

IDA MUSIAŁKOWSKA

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ROBERT TALAGA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

**KONTROLA WYDATKOWANIA
ŚRODKÓW Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH
JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA
PROCESEM ROZWOJU REGIONALNEGO
W POLSCE**

Abstract: The Control of the Structural Funds' Use as a Part of Regional Development Governance in Poland. The EU Cohesion Policy has had a great impact on many processes and changes in policy-making in Poland. In the area of regional development and development policy new instruments and creation of the systems of management and control had to be introduced in the Member States (MSs) which is a derivative of the EU regulations. The MSs however have autonomy in shaping the systems. Those two elements contribute to increasing complexity, multi-level governance and needs strong co-ordination of many elements. In the article the authors decided to analyse different types of external control of the use of the EU Structural Funds and relate this to the phases of the project cycle management. The authors modify definition of external control and include also the control of the system by the stakeholders of the Cohesion Policy (social control) with the focus on administrative proceedings application. Therefore, multidimensional overview on proper functioning of the systems of the SF management and control in Poland is introduced by the authors. This approach is innovative and at the same time the article gives an opportunity to gather dispersed information on control present in the literature. The methodology is based on legal acts analysis.

Wprowadzenie

Zarządzanie rozwojem obejmuje szerokie spektrum zagadnień, do których należy również kontrola, która wpisana jest w proces prowadzenia każdej polityki. W odniesieniu do polityki spójności na kraje członkowskie nałożono wiele zobowiązań w zakresie planowania, realizacji i monitorowania oraz kontroli działań strategicznych wynika-

jących z regulacji unijnych. Wiele szczegółowych i specyficznych dla danego państwa członkowskiego kwestii regulowanych jest w prawie krajowym, co wynika z kompetencji dzielonych w tej sferze między Komisją Europejską a państwami członkowskimi. Polska od momentu akcesji do Unii Europejskiej korzysta z możliwości wsparcia z instrumentów prawnych i finansowych UE przypisanych do polityki spójności oraz innych powiązanych z nią polityk. Dopiero jednak obecny okres 2007-2013 pozwolił na pełne wprowadzenie cyklu planowania i zarządzania strategicznego, odniesionego do priorytetów rozwojowych UE. Prace przygotowawcze rozpoczęły się w na długo przed rozpoczęciem obecnej perspektywy finansowej/ wieloletnich ram finansowych, natomiast dopiero przyjęcie rozporządzeń unijnych¹ pozwoliło na precyzowanie zapisów prawnych w poszczególnych krajach członkowskich UE. W opracowaniu poruszone zostaną przede wszystkim kwestie związane z kontrolą poprawności funkcjonowania procedur w ramach systemu zarządzania funduszami unijnymi, z naciskiem na stosowanie procedur odwoławczych dotyczących programów operacyjnych na etapie przed-sądowym. Jest to kwestia szczególnie istotna ze względu na jej znaczenie dla jakości systemu ochrony prawnej podmiotów zaangażowanych w wydatkowanie środków publicznych. Dokonana zostanie analiza otoczenia regulacyjnego, w której funkcjonują interesariusze (beneficjenci oraz instytucje) systemu wdrażania funduszy strukturalnych oraz systemu instytucji zaangażowanych w kontrolę wyników działań, finansową i społeczną. Autorzy odniosą typy kontroli do faz cyklu projektowego polityki spójności dotyczącego projektów współfinansowanych ze środków unijnych, zgodnie z metodologią zarządzania cyklem projektu (ang. *Project Cycle Management – PCM*). W literaturze dotyczącej polityki spójności istnieją nieliczne opracowania na ten temat, natomiast waga problemu koordynacji działań w zakresie kontroli (zwłaszcza społecznej) oraz zapewnienia przejrzystości procedur jest niezwykle istotna w świetle ostatnio ujawnianych raportów pokontrolnych w Polsce.

1. Kontrola jako element strategicznego zarządzania publicznego w Polsce

Kontrola definiowana jest przez różnych autorów w nieco odmienny sposób, jednak większość definicji ma cechy wspólne, które pozwalają ją określić jako czynność lub zbiór czynności, pozwalających sprawdzić i opisać stan istniejący ze stanem wymaganym zawartym w normach prawnych, ekonomicznych, technicznych czy innych, a następnie wyciągnąć wnioski, aby usunąć błędy czy nieprawidłowości i tym samym przyczynić się do efektywniejszego działania kontrolowanego podmiotu². Podstawowymi funkcjami kontroli są: sprawdzanie, ocenianie, analizowanie oraz

¹ W opracowaniu autorzy świadomie używają pojęcia *prawo, przepisy, polityki unijne*, mimo że terminologia ta obowiązuje dopiero od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, tj. od 2009 r.

² www.kbir.org.pl dostęp z 15.05.2011 r. oraz inni cytowani w opracowaniu autorzy m.in.: Chmaj, Boć i in.

wyciąganie wniosków. Kontrola jest jednym z elementów zarządzania strategicznego³. Stosowana przez **administrację publiczną** ma za zadanie przede wszystkim usprawnić funkcjonowanie systemów administracyjnych albo pojedynczych podmiotów. W odniesieniu do funduszy strukturalnych zauważa się nakładanie wielu typów kontroli⁴ prowadzonych przez wielu interesariuszy polityki spójności/regionalnej – zarówno instytucji administracji publicznej, jak i podmiotów prywatnych. Szczególna rola przypada też **kontroli⁵ przeprowadzanej przez organa zajmujące się przeprowadzaniem procedur odwoławczych** od rozstrzygnięć negatywnie oceniających wnioski projektowe o dofinansowanie składane w ramach realizowanych konkursów na dofinansowanie ze środków programów operacyjnych. Istotne w tym zakresie jest uwzględnienie kontroli instancyjnej uruchamianej na wniosek podmiotu niezadowolonego z negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie. Można więc mówić o kontroli społecznej (lub zewnętrznej kontroli demokratycznej) uruchamianej na wniosek konkretnych zainteresowanych podmiotów spoza administracji, wszczynających procedury kontrolne (w tym przypadku są to procedury odwoławcze w ramach programów operacyjnych)⁶. Kontroli dokonuje się na podstawie kryteriów, do których zalicza się: oszczędność, wydajność, efektywność, legalność, prawidłowość, gospodarność, przejrzystość czy jawność⁷.

³ Takie jej umiejscowienie nawiązuje do koncepcji zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem, którego elementy stosowane są w nowoczesnym zarządzaniu sferą publiczną, nakierowaną na efektywność i skuteczność. Pozwala ona usprawnić funkcjonowanie systemu administracji publicznej oraz otoczenia, w którym ona funkcjonuje, obejmując tym samym interesariuszy spoza administracji: firmy, organizacje pozarządowe, uczelnie itd. Wykrywa się niesprawności, nieprawidłowości czy ocenia się celowość działań. Por. Gołębiowski (2001), s. 84; Hausner (2003); Kielczewski (1992) s. 187 czy Koźuch (2004).

⁴ Na przykład społeczna, zawodowa, wewnętrzna, zewnętrzna, która dokonywana jest przez m.in. organy państwowe czy w układzie wieloszczeblowym przez administrację rządową nad samorządową, a także sądy, prokuraturę, Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), Trybunał Konstytucyjny (TK). Środki unijne podlegają też kontroli finansowej dokonywanej przez NIK. W tym zakresie działania kontrolne NIK zbieżne są z działaniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Por. Boć (2003), s. 381 i nast.; Lang (2002), s. 326 i nast.; Leoński (2002), s. 237 i nast.; Ochendowski (2002); <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/335057,kontrola.html> dostęp 15.05.2011 r.; czy Wojnowski (2010) (dostęp 15.05.2011).

⁵ Kontrola ta według proponowanych obecnych klasyfikacji w administracji publicznej zaliczana jest do wewnętrznej, niemniej autorzy świadomie w dalszej części pracy zmieniają to określenie i zastępują ją pojęciem *zewnętrzna kontrola demokratyczna* lub *kontrola społeczna*.

⁶ Poździk, Brysiewicz, (2011), s. 36 i nast.; *Uzasadnienie projektu ustawy... art. 37 Ustawy* (2006) (u.z.p.p.r.) t.j. Dz.U. z 2009 r nr 84, poz. 712. W ten sposób został wprowadzony szczególny tryb postępowania sądowo-administracyjnego, które nie jest prowadzone według wszystkich zasad określonych w *Ustawie* (2002).

⁷ Zarówno Komisja, jak i państwa wdrożyły systemy zarządzania i monitoringu, które mają zapewnić **oszczędność, wydajność i efektywność** wykorzystania środków z funduszy UE. ETO przeprowadzając kontrolę finansową ma natomiast na celu weryfikację pod kątem **kryteriów legalności i prawidłowości**. *Podręcznik kontroli wykonania zadań*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg, 2007, s. 8. W założeniu kontrola instytucji administracji publicznej zarówno nad jej jednostkami,

Po analizie typologii kontroli można wysnuć wniosek, że w odniesieniu do systemu kontroli funduszy strukturalnych wykorzystywanych przez różnych beneficjentów podział na kontrolę zewnętrzną i wewnętrzną, nie uwzględnia miejsca interesariuszy spoza administracji (firmy, organizacje pozarządowe itp.), a także nie w pełni odpowiada rodzajom kontroli analizowanym w dalszej części opracowania. Dlatego też autorzy przyjęli założenie, że kontrola wewnętrzna w odniesieniu do jednostek odbywa się tylko w jej ramach, a pozostałe typy kontroli zaliczane będą do kontroli zewnętrznej.

2. Systemy zarządzania i kontroli w polityce spójności a zarządzanie cyklem projektu – (*Project Cycle Management – PCM*)

Wymóg stworzenia systemów zarządzania środkami z budżetu UE oraz zakres zadań instytucji zaangażowanych w procedury kontroli i monitoringu w zakresie polityki spójności w państwach członkowskich został uregulowany przede wszystkim w dwóch rozporządzeniach UE⁸.

Rozporządzenie 1083/2006/WE reguluje **zawartość programów operacyjnych**⁹, będących przedmiotem kontroli wyników działań (zgodnie z art. 37), w tym przede wszystkim przepisy wykonawcze dla programu operacyjnego, opis systemów monitorowania i oceny; definicję procedur uruchamiania i przepływów finansowych w celu zapewnienia ich przejrzystości. *Rozporządzenie* reguluje też w sposób ogólny zakres i podział obowiązków instytucji zaangażowanych w proces wdrażania programów operacyjnych i określa ogólne zasady funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; obowiązki państw członkowskich i Komisji w zakresie zarządzania i kontroli; funkcjonowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do czynności kontrolnych¹⁰.

jak i podmiotami prywatnymi ma przede wszystkim gwarantować ich bezpieczeństwo (Lombrano, Ianniello 2010) i pomóc w sposób sprawny, legalny i efektywny gospodarować środkami publicznymi, jakimi są środki funduszy strukturalnych. W warunkach polskich kontrola działalności administracji publicznej wszystkich szczebli podziału terytorialnego przeprowadzana jest pod względem **legalności, gospodarności i rzetelności**, a kontrola działalności innych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców – pod względem **legalności i gospodarności**. Dodatkowo stosuje się też kryteria celowości, przejrzystości czy jawności.

⁸ *Rozporządzenie Rady (WE) 1083 (2006); Rozporządzenie Komisji (WE) (2006)*, s. 1-169.

⁹ Są to m.in. analiza sektora, uzasadnienie wyboru priorytetów i doboru celów, określenie wskaźników rezultatów – na podstawie Musiałkowska (2009) s. 49-74.

¹⁰ Zgodnie z autonomią proceduralną państw członkowskich UE skonstruowanie systemów zarządzania i kontroli gwarantujących wydajną i prawidłową ich realizację zostało powierzone państwu członkowskim. Wróbel (2005), s. 35 i nast.

Ramowo określono w prawie unijnym, jakiego rodzaju instytucje muszą być powołane w celu zarządzania środkami pomocy strukturalnej, jednak ich dobór należy do państwa członkowskiego, które dla każdego programu operacyjnego wyznacza: **instytucję zarządzającą**, tj. krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny lub prywatny, wyznaczone przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym; **instytucję certyfikującą**, tj. krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny, wyznaczone przez państwo członkowskie do poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność przed ich przesłaniem Komisji; **instytucję audytową**, tj. krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny, funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, wyznaczony przez państwo członkowskie dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialne za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli; oraz **komitety monitorujące**¹¹. W Polsce instytucje zarządzające oraz pośredniczące powoływane są na podstawie *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.* (uzppr), która jest podstawowym dokumentem, jeśli chodzi o politykę rozwoju, jej instytucje i instrumenty wykonawcze.

Źródłem wprowadzenia potencjalnych zmian do systemu zarządzania i kontroli funduszami są sprawozdania oraz analizy roczne z realizacji programów operacyjnych przekazywane do Komisji Europejskiej¹². Rozporządzenie wykonawcze Komisji nr 1828/2006/WE uszczegóławia jedynie techniczne aspekty w opisanych zakresach, łącznie z m.in. szczegółowym opisem ścieżek audytu, zasad komunikacji i promocji.

W zakresie kontroli społecznej szczególna rola przypada zarówno instytucjom pośredniczącym drugiego stopnia (inaczej wdrażającym) oraz sądom.

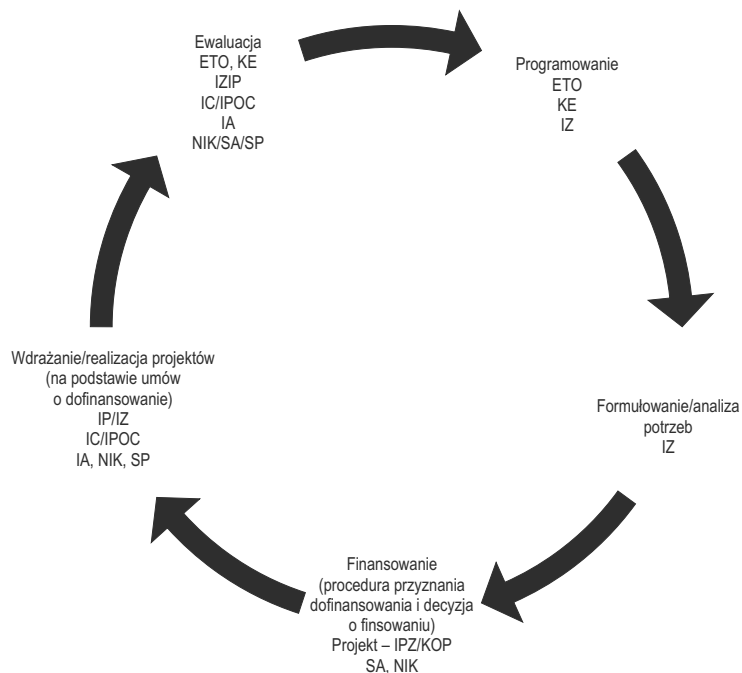
Kontrola a zarządzanie cyklem projektu

Komisja Europejska w odniesieniu do programowania i wdrażania zarówno polityki spójności, jak i pojedynczych projektów współfinansowanych ze środków UE, zaleca stosowanie metody zarządzania cyklem projektu (ang. *Project Cycle Management – PCM*), która z założenia zawiera w sobie element oceny jakości, ewaluacji i kontroli. W odniesieniu do pojedynczego projektodawcy można zastosować nieco zmodyfikowany pięcioletni cykl projektowy zaproponowany przez Komisję Europejską w podręczniku zarządzania cyklem projektu z 2004 r. Każdej z faz cyklu przypisano instytucje zaangażowane w procedury kontroli zewnętrznej: finansowej, wyników działań oraz społecznej (por. ryc. 1).

Ze szczebla UE kontroli dokonuje przede wszystkim Europejski Trybunał Obrahunkowy, który kontroluje głównie Komisję Europejską, ponieważ to ona od-

¹¹ Zadania instytucji opisano w p. 2. opracowania.

¹² Po dokonaniu analizy, o której mowa w ust. 1, Komisja może przekazać państwu członkowskiemu i instytucji zarządzającej uwagi, o których ich adresaci informują komitet monitorujący. Państwo członkowskie informuje Komisję o działaniach podjętych w odpowiedzi na te uwagi. Art. 68 ust. 2. Rozp. 1083/2006/WE.



Ryc. 1. Instytucje zaangażowane w kontrolę zewnętrzną w cyklu projektowym w Polsce

Legenda: IZ – instytucja zarządzająca IP – instytucja pośrednicząca, IP2- instytucja pośrednicząca 2 stopnia; KOP – Komisja oceny projektów powołana przez IP/IP2; IC/IPOC – instytucja certyfikująca/instytucja pośrednicząca w certyfikacji, IA – instytucja audytowa; KM – komitet monitorujący, SA – sądy administracyjne; SP – sądy powszechne*

* W Polsce rolę poszczególnych instytucji kontrolnych odgrywają instytucje zarządzające (IZ) – minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MRR) dla programów krajowych oraz zarządy województw dla programów regionalnych; Instytucje pośredniczące (IP) – na podstawie delegacji właściwych IZ właściwe resorty lub departamenty resortów, urzędów marszałkowskich lub wyspecjalizowane agencje (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – PARP); Instytucja certyfikująca (IC) – komórka w MRR dla programów krajowych, która niezależna jest od instytucji zarządzających; Instytucje pośredniczące w certyfikacji (IPOC) – wydziały kontroli w urzędach wojewódzkich dla programów regionalnych działające na podstawie delegacji części zadań z IC; Instytucja audytowa (IA) – zadania tej instytucji wykonuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (w tym w szczególności Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii) wraz z podległymi urzędami kontroli skarbowej. Instytucje te są niezależne od wszystkich uprzednio wymienionych. Nad całością przebiegu procesów, w ujęciu horyzontalnym, czuwa przede wszystkim Najwyższa Izba Kontroli (NIK).

Źródło: Opracowanie własne.

powiada przed Parlamentem Europejskim za wykonania budżetu UE. Ze względu na dzielone zarządzanie budżetem UE z państwami członkowskimi¹³ wykorzystuje się wspólne metody i kryteria kontroli. W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie sprawują zarząd i kontrolę nad przekazanymi im środkami z budżetu

¹³ Ok. 76% środków z budżetu UE zarządzanych jest przez państwa członkowskie. http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm dostęp 16.05.2011

UE, natomiast Komisja Europejska nadzoruje prawidłowość funkcjonowania ustanowionych w tych państwach systemów zarządzania i kontroli¹⁴. ETO przeprowadza kontrolę wykonania zadań, w tym wyników działań, oraz finansową.

W krajach członkowskich, w tym w Polsce, w ramach swych kompetencji do celów wyboru i zatwierdzania projektów/operacji powołana jest **instytucja zarządzająca**¹⁵, która jest odpowiedzialna za udzielenie potencjalnym beneficjentom informacji o: szczegółowych warunkach dotyczących dostaw towarów lub usług w ramach operacji, planu finansowego, terminu realizacji oraz dotyczących obowiązku przechowywania i przedkładania danych finansowych i innych informacji¹⁶. **Przed podjęciem** decyzji o dofinansowaniu instytucja zarządzająca **weryfikuje** czy beneficjent ma wystarczające **zdolności do wypełnienia przedmiotowych warunków**. **Zakres weryfikacji** przeprowadzanych przez instytucję zarządzającą dotyczy, zależnie od potrzeb, aspektów: **formalnych, finansowych, technicznych i rzeczowych operacji**. Mają one **na celu** upewnienie się, że zadeklarowane wydatki zostały rzeczywiście poniesione, towary i usługi zostały dostarczone zgodnie z decyzją o dofinansowaniu, wnioski o płatność składane przez beneficjentów są prawidłowe oraz że operacja i wydatki są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi¹⁷.

Weryfikacje obejmują procedury eliminujące możliwość równoległego finansowania wydatków z innych programów wspólnotowych lub krajowych, albo w ramach innych okresów programowania. Weryfikacje obejmują procedury formalne w odniesieniu do każdego wniosku o płatność, złożonego przez beneficjenta oraz weryfikacje na miejscu operacji¹⁸.

Jeżeli weryfikację przeprowadzono na próbie, wówczas instytucja zarządzająca **przechowuje dokumentację** opisującą i uzasadniającą metodę doboru próby i identyfikującą wybrane do celów weryfikacji operacje i transakcje. Instytucja zarządzająca określa wielkość próby, aby mieć pewność, co do zgodności z prawem i prawidłowości transakcji będących podstawą wydatków, a także uwzględnia przy tym określony przez siebie poziom ryzyka dla właściwego rodzaju beneficjentów i stosownej operacji. Metoda doboru próby przeglądana jest corocznie. Instytucja zarządzająca ustanawia w formie **pisemnej normy i procedury** przeprowadzanych weryfikacji oraz przechowuje dokumentację dotyczącą każdej weryfikacji, z wyszczególnieniem przeprowadzonych działań, daty, wyników weryfikacji, środków następczych w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości¹⁹. W przypadkach, w których instytucja zarządzająca jest też beneficjentem w ramach programu operacyjnego, uzgodnienia dotyczące weryfikacji, zapewniają odpowiednie rozdzielenie funkcji.

¹⁴ Błasiak-Nowak, Rajczewska (2009), s. 5.

¹⁵ Kompetencje IZ opracowano na podstawie sekcji 3 rozporządzenia KE 1828/2006.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

Instytucja pośrednicząca może być uprawniona do wykonywania niektórych zadań z zakresu zarządzania lub kontroli przez instytucję zarządzającą lub certyfikującą. Delegowanie takich uprawnień następuje tylko na piśmie. W tym przypadku przepisy dotyczące odpowiednio instytucji zarządzającej lub instytucji certyfikującej, obowiązują instytucję pośredniczącą, której przekazano do realizacji zadania²⁰.

Instytucja certyfikująca oraz pośrednicząca w certyfikacji odpowiadają przede wszystkim za opracowanie i przedłożenie Komisji poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność; poświadczanie, że deklaracja wydatków jest dokładna, wynika z wiarygodnych systemów księgowych i jest oparta na dokumentacji, którą można zweryfikować; poświadczenie, że zadeklarowane wydatki są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi oraz zostały poniesione w związku z projektami wybranymi do finansowania; zapewnienie, że otrzymała od IZ odpowiednie informacje na temat procedur i weryfikacji wydatków; uwzględnianie wyników wszystkich audytów przeprowadzanych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność; utrzymywanie w formie elektronicznej zapisów księgowych dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji Europejskiej; uwzględnianie informacji o wykrytych nieprawidłowościach w programie operacyjnym; uwzględnianie wyników kontroli wydatków prowadzonych przez IZ; opiniowanie wydatków; przeprowadzanie w instytucjach zarządzających oraz instytucjach im podległych (lub ewentualnie u beneficjenta) wizyt sprawdzających²¹. Zapisy Sekcji 3 rozporządzenia KE 1083/2006 poświęcone są audytowi, który wspomaga procesy kontrolne w projektach.

Zgodnie z wymogami rozporządzenia KE 1828/2006 w Polsce do głównych zadań **instytucji audytowej** należy w szczególności: prowadzenie audytów w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania programu operacyjnego, prowadzenie audytów wybranych projektów w celu weryfikacji zadeklarowanych wydatków, przedstawianie Komisji Europejskiej strategii audytu (w tym podmiotów, które będą prowadzić audyt, harmonogramu, metodologii), regularne przedkładanie Komisji Europejskiej rocznych sprawozdań audytowych w latach 2008-2015, wydawanie opinii, czy system zarządzania i kontroli funkcjonuje skutecznie, przedłożenie Komisji Europejskiej, nie później niż do 31 marca 2017 r., deklaracji zamknięcia oraz końcowego sprawozdania audytowego²².

Natomiast Departament Interesów Finansowych Unii Europejskiej nadzoruje, koordynuje i zapewnia odpowiednią jakość pracy urzędu kontroli skarbowej. Departament ten może wykorzystać następujące **mechanizmy kontroli**: wprowadzenie systemu zarządzania dokumentacją (w tym określenie kryteriów sporządzania dokumentów, a także ich standaryzacja oraz informatyzacja), nadzór nad wykonywaniem prac (przypisanie pracownikom odpowiedzialności za wykonanie zadania i weryfikacja wykonania zadań), przeprowadzanie corocznych kontroli jakości wykonanych prac²³.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ www.mrr.gov.pl dostęp 14.05.2010.

²² Materiały MRR www.mrr.gov.pl dostęp 14.05.2011.

²³ *Ibidem*.

Tabela 1

Charakterystyka kontroli zewnętrznej w odniesieniu do cyklu projektowego PCM

Faza cyklu	Instytucje zaangażowane w kontrolę zewnętrzną	Typ kontroli	Przedmiot kontroli	Dominujące kryterium kontroli
Programowanie	Europejski Trybunał Obrachunkowy Komisja Europejska Krajowe instytucje zarządzające (IZ)	wyników działań	systemy zarządzania funduszami unijnymi	prawidłowość wydajność efektywność
Formułowanie	IZ Komitety monitorujące KM	wyników działań społeczna	zakres programów operacyjnych: typy projektów/operacji, alokacje finansowe,	legalność jawność przejrzystość efektywność oszczędność
Finansowanie	IZ IP (w tym komisja oceny projektów) SA NIK	wyników działań społeczna	formalne, finansowe, techniczne i rzeczowe aspekty projektów/operacji	legalność celowość gospodarność oszczędność efektywność jawność
Wdrażanie	IZ IP IC/ IPOC IA SP NIK?	wyników działań finansowa społeczna	formalne, finansowe, techniczne i rzeczowe aspekty projektów/operacji; efekty działań (poziom produktu) funkcjonowanie systemów zarządzania	celowość efektywność wydajność gospodarność prawidłowość rzetelność jawność
Ewaluacja	Wszystkie z wymienionych instytucji	wyników działań finansowa społeczna	efekty działań (poziom, produktu, rezultatu, oddziaływania) poprawność funkcjonowania systemów zarządzania wraz z towarzyszącymi procedurami	wszystkie z kryteriów

Źródło: Opracowanie własne.

Ustawowym obowiązkiem **Najwyższej Izby Kontroli (NIK)** jako organu kontroli zewnętrznej jest dokonywanie niezależnej, zewnętrznej oceny gospodarowania środkami publicznymi, do których należą także fundusze unijne²⁴. W zakresie wy-

²⁴ Kontrola finansów publicznych w odniesieniu do funduszy UE dzieli się na 3 poziomy: wewnętrzną kontrolę finansową i audytu wewnętrznego), kontroli zewnętrznej oraz kontroli dla poświadczenia zamknięcia pomocy. Wojnowski (2010) (dostęp 15.05.2011).

korzystania środków unijnych zwiększył się zakres realizowanych przez NIK zadań, gdyż może on dotyczyć zarówno kontroli prowadzonych przez NIK samodzielnie, jak też kontroli wspólnych z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO), organami kontroli krajów członkowskich UE lub współpracy NIK w trakcie audytów czy kontroli prowadzonych w Polsce przez ETO i Komisję Europejską²⁵. Istnieje obowiązek wydawania opinii o wiarygodności wspólnotowych sprawozdań finansowych oraz legalności i prawidłowości zrealizowanych operacji. Zadania NIK w zakresie kontroli wykorzystania środków UE zajął się z „coroczną kontrolą wykonania budżetu państwa przez dysponentów i beneficjentów środków publicznych, której celem jest wydanie poświadczenia rozliczenia budżetowego tych jednostek oraz poświadczenie rozliczenia budżetowego administracji państwowej jako całości”²⁶. Ocenie podlegają m.in.: przestrzeganie przepisów, zasad i procedur realizacji dochodów i wydatków budżetowych w tym szczególnie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, co obejmuje sprawdzenie czy operacje zostały właściwie przeprowadzone, zakończone, zapisane, opłacone i zarejestrowane, w tym czy stosowane rozwiązania nie stwarzają okoliczności korupcyjnych; prawidłowość i rzetelność prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej w kontrolowanych jednostkach; udział systemu kontroli wewnętrznej w zapewnieniu prawidłowego wykonania budżetu; wybrane zagadnienia związane z wykonaniem budżetu państwa dotyczące obszarów podwyższonego ryzyka lub obszarów o szczególnym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa²⁷.

Instytucją zarządzającą w Polsce dla krajowych programów operacyjnych jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a programów regionalnych – zarządy województwa. W wyniku decentralizacji każdy samorząd województwa uzyskał prawo do przygotowania własnego regionalnego programu operacyjnego, finansowanego w głównej mierze ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Przyjęcie takiego modelu dystrybucji środków publicznych jednocześnie uwypukliło wieloszczeblowość zarządzania/współzrządzenia procesami rozwoju. W konsekwencji także kontrola jest prowadzona w ten sposób, ponieważ instytucje zarządzające i certyfikujące obecne są zarówno na poziomie programów krajowych/sektorowych oraz regionalnych. W odniesieniu do **kontroli społecznej** – w każdym z programów operacyjnych, zarówno krajowych, jak i regionalnych istnieją, nieujednolicone w skali kraju odrębne procedury i szczegółowe rozwiązania. Przedmiotem szczególnej uwagi mogą być procedury odwoławcze wprowadzone na bazie horyzontalnych wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, które podlegają aktualizacji w dynamicznie zmieniającej się praktyce orzeczniczej²⁸. Wytyczne te jednak nie wprowadzają obowiązku stosowania tych samych i takiej

²⁵ <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=350&id=3877&typ=news> dostęp 8.06.2011.

²⁶ www.nik.pl dostęp 6.06.2011.

²⁷ *Rodzaje i kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli.*

²⁸ *Pismo Ministra Rozwoju Regionalnego* (2011); *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (2008); www.mrr.gov.pl.

samej liczby środków odwoławczych w programach. Natomiast obowiązek zawarcia w systemie operacyjnym co najmniej jednego środka odwoławczego wynika bezpośrednio z art. 30b *Ustawy z zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. W tym zakresie wytyczne mają na celu wprowadzenie pewnych wspólnych standardów postępowania w zakresie prowadzenia postępowań odwoławczych, co odgrywa jednak istotną rolę w sytuacji, gdy wyłączone zostały standardy postępowania zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego. Bez względu na to umożliwienie tworzenia procedur odwoławczych do każdego z wdrażanych programów operacyjnych spowodowało pewien chaos informacyjny, zwłaszcza wśród beneficjentów funduszy, którzy korzystają z dofinansowania pochodzącego z różnych programów. W kontrolę społeczną zaangażowane są zarówno instytucje zarządzające, pośredniczące obu stopni, jak i wojewódzkie sądy administracyjne właściwe miejscowo ze względu na program operacyjny, Naczelny Sąd Administracyjny czy sądy powszechne. Sądy administracyjne odgrywają rolę przede wszystkim na etapie finansowania, podczas, gdy sądy powszechne – wdrażania projektów. Kontrola etapu finansowania bazuje na m.in. przywoływanych procedurach odwoławczych, podczas gdy etap realizacji projektu opiera się na szczegółowych zapisach umów o dofinansowanie między instytucją pośredniczącą/wdrażającą a beneficjentem. Kontrola sądów administracyjnych obejmuje wymogi, jakie wynikają z *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. W tym zakresie kontroli sądu administracyjnego podlega cała informacja instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej o negatywnej ocenie projektu, która musi być uzupełniona jednocześnie kompletną dokumentacją w sprawie, na którą składają się wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacja z wynikami procedury odwoławczej, zgodnie z art. 30 c ust. 2 UZPPR. Przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym nie jest bowiem orzeczenie wydane w związku z wniesionym środkiem odwoławczym, czy sama informacja o odrzuceniu protestu, ani też pierwsza negatywna ocena projektu objętego wnioskiem o dofinansowanie, tylko pełna informacja o negatywnej ocenie projektu oraz przeprowadzonej procedurze odwoławczej²⁹. Procedura odwoławcza może przewidywać więcej niż jeden środek odwoławczy, co oznacza, że w takiej sytuacji konieczne jest złożenie wszystkich składanych w sprawie środków odwoławczych i wszystkich orzeczeń wydanych w tym zakresie przez organy administracji, które oznaczają wyczerpanie środków odwoławczych i umożliwiają skuteczne wniesienie skargi do sądu³⁰. Pierwsza ocena wniosku o dofinansowanie może być dokonana zarówno przez instytucję zarządzającą, jak i pośredniczącą, czy też wdrażającą³¹.

W zakresie wdrażania projektów i całych programów operacyjnych warto również zwrócić uwagę na kontrolę procesu realizacji projektów realizowanych z wy-

²⁹ Talaga (2010), s. 57.

³⁰ *Wyrok WSA* (2009).

³¹ *Postanowienie NSA* (2009).

korzystaniem środków pochodzących z programów operacyjnych, która jest przeprowadzana przez urzędy kontroli skarbowej, a więc może być zaliczona do kontroli uruchamianej z urzędu. W tym zakresie wyniki takiej kontroli mogą stanowić podstawę do usunięcia nieprawidłowości w ramach realizowanego projektu, a w szczególnych przypadkach nawet mogą być podstawą do zwrotu udzielonego dofinansowania. Wyniki przeprowadzonej w ten sposób kontroli mogą natomiast stanowić przedmiot kontroli sądu w zakresie jej przeprowadzenia zgodnie z prawem³².

Sądy administracyjne mogą wprost wskazywać na usterki procedury przyznawania środków unijnych, które w danej sprawie miały wpływ na rozstrzygnięcie w danej sprawie. Takie wady mogą przybierać nawet formę błędnie skonstruowanych dokumentów przyjętych w ramach systemu realizacji określonego programu operacyjnego³³. Dodatkowo, sądy administracyjne mogą informować organa administracji o nieprawidłowościach wykrytych w trakcie postępowania sądowego w związku z rozpoznawaną sprawą, które nie miały jednak wpływu na jej rozstrzygnięcie. Przedmiotem takiej sygnalizacji sądu jest bowiem ochrona interesu publicznego oraz usprawnienie funkcjonowania administracji³⁴. W tym względzie takie postanowienia sygnalizacyjne z mocy ustawy służą głównie celom informacyjnym dostarczając organom administracji publicznej wiedzy o nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu, które mogą być przyczynami skarg na ich działalność³⁵. Ma to istotne znaczenie na etapie ewaluacji cyklu projektowego/programów i systemów zarządzania polityką spójności.

Synteza udziału poszczególnych instytucji w działaniach kontrolnych w odniesieniu do faz cyklu projektowego, wskazania typu oraz kryteriów kontroli jest tab. 1.

Zakończenie

Celem prezentowanego opracowania było ukazanie problematyki kontroli w procesie wykorzystania środków UE w Polsce przez pryzmat zarządzania strategicznego rozwojem. Autorzy po przeanalizowaniu definicji, zaproponowali poszerzone pojęcie *kontroli zewnętrznej i wewnętrznej*, tak aby móc je odnieść do wszystkich interesariuszy zaangażowanych w proces wykorzystania funduszy unijnych. Dokonano analizy wymogów oraz kompetencji instytucji uprawnionych do kontroli finansów publicznych na szczeblu Unii Europejskiej oraz państwa członkowskiego – na przykładzie Polski. Uwzględniono także kontrolę społeczną całego procesu wykorzystania środków. Pokazano też skomplikowaną i wielopoziomową strukturę kontroli i odniesiono ją do cyklu zarządzania projektem oraz kryteriów dokonywania kontroli. Na każdym etapie pięcio-

³² *Postanowienie NSA z 1.06 (2010); Postanowienie NSA z 12.10 (2010).*

³³ W *Postanowieniu WSA w Gdańsku (2010)* wprost wskazano, że pouczenie zawarte w formularzu nr 29b «Informacja o negatywnym rozpoznaniu protestu» w zakresie opłaty sądowej nie jest zgodne z prawem.

³⁴ Drachal (2003), s. 58.

³⁵ Woś *et al.* (2005), s. 485.

fazowego cyklu projektowego, według metodologii PCM, obecne są różne instytucje kontrolne, a także podmioty spoza systemu administracji publicznej, które dzięki możliwości wykorzystania instrumentu, jakimi są procedury odwoławcze w programach operacyjnych mogą wpływać na sprawne funkcjonowanie systemów zarządzania środkami unijnymi. W tak rozbudowanym systemie kontroli i przenikających się kompetencji instytucji kontrolnych szczególnie istotne zatem wydaje się zapewnienie sprawnej komunikacji oraz koordynacji działań między instytucjami m.in. w zakresie tworzenia kryteriów oceny, wytycznych, procedur odwoławczych, czy nawet wprowadzenie pewnych ogólnych standardów w tym zakresie. W przyszłym okresie programowania warto rozważyć pewną standaryzację także w odniesieniu do procedur i środków odwoławczych – odmiennych obecnie dla każdego programu operacyjnego. Zapewniłoby to większą przejrzystość dla interesariuszy, a przede wszystkim potencjalnych beneficjentów funduszy unijnych.

Literatura

- Błasiak-Nowak B., Rajczewska M., 2009, *Kontrola zewnętrzna systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej*. „Kontrola państwowa“ rocznik LIV, nr 6(239), NIK, Warszawa.
- Boć J., 2003, *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited.
- Chmaj M., 2003, *Prawo administracyjne, Część ogólna*. Warszawa.
- Drachal J., 2003, *Orzeczenia sądowe*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*. Materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 20-22 października 2003 r., Warszawa.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2007, *Podręcznik kontroli wykonania zadań*, Luksemburg.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2007, *Metodyka DAS*, Luksemburg.
- Gołębiowski T., 2001, *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*. Difin, Warszawa.
- Hausner J., 2003, *Administracja publiczna*. PWN, Warszawa.
- Jędrzejewski S., Nowacki H., 1985, *Kontrola administracji publicznej*. Toruń.
- Kielczewski S. (red.), 1992, *Strategia rozwoju przedsiębiorstwa*. Wyd. AE, Wrocław.
- Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa.
- Lang J., 2002, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Leoński Z., 2002, *Nauka administracji*. C.H. Beck, Warszawa.
- Lombrano A., Ianniello M., 2010, *The Failure of External Control on Public Utilities*. Transition Study Review, nr 17, Springer, Verlag.
- Musiałkowska I., 2009, *Koordinacja wydatkowania unijnych instrumentów finansowania polityki badawczo-rozwojowej w Polsce*, [w:] *Kapitał intelektualny i jego ochrona*, E. Okoń-Horodyńska, R. Wisła (red.). Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa.

- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od 20 grudnia 2008 r.
- Ochendowski E., 2002, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Pismo Ministra Rozwoju Regionalnego z 12 kwietnia 2011 r.*, nr MRR/H/23(3)04/2011.
- Postanowienie NSA z 01.06.2010 r.*, sygn. akt II GSK 506/10;
- Postanowienie NSA z 12.10.2010 r.*, sygn. akt. II GSK 1138/10.
- Postanowienie NSA z 10.11.2009 r.*, sygn. akt. II GSK 888/09.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z 22.02.2010 r.*, sygn. I SA/Gd 73/10.
- Późdik R., Brysiewicz K., 2011, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*. Przegląd Sądowy, nr 4.
- Rodzaje i kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, Warszawa <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich* (Dz.U. UE L 248 z 16.9.2002, s.1).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* (Dz.U. UE. L 210 z 31.07.2006, s, 25).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (Dz.U. UE L 371 z 27.12.2006, s. 1-169).
- Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999* (Dz.U. UE L 210, z 31.07.2006, s.1).
- Starościak J., 1971, *Zarys nauki administracji*. Warszawa.
- Talaga R., 2010, *Model sądowej kontroli zarządzania funduszami unijnymi w ramach regionalnych programów operacyjnych na przykładzie Wielkopolski*. „Przegląd Legislacyjny”, nr 2, Warszawa.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. z 2002, nr 153, poz. 1270).
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2009, nr 84, poz. 712)
- Uzasadnienie projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, druk sejmowy nr 963 Sejmu RP V kadencji; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/3A8B39979D3EBB2BC12571EF004C58BD?OpenDocument>.
- Wojnowski W., 2010, *Fundusze pod kontrolą*, „Fundusze strukturalne”, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,95044,5885973,Fundusze_pod_kontrola.html.

Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., 2005, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa.

Wróbel A., 2005, *Autonomia proceduralna państw członkowskich, zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 1, Poznań.

Wyrok WSA w Poznaniu z 1.10.2009 r., sygn. akt III SA/Po 676/09.

Strony internetowe:

Strona Komisji Europejskiej www.ec.europa.eu.

Strona Krajowej Izby Biegłych Rewidentów www.kbir.org.pl.

<http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/335057,kontrola.html>.

Strona Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl.

Strona Ministerstwa Rozwoju Regionalnego www.mrr.gov.pl.

Strona Najwyższej Izby Kontroli www.nik.pl.