, w której zamawiający mający duże problemy po stwierdzeniu przez lokalną kontrolę drobnych uchybień będzie unikał podejmowania nadmiernego ryzyka, z jakim wiąże się m.in. sięganie po inne tryby niż tryb standardowy czy wprowadzanie do postępowania kryteriów merytorycznych. Są to bowiem działania o relatywnie wysokim prawdopodobieństwie popełnienia błędu.

4.2.4. Rekomendacje dotyczące systemu zamówień publicznych wynikające z przeprowadzonych badań

1. Ograniczenie do minimum zmian w ustawie Prawo zamówień publicznych – respondenci twierdzili, że nowelizacja każdorazowo oznacza problemy dla całego systemu, zamawiający i kontrolujący muszą pewnych rzeczy uczyć się od nowa. Okres po nowelizacji w opiniach badanych charakteryzuje się zwiększeniem liczby błędów popełnianych przez zamawiających, choć nie możemy wykluczyć, że tego typu problem występuje też po stronie kontrolerów (częściej popełniają błędy).
2. Wyeliminowanie niejednoznaczności przepisów w systemie zamówień publicznych (z czym wiąże się niejednoznaczność ich wykładni) oraz niespójności orzecznictwa. Konsekwencją tych niedoskonałości są konflikty występujące nie tylko na linii zamawiający – instytucja kontrolująca, lecz także konflikty pomiędzy instytucjami kontrolującymi.
3. Udoskonalenie przepisów w zakresie rażąco niskiej ceny. Ankietowani wskazywali, że obecna definicja rażąco niskiej ceny jest trudna do zastosowania w praktyce, a ponadto sama procedura weryfikacji tego, czy mamy do czynienia z rażąco niską ceną, jest wielce niedoskonała poprzez jej zawężenie do wąsko pojmowanego formalizmu. Zamawiający kierują do wykonawców prośby o wyjaśnienie ceny przedstawionej w ofercie, a ci często odpowiadają w sposób lakoniczny (na poziomie ogólników) i są przekonani, że przyjmując takie wyjaśnienie za wystarczające, działają zgodnie z literą prawa. Przedstawiciele instytucji kontrolnych nawet w przypadku podejrzenia, że cena mogła być rażąco niska, nie mogą nic z tym zrobić, po stronie zamawiającego został bowiem dopełniony wymóg formalny.
4. Poprawa dostępu do informacji dla zamawiających i uczestników postępowania o udzielenie zamówień publicznych poprzez organizowanie szkoleń

dla zamawiających w celu przekazania wiedzy dotyczącej najczęściej występujących problemów w procesie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

5. Wypracowanie systemu koordynacji działań organów kontrolnych. Zdarza się (i nie są to rzadkie przypadki), że kontrole są realizowane (przez kilka organów) jednocześnie lub w niewielkich odstępach czasu. Sami kontrolerzy nazywają takie działania nieefektywnymi (miesiąc po miesiącu dwie instytucje badają np. legalność postępowania), zarówno dla prowadzących kontrolę, jak i kontrolowanych (kilkakrotne kserowanie tych samych dokumentów, udzielanie odpowiedzi na te same pytania).
6. Ujednolicenie standardów postępowań przetargowych, szczególnie przetargu ograniczonego i nieograniczonego. Występujące orzecznictwo jest często niespójne, łatwo więc o pomyłki. Dlatego też niespójność wykładni występuje również pomiędzy instytucjami kontrolującymi, co dodatkowo uwypukla trudną sytuację zamawiających. Szkolenia powinny dotyczyć m.in.: stosowania innych trybów niż przetarg nieograniczony, tworzenia kryteriów merytorycznych oceny ofert,
7. Podniesienie kompetencji zamawiających i przeprowadzających postępowania – respondenci odnosili ten problem głównie do „Polski powiatowej”, małych jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast obawy i przyzwyczajenia zamawiających mają bardziej powszechny charakter, dotyczą też większych jednostek sektora finansów publicznych.
8. Wprowadzenie standardów kontroli (przez badanych działanie to przypisywane było jednostkom lokalnym). Wydaje się, że kontrolujący powinni mieć umiejętność oddzielania drobnych uchybień od naruszeń mających rzeczywisty wpływ na przebieg postępowania. A zatem w tym przypadku rekomendacja dotyczy wprowadzenia standardu kontroli, który inaczej traktowałby drobne uchybienie, a inaczej poważne naruszenie przepisów.
9. Stworzenie dobrego systemu zarządzania procedurami. Jednocześnie zwracano uwagę, na występowanie takich przykładów, kiedy instytucja przeprowadzała zamówienia publiczne bezbłędnie, ale w wyniku zmian kadrowych zaczynała popełniać błędy.
10. Zwiększenie przeprowadzania przez prezesa UZP kontroli systemowych, o charakterze planowym (np. według ustalonych jako priorytetowe obszarów/kierunków kontroli).

4.3. Kontrola środków UE wykonywana przez NIK

4.3.1. Zasady organizacji kontroli NIK

Kompetencje i zadania Najwyższej Izby Kontroli co do kontroli EFSI wynikają z ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o NIK)³⁴⁵. Zgodnie z przepisami ustawy o NIK organ ten kontroluje gospodarowanie środkami publicznymi, do których zaliczane są m.in. środki pochodzące z budżetu UE. NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi RP i działa na zasadach kolegiałności zgodnie z art. 202–207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.³⁴⁶. NIK kontroluje działalność administracji rządowej, samorządowej i innych jednostek organizacyjnych oraz dokonuje jej oceny. Organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządowej współpracują z NIK i są zobowiązane do udostępniania wyników kontroli, wykonywania wspólnych kontroli pod kierownictwem NIK oraz kontroli doraźnych na jej zlecenie.

Wykorzystanie środków z budżetu UE, którymi zarządzają instytucje uczestniczące w procesie ich wdrażania i które są kontrolowane przez te instytucje, podlega też kontroli NIK. Wyniki kontroli krajowych jednostek wdrażających środki unijne przedstawiane są Sejmowi RP i rządowi oraz innym zainteresowanym jednostkom, a także publikowane na stronie internetowej NIK www.nik.gov.pl. Zasady ogólne zarządzania środkami pochodzącymi z budżetu UE zostały określone w obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. ustawie o finansach publicznych³⁴⁷. Zgodnie z ustawą środki pochodzące z budżetu UE są środkami publicznymi (art. 3 ustawy). Pozyskiwanie i wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, zarządzanie programami operacyjnymi finansowanymi ze środków europejskich i realizacja przez administrację publiczną zadań związanych z członkostwem Polski w UE należą do głównych obszarów badań kontrolnych NIK. Zgodnie ze swoimi uprawnieniami NIK kontroluje wydatkowanie środków publicznych z punktu widzenia kryteriów kontroli: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność, jak również bada systemy zarządzania i kontroli na różnych szczeblach zarządzania tymi środkami. Działania kontrolne NIK w tym zakresie pozwalają na wzmocnienie mechanizmu doskonalenia zarządzania i kontroli przez

³⁴⁵ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz. 524).

³⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

³⁴⁷ Szczepankiewicz E., Simon K., *Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej*, [w:] *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych*, (red.) K. Winiarska, Zeszyty Naukowe, 2011, nr 669.

administrację publiczną środkami unijnymi w Polsce, ale nie zastępują kontroli wewnętrznej. Kontrole NIK pozwalają na zwiększenie rozliczalności administracji publicznej wobec obywateli, a także rozliczalności Komisji Europejskiej wobec Parlamentu Europejskiego³⁴⁸. Oprócz corocznej kontroli wykonania budżetu państwa, w ramach której badane są niektóre zagadnienia dotyczące wdrażania i wykorzystania środków europejskich. NIK w odrębnych kontrolach bada również takie zagadnienia jak:

- prawidłowość ustanowienia oraz funkcjonowania 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.

Rosnące wymagania dotyczące odpowiedzialności i przejrzystości państw członkowskich w zakresie wykorzystania funduszy UE doprowadziły też do zmiany podejścia NIK do kontroli projektów współfinansowanych ze środków z budżetu UE. W bieżącej perspektywie finansowej (2014–2020) w odniesieniu do poprzedniej (2007–2013) NIK nie tylko badała przygotowanie administracji publicznej do wykorzystania pomocy oraz funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli, lecz także m.in. wdrażanie zaleceń instytucji audytowej. NIK przeprowadzała też kontrole wykonania zadań m.in. poprzez badanie osiągniętych – w wyniku realizacji projektu – rezultatów w kontekście zasad należytego zarządzania finansami publicznymi, tj. oszczędnego, wydajnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych. 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.

Zasady postępowania NIK w procesie kontrolnym dotyczącym środków UE określone zostały przez prezesa NIK w piśmie okólnym z 30 listopada 2007 r. (założenia do tego pisma opracowane zostały we współpracy z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego). W piśmie tym określono zasady postępowania w kontroli przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych funduszy UE, w tym prezentowania ustaleń dotyczących nieprawidłowości oraz ich wymiaru finansowego. W sytuacji, gdy nieprawidłowość dotyczyła przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych, NIK sprawdzała, czy zachodziły przesłanki uznania jej za nieprawidłowość w rozumieniu przepisów UE lub krajowych, i fakt ten odnotowany

³⁴⁸ Kontrola Państwowa, 2008, nr 1, s. 121–123.

był w wystąpieniu pokontrolnym. Wystąpienie pokontrolne w związku z kontrolą środków UE przekazywane kierownikowi jednostki kontrolowanej powinno zawierać:

- 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 UE,
- ewentualną informację o podejrzeniu popełnienia nadużycia i podjętych w związku z tym działaniach.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości NIK przesyła dodatkowe wystąpienie pokontrolne do jednostki, która przyznała beneficjentowi dofinansowanie ze środków UE, wskazując na stwierdzoną nieprawidłowość, która stanowi lub może stanowić szkodę w budżecie UE w wyniku dofinansowania nieuzasadnionego wydatku.

W zakresie kontroli środków UE NIK podejmuje szczególne działania dotyczące bezpośredniej współpracy z najwyższymi organami kontroli (NOK) innych państw członkowskich i Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Podejmuje także działania w ramach organizacji zrzeszających organy kontroli, takich jak: Komitet Kontaktowy przewodniczących najwyższych organów kontroli UE (KK), Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). Największe znaczenie mają praktyczne działania kontrolne prowadzone we współpracy z partnerem zagranicznym oraz wspólne inicjatywy. 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 unijnych. 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 grup roboczych powoływanych w celu wykonywania 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 równoległe, zgodnie z własnymi procedurami kontrolnymi, lecz według jednego, wspólnie uzgodnionego programu kontroli. Po przeprowadzeniu kontroli NOK przedstawia ustalenia kontroli w raportach krajowych. Na ich podstawie powstaje sprawozdanie z kontroli równoległej, które zatwierdzane jest przez prezesów NOK w ramach

Komitetu Kontraktowego, a następnie publikowane na stronie Komitetu Kontaktowego³⁴⁹. Na stronie tej zamieszczane są również krótkie informacje z postępu prac grup roboczych. Grupa robocza ds. spraw 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 wykorzystanie wyników kontroli najwyższych organów kontroli państw członkowskich przez ETO, co w dalszej perspektywie może się przyczynić do zmiany podejścia do kontroli w państwach członkowskich.

W zakresie kontroli wydatkowania środków z budżetu UE NIK współpracuje z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Współpraca NIK z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym dotyczyła m.in.:

- udziału kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów w kontrolach ETO przeprowadzanych w Polsce. W 2007 r. ETO przeprowadził w Polsce 4 kontrole, w 2008 r. – 11, w 2009 r. – 13, w 2010 – 14, w 2011 r. – 13, w 2012 r. – 14, w 2013 r. – 10, w 2014 r. – 11, w 2015 r. – 14, a w 2016 r. – 10,
- udzielania pomocy ETO w jego kontaktach z krajowymi podmiotami przewidzianymi do kontroli i uzyskiwania danych i dokumentów niezbędnych do przeprowadzania tych kontroli,
- analizy wstępnych ustaleń przekazywanych przez ETO 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 ETO 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) mogące prowadzić do sformułowania niewłaściwych ustaleń. Z drugiej strony wskazane przez kontrolerów ETO obszary występowania nieprawidłowości są niejednokrotnie wykorzystywane przez NIK w przygotowywaniu planu pracy, a następnie przy dokonywaniu analizy przedkontrolnej.

W zakresie kontroli środków UE istotne zadanie wykonuje INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli), która wydaje międzynarodowe wytyczne oraz opracowuje metodykę różnych dziedzin kontroli, prowadzi szkolenia i ułatwia wymianę informacji i doświadczeń pomiędzy członkami zgodnie ze swoim mottem „*Experientia mutua omnibus prodest*” („Wspólne

³⁴⁹ www.contactcommittee.eu

doświadczenia przynoszą korzyść wszystkim”). NIK uczestniczy w pracach INTOSAI nie tylko podczas kolejnych kongresów lecz także w działaniach poszczególnych grup roboczych.

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) jest jedną z siedmiu regionalnych grup INTOSAI. Celem EUROSAI jest m.in.: promowanie współpracy pomiędzy członkowskimi organami kontroli oraz z innymi grupami regionalnymi INTOSAI, utrzymywanie kontaktów z międzynarodowymi instytucjami, które mają wpływ na audyt finansów publicznych, wspieranie wymiany i informacji oraz dokumentów pomiędzy członkami EUROSAI, wspieranie rozwoju badań naukowych w dziedzinie audytu finansów publicznych i w dziedzinach pokrewnych. NIK aktywnie uczestniczyła w pracach grupy roboczej ds. kontroli środowiska, grupy roboczej ds. informatyki w kontroli, doraźnej grupy roboczej ds. ulg podatkowych oraz komitetu ds. szkoleń.

4.3.2. Procedury kontroli przez NIK projektów współfinansowanych ze środków UE

Kontrole NIK podejmowane są niezależnie od wymaganych prawem obligatoryjnych kontroli prowadzonych przez instytucje zarządzające, pośredniczące, certyfikującą i audytową w ramach systemu zarządzania i kontroli. NIK jest organem kontroli zewnętrznej i kontroluje fundusze UE jako niezależny audytor zewnętrzny.

NIK podejmuje badania wykorzystania funduszy z budżetu UE w ramach różnego rodzaju kontroli, tj.:

- funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli (lub wybranych elementów tego systemu),
- realizacji projektów przez beneficjentów w ramach wybranych działań i programów,
- wykonania zadań, które są w części finansowane ze środków z budżetu UE.

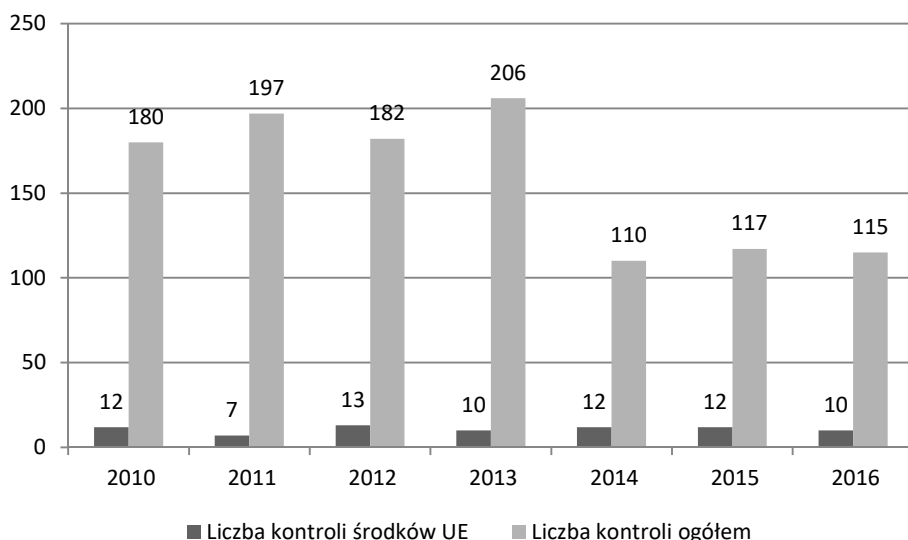
NIK podejmuje także kontrole o charakterze przekrojowym, dotyczące wybranych problemów (kwestii horyzontalnych) związanych z wykorzystywaniem funduszy UE, np. pozyskiwania środków unijnych przez małe jednostki samorządu terytorialnego, upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych.

Corocznie NIK kontroluje wykorzystanie funduszy z budżetu UE w ramach kontroli wykonania budżetu państwa (przy statystycznym doborze próby wydatków do badania u dysponenta III stopnia będącego beneficjentem funduszy UE wyodrębniana jest warstwa dotycząca wydatków z budżetu środków europejskich). NIK kontroluje też wykonanie budżetu państwa w zakresie środków własnych

UE. NIK w analizie wykonania budżetu państwa co roku przedstawia także stan wykorzystania środków z budżetu UE oraz bilans przepływów finansowych Polska – UE.

NIK podejmuje rocznie od kilku do kilkunastu kontroli wykorzystania środków unijnych wdrażanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych (rys. 30).

Rysunek 30. Statystyka kontroli środków UE wykonywanych przez NIK



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności NIK za lata 2010–2015.

W trakcie przeprowadzanych kontroli kontrolerzy weryfikują poprawność dysponowania środkami UE, poczynając od instytucji zarządzających, pośredniczących i certyfikujących, a kończąc na beneficjentach. Stwierdzane w toku kontroli nieprawidłowości mają różny charakter. Jedne wymagają zmian systemowych, inne – korekty formalnej. W wyniku kontroli instytucji uczestniczących w procesie zarządzania środkami UE kontrolerzy wskazywali w poszczególnych audytach m.in. na niejasne zasady wyboru projektów, opóźnienia w zawieraniu umów, brak kontroli realizowanych projektów, niedostosowanie umów do specyfikacji projektu, zmiany na listach projektów do zatwierdzenia dofinansowania niezgodne z procedurami lub dokonane z zastosowaniem niejasnych kryteriów. Kontrole NIK wykazywały, że beneficjenci nierzetelnie przygotowywali wnioski o dofinansowanie, realizowali inwestycje z naruszeniem warunków umów, w tym nierzetelnie weryfikowali rażąco niską cenę, udzielali zamówień niezgodnie

z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Jeżeli wyniki kontroli wskazywały na szkodę lub potencjalną szkodę w budżecie UE, NIK kierowała dodatkowe wystąpienie pokontrolne do instytucji, która zawarła umowę z beneficjentem. Od czerwca 2012 r., w związku z nowelizacją ustawy o NIK³⁵⁰, prezes NIK kieruje do tych instytucji powiadomienia. W przypadku podejrzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub popełnienia przestępstwa NIK zawiadamia właściwe organy³⁵¹.

Głównym celem kontroli NIK jest zbadanie, czy realizacja wydatków ze środków UE odpowiadała zasadom gospodarowania środkami publicznymi. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1–3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

Kontrola NIK poddaje szczegółowemu badaniu próbę wydatków z budżetu środków europejskich (nie mniej niż 15% ogólnej kwoty, którą zarządzał kontrolowany podmiot). Zakres kontroli NIK w odniesieniu do środków UE jest podobny do innych organów kontrolnych (kontrola skarbową, RIO, prezes Urzędu Zamówień Publicznych). Przedmiotem kontroli NIK są następujące obszary problemowe:

- dokonywanie wydatków z budżetu środków europejskich w zgodności z planem finansowym jednostki i umową o dofinansowanie projektu. Umowa o dofinansowanie określa szczegółowe warunki dofinansowania projektu (art. 206 ustawy o finansach publicznych). Ocena prawidłowości kwalifikowalności wydatków określonych dla poszczególnych programów operacyjnych;
- wykonanie wskaźników produktu i rezultatu ustalonych we wnioskach o dofinansowanie, tj. ustalenie, czy realizacja projektu dofinansowanego z budżetu środków europejskich doprowadziła do osiągnięcia założonych celów w przypadku projektów zakończonych, a w przypadku projektów w trakcie realizacji – czy poziom osiągniętych wskaźników wskazuje na terminowe ich zakończenie;
- terminowość rozliczania projektu, przekazywania wniosków o płatność, tj. w terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności (wynikającego z faktur lub innych dokumentów księgowych). Zasady

³⁵⁰ Nowelizacja ustawy o NIK, tj. ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK, dotycząca dostosowania ustawy o NIK do wymogów Konstytucji RP (Dz.U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1482).

³⁵¹ Art. 25 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

rozliczania i zlecenia płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). BGK dokonuje realizacji zleceń zgodnie z terminarzem płatności określonym przez Ministerstwo Finansów, który jest dostępny na stronie internetowej BGK³⁵².

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Oznacza to wymóg dokonywania wydatku nie później, niż to wynika z obowiązujących przepisów lub postanowień umów.

W celu szczegółowej oceny celowości, gospodarności i rzetelności jako podstawowych kryteriów kontroli NIK środków UE wykorzystywany jest zestaw przykładowych problemów badawczych środków UE (tab. 20).

Tabela 20. Zestawienie przykładowych problemów badawczych wykorzystywanych przez NIK, a dotyczących kontroli wykorzystania środków UE

Przykładowe problemy w zakresie wykorzystania środków UE będące przedmiotem kontroli NIK
Zasada celowości i gospodarności wydatkowania środków UE i ich niezbędność do realizacji projektu
Zgodność wydatków z kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie projektu i z zatwierdzonym budżetem projektu
Udokumentowanie poniesionych wydatków i termin ich realizacji w odniesieniu do okresu kwalifikowalności
Zasada oszczędności w dokonywaniu wydatków, tj. dążenie do uzyskania założonych efektów przy jak najniższej kwocie wydatku
Wywiązywanie się z warunków umowy o dofinansowanie projektu. Czy wydatki poniósł podmiot, z którym zawarta została umowa o dofinansowanie projektu (bądź który został wymieniony w umowie jako realizujący projekt), oraz czy dokumenty księgowe ich dotyczące zostały wystawione na ten podmiot
Zastosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych w realizacji wydatków ze środków UE. Czy zastosowano prawidłowy tryb udzielania zamówienia (art. 10 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych). W przypadku, gdy wydatek został poprzedzony postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, należy ustalić, czy zachodziły przesłanki zastosowania trybu, o których mowa w ustawie Prawo zamówień publicznych: – art. 10 ust. 2 (tryb pozaprzetargowy) – art. 5 ust. 1 (możliwość wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej do udzielenia zamówienia na usługi o charakterze niepriorytetowym) – art. 5 ust. 1b (możliwość wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia oraz wolnej ręki do udzielenia zamówienia na niektóre usługi prawnicze)

³⁵² <https://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/>, dostęp: 12.02.2017.

- art. 5a (możliwość zastosowania uproszczonej procedury udzielenia zamówienia w stosunku do usług o charakterze niepriorytetowym, których wartość jest poniżej tzw. progów unijnych)
- art. 55 ust. 1 (przesłanki zastosowania trybu negocjacji z ogłoszeniem)
- art. 60b ust. 1 (przesłanki zastosowania trybu dialogu konkurencyjnego)
- art. 62 ust. 1 (przesłanki zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia)
- art. 67 ust. 1 (przesłanki zastosowania trybu z wolnej ręki)
- art. 70 (przesłanki zastosowania trybu zapytania o cenę)
- art. 74 ust. 2 (przesłanki zastosowania trybu licytacji elektronicznej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK – <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>, dostęp: 9.12.2017.

W wyniku przeprowadzonych kontroli przez NIK³⁵³ gospodarowania środkami UE stwierdzone były nieprawidłowości, które dotyczyły głównie zamówień publicznych, finansowania projektu oraz jego merytorycznej realizacji (tab. 21).

Tabela 21. Zestawienie typowych nieprawidłowości w wyniku kontroli NIK w zakresie gospodarowania środkami UE

Obszar	Rodzaje nieprawidłowości/błędu
System kontroli zarządczej	Brak oceny zarządzania ryzykiem, jakie wiąże się z niewłaściwym wykorzystaniem środków
	Brak zapewnienia ścieżki rewizyjnej w księgach rachunkowych – od dokumentu do sprawdzenia
	Błędy w ustanowionych mechanizmach kontroli zarządczej, np.: – nieskuteczność kontroli zapobiegających i wykrywających – brak ciągłości czynności kontroli zapobiegających i wykrywających w ramach systemu – brak kontroli prawidłowości wydatkowania środków na realizację programu – brak weryfikacji zgodności wydatków z umowami o dofinansowanie (kwalifikowalność wydatków)
	Niewypracowanie ścieżki kontroli wniosków beneficjentów o zwrot nadpłaty
	Brak weryfikacji wiarygodności przekazywanych przez beneficjentów sprawozdań z realizacji projektu
Zatrudnianie pracowników realizujących projekt	Brak umów potwierdzających zatrudnienie osób wskazanych we wniosku o płatność
	Nieprecyzyjne sformułowanie umów o zatrudnienie lub nieprecyzyjne określenie zakresów obowiązków
	Błędna ewidencja czasu pracy

³⁵³ Informacje o wynikach kontroli NIK dotyczących wykorzystania środków UE za lata 2010–2016 – <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>, dostęp: 10.12.2017.

	Brak szczegółowych rozliczeń wynagrodzeń lub wykonywanie przez osoby zatrudnione wyłącznie do realizacji projektu zadań niezwiązanych z danym projektem
Zamówienia publiczne	Niestosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych lub zastosowanie niewłaściwego trybu zamówienia, lub niewłaściwe zastosowanie np.: – nieuprawnione stosowanie trybu z <i>wolnej ręki</i> lub trybu <i>zapytania o cenę</i> – niezaproszenie do udziału w postępowaniu w trybie zapytania o cenę wymaganej liczby wykonawców – brak udokumentowania zaproszenia wykonawców – brak udokumentowania przeprowadzonych negocjacji w trybie z <i>wolnej ręki</i>
	Niekompletność dokumentacji przy postępowaniu o udzielenie zamówienia, np.: – brak oświadczenia o spełnieniu przez wykonawców wymogów zawartych w art. 24 u.p.z.p. – stosowanie zasady pisemnego dokumentowania postępowania – brak dokumentacji świadczącej o udzieleniu zamówienia
	Zaniżenie wartości zamówienia lub celowe dzielenie zamówienia publicznego na części
	Niewskazanie sposobu ustalania wartości szacunkowej
	Niedopełnienie obowiązku publikacji ogłoszenia lub niezamieszczenie w treści ogłoszenia informacji o warunkach udziału w postępowaniu
	Nieprawidłowe ogłoszenie, np.: – inna wersja ogłoszenia na tablicy ogłoszeniowej i inna na stronie internetowej czy w publikatorze – niezgodność treści ogłoszenia z SIWZ
	Niezgodność umowy zawartej z wykonawcą z zapisami SIWZ
	Umieszczanie w dokumentacji opisującej przedmiot zamówienia cech i warunków utrudniających uczciwą konkurencję lub mających na celu wybór konkretnego wykonawcy lub produktu, np. wskazanie: – konkretnych produktów i konkretnych producentów bez dopuszczenia rozwiązań równoważnych – parametrów przedmiotu zamówienia w taki sposób, że spełniać je będą wyłącznie produkty jednej firmy – wymogów spełnianych tylko przez jedną konkretną firmę
	Stosowanie niedozwolonych, nieprecyzyjnych lub niemożliwych do weryfikacji kryteriów wyboru wykonawcy
	Żądanie niedozwolonych dokumentów potwierdzających: – doświadczenie wykonawcy – spełnienie warunków udziału w postępowaniu przez podwykonawców
	Niedozwolone zmiany w SIWZ
	Wykonywanie zamówienia przez inny podmiot niż ten, któremu udzielono zamówienia

Finansowanie projektu	Ponoszenie wydatków zawyżonych, niezasadnionych lub nieprzewidzianych w budżecie, np.: – wydatkowanie środków na rekrutację po jej faktycznym zakończeniu – nieracjonalna wysokość kosztów szkoleń
	Dokonywanie i zaliczanie do projektu wydatków niezwiązanych z jego realizacją
	Zawyżanie kosztów projektu, np.: zawyżanie cen kupowanych towarów, wynajmowanych pomieszczeń
	Podrabianie, przerabianie lub fałszowanie faktur, np.: – posługiwanie się fakturami wystawionymi przez nieuprawnione lub nieistniejące podmioty – wpisywanie nieprawdziwych danych, w tym zmiany dat dokumentów – ewidencja kilku faktur na zakup tego samego towaru
	Realizacja projektu niezgodnie z zaakceptowanym harmonogramem finansowo-rzeczowym (opóźnienia w realizacji projektu)
	Niewyodrębnienie ewidencji księgowej realizowanego projektu
	Brak dokumentów potwierdzających dokonanie wydatków
	Nieopisanie lub błędne opisy dokumentacji finansowej
	Błędna ewidencja dokumentów księgowych
	Nieopracowanie zasad amortyzacji środków trwałych
Merytoryczna realizacja projektu	Nieprawidłowości i błędy w merytorycznej dokumentacji projektu, np.: – niekompletność dokumentacji projektu w siedzibie beneficjenta – brak kserokopii dowodów rejestracyjnych samochodów beneficjenta wymaganych do zwrotu kosztów szkolenia – nieokreślenie sposobu rozliczania kosztów utrzymania powierzchni biurowej i mediów
	Realizacja umowy niezgodnie z umową o dofinansowanie, np.: – niewykorzystywanie zakupionych dóbr lub wykorzystywanie ich w inny sposób lub do innych celów, niż to wynika z umowy – realizacja projektu niezgodnie z zaakceptowanym harmonogramem finansowo-rzeczowym
	Błędy w organizacji szkoleń, np.: – brak dokumentów potwierdzających kwalifikacje osób przeprowadzających szkolenie – składanie nieprawdziwych oświadczeń, np. dotyczących statusu bezrobotnego – brak potwierdzenia odbioru materiałów szkoleniowych przez uczestników – brak oznaczenia miejsc, w których odbywały się szkolenia – niekompletna dokumentacja szkoleń lub dokumentacja zgromadzona w kilku miejscach
	Brak w dokumentacji szkoleń dokumentów potwierdzających ich realizację, np.:

	– brak dziennika zajęć – brak zaświadczeń uczestników o ukończeniu szkolenia
	Dokonywanie płatności za wykonywanie usług, dostaw lub robót budowlanych z rachunku innego niż rachunek beneficjenta
	Brak weryfikacji i potwierdzenia wykonania prac oraz usług zamówionych w ramach projektu
	Brak nadzoru nad realizacją projektu, np.: – brak sprawdzania osiągnięcia celu – brak weryfikacji raportów o postępach wdrażania projektu – brak weryfikacji sposobu informacji o projekcie i jego promocji

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o wynikach kontroli gospodarowania środkami UE przeprowadzonych przez NIK w latach 2010–2016, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/>, dostęp: 10.02.2017.

Kontrola NIK zwraca również uwagę na mechanizmy i zjawiska korupcyjne. Kontrolerzy NIK mają obowiązek sprawdzić, czy przy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie występowały przypadki wskazujące na istnienie czynników i mechanizmów korupcyjnych. Podstawowe mechanizmy korupcyjne mogą wynikać z nieprawidłowej organizacji i funkcjonowania kontrolowanych jednostek. Do głównych obszarów korupcyjnych w procesie wykorzystania środków UE należą m.in.:

- nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika,
- dowolność w podejmowaniu decyzji,
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości,
- nierówny dostęp do informacji,
- brak odpowiedzialności osobistej.

4.4. Kontrola RIO w zakresie gospodarowania środkami UE przez samorząd terytorialny

4.4.1. Podstawy prawne kontroli RIO oraz jej kryteria

Regionalne izby obrachunkowe (RIO) działające na podstawie ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁵⁴ kontrolują pod względem

³⁵⁴ Ustawa z 22 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 561).

kryteriów zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym gospodarkę finansową, w tym wydatkowanie środków UE oraz zamówienia publiczne:

- jednostek samorządu terytorialnego i ich związków międzygminnych,
- stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów,
- związków powiatów,
- samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych,
- innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego³⁵⁵.

Pojęcie kontroli RIO używane jest dla określenia funkcji tego organu polegającej wyłącznie na sprawdzaniu działalności jednostek samorządowych, bez możliwości wpływania na działalność kontrolowanych jednostek poprzez wydawanie im nakazów czy poleceń. Organ kontrolny ma zazwyczaj prawo wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w przypadkach wyjątkowych (np. w celu uniknięcia strat) prawo wydawania poleceń natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości³⁵⁶.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wymienia główne funkcje RIO, tj. nadzorczą, kontrolną, opiniodawczą i szkoleniową³⁵⁷. Zakres przedmiotowy kontroli wymieniony został w art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazującym na dwa zagadnienia, tj. realizację zobowiązań podatkowych oraz równie ważny w działalności samorządu terytorialnego obszar, a mianowicie zamówienia publiczne. Kontrole gospodarki finansowej (w tym realizacja projektów współfinansowanych ze środków UE) i zamówień publicznych przeprowadzane są na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Natomiast w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw lub zawartych porozumień. Kontrola prowadzona jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Kontroli RIO podlegają też inne podmioty, w zakresie wykorzystania dotacji uzyskanych z budżetu gminy. Podstawowym kryterium, na podstawie którego inspektorzy RIO przeprowadzają

³⁵⁵ Art. 5 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

³⁵⁶ Sołtyk P., *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 189–190.

³⁵⁷ Srocki S., *Komentarz do art. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, (red.) M. Stec, *Finanse Komunalne*, 2013, nr 9; Salachna J.M., *Kontrola regionalnych izb obrachunkowych a usprawnianie zarządzania finansami lokalnymi*, *Współczesne Zarządzanie*, 2007, nr 1, s. 160–172; Turek T., *Kontrola gospodarki finansowej gminy*, *Roczniki Nauk Prawnych*, 2017, nr 8, s. 255–263.

kontrolę, jest zgodność z prawem – legalność. W literaturze przedmiotu to kryterium często nazywane jest metakryterium, czyli dominującym nad innymi kryteriami. Kryterium to szczególnie jest istotne w kontroli środków UE i oznacza respektowanie kardynalnej zasady wskazującej na ponoszenie wydatków na cele i w wysokości określonych w umowie o dofinansowanie projektu oraz w harmonogramie rzeczowo-finansowym, a także zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

RIO prowadzą kontrole z urzędu oraz na wniosek. Na podstawie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnioski mogą być składane przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki w przypadku przekazywania przez nie dotacji na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną oraz innych podmiotów, a także przez agencje i fundusze celowe – w razie przekazania przez nie środków publicznych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto RIO mogą prowadzić kontrole na wniosek innych instytucji i organów, na podstawie odrębnych ustaw.

Zadania kontrolne RIO realizują w ramach następujących kontroli:

- kompleksowych, obejmujących gospodarkę finansową gmin,
- problemowych, obejmujących wybrane zagadnienia w jednej lub kilku jednostkach kontrolowanych,
- doraźnych, podejmowanych w razie potrzeby,
- sprawdzających realizację wniosków pokontrolnych.

Istotne znaczenie w działalności kontrolnej mają kontrole kompleksowe gospodarki finansowej. Z mocy ustawy RIO są zobowiązane do przeprowadzania co najmniej raz na 4 lata kontroli kompleksowej w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Natomiast w stosunku do pozostałych jednostek, które podlegają kontroli regionalnych izb obrachunkowych, ustawodawca nie określił ani częstotliwości, ani przedmiotowego zakresu kontroli. Nie został także określony zakres pojęciowy kontroli kompleksowej w jednostce samorządu terytorialnego. W praktyce przyjmuje się, że kontrola kompleksowa obejmuje całokształt gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, na którą składają się przygotowanie i realizacja operacji publicznymi zasobami pieniężnymi, ich ewidencja oraz sprawozdawczość.

Przedmiotem kontroli problemowej są wybrane zagadnienia z zakresu gospodarki finansowej danego podmiotu podlegającego tej kontroli. RIO podejmują wspólne kontrole problemowe na podstawie uzgodnionego programu kontroli, realizowanego w skali kraju. Kontrole doraźne są podejmowane na podstawie decyzji prezesa danej RIO w miarę potrzeby. Powodem podjęcia kontroli doraźnej może być zarówno otrzymanie sygnałów z zewnątrz o wystąpieniu nieprawidłowości

w gospodarce finansowej danego podmiotu, jak i konieczność uzyskania określonych informacji w związku z prowadzoną działalnością nadzorczą izby bądź prowadzonym postępowaniem w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kontrola doraźna może być także prowadzona na podstawie wniosku o jej przeprowadzenie, przesłanego przez uprawnione organy i instytucje.

Odrębnym zadaniem kontrolnym jest sprawdzenie wykonania zaleceń wydanych przez RIO w wyniku uprzednio przeprowadzonej kontroli. Prezes RIO zarządza przeprowadzenie kontroli sprawdzającej, jeśli uzna, że istnieje taka potrzeba. Kontrole takie są podejmowane w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń prawa, w wyniku których zalecono podjęcie działań wymagających poważnych zmian w systemie organizacji gospodarki finansowej. Kontrola sprawdzająca umożliwia zbadanie, czy realizacja zaleceń doprowadziła do przywrócenia działań zgodnych z prawem. Sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych staje się celowe również wówczas, gdy treść odpowiedzi kierownika jednostki kontrolowanej na wystąpienie pokontrolne nie w pełni wskazuje, czy zalecenia zostały wykonane i czy usunięto źródło stwierdzonych nieprawidłowości.

Działalność kontrolna jest prowadzona na podstawie rocznego planu kontroli uchwalonego przez Kolegium RIO. Plan kontroli obejmuje kontrole kompleksowe i kontrole problemowe. Natomiast kontrole doraźne i kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń pokontrolnych są podejmowane poza planem kontroli – na podstawie decyzji prezesa RIO.

Z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół sygnowany przez inspektorów przeprowadzających kontrolę oraz przedstawicieli kontrolowanej jednostki w osobach kierownika i skarbnika (głównego księgowego) lub ich zastępców. Na podstawie wyników kontroli dana RIO kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, w którym wskazuje źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. Kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić RIO o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Organ kontrolowanej jednostki w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego ma prawo złożenia do kolegium RIO zastrzeżenia do wniosków. Oprócz ww. kontroli przeprowadzanych bezpośrednio w jednostkach kontrolowanych RIO kontrolują kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów gmin. Przedkładane przez gminy sprawozdania kontrolowane są pod względem rachunkowym i formalnym. Zgodnie z przepisami rozporządzenia ministra finansów z 31 marca 2016 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁵⁸ jednostki samorządu terytorialnego sporządzają

³⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z 31 marca 2016 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 44).

i przesyłają do RIO sprawozdania o: dochodach budżetowych, wydatkach budżetowych, nadwyżce/deficycie budżetowym, stanie zobowiązań według tytułów dłużnych, gwarancji i poręczeń oraz z wykonania podstawowych dochodów podatkowych, sprawozdania z wykorzystania środków UE wdrażanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

4.4.2. Formy nadzoru RIO nad wydatkowaniem środków UE

Z prawnego punktu widzenia nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest szczególnym rodzajem ingerencji organów administracji państwowej w działalność samorządową. „Nadzór” jest pojęciem szerszym od „kontroli” i używa się go dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych. Nie może jednak wyręczać tych jednostek w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze oznaczają więc prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane. Pozycja RIO została umocowana w Konstytucji RP w art. 171 stanowiącym, że regionalne izby obrachunkowe są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Zgodnie ustawą zasadniczą działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Takie kryterium nadzoru podane zostało również w ustawach ustrojowych, przy czym w odniesieniu do zadań zleconych gminom obowiązują także dalsze kryteria, a mianowicie celowość, rzetelność i gospodarność. Funkcje nadzoru w regionalnych izbach obrachunkowych sprawują kolegia RIO powołane zgodnie z przepisami art. 14 ustawy o RIO. W ramach kompetencji nadzorczych kolegia RIO:

- orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem bądź wskazują, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdy natomiast naruszenie prawa jest nieistotne, wydają postanowienie o jego usunięciu,
- w odniesieniu do uchwał budżetowych wyznaczają organom samorządu termin do usunięcia sprzeczności z prawem, wskazując nieprawidłowości i sposób ich usunięcia,
- orzekając o nieważności uchwały budżetowej, ustalają budżet tej jednostki,
- ustalają budżet w terminie do 30 kwietnia, jeżeli organ stanowiący tej jednostki nie uchwali budżetu do 31 marca roku budżetowego, a ponadto rozpatrują odwołania od opinii wydanych przez działające w izbach składy orzekające oraz rozpatrują zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Zakres przedmiotowy nadzoru, podobnie jak podmiotowy, na przestrzeni czasu funkcjonowania RIO podlegał zmianom. Głównym powodem zmian tego zakresu było formułowanie zadań nadzorczych w sposób ogólny, uniemożliwiający ustalenie granic kompetencji organów nadzorczych wojewody i RIO.

Zgodnie ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych zakres nadzoru obejmuje badanie uchwał w zakresie spraw finansowych, a w szczególności:

- określenie w sposób bezpośredni lub pośredni poziomu planowanych przychodów i dochodów oraz funduszy celowych, z wyjątkiem uchwał w sprawie zbycia lub obciążenia praw majątkowych,
- stanowiących o podstawie do dokonywania wydatków,
- określających procedury gromadzenia i wydatkowania środków finansowych, w tym zwłaszcza upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie i dysponowania rezerwami budżetowymi,
- zawierających oceny wykonywania budżetu przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego (uchwały w sprawie absolutorium).

Zgodnie ustawą z 22 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej³⁵⁹ ustalono zamknięty katalog uchwał powierzonych nadzorowi RIO. Według znowelizowanego przepisu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych RIO badają uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji,
- podatków i opłat lokalnych,
- absolutorium dla zarządu.

Na latach 2010–2016 ogólna liczba nadzorowanych przez RIO uchwał systematycznie rosła, od 3124 w 2010 r. do 15 230 w 2016 r.³⁶⁰. Przyczyny tak dużego wzrostu liczby badanych uchwał wynikają z rozszerzenia właściwości rzeczowej RIO, a także ze zwiększenia obszarów finansowej działalności jednostek samorządu terytorialnego objętych nadzorem przez RIO.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że obowiązująca ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w niewielkim zakresie wskazuje na uprawnienia kontrolne i formy sprawowanego nadzoru przez RIO nad działalnością samorządową

³⁵⁹ Ustawa z 22 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136).

³⁶⁰ Dane GUS z 16 oddziałów RIO za lata 2010–2016, <http://stat.gov.pl/sprawozdawczosc/>

w zakresie wykorzystania środków UE. Kontrole przeprowadzane przez RIO i sprawowany przez nie nadzór nie były ukierunkowane na wykorzystanie środków UE. Należy podkreślić, że znaczna część środków unijnych wykorzystywana jest przez sektor samorządowy. Udział tych środków w budżecie samorządowym wzrasta, w związku z tym zakres kontroli i nadzoru nad ich wydatkowaniem uprawnionych organów kontrolnych takich jak RIO powinien być bardziej precyzyjnie określony w przepisach prawa. Podstawowy zakres ustawowych zadań RIO zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy w związku z nadzorem i kontrolą od 1993 r. do chwili obecnej nie uległ zmianie. Działalność kontrolna RIO była modyfikowana po wprowadzeniu reformy administracji kraju oraz innych reform ustrojowych. Nie wystąpiły natomiast zmiany procedury kontrolnej wynikające z zasilania budżetów samorządowych środkami UE.

W czerwcu 2017 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Celem nowelizacji jest m.in. wzmocnienie zabezpieczeń przed niekontrolowanym zadłużeniem gmin, czyli przeciwdziałanie rosnącej „księgowej kreatywności” w ukrywaniu samorządowego długu. Zmiany dotyczą m.in. poszerzenia kryteriów ocen w zakresie kontroli o rzetelność oraz gospodarność. W tym zakresie pojawiają się samorządowe wątpliwości co do naruszenia przez organy kontroli i nadzoru zasady samorządności, ponieważ pojęcia kontroli i nadzoru nie są tożsame. Główną różnicą jest stosowanie władczych środków przy sprawowaniu nadzoru. W praktyce jednak nadzór zawsze poprzedzony jest jakąś formą kontroli – przed podjęciem ingerencji trzeba porównać stan faktyczny ze stanem oczekiwanym. Tymczasem zgodnie z art. 171 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności. Samorządy obawiają się więc, czy wzmocnienie funkcji kontrolnych RIO nie spowoduje faktycznej intensyfikacji działań nadzorczych i czy będą one oparte rzeczywiście wyłącznie na kryterium legalności.

4.5. Zasady koordynacji działań kontrolnych

4.5.1. Procedury współpracy pomiędzy instytucjami kontrolnymi

Państwo, spełniając funkcje kontroli, ustanawia w tym celu wyspecjalizowane organy, które działają w określonym trybie, są wyposażone w odpowiednie uprawnienia oraz posiadają pełnomocnictwa w dziedzinie kontroli. Najczęściej kontrolę definiuje się jako element zarządzania i administrowania, polegający na sprawdzaniu i ocenie działalności organizacji i jej elementów składowych na płaszczyźnie

finansowej, organizacyjnej i technicznej. Rezultaty działalności tych organów nazywamy wynikami kontroli, przekazywanymi odpowiednim organom państwowym i samorządowym oraz dostarczanyymi podmiotowi kontrolowanemu. Tak zorganizowany system organów kontroli oznacza całość wewnętrznie zespolonych wartości określających zadania kontroli, warunki prawidłowej jej organizacji i kontroli, organizację podmiotów kontrolujących, zasięg podmiotowy i przedmiotowy oraz skutki kontroli³⁶¹. W Polsce jest wiele organów i instytucji kontroli finansów publicznych, w tym środków UE, wykonujących różne zadania kontrolne. Czy tworzą one w efekcie system? Układ instytucjonalny można określić jako system tylko wówczas, gdy między nimi istnieje więź organizacyjna powodująca podział na instytucje nadrzędne i podrzędne, a także współdziałanie. W przypadku instytucji kontrolnych środków UE w Polsce tego rodzaju więzi nie występują albo są wyjątkowo słabe. Jeżeli więc zbiór tych instytucji określa się jako system, to tylko ze względu na brak lepszego, bardziej precyzyjnego określenia. Wśród organów kontrolnych szczególną pozycję zajmuje Najwyższa Izba Kontroli, która zgodnie z art. 202 Konstytucji RP jest naczelnym organem kontroli państwowej, podległym Sejmowi i działającym na zasadach kolegialności³⁶². NIK jest wyodrębnionym organem państwowym, który ma podstawowe znaczenie w realizacji zadań kontrolnych w państwie. Skupia w swojej kompetencji całość kształt kontroli państwowej rozumianej jako badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek. NIK ma ustawowe uprawnienia wobec organów kontroli, rewizji i inspekcji funkcjonujących w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Organy te są zobowiązane do udostępniania NIK na jej wniosek wyników kontroli przez nie przeprowadzonych, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie z NIK lub pod jej kierownictwem.

Szczegółowe uregulowania zasad współpracy pomiędzy organami kontroli określa zarządzenie nr 12/2011 prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli³⁶³. Kontrolne jednostki organizacyjne NIK współdziałają w swojej właściwości z organami kontroli i rewizji oraz inspekcji administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Przepisy rozporządzenia nr 1303/2013 wskazują na obowiązek utworzenia systemu zarządzania i kontroli środków UE w ramach instytucji zaangażowanych

³⁶¹ Kumpiałowska A., *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 15.

³⁶² Art. 202 Konstytucji RP.

³⁶³ Tekst ujednolicony ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami prezesa Najwyższej Izby Kontroli nr 33/2013 z 9 września 2013 r., nr 1/2014 z 3 stycznia 2014 r., nr 15/2014 z 14 lutego 2014 r., nr 55/2015 z 26 listopada 2015 r. oraz nr 50/2015 z 9 listopada 2015 r.

w proces zarządzania tymi środkami. Nie formułują natomiast obowiązków w zakresie stworzenia jednolitego systemu kontroli środków UE realizowanej przez organy kontrolne danego państwa, co z pewnością nie pomaga w uporządkowaniu problematyki kontroli i powiązanych z nią funkcji. Funkcjonująca w Polsce kontrola środków UE wykonywana przez poszczególne instytucje kontrolne obejmuje wszystkie obszary wydatkowania środków UE (planowanie, rozliczanie, zamówienia publiczne, realizację zadań), a także odnosi się do wszystkich podmiotów. Od strony podmiotowej i przedmiotowej nie ma w zakresie organizacji tej kontroli luk czy też nieobjętych obszarów. Nie oznacza to, że organizacja kontroli środków UE jest prawidłowo uformowana. Występuje wiele problemów, większej lub mniejszej rangi, postrzeganych jako niedociągnięcia, ułomności czy braki zarówno w sferze organizacyjnej, funkcjonalnej, jak i instytucjonalnej. Głównym problemem pozostaje nadal brak przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi organami kontrolnymi, brak współpracy i współdziałania w planowaniu kontroli oraz wykorzystaniu ich wyników. Mało spotykaną praktyką jest aktualnie przekazywanie przez organy kontroli do wiadomości poszczególnych instytucji kontrolnych wyników kontroli środków UE. Podejmowanie działań dotyczących współpracy przez instytucje kontrolne przyczyniłoby się do usprawnienia nadzoru nad realizacją wniosków pokontrolnych, ale również do efektywnego i bardziej precyzyjnego planowania podmiotów wykorzystujących środki UE. Nie występowałyby wówczas sytuacje wszczynania postępowań kontrolnych w tych samych podmiotach tego samego obszaru przez różne instytucje kontrolne.

W poszczególnych okresach programowania (2007–2013, 2014–2020) w działalności wymienionych instytucji kontrolujących środki UE występowały zmiany zadań i procedur kontrolnych. Największe zmiany zadań kontrolnych środków UE dotyczyły kontroli skarbowej wykonywanej przez KAS. Najbardziej modyfikacjom podlegały zadania kontrolne i ich zakres związany z podejmowaniem nowych czynności kontrolnych. W kontroli skarbowej zmiany nie ulegały natomiast procedury kontrolne. Istotne zmiany w ich zakresie wystąpiły w działalności NIK. Nie uległ natomiast zmianie zakres zadań i procedur kontrolnych RIO i prezesa UZP.

4.5.2. Ocena współpracy instytucji kontrolnych – wyniki badań ankietowych

Głównym celem badań ankietowych³⁶⁴ była ocena funkcjonowania instytucji kontrolnych i stosowanych przez nie zasad kontroli środków UE, a także określenie

³⁶⁴ Ankieta została przeprowadzona w 2016 r. w grupie 30 wybranych respondentów będących przedstawicielami krajowych instytucji kontrolnych: NIK, UKS, RIO, UZP, oraz przedstawicielami instytucji zarządzających RPO.

wpływu tej działalności na ograniczenie wystąpienia nadużyć finansowych. Przedmiotem analizy była też ocena zasad współpracy pomiędzy instytucjami kontrolującymi środki UE. Wyszczególnione organy kontrolne podnosiły brak spójności w działaniu i przepływie informacji. Instytucje kontrolne wykonują kontrole systemowe na podstawie obowiązujących aktów prawnych. Sprawnie funkcjonujący system zarządzania i kontroli zapobiega nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, a tym samym przyczynia się do ochrony interesów finansowych UE. Nieprzestrzeganie przyjętych norm prawnych i etycznych w zakresie gospodarowania środkami UE przyczynia się do powstania szkód finansowych UE, zagraża własności publicznej oraz wstrzymuje rozwój gospodarczy obszarów. Sprawnie funkcjonujący system zarządzania i kontroli uniemożliwia nieefektywne wykorzystanie środków UE, nie dopuszcza do ich powstania, w miarę szybko wykrywa i koryguje nielegalne wydatki, odzyskuje kwoty nienależnie wypłacone wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie.

Celem badania ankietowego była ocena funkcjonowania procedur kontrolnych środków UE oraz ich wpływu na ograniczanie wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć finansowych. Ocenie podlegał także wpływ organów kontroli na działania podejmowane przez beneficjentów w zakresie przestrzegania zasady legalności, a w szczególności na stosowanie przez instytucje uczestniczące w procesie zarządzania środkami UE procedur i rozwiązań wynikających z prawa unijnego.

Cele szczegółowe ujęte zostały w następujących pytaniach badawczych:

- Jak przedstawiciele organów kontrolnych oceniają funkcjonowanie systemu kontroli środków UE w Polsce?
- Jak przedstawiciele organów kontrolnych oceniają przepisy dotyczące kontroli środków UE?
- Czy występuje współpraca i wymiana informacji pomiędzy organami kontroli środków UE?
- W jaki sposób należy zmienić procedury kontrolne poszczególnych instytucji, aby przyczyniały się do poprawy efektywności kontroli oraz umacniały zasady współpracy pomiędzy tymi instytucjami?

Wyniki badań ankietowych (rys. 31) potwierdziły, że w przypadku wszystkich instytucji kontrolnych podstawową zasadą była legalność (zgodność z prawem). Największy zakres kryteriów kontroli występował wtedy, gdy kontrolę przeprowadzała NIK³⁶⁵. Większość działań kontrolnych miała charakter *ex post*³⁶⁶,

³⁶⁵ RIO kontroluje środki UE na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym oraz w zakresie celowości, rzetelności i gospodarności. NIK prowadzi kontrolę pod względem legalności, gospodarności i celowości. Natomiast UZP pod względem legalności i rzetelności.

³⁶⁶ Istnieją również systemy kontroli uprzedniej, weryfikacji dokumentacji, kontroli dokumentacji na miejscu.

a zatem ich oddziaływanie prewencyjne było ograniczone i w dużej mierze uzależnione od implementacji wniosków pokontrolnych.

Zdiagnozowane elementy, które utrudniały prowadzenie postępowań kontrolnych według badanych, to:

- niespójność interpretacyjna, np. różne orzeczenia, na które powołują się instytucje kontrolne (UZP, RIO, UKS),
- nieostre definicje (UZP, UKS),
- ograniczenia kadrowe, czyli liczba pracowników niewystarczająca w porównaniu z potrzebami (UZP, RIO),
- nadmiar zgłoszeń o wszczęcie kontroli (UZP).

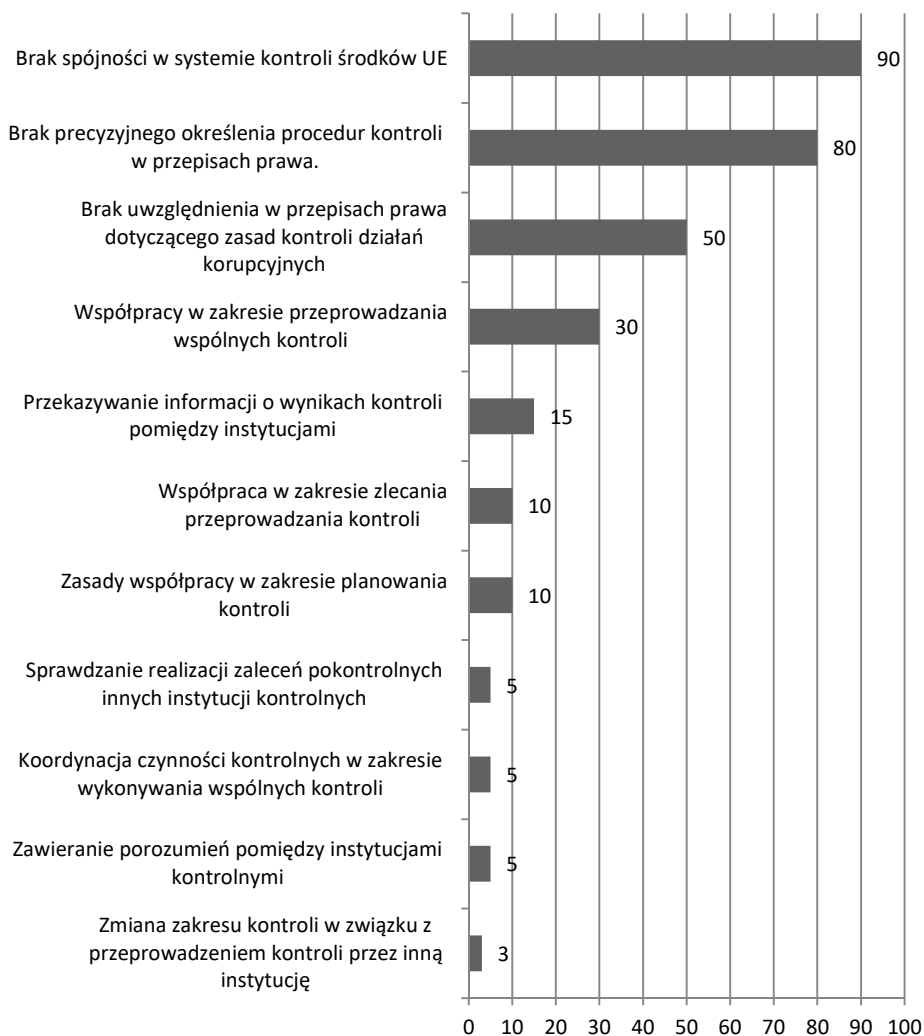
Występującym problemem był brak współpracy pomiędzy instytucjami kontrolnymi w zakresie planowania kontroli, tj. nakładanie się kontroli (jest to bardziej uciążliwe dla kontrolowanych niż dla instytucji kontrolnych). Występowały przypadki, że w tym samym okresie kilka instytucji kontrolowało ten sam projekt współfinansowany ze środków UE czy też postępowanie przetargowe. Niedoskonała koordynacja działań oprócz negatywnego wpływu na efektywność działań instytucji kontrolnych może mieć również negatywny wpływ na postawy beneficjentów wobec instytucji kontrolnych. W opinii respondentów kontrole zabierają dużo czasu, a kontrolowany przez kilka dni wykonuje te same czynności, np. kseruje te same dokumenty dla kilku instytucji kontrolnych. Respondenci podkreślali, że zjawisko to nie występuje masowo i że problemu tego nie da się uniknąć. Podkreślano również zagadnienie wtórności merytorycznej kontroli, np. przeprowadzanie kontroli w tym samym zakresie przez różne instytucje kontrolne (problem zbadała instytucja X, kilka tygodni później badała instytucja Y, a jeszcze później instytucja Z). Wybór projektów do kontroli w znacznym stopniu uzależniony był od ich wartości. Duże pod względem kryterium wartości projekty były kontrolowane częściej niż te mniejsze i były poddawane kontroli w sposób bardziej dociekliwy. Respondenci wskazywali na zjawisko podnoszenia kwalifikacji i poszerzania wiedzy wśród beneficjentów realizujących projekty unijne, które powoduje, że popełnianych jest coraz mniej błędów. Dane statystyczne³⁶⁷ potwierdzały, że w ostatnich latach zmniejszała się liczba poważnych błędów popełnianych przez beneficjentów.

Przedstawiciele instytucji kontrolnych potwierdzali, że występuje brak spójności organizacyjnej, informacyjnej pomiędzy instytucjami kontrolnymi zajmującymi się kontrolą wykorzystania środków UE w Polsce. Ankietowani podnosili brak precyzyjnego określenia procedur kontroli w przepisach prawa regulujących zakres zadań kontrolnych dla tych instytucji. Z wyłączeniem NIK w instytucjach

³⁶⁷ Sprawozdania z realizacji programów operacyjnych – regionalnych i krajowych – za lata 2010–2016, https://www.mr.gov.pl/media/27846/Sprawozdanie_z_realizacji_Umowy_Partnerstwa_w_2014_i_2015_roku.pdf

kontrolnych nie zostały określone procedury dotyczące zasad kontroli działań korupcyjnych. W niewielkim zakresie ankietowane instytucje kontrolne współpracowały w procesie planowania działań kontrolnych, przeprowadzania wspólnych kontroli lub ich zlecania, a także przekazywania informacji o wynikach kontroli (rys. 31).

Rysunek 31. Ocena współpracy i koordynacji działań kontrolnych przez poszczególne organy kontrolujące środki UE w Polsce (wyniki badań ankietowych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Działalność administracji publicznej zaangażowanej w proces zarządzania środkami UE kontrolowana jest także przez sądy. Sądowa kontrola administracji należy do podstawowych kanonów ustrojowych demokratycznego państwa i jest jedną z podstawowych form ochrony praw jednostki. Kontrola sądowa nie sprowadza się do oceniania i sprawdzania. Jej istota polega na rozstrzyganiu spraw indywidualnych związanych z dochodzeniem przez jednostkę jej interesów i praw podmiotowych. Kontrola ta koncentruje się na weryfikacji działań administracji publicznej i polega na eliminowaniu działań wadliwych i potwierdzaniu działań prawidłowych. W Polsce kontrolę sądową sprawują sądy administracyjne działające na zasadzie dwuinstancyjności. Sądami administracyjnymi są: Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) i wojewódzkie sądy administracyjne (WSA). WSA rozpoznają sprawy w pierwszej instancji należące do właściwości sądów administracyjnych. Z kolei NSA sprawuje nadzór nad działalnością WSA w zakresie orzekania w trybie określonym przez ustawy, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne.

Zarówno przyznanie, jak i odmowa dofinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej stanowią decyzję administracyjną, a w związku z tym podlegają kontroli WSA. Sądowa kontrola jest możliwa po wyczerpaniu środków odwoławczych określonych w dokumentacji poszczególnych programów operacyjnych. Wnioskodawca ma możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (sądu właściwego wg instytucji będącej organizatorem konkursu) w terminie 14 dni od otrzymania rozstrzygnięcia protestu (lub odwołania). Wnioskodawca do skargi dołącza kompletną dokumentację w sprawie, tj. wniosek o dofinansowanie, informacje dotyczące oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacje właściwej instytucji o wynikach procedury odwoławczej (z pierwszego etapu). Postępowanie przed sądem administracyjnym toczy się w trybie przewidzianym w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶⁸.

Ustawa wdrożeniowa wprowadziła bardziej przyjazny beneficjentom i przejrzysty system korzystania z instrumentów prawnych, które mogą oni wykorzystać w sytuacji, gdy ich projekt uzyskał negatywną ocenę w procedurze ubiegania się o przyznanie dotacji ze środków unijnych. Uznanie rozstrzygnięć o przyznaniu bądź o odmowie przyznania dotacji ze środków unijnych za decyzje administracyjne otworzyło furtkę do ich sądowej kontroli.

Wprowadzenie powszechnego prawa do odwołań może spowodować znaczne opóźnienia w procedurze aplikacyjnej. Podobne dylematy towarzyszą również

³⁶⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718).

procedurze udzielania zamówień publicznych, gdzie środki odwoławcze często przedłużają postępowanie, z drugiej jednak strony służą one zachowaniu przejrzystości i konkurencyjności. Natomiast jednoznacznie sformułowana procedura odwoławcza powinna motywować urzędników odpowiedzialnych za redystrybucję środków unijnych do dobrej pracy i rzetelnej oceny składanych wniosków. Należałoby natomiast się zastanowić, czy instytucje prowadzące konkursy w ramach poszczególnych programów operacyjnych rzeczywiście potrzebują aż 70 dni roboczych na rozstrzygnięcie protestu wnioskodawców³⁶⁹.

³⁶⁹ Dane wskazywane przez instytucje zarządzające RPO 2007–2013, www.mr.gov.pl, <http://rpo2007-2013.opolskie.pl/rpo/index.php?id=413>, dostęp: 9.10.2017.

Zasady współdziałania organów kontroli w procesie wykrywania nadużyć finansowych dotyczących środków UE

5.1. Definicja i charakterystyka nadużyć finansowych w zarządzaniu środkami unijnymi

Nadużycia finansowe mogące występować w związku z wdrażaniem programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE to zjawiska wyjątkowo groźne – naruszają zasadę sprawiedliwej konkurencji, negatywnie wpływają na wizerunek instytucji uczestniczących w tym procesie oraz osób nimi kierujących. Nadużycia finansowe obniżają poziom zaufania obywateli do organów władzy i instytucji państwowych. Poprzez łamanie ogólnie przyjętych norm prawnych i etycznych przyczyniają się do szkód finansowych UE, zagrażają własności publicznej i wstrzymują rozwój gospodarczy obszarów, na których występują. Dlatego też – zgodnie z art. 59 ust. 2 rozporządzenia finansowego nr 966/2012 mającego zastosowanie do budżetu UE – zadaniem instytucji zarządzających jest przyjmowanie i wdrażanie wszelkich niezbędnych środków, aby chronić interesy finansowe UE, w szczególności poprzez zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, wykrywanie ich i korygowanie. Zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013 instytucje zarządzające wprowadzają skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. Zadania te wykonują na podstawie art. 72 lit. b) rozporządzenia nr 1303/2013, który stanowi, że celem systemów zarządzania i kontroli jest zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie

i korygowanie, a także odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie. Rozwiązanie problemów dotyczących występowania nadużyć finansowych, ich przyczyn i konsekwencji jest ważnym i trudnym wyzwaniem, ponieważ nadużycia finansowe planowane są tak, aby nie zostały wykryte³⁷⁰. Wdrażanie ustalonych sposobów zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych i mechanizmów kontrolnych stanowi narzędzie zapewniające, że próby defraudacji środków z budżetu UE związane z wdrażaniem programów operacyjnych nie będą możliwe, a ich wystąpienie zostanie niezwłocznie zgłoszone odpowiednim organom³⁷¹.

Nadużycie to nieetyczne, często nielegalne zachowanie mające na celu osiągnięcie osobistych korzyści, zazwyczaj finansowych. Istnieje wiele definicji tego pojęcia, które mniej lub bardziej wyczerpująco opisują to zjawisko. Najpopularniejsza jest wspólna definicja opracowana przez Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepływów i Nadużyć Gospodarczych, Instytut Audytorów Wewnętrznych oraz Amerykański Instytut Biegłych Rewidentów³⁷². Zgodnie z tą definicją nadużycie gospodarcze jest to każde celowe działanie bądź zaniedbanie skutkujące osiągnięciem korzyści przez sprawcę lub poniesieniem straty przez ofiarę, dokonane za pomocą wprowadzenia w błąd. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich opracowana na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, definiuje nadużycie finansowe jako umyślne działanie lub zaniechanie:

- a) w odniesieniu do wydatków polegające na:
 - wykorzystaniu lub przedstawieniu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego UE,
 - nieuwzględnieniu informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
 - niewłaściwym wykorzystaniu takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane;

³⁷⁰ Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 89–90.

³⁷¹ Dziadek K., *Kontrola jako narzędzie wykrywania nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia 42 (2011), s. 111–119.

³⁷² Stowarzyszenie Biegłych ds. Przepływów i Nadużyć Gospodarczych ACFE Polska jest organizacją non profit zrzeszającą osoby zawodowo zajmujące się zapobieganiem oszustwom gospodarczym i ich wykrywaniem. ACFE Polska jest uznanym przez ACFE w Stanach Zjednoczonych Oddziałem ACFE nr 114. Członkowie Stowarzyszenia podlegają Kodeksowi etyki. Celem organizacji jest działalność edukacyjna, służąca podnoszeniu kwalifikacji członków w zakresie prowadzenia badań oraz świadczenia usług doradczych w dziedzinie zapobiegania i wykrywania przestępstw i nadużyć gospodarczych. ACFE Polska powstało w lipcu 2003 i od razu rozpoczęło staranie o uznanie go za oddział (Chapter) ACFE w Stanach Zjednoczonych. We wrześniu zostało oficjalnie uznane jako Poland Chapter nr 114, a w październiku 2003 otrzymało wpis do Krajowego Rejestru Sądowego.

b) w odniesieniu do przychodów dotyczące:

- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu bezprawne zmniejszenie środków budżetu ogólnego UE,
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu,
- niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanej zgodnie z prawem, w tym samym celu.

Nieprawidłowość natomiast to, zgodnie z art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013, każde naruszenie prawa unijnego lub krajowego dotyczące jego stosowania, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie EFSI, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie tego budżetu nieuzasadnionym wydatkiem.

Różnica między nadużyciem finansowym a nieprawidłowością tkwi w zamiarze. Nieprawidłowością jest podejrzenie prowadzące do wszczęcia postępowania administracyjnego i/lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego działania, w szczególności nadużycia finansowego w art. 1 ust. 1 lit. A Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej.

W celu ujednolicenia działalności instytucji wdrażających programy operacyjne w perspektywie 2014–2020 scharakteryzowane zostały najczęściej występujące nadużycia finansowe mające największy wpływ na proces wdrażania programów operacyjnych. Wymienione nadużycia finansowe nie stanowią katalogu zamkniętego. W toku wdrażania programów operacyjnych mogą zostać zidentyfikowane nowe praktyki i metody przestępstw, które spełniają definicję nadużycia finansowego. Najgroźniejszym w skutkach nadużyciem finansowym jest zмова przetargowa³⁷³.

5.1.1. Identyfikowanie zmowy przetargowej

W prawie polskim zostały zawarte przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za „zmawianie się”. Zgodnie z art. 305 § 1 Kodeksu karnego³⁷⁴ „Kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi

³⁷³ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Raporty z działalności, „Zmowy przetargowe” (2016). Borowik G., *Zwalczanie zμών cenowych jako zagrożenia ekonomicznych interesów RP – próba oceny skuteczności unormowań prawnych*, Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 2013, nr 5.9, s. 167–193.

³⁷⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r., poz. 244).

w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

Podstawowym aktem prawnym, regulującym ochronę konkurencji w Polsce, jest ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁷⁵, nazywana również ustawą antymonopolową. Ustawa ta obejmuje przedsiębiorców i wprowadza zakaz podejmowania przez nich działań, które mogłyby ograniczyć konkurencję. Z uwagi na definicję przedsiębiorcy przyjętą w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów adresatami zakazu zmów przetargowych są nie tylko przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą, lecz także podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej lub organizujące tego rodzaju usługi (jednostki samorządu terytorialnego). Należy mieć też na uwadze, że zakaz zmów przetargowych nie ma zastosowania w przypadku porozumień zawieranych przez wykonawcę z zamawiającym, który w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie będzie posiadał statusu przedsiębiorcy³⁷⁶. Definicja zmowy przetargowej została określona w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, według której zmowy są to porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym przez uzgodnienie zachowania lub warunków ofert składanych w toku przetargu³⁷⁷. Zgodnie z zapisami art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zmowy przetargowe to porozumienia polegające na uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny. Istotą przetargów publicznych jest uzyskanie przez zamawiającego dysponującego środkami publicznymi towarów lub usług najlepszej jakości po możliwie najniższej cenie. W postępowaniach przetargowych w sektorze publicznym często dochodzi do nieprawidłowości dotyczących tego drugiego aspektu³⁷⁸.

³⁷⁵ Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2017 r., poz. 229).

³⁷⁶ Zawłocka-Turno A., *Zmowa przetargowa czy działanie zgodne z prawem? Problemy na styku prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2012, 4.1, s. 44–56.

³⁷⁷ Sieradzka M., *Zmowy przetargowe w świetle prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*, C.H. Beck, 2015, s. 25–26.

³⁷⁸ Minkiewicz M., *Ochrona zamawiającego przed zмовami przetargowymi w polskim prawie karnym, antymonopolowym oraz prawie zamówień publicznych*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2015, 4.4, s. 19–38; Wiatrowski P., *Prawo zamówień publicznych jako ustawa o charakterze antykorupcyjnym*. Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2009, nr 802, s. 105–120.

Ustawa antymonopolowa zawiera przykładowy katalog porozumień, które zostaną uznane za znowę, a zatem sprzeczne z prawem. Zgodnie z ustawą antymonopolową sprzeczne z prawem są porozumienia przedsiębiorców polegające na:

- ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów,
- ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji,
- podziale rynków zbytu lub zakupu,
- stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
- uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy,
- ograniczaniu dostępu do rynku przedsiębiorcom nieobjętych porozumieniem lub eliminowaniu ich z rynku,
- uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.

Do najczęściej występujących mechanizmów znow przetargowych, które są wykorzystywane przez przedsiębiorców, należy zaliczyć:

- składanie ofert kurtuazyjnych (*cover bidding*) polegających na uzgodnieniu złożenia przez konkurentów ofert mniej korzystnych dla zamawiającego od oferty wykonawcy wytypowanego przez uczestników znowy na zwycięzcę. Złożenie ofert kurtuazyjnych ma stwarzać pozory istnienia konkurencji w przetargu lub przekonać zamawiającego, że oferta wspierana jest dla niego korzystna;
- ograniczanie ofert (*bid-suppression*) obejmujące uzgodnienie odstąpienia przez jednego lub kilku potencjalnych wykonawców od udziału w przetargu lub na wycofaniu wcześniej złożonej oferty albo na podjęciu innych kroków, dzięki którym oferta nie będzie brana pod uwagę – tak aby została wybrana oferta uzgodniona przez uczestników porozumienia jako oferta zwycięska;
- rozstawianie i wycofywanie ofert obejmujące składanie ofert kurtuazyjnych i ograniczanie ofert. Istotą tego mechanizmu jest uzgodnienie treści ofert, które są odpowiednio różnicowane, aby po otwarciu zajmowały pierwsze miejsca. Gdy tak się staje, oferta najkorzystniejsza jest wycofywana albo podejmowane są działania mające służyć temu, aby oferta ta nie była brana pod uwagę i aby zapewnić zwycięstwo najmniej korzystnej spośród ofert złożonych przez uczestników porozumienia;

- systemowy podział rynku (*market allocation*) polegający na wytypowaniu i uzgodnieniu przetargów (wyodrębnionych na podstawie kryteriów geograficznych, przedmiotowych lub podmiotowych), w jakich poszczególni uczestnicy porozumienia będą brać udział i wygrywać, a w jakich w ogóle nie będą składać ofert lub będą składać jedynie oferty zabezpieczające.

Zmowa przetargowa jest porozumieniem przedsiębiorców, które prowadzi do zaniechania działań konkurencyjnych na rzecz niejawnnej współpracy przy składaniu ofert w zakresie wysokości ceny lub jakości towarów lub usług. Wyróżnić można dwa główne typy zmów przetargowych:

- zmowa pozioma (horyzontalna) lub kartel, czyli porozumienie ograniczające konkurencję między przedsiębiorcami, którzy powinni między sobą rywalizować,
- zmowa pionowa (wertykalna), czyli porozumienie pomiędzy podmiotami działającymi na różnych szczeblach obrotu (np. między producentem i dystrybutorem lub zamawiającym i wykonawcą).

Zmowy przetargowe horyzontalne mogą przybierać wiele form, jednak zawsze mają na celu osłabienie konkurencji między potencjalnymi wykonawcami, co ostatecznie może prowadzić do zawyżenia ceny lub pogorszenia jakości towarów lub usług.

Zmowy przetargowe wertykalne polegają zaś najczęściej na uzgodnieniu warunków przetargu lub treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) między zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców w celu wykluczenia z udziału w przetargu innych wykonawców.

Obydwa typy zmów mogą stanowić poważny problem w postaci wyboru przez zamawiającego oferty mniej korzystnej ekonomicznie lub zakupu towaru o znacznie gorszej jakości niż ta, którą mógłby wybrać, gdyby konkurencja w przetargu funkcjonowała prawidłowo. Głównymi efektami i jednocześnie głównym motorem zawierania współpracy przedsiębiorców jest zazwyczaj wzrost ceny przy jednoczesnym spadku jakości oferowanych produktów. Ma to niekorzystny wpływ na pozostałych uczestników rynku poprzez konieczność pokrywania różnicy między ceną ustaloną przez zamawiających się przedsiębiorców a taką, która ukształtowałaby się w wyniku nieskrępowanej gry rynkowej.

We wszystkich krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) umowy przetargowe są działaniem niezgodnym z prawem i podlegają ściganiu, a także sankcjom wynikającym z prawa ochrony konkurencji. W wielu krajach należących do OECD praktyka ta jest przestępstwem. Mimo że czynności prowadzące do powstania umowy przetargowej lub czynności podejmowane w jej ramach różnią się od siebie, efekt jest podobny: wybór oferty mniej korzystnej ekonomicznie. Wynikiem umowy przetargowej może być również

podział rynku (szczególnie przy zмовach horyzontalnych). Zmowy przetargowe są rodzajem zawieranych między przedsiębiorcami porozumień ograniczających konkurencję. W przykładowym katalogu określającym najczęściej zawierane rodzaje porozumień wskazano, że porozumienie ograniczające konkurencję może polegać na uzgadnianiu – przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu – warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny³⁷⁹. Wystarczające jest, aby obiektywnym celem porozumienia było ograniczenie konkurencji niezależnie od wywołanych faktycznie przez porozumienie skutków.

Zmowom przetargowym często towarzyszy porozumienie dotyczące podwykonawstwa. Zgodnie z treścią zмowy konkurencji, którzy zgodzili się nie składać oferty lub złożyć ofertę z góry obliczoną na przegraną, otrzymują kontrakty podwykonawcze od przedsiębiorcy, który wygrał przetarg. W ten sposób następuje podział zysków między uczestnikami porozumienia³⁸⁰.

Zawiązanie konsorcjum przez wykonawców w celu wspólnego udziału w postępowaniu również może mieć charakter zмowy przetargowej. Ustanowienie konsorcjum będzie prowadzić do ograniczenia konkurencji, gdy jego współpraca zmierza do wyeliminowania konkurencji poprzez złożenie wspólnej oferty. Jeśli wykonawcy tworzący konsorcjum mogliby złożyć oferty oddzielnie, mając szansę wygrania przetargu, to działanie takie stanowi zakazane porozumienie ograniczające konkurencję. Niebezpieczeństwo znacznego ograniczenia konkurencji będzie tym większe, im większy będzie udział jego uczestników w rynku. Zmowy przetargowe są coraz większym problemem na rynkach Unii Europejskiej. Walkę z nimi prowadzą m.in. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz instytucje związane z prawem zamówień publicznych. W ocenie Komisji Europejskiej zмowa przetargowa jest praktyką korupcyjną.

Poszukiwanie kontrahenta w drodze procedury przetargowej wskazuje z założenia określone korzyści dla zamawiającego, i to niezależnie od tego, czy należy on do sektora publicznego czy prywatnego. Związana z procedurą przetargową konkurencja między oferentami prowadzi do obniżenia poziomu cen oraz wyboru najlepszej oferty. Porozumienie stanowi naruszenie mechanizmu konkurencji, i umożliwiając kształtowanie poziomu cen przez rynek. Zмowa przetargowa naraża zamawiającego na niekorzystne rozporządzenie mieniem, zwłaszcza publicznym, narażając pośrednio na straty ogół społeczeństwa³⁸¹.

³⁷⁹ Art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

³⁸⁰ Dzierżanowski W., *Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 94–98; Bolecki A., *Wymiana informacji między konkurentami w ocenie organów ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2013, s. 320–340.

³⁸¹ W latach 2008–2015 udzielono w Polsce zamówień publicznych na kwotę ponad 920,5 mld zł (ponad 70% zamówień udzielono w trybie przetargu nieograniczonego, natomiast w 89% postępowań

Ze względu na fakt dysponowania środkami publicznymi system zamówień publicznych podlega przede wszystkim regułom przejrzystości, które umożliwiają kontrolę wydatkowania tych środków. Jednocześnie gwarantowana przez procedury przetargowe przejrzystość może uniemożliwiać zawieranie zmw przetargowych. Powtarzające się przetargi, w połączeniu z relatywnie łatwym wprowadzaniem skoordynowanych działań w ramach przejrzystych procedur, mogą stanowić idealne miejsce do zawierania porozumień ograniczających konkurencję, jakimi są zmowy przetargowe.

Negatywne skutki zmw przetargowych wykraczają poza procedurę, której dotyczą. Na skutek zawarcia zmowy przetargowej ulega redukcji liczba konkurencyjnych ofert w danym przetargu, przez co zamawiający jest pozbawiony możliwości szukania najlepszej oferty. Zmowa może także wywoływać u zamawiającego fałszywe wrażenie, że istnieje konkurencja na rynku i w efekcie skutkować przeprowadzaniem w przyszłości mniej efektywnych przetargów na podstawie błędnych założeń. Zwalczanie zmw przetargowych stanowi przedmiot debaty na forum międzynarodowym, czego przykładem jest opracowanie przez OECD wytycznych dotyczących zwalczania zmw przetargowych³⁸².

Udowodnienie, że przedsiębiorcy zawarli zmwę przetargową, nie jest łatwe z dwóch powodów. Po pierwsze, zmowy przetargowe mogą przybierać różną formę. Po drugie, przedsiębiorcy, mając świadomość nielegalnego charakteru wiążącej ich zmowy, będą podejmować różne kroki w celu zapewnienia tajnego charakteru porozumienia. Wykazanie istnienia zmowy przetargowej jest zatem, co do zasady, niezwykle trudne dowodowo. Zmwę można oceniać często jedynie po jej rezultatach, przesłankach i całokształcie okoliczności konkretnej sprawy³⁸³.

Na podstawie art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w postępowaniu dowodowym prowadzonym przez prezesa UOKiK stosuje się odpowiednio przepisy art. 227–315 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.)³⁸⁴. Zgodnie

wszczętych poniżej progów UE cena była jedynym kryterium wyboru oferty). Nawet przy optymistycznym założeniu, że problem zmw przetargowych zdarzał się jedynie przy niecałym procencie tej kwoty, niekorzystne rozporządzenie mieniem publicznym dotyczyłoby setek milionów złotych. W latach 2008–2015 prezes UOKiK posiadał informacje pozwalające na stwierdzenie zmowy przetargowej jedynie w 26 przypadkach.

³⁸² Wytyczne OECD w sprawie zwalczania zmw przetargowych, luty 2009, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0029/28289/Wytyczne20dotycz485ce20zwalczenia20zmc3b3-w20przetargowych.pdf, dostęp: 10.12.2017.

³⁸³ W wyroku z 2013 r. sąd antymonopolowy wskazał, że w braku bezpośrednich dowodów zawarcia zakazanego prawem porozumienia okoliczność ta może być udowodniona w sposób pośredni, jeżeli istnieje podobieństwo postępowania przedsiębiorców, którego nie da się wyjaśnić – przy uwzględnieniu wszystkich przesłanek – bez założenia wcześniejszego uzgodnienia zachowań tych podmiotów na rynku.

³⁸⁴ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 187).

z art. 231 k.p.c. sąd może za ustalone uznać fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów (domniemanie faktyczne). Domniemanie faktyczne pozwala zatem na dokonanie ustaleń faktycznych w drodze wnioskovania opartego na innych ustalonych faktach. Świadomość sposobu, w jaki wykazywane są zmowy przetargowe, niesie za sobą konieczność stwierdzenia, że jedynym skutecznym sposobem ich zwalczania jest analizowanie wszystkich czynników, które mogą dostarczyć informacji o nielegalnych zachowaniach przedsiębiorców.

Regulacje prawne mogą w mniejszym lub większym stopniu sprzyjać zawieraniu zmów przetargowych, nie mogą jednak stanowić samodzielnego środka ich zwalczania³⁸⁵. Skuteczne zwalczanie zmów przetargowych zależy przede wszystkim od zamawiającego, który jako organizator przetargu ma o nim najpełniejszą wiedzę. Większość postępowań antymonopolowych w sprawach porozumień ograniczających konkurencję, dotyczących zmów przetargowych, jest wszczynana na skutek zawiadomienia złożonego przez zamawiającego, ewentualnie innych przedsiębiorców występujących w przetargu. Ze względu na znajomość danego postępowania oraz możliwość obserwowania zachowania przedsiębiorców w danym przetargu czy wzorów zachowań w wielu przetargach zamawiający może i powinien wstępnie ocenić, czy w konkretnym przypadku występują okoliczności, które uprawdopodobniają fakt zawarcia nielegalnego porozumienia. Ostateczna ocena tych okoliczności należy do prezesa UOKiK.

Rola, jaką w systemie zwalczania zmów przetargowych odgrywa zawiadamiający, jest bardzo odpowiedzialna, a zarazem niezwykle skomplikowana, przez co wymaga dużej wiedzy. Programy do systematycznej edukacji urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi istnieją tylko w kilku krajach należących do OECD. System edukacji jest tym bardziej istotny, im częściej zamawiającym są małe jednostki, np. samorządowe, które mogą nie znać w wystarczającym stopniu problematyki dotyczącej zmów przetargowych. Wytyczne OECD dotyczące zwalczania zmów przetargowych stanowią podsumowanie najlepszych doświadczeń krajów, w których występuje problem skutecznego zwalczania zmów przetargowych.

Aby skutecznie przeciwdziałać zmom przetargowym, przed dokonaniem ogłoszenia zamawiający winien zwrócić uwagę na czynniki, które zwiększają prawdopodobieństwo wystąpienia zmowy przetargowej. Do czynników takich należą np.: niewielka liczba przedsiębiorców oferujących dany produkt bądź usługę na rynku; niewielka liczba lub brak nowych przedsiębiorców na rynku, a także

³⁸⁵ Stachowicz-Stanuch, A., Sworowska A., *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań*. Organizacja i Zarządzanie: Kwartalnik Naukowy, 2012, nr 1, s. 117–133; Kucharczyk M., *Zmowa przetargowa*, Przegląd Komunalny, 2013, nr 10, s. 105.

niezmienny i przewidywany popyt wielokrotne dokonywanie przetargów na dany produkt, niewielka ilość substytutów lub ich brak. Okoliczności te powinny zwiększyć czujność zamawiającego w toku procedury przetargowej. Istotne jest także opracowanie procedury przetargowej, które zmniejsza ryzyko zmów przetargowych. Ustawa Prawo zamówień publicznych przykładą dużą wagę do przejrzystości samej procedury, co jest uzasadnione dysponowaniem przez zamawiającego środkami publicznymi. Przejrzystość ta może jednak bardzo ułatwiać zawarcie umowy przetargowej. Zgodnie z art. 86 ust. 4 Prawa zamówień publicznych podczas otwarcia ofert podaje się nazwy i adresy wykonawców, a także informacje dotyczące ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach. Nie istnieje możliwość anonimowego złożenia oferty, np. przez przypisanie oferentom zakodowanych numerów. Znajomość przedsiębiorców i szczegółów ich ofert umożliwia bardzo łatwe zawarcie umowy przetargowej w formie ograniczania ofert przetargowych, umożliwia też kontrolę przestrzegania umowy polegającej na podziale rynku. W tym zakresie przetarg nieograniczony, wbrew intuicji, niekoniecznie musi prowadzić do największej konkurencji w toku przetargu (bywa wprost przeciwnie), co może w określonych okolicznościach uzasadniać rozważenie przeprowadzenia postępowania w innej formie.

W zakresie organizacji procedury udzielania zamówienia warto rozważyć wprowadzenie wymogu przedłożenia przez oferentów oświadczenia o samodzielnym sporządzeniu oferty. Rozwiązanie takie byłoby uzasadnione słabą znajomością prawa ochrony konkurencji wśród przedsiębiorców.

W toku postępowania przetargowego zamawiający jako pierwszy powinien dokonać wstępnej oceny, czy istnieją podstawy do przyjęcia, że przedsiębiorcy mogli zawrzeć umowę przetargową. Od tej wstępnej oceny powinno zależeć zawiadomienie organu antymonopolowego. Wykaz sygnałów ostrzegawczych i wzorców zachowań mogących świadczyć o umowie określają m.in. wytyczne OECD oraz dotychczasowa praktyka orzecznicza prezesa UOKiK. Powinno budzić zaniepokojenie, gdy: najtańszą ofertę składa zawsze ten sam oferent, wygrywające oferty są z różnych obszarów geograficznych, występują nieoczekiwane wycofania się z przetargu, wiadomo o bliskich stosunkach towarzyskich, rodzinnych czy gospodarczych między oferentami. Sama treść ofert może również dostarczyć istotnych informacji, np. gdy: oferty zawierają identyczne błędy, podobny jest charakter bądź krój pism, przedsiębiorcy używają tych samych wyrażen, oferty zawierają listy produktów o tej samej wycenie, istnieje duża różnica między pierwszą i kolejnymi ofertami, a także sformułowania wskazują na współpracę lub brak samodzielności itp.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych zamawiający ma obowiązek odrzucić ofertę, jeżeli jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej

konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Porozumienie ograniczające konkurencję stanowi naruszenie innej ustawy (o ochronie konkurencji i konsumentów), ale zawarcie zmowy przetargowej może być też zakwalifikowane jako czyn nieuczciwej konkurencji, tym bardziej w braku odwołania do tej ustawy. W praktyce odrzucenie oferty na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych dotyczy najczęściej oferty zawierającej ceny poniżej kosztów własnych.

Jeżeli po odrzuceniu ofert uczestników zmowy okaże się, że nie złożono co najmniej dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu, zamawiający jest zobowiązany do unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych. Ujawnienie przez zamawiającego przedsiębiorcom swojego podejrzenia dotyczącego zawarcia przez nich zmowy przetargowej przed podjęciem działań przez prezesa UOKiK, takich jak np. przeprowadzenie kontroli, może je uczynić całkowicie bezskutecznymi. Dlatego w każdym przypadku podejrzenia zmowy przetargowej, przed odrzuceniem ofert, zamawiający winien zachować wszystkie możliwe dokumenty mogące świadczyć o zмовie i skontaktować się z prezesem UOKiK. W miarę możliwości zamawiający powinien analizować organizowane wcześniej przez siebie przetargi w celu ustalenia ewentualnych wzorów zachowań oferentów. Szybkie zawiadomienie organu antymonopolowego jest uzasadnione okresem przedawnienia wszczęcia postępowania antymonopolowego, który – zgodnie z art. 93 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – wynosi 5 lat. Nowelizacja ustawy z 2014 roku wydłużyła termin przedawnienia praktyk ograniczających konkurencję z 1 roku do 5 lat. Wprowadziła również indywidualne kary finansowe dla osób zarządzających za umyślne dopuszczenie do zawarcia przez przedsiębiorcę porozumienia ograniczającego konkurencję, a jednocześnie określiła 5-letni termin przedawnienia tych praktyk. Nie można wszcząć postępowania antymonopolowego wobec osoby zarządzającej, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestała podlegającego karze zachowania, upłynęło 5 lat. W dalszej perspektywie należałoby rozważyć stworzenie systemu, który umożliwiłby choćby w pewnym zakresie poszukiwanie nieprawidłowości w organizowanych przetargach. Większość zмów przetargowych wykrywana jest na podstawie analizy zachowań uczestników przetargu. Niektóre rodzaje zмowy przetargowej można wykryć na podstawie analizy wskaźników dotyczących szerszego rynku. Najlepsze efekty daje indywidualne badanie każdej oferty z uwzględnieniem kryteriów podanych w opracowaniu wydanym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 2015 r. pt. *Zmowy przetargowe Symptomy*. Kryteria pozwalające wykryć zмowę przetargową mogą dotyczyć również cech przedsiębiorców, takich jak: więzy rodzinne, powiązania kapitałowe, powiązania gospodarcze, czy też zachowań przedsiębiorców, np. złożenie

ofert kilku wykonawców przez jednego wykonawcę, nieoczekiwana rezygnacja z uczestnictwa w przetargu firmy, która złożyła najkorzystniejszą ofertę. W celu wykrycia zмовы przetargowej należy w szczególności porównać zachowania przedsiębiorców w danym przetargu do zachowań w innych postępowaniach przetargowych, np. udział w przetargach bądź składanie najkorzystniejszej oferty stale przez te same firmy w danych regionach geograficznych lub w przetargach organizowanych przez konkretnych zamawiających, nieskładanie nigdy najkorzystniejszych ofert przez określonych wykonawców regularnie uczestniczących w przetargach. Zmowa wertykalna może przejawiać się w uzgodnieniu treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. warunków przetargu) pomiędzy zamawiającym a jednym z potencjalnych wykonawców, ujawnieniu szczegółów dokumentacji przetargowej przed jej opublikowaniem, ujawnieniu kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, ujawnieniu tożsamości innych podmiotów wyrażających zainteresowanie udziałem w przetargu. Udowodnienie zaistnienia zмовы przetargowej zasadniczo opiera się na dowodach pośrednich (poszlakach), które wskazują na większe lub mniejsze prawdopodobieństwo antykonkurencyjnego porozumienia. Z uwagi na tajność takich porozumień praktycznie niemożliwe jest oparcie się w tym zakresie na dowodach bezpośrednich³⁸⁶. Symptomy, które mogą świadczyć o zmovie przetargowej, mogą być związane z treścią lub formą ofert. W opracowaniu wydanym przez UOKiK zidentyfikowano trzy główne rodzaje mechanizmów składania ofert w ramach zмów przetargowych: oferty kurtuazyjne, ograniczanie ofert, rozstawianie i wycofywanie ofert. Oferty kurtuazyjne polegają na uzgodnieniu, że potencjalny konkurent złoży ofertę, która będzie mniej korzystna dla zamawiającego od oferty wytypowanej na zwycięską. W przypadku mechanizmu ograniczania ofert strony porozumienia uzgadniają, że wybrana grupa uczestników przetargu wycofa swój udział lub podejmie działania, aby oferta ostatecznie została odrzucona przez zamawiającego lub wykonawcy zostali wykluczeni z postępowania. Rozstawianie i wycofywanie ofert to uzgodnienie ich treści, w szczególności cen. Jeśli po ich otwarciu i upublicznieniu okazałoby się, że oferty członków kartelu zajmują dwa pierwsze miejsca, w ramach mechanizmu rozstawiania i wycofywania ofert podejmowane są działania w celu odrzucenia przez zamawiającego najkorzystniejszej oferty lub wykluczenia najlepszego oferenta z przetargu.

Polskie prawo nie wprowadza wyraźnych regulacji, które wskazywałyby, że zawieranie porozumień ograniczających konkurencję podlega odpowiedzialności karnej. Przepisem mogącym odnosić się do zмów przetargowych jest art. 305 Kodeksu karnego, który reguluje przestępstwo polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu przetargu publicznego. Dodatkowo przepis ten stanowi, że kto wchodzi

³⁸⁶ Por. wyrok SN o sygn. akt III SK 6/06.

w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie regulacji karnej dotyczącej najcięższych porozumień ograniczających konkurencję. Wyrażna penalizacja zμών przetargowych (lub jej brak) niesie za sobą także inne ważne konsekwencje. Konieczne jest uwzględnienie tego faktu przy przeprowadzaniu kontroli, a także przy kształtowaniu procedury odstępowania od wymierzenia kary pieniężnej³⁸⁷.

Kontrola prowadzona przez prezesa UOKiK u przedsiębiorców podejrzanych o zawarcie zmony przetargowej powinna zawsze być w miarę możliwości dokonywana z przeszukaniem na podstawie postanowienia wydanego przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 105c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podstawowym narzędziem prezesa UOKiK w toku kontroli jest bowiem prawo żądania wstępu do budynków, lokali oraz wszelkich pomieszczeń, prawo żądania udostępnienia akt, każdego rodzaju dokumentów oraz prawo żądania wyjaśnień. Kontrolowany może jednak odmówić współdziałania w toku kontroli, jeżeli naraziłoby to jego lub jego bliskich na odpowiedzialność karną (art. 105d ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). W przypadku zmony przetargowej, która podlegałaby jasnej penalizacji (choć również kontrolowany może powołać na art. 105d ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, mając na myśli odpowiedzialność z art. 305 Kodeksu karnego), kontrolowany może odmówić współdziałania. Jedynym zatem skutecznym sposobem uzyskania informacji w toku kontroli prowadzonej przez prezesa UOKiK powinno być przeprowadzenie przeszukania na podstawie postanowienia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z uwagi na sekretny charakter zμών przetargowych wykrywanie ich oraz zwalczanie jest utrudnione. Dlatego też został wprowadzony program łagodzenia kar (*leniency*), który pozwala na to, aby przedsiębiorcy, którzy zdecydują się na współpracę z UOKiK i dostarczą dowód lub informacje wskazujące na istnienie zakazanego porozumienia, zostali łagodnie potraktowani³⁸⁸. Program łagodzenia

³⁸⁷ Matwiejczuk W., Dąbrowska J., Mitura M., *Uwarunkowania kształtowania kryteriów oceny zamówień publicznych*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, 15.6, cz. 1 „Organizacje wobec wyzwań XXI wieku”, 2014, s. 125–136; Bolecki A., *Porozumienia zakazane ze względu na cel lub skutki – aktualne tendencje orzecznicze w Unii Europejskiej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2012, nr 1.3, s. 5–25.

³⁸⁸ Hansberry-Bieguńska D., Krasnodębska-Tomkiel M., Materna G., *Programy łagodzenia kar w polskim i amerykańskim prawie ochrony konkurencji a dostępność materiałów leniency dla osób dochodzących roszczeń odszkodowawczych w sprawach karteli i antykonkurencyjnych porozumień*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2016, 5.5, s. 20–57.

kar jest niezwykle ważną instytucją, która umożliwia pozyskanie informacji o porozumieniach ograniczających konkurencję. Polega on na tym, że przedsiębiorca, który: jako pierwszy dostarczy prezesowi UOKiK dowody dotyczące porozumienia ograniczającego konkurencję, współpracuje w toku postępowania, zaniechał udziału w porozumieniu oraz nie był jego inicjatorem – może liczyć na całkowite zwolnienie z kary pieniężnej nakładanej w postępowaniu antymonopolowym. Instytucja ta umożliwia zatem przełamanie wzajemnej lojalności uczestników porozumienia. W przypadku penalizacji zmów przetargowych ustawodawca winien rozwiązać sytuację konfliktu między możliwością skorzystania przez przedsiębiorcę z programu łagodzenia kar a grożącą nadal pracownikom przedsiębiorcy odpowiedzialnością karną. Przedsiębiorca, który jako pierwszy przedstawi prezesowi UOKiK określone informacje, może liczyć na obniżenie sankcji finansowej lub całkowite zwolnienie z kary. Praktyczną instrukcję dla przedsiębiorców, którzy są zainteresowani skorzystaniem z programu leniency, stanowią Wytyczne prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar³⁸⁹, które powstały w celu zwiększenia transparentności przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i zawierają jednolite zasady postępowania w zakresie programu łagodzenia kar³⁹⁰. Zgodnie z powyższymi wytycznymi przedsiębiorca ubiegający się o objęcie programem łagodzenia kar może złożyć formalny wniosek (także skrócony i uproszczony):

- osobiście w siedzibie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie,
- pracownikowi UOKiK do protokołu,
- pocztą,
- faksem, a także e-mailem na adres: leniency@uokik.gov.pl.

W dwóch ostatnich przypadkach (faks i e-mail) niezbędne jest, w ciągu 3 dni, dostarczenie do UOKiK również oryginału wniosku. Tożsamy program stosowany jest niemal we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W świetle obowiązującego w Polsce prawa, przewidującego odpowiedzialność karną z tytułu naruszenia art. 305 Kodeksu karnego, możliwość skorzystania przez przedsiębiorcę uczestniczącego w zмовie przetargowej z programu łagodzenia kar jest praktycznie wyłączona, gdyż zgłaszając się do prezesa UOKiK, przedsiębiorca równocześnie narażony na odpowiedzialność karną z tytułu naruszenia art. 305 Kodeksu karnego. Wyrażna penalizacja najcięższych porozumień

³⁸⁹ Wytyczne prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar, UOKK Warszawa 2014, s. 45–46.

³⁹⁰ Wytyczne dostępne na stronie internetowej: http://www.uokik.gov.pl/program_lagodzenia_kar.pl

ograniczających konkurencję powinna zatem iść w parze z wyłączeniem odpowiedzialności karnej pracowników przedsiębiorcy, który skorzystał z programu łagodzenia kar. W przeciwnym razie kolejny element wpływający na system zwalczania zmów przetargowych, jakim jest program łagodzenia kar, pozostanie – ze względu na brak spójnego podejścia ustawodawcy – regulacją martwą.

Ustawa Prawo zamówień publicznych zawiera mechanizmy, które mają zapobiegać zmomom przetargowym. Pierwszą grupą są przepisy związane z transparentnością i jawnością postępowania, np. zasady postępowania o zamówienie publiczne czy konieczność wyłączenia z postępowania osób wykonujących czynności w postępowaniu, jeśli zachodzą wątpliwości co do ich bezstronności. Zaporą dla tworzenia zmów przetargowych mogą być również postanowienia związane z opisem przedmiotu zamówienia, gdyż Prawo zamówień publicznych zakazuje opisywania przedmiotu zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Kolejne regulacje chroniące przed zmovami przetargowymi dotyczą przesłanek wykluczenia wykonawcy z postępowania (np. gdy powiązania między wykonawcami, którzy należą do tej samej grupy kapitałowej i złożyli w tym samym postępowaniu wnioski lub oferty, prowadzą do zachwiania uczciwej konkurencji) oraz przesłanek odrzucenia oferty z powodu czynu nieuczciwej konkurencji lub rażąco niskiej ceny. Przepisy mogące zapobiegać zmomom przetargowym to także przepisy dotyczące składania środków odwoławczych oraz ograniczonej możliwości wprowadzania zmian w umowach o zamówienie publiczne.

Orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej stanowi też istotną ochronę uczciwej konkurencji w postępowaniach publicznych. W latach 2009–2015 liczba wyroków KIO dotyczących zmovy przetargowej systematycznie wzrastała³⁹¹.

Intensywne działania mające na celu walkę ze zmovami przetargowymi podejmuje również UOKiK. W dokumencie *Polityka konkurencji na lata 2014–2018* UOKiK wskazuje” na konieczność intensyfikacji zwalczania zmów przetargowych. Wykrywaniu antykonkurencyjnych porozumień ma służyć intensywna współpraca (np. wymiana informacji i doświadczeń, wspólne szkolenia) między Urzędem Zamówień Publicznych, KIO, Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, Najwyższą Izbą Kontroli, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuraturą i policją. Prezes UOKiK podejmuje działania mające na celu systematyczne monitorowanie przetargów organizowanych w ramach wydatkowania środków unijnych. Na stronie internetowej UOKiK został opublikowany wzorcowy formularz zawiadomienia o podejrzeniu praktyk ograniczających konkurencję poprzez naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie

³⁹¹ W 2009 r. KIO wydała tylko 2 wyroki poświęcone temu zagadnieniu, w 2013 r. już 11 wyroków (por. np. wyrok KIO o sygn. akt: KIO 1353/13; KIO 1218/13; 1225/13; KIO 517/13, KIO 309/14), w 2014 r. – 23, w 2015 r. – 30, w 2016 r. – 27.

konkurencji i konsumentów. W formularzu należy wskazać przetarg, którego dotyczy zawiadomienie, przedsiębiorców podejrzanych o znowę przetargową oraz opisać domniemaną znowę. W tym celu zawiadamiający może wybrać jedną z wielu przykładowych opcji już przygotowanych przez UOKiK. Formularz został przygotowany w sposób, który ma znacząco ułatwić złożenie zawiadomienia.

Walka ze znowami przetargowymi jest również jednym z celów Unii Europejskiej, w związku z tym 3 lutego 2014 r. Komisja Europejska opublikowała „Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE”³⁹². Komisja Europejska zaprezentowała zjawisko korupcji w państwach członkowskich UE oraz działania podjęte w celu zapobiegania korupcji i jej zwalczania. Komisja Europejska definiuje korupcję jako „nadużycie władzy dla korzyści osobistej”. Znaczną część sprawozdania poświęcono zjawisku korupcji podczas udzielania zamówień publicznych. W dokumencie podkreślono, że rynek zamówień publicznych jest obszarem podatnym na praktyki korupcyjne. Ponieważ ryzyko korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych jest stosunkowo duże, zabezpieczenia przeciwko korupcji i nadużyciom finansowym w obszarze zamówień publicznych stanowią kwestię priorytetową zarówno dla państw członkowskich UE, jak i instytucji unijnych.

Według wyników badań z lat 2013–2015 dotyczących identyfikacji i ograniczania korupcji w obszarze zamówień publicznych w UE na pierwszym miejscu nieprawidłowych praktyk stosowanych w 96%, w odniesieniu do których zarzuty korupcji zostały potwierdzone w prawomocnych wyrokach sądowych lub wskazano wyraźnie stosowanie praktyk korupcyjnych, jest znowa przetargowa³⁹³.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że w związku z wysoko identyfikowanym ryzykiem znow przetargowych wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych są zobowiązane do prowadzenia działań mających na celu wykrywanie znow przetargowych. Do działań tych należą w szczególności:

- analiza postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w toku realizacji projektów w ramach programów operacyjnych,
- podejmowanie czynności weryfikujących w celu zidentyfikowania symptomów (tzw. sygnałów ostrzegawczych) wystąpienia potencjalnych znow przetargowych,
- nawiązanie współpracy w tym zakresie z UOKiK.

³⁹² Sitek M., *Bezpieczeństwo z perspektywy europejskiej. Rola Zespołu ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust) w zwalczaniu korupcji*, Journal of Modern Science, 2012, 15.4, s. 477–496; Wyligła H., *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2014, s. 24–26.

³⁹³ Raporty UOKiK www.uokik.gov.pl. 3 lutego 2014 r. Komisja Europejska opublikowała Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE. KE przeanalizowała w nim korupcję w państwach członkowskich UE oraz działania podjęte w celu zapobiegania korupcji i jej zwalczania.

Instytucje zaangażowane w realizację programu operacyjnego, w których zaistniało podejrzenie wystąpienia zмовы przetargowej, są zobowiązane do analizy konkretnego segmentu (branży) rynku oraz do sukcesywnego lub doraźnego (w zależności od zaistniałych okoliczności sprawy) dokonywania działań weryfikacyjnych. Analiza taka powinna być przeprowadzona na podstawie wypracowanej we współpracy z UOKiK procedury i metodyki wykrywania symptomów wystąpienia potencjalnych zмów przetargowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Analiza powinna wskazywać, czy na podstawie pozyskanych informacji możliwe jest stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości w konkretnych postępowaniach oraz czy mogą one stanowić zмowę przetargową. Minimalny zakres danych służących ocenie ewentualnego ryzyka wystąpienia zмовы przetargowej powinien obejmować:

- podstawowe informacje o projekcie,
- dane o przetargu,
- dane o wykonawcy,
- dane dotyczące ofert (zwycięskiej, odrzuconych i wycofanych),
- dane o podwykonawcy/podwykonawcach.

W ramach działań analitycznych i weryfikacyjnych powinny być uwzględnione czynniki ryzyka wraz z odpowiadającymi im wskaźnikami (przyjmującymi określone wartości), opracowanymi przez poszczególne instytucje, w tym m.in.:

- zbieżność ceny z szacunkowym kosztem zamówienia (np. wszyscy oferenci składają drogie oferty lub zostają złożone oferty, które można uznać za „nietypowe”),
- liczba złożonych ofert i koordynacja ofert,
- możliwość wystąpienia podziału geograficznego rynku,
- oferty wycofane i odrzucone, w szczególności udział pierwotnych konkurentów w formie podwykonawstwa,
- zachodzą powiązania oraz „oczywiste związki” pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami czy oferentami oraz inne wskazane przez UOKiK.

Jeśli wyniki analizy wskażą na podejrzenie wystąpienia sygnałów ostrzegawczych, a postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie było dotychczas przedmiotem działań odpowiednich organów i służb, należy:

- w przypadku wystąpienia działań mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję – złożyć zawiadomienie do UOKiK,
- w sprawie podejrzenia wystąpienia zмовы przetargowej lub popełnienia oszustwa innego rodzaju – powiadomić odpowiedni organ ścigania (tj. prokuraturę, policję, ABW albo CBA).

5.1.2. Konflikt interesów

Konflikt interesów – pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 57 ust. 2 rozporządzenia finansowego nr 966/2012³⁹⁴. Zgodnie z art. 57 rozporządzenia finansowego „konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z odbiorcą”. Rozporządzenie nr 966/2012, w art. 32 przedstawia działania mogące stanowić konflikt interesów.

Zgodnie z treścią Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej³⁹⁵ konflikt interesów zdefiniowany został jako sytuacja, kiedy interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną wpływa bądź wydaje się wpływać na bezstronne i obiektywne wykonywanie jej oficjalnych funkcji. Przez sformułowanie „interes prywatny” należy rozumieć jakąkolwiek nienależną korzyść majątkową lub osobistą. Do konfliktu interesów dochodzi więc wtedy, gdy osoba zatrudniona w instytucji (bez względu na stanowisko, na jakim jest zatrudniona) posiada ukryty, zazwyczaj sprzeczny z jej interesami własny interes ekonomiczny lub osobisty. Zgodnie z powyższą regulacją konflikt interesów istnieje wówczas, gdy bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu działającego w sferze finansów lub innych osób uczestniczących w wykonaniu budżetu, zarządzaniu budżetem, audycie lub kontroli budżetu jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub przynależność państwową, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne interesy wspólne z beneficjentem³⁹⁶.

Stosownie do zapisów art. 32 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012, dotyczącego zasad finansowych mających

³⁹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012).

³⁹⁵ Rekomendacja CM/Rec(2007/7) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej Administracji z 20 czerwca 2007 r., http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2011-t2/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2011-t2-s362--372/Polski_Rocznik_Praw_Czlowieka_i_Prawa_Humanitarnego-r2011-t2-s362-372.pdf, dostęp: 9.10.2017.

³⁹⁶ Lewicka-Strzałecka A., *Konflikt interesów*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, (red.) W. Gasparski, WP PWN, Warszawa 2012, s. 249–258.

zastosowanie do budżetu ogólnego Unii³⁹⁷, działania powodujące konflikt interesów w rozumieniu art. 52 ust. 2 rozporządzenia finansowego mogą przyjmować jedną z następujących form:

- przyznanie sobie lub innym nieuzasadnionych – bezpośrednich lub pośrednich – korzyści,
- odmowa przyznania beneficjentowi praw lub korzyści, do których jest on uprawniony,
- wykonanie czynności niewłaściwej lub stanowiącej nadużycie lub zaniechanie wykonania czynności, które są nakazane.

Inne działania mogące spowodować konflikt interesów to takie, które mogą zagrozić bezstronnemu i obiektywnemu wykonywaniu przez daną osobę jej obowiązków, np. udział w komisji oceniającej w procedurze udzielania zamówień publicznych lub dotacji, jeśli osoba ta może bezpośrednio lub pośrednio czerpać korzyści finansowe z wyniku tych procedur. Domniemanie konfliktu interesów istnieje, jeśli wnioskodawca, kandydat lub oferent jest pracownikiem objętym regulaminem pracowniczym, chyba że wcześniej uzyskał on od swojego przełożonego zgodę na udział w danej procedurze³⁹⁸.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 wskazuje, że konflikt interesów jest szczególnie niebezpiecznym mechanizmem dla funkcjonowania instytucji publicznych. Konflikt interesów występuje wówczas, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowywaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy³⁹⁹. Do konfliktu interesu dochodzi także wtedy, gdy istnieje choćby teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o interes publiczny. Konflikt interesów w tym ujęciu dotyczy przede wszystkim relacji między podmiotami prywatnymi a publicznymi i oznacza nie tylko działanie we własnym interesie, ale również w interesie osoby bliskiej lub osoby trzeciej, przy założeniu priorytetowości traktowania interesu prywatnego w stosunku do publicznego. Zgodnie z zapisami art. 7 ust. 2 Prawa zamówień publicznych

³⁹⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz. UE L 362/2012 z 31.12.2012).

³⁹⁸ Bogucka I., Pietrzykowski P., *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 89–90.

³⁹⁹ 1 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, przedłożoną przez ministra spraw wewnętrznych. Uchwała została opublikowana w Monitorze Polskim 28 kwietnia 2014 roku, poz. 299. Podstawowym celem programu jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Za konflikt interesów należy w szczególności uznać występowanie pomiędzy beneficjentem będącym zamawiającym a wykonawcą powiązania kapitałowego, rodzinnego czy osobowego. Powiązania rodzinne to stosunek małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa. Powiązania osobowe występują wówczas, gdy ta sama osoba pełni funkcje zarządzające, kontrolne lub nadzorcze w różnych podmiotach albo też gdy pomiędzy podmiotami a osobami pełniącymi w nich powyższe funkcje zachodzą powiązania wynikające ze stosunku pracy o charakterze rodzinnym lub powiązania majątkowe. Środki z funduszy unijnych, aby mogły zostać uznane za kwalifikowalne, muszą być ponoszone z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, efektywności, jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców. Wykonawca/beneficjent nie może dokonać zakupu towarów lub usług od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo, ponieważ stanowi to wystąpienie konfliktu interesów. W związku z powyższym, jeśli przy udzieleniu zamówienia publicznego stwierdzone zostaną tego rodzaju powiązania, które będą budzić wątpliwości co do zachowania zasad uczciwej konkurencji, efektywności, jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, oraz nie zostaną przedstawione wyjaśnienia jednoznacznie potwierdzające przestrzeganie ww. zasad przy udzielaniu zamówienia, wydatek zostanie uznany za niekwalifikowalny. Ocena wystąpienia konfliktu interesów przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE wymaga każdorazowo analizy konkretnego przypadku.

Art. 57 ust. 1 rozporządzenia finansowego wskazuje procedury postępowania w przypadku zidentyfikowania konfliktu interesów, zgodnie z którymi wszystkim podmiotom upoważnionym do działań finansowych oraz wszystkim innym osobom uczestniczącym w wykonywaniu budżetu, w tym w działaniach przygotowawczych, a także w audycie lub kontroli budżetu, zakazuje się podejmowania jakichkolwiek działań, które mogą spowodować powstanie konfliktu ich interesów z interesami UE, a w razie wystąpienia zagrożenia konfliktem rezygnacji z wykonywania danych działań i przekazania sprawy innej osobie. Na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z 19 grudnia 2013 r. – w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez UE w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, Komisja Europejska wprowadziła możliwość nałożenia korekty finansowej w wysokości 100% wydatków kwalifikowanych w sytuacji ujawnienia rzeczywistego konfliktu interesów⁴⁰⁰. Istotną pomocą przy identyfikowaniu

⁴⁰⁰ Decyzja Komisji Europejskiej z 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do

konfliktu interesów może być dokument opracowany przez grupę ekspertów z państw członkowskich, koordynowany i wdrażany przez dział D.2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom pn. „Identyfikowanie przypadków konfliktu interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla kierowników”. W związku z identyfikowalnym ryzykiem wystąpienia konfliktu interesów oraz w celu przeciwdziałania konfliktowi interesów instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane zostały do wprowadzenia i przestrzegania polityki w zakresie przeciwdziałania konfliktowi interesu, jak również prowadzenia efektywnych działań mających na celu zapobieganie mu i jego wykrywanie. Polityka ta powinna opierać się w szczególności na przyjęciu i propagowaniu wśród pracowników wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych najwyższych standardów etycznych, na składaniu przez pracowników instytucji wdrażających programy operacyjne oświadczeń o braku konfliktu interesu pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przy wykonywaniu swoich obowiązków, na cyklicznej kontroli tych oświadczeń, stosowaniu zasady „wielu par oczu”, weryfikowaniu i zatwierdzaniu zadań przez bezpośredniego przełożonego, zapewnieniu odpowiedniego podziału zadań w instytucji oraz uświadamianiu pracownikom kwestii związanych z występowaniem konfliktu interesu, w tym wagi składanych przez nich oświadczeń.

Główne procesy narażone na wystąpienie konfliktu interesów w ramach programów operacyjnych zidentyfikowane w ramach funkcjonowania instytucji zarządzającej, pośredniczącej to m.in.:

- przeprowadzanie zamówień publicznych,
- wybór partnerów do dofinansowania,
- rozpatrywanie środków odwoławczych,
- prowadzenie kontroli,
- wydawanie decyzji administracyjnych o zwrocie środków.

Najczęstsze sposoby służące wykrywaniu przypadków występowania zjawiska konfliktu interesów to: doniesienia i zażalenia, porównanie adresów dostawców/beneficjentów z adresami pracowników poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania środków UE.

Na postawie art. 141 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nielegalne działania stanowiące podstawę do wykluczenia z udziału w procedurach udzielania zamówień stosownie do art. 106 rozporządzenia finansowego nr 966/2012 są to wszelkie działania szkodzące interesom finansowym UE, a w szczególności:

wydatków finansowanych przez UE w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Bruksela, 19.12.2013 r. C(2013) 9527 final.

- a) przypadki nadużyć finansowych, o których mowa w art. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, ustanowionej aktem Rady z 26 lipca 1995 r.⁴⁰¹,
- b) przypadki korupcji, o których mowa w art. 3 Konwencji w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, ustanowionej aktem Rady z 26 maja 1997 r.⁴⁰²,
- c) przypadki udziału w organizacji przestępczej określone w art. 2 decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW⁴⁰³.
- d) przypadki prania pieniędzy określone w art. 1 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁴⁰⁴,
- e) przypadki przestępstw terrorystycznych, przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną oraz przypadki podżegania, pomocnictwa, współsprawstwa lub usiłowania popełnienia takich przestępstw jak określono w art. 1, 3 i 4 decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW⁴⁰⁵.

Domniemanie konfliktu interesów istnieje również wtedy, gdy występują następujące okoliczności:

- przyznanie sobie lub innym nieuzasadnionych – bezpośrednich lub pośrednich – korzyści,
- odmowa przyznania beneficjentowi praw lub korzyści, do których jest on uprawniony,
- wykonanie czynności niewłaściwej lub stanowiącej nadużycie lub zaniechanie wykonania czynności, które są nakazane, i inne działania mogące spowodować konflikt interesów to działania, które mogą zagrozić bezstronności i obiektywnemu wykonywaniu przez daną osobę jej obowiązków, takich jak udział w komisji oceniającej w procedurze udzielania zamówień publicznych lub dotacji, jeśli osoba ta może bezpośrednio lub pośrednio czerpać korzyści finansowe z wyniku tych procedur.

Zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych obowiązek wyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osób, wobec których istnieją wątpliwości co do ich bezstronności, należy do zamawiającego. Art. 7 ust. 2 Prawa zamówień publicznych nakłada na zamawiających obowiązek przeprowadzania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania

⁴⁰¹ Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.

⁴⁰² Dz.U. C 195 z 25.06.1997, s. 1.

⁴⁰³ Dz.U. L 300 z 11.11.2008, s. 42.

⁴⁰⁴ Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.

⁴⁰⁵ Dz.U. L 164 z 22.06.2002, s. 3.

o udzielenie zamówienia publicznego przez osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

Mając na uwadze, że środki pochodzące z funduszy unijnych, aby mogły zostać uznane za kwalifikowalne, muszą być ponoszone z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji, efektywności, jawności, przejrzystości oraz równego traktowania wykonawców, wnioskodawca/beneficjent nie może dokonać zakupu towarów lub usług od podmiotów powiązanych z nim osobowo lub kapitałowo, ponieważ stanowi to wystąpienie konfliktu interesów.

Jeżeli w toku udzielania zamówienia stwierdzone zostaną powiązania, które budzą wątpliwości co do zachowania wymienionych zasad, oraz nie zostaną przedstawione wyjaśnienia jednoznacznie potwierdzające przestrzeganie powyższych zasad, wydatek zostanie uznany za niekwalifikowalny.

Podsumowując, należy stwierdzić, że konflikt interesów to zjawisko o trudnej do oszacowania skali, występujące tam, gdzie sfera publiczna styka się z prywatną, wymagające zdecydowanych działań legislacyjnych i regulacyjnych zmierzających do jego ograniczenia. Obowiązujące w tym zakresie akty prawne w niewielkim zakresie uwzględniają zjawisko konfliktu interesów związane z gospodarowaniem środkami UE⁴⁰⁶.

5.1.3. Korupcja

Zgodnie z międzynarodowymi instrumentami prawnymi korupcję definiuje się jako nadużycie władzy dla korzyści osobistej. W prawodawstwie polskim definicja korupcji określona została w przepisach ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁴⁰⁷. Jest to więc czyn:

- a) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- b) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści,

⁴⁰⁶ Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o służbie cywilnej, ustawa o pracownikach urzędów państwowych, ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawa Prawo zamówień publicznych, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, samorządowe ustawy ustrojowe, ustawa o służbie zagranicznej oraz ustawa o pracownikach samorządowych.

⁴⁰⁷ Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1310).

dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

- c) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- d) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Należy zauważyć, że nie jest to jedyna definicja korupcji w prawie polskim i europejskim. Zasadniczo przez korupcję należy rozumieć oferowanie, dawanie lub przyjmowanie dowolnych korzyści wartościowych bądź zabieganie o takie korzyści, bezpośrednio lub pośrednio, w celu wywarcia niestosownego wpływu na działania innej strony⁴⁰⁸.

W rozumieniu art. 2 cywilnoprawnej Konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu 4 listopada 1999 r. korupcją jest żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiejkolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku, lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę⁴⁰⁹.

Z kolei prawnokarna Konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 27 stycznia 1999 r. nakłada na strony konwencji obowiązek przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, koniecznych do uznania przez prawo wewnętrzne za

⁴⁰⁸ Płoskonka J., *Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji*, Służba Cywilna, 2003, s. 5–6.

⁴⁰⁹ Cywilnoprawna konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443).

przestępstwa zachowań związanych z przekupstwem czynnym lub biernym, jeśli dotyczą one:

- krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych,
- funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych,
- członków krajowych i zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą,
- członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych,
- sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych⁴¹⁰.

Ponadto pod pojęciem korupcji rozumie się także handel wpływami, przestępstwa w sektorze prywatnym, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw korupcyjnych oraz przestępstwa księgowe. Przestępstwa dotyczące korupcji spenalizowane zostały w Kodeksie karnym. Zalicza się do nich:

- łapownictwo bierne, czyli sprzedajność w związku z pełnieniem funkcji publicznych (art. 228 Kodeksu karnego);
- łapownictwo czynne, czyli przekupstwo (art. 229 Kodeksu karnego);
- płatna protekcja, czyli podjęcie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą z powołaniem się na wpływy w instytucjach państwowych, samorządowych itp. oraz korzystanie z takiego pośrednictwa (art. 230 i 230a Kodeksu karnego);
- przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 231 § 2 Kodeksu karnego);
- przekupstwo i sprzedajność w kontekście wyborczym, czyli głosowanie w określony sposób w zamian za korzyść majątkową lub osobistą lub żądanie albo udzielenie takiej korzyści (art. 250a Kodeksu karnego);
- poświadczenie nieprawdy w dokumencie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (art. 271 § 3 Kodeksu karnego);
- nadużycie zaufania/niegospodarność – wyrządzenie szkody musi nastąpić przez nadużycie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, podmiotem działania może być tylko osoba zobowiązana na podstawie przepisu, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą innego podmiotu (art. 296 Kodeksu karnego);
- korupcja gospodarcza – żądanie lub przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnica za nadużycie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku przez osobę pełniącą funkcję kierowniczą w jednostce organizacyjnej

⁴¹⁰ Prawnokarna Konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249).

- wykonującej działalność gospodarczą lub pozostającą z nią w stosunku pracy, umowy-zlecenia lub umowy o dzieło (art. 296a Kodeksu karnego);
- pranie pieniędzy – wprowadzanie do obiegu finansowego środków pochodzących z działalności przestępczej, którego celem jest ukrycie nielegalnego pochodzenia zgromadzonych pieniędzy, korupcja jest przestępstwem źródłowym odnośnie do prania pieniędzy, czyli wszystkie środki uzyskane w jej wyniku są „brudnymi pieniędzmi” (art. 299 Kodeksu karnego);
 - przestępstwa korupcyjne w kontekście niewypłacalności i upadłości – przyjmowanie lub udzielanie korzyści majątkowej w zamian za działanie na szkodę wierzycieli (art. 302 § 2 i § 3 Kodeksu karnego);
 - udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, jak również działanie w porozumieniu z inną osobą lub instytucją, na rzecz której przetarg jest dokonywany (art. 305 § 1 Kodeksu karnego).

Zgodnie z raportem CBA o przewidywanych zagrożeniach korupcyjnych⁴¹¹ ryzyka wystąpienia korupcji należy się spodziewać tam, gdzie zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność oraz gdzie wydatkowane są znaczne środki publiczne, a więc przy realizacji dużych projektów. Raport wskazuje, że jednym z obszarów najbardziej zagrożonych korupcją jest obszar wydatkowania funduszy unijnych, w którym korupcja może wystąpić praktycznie na każdym etapie wdrażania programów operacyjnych. Szczególnie istotne pozostaje zagrożenie korupcją w ramach wydatkowania środków przez samorządy zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi. Przykłady działań korupcyjnych dotyczą głównie beneficjentów środków unijnych i są to:

- zawyżanie wartości faktur,
- fałszowanie dokumentów,
- nieprzestrzeganie procedur przetargowych, zaniżanie wartości przedmiotu zamówienia lub dzielenie zamówienia na części,
- nieprawidłowe kwalifikowanie kosztów przez beneficjentów w zakresie realizacji projektu,
- wydatkowanie środków na inne cele niż określone w dokumentacji aplikacyjnej.

Korupcję można podzielić na dwa rodzaje:

- 1) korupcję bierną, polegającą na przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowych czy osobistych lub ich obietnic,

⁴¹¹ Raport CBA *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2016, s. 78–79.

- 2) korupcję czynną, polegającą na udzieleniu osobie będącej funkcjonariuszem publicznym korzyści majątkowej czy osobistej lub jej obietnicy.

W związku z identyfikowalnym ryzykiem wystąpienia przejawów korupcji wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych są zobowiązane do podjęcia skutecznych działań mających na celu zapobieganie jej wystąpieniu. W tym w szczególności do realizowania polityki przeciwdziałania przejawom korupcji, posiadania mechanizmów umożliwiających sygnalizowanie o wystąpieniu nieprawidłowości i nadużyć finansowych, procedur w zakresie właściwego postępowania pracownika w sytuacji otrzymania propozycji korupcyjnej. W sytuacji, gdy pracownik instytucji zaangażowanych w proces zarządzania środkami UE stwierdza podejrzenie korupcji, zobowiązany jest do:

- zdecydowanej odmowy przyjęcia propozycji korupcyjnej,
- jeżeli jest to możliwe, dokonania, zgodnie z art. 243 § 1 Kodeksu postępowania karnego, tzw. obywatelskiego zatrzymania sprawcy przestępstwa, np. przy pomocy służby ochrony, uwzględniając jednocześnie bezpieczeństwo własne i swojego otoczenia,
- równoczesnego poinformowania wnioskodawcy/beneficjenta, że dopuścił się do popełnienia przestępstwa korupcji,
- niezwłocznego zgłoszenia informacji o zaistniałej sytuacji bezpośredniemu przełożonemu lub innej osobie z kierownictwa oraz zawiadomienie właściwych organów ścigania, np. CBA, policji (art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego),
- opisanie zdarzenia w notatce służbowej,
- współpracy z organami ścigania w celu wyjaśnienia okoliczności zdarzenia.

Z uwagi na niebezpieczeństwo pomówienia przez osobę wykonującą powyższe czynności pracownik instytucji powinien wykonywać te czynności w obecności osoby trzeciej. Pracownicy instytucji winni w kontaktach z wnioskodawcą/beneficjentem zachowywać należyty profesjonalizm, bezstronność i zawodowy sceptycyzm, w sposób niedający podstaw do uznania zachowania korupcyjnego. Celem przeciwdziałania potencjalnym zjawiskom korupcyjnym instytucje wdrażające programy operacyjne dokładnie określają zakres zadań i obowiązków pracowników, aby uniknąć dowolności w sposobie procedowania. Niepowiadomienie organów ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu przez pracowników instytucji wdrażających programy operacyjne należy uznać za niedopełnienie obowiązku, tj. czyn z art. 231 Kodeksu karnego.

Przeciwdziałanie korupcji koncentruje się głównie na jej zwalczaniu przy pomocy organów śledczych ścigania oraz poprzez indywidualne czynności poszczególnych urzędów lub podmiotów z sektora organizacji pozarządowych, jak również poprzez realizację Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na

lata 2014–2019. Zadaniem tego programu jest zapewnienie spójnego i zintegrowanego przeciwdziałania korupcji przez wszystkie główne urzędy w państwie.

Obowiązkowym elementem systemu przeciwdziałania korupcji w ramach wdrażania programów operacyjnych jest opracowanie:

- procedur polityki przeciwdziałania przejawom korupcji,
- mechanizmów umożliwiających anonimowe poinformowanie o wystąpieniu takich działań w danej instytucji.

W 2014 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji (zwanego dalej RPPK) na lata 2014-2019⁴¹², którego głównym celem jest zwalczanie korupcji w Polsce przez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i administracji publicznej.

W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji zdiagnozowano obszary najbardziej zagrożone korupcją, tj. m.in.:

- przeprowadzanie przetargów na budowę dróg, autostrad, linii kolejowych, oczyszczalni ścieków, kanalizacji i wodociągów oraz na inne roboty budowlane,
- zamówienia na zakup sprzętu i aparatury,
- działalność lobbingsową prowadzoną niezgodnie z prawem.

Zgodnie z RPPK korupcja obejmuje również wykorzystywanie środków unijnych we wszystkich fazach i etapach wdrażania programów operacyjnych (od naboru, przez realizację, po kontrolę wykonania). Korupcja może dotyczyć zarówno beneficjentów programów operacyjnych, jak i pracowników instytucji związanych z zarządzaniem środkami unijnymi. Korupcja, według RPPK, może wystąpić też wśród urzędników administracji państwowej i samorządowej. Zachowania korupcyjne mogą wynikać m.in.: z niejasności procedur, nieprawidłowości w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych, przyspieszania załatwienia spraw czy wydawania decyzji niekorzystnych dla interesu społecznego.

W dokumencie RPPK wskazano szczegółowo sposoby i metody działania podejmowane w celu zwalczania korupcji na różnych płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego. Program wdrażany jest przez międzyresortowy zespół powołany przez premiera. Przewodniczącym zespołu jest minister spraw wewnętrznych, a wiceprzewodniczącym szef CBA. W ramach zespołu działalność prowadziły grupy robocze do spraw poszczególnych zadań.

W realizacji RPPK biorą udział wszystkie resorty i urzędy centralne. W każdym z resortów i urzędzie centralnym powoływani są koordynatorzy realizacji RPPK.

⁴¹² Uchwała nr 37 Rady Ministrów z 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji (M.P. z 2014 r., poz. 299).

W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, aktualnie (od 27 listopada 2013 r.) w Ministerstwie Rozwoju, koordynacja poszczególnych programów operacyjnych przypisana została do zadań Departamentu Kontroli (DK), IZ tymi programami są aktywnymi uczestnikami spotkań, które organizuje DK.

5.1.4. Falszowanie dokumentów

Do przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zaliczyć można zarówno fałszerstwo materialne, jak i fałszerstwo intelektualne. Opisywane przestępstwo może więc mieć dwie postacie, tj. przerabiania albo podrabiania dokumentacji. Art. 270 § 1 Kodeksu karnego stanowi, że kto w celu użycia za autentyczny podrabia lub przerabia dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Podrobienie dokumentu polega na sporządzeniu dokumentu na nowo wraz ze stworzeniem pozoru, że dany dokument jest autentyczny⁴¹³. Najbardziej popularnym przykładem sfalszowania dokumentu jest złożenie podpisu przez osobę nieupoważnioną na dokumencie. Podrobienie podpisu innej osoby, nawet za jej zgodą, wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 270 Kodeksu karnego. Przerobienie dokumentu oznacza dokonanie zmian w tekście już istniejącego dokumentu i uczynienie go w ten sposób nieprawdziwym. Jako przykład tego typu przestępstwa można wskazać wszelkiego rodzaju dopiski lub usuwanie fragmentów tekstu, wywabianie, wymazywanie, przekreślanie, itp. podrobienie lub przerobienie dokumentu nie odnosi się do dokumentu jako całości. Fałszerstwo może odnosić się także do fragmentu dokumentu. Przy ocenie czynu nie ma też znaczenia, w jaki sposób fałszerstwo zostało dokonane, jaki był poziom fałszerstwa czy umiejętności fałszującego. Znaczenie ma jedynie sam fakt sfalszowania dokumentu. Użycie sfalszowanego dokumentu jest rozumiane np. jako jego przedłożenie w celu zrealizowania na jego podstawie świadczenia (wypłaty środków), przeniesienia własności, przedstawienie organowi prowadzącemu postępowanie dowodowe, przedłożenie w czasie kontroli czy też inne wprowadzenie do obrotu gospodarczego.

Z dokonaniem czynu w formie podrobienia czy przerobienia dokumentu mamy głównie do czynienia wtedy, gdy podjęto działania mające na celu upozorowanie autentyczności danego dokumentu. Karalne jest jednak tylko takie sfalszowanie dokumentu, które polega na jego wykorzystaniu jako przedmiotu o znaczeniu

⁴¹³ Zapotoczny G., *Falszerstwa dokumentów i nowoczesne zabezpieczenia przed nimi*, Studia Iuridica, 2006, nr 46, s. 327–336; Schneider K., *Falszowanie dokumentów księgowych w aspekcie połączeń jednostek*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, 2005, nr 28, s. 200–206.

prawnym, a więc przedstawienie dokumentu jako autentycznego i mającego znaczenie prawne.

Zgodnie z art. 271 Kodeksu karnego fałszerstwo intelektualne to urzędowe poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu. Przestępstwo intelektualne może być popełnione jedynie przez osobę mającą prawny status funkcjonariusza publicznego albo też szczególny tytuł prawny (upoważnienie) do wystawiania dokumentów określonego rodzaju.

Poświadczenie nieprawdy nie jest przestępstwem przeciwko autentyczności dokumentu, lecz stwierdzeniem faktów czy okoliczności niezgodnych z prawdą. Warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za fałszerstwo intelektualne jest wykazanie, że osoba poświadczająca nieprawdę miała świadomość faktu poświadczania nieprawdy. Popełnienie błędu, nawet rażącego, nie daje podstaw do ukarania na podstawie art. 271 Kodeksu karnego. Działanie takie może skutkować odpowiedzialnością karną z tytułu niedopełnienia obowiązków (art. 231 Kodeksu karnego) lub odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracowniczych. Poświadczenie nieprawdy może polegać m.in. na potwierdzeniu okoliczności, które nie miały miejsca, na ich przeinaczeniu albo zatajeniu. Instytucje uczestniczące we wdrażaniu programów operacyjnych w latach 2014–2020 są zobowiązane do podejmowania skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie i wykrywanie sfałszowanych dokumentów, w tym w szczególności do przeprowadzania szkoleń z identyfikacji podrobionych dokumentów. Pracownicy instytucji zarządzających i pośredniczących weryfikujący zgodnie ze swoimi obowiązkami służbowymi dokumentację pochodzącą od innych podmiotów zobowiązani są do zapoznania się z treścią dokumentu opracowanego przez grupę ekspertów z państw członkowskich koordynowaną przez dział D-2 OLAF – Zapobieganie Nadużyciom pn. „Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych. Praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających”.

5.2. Przesłanki występowania nadużyć finansowych dotyczących środków UE

5.2.1. Rodzaje występujących nadużyć finansowych

Kolejne perspektywy wdrażania środków unijnych wskazują, że nawet najlepiej opracowane procedury kontroli nie wyeliminują ryzyka występowania nieprawidłowości. Potwierdzają to dane publikowane przez Ministerstwo Finansów pełniące

funkcję instytucji płatniczej w zakresie środków z budżetu Unii Europejskiej⁴¹⁴. Kwota stwierdzonych nieprawidłowości stanowiła poniżej 2% łącznej kwoty wydatkowanych środków UE w Polsce. Niewielki wskaźnik wykrytych nieprawidłowości informuje o pozytywnej ocenie funkcjonującego systemu kontroli środków UE i zarządzania nimi.

Największa ilość zgłoszonych do Komisji Europejskiej nieprawidłowości dotyczyła wydatkowania środków w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Z punktu widzenia instytucji zaangażowanych w system zarządzania funduszami strukturalnymi i ich kontroli najistotniejsze jest, czy nieprawidłowość została wykryta przed wypłatą środków beneficjentowi czy też po dokonaniu tej wypłaty. Oczywiście kryterium tego nie można odnieść do projektów, w przypadku których system wypłaty dotacji unijnych polega na rozliczaniu przekazanych uprzednio beneficjentowi zaliczek. Ponad 80% stwierdzonych nieprawidłowości wykrytych zostało przed dokonaniem ich płatności. W zminimalizowaniu ryzyka nieprawidłowego wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pomocne może się okazać przeanalizowanie typów nieprawidłowości, które odzwierciedlają najczęściej naruszane przepisy prawa. Najczęściej występującą nieprawidłowością (rys. 32) było naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, a w szczególności dotyczących:

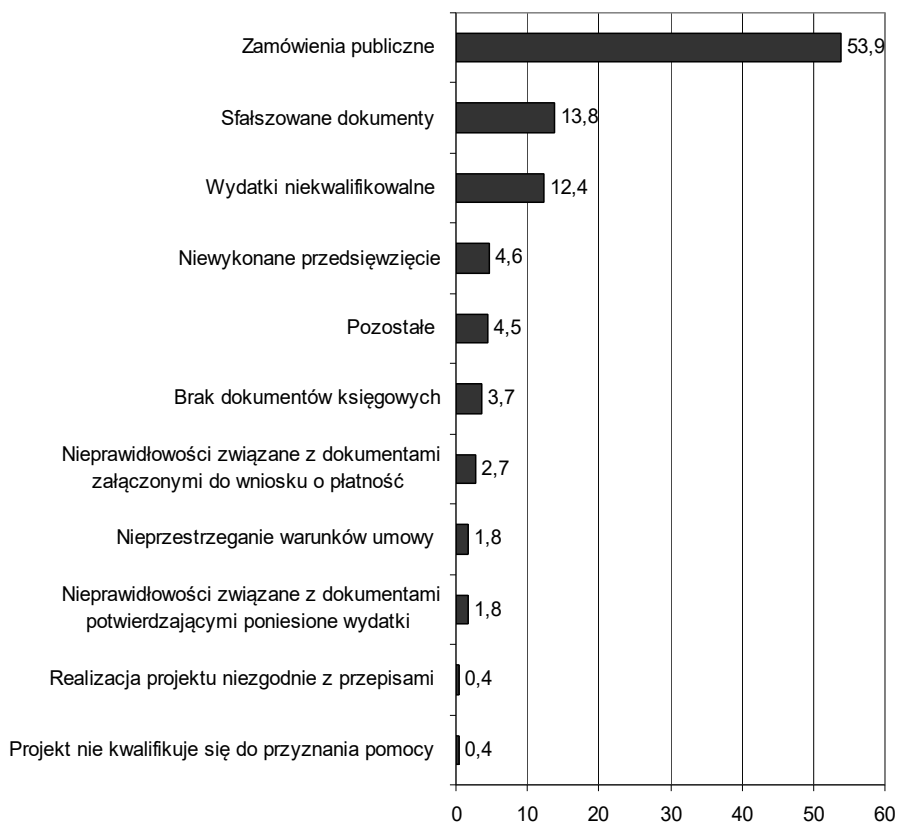
- zasad konkurencji i upowszechniania informacji o zamówieniu,
- działań związanych z przygotowaniem dokumentacji (np. brak dokumentacji projektowej w chwili zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu publicznym, nieprzekazanie oferentom robót Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w terminie określonym w ustawie),
- wyboru najkorzystniejszej oferty.

Stwierdzanym nadużyciem finansowym było fałszowanie dokumentów – działanie takie występuje w odniesieniu do wniosków o dofinansowanie projektu,

⁴¹⁴ Raporty z monitoringu i kontroli środków Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007–2016. Sprawozdania z monitoringu środków z budżetu Unii Europejskiej wskazują, że w okresie od 2007 r. do końca 2016 r. wykrytych zostało 613 przypadków nieprawidłowości w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, podlegających równocześnie obowiązkowi raportowania do Komisji Europejskiej. Państwo członkowskie ma obowiązek informowania Komisję Europejską, jeżeli nieprawidłowości przekraczają określone progi kwotowe, tj. do 31 grudnia 2005 r. obowiązywał próg 4000 euro, a w poprzedniej i bieżącej perspektywie finansowej kwota – 10 000 euro⁴¹⁴. W latach 2007–2016 do Komisji Europejskiej zgłoszonych zostało 497 nieprawidłowości określających nieprawidłowe wydatkowanie środków z budżetu UE na łączną kwotę 39 mln euro.

w przypadku których beneficjenci przedstawiają nieprawdziwe dane lub załączają podrobione dokumenty uzupełniające (różnego typu oświadczenia, zaświadczenia). Działania takie potraktowane zostały jako podejrzenie popełnienia oszustwa na szkodę budżetu UE. Wydatki niekwalifikowalne – najczęściej wykrywane są przypadki finansowania przez beneficjentów działań, które nie są związane z realizacją przedsięwzięcia oraz nie zostały określone w umowie o dofinansowanie. W przypadku stwierdzenia tego typu nieprawidłowości beneficjenci nie mogą liczyć na refundację wydatków ze środków unijnych. Natomiast w sytuacji ostatecznego dokonania wszystkich płatności na rzecz beneficjenta podejmowane są czynności mające na celu egzekucję nieprawidłowo sfinansowanych działań.

Rysunek 32. Rodzaje zgłoszonych do Komisji Europejskiej nieprawidłowości dotyczących środków UE (w %)



Źródło: Dane Ministerstwa Finansów, Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE (raporty i opracowania 2016).

Występującą nieprawidłowością była także niepełna realizacja niektórych działań w ramach projektu, np. zakupu produktów lub wykonaniu robót. Sytuacja taka może zaistnieć, jeżeli wskaźniki produktu określone we wniosku o dofinansowanie projektu i sprawozdaniach z realizacji projektu nie są zgodne z rzeczywistością wykonanymi robotami lub dostarczonymi usługami. Takie przypadki traktowane są jako potwierdzenie przez beneficjenta nieprawdziwych informacji i w konsekwencji uznawane za działania mające na celu wyłudzenie dotacji, a więc popełnienie przestępstwa.

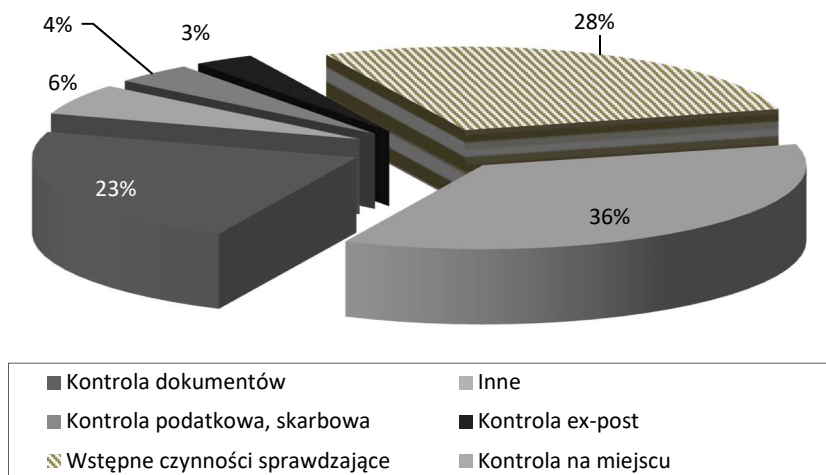
W procesie realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE można wskazać następujące przyczyny powstawania nieprawidłowości:

- nieznamość przepisów prawnych, a w szczególności przepisów prawa zamówień publicznych oraz dokumentów dotyczących wdrażania programu operacyjnego,
- nieprzestrzeganie przez beneficjentów zasad określonych w umowie o dofinansowanie projektu,
- zmienność przepisów prawa,
- nierzetelność lub niedokładność przedkładanych przez beneficjenta dokumentów, sporządzanie na ostatnią chwilę sprawozdań z realizacji projektu oraz wniosków o płatność (brak dokumentacji, błędy rachunkowe).

Dane zgromadzone przez Ministerstwo Finansów pełniącego funkcję instytucji płatniczej środków UE (rys. 33) potwierdzają, że najbardziej skutecznymi sposobami wykrywania nieprawidłowości w gospodarowaniu funduszami unijnymi są: kontrola na miejscu oraz wstępne czynności sprawdzające, tj. weryfikacja wniosków o dofinansowanie projektu oraz wniosków o płatność. Materiał empiryczny potwierdza, że ponad 80% przypadków niewłaściwego wydatkowania środków unijnych jest wykrywanych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu programów operacyjnych, tj. instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące oraz instytucje wdrażające. System kontrolny państwa jest mało skuteczny w tym zakresie, organy kontroli państwa (kontrola skarbową, NIK, RIO, prezes Urzędu Zamówień Publicznych) wykrywają zaledwie 4% nieprawidłowości.

Wykrycie nieprawidłowości przez instytucje kontrolujące powoduje zastosowanie sankcji określonych w przepisach prawa oraz umowie o dofinansowanie projektu (np. zwrot dotychczas otrzymanych środków, wykluczenie z otrzymania dofinansowania). Ponadto państwo członkowskie jest zobowiązane do poinformowania Komisji Europejskiej o występowaniu nieprawidłowości w realizacji projektu oraz podmiotach, których działania doprowadziły do niewłaściwego wydatkowania środków unijnych.

Rysunek 33. Metody wykrywania nieprawidłowości w wykorzystaniu środków z budżetu UE (w %)



Źródło: Dane Ministerstwa Finansów, Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE (raporty i opracowania 2016).

Ze względu na fakt, że tego typu nieprawidłowość stanowi przestępstwo, stosowane jest także odwołanie się do polskich przepisów prawa karnego. Mimo że Kodeks karny nie wskazuje bezpośrednio, jakie działania stanowią przestępstwo na szkodę unijnego budżetu, dotychczasowe doświadczenia organów ścigania, tj. policji i prokuratury, wskazują, że najczęściej naruszane są przepisy Kodeksu karnego dotyczące:

- przedkładania podrobionego, przerobionego, poświadczającego nieprawdę albo nierzetelnego dokumentu albo nierzetelnego, pisemnego oświadczenia dotyczącego okoliczności o istotnym znaczeniu w celu uzyskania dotacji (także subwencji, pożyczki) od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi (art. 297 § 1) – przestępstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat;
- podrabiania lub przerabiania dokumentu, lub używania takiego dokumentu jako autentycznego – przestępstwo to zagrożone jest karą grzywny oraz karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat;
- doprowadzenia innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wykorzystania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego

działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej – przestępstwo to zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat.

W praktyce najczęściej popełnianym nadużyciem finansowym jest naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz fałszowanie dokumentów lub składanie oświadczeń niezgodnych z prawdą. Źródłem oszustw finansowych mogą być nie tylko działania beneficjentów, ale również osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu programu operacyjnego. Jako nadużycia finansowe mogą być uznawane także takie działania jak: podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu, który nie spełnia wymogów formalnoprawnych, niedokładne przeprowadzenie wymaganej weryfikacji wniosku o dofinansowanie projektu lub wniosku o płatność, dokonanie płatności pomimo niezrealizowania przez beneficjenta kolejnego etapu przedsięwzięcia. Informacje o wszelkich podejrzeniach nadużyć przekazywane powinny być policji oraz do prokuratury i wówczas stają się przedmiotem postępowań prowadzonych przez właściwe organy ścigania⁴¹⁵.

W przypadku wykrycia nieprawidłowości, w tym w szczególności oszustwa finansowego, beneficjenci muszą się liczyć z nałożeniem sankcji. Oczywiście dotkliwość i rodzaj kary są uzależnione od wagi nieprawidłowości oraz jej skutków dla dalszej realizacji projektu. Doświadczenia związane z wykrywaniem nieprawidłowości w wykorzystaniu środków wspólnotowych wskazują następujące rodzaje sankcji stosowanych wobec beneficjentów niewłaściwie wydatkujących środki unijne, tj.:

- kara pozbawienia wolności – jest stosowana w przypadku udowodnienia beneficjentowi naruszenia przepisów Kodeksu karnego. W zależności od kwalifikacji czynu beneficjent może zostać skazany na karę pozbawienia wolności w zawieszeniu (np. art. 270, art. 280 oraz art. 297 Kodeksu karnego);
- zwrot wszystkich środków dofinansowania – sankcja ta jest stosowana w przypadku niezrealizowania przedsięwzięcia zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu i zależy od rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości; np. jeżeli instytucje kontrolne wykryją, że beneficjent złożył fałszywe dokumenty, które były podstawą przyznania dofinansowania, wówczas z pewnością będzie musiał zwrócić całą wysokość otrzymanego dotychczas dofinansowania wraz z odsetkami. Całkowity zwrot środków jest najczęściej orzekany w przypadku skazania beneficjenta za przestępstwo (nadużycie finansowe) naruszające interesy finansowe Wspólnoty Europejskiej;
- wykluczenie z możliwości otrzymania dofinansowania przyszłości – sytuacja taka występuje w przypadku wykorzystania przez beneficjenta środków

⁴¹⁵ Czerwiński K., *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005; Grochowski H. (red.), *Praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Instytut Rachunkowości i Podatków, Warszawa 2004, s. 121–124.

niezgodnie z przeznaczeniem i tym samym niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowego projektu. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych beneficjent nie będzie mógł otrzymać dofinansowania ze środków unijnych przez okres 3 lat;

- zwrot części zrefundowanych środków w związku z uznaniem niektórych wydatków za nieprawidłowe – sankcja ta jest stosowana zarówno w odniesieniu do projektów już zakończonych, jak i będących w trakcie realizacji. W związku z wykryciem nieprawidłowości w działaniach już zrefundowanych ze środków unijnych beneficjent jest zobowiązany do ich zwrotu, a w przypadku odmowy przez beneficjenta instytucja wypłacająca środki jest zobligowana do zastosowania innego rodzaju sankcji, tj. potrącenia środków z kolejnej transzy refundacji (projekt w trakcie realizacji) lub wszczęcia postępowania windykacyjnego (projekt zakończony);
- odmowa refundacji wydatków uznanych za nieprawidłowe – takie działanie występuje, gdy nieprawidłowość zostanie wykryta w odniesieniu do wydatków beneficjenta, które nie zostały mu dotychczas zrefundowane;
- korekta środków uznanych za nieprawidłowe z kolejnej transzy refundacji – dotyczy przypadku, gdy projekt jest w trakcie realizacji i beneficjent nie dokonał jego rozliczenia. Wówczas można oczekiwać, że określone przez instytucję kontrolną nieprawidłowo wykorzystane środki zostaną beneficjentowi potrącone z kolejnej transzy refundacji;
- naprawienie szkody – sankcja ta polega na konieczności ponownego przeprowadzenia działań, które zostały uznane za nieprawidłowe i nie mają istotnych konsekwencji finansowych dla realizacji projektu. Z taką sytuacją możemy się spotkać, jeżeli został popełniony błąd przy składaniu wniosku o płatność lub w trakcie procedur przetargowych.

Przedstawione sankcje najczęściej nie występują pojedynczo, ale są stosowane jednocześnie, np. zwrot całego dofinansowania oraz wykluczenie z możliwości otrzymania środków unijnych w przyszłości.

Konsekwencje wykrycia nieprawidłowości dotyczą nie tylko beneficjenta, lecz także państwa członkowskiego. Komisja Europejska może zażądać od państwa członkowskiego zwrotu środków unijnych, które zostały nieprawidłowo wykorzystane w ramach poszczególnych programów operacyjnych lub inicjatyw wspólnotowych. Decyzja KE o zwrocie środków może być spowodowana dużą liczbą wykrywanych nieprawidłowości lub brakiem dostatecznych działań ze strony państwa członkowskiego w celu odzyskania od beneficjenta niewłaściwie wydatkowanych kwot⁴¹⁶.

⁴¹⁶ Piaszczyk A., *System zarządzania i kontroli środków z funduszy wspólnotowych. Rachunkowość*, „Audytor”, 2006, nr 3.

5.2.3. Zasady postępowania pracowników instytucji zarządzających środkami UE

Szczególne miejsce w procesie zapobiegania nadużyciom finansowym zajmuje etyka. Najważniejszym dokumentem regulującym podstawowe wymagania etyczne wobec urzędników jest Kodeks Etyki Służby Cywilnej. Zawiera on zasady dotyczące pełnienia służby, sposobu wykonywania obowiązków oraz konstytucyjnych powinności. Zgodnie z jego postanowieniami urzędnicy instytucji realizujących określone zadania w ramach programów operacyjnych zobowiązani zostali ustawowo do przestrzegania zasad etyki korpusu służby cywilnej, czyli powinni działać praworządnie, traktować odbiorców swoich usług bezstronnie, pracować rzetelnie i profesjonalnie. Winni zachować lojalność wobec urzędu i zwierzchników, odmawiać wykonywania poleceń sprzecznych z prawem oraz powiadamiać przełożonych o takich przypadkach. Powinni jednakowo traktować wszystkich uczestników postępowań administracyjnych i odcinać się od jakichkolwiek wpływów i nacisków. Nie mogą żądać i przyjmować jakichkolwiek korzyści majątkowych bądź osobistych. Kodeks podkreśla też, że członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji i wiedzy zawodowej oraz o dobre stosunki międzyludzkie, a także jest życzliwy ludziom i przestrzega zasad poprawnego zachowania. Podkreśla wagę wykonywanych zadań na rzecz państwa oraz służebną rolę administracji.

Zarządzenie nr 70 prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej⁴¹⁷ ustala ogólne standardy wykonywania funkcji urzędniczych przez członka służby cywilnej. Dokument ten zawiera postanowienia istotne z punktu widzenia ograniczania wystąpienia ryzyka konfliktu. W rozdziale pierwszym zamieszczony został katalog zasad służby cywilnej, do których przestrzegania zobowiązują się wszyscy funkcjonariusze, podpisując się pod ich treścią w chwili objęcia funkcji publicznej. Zasady te bezpośrednio określają postępowania urzędników i instytucji uniemożliwiające powstanie konfliktu interesów. Szczególnie istotne w zarządzeniu są zasady: legalizmu, bezinteresowności, jawności i przejrzystości, profesjonalizmu, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, otwartości i konkurencyjności naboru na stanowiska w administracji publicznej oraz na postulat pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Urzędnik, który podejmuje decyzję w sytuacji konfliktu interesów, kieruje się nie dobrem publicznym, ale innymi

⁴¹⁷ Zarządzenie prezesa Rady Ministrów nr 70 z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, wydane na podstawie art. 15 ust. 10 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1345 ze zm.).

względami – prywatnymi, rodzinnymi czy określonych grup – będzie łamać te zasady, tym samym będzie więc postępować interesownie, nieprzejrzysto i nieprofesjonalnie.

Urzędnicy, realizując zasadę jawności i przejrzystości, mają obowiązek udzielania informacji o wynikach swojej pracy oraz o podejmowanych decyzjach. Rozstrzygnięcia mają być jednoznaczne, jasno i należyście uzasadnione, zrozumiałe dla zainteresowanych. Są to istotne wskazówki z punktu widzenia ograniczania konfliktu interesów.

Jawność i przejrzystość trybu podejmowania decyzji są najlepszym gwarantem, że decyzje te będą realizować interes publiczny, nie zaś inne, sprzeczne z nim dążenia. Ponadto tylko wtedy rozstrzygnięcia mogą być poddane kontroli społecznej (a nie jedynie wewnętrznej czy politycznej) i stają się rzeczywiście rozliczalne. Zgodnie z zasadą profesjonalizmu urzędnicy są zobowiązani znać zasady służby cywilnej i zasady etyki, a także stosować je w praktyce oraz doskonalić wiedzę z tego zakresu. Nieprzestrzeganie tych zasad jest podstawą do wszczęcia postępowań dyscyplinarnych wówczas, gdy urzędnicy nie wykonują właściwie swoich obowiązków lub przekroczą swoje kompetencje. W ustawie o służbie cywilnej przedstawiono sześć zasad etyki korpusu służby cywilnej: godnego zachowania, służby publicznej, lojalności, neutralności politycznej, bezstronności, rzetelności⁴¹⁸. Dwie z nich są istotne – zasada neutralności politycznej i zasada bezstronności. Pierwsza z nich oznacza między innymi zakaz manifestowania swoich poglądów politycznych i podejmowania działań wspierających konkretne inicjatywy o takim charakterze, a także dbanie o przejrzystość relacji z osobami pełniącymi publiczne funkcje o charakterze politycznym. Przestrzeganie tej zasady chroni urzędników przed upolitycznieniem i konfliktem interesów, które mogą z tego wyniknąć.

W procesie ograniczania korupcji istotna pozostaje zasada bezstronności, odwołująca się wprost do pojęcia konfliktu interesów. Zasada ta oznacza nie tylko to, że urzędnicy nie mogą popadać w konflikt interesów, ale również naruszeniem tej reguły jest już samo dopuszczenie podejrzenia, że wykonując swoje obowiązki, mogli popaść w konflikt między interesem prywatnym i publicznym.

Jednym z kluczowych dokumentów jest również Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, który został przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 roku. Wprowadzenie Kodeksu spowodowało podniesienie jakości administrowania w instytucjach unijnych. Kodeks pomaga obywatelom zrozumieć, jakich standardów administracji mogą oczekiwać od instytucji UE. Ma też zastosowanie jako przydatny przewodnik dla urzędników służby cywilnej w ich kontaktach ze społeczeństwem. Czyniąc zasadę dobrej administracji bardziej konkretną, Kodeks promuje najwyższe standardy administracji.

⁴¹⁸ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1345 ze zm.).

Kodeksy etyczne są ważnym elementem funkcjonowania każdego urzędu, ponieważ mają bezpośredni wpływ na zmniejszenie liczby przypadków korupcji, defraudacji oraz złych praktyk. Urzędnik powinien być osobą etyczną nie tylko ze względu na zobowiązanie się do przestrzegania kodeksu etycznego urzędu, ale przede wszystkim ze względu na wewnętrzne, głębokie poczucie reprezentowania instytucji o podstawowym znaczeniu dla społeczności. Pracownik korpusu służby cywilnej powinien wykonywać swoje obowiązki rzetelnie i bezstronnie, rozpatrywać sprawy petentów zgodnie z prawem i przewidzianą procedurą działania, dbać o terminowe, prawidłowe pod względem formalnym i merytorycznym wykonywanie zadań, racjonalnie gospodarować publicznymi środkami finansowymi, a w kontaktach z petentami powinien być taktowny, uprzejmy, życzliwy i dbać o rzetelną obsługę klienta. Istnienie kultury zwalczania nadużyć finansowych jest kluczowe zarówno w powstrzymywaniu potencjalnych oszustów, jak i w maksymalizowaniu zaangażowania kadr w zwalczanie nadużyć wewnątrz wszystkich instytucji w systemie realizacji programów operacyjnych w latach 2014–2020. Kultura taka może być budowana poprzez wdrażanie ogólnych mechanizmów i zachowań, takich jak:

- deklaracja celów – jednoznaczny przekaz, widoczny dla wszystkich obserwatorów wewnętrznych i zewnętrznych, że wszystkie instytucje w systemie realizacji poszczególnych programów operacyjnych w latach 2014–2020 dążą do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych,
- sygnał z samej góry – ustne lub pisemne komunikaty z najwyższego szczebla wszystkich instytucji w systemie realizacji programów operacyjnych w latach 2014–2020, że od personelu i beneficjentów oczekuje się najwyższych etycznych standardów zachowania,
- kodeks postępowania – przejrzysty kodeks etyki, do którego przestrzegania muszą zobowiązać się wszyscy pracownicy instytucji w systemie realizacji programów operacyjnych 2014–2020.

Do najważniejszych zasad i wartości, które wyznają pracownicy urzędów publicznych, w tym także instytucji zarządzających środkami UE, należą:

- zasada celowości, tj. świadomość nadrzędnego celu pracy urzędników, która służy dobru publicznemu,
- zasada profesjonalizmu, tj. wykonywanie swoich obowiązków z zachowaniem najwyższej staranności, z wykorzystaniem swojej wiedzy i umiejętności,
- zasada działania zgodnie z obowiązującym prawem, tj. realizowanie zadań w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, z uwzględnieniem zasady gospodarności wykorzystania środków publicznych;
- zasada odpowiedzialności, tj. branie przez pracowników odpowiedzialności za swoje działania i decyzje,

- zasada przejrzystości, tj. prowadzenie działań w sposób transparentny i umożliwiający beneficjentowi równy dostęp do informacji,
- zasada przyjaznego środowiska pracy, tj. instytucje przestrzegają praw pracowników i promują politykę równych szans w zatrudnieniu,
- zasada bezstronności, tj. równe traktowanie wszystkich beneficjentów, przestrzeganie procedur przeciwdziałania konfliktom interesów, nieprzyjmowanie korzyści majątkowych ani osobistych od beneficjentów oraz zachowanie neutralności politycznej,
- zasada współdziałania, tj. kierowanie się przez pracowników szacunkiem, życzliwością i zrozumieniem wobec otoczenia,
- zasada dążenia do rozwoju organizacji, tj. dbanie o sprawność systemów i procedur, ograniczenie biurokracji, efektywną komunikację.

Podsumowując, pracownicy wszystkich instytucji w systemie realizacji programów operacyjnych wdrażanych w perspektywie 2014–2020 powinni dążyć do przestrzegania powyższych zasad i wartości etycznych w procesie zarządzania środkami UE. Przestrzeganie tych zasad ograniczy nadużycia finansowe w gospodarowaniu środkami UE.

Szkolenia i podnoszenie świadomości pracowników zaangażowanych w proces wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE mają istotny wpływ na ograniczanie wystąpienia nadużyć finansowych. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi prowadzą działania mające na celu identyfikowanie nadużyć finansowych, zapobieganie im i przeciwdziałanie m.in. poprzez upowszechnianie dokumentów oraz organizację spotkań/konferencji m.in. dla instytucji/beneficjentów. Instytucje zarządzające współpracują z grupą roboczą ds. zapobiegania i przeciwdziałania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym w funduszach polityki spójności, powołaną 7 listopada 2014 r. przez przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych. Instytucje zarządzające uczestniczą również w pracach Zespołu ds. Programu Antykorupcyjnego w ministerstwie właściwym ds. rozwoju powołanego w ramach funkcjonowania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.

Pracownicy IZ w systemie realizacji programów operacyjnych zostali przeszkoleni w zakresie zagadnień zarówno teoretycznych, jak i praktycznych celem zwiększenia ich świadomości, promowania kultury zwalczania nadużyć finansowych oraz ułatwiania identyfikacji przypadków podejrzenia nadużyć i reakcji na nie.

Szkolenia obejmowały: szczegóły polityki zapobiegania nadużyciom finansowym i zwalczania ich, opis ról i obowiązków oraz mechanizmy raportowania. W szczególności dotyczyło to osób nowo zatrudnionych lub realizujących zadania w obszarach zagrożonych.

W procesie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w ramach wykorzystania środków UE istotną rolę odgrywa przestrzeganie zasad będących częścią systemu zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych. Do najważniejszych zasad należą:

- zasada wielu oczu, która polega na rozdzieleniu czynności/obowiązków między pracowników w obszarze ryzyka korupcyjnego, tak żeby nie wszystko zależało od jednej osoby, jako element kontroli wewnętrznej oraz współpracy lub kontroli kilku pracowników przy wykonywaniu zadań. Zasada ma zastosowanie w procesach: wybór projektów o dofinansowanie, weryfikacja wniosków o płatność beneficjenta, kontrole prawidłowości wydatkowania środków.
- zasada wykluczenia, która polega na wykluczeniu z kontroli realizacji projektu osób, które brały udział w wyborze kontrolowanych projektów lub które weryfikują wnioski o płatność projektów kontrolowanych w zakresie finansowym i merytorycznym. Zasada ta ma zastosowanie w procesie kontroli środków UE.
- zasada bezstronności, która polega na tym, że pracownik realizujący zadania musi być bezstronny i unikać konfliktu interesów. Konflikt interesów to sytuacja, gdy pracownik w obszarach realizowanych zadań ma sprzeczne interesy zawodowe lub osobiste. Zasada ma zastosowanie w procesach: wybór projektów o dofinansowanie, weryfikacja wniosków o płatność beneficjenta, kontrole prawidłowości wydatkowania środków.

5.3. Postępowanie w procesie wykrywania nadużyć finansowych dotyczących środków UE

W każdej instytucji uczestniczącej w procesie zarządzania środkami UE powinny być ustalone odpowiednie środki pozwalające zapobiegać potencjalnym przypadkom nadużyć i korupcji, zniechęcać do takich działań. Uregulowania te powinny mieć na celu w szczególności:

- zdefiniowanie działania stanowiące przypadki nadużycia i korupcji oraz zwiększenie poziomu świadomości w tym zakresie,
- zachęcenie do zapobiegania takim działaniom,
- zdefiniowanie standardów postępowania,
- promowanie metod wykrywania nieprawidłowości oraz ułatwianie ich zrozumienia,
- zidentyfikowanie sposobu postępowania w przypadku prowadzenia dochodzeń w sprawach o nadużycia i korupcję oraz ich raportowania.

W każdej instytucji uczestniczącej w procesie wdrażania środków UE powinny być opracowane procedury w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym, które nakładają na członków korpusu służby cywilnej przepisy prawa oraz inne dokumenty, w tym m.in. Kodeks Etyki Służby Cywilnej, Wytoczne Komisji Europejskiej, oraz system zarządzania i kontroli w ramach wdrażania programów operacyjnych. Instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące w systemie realizacji polityki spójności nie mogą tolerować niedozwolonych postępowań, w szczególności: korupcji, nadużyć finansowych, zмовы, konfliktu interesów, w działaniach lub w operacjach podejmowanych w związku z wdrażaniem i realizacją programów operacyjnych. Pracownicy instytucji zaangażowanych we wdrażanie, zarządzanie programami operacyjnymi powinni utrzymywać najwyższy poziom rzetelności i skuteczności we wszystkich podejmowanych w ramach swoich obowiązków zadań.

Głównymi zasadami przewodnimi i docelowymi standardami w postępowaniu pracowników instytucji związanych z wydatkowaniem środków UE powinny być:

- etyka w postępowaniu urzędników publicznych – pracownicy instytucji zaangażowanych we wdrażanie i zarządzanie programami operacyjnymi muszą przestrzegać najwyższych norm etycznego postępowania i uczciwości;
- zwiększona przejrzystość – odpowiednie informacje na temat wykorzystania funduszy unijnych powinny, w miarę możliwości, być dostępne w formie, który może być poddawany audytowi, porównywany i analizowany na potrzeby zwalczania nadużyć finansowych, zgodnie z odpowiednimi przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych;
- zdolność skutecznego prowadzenia dochodzeń – oznaczająca, że instytucje i organy zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych powinny mieć dostęp do niezbędnych informacji, we współpracy z instytucjami i organizacjami, których dotyczy audyt, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zainteresowane instytucje potrzebują aktualnych informacji od instytucji i organów dochodzeniowych w celu podjęcia środków zapobiegawczych, aby przeciwdziałać kontynuacji wszelkich nieprawidłowości i nadużyć finansowych mających wpływ na budżet UE. Osoby zgłaszające przypadki naruszenia, świadkowie i informatorzy, potrzebują łatwych, bezpiecznych i szybkich procedur zgłaszania tych nadużyć;
- ocena projektu i badanie rzetelności jego wykonania oznaczająca analizę potencjalnego narażenia na nadużycie finansowe, które będzie w stosownych przypadkach uwzględnione w ramach studiów wykonalności. Na etapie realizacji projektów oparte na ryzyku monitorowanie i mechanizmy kontrolne powinny wpłynąć na właściwe zmniejszenie ryzyka wystąpienia nadużyć;

- sankcje – procedury muszą przewidywać odpowiednie normy za pomocą mechanizmów, które umożliwiają płynne i niezależne działanie. Oprócz odpowiednich sankcji osoby skazane i administracyjnie ukarane muszą być pozbawione wpływów ze swoich naruszeń, a zdefraudowane środki muszą zostać odzyskane;
- dobra współpraca między podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi – będąca warunkiem wstępnym skutecznego zwalczania nadużyć finansowych. Współpraca ta dotyczy organów UE i organów krajowych, a także wszystkich zainteresowanych instytucji uczestniczących w procesie wdrażania środków UE.

Realizacja powyższych zasad przez instytucje i ich pracowników uczestniczących we wdrażaniu środków UE ma na celu:

- skuteczne zapobieganie nadużyciom finansowym,
- wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z nadużyciami finansowymi,
- minimalizację skutków nadużyć finansowych,
- ochronę interesów finansowych UE oraz budżetu państwa,
- zwiększenie świadomości problemu nadużyć finansowych,
- promowanie etycznych wzorców postępowania.

W związku z realizacją obowiązków wynikających z 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia nr 1303/2013 instytucja zarządzająca we współpracy z instytucjami uczestniczącymi we wdrażaniu środków UE zapewnia funkcjonowanie racjonalnego systemu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz wprowadza proporcjonalne i skuteczne środki ich zwalczania, czyli wszelkie niezbędne działania w celu ochrony interesów finansowych UE. Instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych w latach 2014–2020 kierują się w swoich działaniach polityką absolutnego braku tolerancji dla nadużyć finansowych zarówno w odniesieniu do swoich struktur organizacyjnych, jak i zachowań wnioskodawców i beneficjentów. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych w procesie zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych stosują następujące zasady ogólne:

- dokonują odpowiedniej oceny ryzyka nadużyć finansowych, stosując narzędzie do przeprowadzania samooceny ryzyka nadużyć finansowych opisane w Wytycznych Komisji Europejskiej,
- uwzględniają przy dokonywaniu oceny postrzeganego stopnia narażenia na korupcję i nadużycia finansowe przygotowane przez Komisję Europejską sprawozdanie o zwalczaniu korupcji oraz zwracają uwagę na opracowany przez Transparency International wskaźnik postrzegania korupcji jako poziom percepcji korupcji przez ludzi biznesu i analityków z całego świata, w tym krajowych ekspertów,

- wprowadzają rzetelne systemy kontroli mające na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa zmaterializowania się ryzyka nadużyć finansowych,
- wprowadzają w razie konieczności dodatkowe procedury wykrywania nadużyć finansowych i podejmują stosowne działania w przypadku ich podejrzenia⁴¹⁹.

W celu zapewnienia skutecznej polityki zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania powinna być zapewniona współpraca i koordynacja działań pomiędzy instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą oraz pozostałymi instytucjami uczestniczącymi w realizacji programów operacyjnych a organami dochodzeniowo-śledczymi oraz instytucjami zaangażowanymi w zwalczanie nadużyć finansowych.

Instytucja zarządzająca zobowiązuje się do przestrzegania norm prawnych, etycznych i moralnych na najwyższym poziomie, zasad rzetelności, obiektywizmu i uczciwości oraz pragnie być postrzegana jako instytucja przeciwdziałająca nadużyciom i korupcji w sposobie prowadzenia działalności. Takie zachowanie powinno cechować wszystkich pracowników zaangażowanych w realizację programów operacyjnych. Inne działania to propagowanie kultury zniechęcającej do nieuczciwych zachowań oraz ułatwienie zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania, a także stworzenie procedur, które pomogą prowadzić postępowania wyjaśniające i dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych.

5.3.1. Analiza ryzyka nadużyć finansowych

Odpowiednio przeprowadzona analiza ryzyka w najważniejszych procesach, tj. m.in. wybór projektów, wdrożenie i weryfikacje operacji oraz certyfikacja kosztów i akceptacja płatności, umożliwia ustalenie właściwego profilu ryzyka nadużyć, podatności na nieprawidłowości oraz zoptymalizowanie alokacji zasobów w obszarach związanych z funkcjonowaniem systemu kontroli.

Zarządzanie ryzykiem nadużyć finansowych dotyczących środków UE przebiega w następujących czterech etapach⁴²⁰:

- prewencja – a jej najbardziej efektywną formą są sprawnie działające mechanizmy kontrolne. Świadomość ich sprawności skutecznie odstrasza od

⁴¹⁹ Wytyczne Komisji Europejskiej „Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych EGESIF_14-0021-00 16/06/2015, czerwiec 2014.

⁴²⁰ Judkowiak A., Dziadek K., *Identyfikacja ryzyka w projektach dofinansowanych z UE*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 864, Finanse, Rynki Finansowe i Ubezpieczenia, 2015, nr 76, t. 2, s. 232–235.

popelniania nadużyć. Istotnym środkiem prewencyjnym jest ustalona w tym zakresie polityka, która określa jej znaczenie w zwalczaniu nadużyć finansowych. Etyczna kultura organizacji stojąca na wysokim poziomie jest również istotnym „narzędziem” prewencji;

- detekcja – to skuteczne i szybkie działanie (szybkie rozpoznanie sygnałów alarmowych, szybkie stwierdzenie, czy miało miejsce nadużycie) oraz podjęcie natychmiastowych działań. Rodzaj działań uzależniony jest od stwierdzonego problemu, np.: uznanie danego wydatku za niekwalifikowany, uznanie grupy wydatków za niekwalifikowane (jeśli doszło do niekonkurencyjnego wyboru wykonawcy), rozwiązanie umowy o dofinansowanie i powiadomienie organów ścigania (jeśli doszło do oszustwa). Konieczne są: odpowiednia analiza ryzyka, sprawny system uzyskiwania informacji o ryzyku z zewnątrz, sprawne przekazywanie informacji do osób mogących podjąć odpowiednie działania (w tym ocena, czy miało miejsce nadużycie oraz wprowadzenie działań naprawczych). Odpowiednia analiza ryzyka to taka, która sporządzana jest przez osoby dobrze rozumiejące naturę ryzyka w danym obszarze (ryzyka w programie operacyjnym, projekcie) i jest oparta na aktualnej, wiarygodnej i możliwie precyzyjnej informacji;
- korekta – czyli proces oceny, czy nadużycie rzeczywiście miało miejsce, może być długotrwały. Korekty rozwiązań systemowych mogą być jednak wprowadzane, zanim zostanie on zakończony – aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia nadużyć. Każde uzasadnione podejrzenie nadużycia jest sygnałem ostrzegawczym, że obecne rozwiązania mogą posiadać lukę. Należy przeprowadzić analizę danego przypadku oraz określić, czy wymagane są zmiany obecnych rozwiązań, a jeśli tak, to jakie. Zmiany powinny być wprowadzone możliwie szybko. Z uwagi na roczne okresy certyfikacji oraz długotrwały proces wyjaśniania przypadku (zwłaszcza gdy będzie on wyjaśniany na drodze sądowej) konieczne będzie podejmowanie decyzji o certyfikacji lub wycofaniu danego wydatku przed ostatecznym wyjaśnieniem sprawy. Każdy tego typu przypadek powinien być dogłębnie analizowany i rozpatrywany indywidualnie;
- sankcje – organizacyjne albo karne będą wynikiem postępowania prowadzonego przez wyspecjalizowane instytucje. Instytucje zarządzające, pośredniczące będą odzyskiwać środki na drodze postępowania administracyjnego.

Obowiązki w zakresie oceny ryzyka nadużyć finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020 zostały nałożone na instytucje na mocy art. 125 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013. Jednym z obowiązków nałożonych na instytucje jest cykliczne przeprowadzanie analizy ryzyka – minimum raz do roku oraz

w trybie doraźnym, w sytuacji, w której istnieją uzasadnione obawy, że dana nieprawidłowość może mieć w bardzo krótkim czasie negatywne oddziaływanie poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zastosowano nową nieprawidłową praktykę prowadzącą do wystąpienia nieprawidłowości, niezależnie od kwoty nieprawidłowości, a więc w sytuacji, w której nieprawidłowość podlega niezwłocznemu raportowaniu do Komisji Europejskiej.

Analiza ryzyka nadużyć finansowych środków UE przeprowadzana jest w celu zidentyfikowania i oszacowania ryzyka oszustw w ramach programów operacyjnych oraz przypisania każdemu zidentyfikowanemu ryzyku odpowiednich mechanizmów kontrolnych. Dodatkowo wyniki przedmiotowej analizy powinny być uwzględniane w procesie przygotowywania rocznych planów kontroli.

Sprawny system uzyskiwania informacji z zewnątrz obejmuje: zapewnienie łatwego zgłaszania sygnałów możliwych nadużyć przez osoby i podmioty zewnętrzne oraz przekazanie zgłoszenia odpowiednim osobom w instytucji, a także sprawną komunikację z innymi instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie ryzykiem nadużyć (instytucją pośredniczącą, instytucją zarządzającą, CBA, ABW, koordynatorem Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji). Przy wykrywaniu (ryzyka) nadużyć, mając na względzie długotrwały przebieg postępowania sądowego, należy zapewnić możliwość tymczasowego wyłączenia wydatków wątpliwych z wniosku o płatność oraz deklaracji wydatków. Należy to traktować jako środek zapobiegający poświadczaniu potencjalnie nieprawidłowych wydatków do Komisji Europejskiej.

Samoocena ryzyka nadużyć finansowych to ustalenie i ocena własna wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka, które mogą prowadzić do nadużyć finansowych, a także wpływu prawdopodobieństwa wystąpienia tego ryzyka w odniesieniu do kluczowych procesów związanych z wdrażaniem programów operacyjnych. W celu dokonania identyfikacji wskaźników ryzyka nadużyć finansowych, tj. samooceny, instytucje zarządzające, pośredniczące powołują grupy robocze do spraw analizy ryzyka nadużyć finansowych, które dokonują okresowej lub bieżącej samooceny ryzyka nadużyć finansowych na poziomie danej instytucji w systemie instytucjonalnym danego programu operacyjnego. Wyniki prac grup roboczych do spraw analizy ryzyka nadużyć finansowych poddawane są analizie przez zespół do spraw samooceny ryzyka nadużyć finansowych powołany przez te instytucje, składający się z przedstawicieli tych instytucji.

Podstawowym narzędziem oceny ryzyka nadużyć finansowych, ułatwiającym instytucjom zarządzającym i pośredniczącym dokonanie własnej oceny skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia zidentyfikowanych nadużyć finansowych, jest arkusz samooceny ryzyka nadużyć finansowych. Konkretnie rodzaje ryzyka nadużyć finansowych, które należy poddać ocenie, określa się na podstawie wiedzy

o dotychczasowych nieuczciwych praktykach mających miejsce w ramach polityki spójności oraz powszechnie uznanych i powtarzających się schematów nadużyć. W narzędziu tym uwzględnia się pewien zbiór zidentyfikowanych szczególnych rodzajów ryzyka, który nie jest katalogiem zamkniętym i podlega bieżącej aktualizacji, a w razie potrzeby uzupełnieniom. Przy przeprowadzaniu samooceny ryzyka nadużyć finansowych brane są pod uwagę wyniki kontroli wewnętrznej, sprawozdania z audytów przeprowadzanych na podstawie art. 127 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz raporty z nieprawidłowości. Narzędzie to powinno obejmować prawdopodobieństwo i skutki konkretnych i powszechnie rozpoznawanych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych, odnoszących się w szczególności do kluczowych procesów:

- wyboru wnioskodawców (arkusz zadaniowy nr 1),
- wdrożenia projektów przez beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych i kosztów pracy (arkusz zadaniowy nr 2),
- deklaracji wydatków przez instytucje zarządzające i pośredniczące (arkusz zadaniowy nr 3).

Ponadto instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane są do oceny ogólnego ryzyka nadużyć finansowych w przypadku zamówień publicznych, którymi mogą bezpośrednio zarządzać (arkusz zadaniowy nr 4).

Stosowana przez zespół ds. samooceny ryzyka nadużyć finansowych oraz poszczególne grupy robocze do spraw analizy ryzyka nadużyć finansowych metodologia szacowania ryzyka opiera się na pięciu podstawowych działaniach:

- ilościowym określeniu ryzyka wystąpienia danego typu nadużycia finansowego na podstawie oceny wpływu i prawdopodobieństwa (ryzyko całkowite),
- ocenie skuteczności obecnych mechanizmów kontrolnych w celu ograniczenia ryzyka całkowitego,
- ocenie ryzyka rezydualnego po uwzględnieniu wpływu obecnych mechanizmów kontrolnych i ich skuteczności, czyli oceny sytuacji w momencie dokonywania oceny ryzyka (bieżące ryzyko rezydualne),
- ocenie wpływu planowanych mechanizmów kontrolnych na ryzyko rezydualne,
- określeniu ryzyka docelowego, czyli poziomu ryzyka, które instytucje zarządzające, pośredniczące uważają za dopuszczalny po skutecznym wdrożeniu wszelkich mechanizmów kontrolnych.

W przypadku każdego rodzaju ryzyka ogólnym celem jest ocena ryzyka całkowitego wystąpienia danego przypadku nadużycia finansowego, a następnie określenie i ocena skuteczności działających kontroli ograniczających całkowite

ryzyko wystąpienia nadużyć albo zapewnienie ich wykrywalności. Po dokonaniu oceny ryzyka, na podstawie której określany jest stopień ryzyka (wysoki lub krytyczny), wprowadza się wewnętrzny plan działania w celu usprawnienia mechanizmów kontrolnych i dodatkowego ograniczenia identyfikowanego poziomu ryzyka oraz jego negatywnych skutków (czyli podjęcie dodatkowych, skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne).

Koordinacja procesu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych w ramach każdego programu operacyjnego zostaje powierzona zespołowi ds. samooceny ryzyka nadużyć finansowych. Zespół taki funkcjonuje w ramach każdej instytucji zarządzającej i składa się z 3 osób, które odpowiadają za koordynację przeprowadzenia analizy ryzyka nadużyć finansowych w ramach programu operacyjnego. Każda instytucja pośrednicząca w systemie programu operacyjnego cyklicznie przeprowadza samoocenę ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych za pomocą narzędzia opracowanego przez Komisję Europejską pn. *Annex 1 Fraud risk assessment tool* (załącznik nr 1). Zadaniem zespołu jest opracowanie systemu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych, umożliwiającego identyfikację możliwych nadużyć, określenie właściwych mechanizmów kontrolnych i wskazanie modelu postępowania w przypadku podejrzenia występowania lub wykrycia zjawiska nadużycia w ramach realizacji danego programu operacyjnego oraz dokonywanie regularnej (okresowej i bieżącej) oceny ryzyka nadużyć finansowych w procesach dotyczących realizacji programu operacyjnego.

Do zadań zespołu ds. samooceny ryzyka nadużyć finansowych należą w szczególności:

- wypracowanie skutecznej polityki zwalczania nadużyć finansowych i planów reagowania w sytuacjach ich wystąpienia, we współpracy z grupami roboczymi do spraw analizy ryzyka nadużyć finansowych,
- określenie zasad zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania,
- opracowanie arkuszy pozwalających na identyfikację nadużyć finansowych mogących występować w realizacji programu operacyjnego,
- analiza wypełnianych przez instytucję zarządzającą i pośredniczącą arkuszy i dokonanie analizy wpływu zidentyfikowanych nadużyć na system realizacji programu operacyjnego,
- zapewnienie, że pracownicy instytucji zarządzającej i pośredniczącej są świadomi problemu nadużyć finansowych, poprzez przedstawienie propozycji działań informacyjno-edukacyjnych,
- zapewnienie mechanizmów kontrolnych wspomagających funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli,
- określenie ram korygowania i usuwania skutków nadużyć finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Zespół ds. samooceny ryzyka nadużyć finansowych tworzą: koordynator, przedstawiciele instytucji zarządzającej oraz instytucji pośredniczącej. Zespół ds. samooceny ryzyka nadużyć finansowych oraz koordynator ds. samooceny ryzyka nadużyć finansowych powoływani są odrębnymi zarządzeniami wydawanymi przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym.

5.3.2. Metody wykrywania nadużyć finansowych

Nadużycie finansowe to jakiekolwiek celowe działanie lub zaniechanie naruszające interesy finansowe UE w odniesieniu do wydatków, polegające na:

- wykorzystaniu lub przedstawieniu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu Unii Europejskiej,
- nieujawnieniu informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku (w tym samym celu),
- niewłaściwym wykorzystaniu takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane,
- wszelkich działaniach lub zaniechaniu, łącznie z podaniem błędnych informacji, które w sposób świadomy lub lekkomyślny wprowadzają w błąd lub usiłują wprowadzić w błąd stronę w celu osiągnięcia korzyści finansowej lub innej korzyści albo uniknięcia zobowiązania.

Za organizację procesu powiadamiania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w Polsce odpowiada pełnomocnik rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z 1 lipca 2003 r.⁴²¹. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia, do zadań pełnomocnika rządu należy: inicjowanie, koordynacja i realizacja działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych RP lub UE, w tym: przekazywanie do Komisji Europejskiej raportów dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami otrzymanych od instytucji zarządzających, które odpowiadają za wykrywanie i klasyfikowanie przypadków oraz mają pełną wiedzę o szczegółach każdej sprawy. Jest to więc system scentralizowany, co ułatwia koordynację i pozwala na jednolitą interpretację wymogów Komisji Europejskiej, a w efekcie zapewnia porównywalność danych krajowych.

⁴²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 lipca 2003 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, nr 119).

Dokument Procedura informowania o nieprawidłowościach zatwierdzony przez pełnomocnika rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych określa szczegółowo:

- cel i zakres stosowania procedury,
- podstawy prawne,
- instytucje i organy odpowiedzialne oraz ich obowiązki i zadania,
- terminy i proces przekazywania raportów oraz informacji o braku nieprawidłowości.

Ilość programów operacyjnych i funduszy wdrażanych w ramach zarządzania dzielonego oraz stopień złożoności systemów zarządzania i kontroli powoduje, że Procedura informowania o nieprawidłowościach jest niezbędnym narzędziem ułatwiającym wywiązywanie się przez Polskę z tego zadania. Załącznikami do procedur są opisy struktur raportowania oraz praktyczne wytyczne odnoszące się do obsługi procesu raportowania, wynikające z wymogów systemu informatycznego. Dodatkowo w trybie bieżącym ustalane są doraźne wyjaśnienia i wytyczne szczegółowe, na bazie analizy zgłoszonych przypadków i na podstawie modyfikacji wymogów Komisji Europejskiej. Informowanie o nieprawidłowościach jest to proces angażujący jedynie instytucje systemu wdrażania, który nie ma związku z relacjami tych instytucji z beneficjentami. Podstawowe zasady organizacji systemu informowania o nieprawidłowościach:

- system ten bazuje na wynikach działań kontrolnych, dochodzeniowych, ewidencjonuje wykrywane nieprawidłowości,
- jest istotny z punktu widzenia funkcjonowania mechanizmu kontrolnego jako wymogu KE wobec państwa członkowskiego,
- wpisuje się w różne mechanizmy stworzone przez KE dla monitorowania wypełniania obowiązków z art. 325 TFUE.

Zwalczanie nadużyć finansowych to podejmowanie działań mających na celu skuteczne zapobieganie, wykrywanie, korygowanie i ich ściganie. Dokładna ocena ryzyka nadużyć finansowych w połączeniu z odpowiednimi środkami służącymi zapobieganiu i wykrywaniu oraz ze skoordynowanymi dochodzeniami, przeprowadzanymi w porę przez właściwe organy, może znacznie ograniczyć ryzyko nadużyć finansowych i odpowiednio im przeciwdziałać.

Wprowadzone techniki zapobiegania nadużyciom finansowym koncentrują się na ograniczeniu możliwości popełnienia nadużycia finansowego poprzez wdrożenie solidnego systemu kontroli wewnętrznej w połączeniu z aktywną – uporządkowaną i ukierunkowaną – oceną ryzyka nadużyć finansowych. Z nieuczciwym zachowaniem należy walczyć również z pomocą kompleksowych szkoleń i działalności informacyjnej, a także poprzez tworzenie kultury etycznej. Propagowanie

kultury zwalczania nadużyć finansowych jest podstawą do zapobiegania potencjalnym oszustwom oraz uzyskania większego zaangażowania pracowników w prawidłowe wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem środkami UE.

Szczególne miejsce w procesie zapobiegania nadużyciom finansowym zajmuje prawidłowa organizacja systemu zarządzania i kontroli. Na system zarządzania i kontroli składa się zarówno system instytucjonalny, jak i system procedur oraz dokumentów programowych określający sposób działania instytucji zaangażowanych w realizację programów operacyjnych. System zarządzania i kontroli opiera się na procedurach zapewniających właściwą ścieżkę audytu, pozwalającą odtworzyć proces decyzyjny. Ponadto zapewnia wdrożenie sprawnie i skutecznie działającego skomputeryzowanego systemu przekazywania wiarygodnych i aktualnych informacji (SL2014). System zarządzania i kontroli zapewnia jasny podział kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy instytucjami, jak również w strukturach organizacyjnych poszczególnych instytucji, oraz dokładne określenie zakresu zadań i obowiązków pracowników, mające na celu wyeliminowanie dowolności w określeniu sposobu pracy i procedowania. Szczególną uwagę zwraca się na zapewnienie prawidłowej rozdzielności funkcji dotyczących procesów związanych z naborem, oceną i wyborem projektów, kontrolą projektów (zarówno w zakresie weryfikacji administracyjnych, jak i kontroli na miejscu) oraz certyfikacji wydatków.

Najostrzejszą formą obrony przed nadużyciami finansowymi jest dobrze zaprojektowany i funkcjonujący **system kontroli wewnętrznej/zarządczej**, w którym kontrole koncentrują się na skutecznym ograniczeniu stwierdzonych rodzajów ryzyka.

Istotną formą ochrony przed nadużyciami jest precyzyjnie ustalony **podział obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy pracownikami poszczególnych instytucji** w systemie instytucjonalnym polityki spójności. Instytucja zarządzająca zapewnia wyraźny podział obowiązków na potrzeby utworzenia systemów zarządzania i kontroli spełniających wymogi UE oraz sprawdzania skuteczności funkcjonowania tych systemów pod względem zapobiegania nadużyciom finansowym, wykrywania tych nadużyć i ich korygowania. Podział ten ma na celu zapewnienie, aby wszystkie podmioty w pełni rozumiały swoje obowiązki i zobowiązania, jak też służy wewnętrznemu i zewnętrznemu upublicznieniu informacji o stosowanym przez organizację skoordynowanym podejściu do zwalczania nadużyć wśród wszystkich wykonawców i beneficjentów. Odpowiednia polityka rozdziału funkcji i stanowisk w procesie wdrażania programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020 opracowana została na podstawie doświadczeń wynikających z poprzednich perspektyw finansowych. Rozdział funkcji zapewniony jest na każdym etapie wdrażania, w tym przede wszystkim w procesie naboru wniosków o dofinansowanie, weryfikacji płatności oraz kontroli projektów.

Jednocześnie schemat organizacyjny instytucji zarządzających i pośredniczących w poszczególnych programach operacyjnych spełnia wszystkie warunki dotyczące rozdzielenia funkcji w związku z wymogiem wynikającym z art. 72 lit. b) rozporządzenia nr 1303/2013. Przejawia się to w odpowiedniej rozdzieleności funkcji w odniesieniu do procesów związanych z wyborem projektów do dofinansowania, zatwierdzaniem wniosków o płatność i kontroli projektów. Odnosnie do procesu wyboru wniosków o dofinansowanie i weryfikacji wydatków rozdzieleność funkcji jest zapewniona na poziomie pracownika, co oznacza, że osoba, która oceniła projekt, nie może następnie weryfikować wniosków o płatność dotyczących tego projektu oraz przeprowadzać kontroli w ramach tego projektu. Rozdzielczość funkcji w zakresie poświadczania wydatków oraz kontroli na miejscu zostanie zapewniona jedynie w sytuacji, gdy osobą odpowiedzialną za zatwierdzenie wniosków o płatność będzie inna osoba niż ta, która zatwierdza wyniki kontroli oraz zalecenia pokontrolne. Jednocześnie rekomenduje się, aby osoba podpisująca zalecenia pokontrolne nie zajmowała stanowiska niższego niż osoba odpowiedzialna za poświadczanie wydatków w szerokim tego procesu znaczeniu. Zapewnienie rozdzieleności funkcji w wyżej wymieniony sposób służy przejrzystości procesów i zapobieganiu ewentualnemu wystąpieniu konfliktu interesów, będącego jednym z najczęściej identyfikowanych nadużyć finansowych w wykorzystaniu środków unijnych.

Instytucja zarządzająca w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji obowiązków szkoleniowo-informacyjnych podejmuje następujące zadania:

- przeprowadza działania antykorupcyjne, opracowuje plan szkoleń dla instytucji pośredniczącej oraz działań informacyjnych dotyczących nadużyć finansowych;
- opracowuje zalecenia co do zakresu i sposobu szkolenia pracowników instytucji zarządzającej, pośredniczącej w zakresie nadużyć finansowych;
- informuje pracowników o przyjętych zasadach zwalczania nadużyć finansowych poprzez wewnętrzne systemy komunikacji (internet, spotkania kadry kierowniczej z pracownikami) w celu podniesienia świadomości w zakresie realizowanej przez instytucję zarządzającą polityki zwalczania nadużyć finansowych oraz rozpoznawania oznak nadużyć finansowych i reagowania na tego typu działania;
- publikuje informacje dotyczące polityki zwalczania nadużyć finansowych na stronie internetowej, w biuletynach i materiałach informacyjnych skierowanych do wnioskodawców/beneficjentów (obowiązek ten dotyczy również instytucji pośredniczącej);
- informuje wnioskodawców/beneficjentów o przyjętej polityce zwalczania nadużyć finansowych podczas spotkań roboczych oraz szkoleniowych (obowiązek ten dotyczy też instytucji pośredniczącej);

- informuje wnioskodawców/beneficjentów o stosowanych mechanizmach kontrolnych mających zmniejszać ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych oraz zwiększać prawdopodobieństwo ich wykrycia, o zakresie działań kontrolnych oraz o najczęściej popełnianych błędach w realizacji projektów, skutkujących wystąpieniem nieprawidłowości, podczas spotkań roboczych oraz szkoleniowych lub za pośrednictwem strony internetowej instytucji.

Zidentyfikowanie stanowisk wrażliwych w instytucjach zaangażowanych w proces zarządzania środkami UE ma istotny wpływ na eliminowanie nadużyć finansowych. Stanowiska wrażliwe to stanowiska związane z wdrażaniem programów operacyjnych szczególnie narażone na ryzyko korupcji, na których pracownicy, w związku z wykonywanymi czynnościami, mogą być w sposób szczególnie narażeni na ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych. Stanowiska wrażliwe to takie, do których przypisano obowiązki, których niewłaściwe wykonywanie może mieć niekorzystny wpływ na integralność i funkcjonowanie instytucji zaangażowanych w proces wdrażania środków UE (instytucje zarządzające, pośredniczące). W instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczącej stanowiskami wrażliwymi są stanowiska kierownicze i decyzyjne oraz stanowiska, na których pracownicy mają bezpośredni związek m.in. z:

- obsługą wnioskodawców/beneficjentów (w tym wybór wnioskodawców, kontrole, poświadczenia i płatności),
- podejmowaniem decyzji administracyjnych,
- rozpatrywaniem odwołań,
- procesem zamówień publicznych, w tym dokonywaniem zakupów dla instytucji zarządzającej, pośredniczącej,
- administrowaniem systemami informatycznymi,
- procesem naboru i zatrudniania pracowników.

Stanowiska wrażliwe to także te stanowiska, którym powierzone są zadania, przy wykonywaniu których pracownicy instytucji mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla wizerunku tych instytucji zaangażowanych w proces zarządzania środkami UE.

Procedura zapewniająca identyfikację stanowisk wrażliwych w szczególności polega na:

- bieżącym monitorowaniu zadań przypisanych poszczególnym stanowiskom przez kadrę zarządzającą instytucji zaangażowanych w proces wdrażania środków UE,
- upewnieniu się, że rozdział funkcji zapewniony jest na każdym etapie wdrażania, w tym przede wszystkim w procesie naboru wniosków o dofinansowanie, weryfikacji płatności oraz kontroli projektów,

- upewnieniu się, że na każdym etapie wdrażania, w tym przede wszystkim w procesie naboru wniosków o dofinansowanie, weryfikacji płatności oraz kontroli projektów, zapewniony został właściwy nadzór nad poszczególnymi czynnościami,
- bieżącym monitorowaniu treści instrukcji wykonawczych w celu upewnienia się, że zawierają one zapisy zapewniające odpowiedni rozdział funkcji i zadań przypisanych poszczególnym stanowiskom.

Wskazanie stanowisk wrażliwych w instytucji zarządzającej poszczególnymi programami operacyjnymi jest elementem samooceny ryzyka nadużyć finansowych.

Na stanowiskach szczególnie narażonych na ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych winny obowiązywać następujące formy zabezpieczenia, stanowiące odpowiednie mechanizmy kontrolne:

- rotacja, która polega na ustaleniu rodzajów czynności, które mogą być wykonywane przez pracowników przemiennie z uwagi na posiadane przez nich kwalifikacje i uprawnienia;
- wyraźny podział obowiązków i funkcji na każdym etapie wdrażania programów operacyjnych;
- szczególny nadzór sprawowany w stosunku do dyrektorów komórek organizacyjnych, pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i decyzyjnych, polegający na przeprowadzaniu kontroli/audytów przez odpowiednie służby kontrolno-audytowe, zgodnie z wewnętrznymi zapisami instytucji zarządzających oraz instytucji pośredniczących;
- szczególny nadzór w stosunku do zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych, kierowników działów/referatów i ich zastępców oraz pozostałych pracowników zatrudnionych na stanowiskach szczególnie narażonych na ryzyko korupcji, polegający na sprawowaniu nadzoru merytorycznego przez ich bezpośrednich przełożonych;
- składanie deklaracji bezstronności i poufności przez pracowników instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących wykonujących zadania, czynności na stanowiskach wrażliwych;
- stosowanie instrukcji wykonawczych w odniesieniu do poszczególnych procesów realizowanych w ramach wdrażania programów operacyjnych, w których jednym z mechanizmów zabezpieczających jest stosownie zasady „dwóch par oczu”;
- przestrzeganie zapisów dotyczących przeciwdziałania przypadkom konfliktu interesów.

Jednocześnie kadra zarządzająca instytucji zarządzającej i pośredniczącej zobowiązana została do monitorowania wszelkich podległych jej procesów oraz

zmieniających się warunków otoczenia w celu identyfikacji tych stanowisk, przy których pracownicy mogą być szczególnie podatni na ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych.

Nadzór nad stanowiskami wrażliwymi jest mechanizmem systemu kontroli wewnętrznej instytucji zarządzającej, pośredniczącej i obejmuje:

- jasne komunikowanie pracownikom zakresu obowiązków i odpowiedzialności (na piśmie),
- udzielanie podległym pracownikom porad i wskazówek dotyczących wykonywanej pracy, połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji działalności pracowników,
- systematyczny przegląd wyników pracy w koniecznym zakresie,
- akceptowanie i zatwierdzanie dokumentów w przypadkach określonych odpowiednimi procedurami.

W celu umożliwienia instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczącej rozpoznawania projektów podatnych na ryzyko nadużyć finansowych, konflikt interesów i nieprawidłowości w ramach zwalczania nadużyć finansowych Komisja Europejska oferuje specjalne narzędzie do eksploracji danych zwane arachne. Jest to narzędzie stosowane do punktowej oceny ryzyka, które może zwiększyć efektywność doboru projektów do kontroli, kontroli zarządczych i audytu, usprawniając identyfikację nadużyć finansowych, zapobieganie tym nadużyciom oraz ich wykrywanie. Narzędzie zostało opracowane przez Komisję Europejską i jest szczególnie przydatne w identyfikacji i ocenie ryzyka nadużyć finansowych w ramach programów operacyjnych oraz w innych obszarach, w tym w obszarze zamówień publicznych, który jest szczególnie podatny na nadużycia finansowe i nieprawidłowości takie jak zmowa przetargowa. Działanie systemu zostało oparte na zidentyfikowanych grupach czynników ryzyka oraz dostosowane do specyfiki programów operacyjnych, a także charakteru wydatków. System opiera się na bazach danych dotyczących realizowanych projektów, uzupełnionych o dane z baz wewnętrznych, do których dane zostały przekazane przez państwa członkowskie i źródła publiczne. Instytucje zarządzające podejmują współpracę i korzystają ze wsparcia oferowanego przez Komisję Europejską państwom członkowskim w zakresie wykorzystania specjalnego narzędzia punktacji ryzyka arachne, które pełni zarówno funkcję instrumentu zapobiegawczego, jak i instrumentu wspomagającego identyfikację i wykrywanie ryzykownych działań, projektów, beneficjentów, wykonawców. Korzystanie z systemu arachne powinno być także wskazane dla instytucji zarządzającej RPO.

Techniki prewencyjne nie mogą zapewnić całkowitej ochrony przed nadużyciami finansowymi, dlatego też instytucje zaangażowane w zarządzanie środkami

UE zobowiązane zostały do stworzenia systemów, które w porę wykrywają nieuczciwe zachowania. Do takich technik zalicza się procedury analityczne mające wykazać nieprawidłowości, mechanizmy zgłaszania nadużyć oraz prowadzone na bieżąco oceny ryzyka. Instytucje zarządzająca i pośrednicząca są zobowiązane brać pod uwagę wszelkie sygnały dotyczące podejrzenia wystąpienia nadużycia finansowego i podejmować stosowne kroki w celu zweryfikowania uzyskanej informacji. W szczególności źródłem informacji na temat nadużyć finansowych mogą być:

- instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych, tj. instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące w zakresie powierzonych zadań, odpowiedzialne za wykrywanie nadużyć finansowych występujących w realizacji projektów w ramach programów operacyjnych w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych na podstawie art. 125 ust. 4 lit. a), w związku z art. 125 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013;
- instytucje lub organy zewnętrzne informujące o podejrzeniu nieprawidłowości lub nadużycia finansowego. Może to być instytucja lub organ zarówno uczestniczący, jak i nieuczestniczący w procesie zarządzania programami operacyjnymi i ich kontroli, a w szczególności: KE, OLAF i ETO, urzędy KAS (działający również jako instytucja audytowa), NIK, RIO oraz właściwe wspólnotowe lub krajowe organy ścigania przestępstw;
- inne instytucje kontrolne (np. KAS, Służba Celna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego);
- pozostałe źródła, tj. informacja o podejrzeniu nadużycia finansowego może pochodzić od dowolnego podmiotu w formie informacji anonimowej, prasowej lub innej niepotwierdzonej informacji. W takiej sytuacji instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące w zakresie swoich kompetencji przeprowadzają postępowania sprawdzające w celu potwierdzenia otrzymanej informacji. Instytucje te informują na swoich stronach internetowych wnioskodawców i beneficjentów oraz inne podmioty, w jaki sposób mogą przekazać posiadaną informację o podejrzeniu nadużycia finansowego.

W celu zapewnienia odpowiedniej ochrony pracownikom instytucji zarządzającej, pośredniczącej przed wewnętrznymi sankcjami wynikającymi ze zgłoszenia przez nich nieprawidłowości stosuje się wewnętrzną politykę antymobbingową obejmującą m.in.:

- stanowisko pracodawcy wobec działań i zachowań mobbingowych,
- zasady przeciwdziałania przedmiotowemu zjawisku,
- sankcje w odniesieniu do sprawców zachowań mobbingowych.

Przesłanki nadużyć finansowych to szczególne oznaki lub sygnały ostrzegawcze wskazujące na nieuczciwe zachowanie, wymagające natychmiastowej reakcji w celu sprawdzenia, czy konieczne jest podjęcie dalszych działań. Przesłanki

mogą być charakterystyczne również dla działań, które często realizuje się w ramach programów finansowania strukturalnego, takich jak zamówienia publiczne i obliczanie kosztów pracy. W związku z powyższym Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim następujące informacje:

- COCOF 09/0003/00 z 18 lutego 2009 r. – nota informacyjna dotycząca przesłanek nadużyć finansowych dla EFRR, EFS i FS;
- zbiór anonimowych spraw – działania strukturalne;
- praktyczny przewodnik dla kierowników zawierający zidentyfikowane przypadki konfliktu interesów w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych;
- praktyczny przewodnik dla instytucji zarządzających zawierający zidentyfikowane przypadki wykrywania sfałszowanych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych.

Kadra zarządzająca instytucji zaangażowanych w proces koordynacji środków UE zapoznana została z procedurami postępowania w procesie wykrywania i zgłaszania nadużyć finansowych. W szczególności z przesłankami tymi powinny być zapoznane wszystkie osoby biorące udział w procesie naboru wniosków o dofinansowanie, weryfikacji płatności oraz kontroli projektów.

5.3.3. Procedury udostępniania i wymiany informacji w zakresie nadużyć finansowych

Informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego mogą pochodzić z różnych źródeł zewnętrznych, lecz także z wewnętrznych. Źródła te można podzielić na następujące rodzaje:

- informacje o prowadzonych śledztwach i postępowaniach, do których należą w szczególności:
 - informacje przekazane przez prokuraturę lub służby specjalne (np. ABW, CBA),
 - informacje przekazane przez UOKiK;
- pozostałe źródła zewnętrzne, do których należy zaliczyć w szczególności:
- artykuły prasowe;
- donosy osób trzecich, w tym tzw. sygnalistów (*whistle-blowing*);
- informacje przekazane przez beneficjentów.

W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pracownicy instytucji w systemie realizacji poszczególnych programów operacyjnych zobowiązani są do skierowania odpowiedniego zawiadomienia

do organu właściwego w sprawie nadużyć finansowych. Odpowiedzialność za dostrzeganie potencjalnych sygnałów nieuczciwej działalności i odpowiednie reagowanie należy do wszystkich osób zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020, tj. zarówno instytucji zarządzających, pośredniczących, certyfikujących wydatki oraz audytowych. Ze względu na fakt, że nadużycie finansowe może wystąpić na każdym etapie realizacji projektu, wszyscy pracownicy instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych powinni być wyczuleni na wszelkie symptomy wystąpienia ewentualnych nadużyć finansowych podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Zgodnie z art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję. W sytuacji, gdy pracownicy instytucji państwowych lub samorządowych, w związku z pełnioną przez siebie funkcją, dowiedzieli się o popełnieniu takiego czynu, spoczywa na nich obowiązek prawny powiadomienia odpowiednich organów ścigania. Należy zauważyć, że bardzo często podejrzenie wystąpienia nadużycia finansowego wiąże się ściśle z podejrzeniem wystąpienia czynu zabronionego, tj. zachowania, które może stanowić przestępstwo lub wykroczenie. Zgodnie z art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego pracownicy instytucji państwowych, które w związku ze swoją działalnością pozyskały informację o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są zobowiązani niezwłocznie zawiadomić o tym policję lub prokuraturę, jednocześnie zabezpieczając miejsce zdarzenia, aby nie dopuścić do zatarcia zniekształcenia śladów i innych dowodów popełnienia przestępstwa. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi czyn z art. 231 Kodeksu karnego. W przypadku powzięcia informacji o podejrzeniu nadużycia finansowego instytucje zarządzająca i pośrednicząca zobowiązane są dokonać zgłoszenia właściwym organom dochodzeniowo-śledczym w celu wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym. Przed zgłoszeniem do organów dochodzeniowo-śledczych instytucje te weryfikują uzyskane informacje o podejrzeniu nadużycia finansowego, zgodnie z przyjętymi procedurami. Instytucje zarządzające pośredniczące zobowiązane są do przekazania zgłoszenia organom ścigania, jeśli zebrany materiał dowodowy uprawdopodobni lub potwierdzi podejrzenie nadużycia finansowego. Instytucja, która dokonała zgłoszenia do organów ścigania, jest odpowiedzialna za podejmowanie wszelkich dalszych czynności związanych z dokonanym zgłoszeniem, w szczególności podejmuje ona decyzję o złożeniu zażalenia w przypadku postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

Informacja o dokonaniu przedmiotowego zgłoszenia powinna zostać bezzwłocznie przekazana do instytucji pełniącej funkcję instytucji certyfikującej. Instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane zostały do utworzenia i upowszechnienia

przejrzystych mechanizmów postępowania w przypadku zgłaszania nadużyć finansowych. W każdej sytuacji zgłoszonego nadużycia finansowego lub podejrzenia o takie nadużycie instytucje zobowiązane zostały do podejmowania działań w tym zakresie, tj. do podjęcia działań weryfikujących w tym zakresie (np. analiza dokumentów, przeprowadzenie kontroli doraźnej).

W przypadku wystąpienia przesłanek świadczących o podejrzeniu popełnienia przestępstwa pracownicy instytucji zaangażowanej w proces zarządzania środkami UE zobowiązani zostali do skierowania odpowiedniego zawiadomienia do organów ścigania, zgodnie z zapisami art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego. Instytucje te podejmują stosowne czynności wyjaśniające niezależnie od jawności czy też anonimowości otrzymanej informacji.

Sposoby powiadamiania właściwych organów ścigania o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego lub podejrzeniu popełnienia przestępstwa określone zostały w ustawie Kodeks postępowania karnego. Przyjmuje się, że mogą to być zgłoszenia anonimowe, pisemne oraz ustne. Forma zgłoszenia anonimowego przeznaczona jest dla osób, które posiadają informację o przestępstwie lub mają wiedzę mogącą przyczynić się do wykrycia czynu zabronionego lub jego sprawców, a jednocześnie chcą pozostać anonimowe. Po otrzymaniu takiego zgłoszenia organy ścigania podejmują stosowne działania operacyjne mające na celu weryfikację przekazanych informacji.

Pisemne zawiadomienie o przestępstwie może zostać wysłane za pośrednictwem poczty tradycyjnej, elektronicznej, faksem lub dostarczone osobiście do uprawnionego organu ścigania.

Zawiadomienie pisemne powinno:

- spełniać wymogi formalne określone w art. 119 Kodeksu postępowania karnego, tj. zawierać oznaczenie organu, do którego jest kierowane (jednostka policji/prokuratury wraz z adresem), oznaczenie osoby wnoszącej pismo z podaniem imienia, nazwiska oraz adresu, opis sprawy, której zawiadomienie dotyczy, ewentualne załączniki (np. dokumenty potwierdzające zaistnienie przestępstwa, faktury, rachunki, umowy itp.) oraz datę i podpis osoby składającej zawiadomienie,
- opisywać rzeczowo i wyczerpująco okoliczności związane z przestępstwem z zastosowaniem reguły „siedmiu złotych pytań”, tj.: co? (co się wydarzyło, czy czyn jest przestępstwem), gdzie? (gdzie miało miejsce zdarzenie, gdzie nastąpił skutek), kiedy? (kiedy doszło do zdarzenia, popełniono czyn), w jaki sposób? (jakimi metodami posłużyła się osoba, która popełniła czyn), dlaczego? (motywy i pobudki działania sprawcy czynu), jakimi środkami? (za pomocą jakich środków i narzędzi/ewentualnie przy pomocy jakiej osoby popełniono czyn), kto? (określenie, kto jest sprawcą zdarzenia,

a kto pokrzywdzonym). Należy zadbać o potwierdzenie wysłania zawiadomienia (pokwitowanie odbioru). Ustne zawiadomienie o przestępstwie przyjęte po zgłoszeniu się osoby zawiadamiającej do jednostki policji/prokuratury zostaje sformalizowane protokołem, zgodnie z wymogami procedury postępowania karnego. Ta forma pozwala na jednoczesne dopełnienie formalności związanej z przesłuchaniem osoby zawiadamiającej w charakterze świadka.

Instytucje zaangażowane w proces zarządzania środkami UE zobowiązane zostały do ochrony osób ujawniających możliwość wystąpienia nadużycia finansowego. Do zasadniczych elementów ochrony prawnej zalicza się ochronę tożsamości osoby sygnalizującej. Dane umożliwiające identyfikację „sygnalistów”, ujawniających możliwość wystąpienia nadużycia finansowego, mogą zostać udostępnione wyłącznie za zgodą zainteresowanego, a osoby sygnalizujące należy informować o okolicznościach, w których ujawnienie ich tożsamości stanie się konieczne (np. w razie wszczęcia postępowania karnego).

Jednocześnie instytucje zobowiązane są zapewnić, że pracownik, który stwierdził możliwość wystąpienia nadużycia finansowego, podlega ochronie przed ewentualnymi działaniami odwetowymi, rozumianymi jako działania, które:

- prowadzą do pogorszenia sytuacji osoby sygnalizującej, wyrządzają krzywdę lub szkodę,
- zostały podjęte w związku z ujawnieniem przez tę osobę informacji w interesie publicznym (zachodzi związek pomiędzy ujawnieniem a działaniem niekorzystnym dla osoby sygnalizującej).

Instytucje powinny chronić pracownika stwierdzającego możliwość wystąpienia nadużycia finansowego przed jakimkolwiek niekorzystnym traktowaniem będącym wynikiem ujawnienia informacji, w tym przed rozwiązaniem umowy, na podstawie której świadczona jest praca, przeniesieniem na niższe stanowisko lub zmianą miejsca wykonywania pracy, molestowaniem psychicznym, mobbingiem, utratą premii lub innych korzyści wynikających z zatrudnienia. Z działaniami odwetowymi powinno wiązać się osobiste ryzyko dla osób, które takie działania podejmują, a pracownicy tych instytucji dopuszczający się działań odwetowych powinni zostać objęci co najmniej odpowiedzialnością dyscyplinarną. Instytucje zaangażowane w proces zarządzania środkami UE zobowiązane są do stworzenia wewnętrznych procedur sygnalizowania nieprawidłowości, wskazujących, komu i w jaki sposób zgłaszać wątpliwości związane z możliwością wystąpienia nadużyć finansowych. Procedury takie powinny dać pracownikom tych instytucji, stwierdzającym podejrzenie zaistnienia nieprawidłowości, czytelną ścieżkę postępowania w przypadku wykrycia przez nich możliwości wystąpienia nadużyć finansowych.

Dodatkową gwarancją ujawnienia możliwości wystąpienia nadużycia finansowego jest możliwość zgłoszenia anonimowego. Rozwiązanie to stosuje się poprzez anonimowe infolinie lub skrzynki e-mailowe dające możliwość zgłoszenia podejrzenia nadużycia bez konieczności ujawniania tożsamości zgłaszającego. Instytucje zarządzające i pośredniczące powinny co najmniej rozważyć zasadność wprowadzenia takiego rozwiązania. Podjęcie decyzji o utworzeniu lub rezygnacji z zewnętrznego punktu kontaktowego powinna poprzedzić analiza możliwości technicznych tych instytucji.

Po zakończeniu dochodzenia przez właściwe organy lub przekazaniu sprawy odpowiednim organom do dalszego postępowania instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane zostały do przeprowadzenia przeglądu wszystkich procesów, procedur lub kontroli związanych z potencjalnym lub faktycznym nadużyciem finansowym. Przegląd taki powinien być przeprowadzony w sposób obiektywny i samokrytyczny, zawierać na koniec wyraźne wnioski na temat dostrzeżonych słabych stron i zdobytych doświadczeń, jak również wskazywać dokładnie działania, odpowiedzialne osoby i terminy.

5.3.4. Działania w zakresie raportowania, korygowania i odzyskiwania środków UE

W przypadku wykrycia podejrzenia nadużycia finansowego instytucja zarządzająca lub pośrednicząca zobowiązana jest do jego zgłoszenia zgodnie z wymogami wewnętrznymi i unijnymi, aby umożliwić właściwemu organowi podjęcie decyzji w sprawie ewentualnego wszczęcia dochodzenia, a także do przeprowadzenia procedury odzyskania środków⁴²². Instytucje zarządzająca i pośrednicząca zobowiązane są do odzyskania od beneficjentów nienależnej płatności, w związku z powyższym instytucje te powinny opracować procedury monitorowania odzyskiwanych należności z tytułu nielegalnie wydatkowanych środków UE. Informacja o każdym podejrzeniu nadużycia finansowego zostaje zgłoszona Komisji Europejskiej zgodnie z art. 122 rozporządzenia nr 1303/2013 w trybie bieżącym za pomocą systemu IMS (Irregularity Management System). Instytucja zarządzająca monitoruje postęp raportowanych spraw oraz na bieżąco informuje Komisję Europejską w formie uaktualniania informacji w raportach przekazywanych za pomocą systemu IMS. Aby poprawnie realizować obowiązki związane z informowaniem o postępie spraw związanych z wykryciem nadużyć finansowych, konieczne jest zapewnienie pełnej współpracy z organami dochodzeniowo-śledczymi. W tym

⁴²² Haber A., Szałaj M., *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 123–126.

celu decyzją nr 3/2014 przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE 7 listopada 2014 r. została powołana grupa robocza do spraw przeciwdziałania nadużyciom finansowym w funduszach polityki spójności. Przedstawiciele instytucji zarządzających poszczególnych programów operacyjnych uczestniczą w posiedzeniach grupy na zaproszenie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Celem powołania grupy było m.in. wypracowanie ogólnych warunków przekazywania danych dotyczących beneficjentów pomiędzy instytucjami zarządzającymi a innymi instytucjami mającymi uprawnienia kontrolne oraz dochodzeniowo-śledcze, wypracowywanie zasad współpracy pomiędzy tymi instytucjami oraz wzajemna wymiana wiedzy i doświadczeń. Szczegółowe zasady odnoszące się do kwestii związanych z raportowaniem o nieprawidłowościach i podejrzeniach nadużyć finansowych zostały określone w procedurach informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności opracowanych przez Ministerstwo Finansów.

W wyniku stwierdzenia podejrzenia nadużycia finansowego i zgłoszenia go zgodnie z właściwymi przepisami instytucje zarządzająca i pośrednicząca uruchamiają procedurę odzyskiwania przekazywanych środków (zgodnie ze swoimi kompetencjami). Instytucje zarządzająca i pośrednicząca opracowały procedury odzyskiwania od beneficjentów niesłusznie przyznanych środków, w związku z tym będzie można skutecznie odzyskiwać nieprawidłowo wykorzystane środki. Procedury przygotowywane są z uwzględnieniem wytycznych w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020. Instytucja zarządzająca i instytucja pośrednicząca wzywają beneficjenta do zwrotu środków lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności na podstawie art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, z zastrzeżeniem art. 207 ust. 13 tej ustawy. W przypadku niewypełnienia przez beneficjenta powyższego wezwania instytucje te wydają na podstawie art. 207 ust. 9 decyzję określającą kwotę do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków. Niezależnie od wydania decyzji o zwrocie przed stwierdzeniem, czy przypadek stanowi nieprawidłowość o charakterze nadużycia finansowego, instytucje zarządzające i pośredniczące mogą wstrzymać płatności w ramach projektu do czasu ostatecznego wyjaśnienia sprawy, z zastrzeżeniem możliwości wyłączenia wniosku o płatność zakwestionowanego wydatku i przekazania do certyfikacji pozostałej kwoty. Ponadto w przypadku niezwrócenia środków w terminie lub otrzymania środków przez przedstawienie jako autentycznych dokumentów podrobionych lub przerobionych lub dokumentów potwierdzających nieprawdę, na podstawie art. 207 ust. 4 pkt 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, beneficjent

zostaje wykluczony z możliwości otrzymania środków UE. Rejestr podmiotów wykluczonych na podstawie art. 207 ustawy o finansach publicznych prowadzi minister finansów. Dodatkowo instytucja zarządzająca po potwierdzeniu zaistnienia sytuacji podejrzenia nadużycia finansowego przez właściwe organy ścigania, w terminie do 3 miesięcy od otrzymania informacji o skierowaniu aktu oskarżenia do sądu, dokonuje oceny związanych ze sprawą systemów kontroli (ich funkcjonowania, słabości i błędów), które naraziły ją na ryzyko nadużycia finansowego. W przypadku stwierdzenia błędów w funkcjonowaniu systemów kontroli wewnętrznej instytucja zarządzająca podejmuje odpowiednie działania mające na celu wprowadzenie dodatkowych mechanizmów kontroli.

5.4. Procedury współpracy organów kontroli w procesie postępowania z nadużyciami finansowymi dotyczącymi środków UE

5.4.1. Procedury współpracy z instytucją audytową i krajowymi organami śledczymi

W przypadku podejrzenia nadużycia i po jego prawidłowym zgłoszeniu instytucje zarządzające i pośredniczące muszą przekazać sprawę właściwemu organowi państwa członkowskiego w celu objęcia jej dochodzeniem i nałożenia sankcji, w tym w stosownych przypadkach organom ścigania lub organom ds. zwalczania korupcji. Zgodnie z art. 304 par. 2 Kodeksu postępowania karnego instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane zostały do niezwłocznego powiadomienia organów ścigania w przypadku, gdy w związku ze swoją działalnością uzyskają informacje o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu.

Zasada ścigania z urzędu wynika z licznych przepisów Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.)⁴²³. Zgodnie z art. 9 k.p.k. „organy procesowe prowadzą postępowanie i dokonują czynności z urzędu, chyba że ustawa uzależnia je od wniosku określonej osoby, instytucji lub organu albo od zezwolenia władzy. Strony i inne osoby mogą jednak składać wnioski o dokonanie również tych czynności, które organ może lub ma obowiązek podejmować z urzędu”. Zasada ścigania z urzędu wynika także z przepisu art. 10 k.p.k., który formułuje zasadę legalizmu. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.k. „organ powołany do ścigania przestępstw jest zobowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel

⁴²³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 244).

publiczny także do wniesienia i popierania oskarżenia – o czyn ścigany z urzędu”. Z zasady tej wynika więc, że przestępstwa ścigane z urzędu nie tyle mogą, co muszą być ścigane przez uprawnione organy.

Pracownicy instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczącej nie mają obowiązku posiadania specjalistycznej wiedzy wymaganej od osoby wykrywającej przestępstwa ścigane z urzędu, powinni ocenić możliwość wystąpienia takiego przestępstwa w zakresie przypisanych im kompetencji. Każdy pracownik instytucji zarządzających i pośredniczących ma obowiązek weryfikacji stwierdzonego sygnału mającego świadczyć o wystąpieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Instytucje zarządzające i pośredniczące po stwierdzeniu możliwości wystąpienia przestępstwa ściganego z urzędu zobowiązane są do współpracy z przedstawicielami prokuratury lub policji, w zależności od zakresu wskazanego przez prokuraturę lub policję.

Instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane są zapewnić współpracę z organami ścigania lub organami wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim przez przechowywanie dokumentacji dotyczącej przypadków nadużyć w bezpiecznych miejscach oraz zapewnienie odpowiedniego przekazania spraw w przypadku mobilności pracowników.

Instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane zostały do zapewnienia funkcjonowania systemu analizy wyników kontroli (w tym kontroli systemowych w instytucji zarządzającej, pośredniczącej) lub audytu przeprowadzonego przez organy unijne lub krajowe w ramach programów operacyjnych 2014–2020. W przypadku stwierdzenia wystąpienia uchybień lub nieprawidłowości (w tym podejrzeń nadużyć finansowych i stwierdzonych nadużyć) instytucja zarządzająca zobowiązana jest do podjęcia odpowiednich działań, a następnie niezwłocznego przekazania informacji w tym zakresie instytucji audytowej.

Instytucja audytowa uczestnicząca we wdrażaniu funduszy europejskich w latach 2014–2020 w Polsce ma dostęp do danych gromadzonych w SL2014. System ten jest podstawowym narzędziem przekazywania informacji na temat wdrażania poszczególnych projektów oraz realizacji programów operacyjnych pomiędzy instytucją zarządzającą a instytucją audytową.

W przypadku wykrycia przez instytucję zarządzającą w trakcie kontroli systemowej istotnych defektów w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli (tj. uchybień mogących skutkować nieprawidłowością indywidualną podlegającą zgłoszeniu do Komisji Europejskiej lub nieprawidłowością systemową albo uchybień niestwierdzonych wcześniej, mogących mieć charakter horyzontalny poprzez prawdopodobieństwo ich wystąpienia w innych programach operacyjnych) instytucja zarządzająca zobowiązana jest do przekazania do wiadomości instytucji audytowej ostatecznej wersji informacji pokontrolnej z przeprowadzonej kontroli

wraz z ewentualnymi zaleceniami pokontrolnymi lub rekomendacjami. Informacje na temat stwierdzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące nieprawidłowości (w tym podejrzeń nadużyć i stwierdzonych nadużyć) są przekazywane do wiadomości instytucji audytowej w terminach oraz w trybach i formach określonych w dokumencie pn. „Procedura informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach finansowych w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014–2020”. W związku z faktem posiadania przez instytucję audytową uprawnień w systemie IMS ma ona dostęp do wszystkich raportów zatwierdzonych przez Departament Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów i przekazanych do Komisji Europejskiej.

Zadania instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczących w zakresie raportowania o nieprawidłowościach/nadużyciach finansowych poprzez system IMS realizowane są na podstawie przepisów prawa unijnego i krajowego zgodnie z procedurami określonymi przez pełnomocnika rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę RP lub Unii Europejskiej. Komórką, która wykonuje w tym zakresie zadania pełnomocnika, jest komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów właściwa ds. koordynacji procesu przekazywania Komisji Europejskiej raportów dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (zadania te wykonuje Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów). Do powiadamiania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach podlegających raportowaniu służy IMS (Irregularity Management System) – system uruchomiony przez Komisję Europejską w celu umożliwienia państwom członkowskim wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach, do którego mają dostęp instytucje zarządzające i pośredniczące. Proces raportowania o nieprawidłowościach realizowany jest w formie elektronicznej (system IMS). Instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi pozyskują wszystkie informacje o nieprawidłowościach/nadużyciach finansowych (z raportów przesłanych do instytucji zarządzającej przez instytucje pośredniczące, własnych działań kontrolnych lub innych źródeł) i w określonych terminach oraz na podstawie ustalonych zasad wynikających zarówno z dokumentów unijnych, jak i Ministerstwa Finansów przekazuje je do Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE. Raporty poddawane są sprawdzeniu, a następnie przesyłane są do Komisji Europejskiej (za pomocą systemu AFIS).

Wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych są odpowiedzialne za informowanie o nieprawidłowościach lub nadużyciach finansowych. Instytucje zarządzające realizują następujące zadania związane z informowaniem o nieprawidłowościach:

- przekazują do Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE raporty o nieprawidłowościach opracowane na podstawie własnych działań kontrolnych, informacji przekazywanych przez instytucje pośredniczące odpowiedzialne za wykrywanie i informowanie o nieprawidłowościach w ramach poszczególnych programów operacyjnych lub innych źródeł,
- tworzą odpowiednie procedury określające sposób przekazywania danych przez instytucje pośredniczące odpowiedzialne za informowanie o nieprawidłowościach w ramach programu operacyjnego.

5.4.2. Zasady współpracy z OLAF

Instytucje zarządzające i pośredniczące są odpowiedzialne za utworzenie i upowszechnienie przejrzystych mechanizmów zgłaszania nadużyć. Właściwe komórki organizacyjne w tych instytucjach odpowiedzialne są za przyjmowanie zgłoszeń podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych oraz za podejmowanie dalszych kroków związanych z przekazywaniem zawiadomień do właściwych organów ścigania oraz informacji do OLAF. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu informowania OLAF o stwierdzonych nieprawidłowościach wynika z art. 122 rozporządzenia nr 1303/2013. Informowanie OLAF odbywa się za pomocą systemu IMS (Irregularity Management System). Jednocześnie każdy obywatel może bezpośrednio poinformować OLAF o podejrzeniu nadużycia finansowego lub korupcji, mających wpływ finansowy na interesy Unii Europejskiej. W tym kontekście kluczową rolę odgrywają oficerowie łącznikowi w krajowych służbach dochodzeniowych, z którymi OLAF współpracuje w państwach członkowskich. Ze służbami OLAF można się skontaktować we wszystkich językach urzędowych UE:

- za pomocą elektronicznego systemu powiadamiania o nadużyciach – FNS (Fraud Notification System) dostępnego na stronie internetowej: <https://fns-olaf.europa.eu/>,
- drogą pocztową, adres: OLAF – European Anti-Fraud Office, European Commission, Rue Joseph II, 30, 1000 Bruxelles/Brussel, Belgique/Belgie.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 833/2013 z 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) państwa członkowskie wyznaczają jednostkę koordynującą zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) w celu ułatwienia skutecznej współpracy i wymiany informacji z OLAF, w tym również o charakterze operacyjnym. W Polsce jednostką taką jest Departament Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów. Instytucje zarządzające zobowiązane zostały

do utworzenia i upowszechniania przejrzystych mechanizmów zgłaszania nadużyć do AFCOS. W ramach tych mechanizmów instytucje zarządzające współpracują z AFCOS w zakresie raportowania o nieprawidłowościach podlegających zgłoszeniu do Komisji Europejskiej.

5.4.3. Zasady współpracy z UOKiK

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest odpowiedzialny za prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. W przypadku podejrzenia popełnienia nadużyć finansowych mogących stanowić praktyki ograniczające konkurencję instytucje zarządzające i pośredniczące zobowiązane zostały do zgłoszenia ich prezesowi UOKiK na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 86 ust. 1 i art. 100 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów każdy może zgłosić prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję lub naruszających zbiorowy interes konsumentów wraz z uzasadnieniem. Stosownie do art. 49 ustawy antymonopolowej postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję polegających na zawarciu porozumienia ograniczającego konkurencję lub na nadużywaniu pozycji dominującej oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynane jest wyłącznie z urzędu. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w formie decyzji administracyjnej czy postanowienia ma obowiązek rozstrzygnąć dane postępowanie.

Stosownie do przepisów ustawy antymonopolowej uprawnionym do złożenia zawiadomienia jest każdy. Zawiadomienie może zostać złożone przez podmioty o różnym statusie prawnym – osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Zgodnie z art. 86 i 100 ustawy antymonopolowej wnioskodawcami mogą być: przedsiębiorcy (przy podejrzeniu stosowania praktyk ograniczających konkurencję przedsiębiorcy-konkurenci, a także przedsiębiorcy-kontrahenci), związki przedsiębiorców, indywidualni konsumenci, organizacje konsumenckie, rzecznicy konsumentów, inspekcja handlowa, rzecznik praw obywatelskich, organy regulacyjne (UKE, URE, ULC, KRRiT itd.), centralne i terenowe organy administracji rządowej itd. Ponadto, zgodnie z art. 86 ustawy antymonopolowej, nie występuje obowiązek wykazania przez składającego zawiadomienie interesu prawnego czy faktycznego, a na podstawie art. 100 interesu prawnego czy ekonomicznego.

Zawiadomienie składane na podstawie art. 86 może dotyczyć tylko porozumień ograniczających konkurencję oraz nadużywania pozycji dominującej. Natomiast

wniosek regulowany przez art. 100 jedynie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zawiadomienie składane na podstawie art. 86 ustawy antymonopolowej nie może dotyczyć praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów. Podejrzenie stosowania praktyk ograniczających konkurencję oraz naruszających zbiorowy interes konsumentów powinno być uzasadnione (art. 86 ust. 1 i art. 100 ust. 1 ustawy antymonopolowej *in fine*). Uzasadnienie jest obligatoryjnym elementem każdego zawiadomienia, które powinno zostać/być wyraźnie wyodrębnione w jego treści. Elementy wspólne dla obu rodzajów zawiadomień, składające się na ich treść, wymienione zostały w art. 86. ust. 2 pkt 1–5 ustawy antymonopolowej. Są to:

- wskazanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję (lub naruszającej zbiorowy interes konsumentów);
- określenie firmy przedsiębiorcy, adresu siedziby, danych ewidencyjnych (np. numer REGON czy NIP) czy branży gospodarczej, w której działa. Dane te powinny być na tyle szczegółowe, aby umożliwić prezesowi UOKiK identyfikację podmiotu;
- opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia, określenie zachowania, zakazanej praktyki stosowanej przez przedsiębiorcę, która zdaniem wnioskodawcy mogła naruszyć przepisy ustawy;
- wskazanie przepisu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub TFUE, którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie. W przypadku zawiadomienia na podstawie art. 86 powinny być wskazane przepisy, które zakazują praktyk ograniczających konkurencję, wyrażone w art. 6 i 9 ustawy oraz art. 81 i 82 TFUE;
- uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub TFUE, tj. załączenie wszelkiego rodzaju dokumentów, które mogą stanowić dowód naruszenia przepisów ustawy (art. 86 ust. 3 ustawy antymonopolowej). Mogą to być nie tylko dokumenty papierowe, lecz także zdjęcia czy nagrania itp.;
- dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie, tj. nazwa lub imię i nazwisko, adres zamieszkania lub siedziba wnioskodawcy. Te niezbędne dane powinny być na tyle szczegółowe, aby prezes UOKiK mógł poinformować zawiadamiającego o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zawiadomienie może być złożone na piśmie albo też wysłane drogą pocztową lub elektroniczną, która do ważności nie wymaga elektronicznego podpisu. Zawiadomienie jest wolne od opłat. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest zobowiązany, zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy antymonopolowej, do poinformowania zawiadamiającego o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia na

piśmie wraz z uzasadnieniem. Podkreśla się, że uzasadnienie powinno pojawić się w każdym przypadku, gdy organ antymonopolowy nie podejmuje dalszych czynności w związku z przedłożonym mu zawiadomieniem. Uzasadnienie podjęcia dalszych czynności przez prezesa UOKiK w związku z informacjami zawartymi we wniosku wydaje się zbędne, ponieważ prezes UOKiK działa zgodnie z oczekiwaniami wnioskodawcy. W sprawach nieuregulowanych w tym przepisie ustawodawca odsyła do art. 35–37 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴²⁴. Rozpatrzenie powinno zostać dokonane bez zbędnej zwłoki – co do zasady w ciągu 1 miesiąca, a w przypadkach skomplikowanych – 2 miesięcy (tak art. 35 § 3 k.p.a.). W przypadku niezafatwienia sprawy przez prezesa UOKiK zgłaszającemu zawiadomienie przysługuje zażalenie (art. 37 § 1 k.p.a.).

Postępowanie antymonopolowe powinno być zakończone nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia jego wszczęcia. W wyniku postępowania prezes Urzędu może wydać decyzję nakazującą zaniechanie działań sprzecznych z prawem oraz nałożyć karę w wysokości do 10% ubiegłorocznego przychodu przedsiębiorcy.

Istotna z punktu widzenia postępowań w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję jest szczególna regulacja dotycząca tzw. przedawnienia antymonopolowego. Art. 93 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów sankcjonuje krótszy termin przedawnienia wynoszący 1 rok od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Termin ten dotyczy tylko wszczęcia postępowania, jeżeli zatem zawiadomienie zostanie złożone odpowiednio wcześniej, a prezes postępowanie wszczął przed upływem tego terminu, przedawnienie nie wywołuje już negatywnych skutków dla samego postępowania.

5.4.4. Zadania pełnomocnika rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub UE

Pełnomocnik rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę RP lub UE odpowiada za inicjowanie, koordynację i realizację działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub UE, w tym:

- koordynację działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej;

⁴²⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

- analizowanie czynników sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości godzących w interesy finansowe Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
- zapewnienie bieżącej, prawidłowej wymiany informacji między właściwymi organami administracji rządowej, w tym informacji specjalistycznych i ekspertyz, mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie naruszeniom finansowym na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- gromadzenie i weryfikowanie uzyskanych dokumentów i innych materiałów pomocnych w zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu naruszeń interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- dokonywanie ocen oraz formułowanie wniosków w zakresie realizacji działań związanych z ochroną interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
- inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych związanych z zabezpieczeniem interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej;
- rozpatrywanie innych spraw określonych przez Radę Ministrów i prezesa Rady Ministrów oraz wniesionych przez ministrów – w zakresie ochrony interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Prace pełnomocnika rządu ds. zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów wspiera Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej MF.

Zadania departamentu polegają w szczególności na:

- współpracy oraz wymianie informacji z instytucjami UE i RP w zakresie ochrony finansowych interesów UE, w szczególności z OLAF, w tym m.in.:
- raportowaniu nieprawidłowości w wykorzystaniu środków UE do Komisji Europejskiej,
- przekazywaniu do Komisji Europejskiej corocznych informacji na podstawie art. 325 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- reprezentowaniu departamentu w pracach sieci OLAF Anti-Fraud Communicators Network (OAFCN),
- pełnieniu funkcji AFCOS (jednostki koordynującej zwalczanie nadużyć finansowych), będącej krajową instytucją partnerską dla Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do jego dochodzeń administracyjnych,
- gromadzeniu i analizowaniu informacji dotyczących działań wymierzonych w interesy finansowe RP i UE.

Zakończenie

Problematyka podjęta w niniejszej monografii, sprowadzająca się do oceny funkcjonowania systemu kontroli środków UE z przeznaczeniem na politykę spójności, ma wiele ważnych uwarunkowań odnoszących się do różnych aspektów: ekonomicznych i społecznych. Sprawność tego systemu w decydującym zakresie przyczynia się do poprawy efektywności wykorzystania środków UE, a przede wszystkim ogranicza ryzyko wykorzystania tych środków niezgodnie z przeznaczeniem. W związku z celem niniejszego opracowania – ocena sprawności funkcjonowania systemu zarządzania środkami UE i ich kontroli w Polsce w odniesieniu do obowiązujących aktów prawnych UE – sformułowane zostały trzy hipotezy badawcze.

Hipotezę pierwszą przyjęto w brzmieniu: wdrożenie sprawnego systemu zarządzania środkami z budżetu UE i ich kontroli, polegającego na ustanowieniu spójnego i zharmonizowanego zakresu zadań dla instytucji zaangażowanych w procedury kontroli i monitoringu w zakresie polityki spójności w Polsce, ma istotny wpływ na ograniczenie występowania nieprawidłowości w wykorzystaniu tych środków.

Od zbudowania i uruchomienia efektywnego systemu programowania, zarządzania, monitorowania, oceny, a także kontroli (zarówno w skali kraju, jak i regionów) środków UE uzależniona jest zdolność do ich absorpcji. Regiony Polski zostały objęte polityką strukturalną UE, dlatego też działania mające na celu przygotowanie do efektywnego wykorzystania środków UE powinny dotyczyć wszystkich organów administracji publicznej (krajowego, regionalnego oraz lokalnego), oraz najważniejszych partnerów społecznych, w tym instytucji środowiska biznesowego. Niewątpliwie zaproponowane w Polsce rozwiązania w zakresie kontroli

środków UE tworzą z jednej strony system zgodny z rozwiązaniami Unii Europejskiej i równocześnie dostosowany do specyfiki polskich rozwiązań administracyjnych, prawnych i instytucjonalnych. O skuteczności tego systemu informuje wysoki wskaźnik absorpcji środków UE w ramach poszczególnych programów operacyjnych, wynoszący w perspektywie finansowej 2007–2013 ponad 90% z kontraktowanej planowanej alokacji. System ten w bieżącej perspektywie finansowej został udoskonalony i dostosowany do prawa UE głównie określonego rozporządzeniem nr 1303/2013.

System kontroli opiera się na podziale odpowiedzialności między Komisją Europejską a administracjami krajów członkowskich. Państwa i regiony mają decydujący wpływ na to, jak wykorzystane zostaną środki unijne, i ponoszą odpowiedzialność za właściwe zarządzanie nimi. Komisja Europejska czuwa nad tym, aby fundusze zostały wydane zgodnie z celami programów i zasadami finansowymi obowiązującymi w UE. Krajowe kontrole wydatkowania unijnych środków w ramach systemu zarządzania i kontroli przeprowadzane są na trzech szczeblach: instytucji zarządzającej programem, instytucji certyfikującej oraz instytucji audytowej.

Zadaniem instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących i wdrażających programy operacyjne jest kontrola wywiązywania się z warunków umowy o dofinansowanie projektu, tj. faktur, rachunków, raportów o postępie realizacji projektu, wniosków o płatność, a także sprawozdań z postępu wdrażania projektu. Drugi szczebel kontroli to instytucje certyfikujące, których zadaniem jest poświadczenie KE, że wnioski o refundację wydatków są prawidłowe, właściwie zaksięgowane i zgodne ze wspólnotowymi zasadami. Instytucje certyfikujące nie powinny przekazywać do KE wniosków o refundację, zanim nie będą całkowicie pewne, że przeprowadzono właściwe kontrole. Muszą sprawdzić wszystkie informacje, które otrzymały od władz zarządzających programem, a w razie wątpliwości zażądać dodatkowych danych. Należy podkreślić, że wzbudza wątpliwości powierzenie szerokiego procesu decyzyjnego w perspektywie finansowej 2014–2020 ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, tj. udzielanie i wycofywanie desygnacji, pełnienie funkcji państwa członkowskiego w rozumieniu rozporządzenia nr 1303/2013, pełnienie funkcji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej (dla krajowych programów operacyjnych), które również podlegały desygnacji. Wątpliwości te dotyczą niezależności i bezstronności podejmowanych rozstrzygnięć przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie procesów decyzyjnych w zarządzaniu środkami UE. W trzecim obszarze systemu zarządzania i kontroli skuteczność systemu kontrolnego oceniają krajowe instytucje audytowe, które przekazują KE raport i opinię audytową. Na podstawie tych opinii i innych informacji otrzymanych z krajów członkowskich, jak również

własnych kontroli, Komisja Europejska sporządza roczne raporty audytowe. Jeśli zalecone państwu korekty nie zostały wprowadzone, Komisja Europejska może wstrzymać albo zawiesić wypłaty środków oraz zażądać zwrotu funduszy już wypłaconych, które nie zostały wydane zgodnie z obowiązującymi zasadami. Za wykrywanie nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy unijnych odpowiedzialne są głównie władze krajów członkowskich. Jeśli kwota, której dotyczą nadużycia, przekracza 10 tys. euro, są zobowiązane do poinformowania o tym unijnego biura ds. nadużyć finansowych OLAF.

W Polsce w zdecydowanej większości czynności sprawdzające w ramach kontroli wdrażania programu operacyjnego są wykonywane przez instytucje zaangażowane we wdrażanie instrumentów wsparcia ze środków UE, tj. instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą, instytucję wdrażającą. W okresie programowania 2007–2013 prawo do podejmowania kontroli realizacji projektu przyznano także odrębnie funkcjonującej instytucji certyfikującej oraz instytucji pośredniczącej w certyfikacji.

W okresie programowania 2014–2020 w ramach systemu wdrażania programów operacyjnych nie funkcjonują oddzielna instytucja certyfikująca oraz instytucje pośredniczące w certyfikacji. W związku z tym zapewnione zostało rozdzielanie funkcji zarządzania i funkcji certyfikacji w ramach instytucji zarządzających. Działania powyższe były zgodne z art. 72 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013 określającym, że realizacja zadań dotyczących poświadczania poniesionych wydatków powinna być instytucjonalnie i proceduralnie oddzielona od zadań związanych z zarządzaniem i kontrolą. Zadania w zakresie certyfikacji nie mogą być wykonywane przez te same osoby i komórki organizacyjne pełniące funkcje instytucji zarządzających programami operacyjnym. Przejęcie dotyczących certyfikacji wydatków przez instytucje zarządzające RPO wymagało przygotowania organizacyjnego i kadrowego, gdyż będą one wykonywane po raz pierwszy (w poprzedniej perspektywie wykonywały je urzędy wojewódzkie). W celu zachowania rozdziału funkcji zarządzającej i instytucji certyfikującej w ramach struktur instytucji zarządzającej osoby biorące udział w procesie certyfikacji (w szczególności sporządzające, weryfikujące i zatwierdzające wnioski o płatność do KE oraz zestawienia wydatków) nie mogą realizować zadań związanych z:

- weryfikacją wniosków o dofinansowanie oraz wyborem projektów do dofinansowania,
- procesem zawierania i rozwiązywania umów o dofinansowanie,
- weryfikacją wydatków poniesionych w ramach realizowanych projektów i wykazanych we wnioskach o płatność złożonych przez beneficjentów, w tym również instytucje systemu wdrażania danego programu operacyjnego w ramach realizowanych projektów własnych i pomocy technicznej,

- przeprowadzaniem kontroli,
- wydawaniem decyzji o umorzeniu w całości lub w części lub o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków, decyzji o zapłacie odsetek lub decyzji o zwrocie środków, o których mowa odpowiednio w art. 61, 189 i 207 cyt. ustawy o finansach publicznych.

W okresie programowania 2014–2020 wprowadzony został proces certyfikacji wydatków rozporządzeniem nr 1303/2013, w którym zobowiązano każdy kraj członkowski do wyznaczenia dla programów operacyjnych instytucji koordynującej proces certyfikacji (IKPC), której funkcję pełni komórka organizacyjna w ministerstwie właściwym do spraw rozwoju regionalnego odpowiedzialna za koordynację wdrażania funduszy UE⁴²⁵. Z certyfikacją wydatków w programach polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 związany jest proces desygnacji, będący potwierdzeniem spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. Państwo członkowskie powiadamia KE⁴²⁶ o dacie i formie przeprowadzonej na odpowiednim szczeblu procedury desygnacyjnej instytucji zarządzającej i w stosownych przypadkach także instytucji certyfikującej przed przedłożeniem KE pierwszego wniosku o płatność okresową.

Instytucje podlegające desygnacji w danym programie operacyjnym zostały wskazane w opisie funkcji i procedur, którego wzór określa załącznik III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1011/2014⁴²⁷. Zadaniem ministra rozwoju pełniącego funkcję instytucji koordynującej proces certyfikacji oraz udzielającego desygnacji jest przeprowadzanie planowych i doraźnych kontroli w celu potwierdzania spełniania kryteriów desygnacji w ww. podmiotach podlegających desygnacji. Zadania te wykonuje komórka organizacyjna właściwa w zakresie procesu desygnacji w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Minister rozwoju przeprowadza także kontrole planowe, których celem jest potwierdzenie utrzymania przez zobowiązane podmioty kryteriów desygnacji, o których mowa w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1303/2013. Zakres podmiotowy planowych kontroli jest określany w Rocznym Planie Kontroli. Dobór podmiotów do kontroli wskazywany jest na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, w szczególności uwzględniającej wyniki przeprowadzonych kontroli i audytów. Projekt Roczego Planu Kontroli służący potwierdzeniu utrzymania kryteriów desygnacji przekazywany jest do opinii

⁴²⁵ Wytyczne w sprawie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność w ramach programów operacyjnych 2014–2020. Minister infrastruktury i rozwoju, 31.03.2015.

⁴²⁶ Art. 124 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁴²⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014.

Komitetu do spraw desygnacji. Projekt Roczne Planu Kontroli służący potwierdzeniu utrzymania kryteriów desygnacji przekazywany jest do opinii Komitetu do spraw desygnacji, a następnie po uzyskaniu opinii zatwierdzany przez ministra do spraw rozwoju regionalnego. Zatwierdzony dokument oraz jego aktualizacje są przekazywane do wiadomości podmiotów, w których zaplanowano przeprowadzenie kontroli, właściwej instytucji zarządzającej. Zatwierdzony dokument oraz jego aktualizacje są przekazywane do wiadomości podmiotów, w których zaplanowano przeprowadzenie kontroli oraz do instytucji zarządzających. Należy podkreślić, że instytucje uprawnione do przeprowadzania kontroli wdrażania programu operacyjnego w ramach systemu zarządzania i kontroli mogą zlecać dokonywanie czynności sprawdzających poprawność realizacji umów o dofinansowanie przez beneficjentów podmiotom zewnętrznym. Do tych podmiotów należy zaliczyć przede wszystkim firmy audytowe. Odpowiedzialnością państwa członkowskiego jest kontrola finansowa wykorzystanych środków UE. W Polsce kontrolę finansową obejmującą sprawdzanie skuteczności zastosowanych systemów zarządzania i kontroli oraz kontrolę 5% kwalifikowanych wydatków przeprowadzają izby administracji skarbowej (poprzednio urzędy kontroli skarbowej).

Podsumowując wyniki badań w zakresie efektywności systemu kontroli NIK, ETO i KE oraz kontroli przeprowadzonych przez instytucje zarządzające, instytucję audytową i jednostkę certyfikującą, można uznać, że system zarządzania środkami UE i ich kontroli w Polsce jest skuteczny, gdyż poziom nieprawidłowości zazwyczaj nie przekracza 2%. Nie oznacza to, że w razie wykrycia nieprawidłowości Komisja Europejska nie może nałożyć korekty finansowej. Wykryte przez Komisję Europejską przypadki nieprawidłowości oraz nałożone korekty finansowe i przypadki czasowego wstrzymania płatności nie zmieniają ogólnie pozytywnej oceny systemu zarządzania i kontroli środków UE w Polsce.

Prezentowane w monografii wyniki badań empirycznych wskazują, że model tworzenia prawa realizującego politykę spójności UE został w pełni implementowany w Polsce. Skuteczność rozwiązań obowiązujących na naszym kraju potwierdzona została pozytywną oceną systemu zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych. System ten polegał na wyodrębnieniu instytucji zaangażowanych w proces zarządzania środkami UE (instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające, certyfikujące oraz instytucja audytowa) oraz ustanowieniu spójnego i zharmonizowanego zakresu zadań dla tych instytucji zaangażowanych w procedury kontroli i monitoringu w zakresie wykorzystania środków z przeznaczeniem na politykę spójności w Polsce. Materiał empiryczny potwierdzał, że ponad 80% przypadków niewłaściwego wydatkowania środków unijnych jest wykrywanych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu programów operacyjnych, tj. instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące oraz instytucje wdrażające.

Należy uznać, że hipoteza pierwsza została pozytywnie zweryfikowana.

Druga hipotezę sformułowano następująco: wprowadzenie ujednoliconych standardów dotyczących zasad planowania kontrolnego, procedur kontroli i kryteriów oceny obowiązujących wszystkie organy kontroli ma istotny wpływ na efektywność wykonywania zadań kontrolnych przez te instytucje. Efekty działań zależą od sprawnego organizacyjnie i instytucjonalnie systemu kontroli środków UE, w którym nie są powielane kompetencje i zakresy kontroli. Dane statystyczne potwierdziły, że instytucje i organy kontroli w Polsce (NIK, KAS, RIO, prezes Urzędu Zamówień Publicznych) w stosunku do swoich ustawowych zadań kontrolnych w niewielkim zakresie przeprowadzały kontrole prawidłowości wykorzystania środków UE. Ilość przeprowadzonych kontroli w porównaniu z ogólną działalnością kontrolną tych organów była niewielka. Wyniki badań potwierdzały, że instytucje te nie tworzyły systemu kontroli środków UE. Można stwierdzić, że w Polsce brakuje instytucjonalnego systemu kontroli środków z budżetu UE przeznaczonych na politykę spójności, którego zadaniem byłoby zapewnienie skutecznej kontroli środków UE. System taki powinien być stworzony przez organy kontroli państwa z naczelną ustawową rolą NIK. Kontrole środków UE wymagane są przez przepisy i standardy unijne. Funkcjonujące instytucje kontrolne w Polsce nie wypracowały wspólnych standardów w zakresie zasad planowania kontroli środków UE, procedur przeprowadzania kontroli i kryteriów oceny. Wdrożenie ujednoliconych standardów, zasad i procedur kontroli obowiązujących wszystkie organy kontroli w państwie ma istotny wpływ na efektywność wykonywania zadań kontrolnych przez te instytucje. Efekty działań zależą od sprawnie działającego systemu kontroli środków UE, w którym nie będą powielane kompetencje i zakresy kontroli. Analiza wykazała, że system kontrolny państwa w zakresie środków UE charakteryzuje się wysoką pracochłonnością, ale jest mało skuteczny w wykrywaniu nieprawidłowości. Organy kontroli państwa, tj. kontrola skarbową, NIK, RIO, prezes Urzędu Zamówień Publicznych, wykrywają zaledwie 4% nieprawidłowości.

Należy uznać, że hipoteza druga została pozytywnie zweryfikowana.

Hipotezę trzecią przyjęto w brzmieniu: zapewnienie sprawnej komunikacji oraz koordynacji działań między instytucjami kontrolnymi, a także wprowadzenie ogólnych standardów w tym zakresie ma wpływ na sprawność planowania kontroli, egzekwowanie wykonania zaleceń związanych ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, a także wpływa na poprawę efektywności działań instytucji kontrolnych w Polsce.

Wyniki badań ankietowych wskazywały na brak współpracy pomiędzy instytucjami kontrolnymi w planowaniu kontroli, co powodowało nakładanie się kontroli (jest to bardziej uciążliwe dla kontrolowanych niż dla instytucji kontrolnych).

Występowały przykłady, że w tym samym okresie kilka instytucji kontrolowało ten sam projekt współfinansowany ze środków UE czy też postępowanie przetargowe. Niedoskonała koordynacja oprócz negatywnego wpływu na efektywność działań instytucji kontrolnych wywierała również niekorzystny wpływ na postawy beneficjentów wobec instytucji kontrolnych.

Analiza organizacyjno-prawnych podstaw działalności organów państwa w zakresie zwalczania i przeciwdziałania przestępczości środków UE w Polsce wykazała, że zorganizowany został w tym zakresie sprawny system, którego celem jest zmniejszenie nadużyć finansowych i przestępczości dotyczących środków UE. W skład tego systemu wchodzi następujące organy państwa:

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zajmująca się ochroną porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne – zwalczaniem i przeciwdziałaniem przestępczości w zakresie korupcji,
- policja i prokuratura – ściganiem przestępstw,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – prowadzeniem postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję,
- Urząd Zamówień Publicznych – zwalczaniem i przeciwdziałaniem przestępczości w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Zakres zadań i uprawnień wymienionych organów wskazuje, że ustalone zostały procedury postępowania w celu zapewnienia sprawnej komunikacji oraz koordynacji działań pomiędzy instytucjami kontrolnymi a instytucjami zajmującymi się zwalczaniem i przeciwdziałaniem przestępczości dotyczącej środków UE. Tak uregulowany zakres współpracy ma wpływ na eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, a także przyczynia się do ograniczenia nadużyć finansowych i przestępczości dotyczących środków UE w Polsce.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że nawet przeprowadzenie tak wielu kontroli środków UE przez instytucje i organy kontrolne państwa nie może zapewnić, że nie ma i nie będzie innych nieprawidłowości – kontrole są bowiem zawsze prowadzone na próbie wydatków oraz jednostek i dotyczą najczęściej działań *ex post*, czyli po zrealizowaniu projektu. Nie znajduje potwierdzenia opinia, że kontroli środków UE jest zbyt wiele, choć z pewnością stanowią pewną dolegliwość dla beneficjentów. Kontroli środków UE powinno być tyle, aby system zarządzania i kontroli mógł być uznany przez instytucje unijne za skuteczny i zapewniający należyte wykorzystanie środków UE, zgodnie z przepisami i z przeznaczeniem tych środków.

Wyniki badań wykazały, że podstawowym kryterium kontrolnym w przypadku wszystkich instytucji kontrolnych była zasada legalności, pomimo innych

stosowanych kryteriów. Większość działań kontrolnych ma charakter *ex post*, a zatem ich oddziaływanie prewencyjne jest ograniczone i w dużej mierze uzależnione od implementacji wniosków pokontrolnych. Główne problemy utrudniające prowadzenie kontroli środków UE to m.in.:

- niespójność interpretacyjna, np. różne orzeczenia, na które powołują się instytucje kontrolne (UZP, RIO, UKS),
- nieostre definicje (UZP, UKS),
- ograniczenia kadrowe, czyli liczba pracowników niewystarczająca w porównaniu z potrzebami (UZP, RIO),
- nadmiar zgłoszeń o wszczęcie kontroli (UZP).

Należy uznać, że hipoteza trzecia została pozytywnie zweryfikowana.

W podsumowaniu przeprowadzonych badań empirycznych należy stwierdzić, że w zakresie organizacji kontroli środków UE w Polsce powinny być podjęte działania mające na celu wdrożenie skoordynowanego instytucjonalnie systemu kontroli sprawowanej przez instytucje kontroli środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na politykę spójności. W systemie tym, obejmującym kontrolę NIK, skarbową wykonywaną przez KAS, prezesa Urzędu Zamówień Publicznych i RIO, powinny być wprowadzone ujednolicone standardy w zakresie: planowania, procedur kontroli i kryteriów oceny, mające wpływ na efektywność wykonywanych zadań kontrolnych przez te instytucje. Nadrzędną funkcję w systemie kontroli środków UE powinna pełnić Najwyższa Izba Kontroli – jako naczelny organ kontroli środków publicznych państwa. Należałoby także podjąć działania dotyczące sprawnej komunikacji pomiędzy instytucjami kontrolującymi środki UE, m.in. w obszarze stwierdzanych nieprawidłowości i ich eliminowania, a także wykonywania zaleceń pokontrolnych.

Bibliografia

- Babuška E., *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] (red.) Winiarska K., *Controlling i audyt w usprawnianiu zarządzania*, Wyd. US w Szczecinie, Szczecin 2005.
- Babuška E.W., *Koncepcja kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 669, Szczecin 2011.
- Barca F., *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A place base approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of D. Huebner*, Commissioner for Regional Policy, Brussels 2009.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Charakter prawny i struktura UE. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] (red.) J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony: aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.
- Bartoszewicz A., *Planowanie i programowanie rozwoju Unii Europejskiej – wymagania metodyczne wobec państwa członkowskiego*, [w:] (red.) J. Stacewicz, *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego nr 88, SGH, Warszawa 2012.
- Bartoszewicz A., *Zarządzanie środkami z funduszy UE – reguły i zasady kolejnych perspektyw finansowych UE. Praktyka multilevel governance. Podejście krótkookresowe i strategiczne w polityce gospodarczej*, Wyd. SGH, Warszawa 2015.
- Becker F., *Applikation of Community law by Member States Public Authorities: between autonomy and effectiveness*, CMLR 2007, vol. 44.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] (red.) J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Prawa UW, Warszawa 2003.

- Bogucka I., Pietrzykowski P., *Etyka w administracji publicznej*, Lexis Nexis, Warszawa 2012.
- Bolecki A., *Porozumienia zakazane ze względu na cel lub skutek – aktualne tendencje orzecznicze w Unii Europejskiej*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2012.
- Bolecki A., *Wymiana informacji między konkurentami w ocenie organów ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2013.
- Borowik G., *Zwalczanie zmów cenowych jako zagrożenia ekonomicznych interesów RP – próba oceny skuteczności unormowań prawnych*. Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 2013, vol. 5, nr 9.
- Bradley J., Zaleski J., *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu Hermin*, Gospodarka Narodowa, 2004, nr 7–8.
- Breński W., Oleksiuk A., *Strategiczne szanse polskiej gospodarki w kontekście globalizacji*, Difin, Warszawa 2008.
- Brodecki Z., (red.) *Regiony*. Acquis Communautaire, t. VIII, Warszawa 2005
- Bruski R., Joachiński J., Kuczera T., *Współczesna administracja publiczna w Polsce: wybrane zagadnienia prawne, polityczne i ekonomiczne*, Wyd. UMK w Toruniu, Toruń 2010.
- Brzóska M., Gajos B., Mońka M., *Środki unijne przedmiotem badania biegłego rewidenta*, Wyd. Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, Warszawa 2005,
- Castells M., *Sila tożsamości*, PWN, Warszawa 2008.
- Castells M., *Spółczesność sieci*, PWN, Warszawa 2008.
- Chajęcki A., Bojar M., *Złamanie zasad konkurencji w stosunkach pomiędzy przedsiębiorcami. Zarządzanie – nowe perspektywy*, Warszawa 2013.
- Chojna-Duch E., *Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*, [w:] (red.) A. Alińska, B. Pietrzak, *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Chojna-Duch E., *Kontrola czy audyt Najwyższej Izby Kontroli*, Kontrola Państwowa, 2002, nr 1.
- Chojna-Duch E., Litwińczuk H., *Prawo finansowe*. Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe: finanse publiczne*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2017.
- Chojna-Duch E., *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, Kontrola Państwowa, 2010, nr 1.
- Cieślak R., Kornberger-Sokołowska E., Zdunkiewicz J., *Jednostka samorządu terytorialnego jako beneficjent środków europejskich*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Czapliński W., *Traktat o Unii Europejskiej, Komentarz*, Wyd. Kluwer Polska, Warszawa 2005.

- Czerwiński K., *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005, Grochowski H. (red.), *Praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Wyd. Instytut Rachunkowości i Podatków, Warszawa 2004.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna, podstawy teoretyczne*, Wyd. PWN, Warszawa 2007.
- Dziadek K., *Kontrola jako narzędzie wykrywania nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse. Rynki finansowe, Ubezpieczenia, 2011, nr 42.
- Dzierżanowski W., *Ochrona konkurencji w prawie zamówień publicznych*, Wyd. Wolters Kluwer, 2012,
- Ekstowicz B., Malinowski M. J., *Polityka strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007–2015*, Wyd. UMK w Toruniu, Toruń 2010.
- Filipek A., *Fundusze UE. Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Perspektywa finansowa 2007–2013*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Fill W., *Budżet Unii Europejskiej – zasady uchwalania i realizacji*, Myśl Ekonomiczna i Prawna 2005, nr 2
- Florkiewicz M., *Możliwości praktyczne i prawne współpracy OLAF z jednostkami Prokuratury w zakresie wykorzystywania materiałów zebranych przez OLAF do wszczęcia postępowania karnego i wykorzystywania w ramach procedury karnej*, [w:] M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska*, Przegląd Prawa Europejskiego, Warszawa 2003.
- Friedmann B., *Rola i działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, Kontrola Państwowa, 2004, nr 6.
- Fujita M., Krugman P., Venables A.J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge–London 2001.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Wyd. PWE, Warszawa 2005.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2002.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Głąbicka K.G., *Europejska polityka regionalna*, PWE, Warszawa 2003.
- Gołębiowski G., *Audyt wewnętrzny w administracji publicznej – kontrowersje wobec jego roli*, Kontrola Państwowa, 2003, nr 6.
- Gorgol A., Kuś A., Smoleń P., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010.

- Gray S., *Tackling fraud and mismanagement in the European Union, Centre for European Reform*, Working Paper.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2002.
- Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia, Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo KeyText, Warszawa 2010.
- Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, 2002, nr 1 (8).
- Grosse T.G., *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, Studia Regionalne i Lokalne, 2007, nr 1(27).
- Gruszczak A., Grzelak A., *OLAF i ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2005.
- Harlow C., *Accountability in the European Union*, Oxford 2002.
- Hobolt, Sara Binzer, *Europe in question: Referendums on European integration*. Oxford University Press, Oxford 2009.
- Jahns H., *Zasady i system zarządzania środkami strukturalnymi w Polsce w świetle przepisów wspólnotowych*, PWE, Warszawa 2012.
- Jankowska A., *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005.
- Jesień L., *Wybór czy inercja: traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, 2000.
- Judkowiak A., Dziadek K., *Identyfikacja ryzyka w projektach dofinansowanych z UE*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 864, Finanse, Rynki Finansowe i Ubezpieczenia, 2015, nr 76, t. 2.
- Justyński J., *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2004.
- Kalupa M. (red.), *Zarządzanie, sprawozdawczość, kontrola, promocja i ewaluacja projektów dofinansowanych z funduszy unijnych*, PWN, Warszawa 2008.
- Kasprzyk K., *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Kasprzyk K., *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2014.
- Kenig-Witkowska M., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Kierzkowski T., Jankowska A., Knopik R., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Kisiel P.W., *Audyt funduszy unijnych*, InfoAudit, Warszawa 2005.
- Klamut M., *Konkurencyjność i spójność w polityce rozwoju Unii Europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Klamut M., Pancer-Cybulska E., *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2006.

- Knedler K., *Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w świetle dostosowań do standardów Unii Europejskiej*, Służba Cywilna, 2012, nr 5.
- Knedler K., Stasiak M., *Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy*, Akademia Kształcenia Kadr, Warszawa 2014.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Dokument Rządowy, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Korenik S., Zakrzewska-Półtorak A., *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdunkiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Oficyna Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Kosikowska C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, PWN, Warszawa 2005.
- Krajewski S., *Wstęp i komentarz*, [w:] *Traktat z Maastricht*, Agencja SGK, Warszawa 1998.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995.
- Krzyżanowski J.T., *Akty delegowane Unii Europejskiej w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego, 2014, vol. 14, nr 2.
- Kuc B., *Kontrola i kontroling w zarządzaniu: tendencje, kompetencje, instrumenty*, Wyd. SGH, Warszawa 2002.
- Kucharczyk M., *Zmowa przetargowa*, Przegląd Komunalny, 2013, nr 10.
- Kulicki J., *Kontrola skarbową: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Kupiec T., *Użyteczność ewaluacji jako narzędzia zarządzania regionalnymi programami operacyjnymi*, Studia Regionalne i Lokalne, 2014, vol. 15, nr 56.
- Kurowski L., Ruśkowski R., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Wyd. SGH, Warszawa 2000.
- Kuś A., *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, Wyd. KUL, Lublin 2010.
- Leonard D., *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Leś E., *Wstęp do książki Nowa gospodarka społeczna w rozwoju regionalnym i lokalnym*, (współredakcja naukowa M. Ołdak), Zeszyty Gospodarki Społecznej (3), Collegium Civitas i Uniwersytet Warszawski, EFS Equal, Warszawa 2008.
- Leśniak K., *Kontrola projektów współfinansowanych ze środków UE*, t. 2, Innowacyjna Gospodarka, 2013, nr 89.
- Levy R., *Modernising EU Programme Management*, Public Policy and Administration, 2012, vol. 17, nr 1.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne- skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
- Lubińska T., Będzieszek M., Marska-Dzioba N., *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, Difin, Warszawa 2015.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.

- Łacny J., *Ochrona interesów finansowych UE – działalność Europejskiego Biura ds. Zwalczania Oszustw (OLAF)*, PPE 2003, nr 2.
- Łacny J., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Łubian D., Szpakowski P., *Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej ze środków UE*, Kontrola Państwowa, 2002, nr 4.
- Malik K., *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, kontekst i wymiary rozwoju zrównoważonego*, Studia KPZK PAN, t. CXXXV, Warszawa 2010.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Wyd. TNOiK, Toruń 2010.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, Państwo i Prawo, 2005, nr 4.
- Małuszyńska E., Sapała M., *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, Studia BAS, 2012, nr 3.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, Studia BAS, 2012, nr 3.
- Marcinkowski L., *Parlamentarna kontrola wykonania budżetu Wspólnot Europejskich*, Kontrola Państwowa, 2003, nr 2.
- Matwiejczuk W., Dąbrowska J., Mitura M., *Uwarunkowania kształtowania kryteriów oceny zamówień publicznych*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, 2014, vol. 15, nr 6.
- Mazur J., Marcinkowski L., *Kierunki możliwych zmian w systemie kontroli środków UE*, Kontrola Państwowa, 2005, nr 4.
- Mazur J., *Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu prawnego najwyższego organu kontroli w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Kontrola Państwowa, 2002, nr 2.
- Menkes J., *Ramy instytucjonalne ochrony interesów finansowych WE – stan obecny, perspektywy rozwoju w przyszłości*, [w:] C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej UE: nowe wyzwania, stare problemy*, Wyd. SGH, Warszawa 2007.
- Meredyk K., *Kapitał i mechanizm tworzenia kapitału na obszarze aktywizowanym*, [w:] *Mechanizm rozwoju gospodarczego obszarów peryferyjnych*, K. Meredyk (red.), Seria: Proces tworzenia kapitału w gospodarce peryferyjnej, nr 2, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
- Mik C., Barcz J., Nowak-Far A., *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom 1, Warszawa 2009.
- Mik C., *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Mik C., *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, (red.) S. Wronkowska, Kraków 2005.
- Minkiewicz M., *Ochrona zamawiającego przed zmowami przetargowymi w polskim prawie karnym, antymonopolowym oraz prawie zamówień publicznych*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2015, vol. 4, nr 4.

- Moor S., de, *Transnational Investigations and the Judicial Follow-Up to the OLAF Inspection Reports under the Existing Cooperation Instruments*, [w:] J.A.E. Vervaele (red.), *European evidence warrant. Transnational Judicial Inquiries in the EU*, Antwerpen – Intersentia, 2005.
- Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Nugent N., *Unia Europejska*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Olejniczak K., Olejniczak M., *Ewaluacja projektów i programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej*, *Studia Europejskie* 2 (2004).
- Oręziak L., *Perspektywa finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, Bank i Kredyt Warszawa 2004.
- Pastuszka S., *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa 2012.
- Piaszczyk A., *System zarządzania i kontroli środków z funduszy wspólnotowych*, *Rachunkowość, Audytor*, 2006, nr 3.
- Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Pietrzak A., *Budżet Unii Europejskiej*, [w:] P. Bernaś (red.), *Finanse Unii Europejskiej*, Wyd. AE, Wrocław 2005.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2006.
- Piotrowski J., *Strategia lizbońska – przyczyny niepowodzenia*, *Unia Europejska*.Pl, 2012, nr 1.
- Piotrowski K., *Systemy kontroli w zarządzaniu*, Difin, Warszawa 2008.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wyd. KUL, Lublin 2007.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, PWE, Warszawa 2000.
- Proniewski M., *Rozwój regionów peryferyjnych w Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.
- Puślecki Z.W., *System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji*, nr 8, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2001.
- Ricketts A., Galster J., *Head angle and elevation in classroom environments: Implications for amplification*, *Journal of Speech, Language, and Hearing Research*, 2008, 51.2.
- Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej: zagadnienia prawno-finansowe*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2006.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Rydzewska-Włodarczyk M., *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 2011, nr 668.

- Sawicka K., Prawo finansów publicznych sektora samorządowego (współautorzy W. Mieciec, M. Walters Kluwers Warszawa 2013,
- Schandler S., *Charting a course toward successful euro adoption*, Finance and Development, 2004, vol. 41, nr 2.
- Schneider K., *Falszowanie dokumentów księgowych w aspekcie połączeń jednostek*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, 2005, nr 28.
- Sieradzka K., *Polityka regionalna UE – wczoraj, dziś i jutro*, [w:] P. Misztal, W. Rakowski (red.), *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego UE*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Sieradzka K., *Polityka regionalna UE – wczoraj, dziś i jutro*, [w:] P. Misztal, W. Rakowski (red.), *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego UE*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Sieradzka M., *Zmowy przetargowe w świetle prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Sitek M., *Bezpieczeństwo z perspektywy europejskiej. Rola Zespołu ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust) w zwalczaniu korupcji*, Journal of Modern Science, 2012, vol. 15, nr 4.
- Skorupka J., *Podstawy karnoprawnej ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, Prokuratura i Prawo 2004, nr 6.
- Skwarka B., *Olaf w świetle przepisów wspólnotowych*, KP, 2004, nr 2
- Sołtyk P., *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych*, CH Beck, Warszawa 276 (2013).
- Srebro B., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, [w] A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Srebro B., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004.
- Stachowicz-Stanuch A., Sworowska A., *Oblicza korupcji: formy i typy zachowań*, Organizacja i Zarządzanie: Kwartalnik Naukowy 1 (2012).
- Stefański R., *Wyłudzenia na szkodę budżetu Unii Europejskiej (analiza, praktyki)*, PPK 2005, nr 24.
- Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Strzelecki Z., *Czynniki i bariery w rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Z. Strzelecki (red.), SGH, Warszawa 2011.
- Sulmicka M., *Strategia lizbońska – nowe wyzwania*, Polityka Społeczna, 2005, nr 1.
- Sylwestrzak A., *Trybunał Obrachunkowy i Europejski Trybunał Obrachunkowy w Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. XIV.
- Szczepankiewicz E., Simon K., *Problemy wdrażania standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym na przykładzie jednostek administracji podatkowej*, [w:] *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych*, (red.) K. Winiarska, Zeszyty Naukowe, 2011, nr 669.

- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Szlachta J., *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*, [w:] Kukliński A., Pawłowski K., Woźniak J. (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.
- Szlachta J., *Europejskie terytorium 2050 jako nowa generacja programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Szlachta J., *Polityka spójności po 2013 roku*, www.europa.edu.pl
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, *Gospodarka Narodowa*, 2010, nr 10.
- Szlachta J., Zaleski J., *Spójność terytorialna w kontekście reformy europejskiej polityki strukturalnej – operacjonalizacja wymiaru terytorialnego*, [w:] *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Szymła Z., *Determinanty rozwoju regionalnego*, Ossolineum, Wrocław 2001.
- Tkaczyński J., Wila R., Świstak M., *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Trzaskowski R., *Rola Parlamentu Europejskiego w procedurze budżetowej*, *Nowa Europa*, 2006, nr 1.
- Typa M., *Regiony ekonomiczne*, [w:] *Geografia ekonomiczna UE*, I. Fierla (red.), PWE, Warszawa 2011.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raporty z działalności, Zmowy przetargowe* 2016.
- Walenia A., *Działalność administracji samorządowej Podkarpacia w zakresie podnoszenia konkurencyjności regionu*, [w:] (red.) E., Jasiuk, *Jakość administracji publicznej a zarządzanie*, Wyd. Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.
- Wiatrowski P., *Prawo zamówień publicznych jako ustawa o charakterze antykorupcyjnym*, *Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*, 2009, nr 802.
- Wiatrowski P., *Prawo zamówień publicznych jako ustawa o charakterze antykorupcyjnym*, *Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*, 2009, nr 802.
- Wieczerzyńska B., *Efektywność zamówień publicznych w wymiarze prawnym, ekonomicznym i społecznym*, *Rocznik Administracji Publicznej*, 2016, nr 2.
- Wieliczko B., *Polityka regionalna w UE i w Polsce*, PWN, Warszawa 2003.
- Wilkin J., *Ewolucja polityki UE wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, A. Tucholska (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Winiarska K., *Audyt wewnętrzny*, Difin, Warszawa 2007.
- Witkowska-Chrzczonek K., *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Wyd. UMK w Toruniu, Toruń 2008.
- Wiązłak K., *Rozwój regionalny jako zadania administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

- Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005.
- Wyligąła H., *Kształtowanie i monitorowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2014.
- Wyrozumską A., *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, (red.) J. Barcz, PWE, Warszawa 2006.
- Zalewski A., *Zarządzanie personelem*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) Zalewski A., SGH, Warszawa 2005.
- Zapotoczny G., *Falszerstwa dokumentów i nowoczesne zabezpieczenia przed nimi*. *Studia Iuridica*, 2006, nr 46.
- Zawłocka-Turno A., *Zmowa przetargowa czy działanie zgodne z prawem? Problemy na styku prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych*, *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2012, vol. 4, nr 1.

Wykaz aktów prawnych UE

- Cywilnoprawnej konwencji o korupcji sporządzonej w Strasburgu 4 listopada 1999 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443).
- Decyzja Komisji C(2013) 9527 z 19.12.2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.
- Decyzja Komisji Europejskiej z 19 grudnia 2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez UE w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Bruksela, 19.12.2013 r. C(2013) 9527 final.
- Decyzja Komisji Nr 352/1999 z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającą Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Dz.U. WE.1999 L.136 z 31.05.1999.
- Dokument: Komisja Europejska, Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela 2011, zawiera oficjalne uzasadnienie przyjętych na lata 2014-2020 legislacji i rozwiązań.
- European Commission, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.
- European Commission, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.
- Europejskie Rządzenie. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w 25 lipca 2001 roku. COM(2001) 428 final.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty Raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dyrekcja Generalna ds. Polityki regionalnej, Komisja Europejska, listopad 2010.

- Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, 17 lutego 1987 r. (Dz.Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.).
- Komisja Europejska, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD (2012)61 final część I i II, 14 marca 2012 r.
- Komisja Europejska, Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, Bruksela, arkusz informacyjny, 2012.
- Opinia ETO nr 6/2013 w sprawie rocznych podsumowań przedkładanych przez państwa członkowskie, krajowych deklaracji państw członkowskich oraz przeprowadzanych
- Porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF, Dz.Urz. UE L 136 z 31.05.1999 r.
- Prawnokarna Konwencja o Korupcji sporządzona w Strasburgu 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249).
- Programowanie perspektywy finansowej 2014 – 2020. Umowa Partnerstwa z 21 maja 2014 r., grudzień 2015 r. Dokument po zmianach wynikających z uzupełniania zapisów o EFRM oraz po negocjacjach programów operacyjnych. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2015.
- Regulamin organizacyjny ETO (Dz.Urz. UE 2010 L 103, s. 1).
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012).
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euroatom) nr 966/2012 z 25.10.2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L 298/1 z 26.10.2012).
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/99 (Dz.Urz. UE L 210 z 31.07.2006).
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 21.06.2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. UE L 209/1 i art. 14 ust. 2 i art. 70 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 1290/1999, Dz.U. UE L 210/25.
- Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) Nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 312 z 23.12.1995).
- Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/207 z 20 stycznia 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

- i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna (Dz.Urz. UE L 38/1 z 13.02.2015).
- Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.Urz. UE L 255/59 z 28.8.2014).
- Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 września 2013 r. w sprawie dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/1999 z 25 maja 1999 r. oraz Rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 z 25 maja 1999 r. (Dz.Urz. UE L248/1 18.09.2013).
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.Urz. UE L362/2012 z 31.12.2012).
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z 3.03.2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.Urz. UE L 138/5 13.5.2014).
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 138 z 13.05.2014),
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 z 30 listopada 2011 r. ustanawiające Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej (Dz.Urz. UE L321/1 z 5.12.2011).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu

- Rozwoju Regionalnego w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Dz.Urz. UE L347/259 2012.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz.Urz. UE L347/281 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L 347/289 z 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L 347/289 z 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz.Urz. UE L347/303 2012.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L 347/470 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2006 (Dz.Urz. UE L347 z 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowania na lata 2014 – 2020 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.Urz. UE L 55/13).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 (Dz.Urz. UE L 149/1 z 20.5.2014).
- Rozporządzenie Rady (Euratom WE) nr 2185/96 z 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.Urz. WE L 292 z 15.11.1996).
- Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z 11.11.1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.Urz. WE L 292 z 15.11.1996).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2011 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).
- Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995 r.).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi (Dz.Urz. UE L 286/1).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 1011/2014 z 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji pomiędzy beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi (Dz.Urz. UE L 286/1 z 30.09.2014).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z 7.03.2014 r. ustanawiającym zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie

- metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 69/65 z 8.03.2014).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z 7.03.2014 r. ustanawiającym zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 69/65 z 8.03.2014).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. określające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz europejskiego funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu określenia celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz kwalifikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 69/65 z 8.03.2014).
- Rozporządzenie wykonawczego Komisji (UE) nr 1011/2014 z 22 września 2014 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji Europejskiej określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany.
- Sprawozdania ETO za lata 2000–2015 <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/Welcome.aspx>
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium w sprawie audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2015 r. (art. 99 ust. 5 rozporządzenia finansowego) (SWD(2016) 170 final). Bruksela, 15.9.2015 r. COM(2015) 441 final.
- Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 2010. Dokument ogłoszony przez Komisję Europejską 10 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła 25–26 marca 2010 r. KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.03.2010.

- Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
- Szósty Raport Spójności: Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach Unii i miastach. Bruksela, lipiec 2014 r.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007).
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957 r.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz UE C 321 E z 29.12.2006).
- Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luxemburg 2011.
- Wspólne Ramy Strategiczne na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, cz. I i II.
- Wytyczne dla Komisji i państw członkowskich dotyczące wspólnej metodyki oceny systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, Fundusze strukturalne i inwestycyjne, Komisja Europejska, EGESIF_14-0010-final 18/12/2014.
- Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące audytu zestawień wydatków. Fundusze strukturalne i inwestycyjne. Komisja Europejska EGESIF_15_0016-02 final 05/02/2016.
- Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące kontroli zarządczych (okres programowania 2014 – 2020), Komisja Europejska EGESIF_14-0012_02 final, 17/09/2015.
- Wytyczne dla państw członkowskich w zakresie strategii audytu (okres programowania 2014–2020), Komisja Europejska, EGESIF_14-0011-02 final 27/08/2015.
- Wytyczne OECD w sprawie zwalczania zmów przetargowych, luty 2009 (www.uzp.gov.pl).
- Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, Minister Infrastruktury i Rozwoju, MliR/H 2014-2020/17(01)/05/2015, Warszawa 2015.
- Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, Minister Rozwoju i Finansów, MR/H 2014 2020/22(02)/03/2017, Warszawa 2017.
- Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014 – 2020, Minister Infrastruktury i Rozwoju, MliR/H/22(1)/07/15 Warszawa 2015.