

Kontrola i audyt

Ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020

System wdrażania i kontroli projektów Unii Europejskiej (część I)

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, obowiązująca od 13 września 2014 r., wprowadza ważne zmiany w stosunku do dotychczasowych regulacji prawnych, które mają zastosowanie do funduszy wdrażanych w ramach perspektywy na lata 2007–2013. Przyjęto nowe rozwiązania w polityce spójności, przejawiające się przede wszystkim zwiększeniem odpowiedzialności państw członkowskich za prawidłowe wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej, doprecyzowano także i uzupełniono kwestie, które nie były w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w takim zakresie uregulowane.

MARCIN SZYMAŃSKI

Długo oczekiwany dokument Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej

regulujący zasady wdrażania funduszy polityki spójności w okresie programowania 2014–2020 zaczął obowiązywać od 21 grudnia 2013 r. (rozporządzenie

nr 1303/2013)¹. Jednocześnie weszły w życie rozporządzenia szczegółowe, określające zakres wsparcia z poszczególnych funduszy polityki spójności, to jest Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego², Funduszu Spójności³ oraz Europejskiego Funduszu Społecznego⁴.

Analizę rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską na okres perspektywy finansowej 2014–2020, przeprowadzoną na podstawie projektu rozporządzenia nr 1303/2013, przedstawiłem w artykule pt. „Kontrola projektów w ramach polityki spójności” opublikowanym w „Kontroli Państwowej” nr 3/2012. Opisany w tej publikacji kształt systemu wdrażania funduszy UE nie odbiega zasadniczo od zasad, które znalazły odzwierciedlenie w ostatecznej wersji przepisów rozporządzenia nr 1303/2013. Należy jednak odnotować, że w toku żmudnego procesu negocjacyjnego udało się wprowadzić do regulacji unijnych korzystne dla państw członkowskich rozwiązania. Można do nich zaliczyć rozszerzenie kręgu beneficjentów,

dla których wydatek poniesiony na podatek VAT, a którego nie można odzyskać na mocy krajowego prawodawstwa podatkowego, będzie wydatkiem kwalifikowanym⁵. Ma to szczególne znaczenie dla projektów realizowanych w Polsce przez państwowe jednostki budżetowe czy jednostki samorządu terytorialnego. Korzystnym rozwiązaniem jest też wydłużenie okresu automatycznego anulowania zobowiązań budżetowych do lat trzech (początkowo proponowano okres dwuletni), co oznacza, że państwa członkowskie będą miały więcej czasu na rozliczenie przyznanych im środków i *de facto* skutkuje to możliwością ponoszenia przez beneficjentów wydatków kwalifikowanych aż do końca 2023 r., po czym dopiero nastąpi zamknięcie poszczególnych programów operacyjnych i rozliczenie całości unijnego wsparcia⁶.

W związku z tym, że opisane przeze mnie w wymienionym wyżej artykule ramy realizacji polityki spójności wpływające na system kontroli wydatków pozostają

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (DzUrzUE L 347 z 20.12.2013, s. 320) – zwane dalej: „rozporządzeniem nr 1303/2013”.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (DzUrzUE L 347 z 20.12.2013, s. 289).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z 17.12.2013 w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (DzUrzUE L 347 z 20.12.2013).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (DzUrzUE L 347 z 20.12.2013, s. 470).

⁵ Art. 69 ust. 3 lit. c rozporządzenia Rady nr 1303/2013.

⁶ Art. 136 rozporządzenia Rady nr 1303/2013.

praktycznie w całości aktualne, w niniejszym opracowaniu zajmę się rozwiązaniami prawnymi przewidzianymi w obowiązującej od dnia 13 września 2014 r. ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁷ (dalej zwanej „ustawą wdrożeniową”). Skupię się na kwestiach dotyczących systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy polityki spójności oraz sposobu prowadzenia kontroli instytucji i kontroli wydatków ponoszonych przez beneficjentów. Zwrócę szczególną uwagę na różnice w stosunku do dotychczasowych regulacji prawnych, które mają zastosowanie do funduszy wdrażanych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸ (dalej zwanej „uzppr”). Różnice te są wypadkową dwóch podstawowych przyczyn.

Po pierwsze, przepisy wymienionych wyżej rozporządzeń UE wprowadzają nowe podejście w polityce spójności, przejawiające się przede wszystkim zwiększeniem odpowiedzialności państw członkowskich za prawidłowe wykorzystanie

funduszy UE oraz osiągnięcie jasnych i wymiernych celów.

Wyraża się to przede wszystkim w:

- określeniu wstępnych warunków przyznania środków, tak zwanych warunków wstępnych⁹, związanych z koniecznością określenia strategii transportowej, środków w celu poprawy systemu zamówień publicznych lub zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska;
- ustaleniu ram wykonania, na podstawie których będą mierzone postępy w osiąganiu określonych celów, uzależniające możliwość udostępnienia dodatkowych środków finansowych; nieosiągnięcie celów może skutkować nałożeniem korekt finansowych i utratą części przyznanych środków¹⁰;
- ustanowieniu systemu desygnacji podmiotów, którym powierzono funkcje w procesie realizacji programu operacyjnego;
- wprowadzeniu systemu rocznego rozliczania wydatków i związanego z nim instrumentu pozwalającego Komisji Europejskiej na nałożenie korekt netto skutkujących utratą alokacji przyznanej państwom członkowskim;

⁷ Pełna nazwa ustawy: ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (DzU.2014.1146).

⁸ Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tj. DzU z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm.).

⁹ Art. 19 oraz załącznik XI do rozporządzenia Rady nr 1303/2013.

¹⁰ Art. 20-22 rozporządzenia Rady nr 1303/2013. Ustalenie celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz ocena ich osiągnięcia zostały szczegółowo określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 215/2014 z 7.03.2014 r. ustanawiającym zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (DzUrzUE L 69/65 z 8.03.2014).

- zwiększeniu wykorzystania narzędzi informatycznych w wymianie informacji i dokumentów między instytucjami a beneficjentami środków UE;
- zwiększeniu limitu dla projektów dużych, które wymagają specjalnego zatwierdzenia decyzją Komisji Europejskiej z kwoty 50 mln euro kosztów całkowitych projektu do 75 mln euro całkowitych kosztów kwalifikowanych projektu.

Po drugie, przepisy ustawy wdrożeniowej precyzują i uzupełniają kwestie, które nie były w dotychczasowej ustawie (uzppr) w takim zakresie uregulowane.

Dotyczą one przede wszystkim:

- wprowadzenia definicji legalnych nieunormowanych wcześniej pojęć, na przykład dofinansowania, korekty finansowej, wnioskodawcy;
- zasad przeprowadzania kontroli zarówno systemowych, jak i kontroli wydatków ujętych w projektach, a oprócz tego także kontroli związanych z procesem desygnacji;
- reguł korygowania nieprawidłowych wydatków i rozliczania nieprawidłowości;
- kwestii związanych z przepływami finansowymi i rozliczaniem projektów;
- zasad monitorowania postępów realizacji projektów i programów operacyjnych;
- zasad wyboru projektów i procedury odwoławczej.

Nowe przepisy zwiększają pewność prawną w zakresie, w jakim regulacje UE lub dotychczasowe przepisy

są niewystarczające lub nieprecyzyjne. Ustawa wdrożeniowa w kwestii zasad realizacji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020 zastępuje dotychczasową uzppr, która jednak znajduje nadal zastosowanie do programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007–2013 aż do czasu ich zamknięcia, a oprócz tego pozostaje aktualna w odniesieniu do sposobu prowadzenia polityki rozwoju w Polsce. Jednocześnie ustawa wdrożeniowa wprowadza zmiany w szeregu innych ustaw, które również znajdują zastosowanie w realizacji programów operacyjnych polityki spójności, zwłaszcza przepisów ustawy o finansach publicznych¹¹. Należy mieć jednocześnie na uwadze, że zasadniczo ustawa wdrożeniowa nie powiela postanowień rozporządzeń unijnych, które to przepisy obowiązują bezpośrednio, stąd też przepisy ustawy należy czytać łącznie z regulacjami określonymi na poziomie UE.

Przedłużające się prace nad pakietem rozporządzeń unijnych dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020 uniemożliwiły uchwalenie wcześniej przepisów krajowych odnoszących się do zasad realizacji programów operacyjnych. Należy przypomnieć, że regulacje unijne wdrażania funduszy UE w okresie 2007–2013 zostały opublikowane w połowie 2006 r., czyli znacznie przed rozpoczęciem tej perspektywy finansowej¹². Trzeba także zwrócić

¹¹ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tj. DzU 2013.885 ze zm.).

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (DzUrzUE L 210 z 31.07.2006, s. 25 ze zm.); zwane dalej „rozporządzeniem Rady nr 1083/2013”.

Tabela 1: Lista programów operacyjnych i planowanej alokacji

Program operacyjny	Alokacja (w mld euro)	Zakres wsparcia
Infrastruktura i środowisko	27,5	Głównym celem programu jest wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej. Cel ten będzie osiągnięty przez inwestycje realizowane w ramach priorytetów dotyczących m.in. zmniejszenia emisyjności gospodarki, ochrony środowiska, w tym adaptacji do zmian klimatu, rozwoju infrastruktury transportowej ważnej w skali europejskiej, poprawy bezpieczeństwa energetycznego. W programie będą także prowadzone działania mające na celu ochronę dziedzictwa kulturowego oraz wzmacniające strategiczną infrastrukturę ochrony zdrowia.
Inteligentny rozwój	8,6	Głównym celem programu jest pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki przez zwiększenie nakładów prywatnych na badanie i rozwój oraz kreowanie popytu przedsiębiorstw na innowacje i prace badawczo-rozwojowe. Program będzie wspierał prowadzenie badań naukowych, rozwój nowych, innowacyjnych technologii oraz działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. W programie wspierane będą także m.in. budowa nowych i wzmacnianie istniejących powiązań między sektorem nauki a przedsiębiorstwami.
Wiedza, edukacja, rozwój	4,4	Program będzie wspierał następujące obszary: <ul style="list-style-type: none"> • zatrudnienie i mobilność pracowników, • walkę z wyłączeniem społecznym i ubóstwem, • inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie, • wzmacnianie sprawności i efektywności państwa.
Polska cyfrowa	2,3	Program ma zapewnić powszechny dostęp do szybkiego Internetu, rozwój e-administracji oraz cyfrową aktywizację społeczeństwa.
Polska wschodnia	2,1	Działania programu zostaną skoncentrowane na wsparciu: <ul style="list-style-type: none"> • innowacyjności, • konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza w obszarze internacjonalizacji, • poprawy efektywności układów transportowych miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, • zwiększenia spójności wewnętrznej makroregionu.
Regionalne programy operacyjne	31,2	Programy regionalne mają przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności województw oraz podniesienia jakości życia mieszkańców. Wspierane będą m.in.: przedsiębiorczość, edukacja, zatrudnienie, włączenie społeczne oraz technologie informacyjno-komunikacyjne. Priorytety będą ustalane w zależności od wyzwań rozwojowych stojących przed danym województwem.
Pomoc techniczna	0,7	Program zapewni środki na budowę potencjału systemu instytucji zaangażowanych w administrowanie funduszami europejskimi oraz na wsparcie instytucji odpowiedzialnych za realizację projektów. W ramach programu podejmowane będą też działania służące odpowiedniej promocji i informowaniu o funduszach europejskich możliwych do pozyskania przez Polskę w latach 2014–2020.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów programowych przyjętych przez Radę Ministrów 8.01.2014 r. Dokumenty dostępne na: http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx.

uwagę, że mimo wejścia w życie rozporządzenia nr 1303/2013, nie zostały w tym samym czasie wydane przez Komisję Europejską odpowiednie przewidziane w nim akty wykonawcze i delegowane, co ograniczyło możliwość przygotowania szczegółowych zasad wdrażania na poziomie krajowym. Pomimo tych ograniczeń podejmowane były działania, które umożliwiły przyjęcie przez Radę Ministrów już 8 stycznia 2014 r. projektu umowy partnerstwa¹³, co zaowocowało jej zatwierdzeniem przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r. Umowa partnerstwa stanowi najistotniejszy dokument strategiczny określający cele wydatkowania środków z funduszy UE przyznanych Polsce, zbieżne z oczekiwaniami Komisji Europejskiej koncentrującymi się na osiągnięciu celów strategii Europa 2020 i skupieniu wydatkowania funduszy na 11 celach tematycznych określonych we wspólnych ramach strategicznych UE¹⁴. Równocześnie zatwierdzono projekty sześciu programów operacyjnych, czyli szczegółowych dokumentów wskazujących, na co zostaną przeznaczone fundusze europejskie w poszczególnych obszarach w nowej perspektywie finansowej. Oprócz programów krajowych środki będą dystrybuowane za pośrednictwem regionalnych programów operacyjnych, na które przewidziano znacznie większą pulę środków niż dotychczas. Istotną nowością jest to, że regiony będą po raz pierwszy

zarządzały środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego. Łącznie w ramach programów operacyjnych zostanie rozdysponowane około 77 mld euro z przyznanych Polsce 82,5 mld euro. Pozostałe środki finansowe zostaną przekazane w ramach instrumentów zarządzanych bezpośrednio przez KE (m.in. instrument Łącząc Europę czy Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym). Programy operacyjne podlegają obecnie procesowi negocjacji z KE i ich zatwierdzenie warunkuje możliwość wdrażania funduszy.

System i koordynacja realizacji programów operacyjnych

Koordynacja wdrażania funduszy polityki spójności, podobnie jak w perspektywie finansowej 2007–2013, pozostała przy ministrze właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Organ ten wykonuje zadania państwa członkowskiego określone w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013¹⁵. Minister odpowiada przede wszystkim za osiągnięcie celów określonych w umowie partnerstwa. Jego nowym zadaniem w zakresie koordynacji będą obowiązki związane z udzieleniem, zawieszeniem lub wycofaniem desygnacji. Jest to nic innego, jak konieczność uzyskania przez wyznaczoną instytucję poświadczenia, że jest kompetentna do wykonywania przypisanych jej prawem funkcji i zadań. Desygnacja (o której

¹³ Dokument powstał na bazie Założeń Umowy Partnerstwa 2014–2020 przyjętych przez Radę Ministrów 15.01.2013 r. i zaakceptowany został przez Komisję Europejską 23.05.2014 r.; <http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Documents/Umowa_Partnersstwa_21_05_2014.pdf>.

¹⁴ Cele zostały wymienione w art. 9 rozporządzenia Rady nr 1303/2013.

¹⁵ Art. 3 i 4 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

szczegółowo będzie mowa dalej), choć wydaje się nową instytucją, w rzeczywistości stanowi instrument, którego odpowiednikiem w okresie programowania 2007–2013 był audyt zgodności prowadzony w celu potwierdzenia, że systemy zarządzania i kontroli zostały ustanowione zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia nr 1083/2006. Audyt ten był przeprowadzany przez instytucję audytową (IA), której funkcję pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Obecnie również przewiduje się, że działania audytowe, dające podstawę do udzielenia desygnacji, będzie prowadziła IA¹⁶. Niemniej, w nowej perspektywie finansowej za udzielenie desygnacji będzie odpowiadał minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego¹⁷, który jednocześnie pełni funkcje państwa członkowskiego w rozumieniu rozporządzenia nr 1303/2013, ale także instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej (dla krajowych programów operacyjnych), które będą desygnacji poddane. Takie usytuowanie ciała decyzyjnego odpowiedzialnego za udzielanie i wycofywanie desygnacji wywołało wątpliwości co do niezależności i bezstronności podejmowanych rozstrzygnięć.

Sposób organizacji systemu desygnacji był przedmiotem uwag zgłaszanych na etapie konsultacji projektu ustawy wdrożeniowej, między innymi przez Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego¹⁸. Trzeba jednak mieć na uwadze, że

w okresie programowania 2007–2013 instytucja certyfikująca oraz instytucje zarządzające krajowymi programami operacyjnymi były również umiejscowione w strukturze jednostki obsługującej ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, co stanowiło rozwiązanie akceptowane przez służby Komisji Europejskiej. Zatem także i teraz właściwym rozwiązaniem wydaje się zorganizowanie procesu desygnacji w sposób zapewniający realizację zasady niezależności i bezstronności organu przyznającego desygnację od instytucji ją otrzymującej. Będzie to możliwe także przez to, że podstawą desygnacji będzie opinia niezależnej instytucji audytowej, a także dzięki funkcjonowaniu – powoływanego ustawą wdrożeniową – komitetu do spraw desygnacji, mającego charakter doradczy. Będzie on funkcjonował w okresie realizacji umowy partnerstwa i w jego skład wejdą przedstawiciele ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a w jego pracach, bez prawa głosu, będą uczestniczyć reprezentanci Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Warto zwrócić uwagę, że dla nowej perspektywy ustawa wdrożeniowa rezygnuje z powoływania Komitetu do spraw Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, który był organem opiniodawczo-doradczym ministra

¹⁶ Art. 13 w związku z art. 15 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

¹⁷ Art. 16 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

¹⁸ Pismo z 15.10.2013 r.;

<http://bip.mir.gov.pl/Prawo/Projekty_ustaw/Documents/DKF_U_PO1420_uwagiCBA_15102013.pdf>.

właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie spraw związanych z kontrolą wykorzystania środków z funduszy UE¹⁹.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zachował również prawo wydawania wytycznych w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także zachowania jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych. Dokumenty te mają dodatkowo zapewnić prawidłowość wykonywania zadań i obowiązków określonych ustawą wdrożeniową²⁰. Wytyczne stanowią podstawowy instrument koordynacji realizacji programów operacyjnych i zapewniają jednolity mechanizm ich wdrażania.

Nowością jest urzeczywistnienie na poziomie ustawy wdrożeniowej podziału wytycznych na:

- wytyczne horyzontalne, które dotyczą wszystkich lub wybranych programów operacyjnych²¹;
- wytyczne programowe, które określają kwestie szczegółowe dla danego programu operacyjnego²².

Ustawa wprowadza także nadrzędność wytycznych horyzontalnych nad wytycznymi programowymi. Dodatkowo, art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej wprowadza definicję 'wytycznych', przez które należy rozumieć instrument prawny

określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu. Wprowadzenie tej definicji może mieć doniosłe znaczenie prawne, ponieważ wytyczne nie należą do katalogu aktów stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego²³, a projektodawca, podobnie jak w perspektywie finansowej 2007–2013, w celu usprawnienia możliwości określania warunków realizacji programów operacyjnych zrezygnował z wydawania aktów rangi rozporządzeń wykonawczych, które były wydawane jeszcze dla wdrażania w Polsce programów operacyjnych w odniesieniu do okresu programowania 2004–2006. Definicja ta przesądza także objęcie beneficjentów zakresem stosowania wytycznych, pod warunkiem zastrzeżenia tego w umowie o dofinansowanie projektu, która stanowi podstawę udzielenia wsparcia²⁴. Wydanie wytycznych obwarowane jest koniecznością poddania ich projektów procesowi konsultacji z zainteresowanymi stronami, przy czym ustawa przewiduje inny katalog instytucji lub organizacji, którym projekty

¹⁹ Art. 35c uzppr.

²⁰ Art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

²¹ Art. 5 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

²² Art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

²³ Art. 87 ust. 1 Konstytucji RP z 2.04.1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483).

²⁴ Art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

wytucznych przedkładane są do opinii w zależności od tego, czy projekt dotyczy wytucznych horyzontalnych, czy programowych. Projekty wytucznych są dodatkowo publikowane na stronie internetowej, co zapewnia każdemu zainteresowanemu podmiotowi możliwość zgłoszenia uwag i propozycji. Informacja o miejscu publikacji wytucznych oraz terminie ich obowiązywania jest również ogłaszana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski. Katalog obszarów, które mogą być regulowane wytucznymi w zasadzie pokrywa się z listą przewidzianą dla okresu programowania 2007–2013²⁵.

Należy mieć na uwadze, że poza wytucznymi wydawane są różnego rodzaju dokumenty, które składają się łącznie na tak zwany system realizacji programu operacyjnego²⁶. Należą do nich: szczegółowy opis priorytetów, funkcji i procedur, instrukcje wykonawcze, zalecenia, rekomendacje poszczególnych instytucji, ale także i sama ustawa wdrożeniowa. Są one niezbędne do zapewnienia prawidłowej realizacji programu i obowiązują poszczególne instytucje zaangażowane w jego wdrożenie, niemniej nie stanowią samoistnej podstawy praw i obowiązków beneficjentów, chyba że wynikają bezpośrednio z przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub postanowień umowy o dofinansowanie projektu.

Instytucjonalny system wdrażania funduszy

System instytucjonalny, który ma zapewnić prawidłowe wdrożenie programów operacyjnych zgodnie z rozporządzeniem nr 1303/2013, nadal składa się z trzech podstawowych instytucji, to jest: instytucji zarządzającej, certyfikującej oraz audytowej, które zasadniczo pełnią te same funkcje, jak w okresie programowania 2007–2013. Projekt rozporządzenia nr 1303/2013 przewidywał jeszcze powołanie na szczeblu ministerialnym instytucji akredytującej, która miała być odpowiedzialna za udzielanie akredytacji oraz nadzorowanie podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie i kontrolę wydatków w ramach funduszy UE. Ostatecznie zmieniono nazewnictwo i akredytację zastąpiono terminem desygnacja²⁷, która ma się opierać na opinii niezależnego podmiotu audytowego, którego rolę w Polsce – zgodnie z założeniami ustawy wdrożeniowej – będzie pełnić instytucja audytowa²⁸.

Istotną nowością jest wskazanie w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013²⁹ możliwości pełnienia przez instytucję zarządzającą funkcji instytucji certyfikującej. W Polsce dla okresu programowania 2007–2013 istnieje dla wszystkich programów operacyjnych jedna i niezależna od instytucji zarządzających instytucja certyfikująca, funkcjonująca w ramach odrębnej komórki organizacyjnej Ministerstwa

²⁵ Szerzej: M. Szymański: *System instytucjonalny wdrażania funduszy europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2011, s. 109.

²⁶ Art. 6 ustawy wdrożeniowej.

²⁷ Art. 124 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

²⁸ Art. 13 ustawy wdrożeniowej.

²⁹ Art. 123 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013.

Infrastruktury i Rozwoju. W nowej perspektywie finansowej, korzystając z możliwości przewidzianej w regulacjach UE, ustawodawca przypisał funkcje instytucji certyfikującej instytucjom zarządzającym³⁰, co oznacza, że proces certyfikacji będzie odrębny dla każdego programu operacyjnego. Jednocześnie ustawa zabrania możliwości powierzenia zadań instytucji certyfikującej innym instytucjom³¹. Tym samym wszelkie działania w tym zakresie będą wykonywane wyłącznie przez poszczególne instytucje zarządzające. Takie rozwiązanie zmniejszy liczbę instytucji, obniży koszty administracyjne oraz przyspieszy proces występowania z wnioskami o płatność do Komisji Europejskiej. Stanowi ono jednocześnie główny element zapowiadanych przez KE uproszczeń we wdrażaniu środków europejskich. Zdaniem KE, pozwoli to zaoszczędzić zasadniczą część z 4% obecnych kosztów związanych z certyfikacją, ze względu na większą skuteczność administracyjną, mniejsze zapotrzebowanie na koordynację i zmniejszenie zakresu audytów.

Instytucje zarządzające, podobnie jak w okresie programowania 2007–2013, będą umiejscowione na poziomie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – dla krajowych programów operacyjnych oraz rządów województw – dla regionalnych programów operacyjnych³². Zadania

przypisane na mocy ustawy wdrożeniowej instytucjom zarządzającym, poza pełnieniem funkcji instytucji certyfikującej, pokrywają się zasadniczo z zadaniami wymienionymi w uzppr.

Warto jednak zwrócić uwagę, że zakres obowiązków instytucji zarządzających został znacznie rozszerzony bezpośrednio w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013³³.

Do najważniejszych nowych obowiązków IZ należą:

- Związany z wprowadzeniem systemu rozliczania rocznego obowiązek sporządzania deklaracji zarządczej oraz rocznego podsumowania – dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz potwierdzających prawidłowość dokonywanych transakcji, a także – w ramach pełnienia funkcji instytucji certyfikującej – obowiązek przygotowania zestawienia wydatków za rok obrachunkowy. Powyższe dokumenty są podstawą wydania przez instytucję audytową opinii audytowej niezbędnej do rozliczenia wydatków deklarowanych do Komisji Europejskiej w danym roku obrachunkowym.
- Konieczność wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych³⁴, które będą uwzględniać wszystkie stwierdzone rodzaje ryzyka. Oczekiwania Komisji Europejskiej związane z realizacją tego

³⁰ Art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy wdrożeniowej.

³¹ Art. 10 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

³² Art. 9 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

³³ Art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013.

³⁴ Wprowadzenie tego obowiązku zostało przewidziane w komunikacie Komisji dotyczącym strategii zwalczania nadużyć finansowych – wersja ostateczna z 24.06.2011 r. (COM (2011) 376).

wymogu zostaną przedstawione w szczegółowych wytycznych poświęconych temu zagadnieniu³⁵. Wytyczne mają w założeniu stanowić narzędzie, za pomocą którego zostanie zwiększone prawdopodobieństwo wykrycia ryzyka wystąpienia oszustwa w procesie wyboru projektów do dofinansowania, wdrażania i weryfikacji projektu, certyfikacji wydatków i dokonywaniu płatności. Prowadzona cyklicznie analiza ryzyka ma pomóc w identyfikacji obszarów, którym należy poświęcić najwięcej uwagi, dzięki czemu możliwe będzie wprowadzenie mechanizmów kontrolnych³⁶ zmniejszających do akceptowalnego poziomu prawdopodobieństwo lub skutek wystąpienia oszustwa.

- Udostępnianie instytucjom pośredniczącym oraz beneficjentom informacji istotnych przy wykonywaniu ich zadań i realizacji projektów.
- Zapewnienie uzyskania przez beneficjentów dokumentu określającego warunki wsparcia danego projektu.

Instytucje zarządzające zostały także na mocy rozporządzenia nr 1303/2013 zobligowane do weryfikacji projektów, których realizacja rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o ich dofinansowanie. Ma to związek z większym ryzykiem wystąpienia błędów i nieprawidłowości popełnianych przez podmioty, które realizują przedsięwzięcie nieobwarowane jeszcze formalnie

koniecznością spełniania zasad określonych w przepisach dotyczących funduszy, a także wprowadzeniem zakazu finansowania tak zwanych projektów retrospektywnych, to jest takich, które zakończyły się przed udzieleniem wsparcia ze środków UE.

Zadania przypisane instytucji zarządzającej (poza funkcją instytucji certyfikującej), podobnie jak w okresie programowania 2007–2013, mogą zostać powierzone instytucji pośredniczącej lub wdrażającej, z zastrzeżeniem, że nie wyłącza to odpowiedzialności instytucji zarządzającej za ich realizację³⁷. Różnica w stosunku do uregulowań uzppr jest to, że instytucja zarządzająca może powierzyć zadania jedynie instytucji pośredniczącej³⁸ i tylko instytucja pośrednicząca może powierzyć dalej zadania instytucji wdrażającej³⁹ (za zgodą instytucji zarządzającej). Wynika to również z samej konstrukcji definicji tych instytucji zawartej w ustawie wdrożeniowej, która nadała status danej instytucji w zależności od tego, która z instytucji: zarządzająca czy pośrednicząca powierzyła zadania do realizacji. W przypadku uzppr, definicja instytucji wdrażającej zasadzała się nie na tym, który podmiot jej powierzył zadania, lecz na charakterze wykonywanych czynności. Tym samym instytucją wdrażającą była ta instytucja, która wykonywała zadania odnoszące się bezpośrednio do

³⁵ Dokument KE pn. *Guidance for Member States and Programme Authorities Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*; <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf>.

³⁶ Lista możliwych mechanizmów kontrolnych została wskazana w załączniku nr 2 do ww. dokumentu KE.

³⁷ Art. 10 ust. 7 ustawy wdrożeniowej.

³⁸ Art. 10 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

³⁹ Art. 10 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

beneficjentów. Stąd mogły jej zostać powierzone zadania zarówno bezpośrednio przez instytucję zarządzającą, jak i przez instytucję pośredniczącą. Przykładowo, obecnie funkcję instytucji wdrażającej, która *notabene* spośród wszystkich instytucji wdrażających dysponuje największą pulą środków unijnych, pełni na mocy porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą⁴⁰ Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Natomiast w okresie programowania 2014–2020, mimo realizacji generalnie tych samych zadań, instytucja ta będzie nominalnie pełnić funkcję instytucji pośredniczącej. Różnica ta, poza niejednołitą terminologią, nie ma jednak większego praktycznego znaczenia.

W ustawie wdrożeniowej pojawił się przepis, który wskazuje wprost odpowiedzialność instytucji pośredniczącej za wykonywanie zadań powierzonych instytucji wdrażającej⁴¹. Co więcej, funkcje instytucji pośredniczącej może pełnić, inaczej niż dotychczas, także podmiot spoza sektora finansów publicznych. Podobnie jak dotychczas, instytucje mają możliwość posiłkowania się wsparciem zewnętrznym i mogą zlecać usługi związane z wykonywaniem swoich zadań innym podmiotom⁴². Ustawa wdrożeniowa wyłącza jednak możliwość zlecenia usług polegających na prowadzeniu kontroli systemowych, czyli kontroli potwierdzających prawidłowość funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli,

a także realizacji zadań instytucji certyfikującej⁴³. Można się zastanowić, czy zasadne jest powyższe wyłączenie dotyczące zlecenia usług w zakresie prowadzenia kontroli systemowych. Konsekwencją takiego wyłączenia może być konieczność zapewnienia przez każdą instytucję zarządzającą i pośredniczącą wykwalifikowanej kadry będącej w stanie zbadać każdy obszar, w którym powierzono instytucji realizację zadań. Niemniej, ze względu na konstrukcję przepisu i zawarte w nim sformułowanie „polegających na prowadzeniu”, powinno się to rozumieć jako zakaz możliwości zlecenia przeprowadzenia w całości kontroli systemowej przez podmiot zewnętrzny, a nie zakaz możliwości zlecenia wykonania części specjalistycznego zakresu kontroli, na przykład w obszarze prawidłowości przeprowadzonej przez instytucję oceny wniosków o dofinansowanie projektów.

Nowością jest wprowadzenie do ustawy wdrożeniowej odpowiedzialności instytucji pośredniczącej i wdrażającej za nieprawidłowe wykonanie powierzonych zadań. Instytucja zarządzająca lub pośrednicząca została ustawowo wyposażona w możliwość zastosowania wobec instytucji, której powierzyła zadania, jednego z czterech instrumentów mających na celu przywrócenie zgodności powierzonych zadań z przyjętym systemem realizacji programu operacyjnego.

⁴⁰ Porozumienie z 8.01.2014 r., zawarte pomiędzy instytucją zarządzającą programem operacyjnym „Infrastruktura i środowisko”, ulokowaną w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju a Dyrektorem Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

⁴¹ Art. 10 ust. 4 ustawy wdrożeniowej.

⁴² Art. 10 ust. 5 ustawy wdrożeniowej.

⁴³ Art. 10 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

Należy do nich możliwość⁴⁴:

- 1) wydania rekomendacji dotyczącej usunięcia stwierdzonych uchybień ze wskazaniem terminu ich usunięcia;
- 2) zobowiązania do podjęcia określonych działań naprawczych ze wskazaniem terminu ich wykonania;
- 3) wstrzymania albo wycofania części lub nawet całości dofinansowania przyznanego instytucji z pomocy technicznej – to jest jednak uwarunkowane niewykonaniem wspomnianych rekomendacji lub działań naprawczych;
- 4) wystąpienia do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o zawieszenie desygnacji.

Dwa pierwsze instrumenty, niewystępujące dotąd w akcie o randze ustawy (uzppr), funkcjonowały w praktyce i są podstawowym narzędziem wymuszania prawidłowego wykonywania zadań przez instytucje, którym te zadania powierzono. Dotąd jednak brakowało instrumentu o charakterze realnej, wymiernej i dolegliwej sankcji, która odstraszałaby instytucje od nieposłuszeństwa wobec poleceń instytucji powierzającej zadania. Stąd też wprowadzenie, na przykład, możliwości wycofania wsparcia instytucji ze środków pomocy technicznej powinno stanowić wystarczające narzędzie zapewnienia przez tę instytucję wykonania zadań zgodnie z przyjętymi przepisami i systemem realizacji programu operacyjnego.

Oprócz tego wprowadzono odpowiedzialność finansową instytucji, która

dopuszczała się uchybień, w wyniku których wystąpiła w projekcie nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia nr 1303/2013.

W sytuacji, w której nieprawidłowość będzie wynikała bezpośrednio z działania lub zaniechania tej instytucji, to ona będzie odpowiedzialna za wypłatę należnej beneficjentowi równowartości dofinansowania, a w części, w której zostało ono już beneficjentowi wypłacone, to nie beneficjent, lecz właśnie instytucja będzie zobowiązana do jej zwrotu. Ma to na celu zrównoważenie utraconych wpływów środków europejskich przez budżet w wyniku konieczności pomniejszenia wydatków deklarowanych Komisji Europejskiej⁴⁵.

Zgodnie z treścią uzasadnienia do ustawy wdrożeniowej, takie rozwiązanie umożliwi wyraźne przypisanie odpowiedzialności za błędy podmiotowi, który je popełnił i tym samym pozwoli wyeliminować sytuację istniejącą w perspektywie finansowej 2007–2013, kiedy problem znalezienia finansowania projektów, które w wyniku błędów instytucji nie otrzymały dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej spoczywał na instytucji zarządzającej i powyższe wydatki nie obciążały budżetów podmiotów bezpośrednio odpowiedzialnych za błędy. Tym samym też beneficjenci zostali zwolnieni z odpowiedzialności za nieprawidłowości będące wynikiem bezpośrednio działania lub zaniechania instytucji lub organów państwa⁴⁶.

⁴⁴ Art. 11 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

⁴⁵ Art. 11 ust. 2 i 3 w zw. z art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej.

⁴⁶ Art. 24 ust. 11 ustawy wdrożeniowej.

Należy się spodziewać występowania licznych sporów na tle tej regulacji, ponieważ zarówno beneficjent, jak i instytucja w celu uniknięcia odpowiedzialności finansowej będą za wszelką cenę wykazywać, że nieprawidłowość nie była następstwem ich działania lub zaniechania. Przypisanie działania lub zaniechania nie obejmuje jednak – zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy wdrożeniowej – zasadniczo sytuacji, w której instytucja nie wykryła nieprawidłowości w toku wcześniejszej kontroli. Ryzyko niewykrycia błędu nie wiąże się zatem z odpowiedzialnością instytucji za konsekwencje wystąpienia nieprawidłowości. W innym razie sam fakt przeprowadzenia kontroli, która nie wykryła błędu, byłby równoznaczny z odpowiedzialnością instytucji za błąd, który wynikałby wyłącznie bezpośrednio z działania lub zaniechania samego beneficjenta. Należy zwrócić uwagę, że często występują przypadki, w których nieprawidłowości są zidentyfikowane przy okazji kolejnych kontroli przeprowadzanych, na przykład, przez instytucję audytową, służby Komisji Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Nie zawsze świadczy to o słabości kontroli instytucji, która nie zidentyfikowała naruszenia, bowiem w wielu sytuacjach wynika to z przyjęcia odmiennej interpretacji przepisów czy zaostrożenia podejścia

audytorów europejskich do oceny określonego stanu faktycznego.

W rozdziale ustawy wdrożeniowej dotyczącym systemu instytucjonalnego⁴⁷ usankcjonowano także obecność powoływanego przez instytucję zarządzającą komitetu monitorującego, który formalnie nie jest instytucją systemu zarządzania i kontroli, jednak odgrywa istotną rolę w realizacji programów operacyjnych, rozpatrując wszystkie ważne dla ich wykonania kwestie⁴⁸. Pominięto natomiast w tym samym rozdziale instytucję audytową, dopełniającą kształt systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego. Zadania instytucji audytowej zostały określone w art. 127 rozporządzenia nr 1303/2013 i nie charakteryzują się one odmiennością w stosunku do dotychczasowych regulacji, poza przypisaniem tej instytucji istotnej roli w procesie rocznego rozliczania wydatków, co zostało odzwierciedlone w art. 21 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

Desygnacja

Istotnym nowym elementem, szczegółowo przedstawionym w ustawie wdrożeniowej, jest procedura desygnacji, będąca odpowiednikiem audytu zgodności realizowanego w okresie programowania 2007–2013 przez instytucję audytową. Desygnacja opisana w rozporządzeniu nr 1303/2013 stanowi rozwinięcie regulacji rozporządzenia finansowego Unii Europejskiej⁴⁹

⁴⁷ Art. 14 ustawy wdrożeniowej.

⁴⁸ Zadania komitetu monitorującego zostały określone w art. 110 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁴⁹ Art. 59 ust. 3 i 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EUROATOM) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (DzUrzUE L 298/1 z 26.10.2012).

przewidujących obowiązek wyznaczania instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie środkami finansowymi, które wprowadzą skuteczny i wydajny system kontroli wewnętrznej.

Ustawa wdrożeniowa wprowadza definicję legalną desygnacji⁵⁰, stanowiąc że jest to potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – wykonującego zadania państwa członkowskiego – spełnienia przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. Pomimo że rozporządzenie nr 1303/2013 w art. 124 ust. 1 wskazuje wprost instytucję zarządzającą⁵¹ jako instytucję obligatoryjnie i zawsze poddawaną desygnacji, to definicja legalna to rozszerza i wskazuje, że desygnacji podlegają także instytucje pośredniczące i wdrażające.

Objęcie wszystkich instytucji desygnacją jest oczywistą koniecznością ze względu na istotną rolę, jaką w systemach wdrażania programów operacyjnych odgrywają instytucje pośredniczące i wdrażające, które bezpośrednio współpracują z beneficjentami i odpowiadają za główne procesy związane z wyborem projektów do dofinansowania, weryfikacją wydatków czy przeprowadzaniem kontroli u beneficjentów.

Nieuzyskanie desygnacji uniemożliwia rozpoczęcie finansowej realizacji programu operacyjnego, czyli wystąpienie do Komisji Europejskiej z pierwszą deklaracją wydatków i wnioskiem o płatność⁵². Aby uzyskać desygnację, instytucje muszą spełniać kryteria określone w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1303/2013, dotyczące wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowaniem. Tym samym kryteria te stanowią obowiązek spełnienia przez każdą instytucję standardów kontroli zarządczej, uwzględniającej przede wszystkim funkcję, jaką pełni dana instytucja w systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej.

Dlatego też określają wymagania zapewniające sprawne funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej każdej instytucji, to jest posiadania:

- odpowiedniej struktury organizacyjnej;
- odpowiednich zasobów ludzkich;
- klarownego podziału funkcji w ramach każdej instytucji;
- procedur weryfikacji wykonania zadań przez instytucje, którym te zadania powierzono;
- procedur dotyczących oceny wniosków o dofinansowanie, rozliczania wydatków, prowadzenia kontroli, rozliczania nieprawidłowości, odzyskiwania środków

⁵⁰ Art. 2 pkt 3 ustawy wdrożeniowej.

⁵¹ Trzeba mieć jednak na uwadze, że rozporządzenie nr 1303/2013 nie wymienia odrębnie zadań instytucji pośredniczących, które realizują część zadań instytucji zarządzającej, stąd też należy przyjąć, że tam, gdzie rozporządzenie odnosi się do instytucji zarządzającej, należy tym pojęciem obejmować także instytucje pośredniczące oraz także – w rozumieniu ustawy wdrożeniowej – instytucje wdrażające (które w świetle rozporządzenia są instytucjami pośredniczącymi).

⁵² Art. 15 ust. 1 ustawy wdrożeniowej w zw. z art. 124 ust. 1 oraz art. 135 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2013.

nieprawidłowo poniesionych, zwalczania nadużyć finansowych;

- procedur zarządzania ryzykiem;
- mechanizmów kontrolnych zwłaszcza dotyczących wyboru projektów do dofinansowania czy przeprowadzania kontroli u beneficjentów;
- procedur monitorowania wdrażania programu.

W celu ujednoczenia procedury desygnacji Komisji Europejskiej przygotowała projekt szczegółowych wytycznych⁵³ w tym zakresie, które zawierają między innymi listę sprawdzającą, uwzględniającą wszystkie zagadnienia, które w trakcie audytu desygnacyjnego muszą zostać sprawdzone. Także minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przygotowuje wytyczne, które będą określały zasady procesu desygnacji instytucji zaangażowanych w realizację programów operacyjnych polityki spójności w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020, podmioty zaangażowane w ten proces oraz tryb współpracy między nimi.

Dodatkowo ustawa wdrożeniowa jako warunek uzyskania desygnacji wprowadza wymóg zawarcia odpowiednich porozumień instytucjonalnych powierzających instytucji pełnienie określonej funkcji (instytucji pośredniczącej lub wdrażającej). Z kolei w uzasadnieniu do ustawy jako warunek uzyskania desygnacji wskazuje się konieczność posiadania procedur w zakresie obowiązków przypisanych instytucjom

zarządzającym w art. 9 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

Należy zauważyć, że rozporządzenie nr 1303/2013 w art. 124 ust. 2 zakłada ułatwienie możliwości uzyskania desygnacji przez instytucje w sytuacji, w której system zarządzania i kontroli w danej instytucji będzie istotnie podobny do tego, jaki funkcjonował w perspektywie finansowej 2007–2013. W takim wypadku można odstąpić od działań audytowych i stwierdzić *a priori*, że stosowne kryteria zostały spełnione, jeśli na podstawie dotychczasowych wyników audytów istnieją dowody na skuteczne funkcjonowanie tego systemu. Pomimo że w programach operacyjnych w celu wykorzystania stworzonego potencjału, doświadczenia i zasobów ludzkich zostanie przyjęty podobny układ instytucjonalny, ustawodawca nie zdecydował się na odzwierciedlenie uproszczonej procedury desygnacji w ustawie wdrożeniowej.

Może to wynikać z tego, że – po pierwsze – znika odrębna instytucja certyfikująca, a więc wszystkie instytucje zarządzające będą musiały od początku zorganizować realizację funkcji tej instytucji w ramach swojej działalności. Po drugie – funkcje instytucji zarządzającej zostały rozbudowane w zakresie działań dotyczących zwalczania nadużyć finansowych oraz w związku z systemem rozliczania rocznego. Stąd też wydaje się zasadne objęcie procedurą desygnacji wszystkich instytucji.

⁵³ Dokument KE: *Guidance Member States and Programme Authorities Designation Procedure (under Articles 123 and 124 of Regulation (EU) No 1303/2013 and Article 21 of the Regulation (EU) No 1299/2013.*

O ile audyt zgodności w okresie programowania 2007–2013 był przeprowadzany tylko jeden raz i stanowił warunek rozpoczęcia wdrażania programów operacyjnych, o tyle audyty związane z desygnacją będą prowadzone przez cały okres realizacji programów w celu potwierdzenia utrzymania kryteriów desygnacji.

W okresie 2007–2013 badanie skuteczności systemów wdrażania programów wykonywane było w ramach corocznych audytów systemów zarządzania i kontroli. Konieczność wprowadzenia w ustawie wdrożeniowej instytucji kontroli służących potwierdzaniu utrzymania kryteriów desygnacji, które zostały przypisane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego⁵⁴, wynika z przewidzianego w rozporządzeniu nr 1303/2013 mechanizmu możliwości wycofania desygnacji instytucji, która przestała spełniać kryteria.

Wycofanie desygnacji będzie skutkowało całkowitym lub częściowym (w zakresie określonych osi priorytetowych programu operacyjnego, za które odpowiada dana instytucja) wstrzymaniem certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej⁵⁵. Zarówno rozporządzenie nr 1303/2013, jak i ustawa wdrożeniowa przewidują wycofanie desygnacji dopiero po okresie próbnym (zawieszenie desygnacji), w którym instytucja jest zobowiązana podjąć właściwe działania naprawcze. Dopiero niezrealizowanie działań naprawczych skutkuje

wycofaniem desygnacji. W razie wycofania desygnacji dla instytucji pośredniczącej lub wdrażającej przewiduje się, że jej zadania przejmie instytucja, która powierzyła zadania danej instytucji pośredniczącej lub wdrażającej. Jeśli wycofanie dotyczyłoby instytucji zarządzającej, istniałaby konieczność przejścia jej funkcji przez nową instytucję po udzieleniu jej desygnacji⁵⁶. Zarówno o zawieszaniu, jak i wycofaniu desygnacji państwo członkowskie musi poinformować Komisję Europejską.

Ustawa wdrożeniowa, w odróżnieniu od rozporządzenia nr 1303/2013, przewiduje ponadto procedurę wnoszenia i rozpatrywania zastrzeżeń przez instytucję, której odmówiono udzielenia desygnacji, desygnację zawieszono lub wycofano⁵⁷.

Monitorowanie utrzymania kryteriów desygnacji, poza przewidzianymi dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontrolami służącymi potwierdzaniu utrzymania desygnacji oraz kontrolami doraźnymi prowadzonymi w przypadku podejrzeń, że podmiot przestał spełniać którekolwiek z kryteriów desygnacji⁵⁸ – zgodnie z art. 124 ust. 5, powinno odbywać się na podstawie wszystkich istniejących wyników audytów i kontroli, a więc:

- audytów prawidłowości funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego przeprowadzonych przez instytucję audytową⁵⁹;

⁵⁴ Art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej.

⁵⁵ Art. 16 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

⁵⁶ Art. 124 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁵⁷ Art. 16 ust. 7 ustawy wdrożeniowej.

⁵⁸ Art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy wdrożeniowej.

⁵⁹ Art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej w zw. z art. 127 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

- opinii audytowych oraz sprawozdania z kontroli instytucji audytowej;
- deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania instytucji zarządzającej;
- wyników kontroli systemowych przeprowadzonych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, służących zapewnieniu, że system zarządzania i kontroli programu operacyjnego działa prawidłowo w poszczególnych

instytucjach pośredniczących lub wdrażających⁶⁰.

MARCIN SZYMAŃSKI

zastępca dyrektora

Departamentu Systemu Wdrażania

Programów Infrastrukturalnych

Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

⁶⁰ Art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej.

Powyżej przedstawiliśmy I część artykułu, część II będzie opublikowana w numerze 6/2014.

Treść niniejszego artykułu przedstawia poglądy jedynie autora, nie odzwierciedla w żadnym razie oficjalnego stanowiska Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.