

---

## Budżet UE w obszarze polityki spójności na lata 2014–2020

---

# Kontrola zaplanowanych rezultatów wydatkowania środków unijnych

Kontrole w początkowej fazie wydatkowania środków unijnych mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności, gdyż wnioski z nich wypływające, które przybierają postać propozycji zmian, mogą być wykorzystane w celu uzyskania lepszych rezultatów. Europejski Trybunał Obrachunkowy, wspólnie z najwyższymi organami kontroli Polski i Portugalii, przeprowadził kontrolę osiągnięcia zaplanowanych rezultatów umów partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej już w pierwszym roku okresu finansowania 2014–2020. Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadzając kontrole, przywiązuje wagę do tego, aby można było zapobiegać nieprawidłowym działaniom w instytucjach odpowiedzialnych za wydatkowanie środków unijnych oraz w osiąganiu celów służących zaspokajaniu potrzeb i rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych.

**BEATA BŁASIAK-NOWAK**  
**MARZENA RAJCZEWSKA**

---

Zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup>, Komisja

Europejska jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu, ale na podstawie art. 59 rozporządzenia finansowego<sup>2</sup>, większość środków z budżetu UE jest wydatkowana wspólnie przez Komisję Europejską

---

<sup>1</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47-390).

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 59 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 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 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1-96), określanego jako rozporządzenie finansowe. Rozporządzenie to zawiera wszystkie reguły i zasady regulujące wykonanie budżetu. Ma ono charakter horyzontalny, jako że stosuje się je we wszystkich obszarach wydatków i do wszystkich dochodów. Dodatkowe przepisy regulujące wykonanie budżetu są zawarte w rozporządzeniach sektorowych odnoszących się do polityki UE w poszczególnych dziedzinach.

i administracje państw członkowskich w ramach procedury określanej jako zarządzanie dzielone<sup>3</sup>. W odniesieniu do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym Komisja powierza państwom członkowskim wdrażanie programów operacyjnych na szczeblu krajowym. Następnie instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie tych programów przydzielają dotacje odbiorcom końcowym (samorządom, przedsiębiorcom, rolnikom itp.). Państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za stworzenie systemu zarządzania i kontroli, zgodnego z wymogami zawartymi w prawie unijnym<sup>4</sup>, za zapewnienie skutecznego funkcjonowania tego systemu oraz zapobieganie nieprawidłowościom, ich wykrywanie i korygowanie. Komisja pełni funkcję nadzorczą, upewniając się, że struktura i procedury tego systemu są zgodne z wymogami. W tym celu weryfikuje skuteczność jego funkcjonowania oraz w razie potrzeby stosuje korekty finansowe.

Odpowiedzialność państw członkowskich za wspólne zarządzanie budżetem UE została zwiększona, zwłaszcza na mocy art. 59 rozporządzenia finansowego.

W razie niewłaściwego wykonania budżetu państwo członkowskie ponosi konsekwencje – po kontroli przeprowadzonej przez Komisję i Europejski Trybunał Obrachunkowy dokonywane są korekty wypłat z budżetu UE z tytułu niesłusznie wypłaconych środków. Decyzje dotyczące zastosowania takich korekt są podejmowane przez Komisję Europejską.

W Polsce, zgodnie z postanowieniami umowy partnerstwa zawartej z Komisją Europejską w maju 2014 r.<sup>5</sup>, środki z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020<sup>6</sup> są wydatkowane w ramach 6 krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych<sup>7</sup>. W przypadku środków pochodzących z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności główny ciężar związany z ich kontrolą spoczywa na państwie członkowskim, w szczególności na instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Opracowane przez państwo członkowskie procedury kontroli powinny mieć dwie najważniejsze cechy:

<sup>3</sup> Szerzej: S. Fazakas: *Wykonanie budżetu Unii Europejskiej – obowiązki a rzeczywistość*, „Kontrola Państwa” nr specjalny 1/2007, s. 8.

<sup>4</sup> 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 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.) wraz z rozporządzeniami wykonawczymi.

<sup>5</sup> <[https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa\\_Partnerstwa\\_pl.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnerstwa_pl.pdf)>

<sup>6</sup> Niniejszy artykuł dotyczy problematyki kontroli środków z budżetu Unii Europejskiej finansujących zadania z zakresu polityki spójności.

<sup>7</sup> Szerzej: Informacja o wynikach kontroli NIK dotyczącej przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,13142.html>>.

- skutecznie wykrywać nieprawidłowości przed dokonaniem płatności ze środków publicznych;
- nie utrudniać realizacji projektów przez beneficjentów.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) bada rozliczenia dochodów i wydatków Unii oraz ustanowionych przez nią organów. Trybunał sprawdza legalność i prawidłowość dochodów i wydatków UE oraz właściwe zarządzanie finansami. Przeprowadza kontrole wykonania budżetu Unii, przedstawia swoje uwagi w sprawozdaniu rocznym i sprawozdaniach specjalnych, informuje o przypadkach nieprawidłowości lub podejrzeniach nadużyć, dostarcza oficjalnych opinii na temat prawodawstwa UE w kwestiach związanych z finansami.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrole wydatkowania środków publicznych, do których zaliczane są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. NIK bada wykorzystanie środków unijnych przez polskie organy administracji publicznej, osoby prawne i jednostki organizacyjne.

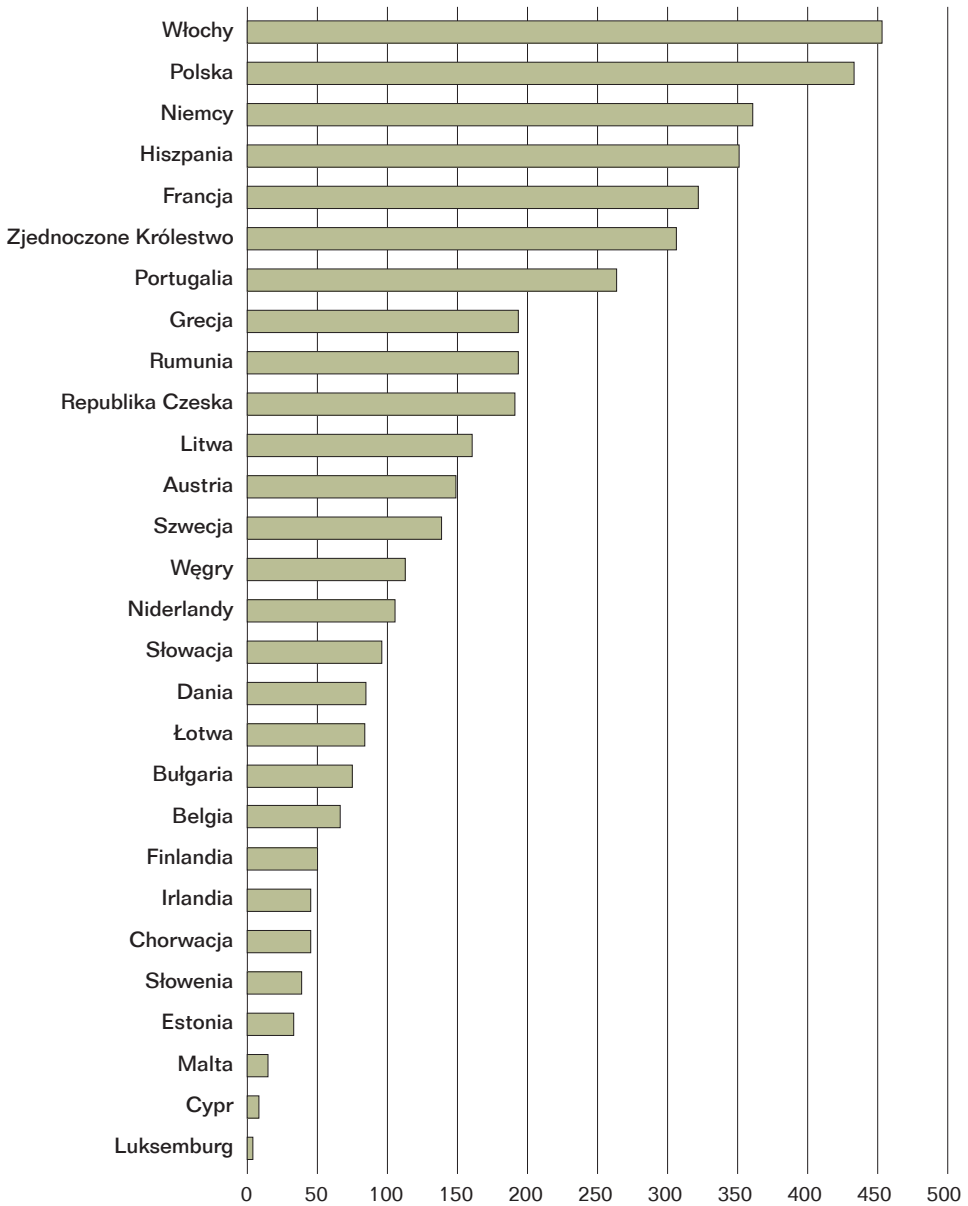
Uprawnienia NIK i ETO do kontroli zarządzania i wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przez polską administrację i beneficjentów nakładają się. Europejski Trybunał Obrachunkowy bada wykonanie budżetu i zarządzanie finansami Unii Europejskiej przez Komisję Europejską, jednak ponieważ

ponad 80% wydatków unijnych jest realizowanych przez państwa członkowskie, kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego mają miejsce głównie na ich terytorium. Na rysunku 1 (s. 40) przedstawiono liczbę dni spędzonych przez kontrolerów ETO na wizytach kontrolnych w państwach członkowskich w 2014 r. Z analizy tego wykresu wynika, że Polska jest drugim krajem po Włoszech, w którym odbyło się najwięcej wizyt kontrolerów ETO. Jest to spowodowane faktem, że znaczna część środków europejskich jest wydatkowana w Polsce. Dlatego też NIK jest ważnym partnerem do współpracy dla ETO.

Na znaczenie przeprowadzania kontroli w początkowej fazie wydatkowania środków unijnych uwagę zwrócili przedstawiciele najwyższych organów kontroli zrzeszeni w INTOSAI. W Deklaracji z Limy podano, że kontrola wstępna polega na badaniu działań administracyjnych lub finansowych przed ich wykonaniem. Skuteczna kontrola wstępna jest niezbędna do należytego zarządzania finansami publicznymi, a więc środkami powierzonymi państwu. Może być dokonywana przez najwyższy organ kontroli lub przez inne powołane do tego instytucje. Kontrola wstępna przeprowadzona przez najwyższy organ kontroli ma tę przewagę, że może zapobiec szkodzie przed jej wystąpieniem, ale ma też wadę w postaci zwiększenia nakładu pracy<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> W artykule 2 części 2 sekcji I ISSAI 1: *The Lima Declaration*, <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>>. Tłumaczenie Deklaracji z Limy na język polski jest dostępne na stronie internetowej NIK <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,2049.pdf>>, s. 1-2.

Rysunek 1. Liczba dni spędzonych przez kontrolerów ETO na wizytach kontrolnych w 2014 r.



Źródło: Sprawozdanie z działalności ETO w 2014 r., <[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AAR\\_14/AAR\\_14\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AAR_14/AAR_14_PL.pdf)>, s. 9.

Przedstawiciele najwyższych organów kontroli współpracujący w ramach INTOSAI zwrócili również uwagę, że podczas kontroli następczych można jedynie wykryć nieprawidłowości, do których już doszło i gdy trudniejsze jest ich naprawienie, natomiast w przeciwieństwie do nich kontrole wstępne przynoszą natychmiastowe środki prewencyjne, na przykład można odmówić autoryzacji rozliczenia wydatku w przypadku stwierdzonej nieprawidłowości<sup>9</sup>.

W Polsce zespół do spraw ujednoczenia terminologii dotyczącej kontroli i audytu w administracji publicznej<sup>10</sup> przyjął definicję kontroli wstępnej jako kontroli przeprowadzonej po zakończeniu etapu przygotowawczego do realizacji danej działalności, programu lub zadania, ale przed podjęciem decyzji o realizacji<sup>11</sup>.

System zarządzania środkami funduszy polityki spójności z budżetu Unii Europejskiej w okresie finansowania 2014–2020 podlega kontroli wstępnej w ramach procedury desygnacji instytucji odpowiedzialnych za prawidłowe wydatkowanie tych środków. Zgodnie z art. 124 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, państwo członkowskie

powiadamia Komisję Europejską o dacie i formie przeprowadzonej na odpowiednim szczeblu procedury desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej przed przedłożeniem Komisji pierwszego wniosku o płatność okresową. Desygnacja to potwierdzenie spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. Decyzja o udzieleniu desygnacji jest podejmowana na podstawie wyników przeprowadzanych przez instytucję audytową audytów desygnacyjnych, których celem jest ocena badanych podmiotów pod kątem spełnienia określonych kryteriów dotyczących: wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania. Rolę instytucji audytowej powierzono Departamentowi Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów oraz urzędowi kontroli skarbowej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, desygnacji podlegają:

<sup>9</sup> 1.33 While “a posteriori” audit may only find irregularities when they have already happened and when it is more difficult to correct them, “a priori” audit brings by contrast an immediate sanction: the refusal to authorise settlement in case of juridical or accounting irregularity established by the SAI. *ISSAI 1000 General Introduction to the INTOSAI Financial Audit Guidelines*: <<http://www.issai.org/media/96001/issai-1000e-incl-footnote-issais-100-400-1992.pdf>>, s. 53 (tłum. własne). Standard ISSAI 1000 został przyjęty w 2010 r. z założeniem przeglądu w okresach pięcioletnich; pierwszy przegląd INTOSAI zaplanowała przeprowadzić po 2013 r.: <<http://www.issai.org/4-auditing-guidelines/general-auditing-guidelines/>>.

<sup>10</sup> Zespół ten w 2004 r. podjął prace nad określeniem nazw i definicji podstawowych pojęć dotyczących kontroli i audytu. W skład zespołu weszli przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w pracach nad glosariuszem, w charakterze konsultanta, wziął udział szef gabinetu członka Trybunału z Wielkiej Brytanii.

<sup>11</sup> *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, NIK, 2005, s. 36.

instytucja zarządzająca (pełniąca jednocześnie funkcję instytucji certyfikującej), instytucja pośrednicząca i instytucja wdrażająca. Zgodnie z art. 124 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, podstawą desygnacji jest sprawozdanie i opinia niezależnego podmiotu audytowego, który ocenia, czy wyznaczone instytucje spełniają kryteria określone w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1303/2013. Sprawozdanie i opinia instytucji audytowej, stanowiące podstawę desygnacji, bazują na wynikach tak zwanego audytu desygnacyjnego. Weryfikacja przeprowadzana jest między innymi w zakresie zarządzania ryzykiem, działań zapobiegających nadużyciom, sporządzania zestawień wydatków, deklaracji zarządczych i rocznych podsumowań, oceny postępu wdrażania programu, a także w zakresie systemu elektronicznego gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych.

W literaturze przedmiotu, według kryterium czasu realizacji wyróżnia się kontrole: wstępną, bieżącą i następczą. Według S. Kałużnego, kontrola wstępna jest kontrolą czynności bądź decyzji zamierzonych i dotyczy operacji, które dopiero mają być wykonane<sup>12</sup>. W opinii A. Sylwestrzaka, kontrola wstępna polega na zbadaniu sprawy przed podjęciem czynności praktycznych, na przykład może to być kontrola całości dokumentacji zamierzonej inwestycji

przed jej wykonaniem<sup>13</sup>. Może to być również kontrola rezultatów zaplanowanych do uzyskania w związku z wydatkowaniem dotacji pochodzącej ze środków unijnych.

Zdaniem S. Jędrzejewskiego i H. Nowickiego, kontrola wstępna polega na możliwości oddziaływania na treść samego zamierzenia podjęcia określonego działania przez podmiot podlegający kontroli. Na tym etapie oddziaływanie organu kontroli jest szczególnie intensywne – może prowadzić nie tylko do zmiany treści czy formy albo sposobu zamierzonego działania, ale także do jego zaniechania. Efektywne wydatkowanie środków z budżetu Unii Europejskiej powinno być priorytetem dla instytucji przyznających środki. Warto zwrócić uwagę, jak podkreślają wyżej cytowani autorzy, że zarówno na samą możliwość podjęcia zamierzonego działania, jak i na jego kierunek organ kontrolujący wywiera tu wpływ bezpośredni, angażuje się sam w jakimś stopniu w kontrolowane działanie i ponosi z tego tytułu odpowiedzialność za jego prawidłowość<sup>14</sup>. W opinii Z. Dobrowolskiego, kontrola wstępna pozwala na sprawdzenie i dokonanie oceny planowanej działalności. Jest to więc kontrola zamierzeń, a nie wykonanych już czynności i dlatego też można ją scharakteryzować jako antycypacyjną. Kontrola wstępna pozwala zapobiegać powstaniu błędów i nadużyć

<sup>12</sup> S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, PWE, 2008, s. 28.

<sup>13</sup> A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, s. 9.

<sup>14</sup> S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. Comer, 1995, s. 18.

w przyszłej działalności<sup>15</sup>. Wyniki kontroli wstępnych dotyczących programów operacyjnych i projektów współfinansowanych w ramach tych programów mogą być wykorzystywane do elastycznego zarządzania środkami z budżetu UE przez państwa członkowskie w celu osiągnięcia jak najlepszych rezultatów.

Na ujemną cechę kontroli wstępnej, która przez sprawdzanie i ocenę zamierzeń opóźnia funkcjonowanie podmiotów kontrolowanych i komplikuje tok wykonywania przypisanych im zadań zwraca uwagę J. Jagielski. Ponadto, kontrola wstępna nie daje możliwości oceny całokształtu działalności, w trakcie której mogłoby dojść do wyeliminowania czy naprawienia nieprawidłowych założeń wyjściowych. Wreszcie też ten rodzaj kontroli oznacza – za sprawą wstępnych ocen i zatwierdzeń kierunków zamierzonej działalności – przerzucenie części odpowiedzialności za podjętą i realizowaną działalność na jednostkę kontrolującą<sup>16</sup>.

Europejski Trybunał Obrachunkowy zwrócił uwagę na zagadnienie osiągnięcia rezultatów zaplanowanych przez

państwa członkowskie w zawartych z Komisją Europejską umowach partnerstwa, a także zgodności zaplanowanych rezultatów ze strategią Europa 2020 w „Sprawozdaniu rocznym dotyczącym wykonania budżetu Unii Europejskiej za 2014 r.”<sup>17</sup>. Badanie to zostało przeprowadzone na bardzo wczesnym etapie realizacji umów partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych i miało cechy kontroli wstępnej. Wprawdzie zostało przeprowadzone tuż po zatwierdzeniu umów partnerstwa i programów operacyjnych przez Komisję Europejską, ale jeszcze przed przystąpieniem do realizacji programów operacyjnych i przed dokonaniem pierwszych płatności w ramach tych programów. Wyniki tego badania, przeprowadzonego wspólnie z najwyższymi organami kontroli Polski i Portugalii, były tematem rozdziału 3. wyżej wymienionego sprawozdania, pt. „Budżet UE a uzyskiwane rezultaty”<sup>18</sup>. Najwyższa Izba Kontroli współpracowała z ETO w ustaleniu stanu faktycznego, na podstawie którego została sformułowana ocena dotycząca Polski.

<sup>15</sup> Z. Dobrowolski: *Teoretyczne podstawy kontroli*, Wyd. Organon, 2003, s. 47. Z. Dobrowolski: *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Wyd. PWSZ w Sulechowie, 2004, s. 40. Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana. Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Uniwersytet Zielonogórski 2008, s. 30.

<sup>16</sup> J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, 2006, s. 41.

<sup>17</sup> <<http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2014/annualreports-2014-PL.pdf>>

<sup>18</sup> Sprawozdanie roczne ETO za 2014 r., w którym wykorzystano wyniki analizy i oceny przeprowadzonej przez NIK, zostało opublikowane 10.11.2015 r. W sprawozdaniu tym, w rozdziale 3 zatytułowanym *Budżet UE a uzyskiwane rezultaty* w pkt 3.38 na s. C373/99 podano m.in., że: „Przeprowadzone przez Trybunał badanie oparte jest na analizie ram prawnych i na próbie złożonej z pięciu umów partnerstwa i jednego programu na każdą z tych umów. W tym roku Trybunał przeprowadził kontrolę tych dokumentów w Polsce i Portugalii, we współpracy z najwyższymi organami kontroli w tych krajach. Współpraca obejmowała równoległe wykonywane prace kontrolne, wymianę dokumentów dotyczących planowania i ustaleń oraz działania mające na celu wymianę uzyskanej wiedzy i doświadczeń w tym zakresie”. Zob. adres internetowy jak w przyp. 17.

Najwyższa Izba Kontroli w marcu 2015 r. przekazała do ETO raport zawierający opinię sformułowaną na podstawie wyników przeprowadzonej analizy<sup>19</sup>. NIK, przy współpracy z ekspertem zewnętrznym, przygotowała opinię dotyczącą:

- analizy i oceny spójności powiązania pomiędzy strategią Europa 2020, umowami partnerstwa i programami operacyjnymi na lata 2014–2020;
- analizy i oceny, czy w umowach partnerstwa i programach operacyjnych na lata 2014–2020 położono odpowiedni nacisk na wyniki.

W raporcie tym NIK stwierdziła, że w przypadku Polski istnieje spójne i silne powiązanie pomiędzy strategią unijną Europa 2020, umową partnerstwa<sup>20</sup> i programami operacyjnymi<sup>21</sup>. Powiązanie to przejawia się zwłaszcza w pełnej spójności celów strategii Europa 2020 z celami

wskazanymi zarówno w umowie partnerstwa, jak i w programie operacyjnym. Wszystkie cele tematyczne UE były odzwierciedlone w umowie partnerstwa. Regionalne programy operacyjne realizują 10 spośród 11 celów tematycznych<sup>22</sup> określonych w art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013. Jeden cel tematyczny – nr 11: „Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej”, jest realizowany wyłącznie na poziomie centralnym w ramach programu operacyjnego „Wiedza. Edukacja. Rozwój. 2014–2020”. Wybór celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych<sup>23</sup> został uzasadniony i poparty wcześniejszą diagnozą. Celem tematycznym i priorytetem inwestycyjnym przyporządkowano europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI)<sup>24</sup> oraz alokacje finansowe z poszczególnych

<sup>19</sup> Raport NIK przekazany do ETO opracowano z uwzględnieniem opinii nt. spójności powiązania pomiędzy strategią Europa 2020, umową partnerstwa oraz programami operacyjnymi na lata 2014–2020 oraz kwestii nacisku na wyniki w umowie partnerstwa i programach operacyjnych na lata 2014–2020, przygotowanej na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez Fundację Europejskie Centrum Przedsiębiorczości.

<sup>20</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przekazało projekt umowy partnerstwa do Komisji Europejskiej 10.01.2014 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, który stanowi, że państwo członkowskie opracowuje projekt umowy partnerstwa i przekazuje do Komisji Europejskiej w terminie do 22.04.2014 r. Umowa partnerstwa została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23.05.2014 r.

<sup>21</sup> Część programów operacyjnych (9 programów regionalnych województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego oraz podlaskiego i program „Inteligentny rozwój”) zostało zatwierdzonych przez Komisję Europejską dopiero w lutym 2015 r. Pozostałe programy operacyjne zostały zatwierdzone w grudniu 2014 r.

<sup>22</sup> W celu przyczynienia się do unijnej strategii Europa 2020 fundusze europejskie wspierają realizację celów tematycznych określonych w art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013.

<sup>23</sup> Cele tematyczne funduszy polityki spójności określone w art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013 zostały przeniesione do priorytetów inwestycyjnych określonych m.in. w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.) i w rozporządzeniu 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 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm.).

<sup>24</sup> Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) są najważniejszym unijnym narzędziem polityki inwestycyjnej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, EFSI powinny przyczyniać się do



funduszy, przy czym obecnie Komisja Europejska zalecała koncentrację na wybranych celach tematycznych. Wśród nielicznych mankamentów ujętych w opisie tej spójności wymieniono brak w umowie partnerstwa podsumowania ewaluacji *ex-ante* programów operacyjnych – nie jest to jednak istotne zagrożenie dla spójności dokumentów, ponieważ zawarta jest analiza *ex ante* umowy partnerstwa.

NIK stwierdziła również, że zarówno w przypadku umowy partnerstwa, jak i „Regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego” położono bardzo silny nacisk na wyniki. Akcent na wyniki jest znacząco większy w perspektywie finansowej 2014–2020 niż w poprzednich perspektywach finansowych, to jest na lata 2000–2006 (w przypadku Polski był to okres finansowania na lata 2004–2006) i 2007–2013. Uzyskanie rezultatów wyznaczonych w umowie partnerstwa i „Regionalnym programie operacyjnym województwa podkarpackiego” przyczyni się do osiągnięcia celów UE, zawartych w strategii Europa 2020. Postanowienia dotyczące zaplanowanych rezultatów zawarte w umowie partnerstwa stanowią silne zobowiązanie do osiągnięcia tych celów.

Opinia Najwyższej Izby Kontroli została przygotowana na podstawie wyników analizy między innymi następujących dokumentów:

- „Programowanie perspektywy finansowej – uwarunkowania strategiczne” – dokument przyjęty przez Ministra Rozwoju Regionalnego w maju 2012 r.;
- „Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014–2020” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w maju 2012 r.;
- „Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014–2020” – dokument przyjęty przez Komisję Europejską we wrześniu 2012 r.;
- „Założenia umowy partnerstwa 2014–2020” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2013 r.;
- „Projekt umowy partnerstwa 2014–2020” – dokument przygotowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego w lipcu 2013 r.;
- „Umowa partnerstwa na lata 2014–2020” – dokument przyjęty przez Komisję Europejską w 17 grudnia 2014 r.;
- „Projekt Regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego” – dokument przekazany do Komisji Europejskiej w styczniu 2015 r.;
- „Regionalny program operacyjny województwa podkarpackiego” – dokument zatwierdzony przez Komisję Europejską w lutym 2015 r.

Państwa członkowskie osiągają wyniki zaplanowane w umowach partnerstwa

---

realizacji celów strategii Europa 2020. Największe nakłady finansowe w ramach EFSI Unia ponosi w ramach funduszy polityki spójności, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. W budżecie Unii Europejskiej zaplanowano wydatkowanie 351,8 mld euro, tj. prawie 30% na realizację polityki spójności w latach 2014–2020, w tym 82,5 mld euro dla Polski.

przez współfinansowanie projektów w ramach zatwierdzonych przez Komisję Europejską programów operacyjnych<sup>25</sup>. Wyniki te ocenia się przez pryzmat zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność)<sup>26</sup>, uwzględniając przy tym:

- nakłady – finansowe, ludzkie, materialowe, organizacyjne oraz środki legislacyjne, które są niezbędne do realizacji programu,
- produkty – uzyskane w wyniku programu towary i usługi;
- rezultaty – bezpośredni wpływ programu na jego adresatów i odbiorców;
- oddziaływanie – długoterminowe zmiany społeczne, które przynajmniej częściowo nastąpiły na skutek działań podjętych przez UE<sup>27</sup>.

Europejski Trybunał Obrachunkowy kładzie coraz większy nacisk na kontrole przeprowadzane w początkowej fazie realizacji umowy partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych, ponieważ wyniki takich kontroli mogą mieć większy wpływ na usprawnienie kontrolowanej działalności, zwłaszcza w przypadku kontroli wykonania zadań. W opublikowanym 10 listopada 2015 r. sprawozdaniu rocznym

z unijnego budżetu Prezes ETO wzywa do przyjęcia „całkiem nowego podejścia” w zarządzaniu inwestowaniem i wydatkowaniem środków UE. Konieczne jest wprowadzenie istotnych zmian w działaniach wszystkich podmiotów, które odpowiadają za to, jak zarządza się środkami unijnymi. Jak wynika z prezentacji sprawozdania rocznego Trybunału na forum Parlamentu Europejskiego, decydenci unijni muszą lepiej dostosować budżet do długofalowych priorytetów strategicznych UE. Ustawodawcy unijni muszą zapewnić, by z programów wydatkowania jasno wynikało, jakie rezultaty mają być osiągnięte, podczas gdy zarządzający finansami muszą zadbać o to, by środki wydawane były zgodnie z przepisami oraz by prowadziły do uzyskania zamierzonych rezultatów<sup>28</sup>.

Na początku okresu wydatkowania środków, jednocześnie w 10 państwach członkowskich Unii Europejskiej, w 2016 r. będzie przeprowadzona kontrola pn. „Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata”<sup>29</sup>. Europejski Trybunał Obrachunkowy pełni w tej kontroli rolę obserwatora. W 2015 r. Komitet Kontaktowy upoważnił<sup>30</sup> Grupę

<sup>25</sup> W przypadku Polski jest to 6 krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych. Szerzej: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Polityka spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Przygotowanie dokumentów programowych*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015, s. 46.

<sup>26</sup> Zgodnie z rozporządzeniem finansowym nr 1605/2002.

<sup>27</sup> *Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za 2014 r.*, s. 84.

<sup>28</sup> Informacja prasowa ETO dotycząca publikacji sprawozdania rocznego za 2014 r.: <<http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AR2014.aspx>>.

<sup>29</sup> *Materiały analityczne do Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 rok*, s. 16.

<sup>30</sup> *Resolution of the Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union on the Audit of the Working Group on Structural Funds CC-R-2015-03*, <[http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC-R-2015-03/CC-R-2015-03\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC-R-2015-03/CC-R-2015-03_EN.pdf)>.

Roboczą do zbadania w ramach tej kontroli, w jaki sposób państwa członkowskie wykorzystują fundusze strukturalne do osiągnięcia celów strategii Europa 2020 w obszarach edukacji i/lub zatrudnienia.

Strategia Europa 2020 jest dziesięcioletnią strategią wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ma na celu nie tylko rozwiązanie problemów wynikających z kryzysu, ale ma również wzmocnić zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy. Wydatkowanie funduszy strukturalnych w państwach członkowskich powinno się przyczyniać do osiągnięcia celów tej strategii.

W przypadku Polski szczególnie niepokojący jest niski (na tle średniej UE) poziom zatrudnienia osób młodych oraz osób starszych. Polska administracja powinna tworzyć warunki do unowocześnienia rynków pracy w związku z rosnącym poziomem bezrobocia, umożliwić obywatelom zdobywanie nowych umiejętności, aby mogli przystosować się do nowych warunków i ewentualnej zmiany kariery, ograniczać bezrobocie i podnieść wydajność siły roboczej. Kontrola ta zostanie przeprowadzona zgodnie z programem przyjętym w lutym 2016 r. przez Grupę Roboczą Komitetu Kontaktowego ds. Funduszy Strukturalnych.

Grupa Robocza zamierza skontrolować projekty wybrane do dofinansowania na początku realizacji programów operacyjnych, w szczególności osiągnięcie zaplanowanych rezultatów w zakresie wskaźnika zatrudnienia określonego w strategii Europa 2020.

Polska przyjęła wskaźnik krajowy zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata na

poziomie 71% do 2020 r. Kontrola będzie przeprowadzona w instytucjach zarządzających i u beneficjentów realizujących projekty, pod kątem uzyskania zaplanowanych rezultatów zgodnie ze strategią Europa 2020. Instytucje te są obecnie na etapie przygotowywania systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych, które są przedmiotem audytu desygnacyjnego. W tej fazie istnieje ciągła możliwość wprowadzania ulepszeń mających na celu wybranie jak najlepszych projektów do dofinansowania, gdyż określone są kryteria wyboru projektów, wyłaniane są pierwsze projekty do dofinansowania w ramach ogłaszanych naborów. Kontrola ta będzie dotyczyła również programów operacyjnych, które dopiero się rozpoczęły, a większość projektów nie będzie jeszcze w pełni wdrożona. Przeprowadzenie tego badania w początkowym etapie realizacji programów operacyjnych pozwoli członkom Grupy Roboczej sformułować zalecenia dotyczące poprawy w czasie umożliwiających wdrożenie tych rekomendacji przed zakończeniem realizacji projektów.

\*

Współpraca kontrolerów NIK i audytorów ETO w kontroli rezultatów wydatkowania środków budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 na potrzeby sprawozdania rocznego ETO za 2014 r. wykraczała poza dotychczasowe formy współpracy obu instytucji. Wspólnie wykonano zadanie – w pierwszym roku realizacji umowy partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych – polegające na zbadaniu, czy sposób, w jaki zaplanowano w umowie partnerstwa i w wybranym

programie operacyjnym rezultaty może się przyczynić do poprawy efektywności wydatkowania środków unijnych.

Znaczenie kontroli przeprowadzanych w początkowej fazie realizacji programów operacyjnych wzrasta w kontekście przesunięcia części odpowiedzialności za wydatkowanie środków europejskich na państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego i zwiększonej odpowiedzialności państw członkowskich za realizację budżetu UE.

Zwrócenie większej uwagi na prawidłowe zaplanowanie rezultatów jeszcze

przed rozpoczęciem wydatkowania środków może się przyczynić do lepszego wywiązywania się państw członkowskich, w tym Polski, z obowiązku uzyskania jak najlepszych efektów wykorzystania powierzonych środków funduszy unijnych w ramach polityki spójności.

BEATA BŁASIAK-NOWAK,  
MARZENA RAJCZEWSKA,  
Departament  
Administracji Publicznej NIK

**Słowa kluczowe:** budżet UE, wydatkowanie środków, polityka spójności, programy operacyjne, fundusze unijne

**Key words:** EU budget, EU funds spending, operational programmes, cohesion policy, EU funds