



Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce kolejny numer naszego kwartalnika – po raz pierwszy w odmienionej szacie graficznej i z nową nazwą „Fundusze Europejskiej w Polsce”. Wraz z rozpoczęciem perspektywy finansowej 2007-2013 zmienia się język i sposób komunikacji o unijnych środkach. Doświadczenia ubiegłych lat pokazały, że język informowania o funduszach strukturalnych i Funduszu Spójności okazał się zbyt abstrakcyjny i niezrozumiały, dlatego w nowej perspektywie finansowej 2007-2013 sposób komunikowania będzie bardziej spójny i przyjazny obywatelom.

Ponad 850 mld euro wynosi budżet Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Jego dochody pochodzą z pieniędzy podatników wszystkich państw członkowskich, dlatego tak ważne jest zagwarantowanie obywatelom Unii jak najbardziej efektywnego wykorzystania tych środków. W tym celu stworzono mechanizmy przeciwdziałania oszustwom finansowym, odpowiednie prawo i wyspecjalizowane instytucje. Więcej na ten temat można przeczytać w artykule „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej”.

Z unijnego budżetu na lata 2007–2013 do Polski trafi 67,3 mld euro na realizację polityki spójności. Aby wykorzystać fundusze na czas, czyli do końca 2015 roku, średniorocznie musimy wydawać i certyfikować około 9,5 mld euro. Trzeba pamiętać, że bardzo ważnym ogniwem w procesie przepływów finansowych między Brukselą a Polską jest Instytucja Certyfikująca. Odpowiada ona za przekazanie do Komisji Europejskiej poświadczenia i deklaracji wydatków wraz z wnioskiem o płatność. Te dokumenty są dla Komisji Europejskiej podstawą przekazania środków do Polski. O tym czym właściwie jest certyfikacja, jakie instytucje są w nią zaangażowane oraz o tym jak przebiega cały jej proces można przeczytać w artykule „Rola Instytucji Certyfikującej w systemie realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013”.

We wdrażanie Funduszy Europejskich zaangażowanych zostanie ponad 100 różnego rodzaju instytucji. Od ich skutecznego działania będzie zależało tempo i efektywność wydatkowania unijnych środków, dlatego część funduszy trafi właśnie do instytucji uczestniczących we wdrażaniu, ale nie tylko do nich. Uznano bowiem, że zwiększanie zdolności administracji publicznej do efektywnego i partnerskiego wypełniania zadań publicznych jest istotnym warunkiem wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. W perspektywie finansowej 2007–2013 administracja publiczna stała się nowym obszarem wsparcia Funduszy Europejskich. Więcej na ten temat mogą Państwo przeczytać w artykule „Szansa dla administracji publicznej”.

W tym numerze biuletynu publikujemy artykuł pt. „Dlaczego ewaluacja?”, który stanowi swego rodzaju syntetyczne wprowadzenie do bardzo szerokiego i coraz bardziej popularnego tematu, jakim jest ewaluacja – bardzo ważne narzędzie, które służy ocenie skuteczności, efektywności i trwałości realizowanych programów pod kątem zakładanych celów. Artykuł w przystępny sposób mówi o tym, czym właściwie jest ewaluacja i czemu służy, czym różni się od kontroli i audytu, jakie są jej rodzaje i kto ją przeprowadza.

Proponuję także zapoznanie się z artykułem na temat ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Zachęcam Państwa do dzielenia się z nami swoimi opiniami i uwagami.
Czekamy na nie pod adresem anna.wywigacz@mrr.gov.pl.

Życzę miłej lektury!

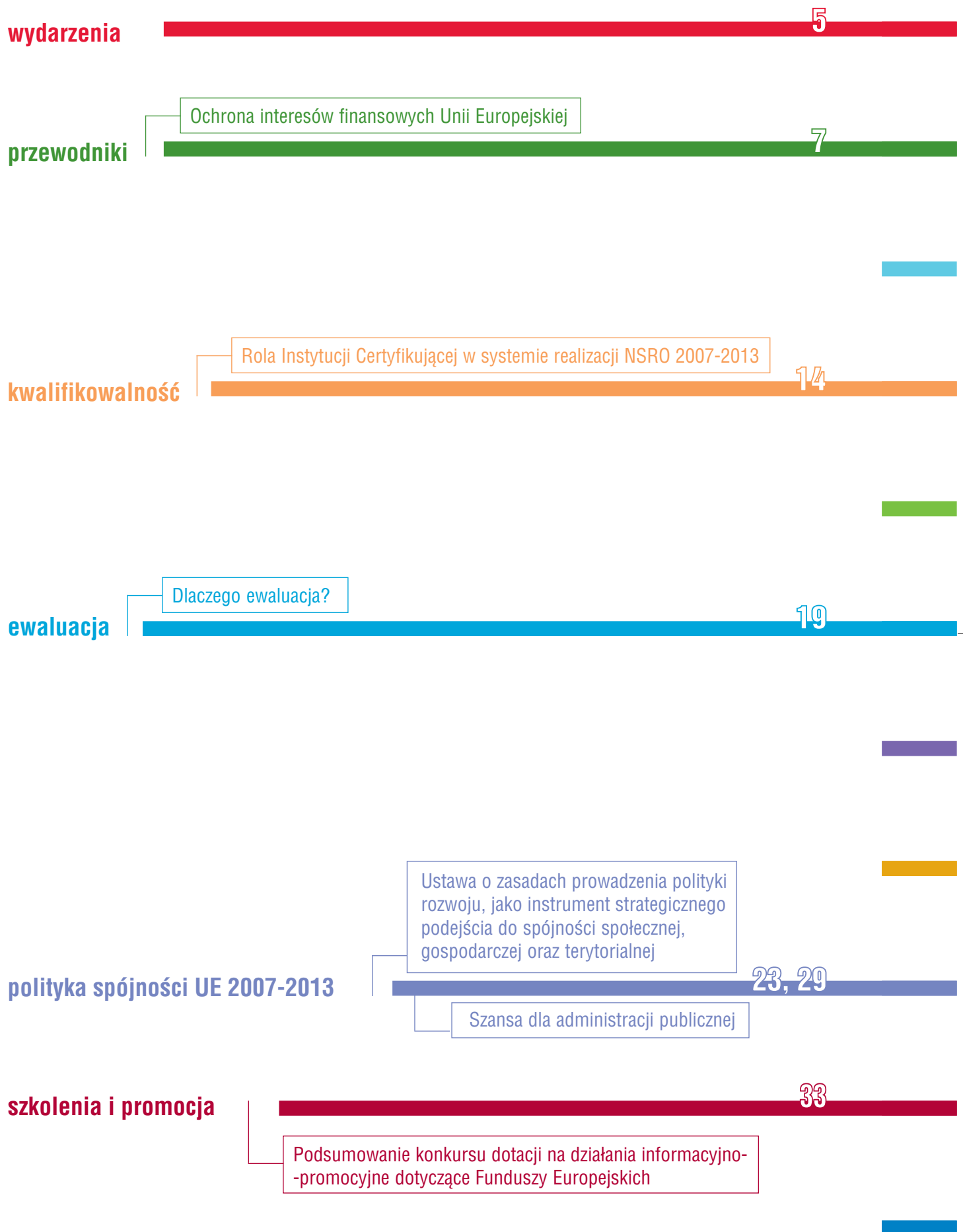
dr Hanna Jahns

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego









27 lutego 2008 r. Zaczął działać **Punkt Informacyjny o Funduszach Europejskich na lata 2007–2013**. Punkt Informacyjny jest otwarty od poniedziałku do piątku w godz. 8.00–18.00 oraz w soboty od 10.00–16.00 w Centrum Informacji Europejskiej w Warszawie przy ul. Kruczej 38/42. Zainteresowani mogą zwracać się z pytaniami telefonicznie: 0 22 626 06 32, 0 22 626 06 33 a także za pośrednictwem poczty elektronicznej: punktinformacyjny@mrr.gov.pl

Punkt Informacyjny jest pierwszym elementem Systemu Informacji o Funduszach Europejskich na lata 2007–2013, który będzie tworzony wspólnie z Urzędami Marszałkowskimi. Do końca 2008 roku planowane jest uruchomienie 16 Regionalnych Punktów Informacyjnych.

29 lutego 2008 r. Ruszyła kampania informacyjno-edukacyjna **„Nowe drogi rozwoju – Człowiek, Natura, Infrastruktura”**. Wkładki do prasy, filmy edukacyjne, specjalny serwis internetowy – za pomocą tych narzędzi Ministerstwo Rozwoju Regionalnego chce uświadomić opinii publicznej, że inwestycje infrastrukturalne są realizowane z należytą dbałością o środowisko i z uwzględnieniem potrzeb lokalnych społeczności. Głównym adresatem kampanii są beneficjenci realizujący projekty infrastrukturalne z list projektów indywidualnych. Dla nich przewidziano specjalne podręczniki, szkolenia i spotkania z społecznościami lokalnymi, w miejscach, gdzie realizowane są inwestycje. Mają one zachęcić beneficjentów do tego, by prowadząc działania informacyjne na temat inwestycji nie ograniczali się wyłącznie do wymaganego przepisami minimum, lecz prowadzili prawdziwy dialog ze społecznościami lokalnymi. Więcej informacji na temat kampanii na www.nowedrogirozwoju.pl

27 marca 2008 r. Rezultaty wdrażania funduszy unijnych są coraz bardziej widoczne. O ich wpływie zarówno na polską gospodarkę, jak i na sferę społeczną dyskutowano podczas konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Podczas spotkania zaprezentowano raport „Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007”.

28 marca 2008 r. Komisja Europejska zatwierdziła Program Współpracy Transgranicznej Polska (Województwo Zachodniopomorskie) – Meklemburgia Pomorze Przednie / Brandenburgia 2007–2013 realizowany w ramach Celu 3. Polityki spójności Unii Europejskiej – Europejska Współpraca Terytorialna.

Dofinansowanie Programu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynosi 132.812.670 EUR, a maksymalna stopa współfinansowania ustalona została na 85 proc.

15 kwietnia 2008 r. W Pałacu Kazimierzowskim na Uniwersytecie Warszawskim odbyła się konferencja „Przygotowanie do zamknięcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006”. Od prawidłowości przygotowania procedur, opracowania dokumentów niezbędnych przy zamykaniu pomocy oraz terminowości dokonywania ostatnich płatności zależeć będzie ostateczna ocena realizacji ZPORR.

ZPORR to największy program operacyjny starej perspektywy finansowej. Sfinansowano z niego ponad 13 tysięcy projektów. Jest także liderem wśród programów pod względem poziomu płatności. Konferencja była także okazją do wręczenia nagród laureatom konkursu na najlepszą pracę magisterską o ZPORR.

17 kwietnia 2008 r. Odbyła się konferencja poświęcona omówieniu najważniejszych aspektów funkcjonowania systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych. Podczas spotkania zaprezentowano założenia systemu sprawozdawczości, informatycznego Systemu Monitorowania Indywidualnych Projektów (SMIP) oraz wstępną wersję raportu „Projekty indywidualne – przewodnik”, stanowiącego kompendium wiedzy na temat projektów indywidualnych (kluczowych). Organizatorem konferencji było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

22 kwietnia 2008 r. Odbyła się konferencja rozpoczynająca konsultacje społeczne oraz dyskusję poświęconą zagadnieniom polityki regionalnej, przeglądowni oraz weryfikacji jej celów, kierunków i instrumentów. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaprosiło do udziału w konferencji podmioty realizujące polityki rozwojowe, przedstawicieli środowisk akademickich oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

24 kwietnia 2008 r. Odbyła się konferencja „Problematyka przyszłości regionów: w poszukiwaniu nowego paradygmatu”, zorganizowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Uczestniczyli w niej wojewodowie, marszałkowie województw i przedstawiciele środowisk akademickich. Konferencja była z jednej strony próbą wpisania Polski w nurt europejskiej debaty na temat polityki regionalnej i przyszłości regionów, przede wszystkim zaś próbą wmontowania horyzontu 2050 roku w świadomość i sposób myślenia tych wszystkich osób i instytucji, które są odpowiedzialne za strategiczny rozwój polskich regionów.

6 maja 2008 r. Pod hasłem „Dotacje na innowacje” ruszyła kampania informacyjna Programu Innowacyjna Gospodarka. Na konferencji inauguracyjnej kampanię miała miejsce prapremiera spotu reklamowego, który od 12 maja można oglądać w telewizji i Internecie na stronie www.funduszeuropejskie.gov.pl. W ramach kampanii emitowane są również reklamy radiowe promujące program Innowacyjna Gospodarka. W maju i czerwcu odbędą się kolejne konferencje we Wrocławiu, Poznaniu, Katowicach, Lublinie, Gdańsku i Warszawie.

7-8 maja 2008 r. Na warszawskim Torwarze odbyło się **I FORUM FUNDUSZY EUROPEJSKICH** zorganizowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pod hasłem **„Fundusze Europejskie – efekty, możliwości i perspektywy”**. Naszymi partnerami byli: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Związek Banków Polskich, Wydawnictwo Pascal i Firma Smartlink. W ramach FORUM odbyły się cztery konferencje tematyczne:

- **Innowacyjny rozwój**, czyli fundusze europejskie dla gospodarki i przedsiębiorstw

- **Pieniądz robi pieniądz**, czyli rola i wsparcie instytucji finansowych w procesie wdrażania Funduszy Europejskich
- **Między nami regionami**, czyli międzynarodowa współpraca regionów
- **Polska pięknieje**, czyli 7 cudów unijnych funduszy

Konferencjom towarzyszyły targi otwarte dla wszystkich osób i instytucji zainteresowanych Funduszami Europejskimi. Na kilkudziesięciu stoiskach wystawienniczych zaprezentowali się m.in. beneficjenci unijnych funduszy, instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie środków z UE, polskie i włoskie regiony, instytucje finansowe oraz partnerzy konferencji. W przyszłym roku zapraszamy na kolejne Forum Funduszy Europejskich.

12–17 maja 2008 r. W Centrum Sztuki Współczesnej Zamek Ujazdowski w Warszawie można było oglądać wystawę zdjęć „Mechanizmy Rozwoju Polski”. Zdjęcia pokazują rezultaty wykorzystania Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG.

21 maja 2008 r. Rozpoczęły się **konsultacje społeczne** listy nowych projektów indywidualnych proponowanych do umieszczenia na Liście projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Celem konsultacji jest zebranie opinii i uwag wszystkich środowisk na temat nowych projektów indywidualnych proponowanych do wsparcia w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Konsultacje potrwać do 21 czerwca 2008 r.

28–29 maja 2008 r. Specjaliści w zakresie ewaluacji ze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej spotkali się w Warszawie, by rozmawiać na temat oceny działań Europejskiego Funduszu Społecznego. **ESF Evaluation Meeting** odbywa się kilka razy w ciągu roku, dotychczas zawsze było organizowane w Brukseli. Polska uczestniczy w tych spotkaniach od 2004 roku, jednak po raz pierwszy była gospodarzem konferencji wspólnie z Komisją Europejską. Za koordynację prac związanych z ewaluacją EFS w Polsce odpowiada Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.



OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Prowadzenie przez Unię Europejską polityki spójności polega przede wszystkim na finansowym stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego najsłabiej rozwiniętych regionów. Ze względu na fakt, iż budżet Unii Europejskiej jest finansowany z pieniędzy podatników wszystkich państw członkowskich, konieczne jest zagwarantowanie obywatelom UE najbardziej efektywnego wykorzystania tych środków oraz skutecznego przeciwdziałania oszustwom. Działania mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa finansowego Unii Europejskiej, stały się pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku jednym z najważniejszych priorytetów instytucji europejskich. Jednym z przejawów tego podejścia było powołanie w strukturze Komisji Europejskiej samodzielnej jednostki mającej na celu przeciwdziałanie wszelkim oszustwom na szkodę budżetu UE – Europejskiego Biura ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF.

> Podstawa prawna ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej¹

Obowiązek ochrony interesów finansowych unijnego budżetu wynika wprost z przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Zgodnie z art. 280 Traktatu „(...) *Wspólnota i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe oraz wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Wspólnoty*”. Tak więc działania mające na celu ochronę interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej (WE) muszą być podejmowane zarówno przez państwa członkowskie jak i Wspólnotę. Należy zaznaczyć, iż wysiłki państw członkowskich w celu ochrony interesów finansowych powinny mieć charakter odstraszcający oraz zapewniać skuteczną walkę z nieprawidłowościami. Ponadto art. 280 TWE nakłada na państwa członkowskie obowiązek stosowania takich samych środków do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Działania zabezpieczające budżet UE polegają także na ścisłej współpracy oraz koordynacji działań pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską.

Istotnym elementem systemu ochrony unijnego budżetu jest także mechanizm nadzoru oraz kontroli nad wykonywaniem przez Komisję Europejską oraz państwa członkowskie obowiązków wynikających

z art. 280 TWE. Działania KE w tym zakresie polegają przede wszystkim na przygotowaniu dla Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej rocznych sprawozdań w sprawie działań podejmowanych w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Wkład merytoryczny do sprawozdań przygotowuje Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Raporty przedstawiają m.in. skuteczność poszczególnych państw członkowskich w zwalczaniu nieprawidłowości i nadużyć na szkodę interesów UE oraz innowacyjne środki mające na celu efektywniejszą ochronę unijnych euro. Roczne raporty KE są dostępne na stronie internetowej OLAF² i każdy obywatel Unii Europejskiej może się z nimi zapoznać oraz ocenić w jaki sposób chroniony jest budżet UE.

Analizując treść art. 280 TWE, można wyodrębnić następujące zasady systemu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej:

- zasada asymilacji – która zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do zwalczania wszelkich działań godzących w interesy finansowe UE w taki sam sposób, jak zwalczane są działania naruszające ich interesy finansowe,
- zasada współpracy – która nakłada na państwo członkowskie obowiązek koordynowania działań chroniących interesy finansowe oraz zapewnienie ścisłej współpracy z instytucjami WE,
- zasada sprawozdawczości – która zobowiązuje Komisję Europejską we współpracy z państwami członkowskimi do corocznego przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie informacji w sprawie środków podejmowanych w celu ochrony wspólnotowego budżetu.

W tym miejscu należy także odnieść się do elementarnych obowiązków Komisji Europejskiej wynikających z art. 274 TWE. Treść przywołanego przepisu określa, iż KE w pierwszej kolejności ponosi odpowiedzialność za wykonanie budżetu zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. W powyższym artykule jest także podkreślona współpraca państw członkowskich z Komisją Europejską w celu prawidłowego wykonania budżetu. Treść art. 274 TWE wskazuje na szczególną rolę *zasady współpracy* pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi.

Wprowadzenie w Traktacie zapisów o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, spowodowało konieczność opracowania stosownych aktów prawa wtórnego, które precyzyjnie określą działania mające chronić wspólnotowy budżet. W połowie lat dziewięćdziesiątych nastąpiło znaczne przyśpieszenie prac nad ustanowieniem podstaw prawnych zwalczania nieprawidłowości oraz nadużyć finan-

¹ Biorąc pod uwagę fakt, iż Unia Europejska nie posiada osobowości prawnej a także odrębnego budżetu, system ochrony interesów finansowych środków unijnych należy rozpatrywać w ramach przepisów oraz zasad regulujących funkcjonowanie Wspólnoty Europejskiej.

² http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html

sowych na szkodę budżetu Wspólnoty Europejskiej. Skutkowało to przyjęciem szeregu regulacji prawa wspólnotowego. Uwzględniając kryterium przedmiotowe, akty wspólnotowego prawa wtórnego można podzielić na następujące grupy: przepisy horyzontalne, przepisy sektorowe oraz przepisy ustanowione w ramach III filaru Unii Europejskiej.

Przepisy horyzontalne mają charakter ogólny i zakres ich stosowania odnosi się do wszystkich dziedzin działalności Wspólnoty. Podstawowymi regulacjami wtórnego prawa wspólnotowego, które w sposób bezpośredni odnoszą się do zagadnień ochrony interesów finansowych WE są:

- *Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) z dnia 18 grudnia 1995 r. nr 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, określające ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego*³, które reguluje na gruncie prawa wspólnotowego definicję nieprawidłowości oraz ogólne zasady kontroli środków pochodzących z wspólnotowego budżetu. Ponadto rozporządzenie opisuje szeroki katalog sankcji, które powinny być stosowane w odniesieniu do podmiotów naruszających interesy finansowe WE.
- *Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 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*⁴, które opisuje m.in. kroki jakie może podjąć Komisja Europejska w przypadku otrzymania sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach w wykorzystaniu środków unijnych. Jednak najistotniejszy jest fakt, iż przepisy rozporządzenia stanowią podstawę prawną do prowadzenia przez właściwe instytucje WE tzw. administracyjnych dochodzeń zewnętrznych.

Kolejnym elementem przepisów horyzontalnych jest *rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich*⁵ (tzw. rozporządzenie finansowe), które w sposób pośredni odnosi się do ochrony interesów finansowych WE. Rozporządzenie finansowe wraz z przepisami wykonawczymi⁶ stanowi podstawowy akt regulujący system europejskich finansów publicznych, a przede wszystkim wydatkowanie oraz kontrolę środków z unijnego budżetu. Próbując odnieść system prawa wspólnotowego do przepisów prawa polskiego, rozporządzenie finansowe należy porównać do ustawy o finansach publicznych. Warto podkreślić, iż obowiązek wykonania budżetu Wspólnot Europejskich spo-

czywa na Komisji Europejskiej, i może polegać na jednej z następujących metod:

- na zasadzie zdecentralizowanej,
- poprzez podział (zasada dzielonego zarządzania) lub decentralizację zarządzania,
- poprzez wspólne zarządzanie z organizacjami międzynarodowymi.

Sposób zarządzania środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności polega na podziale obowiązków pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi (tzw. zasada dzielonego zarządzania⁷). Dzielone zarządzanie polega na przekazaniu państwom członkowskim szeregu zadań wykonawczych, związanych z wydatkowaniem środków unijnych. Państwo członkowskie jest zobligowane do przyjęcia niezbędnych przepisów oraz zasad, które w sposób skuteczny będą chronić środki unijne przed ich nieprawidłowym wydatkowaniem. W tym celu państwa członkowskie muszą⁸:

- a) zapewnić, iż działania finansowane z budżetu Wspólnoty są rzeczywiście przeprowadzane i prawidłowo wdrażane,
- b) zapobiegać nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz je usuwać,
- c) odzyskiwać środki finansowe, które zostały nienależnie wypłacone, nieodpowiednio wykorzystane lub utracone w wyniku nieprawidłowości lub błędów,
- d) przeprowadzać czynności kontrolne,
- e) ustanowić efektywny i skuteczny system kontroli wewnętrznej.

Można więc uznać, iż prawie cała odpowiedzialność za prawidłowe zarządzanie środkami pochodzącymi z UE w ramach tzw. dzielonego zarządzania, spoczywa na państwie członkowskim.

Druga grupa przepisów wspólnotowych regulujących materię ochrony interesów finansowych została zidentyfikowana jako tzw. przepisy sektorowe. Dotyczą one przede wszystkim poszczególnych dziedzin działalności Wspólnoty i odnoszą się do wydatków oraz dochodów budżetu wspólnotowego, takich jak: Wspólna Polityka Rolna, fundusze strukturalne⁹ czy tzw. środki własne. Analizując konstrukcję budżetu WE można zauważyć, iż zdecydowana większość środków jest zarządzana w imieniu Wspólnoty przez poszczególne państwa członkowskie. Należy więc uznać, iż podstawowym elementem skutecznego systemu ochrony interesów finansowych są właściwie zaprojektowane przez państwa członkowskie procedury zarządzania i kontroli środków unijnych. Każdy akt wtórnego prawa wspólnotowego regulujący wydatkowanie środków WE, precyzyjnie opisuje zasady zarządzania i kontroli jakie muszą być spełnione przez państwo członkowskie. Wyznaczone w pań-

³ Dz. Urz. UE L 312 z dnia 23.12.1995, str. 1

⁴ Dz. Urz. UE L 292 z dnia 15.11.1996, str. 2

⁵ Dz. Urz. WE L 248 z dnia 16.09.2002, s. 1

⁶ Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 345 z 28.02.2005, s. 55)

⁷ zob. art. 53 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 oraz art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006



stwach członkowskich instytucje odpowiedzialne za procedury naboru oraz rozliczania wniosków o środki unijne są najistotniejszym elementem walki z nieprawidłowościami oraz nadużyciami na szkodę interesów finansowych WE.

Omawiając sektorowe uregulowania prawne, należy także zastanowić się, jakie środki powinny zastosować instytucje europejskie aby skutecznie chronić interesy finansowe. Oczywiście takie rozważenia powinniśmy prowadzić w ramach obowiązujących przepisów dotyczących zarządzania unijnymi euro. Kolejnym ważnym elementem skutecznego systemu ochrony wspólnotowego budżetu jest przepływ informacji o nieprawidłowościach oraz nadużyciach finansowych w wykorzystaniu środków unijnych, pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi a stojącą na straży budżetu Komisją Europejską. Najważniejsze przepisy sektorowe dotyczą więc sposobu oraz zakresu informowania właściwych instytucji europejskich o działaniach naruszających interesy finansowe WE, i należą do nich:

- *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1681/94 z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie*¹⁰ (dotyczy środków strukturalnych wydatkowanych w ramach tzw. starej perspektywy budżetowej 2000–2006),
- *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1831/94 z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem Funduszu Spójności i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie*¹¹ (dotyczy środków wydatkowanych w ramach perspektywy budżetowej 2000–2006),
- *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*¹² (dotyczy środków strukturalnych oraz Funduszu Spójności wydatkowanych w ramach perspektywy budżetowej na lata 2007–2013),
- *Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1848/2006 z dnia 14 grudnia 2006 r. dotyczące nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 595/91*¹³,
- *Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot.*

Ostatnim elementem aktów prawa wtórnego są przepisy ustanowione w ramach III filaru Unii Europejskiej (Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne), które regulują cele określone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. W 1995 r. państwa członkowskie przyjęły Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, która w latach 1996–1997 została uzupełniona o Protokoły dodatkowe. Przepisy Konwencji definiują czyny, które należy uznać jako oszustwa naruszające interesy finansowe oraz zobowiązują państwa członkowskie do ich penalizacji. Natomiast Protokoły dodatkowe obligują państwa członkowskie do aktywnego zwalczania czynności korupcyjnych, naruszających interesy finansowe WE oraz działań mających na celu pranie brudnych pieniędzy.

Analizując rolę oraz zadania poszczególnych instytucji funkcjonujących w strukturach Unii Europejskiej, można wyróżnić dwa podmioty, których głównym celem jest przeciwdziałanie nieprawidłowościom na szkodę wspólnotowego budżetu:

- Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych,
- Europejski Trybunał Obrachunkowy.

> Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF

W związku z pojawiającymi się w latach osiemdziesiątych przypadkami nadużyć finansowych dotyczącymi wykorzystania środków z budżetu Wspólnoty Europejskiej, w 1987 r. Komisja Europejska opracowała pierwszą strategię zwalczania oszustw finansowych na szkodę interesów WE. Skutkiem przyjęcia strategii było powołanie w 1987 r. przez KE „Grupy Roboczej ds. Koordynacji i Zapobiegania Oszustwom” – UCLAF (akronim od francuskiej nazwy: *Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude*). Utworzona w ramach Sekretariatu Generalnego, UCLAF miał zajmować się prowadzeniem wewnętrznych dochodzeń oraz kontroli administracyjnych. Jednak dopiero w 1995 r. KE przekazała UCLAF wszystkie dotychczasowe uprawnienia w kwestii przeciwdziałania nadużyciom finansowym. Ponadto UCLAF otrzymał kompetencje w zakresie wspierania i koordynowania działań w państwach członkowskich oraz zaprojektowania instrumentów prawnych, które pozwolą skutecznie walczyć z nieprawidłowościami i oszustwami.

Niestety niewystarczające działania UCLAF oraz jego ograniczone kompetencje spowodowały, iż konieczne stało się powołanie wyspecjalizowanej jednostki o szerokich uprawnieniach, której podstawowym zadaniem będzie ochrona budżetu Wspólnoty Europejskiej. W 1999 r. Komisja Europejska powołała Europejski Urząd ds. Zwal-

⁸ por. art. 53b rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31.07.2006, str. 25)

¹⁰ Dz. Urz. UE L 178 z dnia 12.07.1994, str. 43

¹¹ Dz. Urz. UE L 191 z dnia 27.07.1994, str. 9

¹² Dz. Urz. UE L 371 z dnia 27.12.2006 str. 1

¹³ Dz. Urz. UE L 355 z dnia 15.12.2006, str. 56



czania Nadużyć Finansowych OLAF¹⁴ (akronim od francuskiej nazwy: *l'Office de la Lutte Anti-Fraude*). Powstanie OLAF było spowodowane nie tylko zwiększeniem liczby oszustw w wykorzystaniu środków unijnych, ale także wykryciem nepotyzmu oraz zjawisk korupcyjnych funkcjonujących w samej Komisji Europejskiej (tzw. afera Santera – od nazwiska przewodniczącego KE – która skutkowała dymisją wszystkich członków tej instytucji). Oficjalne rozpoczęcie prac Urzędu miało miejsce w dniu 1 czerwca 1999 r.

OLAF został umiejscowiony w strukturach Komisji Europejskiej jako organ niezależny w realizacji swoich funkcji dochodzeniowych. Niezależność OLAF wynika m.in. z pozycji Dyrektora Generalnego, który kieruje tą jednostką. Dyrektor Generalny jest mianowany na pięcioletnią kadencję, po uzyskaniu pozytywnej opinii komitetu nadzorczego oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej. Ponadto osoba sprawująca funkcję Dyrektora OLAF może być mianowana na stanowisko jedynie dwukrotnie. Niezależność OLAF wynika także z faktu, iż Dyrektor Urzędu realizując swoje kompetencje nie może przyjmować ani domagać się jakichkolwiek instrukcji ze strony Komisji Europejskiej, rządów lub innych instytucji oraz organów WE.

Obecnie OLAF jest nadzorowany przez Siim'a Kallas'a – Zastępcę Przewodniczącego Komisji Europejskiej, odpowiedzialnego za sprawy administracyjne, audyt oraz walkę z oszustwami.

Tworząc Urząd, Komisja Europejska przekazała OLAF bardzo rozbudowane uprawnienia. Główną formą działalności jest prowadzenie czynności dochodzeniowych oraz koordynacja działań państw członkowskich w celu zwalczania nadużyć finansowanych na szkodę Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi¹⁵, OLAF jest uprawniony do prowadzenia **wewnętrznych oraz zewnętrznych dochodzeń administracyjnych**. Czytając dosłownie przepisy prawa wspólnotowego można by uznać, iż OLAF posiada rozbudowane uprawnienia śledcze i jest strukturą *quasi* policyjną. Jednak czynności dochodzeniowych OLAF nie należy porównywać do śledztw prowadzonych przez policję lub prokuraturę na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z prawem wspólnotowym, za dochodzenia administracyjne winno się uznać wszelkie inspekcje, kontrole oraz inne środki podejmowane przez pracowników OLAF w celu ochrony interesów finansowych UE¹⁶. Tak więc dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF trzeba *stricte* rozumieć jako czynności kontrolne.

Warto podkreślić, iż zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, wyniki dochodzeń prowadzonych przez OLAF mają taką samą wartość jak wyniki czynności kontrolnych prowadzonych przez instytucje kon-

tralne państw członkowskich. Oznacza to, iż wykryte przez OLAF nieprawidłowości lub nadużycia finansowe powinny być podstawą do podjęcia przez państwo członkowskie odpowiednich kroków prawnych.

Dochodzenia wewnętrzne

Biorąc pod uwagę uprawnienia do prowadzenia dochodzeń wewnętrznych, OLAF można określić jako służbę kontroli wewnętrznej. Dochodzenia dotyczą wszystkich instytucji, organów, urzędów oraz agencji funkcjonujących w ramach WE i mogą być prowadzone w odniesieniu do każdego pracownika zatrudnionego przez Wspólnoty Europejskie. Prowadząc dochodzenia wewnętrzne, Urząd posiada prawo do natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do każdej informacji będącej w posiadaniu instytucji oraz wstępu do ich pomieszczeń. Szerokie uprawnienia OLAF pozwalają jego pracownikom na kopiowanie dokumentów i danych elektronicznych będących w posiadaniu instytucji UE. Ponadto jeżeli występuje ryzyko zaginięcia danych lub dokumentów, OLAF może stosować środki zabezpieczające dane. Należy zaznaczyć, iż obowiązujące w Unii Europejskiej zasady demokratycznego państwa prawa, nakładają na OLAF konieczność prowadzenia czynności służbowych zgodnie z określonymi zasadami oraz procedurami. Dochodzenia muszą być przeprowadzone z poszanowaniem zasad traktatów, a w szczególności z protokołem dotyczącym przywilejów i nietykalności, a także z uregulowaniami dotyczącymi personelu oraz urzędników Wspólnot Europejskich. Kolejnym czynnikiem, który warunkuje wykonywanie czynności sprawdzających OLAF, jest konieczność postępowania zgodnie prawami człowieka, podstawowymi prawami wolności oraz zasadami poufności i ochrony danych osobowych¹⁷.

Dochodzenia zewnętrzne

Dochodzenia zewnętrzne prowadzone są wobec państw członkowskich oraz jednostek lub organizacji funkcjonujących poza strukturami WE. Czynności kontrolne mogą także dotyczyć innych podmiotów, które na podstawie umów podpisanych ze Wspólnotą Europejską otrzymują środki z unijnego budżetu. Jako przykład bezpośrednio dotyczący Polski można w tym miejscu wskazać środki z programu Phare. Na podstawie Memorandum Finansowego, podpisanego pomiędzy Wspólnotą Europejską a Rzeczpospolitą Polską, OLAF mógł przeprowadzać przed rokiem 2004 zewnętrzne kontrole oraz inspekcje w ramach wdrażania w Polsce środków z Phare.

Głównym aktem regulującym status, zakres oraz sposób prowadzenia przez OLAF dochodzeń zewnętrznych jest *Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed*

¹⁴ Decyzja KE (WE, EWWiS, Euratom) nr 1999/352 z dnia 28 kwietnia 1999 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF, Dz. Urz. UE L 136 z 31.05.1999, str. 20

¹⁵ Rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r., dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz. Urz. UE L 136 z dnia 31.05.1999, str. 1

¹⁶ patrz art. 2 rozporządzenia nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r.

¹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/mission/index_pl.html



nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami. W tym przypadku podstawą do wszczęcia czynności sprawdzających jest podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości na szkodę budżetu WE. Warto zauważyć, iż informacja o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości może mieć bardzo różną formę. Dotychczas wielokrotnie w Polsce zdarzały się przypadki prowadzenia czynności sprawdzających przez pracowników OLAF wyłącznie na podstawie informacji prasowych lub donosów.

Warty podkreślenia jest fakt, iż dochodzenia zewnętrzne w formie kontroli na miejscu lub inspekcji powinny być notyfikowane oraz przeprowadzane w ścisłej współpracy z właściwymi instytucjami państwa członkowskiego. W Polsce rolę jednostki współpracującej z OLAF pełni Departament ds. Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów, nadzorowany przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

Czynnościami sprawdzającymi mogą zostać objęte wszystkie podmioty biorące udział w wydatkowaniu środków unijnych, zarówno instytucje zarządzające oraz wdrażające środki Wspólnoty jak i przedsiębiorcy realizujący projekty za brukselskie euro.

> Europejski Trybunał Obrachunkowy

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż nie tylko OLAF jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo unijnego budżetu. Wydaje się, iż w tym miejscu należy zastanowić się nad elementami prawidłowego zarządzania zasobami finansowymi WE, mianowicie kontrolą. Kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej odbywa się na trzech poziomach:

- kontrola wewnętrzna w każdej instytucji – która ma na celu zagwarantowanie, że cele każdej instytucji zostały osiągnięte w sposób oszczędny, skuteczny i wydajny oraz że operacje są legalne, prawidłowe i uzasadnione. Ponadto kontrola wewnętrzna nie ogranicza się jedynie do badania legalności i prawidłowości, ale również ocenia poszanowanie zasad właściwego zarządzania finansami;
- kontrola zewnętrzna przeprowadzana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) – która ma na celu przedstawienie zapewnienia, iż rozliczenia środków unijnych są przejrzyste i wiarygodne, a operacje finansowe są zgodne z obowiązującymi przepisami. Jednocześnie celem kontroli ETO jest oszacowanie czy środki finansowe pozwoliły osiągnąć założone cele w sposób oszczędny i wydajny;
- procedura uchwalenia absolutorium przez Parlament Europejski – która stanowi polityczny aspekt zewnętrznej kontroli wykonania budżetu przez Komisję Europejską.

Rozważając zapisy TWE można zauważyć, iż kontrola zewnętrzna posiada szczególną rolę w systemie zarządzania unijnymi środkami. Wskazuje na to m.in. tło historyczne powstania Trybunału oraz stopniowe wzmocnianie jego roli w systemie zarządzania zasobami finansowymi WE.

Trybunał został powołany w dniu 22 lipca 1975 r., na mocy postanowień traktatu brukselskiego. Powstanie ETO było spowodowane m.in. rozszerzeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego w zakresie kontroli budżetowej oraz wprowadzeniem systemu całkowitego finansowania budżetu Unii Europejskiej ze środków własnych. Szczególną rolę w powołaniu Trybunału miał przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego Heinrich Aigner'a. Od 1973 domagał się on ustanowienia na poziomie wspólnotowym zewnętrznej instytucji kontroli. Jednak dopiero podpisanie w 1992 r. traktatu z Maastricht, pozwoliło Trybunałowi uzyskać rangę organu Wspólnot Europejskich.

Zgodnie z traktatem nicejskim z 2001 r., każde państwo członkowskie posiada w Trybunale swojego przedstawiciela. Kandydatów do pracy w ETO proponują państwa członkowskie spośród osób, które zajmowały stanowiska w instytucjach kontroli zewnętrznej poszczególnych państw lub posiadają szczególne kwalifikacje do pracy w Trybunale. Warto podkreślić, iż jednym z głównych kryteriów wyboru kandydatów jest ich niekwestionowana niezależność¹⁸. Kolejnym krokiem w procesie wyboru jest uzyskanie zgody Rady Unii Europejskiej, po wcześniejszej konsultacji kandydatów z Parlamentem Europejskim. Pracami ETO kieruje Prezes, którego członkowie Trybunału wybierają spośród własnego grona na okres trzech lat.

Międzynarodowe standardy kontroli oraz audytu wskazują, iż elementarną cechą instytucji kontroli zewnętrznej jest funkcjonalna niezależność. Zgodnie z zapisami TWE, członkowie ETO wykonują swoje zadania w sposób niezależny, a podstawową przesłanką ich działań powinien być ogólny interes Wspólnoty Europejskiej, a nie poszczególnych państw członkowskich. Ponadto członkowie Trybunału realizując swoje obowiązki, nie mogą przyjmować oraz domagać się jakichkolwiek instrukcji ze strony rządów lub innych instytucji oraz organów WE. Kolejnym elementem, który wpływa na niezależność ETO jest zakaz wykonywania przez jego członków jakiegokolwiek działalności zawodowej, zarówno zarobkowej jak i nie nastawionej na zysk. W Traktacie wprowadzono także zapisy dotyczące zobowiązania jakie musi złożyć każdy członek Trybunału zanim obejmie swoje stanowisko. Ciekawy jest fakt, iż zobowiązanie odnosi się nie tylko do działalności wykonywanej w ETO ale także do przyszłej działalności zawodowej członka Trybunału.

Analizując przepisy wspólnotowego prawa pierwotnego, można odnieść wrażenie, iż ETO bezpośrednio nie podejmuje działań mających na celu ochronę interesów finansowych WE. Ponadto publikacje dotyczące bezpieczeństwa unijnego budżetu, pomijają wielokrotnie rolę instytucjonalną ETO w systemie ochrony interesów finansowych WE. Wydaje się, iż nie jest to celowe działanie autorów, a jedynie zbyt dosłowna interpretacja przepisów TWE. Jednak bardziej szczegółowa analiza wspólnotowego prawa pierwotnego może doprowadzić do zupełnie innych wniosków.

¹⁸ patrz art. 247 TWE



Zadania Trybunału zostały określone w art. 248 TWE i polegają przede wszystkim na:

- kontroli rozliczenia wszystkich dochodów i wydatków Unii Europejskiej oraz wszystkich organów utworzonych przez Unię,
- badaniu legalności i prawidłowości dochodów i wydatków UE oraz upewnieniu się co do właściwego zarządzania finansami,
- przygotowaniu *Sprawozdania Roczne* zawierającego obserwacje na temat wykonania budżetu Unii Europejskiej za każdy rok obrachunkowy, a także *Potwierdzeniu Wiarygodności* rozliczeń Unii Europejskiej w danym roku,
- informowaniu o przypadkach nieprawidłowości lub podejrzeniach nadużyć wykrytych w trakcie kontroli,
- dostarczaniu oficjalnych opinii na temat prawodawstwa Unii Europejskiej związanego z kwestiami finansowymi,
- konsultacjach w przypadku jakichkolwiek propozycji działań przeciwko nadużyciom.

Przedstawione w ten sposób zadania ETO wskazują jednoznacznie na jego istotną rolę w zwalczaniu nieprawidłowości oraz nadużyć naruszających bezpieczeństwo finansowe UE.

Uprawnienia kontrolne wynikające z postanowień prawa pierwotnego, mają bardzo szeroki oraz rozbudowany charakter. Czynności kontrolne pracowników Trybunału polegają przede wszystkim na badaniu dokumentacji finansowej. W razie potrzeby czynności sprawozdawcze mogą być prowadzone w siedzibie każdej instytucji lub organu zarządzającego dochodami oraz wydatkami w imieniu Wspólnoty. W analogiczny sposób kontrole mogą dotyczyć instytucji w państwach członkowskich, które zarządzają środkami unijnymi. Należy także podkreślić, iż badanie ETO może polegać na umożliwieniu dostępu do pomieszczeń wszystkich podmiotów biorących udział w wydatkowaniu środków unijnych, zarówno instytucji zarządzających oraz wdrażających środki Wspólnoty, jak i przedsiębiorców realizujących projekty za brukselskie euro.

Ponadto instytucje Wspólnoty, inne podmioty zarządzające dochodami i wydatkami unijnymi, a także osoby fizyczne lub prawne otrzymujące płatności z unijnego budżetu, są zobligowane do przedstawienia na żądanie Trybunału wszystkich dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Działania ETO są skierowane na potwierdzenie legalności oraz celowości wydatków dokonywanych ze środków unijnych.

Jednak uprawnienie kontrolne ETO w państwach członkowskich podlega zasadniczemu ograniczeniu. Pracownicy Trybunału są zobligowani do prowadzenia czynności sprawdzających w porozumieniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi oraz na zasadzie wzajemnego zaufania i zachowania niezależności. W praktyce, zasada ta polega przede wszystkim na poinformowaniu krajowych instytucji kontrolnych o mającym się odbyć badaniu oraz zapewnieniu pracownikom Trybunału wsparcia merytorycznego i logistycznego. Przedstawiciele krajowych instytucji kontrolnych mogą uczestniczyć w czynnościach sprawdzających Trybunału. W Polsce rolę krajowej instytucji kontrolnej pełni Najwyższa Izba Kontroli.

Istotnym zadaniem ETO jest prezentowanie wyników przeprowadzonych kontroli. Wskazuje to wagę, jaką przywiązuje Wspólnota Europejska do zasady sprawozdawczości oraz przejrzystości finansów unijnych. Najważniejszym dokumentem przedstawianym przez Trybunał jest sprawozdanie roczne. Jego publikacja odbywa się w listopadzie roku następującego po danym roku obrachunkowym i zwiiera przede wszystkim poświadczenie wiarygodności DAS (akronim od francuskiego wyrażenia *Déclaration d'Assurance*). DAS jest formalną opinią Trybunału w sprawie wiarygodności rozliczeń UE, a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Celem DAS jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, jak również ogółowi obywateli UE opinii na temat tego, czy środki finansowe UE wydatkowane właściwie i zgodnie z prawem wspólnotowym. Ponadto Trybunał publikuje także sprawozdania specjalne oraz opinie na temat przepisów unijnych mających wpływ na finanse UE.

Starając się odnieść rolę Trybunału do polskiego systemu kontroli finansów publicznych, najbliższą instytucją posiadającą zbliżone uprawnienia jest Najwyższa Izba Kontroli, która na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pełni funkcję naczelnego organu kontroli państwowej. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż analogicznie do zadań ETO, NIK przedstawia Sejmowi opinię z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, a także stanowisko w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów, jako organu zarządzającego budżetem.

➤ Polskie instrumenty ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich

Zgodnie z art. 280 TWE, państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia środkom pochodzącym z budżetu Wspólnoty takiej samej ochrony przed nadużyciami finansowymi, jakie stosują w odniesieniu do środków własnych.

Wstępując do struktur Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów odpowiedzialne za zarządzanie finansami publicznymi, przygotowało instytucjonalny system ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich w Polsce. Podstawowymi elementami tego systemu są:

- Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej,
- Międzyresortowy Zespół ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej,
- Jednostka ds. koordynacji przeciwdziałania nadużyciom finansowym – AFCOS (akronim od angielskiej nazwy: *Anti-Fraud Coordination Service*).

Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej został powołany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. Funkcję Pełnomocnika pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej – obecnie Pan Andrzej Parafianowicz, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów. Głównymi zadaniami GIKS wynikającymi z w/w rozporządzenia jest inicjowanie,



koordynacja oraz wdrażanie działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Należy podkreślić, iż ochrona środków pochodzących z budżetu polskiego oraz wspólnotowego, wymaga koordynacji działań wielu instytucji i służb. Rolą Pełnomocnika jest zapewnienie ochrony środkom unijnym i krajowym przed nadużyciami, poprzez harmonizację działań właściwych służb i instytucji, wymianę informacji o nieprawidłowościach oraz oszustwach, a także przedstawianie wyników prac analitycznych jak również inicjowanie zmian obowiązujących przepisów prawnych. Warto w tym miejscu zauważyć, iż Pełnomocnik Rządu będący jednocześnie Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, pełni funkcję Instytucji Audytovej, która jest kluczowym elementem systemu zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych.

Międzyresortowy Zespół ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej

– GAFU (akronim od angielskiego wyrażenia *General Anti-Fraud Unit*) został powołany Zarządzeniem nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2003 r. (zastąpionym Zarządzeniem nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2006 r.), jako organ pomocniczy Rady Ministrów. Głównym zadaniem GAFU jest realizacja funkcji powierzonych Pełnomocnikowi Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. GAFU wykonuje powierzone zadania poprzez planowanie, koordynowanie oraz monitorowanie działań podejmowanych przez właściwe instytucje w celu zabezpieczenia interesów finansowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Zespołowi przewodniczy Pełnomocnik Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Ponadto Zespół składa się z przedstawicieli reprezentujących Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Ministra – Koordynatora ds. Służb Specjalnych oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zwalczania Nadużyć w Instytucjach Publicznych. Do udziału w pracach Zespołu mogą być także zapraszani przedstawiciele innych organów administracji rządowej.

W ramach Zespołu powoływane są tematyczne grupy robocze, które służą GAFU merytorycznym wsparciem oraz stanowią platformę wy-

miany informacji pomiędzy organami i instytucjami zaangażowanymi w ochronę unijnych euro. W ramach GAFU powołano następujące grupy robocze:

- Międzyresortowa Grupa Robocza ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w związku z finansowaniem Wspólnej Polityki Rolnej,
- Międzyresortowa Grupa Robocza ds. zwalczania przemytu papierosów,
- Międzyresortowa Grupa Robocza ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w zakresie wykorzystania funduszy unijnych.

Jednostki ds. koordynacji przeciwdziałania nadużyciom finansowym – AFCOS

(akronim od angielskiego wyrażenia *Anti-Fraud Coordination Service*) zostały utworzone w większości nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, w związku z koniecznością wzmocnienia struktur administracyjnych nowych członków UE w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 280 TWE. Ponadto Jednostki ds. koordynacji przeciwdziałania nadużyciom finansowym stały się bezpośrednimi partnerami OLAF w poszczególnych krajach członkowskich. W Polsce funkcję AFCOS pełni obecnie Departament ds. Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej, umiejscowiony w pionie Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów (wcześniej funkcję AFCOS pełnił Departament Kontroli Skarbowej oraz Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych). Umiejscowienie Jednostki w resorcie finansów nie było działaniem przypadkowym, ponieważ w Polsce obowiązek ochrony interesów finansowych kraju spoczywa przede wszystkim na kontroli skarbowej. Jednym z elementarnych zadań Jednostki jest obsługa Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej oraz Międzyresortowego Zespołu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, iż rola Departamentu nie kończy się jedynie na wypełnianiu funkcji AFCOS. Jego głównym zadaniem jest kontrola wydatków kwalifikowanych w ramach projektów i programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Scentralizowanie funkcji AFCOS oraz zadań związanych z kontrolą środków unijnych pokazuje jak ważna jest ochrona unijnego budżetu oraz pozwoli efektywniej wykorzystać zdobyte dotychczas doświadczenie w zwalczaniu nieprawidłowości oraz przestępstw naruszających interesy finansowe WE.

Marek Mossakowski

ROLA INSTYTUCJI CERTYFIKUJĄCEJ W SYSTEMIE REALIZACJI NSRO 2007-2013

Instytucja Certyfikująca jest jedną z instytucji, obok instytucji zarządzającej i instytucji audytowej, którą ma obowiązek powołać Państwo Członkowskie tworząc system realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Zadaniem Instytucji Certyfikującej jest przesyłanie do Komisji Europejskiej wniosków o płatność i poświadczanie prawidłowości poniesionych wydatków zadeklarowanych w tych wnioskach. Jej funkcje porównać z funkcjami Instytucji Płatniczej w NPR 2004–2006. Podstawową różnicą w zakresie zadań tych instytucji jest rozdzielenie funkcji przekazywania płatności od certyfikacji. Podkreśla to też nowa nazwa instytucji dokonującej poświadczeń wydatków, zamiast „płatnicza”, to „certyfikująca”¹. Należy też wspomnieć, iż system certyfikacji dla 2007–2013 jest także oparty na bazie doświadczeń Instytucji Płatniczej, dla NPR 2004–2006 umiejscowionej w Ministerstwie Finansów.

Biorąc pod uwagę, iż same wytyczne do certyfikacji programów operacyjnych NSRO są dosyć obszerne (ponad 30 stron nie licząc załączników), pominięto szczegółowe wymogi co do wniosku o płatność do Komisji Europejskiej. Celem niniejszego opracowania jest jedynie pokazanie podstawowych zasad, na jakich opiera się proces certyfikacji wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz roli w nim Instytucji Certyfikującej.

> Who is who – czyli polski system realizacji NSRO

Aby umieścić opowieść o procesie certyfikacji w realiach polskiego systemu administracji publicznej, należy wskazać głównych aktorów.

- Instytucja Certyfikująca: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego²
- Instytucje Pośredniczące w Certyfikacji: Urzędy Wojewódzkie
- Instytucja Audytowa: Główny Inspektor Kontroli Skarbowej (Ministerstwo Finansów)
- Instytucje Zarządzające dla krajowych programów operacyjnych: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Instytucje Zarządzające dla RPO: samorządy województw
- Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Pośredniczące II stopnia (IP i IP2): tutaj różnorodność jest bardzo duża, od ministerstw sektorowych (m.in. gospodarki, pracy i polityki społecznej, środo-

wiska), poprzez urzędy pracy, urzędy marszałkowskie, NFOŚiGW po instytucje, które nigdy dotąd nie pełniły funkcji w systemie wdrażania funduszy strukturalnych realizacji, np.: Instytut Nafty i Gazu. IC spełnia swą funkcję dla PO „Kapitał Ludzki”, PO „Innowacyjna Gospodarka”, PO „Infrastruktura i Środowisko”, PO „Polska Wschodnia” oraz 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO). Pełni także funkcje certyfikacyjne dla programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Biorąc pod uwagę umiejscowienie w jednym ministerstwie IZ oraz IC należy zaznaczyć także jeszcze jedną cechę właściwą instytucji certyfikującej oraz audytowej i zarządzającym. Zgodnie z rozporządzeniem 1083/2006 Państwo Członkowskie ma zapewnić „zgodność z zasadą rozdzielenia funkcji pomiędzy (...) podmiotami”. Jednocześnie to samo rozporządzenie dopuszcza wyznaczenie IC, IZ i IA w ramach tego samego podmiotu. Zasadę rozdzielenia funkcji pomiędzy IZ a IC w ramach jednego i tego samego ministerstwa (MRR) zapewniono poprzez umiejscowienie Departamentu Instytucji Certyfikującej w pionie członka kierownictwa MRR, któremu nie podlega jednocześnie inna komórka organizacyjna MRR, któremu nie podlega żaden z departamentów pełniący funkcję IZ.

> Certyfikacja – co to znaczy?

Rozporządzenie 1083/2006³ definiuje Instytucję Certyfikującą jako krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny, wyznaczony przez państwo członkowskie do poświadczania deklaracji wydatków i wniosków o płatność przed ich przesłaniem Komisji.

Rozporządzenie 1083/2006 wskazuje też zadania, które IC powinna wypełniać, tj:

- a) sporządzanie i przedkładanie Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność;
- b) poświadczanie, że deklaracja wydatków jest dokładna, wynika z wiarygodnych systemów księgowych i jest oparta na weryfikowalnej dokumentacji uzupełniającej;
- c) poświadczanie, że zadeklarowane wydatki są zgodne z mającymi zastosowanie zasadami wspólnotowymi i krajowymi oraz że zostały poniesione w związku z operacjami wybranymi do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu i spełniają zasady wspólnotowe i krajowe;
- d) zapewnianie, do celów poświadczania, że IC otrzymała od Instytucji Zarządzającej odpowiednie informacje na temat procedur

¹ „Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013, komentarz”, MRR.

² Podmioty pełniące funkcję instytucji zarządzających i certyfikującej zostały wskazane w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006, Nr.227 poz. 1658 z późn. zm.).

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

- i weryfikacji prowadzonych w związku z wydatkami zawartymi w deklaracjach wydatków;
- e) uwzględnianie do celów poświadczenia, wyników wszystkich audytów przeprowadzanych przez Instytucję Audytową lub na jej odpowiedzialność;
 - f) zapewnianie utrzymywania w formie elektronicznej zapisów księgowych dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji Europejskiej;
 - g) prowadzenie ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskiwania i kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla danej operacji.

Dodatkowe informacje odnośnie obowiązków IC zawiera także rozporządzenie 1828/2006⁴. Dotyczą one przede wszystkim treści i formy dokumentów, które przekazuje IC do KE. Rozporządzenie 1828/2006 zawiera wzory następujących dokumentów przygotowywanych przez IC:

- ☒ deklaracji wydatków i wniosku o płatność;
- ☒ corocznej deklaracji określającej w odniesieniu do każdej osi priorytetowej programu operacyjnego:
 - kwoty wycofane z deklaracji wydatków przedłożonych w poprzednim roku po anulowaniu całości lub części wkładu publicznego dla operacji;
 - kwoty odzyskane, które zostały odliczone od tychże deklaracji wydatków;
 - kwoty podlegające procedurze odzyskiwania na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, ujęte w porządku lat wydania zlecenia windykacji.
- ☒ deklaracji wydatków przygotowanej przez IC w celu częściowego zamknięcia programu operacyjnego.

Szczegółowe wskazówki, co do warunków certyfikacji, zawierają „Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013”⁵ (Wytyczne), zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Należy podkreślić, iż podstawą do certyfikacji są zapisy prawa wspólnotowego i krajowego. Wytyczne zawierają zbiór wskazań oraz formularzy, zaczerpniętych wprost z zapisów aktów prawnych, który ma ułatwić i ujednoczyć zainteresowanym podmiotom proces certyfikacji. Zgodnie z Wytycznymi, powinno zostać spełnionych 27 warunków, aby proces certyfikacji mógł zostać zakończony pozytywnie. Świadczy to o jego kompleksowości.

Co to znaczy iż Instytucja Certyfikująca certyfikuje wniosek o płatność? Oznacza to, iż na podstawie dostępnych jej danych może stwier-

dzić, iż kwoty zamieszczone we wniosku o płatność do Komisji Europejskiej zostały wydane zgodnie z prawem wspólnotowym i krajowym na realizację projektów w ramach NSRO. W systemie realizacji NSRO funkcjonuje ponad 100 instytucji realizujących zadania na różnym szczeblu (instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące, instytucje pośredniczące II stopnia). NSRO to programy o wartości około 85,6 mld euro, w tym 67,3 euro pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Z tego wynika, iż w latach 2007–2015 średniorocznie jest do wydania i certyfikowania ok. 9,5 mld euro⁶. Dlatego sprawdzanie przez IC każdej wydanej złotówki byłoby niezwykle trudnym zadaniem. W związku z tym, w swoich działaniach IC musi się też oprzeć na wynikach pracy innych instytucji a także delegować część swoich zadań. IC deleguje pewne aspekty procesu certyfikacji w ramach 16 (RPO) do 16 Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji (IPC). Natomiast w ramach systemu realizacji NSRO wykorzystuje poniższe procesy, w których udział biorą wszystkie instytucje zaangażowane w realizację programów i projektów NSRO:

- ☒ system poświadczania wniosków o płatność;
- ☒ opiniowanie i realizacja instrukcji wykonawczych;
- ☒ kontrola i audyt innych instytucji i kontrole własne;
- ☒ system informacji o nieprawidłowościach;
- ☒ monitorowanie postępów realizacji programów;
- ☒ prowadzenie rejestru kwot podlegających procedurze kwot odzyskiwanych.

Należy też wspomnieć, iż IC monitoruje wykonywanie zasady n+3/n+2 oraz przekazuje co roku do KE prognozy płatności. Biorąc pod uwagę, że te zadania nie mają bezpośredniego wpływu na sam proces poświadczania wniosków o płatność, w takim samym stopniu jak ww. procesy, to nie zostaną one opisane w niniejszym opracowaniu. Nie zostaną też uwzględnione odrębności dotyczące procesu certyfikacji RPO oraz programów EWT.

Dalszy ciąg opracowania będzie opisywał warunki „wstępne”, które powinny być spełnione, zanim IC przystąpi do certyfikacji oraz procesy, które są wykorzystywane w celu certyfikacji wydatków.

> „Wstępne” warunki certyfikacji

Istnieją jednak pewne warunki, które muszą zostać spełnione „na wstępie”, zanim jeszcze IC przystąpi do certyfikacji pierwszego wniosku o płatność okresową. Przedstawiono je poniżej:

⁴ Rozporządzenie 1828/2006 z dnia 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.

⁵ Niniejsze opracowanie zostało oparte na Wytycznych w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 z dnia 2 lipca 2007 r. i opublikowanych na stronie internetowej MRR.

⁶ Dane finansowe pochodzą z dokumentu „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Narodowa Strategia Spójności”.

1. Programy operacyjne zaakceptowane przez Komisję Europejską.
2. Funkcjonujący system zarządzania i kontroli wypełnia wymogi rozporządzenia 1083/2006.
3. Komisja Europejska zaakceptowała sprawozdanie zawierające wyniki oceny systemów zarządzania i kontroli oraz opinię na temat ich zgodności z rozporządzeniem 1083/2006 na podstawie raportu z audytu zgodności przygotowanego przez Instytucję Audytową.
4. Funkcjonujący system komputerowy dla celów wymiany informacji.
5. W przypadku delegacji zadań w ramach certyfikacji, zawarto porozumienia pomiędzy IC a Instytucjami Pośredniczącymi w Certyfikacji.
6. Dokumentacja procesu wdrażania spełnia następujące wymogi:
 - a. Informacje gromadzone są w informatycznym systemie rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach programu operacyjnego;
 - b. Beneficjenci i inne podmioty uczestniczące w realizacji operacji stosują odrębny system księgowy albo odpowiedni kod księgowy dla wszystkich transakcji związanych z operacją, bez uszczerbku dla krajowych zasad księgowych;
 - c. Wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i audytów, wymagane do zapewnienia właściwej ścieżki audytu, są przechowywane zgodnie z procedurami ustanowionymi przez Instytucję Zarządzającą.
7. Dokumentacja księgowa spełnia wymogi określone przez rozporządzenie 1828/2006.
8. IC przekazała do KE informacje w zakresie swojej organizacji, które dotyczą m.in. opisu zadań, schematu organizacyjnego, procedur weryfikacji wniosków, certyfikacji księgowania.

> Kaskadowy system poświadczania wniosków o płatność

Poświadczenie wniosku o płatność ma zapewnić, iż towary i usługi finansowane ze środków projektów realizowanych w ramach NSRO zostały dostarczone. Dlatego certyfikacja zaczyna się od beneficjenta i jego wniosku o płatność, w którym ten zaświadcza poniesienie wydatków kwalifikowanych. Tryb składania wniosku o płatność beneficjenta i zasady jego weryfikacji są zawarte w *Wytycznych w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń* zaakceptowanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Natomiast sam wzór wniosku o płatność beneficjenta i zasady jego wypełniania znajdują się w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości* zaakceptowanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Wniosek o płatność na poziomie projektu stanowi element sprawozdawczości i zgodnie z *Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości* powinien być przesyłany z informacjami dotyczącymi realizacji projektu w wyznaczonych terminach bez względu na to, czy w danym okresie sprawozdawczym dokonano wydatków.

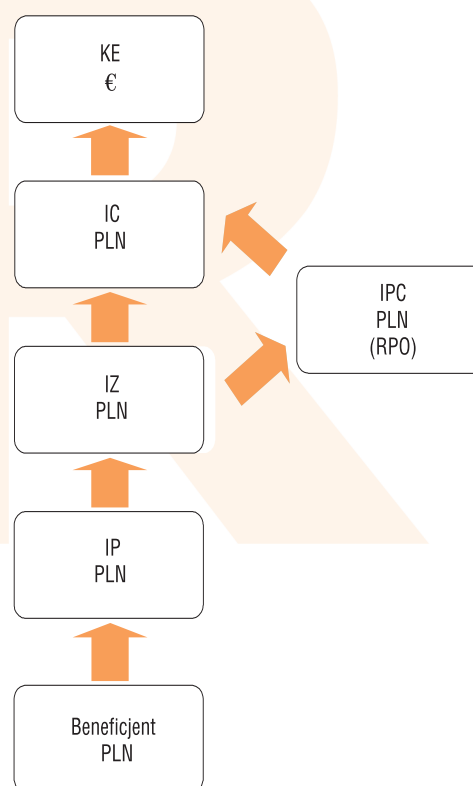
Następnie, w zależności od systemu realizacji programu operacyjnego, taki wniosek trafia do Instytucji Pośredniczącej II stopnia/Instytucji Wdrażającej. Ta instytucja na podstawie wniosków o płatność

od beneficjenta sporządza *zbiorną deklarację wydatków* i przekazuje ją do Instytucji Pośredniczącej. Wzór takiej deklaracji powinno zawierać porozumienie lub umowa zawarta pomiędzy IP a Instytucją Pośredniczącą II stopnia. IP po weryfikacji *zbiorną deklarację wydatków*, sporządza *Poświadczenie i deklarację wydatków* i przekazuje ją do Instytucji Zarządzającej. Instytucja Zarządzająca, na podstawie otrzymanych od Instytucji Pośredniczących poświadczeń, sporządza *Poświadczenie i deklarację wydatków oraz wniosek o płatność okresową od Instytucji Zarządzającej do Instytucji Certyfikującej*. Wzór dokumentu jest załącznikiem do *Wytycznych*. Dopiero po otrzymaniu tego dokumentu IC ma podstawę do przygotowania i przekazania do KE dokumentu *Poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność okresową od Instytucji Certyfikującej do Komisji Europejskiej*. Dokument taki zawiera wydatki dotyczące jednego programu operacyjnego.

W *Wytycznych* opisano możliwość przekazywania bezpośrednio z Instytucji Pośredniczącej do Instytucji Certyfikującej *Poświadczenia i deklaracji wydatków*, w imieniu i na odpowiedzialność IZ. Jednak może to nastąpić dopiero po uzgodnieniu z IC i zapewnieniu przez IZ prawidłowo funkcjonującego systemu.

Poświadczenie i wniosek o płatność przekazywany do IC zawiera, oprócz oświadczenia o poprawności wydatkowanych kwot, także oświadczenie o kwotach wycofanych i odzyskanych oraz o kwotach poddanych procedurze odzyskania. Poniesione i poświadczony wydatki są prezentowane w podziale na osie priorytetowe i w rozbiu na ogólną sumę wydatków kwalifikowanych i wkład publiczny, w tym

Kaskadowy system poświadczania wniosków o płatność



wkład unijny. W związku z powyższym, wnioski o płatność przekazywane przez inne instytucje, tj. IP i IP2 powinny zawierać informacje pozwalające na zebranie adekwatnych danych.

Wnioski o płatność beneficjent przekazuje zgodnie z terminami ustalonymi w umowie o dofinansowanie lub w decyzji. Natomiast w *Wytycznych* wskazano tryb miesięczny jako oczekiwany tryb przekazywania wniosków o płatność z IZ do IC. Niemniej jednak nie powinno to następować rzadziej niż raz na kwartał, gdyż taki okres jest wskazany przez rozporządzenie 1083/2006.

Zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego, wnioski o płatność powinny być przekazywane do KE poprzez system informatyczny.

Patrząc na ten łańcuszek poświadczeń, bardziej zrozumiałe są pozostałe procesy systemu certyfikacji. Aby każde z tych poświadczeń było przygotowane prawidłowo, powinny istnieć odpowiednie wskazówki na poziomie każdej z instytucji. W tym wypadku są to instrukcje wykonawcze (podręczniki procedur). W celu sprawdzenia czy instrukcje wykonawcze nie leżą zapomniane w kurzu na półkach, ale są stosowane, niezbędne są kontrole. Proces monitorowania postępu realizacji projektów oraz prowadzenie rejestru kwot podlegających procedurze odzyskania pozyskuje dla IC dodatkowe źródła danych, na podstawie których można sprawdzić poprawność informacji zawartych w deklaracjach i wnioskach o płatność.

> Instrukcje wykonawcze

W związku z tym, iż jest kaskadowy system poświadczeń, to istnieje też kaskadowy system zatwierdzania i opiniowania instrukcji wykonawczych.

IC akceptuje instrukcje wykonawcze IZ oraz IPC oraz zmiany tych instrukcji. Z kolei IPC opiniuje/zatwierdza instrukcję wykonawczą IZ RPO. Natomiast IZ akceptuje instrukcje wykonawcze Instytucji Pośredniczących, i ewentualnie Instytucji Pośredniczących II stopnia. IC może się zwrócić do IZ o przekazanie zweryfikowanych i zaakceptowanych instrukcji wykonawczych IP i IP2. Istnienie zweryfikowanych i zaakceptowanych instrukcji wykonawczych na wszystkich poziomach jest warunkiem wstępnym rozpoczęcia procesu certyfikacji. W ramach NPR 2004 – 2006 system „kaskadowego” opiniowania podręczników procedur wprowadzony przez Instytucję Płatniczą został uznany przez komitet doradczy Komisji Europejskiej (Komitet ds. Rozwoju i Rekonwersji Regionów) jako przykład dobrych praktyk.

> Kontrola i audyt

System kontrolny też co do zasady powinien być kaskadowy. Jednak ze względu na to, iż IC certyfikuje wszystkie wydatki, a IZ odpowiada za poprawną realizację całego programu operacyjnego, to każda z nich ma możliwość dokonania kontroli u beneficjenta. Ponadto, istnieje wiele instytucji, które mają uprawnienia kontrolne lub audytowe, stąd obraz kto kogo kontroluje nie jest obrazem opartym tylko i wyłącznie na „kaskadzie”. Dlatego poniżej zaproponowano podział

na kontrole własne IC, korzystanie z wyników kontroli przeprowadzonych przez inne instytucje oraz możliwości zlecenia kontroli przez IC. IC korzysta z wyników kontroli innych instytucji, tj.:

- wyników kontroli systemowych IZ;
- wyników kontroli dokonanych przez instytucje do których IZ delegowała swoje uprawnienia do kontroli (przekazywane na wniosek IC);
- wyników wszystkich audytów przeprowadzonych przez IA lub na jej odpowiedzialność, w szczególności dotyczy to:
 - rocznych sprawozdań audytowych przekazywanych do KE, dotyczących wyników audytów za dany rok, wyników audytów przeprowadzonych w celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego;
 - opinii wydanych przez IA na podstawie kontroli i audytów przeprowadzonych na jej odpowiedzialność, sprawdzających skuteczne funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli, w celu uzyskania racjonalnego zapewnienia, że deklaracje wydatków przedstawione Komisji są prawidłowe, oraz aby dawać tym samym racjonalne zapewnienie, że transakcje będące ich podstawą są zgodne z prawem.
- wyników audytów KE;
- wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK w IZ;
- wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK lub inne służby kontrolne do tego uprawnione w instytucjach zaangażowanych w system wdrażania lub u beneficjenta zgromadzone w systemie, który powinna zapewnić IZ.

Należy wspomnieć, iż rozporządzenia wspólnotowe, podobnie jak w poprzednim okresie, nie wymagają wprost od IC przeprowadzania własnych kontroli. Jednak w związku z tym, że dla NPR 2004 – 2006 na podstawie wyników audytów KE wprowadzono obowiązek wykonywania kontroli własnych przez Instytucję Płatniczą, to korzystając z tych doświadczeń wprowadzono kontrole własne IC. Wizyty sprawdzające są przeprowadzane w IZ, innych instytucjach w systemie wdrażania, w IPC lub u beneficjenta. Wizyty sprawdzające mogą mieć charakter systemowy lub mogą dotyczyć kontroli wydatków przedstawionych w deklaracji wydatków. Mogą być planowe lub doraźne. Wizyty doraźne dotyczą sytuacji, gdy pojawi się informacja o wystąpieniu lub podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości, która może mieć na nieprawidłowość realizacji programu. Wizyty planowe są przeprowadzane na podstawie rocznego planu kontroli.

> System informowania o nieprawidłowościach

W ramach systemu informowania o nieprawidłowościach IC otrzymuje raporty i zestawienia nieprawidłowości wykrytych w programie operacyjnym. Informacje o nieprawidłowościach mogą też pochodzić z wyników kontroli przeprowadzonych przez inne instytucje lub samą IC. W przypadku gdy kwota nieprawidłowości nie została odjęta od deklaracji wydatków i wniosku o płatność okresową na wcześniejszym etapie certyfikacji, IC wnioskuje do IZ o pomniejszenie kwoty w kolejnym wniosku o płatność.

> Rejestr kwot podlegających procedurze odzyskiwania oraz kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla operacji

Taki zbiorczy rejestr jest prowadzony przez IC dla programu operacyjnego, na podstawie danych otrzymywanych od IZ. Potrącenia z deklaracji wydatków kwot odzyskanych wraz z odsetkami karnymi dokonują, co do zasady, instytucje, które odpowiadają za płatności do beneficjentów. Natomiast jeżeli takie pomniejszenie nie miało miejsca, to powinna go dokonać każda instytucja, która przygotowuje wnioski o płatność i taki brak stwierdziła. Ostatnia w łańcuchu jest IC, która w takim przypadku zwraca się do IZ o dokonanie pomniejszenia deklaracji wydatków.

Rejestr jest wykorzystywany przez IC jako podstawa do przygotowania dla Komisji Europejskiej corocznego zestawienia kwot wycofanych, odzyskanych oraz pozostałych do odzyskania zestawionych według roku rozpoczęcia procedury odzyskiwania. Wzór takiego rejestru zawiera załącznik do rozporządzenia 1828/2006.

> Monitorowanie

Wniosek o płatność beneficjenta został uznany za element sprawozdawczości. Natomiast IC otrzymuje sprawozdania okresowe, roczne i końcowe na poziomie programu operacyjnego, zatwierdzone przez Komitet Monitorujący. Ponadto, przedstawiciel IC uczestniczy w pracach Komitetu Monitorującego dla każdego z programów.

> Wstrzymanie certyfikacji – czyli „rozwiązanie ostateczne”

Sytuacja taka, może też zaistnieć w praktyce, a nie tylko w teorii. Szczegółowe warunki wstrzymania certyfikacji oraz procedury zawieszenia i odwieszenia płatności zostały opisane w *Wytocznych*. Wstrzymanie certyfikacji następuje w wyniku rażącego niewypelnienia przez IZ lub inną instytucję obowiązków lub w przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości. Jako przykład zdarzenia, które powinno wywołać wstrzymanie certyfikacji przez członka kierownictwa MRR nadzorującego IC, wskazano rażące zaniedbanie lub naruszenie systemu zarządzania i kontroli lub rażącego naruszenia warunków certyfikacji takich jak: nierozliczanie kwot nieprawidłowo wydatkowanych, nieprzeprowadzanie kontroli systemowych lub kontroli projektów.

> Podsumowanie

Z powyższego opisu wynika, iż certyfikacja wydatków jest procesem kompleksowym. Na jej wynik ma wpływ funkcjonowanie wszystkich instytucji w systemie realizacji NSRO. Od ich pracy i profesjonalizmu zależy jakość informacji, które są dostarczane do Instytucji Certyfikującej, co wpływa na wynik jej pracy. Z powyższego opracowania wynika, że certyfikacja to nie tylko liczenie słupków ale i codzienna praca wielu instytucji w systemie realizacji NSRO.

Katarzyna Hebda



DLACZEGO EWALUACJA?

Ewaluacja pochodzi od łacińskiego słowa *e-valui*, co oznacza siłę, wzmocnienie, posiadanie wartości, posiadanie znaczenia, dążenie do osiągnięcia czegoś. Określenie wartości i znaczenia, to motyw pojawiający się w większości definicji ewaluacji. Początkowo ewaluacja związana była prawie wyłącznie z sektorem edukacji. Zdefiniował ją również jeden z pierwszych i polskich naukowców, zajmujący się ewaluacją w edukacji, prof. Leszek Korporowicz¹. Jednak wraz ze wzrostem zainteresowania polityką regionalną oraz programami realizowanymi przez Unię Europejską ewaluacją coraz bardziej interesują się socjologowie, ekonomiści, regionaliści i politolodzy. Zapisany w unijnych i krajowych regulacjach obowiązek przeprowadzania ewaluacji jest świetnym uzupełnieniem audytu i kontroli. Obowiązek ten wynika z wieloletnich doświadczeń organizacji z całego świata, zajmujących się realizacją programów społeczno-gospodarczych.

> Co to jest ewaluacja?

Warto sięgnąć do definicji ewaluacji, stworzonych przez instytucje, mające tak ogromne doświadczenie w zakresie oceny projektów społeczno-gospodarczych, jak np.: Bank Światowy i OECD. W opracowanym przez BS² w 2002 roku raporcie na temat rozwoju zdolności ewaluacyjnych znalazła się interesująca definicja ewaluacji²: *Proces określania wartości lub znaczenia działania, polityki lub programu rozwojowego (...) aby określić odpowiedność (ang. relevance) celów, skuteczność (ang. efficacy) planu i wdrożenia, efektywności (ang. efficiency) lub wykorzystanie środków jak również trwałość (ang. sustainability) osiągniętych rezultatów. Ewaluacja powinna pozwolić na włączenie uzyskanych doświadczeń w proces decyzyjny, zarówno partnera (odbiorcy pomocy) jak i przyznającego pomoc.*

Ważnym elementem, który znalazł się w definicji Banku Światowego jest podkreślenie roli odbiorcy badań ewaluacyjnych. Definicja Banku Światowego wskazuje na dwie strony, które powinny korzystać z doświadczeń wynikających z ewaluacji – przyznających pomoc oraz

ją otrzymujących. Bank Światowy nie porzeka jednak na wskazaniu adresatów ewaluacji, ale również wskazuje na konieczność włączenia doświadczeń ewaluacyjnych w proces decyzyjny. Tego rodzaju zdefiniowanie ewaluacji oznacza w praktyce silne zaakcentowanie przez Bank Światowy użytkowego charakteru ewaluacji, która ma być nie tylko przeprowadzana w odpowiednim czasie i w odpowiedni sposób, ale również wykorzystywana przy podejmowaniu decyzji. W definicji Banku Światowego warto również zwrócić uwagę na czytelne przedstawienie podstawowych kryteriów ewaluacyjnych, tj. odpowiedności, skuteczności, efektywności i trwałości.

Również w definicji ewaluacji, którą opracowali polscy regionaliści na potrzeby instytucji zajmujących się obsługą środków pomocowych UE, kryteria ewaluacyjne zostały silnie zaakcentowane³: *Ewaluacja to okresowa ocena efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów.*

Taki sposób zdefiniowania ewaluacji jest bez wątpienia jasny, czytelny i wystarczający dla kogoś, kto chce uzyskać ogólne pojęcie o tym, czym jest ewaluacja. Osoby, pragnące jednak uzyskać bardziej szczegółową wiedzę na ten temat, mogą skorzystać z bardzo ciekawej definicji opracowanej przez ekspertów OECD⁴: *Ocena, na tyle systematyczna i obiektywna na ile to możliwe, trwającego lub zakończonego projektu, programu, lub polityki w zakresie zaplanowania, wdrożenia oraz rezultatów. Jej celem jest określenie odpowiedności i skuteczności realizacji celów, efektywności rozwojowej, wpływu i trwałości. Ewaluacja powinna dostarczać informacji wiarygodnych i użytecznych, pozwalających na włączenie uzyskanych doświadczeń w proces decyzyjny zarówno odbiorcy pomocy jak i przyznającego pomoc.*

Do definicji tej odwoływano się później w wielu publikacjach poświęconych problematyce ewaluacji oraz zarządzania projektami UE⁵. A potwierdzeniem kompletności tej definicji było jej powtórzenie w opracowanym na potrzeby OECD trzyjęzycznym (angielski, francuski, hiszpański) *Słowniku podstawowych pojęć z zakresu ewaluacji i zarządzania opartego na rezultatach*⁶. Słownik ten został przygotowany przez grupę międzynarodowych ekspertów z zakresu ewaluacji programów rozwojowych, spotykających się w ramach Grupy Roboczej ds. Ewaluacji Pomocy przy Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD.

¹ Ewaluacja w edukacji, Leszek Korporowicz (red.), Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.

² 2002 Annual Report on Evaluation Capacity Development, The World Bank 2002.

³ Angielsko – polski słownik terminologiczny programów rozwoju regionalnego, praca zbiorowa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002 r.

⁴ OECD / DAC, 1998: Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance.

⁵ Patrz: Project Cycle Management Handbook, European Commission 2002 oraz International Program for Development Evaluation Training, The World Bank Group, Carleton University, IOB/Ministry of Foreign Affairs, Netherlands.

⁶ Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD 2002.

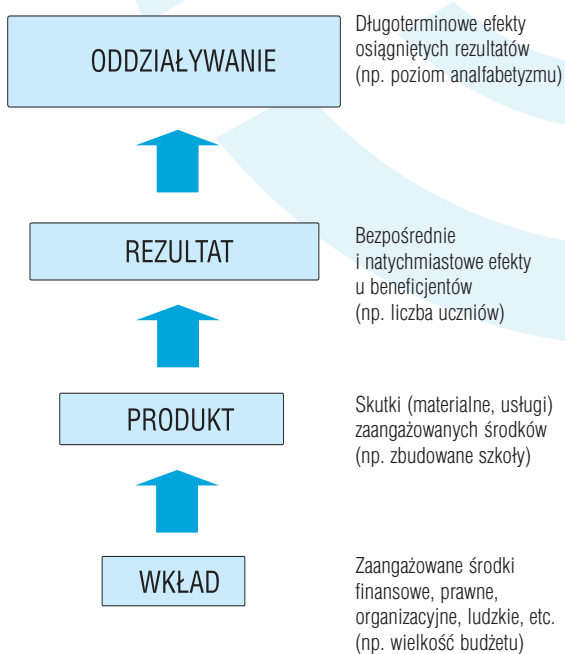
Oczywiście, wśród definicji ewaluacji nie może też zabraknąć tej, która znajduje się w wydanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wytycznych w zakresie ewaluacji. *Ewaluacja jest definiowana jako osąd (ocena) wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii.*

> Ewaluacja, kontrola, audyt i monitoring – czy są jakieś różnice?

Dla osób, niezajmujących się na co dzień kontrolą, audytem czy też ewaluacją projektów, odpowiedź na zawarte w tytule tego podrozdziału pytanie może wydawać się prosta – większej różnicy między tymi pojęciami nie ma! W każdym z tych przypadków przecież chodzi o to, żeby sprawdzić czy projekt jest dobrze realizowany. A ewentualne różnice między np. audytem i ewaluacją sprowadzają się do technicznych zawiłości. Wbrew pozorom można wskazać na wiele bardzo poważnych różnic między dokonywaną przez ewaluatorów, kontrolerów czy też audytorów oceną projektów i programów.

> Różnica dotycząca przedmiotu badań na poziomie celów

Dla tych wszystkich, którzy mieli chociaż minimalny kontakt z projektami unijnymi jasne jest, że istnieje kilka poziomów celów: cel na poziomie *Oddziaływania*, cel na poziomie *Rezultatów*, cel na poziomie *Produktów* i cel na poziomie *Wkładu*. Różnice między tymi celami ilustruje poniższy rysunek:



Osoba, dokonująca kontroli projektu interesować się będzie przede wszystkim *Wkładem* i *Produktem*. Dla kontrolera ważne będzie to na co wydano zapisane w budżecie środki. Znaczną część czasu kontrolera zajmie więc weryfikacja tego, czy poszczególne elementy zakresu finansowo-rzeczowego projektu zostały właściwie zrealizowane. Kontroler sprawdzi czy poniesione podczas projektu wydatki spełniają kryterium kwalifikowalności a także to, czy wysokość i rodzaj tych wydatków odpowiada temu, co wynika z wniosku o dofinansowanie oraz umowy. Kontrolera nie będą interesowały długookresowe efekty osiągniętych rezultatów – *Oddziaływanie* czy też efekty projektu u beneficjentów – *Rezultaty*. Natomiast te właśnie rzeczy interesować będą ewaluatora. W wyniku ewaluacji ex post udzielić będzie on chciał odpowiedzi na to, czy realizacja projektu przyczyniła się do rozwiązania problemów osób (lub np. regionu) nim objętych. Ewaluator zainteresuje się również budżetem (*Wkład*) projektu ale w zupełnie innym zakresie niż kontroler. Zamiast weryfikować np. legalność wydatków, ewaluator posłuży się informacjami o budżecie, aby ocenić efektywność projektu (porównanie nakładów do uzyskanych rezultatów). Raport z ewaluacji może na przykład udzielać odpowiedzi na pytanie, dlaczego w dwóch identycznych projektach szkoleniowych, przy tej samej wielkości zaangażowanych środków, przescholono inną liczbę osób.

> Narzędzia badawcze

Przeciętny projektodawca pytany o to, jakimi narzędziami badawczymi posługuje się kontroler, wymieni najprawdopodobniej wywiad (rozmowę), analizę dokumentacji, obserwację czy też oględziny. Bardziej złośliwy projektodawca może dołożyć do tej listy narzędzi kontrolnych jeszcze lampkę z mocną żarówką i termos z kawą. W każdym bądź razie liczba narzędzi badawczych, wykorzystywanych w kontroli nie jest zbyt duża. Wynika to między innymi z tego, że kontroler podczas swej pracy musi zebrać obiektywne informacje, potwierdzone rzetelnym materiałem dowodowym. Dowody zebrane przez kontrolera muszą być na tyle solidne i obiektywne, aby później wytrzymać ewentualną krytykę osób oskarżonych o popełnienie nieprawidłowości. Z kolei ewaluator ma dużo więcej swobody przy wyborze narzędzi badawczych. W raporcie ewaluacyjnym może powoływać się na wyniki sondaży, badania fokusowe, modele makroekonomiczne, benchmarking, analizę kosztów i korzyści, etc. Skoro nikt nie wymaga od ewaluatora zgromadzenia dowodów, które byłyby wykorzystywane podczas ewentualnej rozprawy sądowej, to ewaluacja daje dużo większe możliwości wyboru narzędzi badawczych.

> Wpływ zarządzającego na kształt i zakres badania

Różnica między ewaluacją a kontrolą, czy też audytem polega również na zupełnie innej roli, którą podczas badania pełni osoba zarządzająca projektem lub programem. Zakres ewaluacji określają pytania ewaluacyjne, które formułują osoby zlecające badanie. Zarządzający projektem mogą wejść w skład zespołu przygotowującego pytania ewaluacyjne. Dzieje się tak, zwłaszcza podczas ewaluacji *ex ante*.



Wtedy właśnie, jeszcze przed startem projektu, osoby mające nim zarządzać chcą upewnić się, że został on właściwie przygotowany. Natomiast kontrolerzy czy też audytorzy raczej nie oczekują od osoby zarządzającej projektem pytań, określających zakres badania. Wręcz przeciwnie, to właśnie osoby przeprowadzające kontrolę lub audyt przedstawiają pytania, na które oczekują odpowiedzi. Trudno sobie zresztą wyobrazić sytuację gdy po rozpoczęciu kontroli, kontroler zadaje kierownikowi projektu następujące pytanie: *Co by Pan(i) chciał żebyśmy skontrolowali w projekcie?*

> Termin prowadzenia badania

W regulacjach wspólnotowych a także w krajowych wytycznych dotyczących ewaluacji programów operacyjnych, wspomina się o ewaluacji prowadzonej przed (ewaluacja ex ante) w połowie (ewaluacja mid-term), w trakcie (ewaluacja bieżąca) oraz po zakończeniu (ewaluacja ex post) realizacji programu. Oczywiście, każdy z tych rodzajów ewaluacji skupia uwagę na różnych rzeczach. Na przykład ewaluacja ex ante weryfikuje m.in. odpowiedniość celów programu a ewaluacja ex post sprawdza oddziaływanie programu. W przypadku kontroli programów czy też projektów, trudno mówić o kontroli ex ante. Kontrolerzy rozpoczynają swoją pracę już po starcie projektu. Wtedy dopiero można sprawdzić prawidłowość poniesionych wydatków. O ile w przypadku kontroli trudno mówić o badaniu ex ante, to kontrola ex post – po zakończeniu projektu/programu jest bardzo często stosowana. Biorąc pod uwagę obowiązek utrzymania przedmiotu umowy, również po zakończeniu projektu, Komisja Europejska wręcz zachęca do przeprowadzania tego typu weryfikacji.

Termin przeprowadzenia oceny jest jednym z tych kryteriów, gdzie dostrzec można różnice między audytem i kontrolą. W przypadku audytu bowiem można mówić o badaniu przeprowadzonym przed startem programu. Takim swoistym audytem ex ante będzie na przykład audyt akredytacyjny, który obowiązkowo muszą przejść agencje płatnicze dla funduszy rolniczych (ARiMR, ARR). Poza tym, audyt może być oczywiście realizowany po zakończeniu projektu/programu oraz w każdym momencie jego trwania (choć w starym okresie programowania audyt projektów przeprowadzano z reguły po wydatkowaniu połowy środków).

> Kto może ewaluować?

Ewaluatorzy, w przeciwieństwie do audytorów, nie muszą potwierdzać swoich kompetencji certyfikatami i zdanymi egzaminami. Zgodnie z obowiązującymi w starym okresie programowania wytycznymi, osoby przeprowadzające audyt projektu musiały udokumentować swoją wiedzę audytową (np. certyfikat CIA) lub wiedzę z zakresu rewizji finansowej (biegły rewident). Również w stosunku do audytorów wewnętrznych, pracujących w jednostkach sektora finansów publicznych, określone zostały szczegółowe kryteria kwalifikacyjne. Natomiast w przypadku ewaluatorów sytuacja jest zupełnie inna. Osoba, która dokonuje ewaluacji programu lub projektu, nie musi przed-

stawiać certyfikatów, zaświadczeń zdanych egzaminach, etc. O tym, czy dana osoba ma odpowiednie kompetencje do przeprowadzenia ewaluacji, decydować muszą ci, którzy zlecają przeprowadzenie ewaluacji. Oczywiście, pewnym wyznacznikiem kwalifikacji ewaluatora może być jego doświadczenie. Wykonanie badań ewaluacyjnych w przeszłości może być potwierdzeniem kompetencji ewaluatora. Jednak może zdarzyć się, że ważnym członkiem zespołu ewaluacyjnego będzie ktoś bez żadnego doświadczenia ewaluacyjnego. Natomiast o jego znaczeniu dla badania ewaluacyjnego decydować może na przykład specjalistyczna wiedza z zakresu ochrony środowiska, medycyny czy też budownictwa. Poza doświadczeniem, dobry ewaluator powinien dysponować również wiedzą z zakresu metodologii badawczej. Biorąc pod uwagę stan rozwoju polskiej ewaluacji, trudno oczekiwać, aby badania ewaluacyjne wykonywały tylko osoby o specjalistycznym, kierunkowym wykształceniu w tym zakresie. Dlatego wśród ewaluatorów znajdują się osoby o różnym wykształceniu – socjologowie, ekonomiści, antropologowie kultury, etc. – o ile tylko dysponują odpowiednią wiedzą z zakresu metodologii nauk społecznych.

Innym ważnym problemem, dotyczącym tego, kto ma przeprowadzać ewaluację, jest to, czy ewaluatorem musi być koniecznie ekspert zewnętrzny czy również osoba pracująca na co dzień w organizacji objętej ewaluacją. Wytyczne MRR, dotyczące ewaluacji, stawiają sprawę jasno: *W celu zachowania obiektywności wyników i niezależności pracy ewaluatora, ewaluacje powinny być wykonywane głównie przez podmioty zewnętrzne (ewaluatorów zewnętrznych) funkcjonalnie niezależne od Instytucji Certyfikującej oraz Instytucji Audytowej.* To nie oznacza oczywiście, że ewaluacja nie może być przeprowadzona przez ewaluatorów wewnętrznych (zatrudnionych w danej organizacji). Zgodnie z Wytycznymi MRR *ewaluacje wewnętrzne powinny mieć charakter uzupełniający w stosunku do ewaluacji zewnętrznych, stanowiących główny instrument ewaluacji programów operacyjnych.* Za tym, aby ewaluację przeprowadzali jednak głównie ewaluatorzy zewnętrzni, przemawia kilka ważnych argumentów:

- a) *niezależność* – ewaluator zewnętrzny, jako osoba niezatrudniona na stałe w danej organizacji / instytucji, nie musi obawiać się ewentualnych, negatywnych konsekwencji niezadowolonego kierownictwa. Ewaluator wewnętrzny natomiast, pozostając w formalnej zależności wobec ocenianej organizacji, może obawiać się, że wynik badania może mieć wpływ na jego sytuację zawodową
- b) *specjalistyczna wiedza* – kompletując zespół ewaluatorów zewnętrznych zespół/osoba zlecający ewaluację może spowodować, że wśród ewaluatorów znajdują się osoby posiadające taką wiedzę, jakiej nie mają pracownicy zatrudnieni w organizacji (np. psychologowie społeczni, lekarze, etc.). Prowadząc natomiast, ewaluację siłami własnymi danej organizacji, zasób dostępnej wiedzy ograniczony jest kwalifikacjami osób zatrudnionych w firmie
- c) *doświadczenie z innych ewaluacji* – ewaluator zewnętrzny, oprócz znajomości metodologii ewaluacyjnej i specjalistycznej wiedzy, ma do zaoferowania jeszcze coś szalenie istotnego – niezwykle cenne doświadczenie zdobyte podczas prowadzenia ewaluacji innych programów/projektów. Ewaluatorzy wewnętrzni natomiast dysponują na ogół tylko wiedzą, związaną z działalnością zatrudniają-



cej ich organizacji. Ten brak szerszej perspektywy może mieć wpływ na wynik i jakość ewaluacji.

Oczywiście, istnieje też lista argumentów, przemawiających za prowadzeniem ewaluacji przez ewaluatorów wewnętrznych. Do argumentów tych można zaliczyć dobrą znajomość ocenianej instytucji, lepszy dostęp do informacji / osób (pracownik wie, gdzie szukać danych informacji) oraz mniejsze koszty przeprowadzania ewaluacji własnymi siłami. Pomimo tych argumentów, przyznać należy rację MRR zalecającemu prowadzenie ewaluacji przez ekspertów zewnętrznych.

Specjalną kategorią ewaluacji jest tzw. autoewaluacja. Jak już sama nazwa wskazuje autoewaluacja jest oceną dokonywaną przez tych, którzy realizują dany projekt/program. Zespół projektowy ocenia więc sam siebie. Oczywiście, ten rodzaj ewaluacji nigdy nie zastąpi obiektywnej i niezależnej oceny ewaluatorów zewnętrznych, jednak nawet pomimo swoich ograniczeń może przyczynić się do poprawy podejmowanych działań.

Podsumowaniem, przedstawionych powyżej tych podstawowych informacji na temat ewaluacji, niech będzie stwierdzenie – wydawanie środków publicznych powinno być nie tylko zgodne z przepisami i procedurami (kontrola i audyt) ale przede wszystkim mądre. Mądrość ta oznacza, że pomoc rozwojowa powinna być skuteczna, efek-

tywna i trwała. Kilkadziesiąt lat doświadczeń najbardziej rozwiniętych krajów świata (zwłaszcza USA) wskazuje, że ewaluacja może być bardzo pomocnym narzędziem w mądrym wydawaniu środków publicznych (nie tylko współfinansowanych przez UE). Skorzystajmy z tych doświadczeń.

Informację, zawartą w tym artykule, to oczywiście tylko wprowadzenie do bardzo szerokiego i coraz bardziej popularnego tematu, jakim jest ewaluacja. O ile jeszcze kilka lat temu praktycznie nie było żadnych polskich opracowań na ten temat, to dzisiaj sytuacja wygląda już zupełnie inaczej. Dużą w tym zasługą Krajowej Jednostki Oceny / KJO/ – komórki organizacyjnej w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – która poprzez organizację konferencji i publikację opracowań na temat ewaluacji, znacząco przyczyniła się do upowszechniania wiedzy na temat ewaluacji. Choć w dalszym ciągu dorobek polskiej ewaluacji, w porównaniu do dorobku starych krajów członkowskich (nie wspominając już o USA czy Kanadzie), jest niewielki, to osoby pragnące dowiedzieć się więcej na ten temat mają taką możliwość. Bez wątplenia, pierwszym miejscem, które należy w tym celu odwiedzić jest strona **www.fundusze-strukturalne.gov.pl** (**zakładka: Ewaluacja**). Na tej właśnie stronie znaleźć można m.in. materiały opracowane przez wspomnianą wcześniej KJO.

Piotr Jaworski

USTAWA O ZASADACH PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU, JAKO INSTRUMENT STRATEGICZNEGO PODEJŚCIA DO SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ, GOSPODARCZEJ ORAZ TERYTORIALNEJ

Uczestnictwo Polski w strukturach Unii Europejskiej stworzyło niepowtarzalną szansę na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. Przewidziane dla Polski w perspektywie budżetowej 2007–2013 środki finansowe na realizację wspólnotowej polityki spójności społeczno-gospodarczej¹, powinny umożliwić wzmocnienie konkurencyjności gospodarki naszego kraju w erze globalizacji. Warto zaznaczyć, iż skuteczność realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu UE zależy przede wszystkim od wysiłków państwa członkowskiego, a w szczególności od struktur instytucjonalnych, odpowiedzialnych za wdrażanie polityki spójności. Reforma systemu wdrażania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w latach 2007–2013 oraz przyznanie Polsce 67,5 mld euro na realizację celów wspólnotowej polityki spójności w najbliższych 7 latach, spowodowało konieczność stworzenia krajowych narzędzi dla prawidłowego oraz efektywnego wydatkowania środków unijnych. Wydaje się, iż skuteczność realizacji polityki rozwoju regionalnego, w każdym z państw członkowskich, można rozważać na dwóch płaszczyznach: zastosowanych narzędzi oraz krajowych przepisów prawnych, które kształtują elementarne zasady wdrażania środków unijnych. W przypadku Polski powyższe elementy zostały określone w jednym dokumencie – uchwalonej przez Sejm w dniu 6 grudnia 2006 r. Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która zgodnie z podejściem Unii Europejskiej, wprowadza strategiczne znaczenie dla realizacji założeń polityki spójności społecznej, gospodarczej oraz terytorialnej.

> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – instytucja odpowiedzialna za koordynację polityki spójności

W październiku 2005 r. wydatkowanie środków unijnych przeznaczonych dla Polski na realizację polityki regionalnej było bardzo niskie (płatności na rzecz beneficjentów wynosiły zaledwie 4,3 proc. środków zagwarantowanych w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006), co w konsekwencji groziło utratą funduszy strukturalnych w 2006 r. Ponadto, pod koniec 2005 r. rozpoczął się ostatni etap negocjacji

państw członkowskich z instytucjami Unii Europejskiej w sprawie kształtu systemu realizacji polityki spójności w latach 2007–2013. Warto także podkreślić, iż polityka regionalna była często prowadzona w sposób niezharmonizowany, przez różne instytucje publiczne odpowiedzialne za poszczególne sfery działań strukturalnych.

W tej sytuacji została podjęta decyzja o stworzeniu silnego ośrodka koordynującego realizację polityki regionalnej rządu, którego jednym z głównych celów stanie się absorpcja środków przyznanych Polsce w ramach budżetu Unii Europejskiej. W dniu 31 października 2005 r., na mocy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów², skład rządu został rozszerzony o ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Tego samego dnia zostało utworzone Ministerstwo Rozwoju Regionalnego³, powołane do koordynacji polityki regionalnej oraz przygotowania Polski do wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE, w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013. Podstawowym celem, postawionym przed Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, było przygotowanie i wdrożenie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz skuteczne zarządzanie środkami pomocowymi Unii Europejskiej. W pierwszym etapie działalności, zadania Ministerstwa miały polegać na uproszczeniu wdrażania funduszy unijnych w okresie programowania 2004–2006, poprzez stworzenie systemu gwarantującego właściwą oraz terminową realizację programów finansowanych budżetu UE. W wyniku przeprowadzonej analizy głównych problemów w wydatkowaniu funduszy strukturalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministerstwem Finansów opracowało *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006*. Przyjęty w dniu 5 grudnia 2005 r. dokument stał się pierwszym impulsem do przyspieszenia realizacji programów operacyjnych oraz projektów współfinansowanych ze środków UE. Jednym z istotnych elementów działań, mających na celu skuteczną koordynację, było przeniesienie do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wszystkich instytucji zarządzających programami operacyjnymi. Wyjątek stanowiły jedynie instytucje odpowiedzialne za zarządzanie środkami, przeznaczonymi na wsparcie restrukturyzacji rolnictwa oraz rybołówstwa. Dzięki stworzeniu jednego ośrodka, zarządzającego środkami wspólnotowymi, udało się wprowadzić szereg ułatwień w procesie aplikowania oraz rozliczania funduszy unijnych.

Zgodnie z celami postawionymi przed Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, kolejnym etapem jego działalności miało stać się opracowanie systemu zarządzania środkami przeznaczonymi dla Polski w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013 i w konsekwencji nadzór nad wydatkowaniem środków Wspólnot Europejskich, przezna-

¹ często nazywaną zamiennie polityką regionalną lub strukturalną

² Dz. U. nr 220, poz. 1893

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31.10.2005 (Dz. U. nr 220, poz. 1882).

czonych na politykę strukturalną. Niezwłocznie po utworzeniu Ministerstwa, podjęto prace nad opracowaniem programów realizowanych ze środków unijnych w latach 2007–2013. Efektem tych działań było przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r. dokumentu pt. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, który definiuje system zarządzania i kontroli środków, przeznaczonych na realizację polityki spójności w latach 2007–2013 oraz stanowi podstawę do opracowania poszczególnych programów operacyjnych.

Działania Ministerstwa, mające na celu koordynację oraz nadzór nad prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego, skupiły się przede wszystkim na określeniu przepisów prawnych, które w sposób efektywny pozwolą Polsce najkorzystniej spożytkować fundusze unijne, przeznaczone na realizację polityki spójności. Ponadto, projektowane ramy prawne miały stanowić podstawę do prowadzenia polityki rozwoju z wykorzystaniem wszystkich instrumentów, zarówno współfinansowanych z funduszy UE jak i środków budżetu państwa.

> Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Już w pierwszych dniach funkcjonowania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, rozpoczęto intensywne prace nad przygotowaniem przepisów prawnych, umożliwiających wdrażanie środków unijnych w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013. Jednak projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która miała stworzyć ramy prawne dla wydatkowania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, został skierowany do Sejmu dopiero we wrześniu 2006 r. Wynikało to z faktu, iż wysiłki Ministerstwa Rozwoju Regionalnego były nakierowane, w pierwszych miesiącach funkcjonowania, na działania upraszczające system wydatkowania unijnych funduszy w Polsce oraz prowadzenie negocjacji w sprawie perspektywy budżetowej 2007–2013. Faktem jest, iż dopiero w lipcu 2006 r. państwa członkowskie oraz instytucje Unii Europejskiej uzgodniły wspólnotowe przepisy prawne, regulujące system wdrażania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. W dniu 6 grudnia 2006 r. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju została uchwalona przez Sejm⁴. Głównymi celami jakie przyświecały Ministrowi Rozwoju Regionalnego, przy projektowaniu przepisów ustawy, było⁵:

- wprowadzenie mechanizmów koordynujących sposób prowadzenia polityki strukturalnej (rozwoju)
- określenie podmiotów prowadzących politykę strukturalną i tryb współpracy między nimi
- zdefiniowanie spójnych zasad prowadzenia polityki rozwoju
- zdefiniowanie podstawowych dokumentów, służących prowadzeniu polityki strukturalnej

Przepisy ustawy zostały podzielone na część ogólną oraz szczegółową. Postanowienia ogólne prezentują definicję polityki rozwoju oraz charakteryzują najważniejsze obszary jej działania. Natomiast część szczegółowa ustawy reguluje zasady związane z opracowaniem oraz wdrożeniem instrumentów polityki regionalnej, w tym strategii rozwoju i programów operacyjnych.

Zgodnie z art. 2 ustawy, pod pojęciem polityki rozwoju należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań, których celem jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej. Ponadto definicja przedstawia także zakres działań podejmowanych w ramach prowadzenia polityki rozwoju, do których należą m.in.:

- tworzenie i modernizacja infrastruktury społecznej i technicznej (np. drogowej, kolejowej, energetycznej, czy też informatycznej)
- stymulowanie rozwoju miast i obszarów wiejskich
- powstawanie nowych miejsc pracy
- wspieranie przedsiębiorczości
- podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych obywateli
- ochrona zdrowia, ochrona środowiska, rozwój nauki, kultury
- zwiększenie innowacyjności gospodarki

Oczywiście są to tylko wybrane elementy zakresu przedmiotowego polityki rozwoju, które powinny dotyczyć nie tylko działań o charakterze krajowym, ale także regionalnym oraz lokalnym.

Należy zaznaczyć, iż niektóre przepisy ustawy nie są stosowane w odniesieniu do programów finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego⁶. Z uwagi na specyfikę w/w instrumentów, programy współfinansowane ze środków tych funduszy będą realizowane na podstawie odrębnych przepisów szczegółowych.

Ustawa określa następujące instytucje odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju:

- Rada Ministrów, której zakres zadań odnosi się do całego kraju
- samorzady województw, które odpowiadają za działania na terenie regionu
- samorzady powiatów i gmin, które dbają o rozwój na poziomie lokalnym

Pozostałe postanowienia części ogólnej, opisują definicje użyte w ustawie oraz sposób konsultacji dokumentów określających prowadzenie polityki rozwoju z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi oraz gospodarczymi.

⁴ Dz. U. nr 227 poz. 1658

⁵ patrz uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, druk sejmowy nr 963

⁶ por. art. 1 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

> Strategie rozwoju

Jednym z głównych celów zakładanych w trakcie prac, nad projektem ustawy, było wprowadzenie strategicznego podejścia w prowadzeniu przez poszczególne podmioty polityki rozwoju. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w art. 4 ustawy, która definiuje kluczowy element systemu realizacji polityki rozwoju, jakim jest strategia rozwoju. Warto podkreślić, iż ustawa precyzuje także narzędzia realizacji polityki rozwoju, do których należą: programy operacyjne, strategia rozwoju kraju, strategie sektorowe oraz plany wykonawcze.

Podstawowym dokumentem określającym kierunki, cele oraz ramy wdrażania polityki rozwoju Polski jest strategia rozwoju kraju (SRK). Projekt strategii jest przygotowywany przez Ministra Rozwoju Regionalnego i zatwierdzany przez Radę Ministrów. Strategia rozwoju kraju jest dokumentem opisującym długookresowe działania, obejmujące okres co najmniej 7 lat. Warto podkreślić, iż zgodnie z przepisami ustawy, strategia powinna być aktualizowana co cztery lata. Wprowadzenie w ustawie takiego zapisu, umożliwi dostosowanie działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski.

Ustawa przewiduje także opracowanie strategii sektorowych, które w sposób planowy definiują cele i kierunki działań w poszczególnych sektorach rozwoju kraju, do których można zaliczyć m.in.: politykę energetyczną, transportową bądź ochrony środowiska. Warto podkreślić, iż przepisy każdej strategii sektorowej muszą być zgodne ze strategią rozwoju kraju. Tryb przyjmowania dokumentów sektorowych jest określony w następujący sposób: projekt strategii sektorowej przygotowywany jest przez ministra właściwego, a następnie po zaopiniowaniu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, przyjmowany jest przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Ciekawym elementem procedury przyjmowania strategii sektorowych jest konieczność uzyskania pozytywnej opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, w zakresie spójności z postanowieniami strategii rozwoju kraju. W przypadku negatywnej opinii, o zgodności strategii sektorowej ze strategią rozwoju kraju, decyduje Rada Ministrów. Przyjęcie takiego rozwiązania, może stwarzać wrażenie nadrzędnej pozycji ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w stosunku do pozostałych członków Rady Ministrów. Jednak ostateczna decyzja, w zakresie ewentualnych rozbieżności strategii sektorowych z zapisami strategii rozwoju kraju, będzie zawsze podejmowana przez Radę Ministrów. Wprowadzenie takiego rozwiązania z pewnością pozwoli uniknąć ewentualnych sporów kompetencyjnych, pomiędzy ministrami i pozawali na realizację określonych przez rząd najważniejszych celów polityki rozwoju.

Kolejnym elementem kształtującym wdrażanie polityki rozwoju są strategie rozwoju województw, przygotowywane zgodnie z ustawą

z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷. Instytucją odpowiedzialną za przygotowanie strategii rozwoju jest sejmik województwa. W wyniku nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która miała miejsce w dniu 29 czerwca 2007 r., do katalogu dokumentów uznanych za strategię rozwoju, dołączono strategie ponadregionalne, obejmujące obszar więcej niż jednego województwa.

> Programy operacyjne

Zgodnie z postanowieniami ustawy, realizacja polityki rozwoju odbywa się poprzez programy operacyjne. Wydaje się, iż przyjęcie takiego rozwiązania jest próbą przeniesienia wspólnotowych zasad wdrażania środków unijnych na grunt prawa polskiego. Dotychczas obowiązek zarządzania zasobami finansowymi w oparciu o programy operacyjne dotyczył tylko środków pochodzących z UE (system wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004–2006). Natomiast przepisy ustawy, rozszerzyły zakres stosowania tego instrumentu na wszystkie środki, przeznaczone na cele rozwojowe, niezależnie od źródeł ich pochodzenia. W ten sposób zastosowano jednolite podejście do środków wspólnotowych oraz krajowych, przeznaczonych na realizację polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Programy operacyjne określają przede wszystkim kierunki wydatkowania środków publicznych, kwoty przeznaczone na wdrażanie programu oraz system realizacji programu operacyjnego. Przedstawiony w ustawie główny podział na strategię rozwoju kraju, strategie sektorowe oraz strategię rozwoju województwa, został przeniesiony na grunt zarządzania programami operacyjnymi. Realizacja zadań określonych w strategii rozwoju kraju odbywa się poprzez krajowe bądź regionalne programy operacyjne. Natomiast strategia rozwoju województwa jest wdrażana wyłącznie w ramach regionalnego programu operacyjnego.

W ustawie został także określony instytucjonalny system wdrażania programów operacyjnych, który nawiązuje do rozwiązań przyjętych przez prawo wspólnotowe. Odpowiedzialność za prawidłową realizację programu operacyjnego została przypisana instytucji zarządzającej. Funkcję instytucji zarządzającej może w odniesieniu do krajowego programu operacyjnego pełnić właściwy w danym zakresie minister lub minister ds. rozwoju regionalnego. Warto podkreślić, iż zgodnie z zapisami Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, wszystkie instytucje zarządzające krajowymi programami operacyjnymi, zostały umiejscowione w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Natomiast w ramach regionalnego programu operacyjnego, odpowiedzialność za realizację ponosi zarząd województwa. Należy zaznaczyć, iż nadzór nad wdrażaniem regionalnych programów operacyjnych jest wykonywany przez właściwego wojewodę oraz na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Warto w tym miejscu dodać, iż przepisy uchwalonej w dniu 6 grudnia 2006 r.

⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

Tabela nr 1 – Przedstawia mechanizm wdrażania strategii rozwoju poprzez określone w ustawie instrumenty oraz z uwzględnieniem odpowiedzialności właściwych instytucji

Dokument	Wdrażanie	Instytucja realizująca (Instytucja zarządzająca)
Strategia rozwoju kraju	<ul style="list-style-type: none"> • Krajowy program operacyjny • Regionalny program operacyjny 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego • Minister do spraw poszczególnych sfer działań rozwojowych • Zarząd województwa
Strategia sektorowa	<ul style="list-style-type: none"> • Krajowy program operacyjny • Regionalny program operacyjny 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego • Minister do spraw poszczególnych sfer działań rozwojowych • Zarząd województwa
Strategia rozwoju województwa	Regionalny program operacyjny	Zarząd województwa

Źródło: Opracowanie własne

ustawy, pozwalały wojewodom stosować prawo weta w przypadku stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości, które pojawiły się w trakcie procedury wyboru projektów konkursowych, w ramach regionalnych programów operacyjnych. Jednak przepis ten wywołał szereg zastrzeżeń ze strony przedstawicieli samorządów a także interwencję Komisji Europejskiej. W konsekwencji przepisy dotyczące weta wojewody zostały zmieniane w ramach nowelizacji ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r.

Zadania instytucji zarządzającej zostały szczegółowo przedstawione w art. 26 ustawy, i polegają przede wszystkim na prawidłowej realizacji programu. Instytucja zarządzająca jest zobowiązane przede wszystkim do przygotowania szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, dokonywania wyboru projektów, określenia kryteriów kwalifikowalności wydatków, opracowania systemu realizacji programu operacyjnego, dokonywania płatności na rzecz beneficjentów oraz prowadzenia czynności kontrolnych, a także odzyskiwania kwot nienależnie i nieprawidłowo wydatkowanych.

Przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju umożliwiają przekazanie przez instytucję zarządzającą części swoich zadań do instytucji pośredniczących. Odbywa się to na podstawie pisemnego porozumienia zawartego pomiędzy instytucjami. Należy jednak zaznaczyć, iż pomimo przekazania swoich zadań do instytucji pośredniczącej, instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za prawidłową realizację powierzonych czynności. Zgodnie z postanowieniami ustawy, instytucją pośredniczącą może być wyłącznie organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych. System instytucjonalny realizacji programu operacyjnego przewiduje także powołanie instytucji wdrażających (instytucji pośredniczącej 2 stopnia), które realizację zadania bezpośrednio skierują do beneficjentów. Zgodnie z przepisami ustawy, obowiązki instytucji wdrażającej może wykonywać zarówno podmiot publiczny jak i prywatny, na podstawie podpisanej umowy lub porozumienia.

Podstawowym czynnikiem determinującym prowadzenie polityki rozwoju jest osiągnięcie celów zakładanych w programie operacyjnym, poprzez realizację przedsięwzięć poszczególnych beneficjentów. Najbardziej istotnym zadaniem jest więc wybór projektów, które pozwolą polskiej gospodarce wzmocnić konkurencyjność w stosunku do rynków państw Europy Zachodniej. Zgodnie z przepisami ustawy możliwe jest współfinansowanie w ramach programu operacyjnego następujących projektów:

indywidualnych – które mają strategiczne znaczenie dla realizacji programu operacyjnego. Projekty indywidualne są wskazywane przez instytucję zarządzającą, zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący. Warto podkreślić, iż lista projektów indywidualnych jest podawana do publicznej wiadomości

systemowych – które polegają na dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, określonych w stosowanych przepisach. Przykładem tego rodzaju działań może być wsparcie reformy podatków lub wprowadzenie budżetu zadaniowego w jednostkach sektora finansów publicznych;

wyłonionych w drodze konkursu.

W związku z faktem, iż wybór projektów w ramach programów operacyjnych będzie odbywał się przede wszystkim w ramach procedury konkursowej, przepisy ustawy określiły działania, wykonywane przez instytucję odpowiedzialne. Instytucja odpowiedzialna za przeprowadzenie konkursu jest zobowiązana przede wszystkim do ogłoszenia konkursu na swojej stronie internetowej. Ponadto informacje o konkursie muszą ukazać się w prasie ogólnopolskiej lub regionalnej. W celu zachowania zasad jawności oraz przejrzystości, przepisy ustawy bardzo dokładnie określają elementy jakie muszą zostać zawarte w ogłoszeniu o konkursie.

Przepisy prawne określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju opisują także procedurę odwoławczą od dokonanej w ramach trybu konkursowego oceny projektów. W przypadku niewyłonienia projektu do dofinansowania, beneficjent może w terminie

14 dni złożyć pisemny protest. Natomiast w przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu, możliwe jest skierowanie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Podmiotem właściwym w tym zakresie jest instytucja zarządzająca (krajowe programy operacyjne) lub minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (regionalne programy operacyjne).

Doświadczenia zdobyte przez administrację publiczną w trakcie zarządzania funduszami unijnymi, pozwoliły na wprowadzenie w ustawie przepisów zabezpieczających prawidłowe wydatkowanie środków unijnych oraz budżetowych. Przejawem tego podejścia jest przede wszystkim art. 34 ustawy, który definiuje podmioty wyłączone z możliwości ubiegania się o środki finansowe w ramach programu operacyjnego. W ten sposób już na etapie przeprowadzania procedur wyboru projektów, możliwe będzie odrzucenie wniosków o dofinansowanie składanych przez nieuczciwych beneficjentów.

Postanowienia ustawy uprawniają ministra ds. rozwoju regionalnego do wydawania wytycznych w celu zapewnienia zgodności wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełnieniu wymagań Komisji Europejskiej. Katalog przedmiotowy spraw, które mogą być regulowane wytycznymi, został określony w art. 35 ust. 3 ustawy i odnosi się do bardzo wielu kwestii związanych z wdrażaniem programu operacyjnego. Warto podkreślić, iż przyjęcie formy wytycznych było wynikiem doświadczeń zdobytych w trakcie wdrażania funduszy unijnych w latach 2004–2006. Zgodnie z krajowymi przepisami regulującymi zarządzanie środkami Wspólnoty Europejskiej w ramach okresu programowania 2004–2006⁸, zasady dotyczące wdrażania programów operacyjnych były określone w rozporządzeniach wydawanych przez właściwego ministra. W drodze rozporządzeń były przyjmowane m.in. programy operacyjne oraz uzupełnienia. Ponadto postanowienia rozporządzeń określały wzory wniosków aplikacyjnych, wzory umów o dofinansowanie projektów, tryb kontroli, wymogi związane ze sprawozdawczością oraz zasady dokonywania płatności. Przyjęcie takiego rozwiązania było przyczyną opóźnień we wdrażaniu programów operacyjnych, a w niektórych przypadkach skutkowało wstrzymaniem płatności z powodu braku podstaw prawnych do przekazania środków. Głównym powodem wprowadzenia wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego do systemu wdrażania środków unijnych, była potrzeba uproszczenia ciągnących się w nieskończoność uzgodnień regulacji prawnych.

Postanowienia ustawy rozwiązują także pojawiające się wątpliwości w kwestii stosowania przepisów prawa administracyjnego w zakresie realizacji programów operacyjnych np. procedur wyboru projektów. Ustawa wyłącza stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych. Należy jednak podkreślić, iż regulacja dotyczy finansowania projektów w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013.

> Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Uchwalona w dniu 6 grudnia 2006 r. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wywołała wiele kontrowersji, szczególnie wśród przedstawicieli samorządów. Zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim ingerencji administracji centralnej w stosunku do regionalnych programów operacyjnych. Najwięcej głosów krytycznych odnosiło się do przepisów, umożliwiających wojewodom stosowanie prawa weta, w przypadku stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości, w trakcie procedury wyboru projektów konkursowych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wprowadzenie tego przepisu spotkało się także z reakcją ze strony Komisji Europejskiej, która zakwestionowała zgodność przepisów ustawy z prawem wspólnotowym.

Pierwsze projekty nowelizacji ustawy zostały przedstawione już w grudniu 2006 przez parlamentarzystów. Jednak dopiero rządowy projekt nowelizacji ustawy przyspieszył sejmowe prace nad zmianą kontrowersyjnych przepisów.

Najważniejszym celem nowelizacji była zmiana przepisów, które w ocenie Komisji Europejskiej nie były zgodne z przepisami wspólnotowymi, szczególnie z *rozporządzeniem Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*⁹. Należy podkreślić, iż wyżej wymienione rozporządzenie jest elementarnym aktem prawa wspólnotowego, regulującym zasady prowadzenia polityki regionalnej. Wątpliwości Komisji Europejskiej dotyczyły następujących przepisów ustawy: uprawnień wojewody do stosowania weta (art. 28), zatwierdzania projektów własnych instytucji zarządzającej, przez ministra rozwoju regionalnego (art. 35) oraz powoływania przez wojewodę Komitetu Monitorującego w ramach regionalnych programów operacyjnych (art. 36).

Uchwalona w dniu 29 czerwca 2007 r. nowelizacja ustawy wprowadziła następujące rozwiązania kwestionowanych przepisów:

- ▣ weto wojewody – zgodnie z art. 1 pkt 7 nowelizacji ustawy „Nadzór nad realizacją regionalnych programów operacyjnych sprawuje właściwy wojewoda, na zasadach określonych w art. 78–80, art. 81–83, art. 86 i 87 oraz art. 88a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późniejszymi zmianami)”. Nowelizacja art. 28 ust. 3 odwołuje się do ustrojowej zasady sprawowania przez wojewodę nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, która została określona w art. 171 Konstytucji. Szczegółowe przepisy, dotyczące nadzoru wojewody nad działalnością samorządu, znaj-

⁸ sposób wdrażania środków wspólnotowych określała ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2004 nr 116 poz. 1206)

⁹ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25

dują się w rozdziale 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 25 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie. Warto podkreślić, iż nadzór wojewody dotyczy legalności działań podejmowanych przez samorząd województwa, a więc zgodności z obowiązującymi przepisami prawa

- ▶ zatwierdzanie przez Ministra Rozwoju Regionalnego projektów własnych instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym – zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej przepis został uchylony. W ocenie KE, powołującej się na art. 60 lit. h *rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006*, instytucja zarządzająca ponosi pełną odpowiedzialność za zarządzanie programem, w tym także wybór projektów. Tak więc Minister Rozwoju Regionalnego nie może ingerować w uprawnienia instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym
- ▶ powoływanie przez wojewodę Komitetu Monitorującego w ramach regionalnych programów operacyjnych – zgodnie z przepisami znowelizowanej ustawy art.36 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „(...)Właściwy minister pełniący funkcję instytucji zarządzającej programem operacyjnym, w drodze zarządzenia, a w przypadku regionalnych programów operacyjnych zarząd województwa, w drodze uchwały, powołuje Komitet Monitorujący”. Tak więc instytucja zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym (zarząd województwa) otrzymała pełną niezależność w powoływaniu Komitetu Monitorującego (KM). Jest to szczególnie ważne ze względu na bardzo istotną rolę KM w realizacji programu operacyjnego, polegającą m.in. na zatwierdzeniu kryteriów wyboru projektów.

Analizując powyższe zmiany, można odnieść wrażenie, iż dotyczą one przede wszystkim prawidłowego wykonywania zadań instytucji za-

ządzających we wdrażaniu Regionalnych Programów Operacyjnych. Nowelizacja ustawy przywraca instytucjom zarządzającym RPO uprawnienia wynikające z postanowień prawa wspólnotowego.

Kolejną dość istotną zmianą ustawy, jest wykreślenie art. 33, który precyzował podmioty wykluczone z możliwości otrzymania dofinansowania ze środków unijnych oraz wprowadzał ich listę. Usunięty przepis stanowił zaporę prewencyjną przed podmiotami, które próbowałyby nieprawidłowo wykorzystać środki z funduszy strukturalnych. Warto w tym miejscu zauważyć, iż katalog podmiotów wykluczonych z otrzymania dofinansowania ze środków unijnych został określony w art. 211 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, i nie ma konieczności powielania przepisów w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

> Podsumowanie

Dzięki środkom unijnym, przeznaczonym dla Polski w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013, nasz kraj ma niepowtarzalną okazję na przyspieszenie rozwoju gospodarczego oraz wzmocnienie konkurencyjności poszczególnych regionów. Związane z tym wyzwanie wykorzystania wspólnotowych środków finansowanych na strategiczne dla polskiej gospodarki cele, powinno być priorytetowym zadaniem każdego rządu. Instrumentem, który pozwoli na skuteczne wdrażania środków unijnych jest z pewnością ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Pomimo wielu zastrzeżeń do postanowień ustawy, jej uchwalenie stało się krokiem milowym w strategicznym podejściu do rozwoju społecznego, gospodarczego i terytorialnego naszego kraju oraz poszczególnych regionów.

Marek Mossakowski

SZANSA DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W latach 2007-2013 ze środków funduszy strukturalnych, w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, wsparcie otrzymać może nowy obszar – administracja publiczna. Korzystając z tej możliwości, w polskich dokumentach programowych przeznaczono na wsparcie dla instytucji publicznych około 4 mld euro. Tak ogromny zastrzyk gotówki stanowić może niepowtarzalną szansę dla modernizacji polskiej administracji publicznej.

> Nowe pole interwencji Polityki Spójności UE w latach 2007-2013

W ramach polityki spójności Unii Europejskiej, stworzono możliwości modernizacji administracji publicznej – w okresie programowania 2007-2013. Należy podkreślić, że nowe szanse, to nie tylko jak dotychczas wsparcie ze środków „pomocy technicznej”, mające na celu usprawnienie pracy w instytucjach administracji publicznej, zaangażowanych w realizację tej polityki. To przede wszystkim objęcie wsparciem wszystkich aspektów funkcjonowania administracji publicznej. Warunkiem jest realizacja celów Strategii Lizbońskiej, tj.: poprawy atrakcyjności inwestycyjnej w Europie, wykorzystanie wiedzy i innowacji dla wzrostu gospodarczego i tworzenie większej liczby atrakcyjniejszych miejsc pracy. Należy podkreślić, że zdolności administracji do efektywnego i partnerskiego wypełniania zadań publicznych, uznane zostały za istotny warunek nie tylko sprawnej realizacji polityki spójności, ale również wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

Wsparcia w Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Spójności (SWW), przyjęte decyzją Rady z dnia 6 października 2006 roku, przewidziały nowe pole interwencji dla funduszy strukturalnych, są nimi zdolności administracyjne państw członkowskich. Zakres wsparcia, określony w Wytycznej 1.3.4. **Zdolności administracyjne**¹, dotyczy procesów opracowywania i realizacji polityk oraz programów publicznych. Zgodnie z założeniami odnowionej Strategii Lizbońskiej, umożliwiają tworzenie odpowiednich warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wytyczna 1.3.4. ma **charakter horyzontalny**, tzn. odnosi się do wszystkich jednostek administracji publicznej i służb publicz-

nych, na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa, jak i do całości działalności administracji. Przy czym zaleceniem Komisji jest, by państwa członkowskie koncentrowały wsparcie tam, gdzie w największym stopniu występują bariery administracyjne dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

Wytyczna 1.3.4. Zdolności administracyjne

– zakres wsparcia dla działań

- Wspieranie opracowywania dobrej polityki i programów, monitorowania ich realizacji, oceny oraz oceny oddziaływania poprzez:
 - studia, statystyki, ekspertyzy
 - wsparcie koordynacji międzyresortowej i dialogu publiczno-prywatnego
- Wzmacnianie budowania zdolności w zakresie realizacji polityk i programów, w tym w odniesieniu do uszczelniania systemu prawnego oraz egzekwowania prawa poprzez:
 - szkolenia (kadry kierowniczej i personelu), przegląd rozwoju kariery,
 - ocenę, procedury audytu społecznego,
 - realizację zasad otwartego zarządzania,
 - konkretne wsparcie kluczowych służb, inspektoratów i podmiotów sfery społeczno-gospodarczej

Wzmacnianie zdolności administracyjnych ma szczególne znaczenie w nowych państwach członkowskich, w których podnoszenie poziomu wydajności i jakości pracy, w sektorze publicznym, jest niezbędne dla kontynuacji i przyspieszenia procesu reform, a także zwiększenia wydajności oraz wzrostu w całej gospodarce, jak również wspierania społecznej i terytorialnej spójności. Komisja Europejska w SWW wskazuje na dziedziny, w których administracja w państwach Celu Konwergencja² wymaga szczególnego wsparcia, a należą do nich gospodarka, zatrudnienie, sprawy społeczne, edukacja, opieka zdrowotna, ochrona środowiska, wymiar sprawiedliwości.

Fundusze strukturalne dla administracji publicznej

Narzędziem, służącym do realizacji działań na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych w państwach członkowskich, jest przede wszystkim Europejski Fundusz Społeczny (EFS), którego zakres pomocy w latach 2007-2013 został wzbogacony o priorytet, dotyczący wzmocnienia zdolności instytucjonalnej oraz skuteczności administracji i służb publicznych. Działania, przewidziane do finansowania

¹ Kwestie związane ze wzmocnieniem administracji pojawiają się również w innych wytycznych. Traktują one jednakże wsparcie w tym zakresie fragmentarycznie, dotycząc wybranych jednostek administracji np. instytucji rynku pracy (wytyczna 1.3.1.) oraz wsparcia dla pewnych tylko obszarów funkcjonowania administracji np. przygotowanie i zarządzanie restrukturyzacją gospodarczą w państwie (wytyczna 1.3.2.) lub polepszanie jakości i dostępności usług publicznych poprzez wdrożenie elektronicznych narzędzi ich realizacji (wytyczna 1.2.3).

² Cel obejmujący regiony, których PKB na mieszkańca mierzony parytetem siły nabywczej wynosi mniej niż 75 proc. średniej wspólnotowej

z EFS, mają na celu poprawę jakości stanowienia prawa, budowania kapitału dla przeprowadzania reform i promowania dobrego zarządzania w sferze publicznej. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) uzupełniają interwencję EFS, poprzez możliwość wsparcia dla informatyzacji administracji publicznej. Ponadto środki funduszy, wykorzystywane jako pomoc techniczna, będą nadal służyć wsparciu instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki spójności UE w państwach członkowskich.

Wsparcie EFS dla wzmocnienia zdolności administracyjnych w państwach członkowskich Celu Konwergencji:

KTO?

- Administracja publiczna oraz służby publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym
- Partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe

CO?

- Wspieranie mechanizmów pozwalających na lepsze opracowanie, monitorowanie oraz ocenę polityk i programów
- Budowanie zdolności w zakresie realizacji polityk i programów

W JAKIM CELU?

- Przeprowadzenie reform
- Lepsze uregulowania prawne
- Dobre zarządzanie

> Nowe możliwości wsparcia administracji w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007- 2013

Wzmocnienie zdolności administracyjnych w okresie 2007-2013 uzyskało szczególny wymiar w Polsce. Obszar, który po raz pierwszy, w tak szerokim zakresie, pojawił się jako pole interwencji funduszy strukturalnych, awansował na pierwsze miejsce w hierarchii celów dokumentu, stanowiącego ramy dla realizacji polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 – Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO). Poprawę jakości funkcjonowania polskiej administracji i mechanizmów partnerstwa (Cel 1 NSRO) przyjęto za podstawowy warunek realizacji strategii społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 2007-2013.

Zgodnie z wymaganiami rozporządzenia ogólnego, NSRO zawiera również listę działań na rzecz wzmocnienia wydajności administracji, które tworzą konkretny program realizacji priorytetowych obszarów Celu 1 NSRO. Lista ta spina rozproszone elementy reformy administracji publicznej, stanowiąc swoisty przepis na poprawę zdolności administracyjnych w Polsce lub inaczej mówiąc, program modernizacji polskiej administracji w zakresie objętym wsparciem polityki spójności UE na lata 2007-2013.

W trakcie negocjacji projektu polskiego NSRO na lata 2007-2013, Komisja Europejska nalegała na skoncentrowanie tych działań na

obszarach mających największe znaczenie dla realizacji celów lizbońskich, w tym rozwoju przedsiębiorczości. Główny dylemat polegał na konieczności doboru ograniczonej ilości działań, wspierających kluczowe elementy reformy administracji publicznej i przyczyniających się do tworzenia warunków dla wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia. Przy występujących równoległe ogromnych potrzebach modernizacyjnych całości polskiej administracji. Wychodząc z założenia, że realizacja kluczowych elementów reformy państwa nie miała szans na powodzenie bez kompleksowego wsparcia całości administracji, przyjęto rozwiązanie, w którym skoncentrowano pomoc na kluczowych – z punktu widzenia celów lizbońskich – działaniach przy jednoczesnej modernizacji podstawowych procesów, zachodzących w administracji rządowej i samorządowej w Polsce.

Działania kluczowe dla realizacji celów Strategii Lizbońskiej:

- Poprawa jakości regulacji w Polsce
 - usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE
 - optymalizacja systemu oceny skutków regulacji
 - realizacja programów ukierunkowanych na upraszczanie krajowych aktów prawnych
 - wdrożenie systemów diagnozowania i eliminacji obciążeń administracyjnych
- Poprawa jakości usług dla przedsiębiorców
 - wdrożenie systemu „one-stop-shop” (pojedynczych punktów dostępu dla przedsiębiorców w urzędach)
 - usprawnienie sądownictwa gospodarczego
- Modernizacja kluczowych procesów zarządzania w administracji publicznej
 - wdrażanie systemu wieloletniego planowania budżetowego i zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym
- Zapewnienie partnerskiego modelu współpracy
 - wzmocnienie mechanizmów konsultacyjnych i współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi
 - budowanie potencjału trzeciego sektora do realizacji zadań publicznych, w tym świadczenia usług bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Działania kluczowe nie miałyby szansy na realizację bez podniesienia sprawności, efektywności i profesjonalności całego sektora publicznego. W związku z tym, w ramach NSRO przewidziano szerokie wsparcie, nakierowane na procesy zachodzące w administracji – obszar nazwany **zdolności strategiczne**, na poprawę funkcjonowania instytucji – **sprawność instytucjonalna** oraz na zasoby ludzkie – w tym przypadku **kadry urzędnicze**.

Procesy ⇒ zdolności strategiczne ⇒ tworzenie prawa, opracowanie i realizacja polityk i programów publicznych

Instytucje ⇒ sprawność instytucjonalna ⇒ modernizacja sposobu funkcjonowania instytucji publicznych

Zasoby ludzkie ⇒ kadra urzędnicza ⇒ profesjonalizacja kadry urzędniczej

Zgodnie z zaleceniem SWW do koncentracji pomocy, w sektorach najbardziej potrzebujących, wyróżniono **wymiar sprawiedliwości** jako sektor wymagający szczególnego wsparcia w zakresie usprawnienia funkcjonowania sądów, celem poprawy jakości i dostępności usług świadczonych przez wymiar sprawiedliwości.

Programy operacyjne na lata 2007-2013 jako narzędzia realizacji Celu 1 NSRO

W największym stopniu do realizacji celu 1 NSRO przyczynia się Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), w którym wyodrębniono priorytet V *Dobre rządzenie*, obejmujący całościowo elementy reformy polskiej administracji, przewidziane w NSRO. Priorytet ten zakłada wsparcie dla działań poprawiających zdolności regulacyjne polskiej administracji – poprawę jakości usług publicznych, szczególnie tych skierowanych do przedsiębiorców, modernizację sposobu funkcjonowania administracji, w tym przede wszystkim wsparcie dla procesów zarządzania finansami i zasobami ludzkimi, zwiększenie sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz wzmacnianie mechanizmów partnerstwa i potencjału trzeciego sektora. W ramach tego priorytetu przeznaczono ponad 610 mln euro na wsparcie zdolności administracyjnych w Polsce.

W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) przewidziano działania na rzecz informatyzacji polskiej administracji publicznej. Priorytet VII *Spółczesność Informacyjne – budowa elektronicznej administracji* obejmuje wsparcie budowy elektronicznych platform usług publicznych (np. rejestry sądowe, podatki, rejestracja działalności gospodarczej), uruchomienie elektronicznego obiegu spraw i dokumentów w administracji publicznej oraz tworzenie elektronicznej administracji (eGovernment) poprzez stworzenie zintegrowanej platformy centralnej. Na ten cel przeznaczono 788 mln euro. Działania w zakresie informatyzacji administracji (eAdministracja i eZdrowie), na szczeblu regionalnym i lokalnym, realizowane będą również w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT), jak i komponenty pomocy technicznej we wszystkich programach operacyjnych mają zapewnić sprawną realizację polityki spójności, przez zapewnienie wsparcia dla jednostek, biorących udział w przygotowaniu i realizacji NSRO i poszczególnych programów operacyjnych. Środki pomocy technicznej we wszystkich programach operacyjnych wynoszą około 2,5 mld euro.

Zakres wsparcia dla administracji publicznej przewidziany w NSRO (Cel 1 NSRO i jego 3 priorytety oraz główne obszary działań)		Narzędzia realizacji celu 1 NSRO (PO, priorytety (P) i ich cele)	
CEL 1 NSRO Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa	Wzmacnianie zdolności instytucji publicznych do sprawnej i efektywnej realizacji zadań	Budowanie zdolności strategicznych	PO KL, P V, Cel 1 Poprawa zdolności regulacyjnych polskiej administracji
		Zwiększenie sprawności instytucjonalnej	PO KL, P V, Cel 2 Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości
		Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych	PO KL, P V, Cel 3 Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw PO IG, P VII, Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców Priorytety dot. informatyzacji administracji w RPO
		Inwestycje w kapitał ludzki	PO KL, P V, Cel 1,2,3,4
	Wzmacnianie mechanizmów partnerstwa między administracją publiczną a sektorem trzecim	Wymiar sprawiedliwości	PO KL Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości
		Rozwój partnerskiego modelu współpracy	PO KL, P V, Cel Budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej
		Wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych do realizacji zadań publicznych	
	Wsparcie dla instytucji realizujących NSRO	Wsparcie dla instytucji realizujących NSRO	PO PT, P I, II, III, IV, Cel główny PO PT Zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO oraz priorytety pomocy technicznej w PO i RPO



Warunki wykorzystania szansy modernizacji polskiej administracji publicznej w latach 2007-2013

Dla realizacji programu modernizacji administracji publicznej w Polsce w latach 2007-2013, w zakresie objętym wsparciem polityki spójności UE, niezbędne jest spełnienie trzech podstawowych warunków.

Po pierwsze, cele poprawy funkcjonowania polskiej administracji mogą zostać osiągnięte tylko przy zapewnieniu spójności oraz komplementarności działań, realizowanych we wszystkich programach operacyjnych. I tak, działania na rzecz modernizacji polskiej administracji publicznej nie przyniosą oczekiwanych rezultatów bez zapewnienia odpowiedniego zaplecza informatycznego. Z kolei, bez kompleksowego przekształcenia procesów zachodzących w administracji, jak i profesjonalizacji kadr urzędniczych, nie jest możliwa skuteczna informatyzacja polskiej administracji. W końcu, bez środków pomocy technicznej, zapewniających niezbędne wsparcie dla jednostek zarządzających środkami unijnymi i wdrażających projekty, na rzecz budowania zdolności administracyjnej – kompleksowa modernizacja polskiej administracji mogłoby okazać się zadaniem ponad siły, odpowiedzialnych za jej realizację instytucji.

Po drugie, aby osiągnąć zaplanowane rezultaty, konieczne jest zapewnienie silnego ośrodka koordynacyjnego, zdolnego do realizacji projektów systemowych, dających gwarancję spójności i komplementarności przyjętych rozwiązań oraz czuwającego nad synergią działań, realizowanych w różnych programach operacyjnych. Stworzenie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) ośrodka koordynacyjnego dla realizacji polityki spójności, jak i szczególne wzmocnienie Instytucji Zarządzającej PO KL umiejscowionej w MRR, pełniącej równocześnie rolę koordynatora wszystkich działań finansowanych z EFS w tym zakresie, pozwala mieć nadzieję na sprawną i harmonijną realizację działań, na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych w Polsce.

Po trzecie, realizacji tych projektów towarzyszyć powinno wsparcie samej administracji i jej urzędników, aktywnie uczestniczących w realizowanych reformach i postrzegających zmiany jako szansę dla stworzenia lepszych warunków pracy oraz poprawy funkcjonowania instytucji, w których są zatrudnieni.

Katarzyna Hermann-Pawłowska



PODSUMOWANIE KONKURSU DOTACJI NA DZIAŁANIA INFORMACYJNO-PROMOCYJNE DOTYCZĄCE FUNDUSZY EUROPEJSKICH

27 lutego 2008 r. została podpisana ostatnia umowa w ramach ogłoszonego w maju 2007 r. konkursu dotacji na przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących Funduszy Europejskich. Ostatni projekt pt. „Po sukces do Unii” realizowany przez Telewizją Polską S.A. Oddział Terenowy w Szczecinie wyczerpał alokację środków przewidzianych w konkursie.

Zadaniem konkursu było wyłonienie i wsparcie finansowe najlepszych projektów mających na celu informowanie i promowanie efektów wykorzystania Funduszy Europejskich w ramach Narodowego Planu Rozwoju oraz możliwości wsparcia przewidzianych w ramach Narodowej Strategii Spójności.

Nabór wniosków prowadzony był w trybie ciągłym od maja do września 2007 r. (do momentu zamknięcia konkursu wpłynęło 122 wnioski). Przyznano 15 dotacji na łączną kwotę **8 517 276,47** złotych.

Poniżej przedstawiamy wyróżnione projekty:

Lp.	Wnioskodawca	Tytuł projektu	Kwota dotacji
1.	Katolickie Radio Plus	Kapitalni	260 038,13
2.	Radio VICTORIA	Na prowincji – jak korzystać z Funduszy Europejskich	488 810,00
3.	„Radio eM” Sp. z o.o.	Droga do pracy – Fundusze Europejskie w zasięgu ręki	30 210,00
4.	ASTRA TV STUDIO	Eurodolina	65 150,00
5.	Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości	„Wmiksuj się w Fundusze Europejskie” – Ogólnopolska Multimedialna Kampania informacyjno-promocyjna o Funduszach Europejskich AIP skierowanych do młodzieży	488 450,00
6.	Wydawnictwo Pascal Sp. z o.o.	Polska pięknieje	500 000,00
7.	AXEL SPRINGER POLSKA Spółka z o.o.	Cykl 16 konferencji regionalnych Magazynu Forbes „Regional Forbes Executive Meeting” 2007/2008	500 000,00
8.	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie	„Eurolinia Plus” - multimedialny serwis informacyjno-promocyjny na temat Funduszy Europejskich w Polsce	969 070,00
9.	Presspublica Sp. z o.o.	Rzeczpospolita o Funduszach Europejskich	465 688,00
10.	Regionalna Izba Gospodarcza w Przemysłu	Pozarolnicza przedsiębiorczość	250 714,12
11.	AGORA S.A.	„Sięgnij po eurofundusze”	498 196,58
12.	TVN S.A.	Fundusze dla Zuchwałych	1 499 359,52



13.	Telewizja Polska S.A.	Z EUROpą na ty	1 460 031,84
14.	Konfederacja Pracodawców Polskich z siedzibą w Warszawie	„Unijna recepta dla służby zdrowia”	250 064,49
15.	Telewizja Polska Oddział Terenowy w Szczecinie	„Po sukces do Unii”	872 582,50

OPIS PROJEKTÓW:

„POLSKA PIĘKNIEJE”

Projekt realizowany przez Wydawnictwo Pascal i firmę Smartlink – miał on na celu przybliżenie Polakom rezultatów przedsięwzięć realizowanych przy wsparciu funduszowym.

W ramach projektu powstał przewodnik turystyczny „Polska Pięknieje”, w którym opisano 45 atrakcji z różnych zakątków Polski, wszystkie z nich powstały dzięki dotacji z unijnych funduszy. Zobacz więcej: www.polskapienkieje.pascal.pl

PROJEKTY MULTIMEDIALNE:

☒ „Fundusze dla zuchwałych”

W cotygodniowym programie pod takim właśnie tytułem w TVN CNBS Biznes i TVN24 można było zobaczyć bohaterów dobrych praktyk, czyli tych którzy za pieniądze z funduszy europejskich już zrealizowali własny projekt. Prezentowane przykłady stanowią rodzaj ilustrowanego przewodnika, który ułatwi orientację w możliwościach sięgnięcia po dotacje i tym samym doda odwagi, by podjąć decyzję i zdobyć fundusze. Wszystkie emitowane odcinki programu oraz dodatkowe informacje dostępne są na stronie www.funduszeunijne.onet.pl

☒ „Eurolinia Plus”

Od 24 stycznia 2008 r. w cotygodniowym magazynie „Eurolinia Plus” na antenie TV Biznes oraz portalu www.euroliniaplus.pl prezentowano informacje dla potencjalnych beneficjentów o tym gdzie, kiedy i jak można będzie składać wnioski o dotacje z funduszy europejskich. W kolejnych odcinkach magazynu przedstawiane są podstawowe informacje o środkach unijnych dostępnych dla piętnastu grup potencjalnych odbiorców pomocy unijnej.

PUNKTY INFORMACYJNE:

☒ „Dotacje dla Rolników”

Jest to projekt informacyjny skierowany do osób prowadzących gospodarstwa rolne i domowników chcących rozpocząć lub rozwinąć własną działalność gospodarczą w sektorze pozarolniczym z wykorzystaniem funduszy europejskich na lata 2007–2013.

Częścią projektu jest portal internetowy www.dotacjedlarolnikow.pl, na którym przedstawione zostały szczegółowe informacje o możliwościach uzyskania dotacji na konkretne działania, procedur konkursowych oraz opisane przykłady dobrych praktyk wykorzystywania funduszy. Dodatkowym elementem projektu jest bezpłatna infolinia 800 800 360.

☒ „Wmiksuj się w Fundusze Europejskie”

Projekt ma na celu zwiększenie świadomości społecznej młodzieży w zakresie możliwości wykorzystywania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2007–2013. Głównymi działaniami w ramach projektu było powołanie 20 punktów informacyjnych na największych uczelniach oraz przeprowadzenie cyklu 40 bezpłatnych spotkań informacyjnych o Funduszach Europejskich dla młodzieży w całej Polsce.

TELEWIZJA:

☒ „Z EUROpą na Ty”

„Z EUROpą na Ty” to program na antenie TVP1, prezentujący praktyczne przykłady wykorzystania funduszy europejskich w Polsce. Program ukazuje skalę, zasięg i różnorodność unijnej pomocy oraz popularyzuje dobre praktyki w jej pozyskaniu. Przykłady pochodzą ze wszystkich regionów kraju i dotyczą różnych rodzajów odbiorców. Archiwalne odcinki dostępne są na stronach iTVP:

www.itvp.pl/event/zeuropanaty

☒ „Eurodolina”

Projekt jest trzyczęściowym cyklem filmowym ukazującym podróż traktem wodnym – Notecią, podczas której można się przyjrzeć możliwościom aktywizacji gospodarczej i turystycznej terenów Doliny Nadnoteckiej, temu co już zostało zrobione oraz temu, co ma dopiero powstać z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. W filmie zostały przedstawione konkretne przykłady inwestycji powstałych dzięki funduszom unijnym.

PRASA:

☒ „Rzeczpospolita o funduszach”

Seria specjalistycznych artykułów w „Rzeczpospolitej” oraz stale aktualizowana podstrona na portalu www.rp.pl stanowią cenne źródło informacji na temat Funduszy Europejskich. Struktura strony umożliwia łatwą nawigację i przechodzenie do interesujących nas dziedzin.

☒ „Sięgnij po eurofundusze”

Na łamach Gazety Wyborczej prezentowany był cykl artykułów wprowadzających czytelnika w dziedzinę unijnego wsparcia z poszczególnych programów operacyjnych. Dodatkowym elementem projektu jest forum dyskusyjne www.gospodarka.gazeta.pl/fundusze_ue

**RADIO:****☒ „Droga do Pracy”**

Na antenie Radia eM emitowanych była seria spotkań w programie „Droga do Pracy” dzięki przystępnej formie słuchacze mogli uzyskać informacje, wskazówki i porady przydatne w ubieganiu się o dotacje.

☒ „Na prowincji – jak korzystać z Funduszy Europejskich”

W ramach projektu stworzono 78 odcinkowa radionowela pod tytułem „Na prowincji – jak korzystać z Funduszy Europejskich” pokazująca jaki wpływ na życie polskiej prowincji ma Unia Europejska.

Każdy odcinek to obserwacja codziennego życia prowincji okiem kilku mieszkańców niedużego miasteczka Woli, księży pracujących w parafii oraz miejscowych VIP-ów. W tym kontekście pokazywane są możliwości, jakie daje tej społeczności członkostwo w Unii. Odcinki dostępne są na stronie www.radioplus.plocman.pl/naprowincjidz

☒ „Kapitalni”

W ramach tego projektu stworzony został serial radiowy „Kapitalni”, w którym przedstawione zostały historie ludzi, którzy nie dali się przekreślić, ale postanowili rozwinąć swój własny, ludzki kapitał. Bohaterowie serialu to postacie wymyślone, natomiast prezentowane sposoby wykorzystania funduszy unijnych (szczególnie program Kapitał Ludzki) mogą pomóc w życiu i pracy – są realne. Więcej informacji na stronie: www.kapitalni.pl

KONFERENCJE:**☒ „Regional Forbes Executive Meeting II”**

„Regional Forbes Executive Meeting II” to cykl 16 konferencji odbywających się w okresie październik 2007 – czerwiec 2008 w stolicach każdego z regionów poświęconych Narodowej Strategii Spójności i lokalnej specyfice wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych.

☒ „Unijna recepta dla służby zdrowia”

„Unijna recepta dla służby zdrowia” to ogólnopolska kampania informacyjno - promocyjna, której podstawowym celem jest przekazanie wiedzy o możliwościach finansowania przedsięwzięć służby zdrowia przy udziale funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Na terenie całego kraju odbyło się 8 regionalnych konferencji informacyjnych, podczas których były prezentowane możliwości pozyskania dotacji z funduszy unijnych na przedsięwzięcia publicznej i niepublicznej służby zdrowia oraz uruchomiono portal www.unijnarecepta.e-kapital.pl

Realizacja projektów zakończyła się 30 czerwca 2008 r.

Nagrodzone projekty otrzymały dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004–2006.

Zwycięzcom gratulujemy i zachęcamy do korzystania z kolejnych edycji konkursu.

Więcej informacji na stronie: www.fundusze-strukturalne.gov.pl (zakładka **PROMOCJA I SZKOLENIA**).

