

Fundusze UE – perspektywa 2021–2027

Propozycje zmian w systemie kontroli środków polityki spójności

Z zaprezentowanych przez Komisję Europejską propozycji zmian w systemie kontroli środków polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2021–2027 wynika znaczne wzmocnienie i rozszerzenie uprawnień Komisji. Rozbudowanie regulacji dotyczących spełniania warunków podstawowych przez państwa członkowskie wskazuje jednocześnie na konieczność ciągłej kontroli w czasie realizacji programów operacyjnych oraz wzmocnienia odpowiednich jej mechanizmów na szczeblu krajowym. Jest to pole do aktywności także dla organów niezaangażowanych bezpośrednio w realizację polityki spójności, takich jak Najwyższa Izba Kontroli.

DANIEL KOTKOWSKI

Wstęp

Od chwili gdy w maju 2018 r. Komisja Europejska (KE, Komisja) przedstawiła projekt rozporządzeń stanowiących ramy prawne dla systemu wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2021–2027¹ trwa proces negocjacji zasad, które w bezpośredni sposób będą wpływały na możliwość, sprawność, prawidłowość i skuteczność interwencji prowadzonej przez państwa członkowskie ze środków budżetu Unii Europejskiej. Publikacja pakietu

legislacyjnego została poprzedzona prezentacją projektu Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027, które będą określać ostateczną alokację środków unijnych dla poszczególnych państw członkowskich. Analiza tego dokumentu wskazuje jednoznacznie, że Polsce zaproponowano znacznie mniejszy budżet niż ma obecnie. Mimo to, Polska wciąż pozostanie największym beneficjentem środków unijnych.

Projekty rozporządzeń z zakresu polityki spójności przedstawione przez Komisję Europejską stanowią punkt wyjścia do

¹ Propozycje pakietu legislacyjnego można odnaleźć pod adresem: <https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_pl>.

dyskusji nad ich ostatecznym kształtem. Rok 2018 i 2019 są kluczowe dla negocjacji szczegółowych aktów prawnych regulujących zarządzanie polityką spójności na szczeblu unijnym i na szczeblu krajowym. W dialog zaangażowane zostały: Komisja Europejska, państwa członkowskie oraz Parlament Europejski. Te trzy grupy podmiotów mają niekiedy rozbieżne dążenia jeśli chodzi o określanie ich praw i obowiązków. Stąd należy mieć na uwadze, że ostateczne przepisy regulujące politykę spójności 2021–2027 mogą w zasadniczy sposób różnić się od pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej.

W dyskusji nad całością uwarunkowań kolejnej perspektywy finansowej powinno rozważać się nie tylko wielkość dostępnych środków dla poszczególnych państw członkowskich, ale także zasady ich wydatkowania, bezpośrednio wpływające na zdolność danego państwa do wykorzystania całej puli środków prorozwojowych. W tym kontekście istotnym elementem propozycji prawnych przedstawionych przez KE jest system kontroli dystrybucji środków, w tym zaproponowane zmiany.

Celem artykułu jest przedstawienie głównych propozycji zmian w systemie kontroli środków polityki spójności na lata 2021–2027, wraz z analizą ich skutków dla państw członkowskich, w tym zwłaszcza dla Polski. W końcowej części artykułu skupiono się na przedstawieniu potencjalnej ewolucji roli polskich organów kontroli w badaniu prawidłowości wykorzystania środków finansowych polityki spójności.

Analiza odnosi się do projektów aktów legislacyjnych przedstawionych przez KE w maju 2018 r.

Rozdział kompetencji pomiędzy Komisję i państwa Unii

Zarządzanie funduszami polityki spójności odbywa się zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego. Została ona określona w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)². Zgodnie z art. 4 ust 2 TFUE kompetencje dzielone między Unią Europejską a państwami członkowskimi stosuje się m.in. do obszaru spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. W odniesieniu do polityki spójności przywołana zasada oznacza, że środki w ramach budżetu UE przyznawane są poszczególnym państwom, natomiast na szczeblu krajowym następuje dystrybucja i bezpośrednie zarządzanie nimi. Na poziomie unijnym zarysowane zostają natomiast ramy prawne określające zasady tego zarządzania. Na państwie członkowskim spoczywa obowiązek stworzenia systemu zarządzania i kontroli, który wyczerpuje wszystkie wymogi określone w przepisach unijnych. Ponadto, państwo członkowskie odpowiada za zapobieganie nieprawidłowościom przy wydatkowaniu środków polityki spójności, a także za ich wykrywanie i korygowanie. W myśl zasady zarządzania dzielonego do KE należą obowiązki nadzorcze ukierunkowane na sprawdzanie, czy utworzony na szczeblu krajowym system zarządzania i kontroli jest skuteczny i spełnia swą rolę. Wykonując swoje obowiązki KE

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), OJ C 326, 26.10.2012, s. 47-390.

przeprowadza kontrole zarówno instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie środkami unijnymi, jak i – w określonych przypadkach – beneficjentów (tj. podmiotów, które otrzymały dofinansowanie na realizację projektów) tych środków. Dotkliwym dla państw członkowskich mechanizmem, który w wyniku działań kontrolnych może zastosować Komisja są korekty finansowe, mogące w ostateczności prowadzić do utraty części alokacji.

Obowiązki państw członkowskich w perspektywie finansowej 2021–2027 zostały przede wszystkim określone w art. 63 projektowanego rozporządzenia ogólnego³. Obok wspomnianych obowiązków w odniesieniu do analizowanego obszaru kontroli, państwo członkowskie musi zapewnić zgodność z prawem i prawidłowość wydatków ujętych w sprawozdaniu finansowym przedkładanym Komisji i podejmuje wszelkie niezbędne działania mające na celu zapobieganie nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie i korygowanie. W działalności kontrolnej państwo członkowskie może być inspirowane przez Komisję Europejską. Na jej wniosek organy krajowe mają obowiązek podjąć działania niezbędne do zapewnienia skutecznego funkcjonowania krajowych systemów zarządzania i kontroli oraz legalności i prawidłowości wydatków zgłoszonych do Komisji Europejskiej. Dodatkowo, w działaniach kontrolnych

szużb krajowych mogą brać udział urzędnicy KE lub jej upoważnieni przedstawiciele. W sposób szeroki zagwarantowano zatem aktywność szużb europejskich w działalności kontrolnej na szczeblu krajowym.

Utrzymano obowiązek nałożony na państwo członkowskie polegający na tym, że na wniosek Komisji Europejskiej państwa badają skargi złożone do KE obejmujące zakresem programy operacyjne realizowane przez te państwa oraz informują Komisję Europejską o rezultatach tych badań. Niemniej nowością jest rozszerzenie katalogu podmiotów, których skargi muszą zostać zbadane. Obok beneficjentów i potencjalnych beneficjentów są to również strony trzecie, których skargi dotyczą realizacji programu lub operacji w jego ramach, bez względu na kwalifikację prawną środków odwoławczych ustanowionych na mocy prawa krajowego. Rozszerzenie katalogu podmiotów, których skargi na wniosek KE muszą być rozstrzygane i pozostawienie go otwartym stanowi *de facto* rozszerzenie kompetencji Komisji w procesie nadzoru nad prawidłowością realizacji polityki spójności na szczeblu krajowym.

W artykule 64 projektu rozporządzenia ogólnego określone zostały kompetencje i uprawnienia kontrolne Komisji Europejskiej. Przede wszystkim szużby KE dokonują audytów na podstawie dostarczonych przez państwo członkowskie

³ Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (w artykule określane jako projekt rozporządzenia ogólnego), <<https://euro-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0375>>.

dokumentów. Mogą być przeprowadzane w okresie trzech lat kalendarzowych następujących po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego, w którym ujęto wydatek budzący wątpliwości Komisji. Ograniczenie to nie ma jednak zastosowania do operacji, w przypadku których służby KE powezmą podejrzenie nadużycia finansowego – wówczas kontrola może mieć miejsce w każdym czasie realizacji programu operacyjnego.

Projektowane przepisy określiły również szeroki zakres uprawnień służb kontrolnych KE, który jednak nie różni się zasadniczo od obowiązującego w okresie 2014–2020. Urzędnicy Komisji lub jej upoważnieni przedstawiciele mają zagwarantowany dostęp do wszystkich niezbędnych zapisów, dokumentów i metadanych, niezależnie od formy, w jakiej są one przechowywane, odnoszących się do operacji wspieranych z funduszy lub do systemów zarządzania i kontroli.

Kontrole o charakterze strategicznym

Analiza projektów aktów prawnych na lata 2021–2027 wskazuje na zwiększenie nacisku ze strony Komisji Europejskiej na osiągnięcie rezultatów strategicznych założonych dla poszczególnych państw członkowskich UE. W tym kontekście przeformułowaniu uległy zasady kontroli elementów strategicznych, do których należą przede wszystkim należyte zarządzanie gospodarcze oraz krajowe ramy prawne zapewniające prawidłowość podejmowanych przedsięwzięć współfinansowanych ze środków

polityki spójności UE. Będą poddawane kontroli nie tylko na wstępie – przy akceptacji przez Komisję Europejską krajowych dokumentów programowych – ale również w trakcie realizacji programów operacyjnych (choć z różną częstotliwością).

Utrzymane zostały środki służące do zachowania należytego zarządzania gospodarczego przez państwa członkowskie, w tym przede wszystkim wynikające z tzw. procedury nadmiernego deficytu. Komisja Europejska utrzymała swe dotychczasowe prawo zwrócenia się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu i wprowadzenie zmian w programach operacyjnych w każdym czasie, o ile jest to niezbędne do pełnego wykonania zaleceń Rady związanych z działaniami naprawczymi, dotyczącymi wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim⁴ oraz gdy jest to związane z zaleceniami Rady skierowanymi do państwa członkowskiego, a odnoszącymi się do polityki zatrudnienia⁵. W sytuacji, gdy podjęte na wniosek KE działania państwa członkowskiego są niewystarczające, Komisja może zaproponować Radzie zawieszenie wszystkich lub części zobowiązań lub płatności w odniesieniu do co najmniej jednego programu operacyjnego danego państwa. Znamienne, że ocenę skuteczności podejmowanych działań w pełni pozostawiono KE. Rada przyjmuje stosowną decyzję w formie aktu wykonawczego. Zagwarantowane prawa KE mają szeroki zakres, niemniej w praktyce ich stosowanie jest niezmiernie rzadkie.

⁴ Na podstawie art. 121 ust. 2 TFUE, OJ C 326, 26.10.2012, s. 47-390.

⁵ Na podstawie art. 148 ust. 4 TFUE, OJ C 326, 26.10.2012, s. 47-390.

Dlatego też opisany powyżej mechanizm można ocenić jako swoisty zestaw „odstraszający” i ostateczny etap dialogu KE z państwem członkowskim. Ma on mobilizować członków UE do przestrzegania zasad należytego zarządzania gospodarczego.

Drugim elementem kontroli, którego zakres jest ściśle powiązany z inwestycjami prowadzonymi w ramach polityki spójności UE, są warunki podstawowe. Zastąpiły obowiązujące w perspektywie 2014–2020 warunki wstępne. Określają one szereg aspektów – w większości o charakterze prawnym i strategicznym – pozwalających na przeprowadzanie interwencji w ramach budżetu polityki spójności UE w zgodzie z obowiązującym prawem unijnym.

W perspektywie budżetowej 2014–2020 warunki wstępne podlegały kontroli przed rozpoczęciem realizacji programów operacyjnych.

Od decyzji Komisji o ich spełnieniu przez państwo członkowskie zależało, czy można poświadczać wydatki do KE i na tej podstawie wnioskować o refundację poniesionych kosztów. W perspektywie 2021–2027 zaproponowano ograniczenie liczby warunków podstawowych, ale jednocześnie umożliwiono KE, w każdym momencie realizacji programów operacyjnych, podjęcie działań kontrolnych, zmierzających do stwierdzenia, czy określone warunki podstawowe są nadal spełniane przez państwo członkowskie. W sytuacji stwierdzenia przez służby kontrolne Komisji,

że dane państwo nie spełnia warunków podstawowych, nie można przedstawiać KE wniosków o refundację w odniesieniu do operacji, które obejmowałyby dany warunek podstawowy. Rozwiązanie to daje służbom kontrolnym KE duże uprawnienia, które mogą także wpływać negatywnie na realizację przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z tzw. zasady $n+2^6$, a w konsekwencji – w skrajnych przypadkach prowadzić do utraty części alokacji.

Opisane powyżej rodzaje kontroli, które określić można mianem strategicznych, gdyż mogą dotyczyć całości interwencji w ramach polityki spójności, przeprowadzane są przez wyspecjalizowane służby Komisji Europejskiej. Niemniej, to na służbach kontrolnych państw członkowskich – zwłaszcza zaangażowanych w system zarządzania i kontroli polityki spójności UE – spoczywa obowiązek kontroli prewencyjnych, umożliwiających wczesne wykrycie zagrożeń i przez to wyeliminowanie negatywnych konsekwencji niewywiązania się z obowiązków nałożonych na państwo członkowskie. Jest to również pole do działań kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, niebędącej wszakże w systemie zarządzania i kontroli polityki spójności UE.

Komisja Europejska w projektowanym rozporządzeniu ogólnym zagwarantowała sobie możliwość działań, które mogą mieć charakter kontroli prewencyjnych.

⁶ Zgodnie z art. 99 ust. 1 projektu rozporządzenia ogólnego Komisja Europejska dokonuje umorzenia każdej kwoty w ramach programu, która nie została wykorzystana na płatności zaliczkowe zgodnie z art. 84, lub w odniesieniu do której nie złożono wniosku o płatność, zgodnie z art. 85 i 86 do 26 grudnia drugiego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązania budżetowe na lata 2021–2026. W okresie 2014–2020 obowiązuje zasada $n+3$.

W szczególności można wskazać, niespotykany w przepisach obowiązujących w poprzednich perspektywach budżetowych UE, obowiązek nałożony na instytucję zarządzającą programem konsultacji z KE, polegający na uwzględnieniu jej uwag przed przekazaniem wstępnych kryteriów wyboru projektów komitetowi monitorującemu oraz przed wszystkimi późniejszymi zmianami tych kryteriów⁷. Jest to znaczne rozszerzenie roli KE, mające charakter swoistej kontroli uprzedniej.

Kontrole operacji

Komisja Europejska konstruując przepisy z zakresu kontroli na perspektywę 2021–2027 deklarowała znaczną redukcję obciążeń administracyjnych i większe uprawnienia dla organów państw członkowskich. Wyrazem takiego podejścia jest m.in. rezygnacja z procedury desygnacji organów w systemie zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych. Doświadczenia wielu państw członkowskich wskazały, że jest to proces czasochłonny, opóźniający sprawne uruchomienie programów operacyjnych. Ponadto, KE zadeklarowała rozszerzenie tzw. zasady pojedynczego audytu, zmniejszenie liczby kontroli prowadzonych przez służby KE, większe poleganie na organach krajowych (w tym przede wszystkim na wynikach prac instytucji audytowej). Niemniej szczegółowa analiza propozycji Komisji Europejskiej prowadzi do wniosku, że sygnalizowane uproszczenia systemu kontroli obwarowane zostały różnego rodzaju

warunkami, które w praktyce mogą uniemożliwić skorzystanie przez państwo członkowskie z wielu udogodnień.

Bez zmian pozostały główne instytucje krajowe, które wykonują podstawowe obowiązki kontrolne w odniesieniu do operacji współfinansowanych ze środków polityki spójności UE. Przede wszystkim zakres kontroli zarządczej, zapobieganie nieprawidłowościom, zgodność poniesionych wydatków przez beneficjentów z prawem krajowym i unijnym to domena instytucji zarządzającej, która w pełni odpowiada za realizację programu operacyjnego. W tym zakresie nie odnotowano zasadniczych zmian w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym w perspektywie finansowej 2014–2020.

Drugim podmiotem, odgrywającym główną rolę w kształtowaniu systemu kontroli i w wykonywaniu działań kontrolnych jest instytucja audytowa (IA). Ona dokonuje audytów systemów zarządzania i prawidłowości ich funkcjonowania, audytu operacji oraz audytu sprawozdań finansowych sporządzanych przez instytucję zarządzającą. Opinia IA przedstawiana jest Komisji i ma charakter niezależnego poświadczania skuteczności funkcjonowania krajowych systemów zarządzania i kontroli, a także prawidłowości wydatków zawartych w sprawozdaniu finansowym przedstawianym KE. Można stwierdzić, że co do zakresu działań kontrolnych IZ i IA mają podobne funkcje do tych obowiązujących w perspektywie finansowej 2014–2020.

⁷ Art. 67 ust. 2 projektu rozporządzenia ogólnego.

Szczegółowa analiza propozycji art. 63 projektu rozporządzenia ogólnego dotycząca obowiązków państwa członkowskiego może jednakże wskazywać na dążenie KE do zaangażowania w system kontroli również podmiotów, które do tej pory nie były bezpośrednio odpowiedzialne za prawidłową realizację programów operacyjnych. W przywołanym artykule wskazuje się, że państwo członkowskie (a nie instytucja zarządzająca, czy instytucja audytowa) podejmuje działania mające zapobiegać nieprawidłowościom oraz działania mające na celu wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości. To ujęcie problemu z jednej strony można interpretować jako pozwalające na skonstruowanie na poziomie poszczególnych państw systemów zarządzania i kontroli, zgodnie z zasadami zarządzania dzielonego. Z drugiej strony, istnieje prawdopodobieństwo, że KE będzie wywierać naciski na państwo członkowskie, aby w system kontroli realizacji programów operacyjnych zaangażowane były także inne instytucje. W przypadku Polski można tu wskazać np. Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, czy Najwyższą Izbę Kontroli. W praktyce te instytucje podejmują z mocy prawa działania kontrolne, ale nie są włączone do sformalizowanego systemu zarządzania i kontroli utworzonego na potrzeby polityki spójności UE, realizowanej na poziomie krajowym.

Jako pewne uproszczenie można ocenić zaproponowane przez KE uregulowania dotyczące pojedynczego audytu operacji, choć część z nich była stosowana już w perspektywie 2014–2020. Należą do nich przepisy stanowiące, że w stosunku do operacji o określonych progach finansowych (wydatki kwalifikowalne) nie mogą podlegać w całym cyklu realizacji więcej niż jednej kontroli przeprowadzonej przez służby KE lub przez instytucję audytową. W odniesieniu do pozostałych operacji – o wyższych wartościach wydatków kwalifikowalnych – kontroli przeprowadzonej przez KE lub IA nie może być więcej niż jedna w roku obrachunkowym⁸. Ponadto, wspomniane powyżej progi finansowe dla operacji zostały podniesione w stosunku do tych obowiązujących w perspektywie 2014–2020. W odniesieniu do operacji, które w całym okresie realizacji mogą podlegać tylko jednemu audytowi (KE lub IA), podniesiono próg do 400 tys. euro wydatków kwalifikowalnych dla tych otrzymujących dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego bądź z Funduszu Spójności (w okresie 2014–2020 było to 200 tys. euro) i do 300 tys. euro dla operacji w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (było 150 tys. euro). Rozwiązanie to może być uznane za rzeczywiste uproszczenie dla beneficjentów, polegające na redukcji obciążeń biurokratycznych związanych z obsługą działań służb kontrolnych krajowych (IA) i komisyjnych.

⁸ Rok obrachunkowy oznacza okres od 1 lipca do 30 czerwca kolejnego roku, z wyjątkiem pierwszego roku obrachunkowego okresu programowania, w odniesieniu do którego oznacza on okres od rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków do 30.6.2022. W przypadku ostatniego roku obrachunkowego oznacza okres od 1.7.2029 do 30.6.2030.

Nowym rozwiązaniem zaproponowanym przez Komisję Europejską jest większe znaczenie wyników prac instytucji audytowej i znaczne ograniczenie aktywności służb kontrolnych KE. Podejście to jest o tyle uzasadnione, że funkcję instytucji audytowej – tak jak dotychczas – wypełnia organ publiczny, funkcjonalnie niezależny od podmiotów poddanych kontroli. W warunkach polskich jest to komórka umiejscowiona w Ministerstwie Finansów. Ponadto, instytucja audytowa wypełnia obowiązki na podstawie uznanych międzynarodowych standardów audytu. W art. 74 projektu rozporządzenia ogólnego przewidziano bowiem, że w odniesieniu do programów operacyjnych, w przypadku których KE stwierdzi, że opinia IA jest wiarygodna, a dane państwo członkowskie bierze udział we wzmożonej współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej, audyty KE będą ograniczone jedynie do kontroli poprawności działań instytucji audytowej. Z pozoru zaproponowane rozwiązanie wydaje się być korzystne. Niemniej zastrzeżenia może budzić brak doprecyzowania odnoszącego się do kryteriów, na podstawie których KE będzie stwierdzać, że opinia instytucji audytowej jest wiarygodna. Pozostawiono więc w tym zakresie całkowitą dowolność oceny Komisji Europejskiej.

Innym kontrowersyjnym punktem proponowanego rozwiązania jest *de facto*

sformalizowany obowiązek współpracy państwa członkowskiego z Prokuraturą Europejską. Jest to wymóg o charakterze dyskryminującym, bowiem ma ona obecnie charakter dobrowolny⁹ i nie uczestniczą w niej wszystkie państwa członkowskie. Wobec państw nieuczestniczących we wzmożonej współpracy Prokuratury Europejskiej warunek zastosowania możliwości polegania na pracach krajowej instytucji audytowej z zasady nie będzie mógł być zatem wypełniony¹⁰.

System zawieszania płatności oraz korekt finansowych

Komisja Europejska, podobnie jak to miało miejsce w dotychczasowych perspektywach finansowych, zagwarantowała sobie swoiste mechanizmy dyscyplinujące państwa członkowskie w związku z nieprzestrzeganiem prawa unijnego. W kontekście polityki spójności UE są to przede wszystkim trzy mechanizmy, które zazwyczaj następują po sobie, o ile nie stwierdzi się skuteczności wcześniejszego z nich. Mają one różne konsekwencje dla państwa członkowskiego. Należą do nich:

- a) wstrzymanie biegu terminu płatności,
- a) zawieszenie płatności na rzecz państwa członkowskiego,
- a) nałożenie korekt finansowych (w tym tych pomniejszających alokacje dla państwa członkowskiego, tzw. korekty netto).

⁹ Została ona ustanowiona zgodnie z art. 86 TFUE i szczegółowo uregulowana w Rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 wdrażającej wzmożoną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, OJ L 283, 31.10.2017, s. 1-71.

¹⁰ We wzmożonej współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej nie uczestniczą: Polska, Dania, Irlandia, Szwecja, Wielka Brytania i Węgry.

Mechanizm wstrzymania biegu terminu płatności nie uległ zasadniczym zmianom w porównaniu z perspektywą finansową 2014–2020. Komisja Europejska może wstrzymać bieg terminu płatności (określony na 60 dni) na okres do sześciu miesięcy. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy KE uzna, że istnieje poważne uchybienie w prawidłowym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, co do którego na poziomie krajowym nie wprowadzono działań naprawczych. W porozumieniu z państwem członkowskim termin ten może ulec wydłużeniu o trzy miesiące. Mechanizm zawieszenia biegu terminu płatności pozwala zastosować przez państwo członkowskie działania naprawcze, a po poinformowaniu o podjętych krokach KE następuje zakończenie wstrzymania terminu biegu płatności. Jest to zatem pierwszy sygnał ostrzegawczy dla państw, który zmusza je do podejmowania działań naprawczych, ale jednocześnie umożliwia wyeliminowanie ryzyka utraty alokacji.

W sytuacji, gdy mechanizm wstrzymania biegu płatności jest niewystarczający – państwo członkowskie nie zdołało wprowadzić właściwych działań naprawczych – kolejnym etapem jest zawieszenie płatności. W tym wypadku nie określono terminu obowiązywania zawieszenia. W odniesieniu do zawieszenia płatności dostrzec można istotne modyfikacje tego mechanizmu w porównaniu z przepisami obowiązującymi w latach 2014–2020. Po pierwsze, zrezygnowano z wprowadzenia zawieszenia

płatności w sytuacji niezrealizowania warunków podstawowych, choć wprowadzono zakaz poświadczania wydatków do KE w odniesieniu do operacji wpisujących się w konkretny, niespełniony warunek podstawowy. Jest to zatem swoiste zawieszenie płatności, bowiem nie dotyczy co do zasady całego priorytetu czy działania w programie, ale konkretnych operacji. Wymaga także od państw członkowskich i ich służb kontrolnych szerszych niż dotąd działań prewencyjnych.

Druga modyfikacja mechanizmu zawieszenia płatności ma charakter zaostrażający. Artykuł 91 ust. 1d) projektu rozporządzenia ogólnego stanowi bowiem, że do zawieszenia płatności obligatoryjnie dochodzi w sytuacji, gdy Komisja wyda uzasadnioną opinię w odniesieniu do uchybień określonych w art. 258 TFUE¹¹. Podkreślić należy, że ocena czy uzasadniona opinia KE na temat uchybienia zobowiązaniom przez państwo członkowskie może stanowić zagrożenie dla prawidłowej i zgodnej z prawem realizacji programów operacyjnych, pozostaje jedynie do decyzji Komisji. Nie ma tu bowiem miejsca – jak w przypadku samej procedury stosowania art. 258 TFUE – na dialog z państwem członkowskim. Zatem wprowadzony przepis w znacznym stopniu rozszerza uprawnienia KE i stwarza nowe warunki do stosowania mechanizmu zawieszenia płatności, znacznie rozszerzając katalog sytuacji, w których może zostać użyty.

¹¹ Zgodnie z art. 258 TFUE Jeśli Komisja Europejska uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag.

Ostatecznym działaniem Komisji Europejskiej w przypadku zidentyfikowania nieprawidłowości (w wyniku kontroli dokumentów dostarczonych do KE lub też w wyniku kontroli służb Komisji na miejscu) jest nałożenie na państwo członkowskie korekty finansowej. Procedura nakładania korekt nie uległa modyfikacjom w porównaniu z uwarunkowaniami z okresu 2014–2020. Moment nałożenia korekty poprzedzony jest dialogiem z państwem, umożliwiającym zgłoszenie uwag co do wniosków przedstawionych przez KE. Co ważne, zgodnie z art. 98 ust. 4 projektu rozporządzenia ogólnego środki zakwestionowane przez służby Komisji mogą być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie z zastrzeżeniem, że muszą zostać przeznaczone na operacje prawidłowe pod względem prawnym. Jedynie w sytuacji, gdy zakwestionowane przez KE środki znalazły się w sprawozdaniu finansowym przedstawionym przez państwo członkowskie i nie zostały wcześniej przez organy tego państwa wykryte, zastosowane korekty oznaczają bezpowrotną utratę środków alokowanych dla danego państwa członkowskiego (tzw. korekta netto). W rzeczywistości sytuacja ta może mieć miejsce dosyć często, biorąc pod uwagę, że żaden z organów państwa członkowskiego – mając świadomość konsekwencji – nie poświadczylby do Komisji wydatków obciążonych nieprawidłowościami. Zatem każda nieprawidłowość ujawniona przez służby KE w sprawozdaniu finansowym automatycznie oznacza korektę netto.

Wnioski

Propozycje legislacyjne przedstawione przez Komisję Europejską, a dotyczące

systemu kontroli w perspektywie finansowej 2021–2027 zawierają liczne modyfikacje w porównaniu z okresem 2014–2020. Przede wszystkim zarysowuje się wyraźnie tendencja do stopniowego rozszerzenia uprawnień służb Komisji Europejskiej z zakresu kontroli poprawności realizacji programów operacyjnych finansowanych ze środków polityki spójności UE. Powinno to wymusić na organach krajowych – przede wszystkim tych, które będą zaangażowane w zarządzanie funduszami polityki spójności UE – działania o charakterze prewencyjnym, ukierunkowane na prawidłowość przeprowadzanej interwencji.

Rozszerzone regulacje dotyczące spełniania warunków podstawowych, wskazujące na konieczność ciągłej kontroli podczas całego okresu realizacji programów operacyjnych oznaczają konieczność rozbudowania odpowiednich mechanizmów kontroli na szczeblu krajowym. Kontrole te powinny mieć również charakter prewencyjny, mający na celu wyeliminowanie ewentualnych negatywnych konsekwencji dla tempa realizacji programów, jakimi są zawieszenia płatności wprowadzane w określonych warunkach przez KE. W tym kontekście obszar kontroli spełniania warunków podstawowych stanowi również pole do aktywności innych organów krajowych – nie tylko tych zaangażowanych bezpośrednio w realizację polityki spójności UE. Do organów tych należą między innymi: Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Zamówień Publicznych, czy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ich działania powinny być ukierunkowane na wskazywanie na wczesnym etapie ryzyka związanego z utrzymaniem warunków podstawowych.

Wyzwaniem pozostaje wprowadzona w projekcie rozporządzenia ogólnego możliwość stosowania mechanizmu zawieszenia płatności przez KE na rzecz państwa członkowskiego w związku z wydaniem przez Komisję uzasadnionej opinii w odniesieniu do uchybień określonych w art. 258 TFUE. Biorąc pod uwagę szeroki zakres przedmiotowy art. 258 TFUE, konieczne wydaje się ukierunkowanie działań prewencyjnych – w tym kontroli prewencyjnych – prowadzonych przez wyspecjalizowane organy (w tym NIK) na eliminowanie możliwości wydania przez KE uzasadnionej opinii w obszarach mogących negatywnie oddziaływać na tempo realizacji programów operacyjnych polityki spójności UE.

Przedstawiona analiza odnosi się do projektów aktów legislacyjnych. Stąd należy

mieć na uwadze, że część przepisów może finalnie przybrać inny kształt. Niemniej już na tym etapie zarysowuje się silna tendencja wzmacniania działań kontrolnych KE w wielu obszarach związanych z polityką spójności UE. Ujawnienie tej tendencji powinno na szczeblu krajowym prowadzić do pogłębionej refleksji nad możliwością przebudowania systemu kontroli – szczególnie o charakterze prewencyjnym – w tym również szerszego zaangażowania niezależnych podmiotów krajowych, które nie stanowią instytucji systemu zarządzania i kontroli polityki spójności.

dr DANIEL KOTKOWSKI
ORCID 0000-0002-5963-0248

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka spójności, audyt, zarządzanie i kontrola

Key words: European Union, Cohesion Policy, audit, management and control