

MONITORING, KONTROLA I AUDYT WYKORZYSTYWANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Anna Wójtowicz-Dawid

MONITORING, KONTROLA I AUDYT WYKORZYSTYWANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Anna Wójtowicz-Dawid

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 22 czerwca 2020 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-929-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	13
-------------	----

Rozdział I

Polityka spójności	25
---------------------------------	----

1. Pojęcie i cele funduszy tworzonych w budżecie Unii Europejskiej	25
2. Charakterystyka polityki spójności	34
3. Ewolucja polityki spójności i jej podstawy prawne	43
4. Zasady wyznaczające politykę spójności	49
5. Cykl wdrażania polityki spójności	53
6. Instytucje odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie polityki spójności	60
7. Podsumowanie	68

Rozdział II

Zasady wydatkowania środków z budżetu

Unii Europejskiej	74
--------------------------------	----

1. Pojęcie interesów finansowych Unii	74
2. Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej	82
3. Zasada zarządzania dzielonego	84
4. Zasada jednorazowej kontroli	87
5. Podsumowanie	92

Rozdział III

Wykorzystanie środków pochodzących z budżetu

Unii Europejskiej przez Polskę	96
1. Wprowadzenie	96
2. Założenia Unii Europejskiej dotyczące modelu krajowego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej	97
3. Model gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej obowiązujący w Polsce	103
4. Zasady wdrażania funduszy strukturalnych	108
5. Wybór projektów jako narzędzie wykorzystania środków przeznaczonych na politykę spójności	110
6. Podsumowanie	121

Rozdział IV

Monitoring, kontrola i audyt jako instytucje

środków publicznych	124
1. Definicje pojęć monitoringu, kontroli i audytu	124
1.1. Pojęcie monitoringu	124
1.2. Pojęcie kontroli	130
1.3. Pojęcie audytu	151
2. Kryteria monitoringu, kontroli i audytu	162
2.1. Wprowadzenie	162
2.2. Legalność	163
2.3. Celowość	167
2.4. Rzetelność	169
2.5. Gospodarność	171
2.6. Sprawność	173
3. Podsumowanie	175

Rozdział V

Monitoring programów realizowanych w zakresie

polityki spójności	181
1. Wprowadzenie	181
2. Rodzaje monitoringu	190
3. Monitoring projektów	192
4. Monitoring programów operacyjnych	193

5. Raportowanie o nieprawidłowościach	208
6. Cel funkcjonowania instytucji monitoringu	211
7. Organy monitoringu	218
7.1. Komitet monitorujący	218
7.2. Instytucja zarządzająca	220
7.3. Instytucje pośredniczące, instytucje pośredniczące II stopnia	221
8. Podsumowanie	222

Rozdział VI

Kontrola projektów realizowanych w zakresie

polityki spójności	226
1. Wprowadzenie	226
2. Cel funkcjonowania systemu kontroli	232
3. Zakres kontroli projektu	260
4. Podsumowanie	263

Rozdział VII

Instytucja audytu	268
1. Wprowadzenie	268
2. Cel funkcjonowania instytucji audytu	269
3. Rodzaje audytu	273
3.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy	276
3.2. Komisja Europejska	278
3.3. Instytucja audytowa	279
3.4. Audytorzy zewnętrzni	283
3.5. Audyt wewnętrzny	285
4. Podsumowanie	287

Zakończenie	291
--------------------------	-----

Akty prawne	303
--------------------------	-----

Orzecznictwo	309
---------------------------	-----

Bibliografia	313
---------------------------	-----

Inne materiały źródłowe	329
--------------------------------------	-----

WSTĘP

Cele Unii Europejskiej określone zostały w traktatach i są realizowane w organizacyjnych i prawnych ramach funkcjonowania UE jako polityka unijna. Ukierunkowane zostały one w głównej mierze na wzmocnienie rozwoju gospodarczego państw członkowskich, a osiągnięte są przez państwa członkowskie przy współuczestnictwie finansowym środków pochodzących z budżetu UE w ramach realizacji programów. Stworzone instrumenty prawne mają za zadanie weryfikowanie poprawności realizacji celów, wychwytywanie wszelkich nieprawidłowości, korygowanie ich oraz wdrażanie rozwiązań prawnych gwarantujących osiągnięcie wyznaczonych celów.

Publikacja skupia się na trzech instytucjach, jakimi są: monitoring, kontrola i audyt. Zgodnie z właściwymi przepisami prawa są one instrumentami gwarantującymi poprawność wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE, ale również osiągnięcie celów UE.

Traktat o Unii Europejskiej¹ zakłada w art. 2, że państwa członkowskie tworzące Unię Europejską wyznają te same wartości oraz – zgodnie z art. 3 – wytyczają wspólne cele, przyznając Unii Europejskiej kompetencje do osiągnięcia tychże celów. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakłada zapewnienie jednolitego funkcjonowania podstawowych mechanizmów gospodarki rynkowej poprzez wspólną politykę gospodarczą przy koordynacji polityk gospodarczych państw

¹ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, opublikowane w: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 1 (wersja skonsolidowana), http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945.

członkowskich (art. 120–122 TFUE). Takie podejście do kształtowania wspólnej polityki gospodarczej związane jest ściśle z przyjęciem wspólnych zasad finansowania zadań publicznych².

Przyjęcie wspólnych zasad w zakresie finansowania polityki spójności ze środków publicznych wiąże się z interwencjonizmem unijnym, którego zakres i granice wyznaczają cele Unii Europejskiej, wskazując zadania, jakie służą ich realizacji. Skutkiem tego jest również podział kompetencji między Komisją Europejską a państwami członkowskimi. Granice kompetencji są określone przez państwa członkowskie w Traktacie, zaś ich wykonanie podlega zasadzie pomocniczości i proporcjonalności, będącej wytyczną do korzystania przez Unię Europejską z kompetencji tylko subsydiarnie i odpowiednio do potrzeb³.

Zgodnie z art. 310 i n. TFUE koszty prowadzenia polityki unijnej są ujmowane w postaci funduszy. Wdrażanie wspólnej polityki rolnej finansują Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) i Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zaś koszty polityki spójności pokrywają Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności (FS). Państwa członkowskie finansują koszty realizacji poszczególnych przedsięwzięć, składając Komisji Europejskiej deklaracje co do poniesionych wydatków. Zwrot kosztów otrzymują w formie płatności⁴.

Środki finansowe pochodzące ze wskazanych funduszy wraz ze środkami publicznymi i prywatnymi środkami krajowymi są wydatkowane przez beneficjentów na realizację celów wdrażania projektów wybranych do realizacji przez państwo członkowskie. Przedmiotowe projekty są wdrażane w ramach wyznaczonych programów operacyj-

² C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 167.

³ C. Kosikowski, *Problem granic i form interwencjonizmu UE w dziedzinie waluty i finansów publicznych państw członkowskich* [w:] *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, red. C. Kosikowski, Białystok 2013.

⁴ J. Łacny, *Okresowe kary pieniężne, ryczałty i korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie za naruszenia prawa UE*, Warszawa 2010, s. 35.

nych, czyli dokumentów planistycznych, opracowanych przez państwo członkowskie, zatwierdzonych przez Komisję Europejską, określających cele, które mają być osiągnięte za pomocą tychże środków.

Przedmiotem niniejszej analizy są instytucje monitoringu, kontroli i audytu polityki spójności funkcjonujące w systemie prawa polskiego. Ze względu na powiązanie instytucjonalne wydatkowania środków strukturalnych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej z instytucjami Unii Europejskiej omówiony system uwzględnia odpowiednie organy i podmioty realizujące zadania monitoringu, kontroli i audytu na szczeblu wspólnotowym, krajowym i regionalnym.

Przez instytucje kontroli, audytu i monitoringu autorka rozumie relacje, jakie zachodzą na podstawie obowiązujących przepisów prawnych między organami/instytucjami powołanymi do wykonywania czynności kontroli, audytu bądź monitoringu a innymi organami/instytucjami bądź beneficjentami realizującymi projekty objęte współfinansowaniem ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na realizację polityki spójności.

Celem niniejszej publikacji jest określenie zasad funkcjonowania i ról poszczególnych instytucji, jakie one powinny spełniać w całym systemie zarządzania i kontroli wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Każda z omawianych instytucji ma swoje miejsce w systemie prawa oraz zadania do realizacji. W świetle wymogów stawianych przez Unię Europejską ich funkcjonowanie w systemie prawa jest obligatoryjne dla polityki spójności. W ramach analizy funkcjonowania poszczególnych instytucji w sposób jednoznaczny wskazano na potrzebę stanowczego rozróżnienia każdej z nich, z jasnym i precyzyjnym postrzeganiem ich ról oraz miejsca w systemie zarządzania i kontroli. Przedstawiona tendencja do postrzegania przedmiotowych instytucji jako jednego narzędzia, stawianie znaku równości między kontrolą i audytem, a do tego minimalizowanie znaczenia instytucji monitoringu do roli nieistotnego narzędzia są zjawiskami negatywnymi. Marginalizowanie zaś roli każdej z omawianych instytucji pociąga za sobą ryzyko nieosiągnięcia celów, jakim służą środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej przeznaczone na politykę spójności.

Wyodrębnienie „prawne”, „faktyczne” i „proceduralne” omawianych instytucji pozwala na wyselekcjonowanie norm kompetencyjnych, z jednoczesnym umiejscowieniem ich w systemie zarządzania środkami pochodzącymi z budżetu UE.

Przedmiotem niniejszej publikacji nie jest analiza nadzoru, który jest pojęciem szerszym niż kontrola.

Mimo że regulacje prawne posługują się pojęciem nadzoru, nie istnieje jego definicja normatywna. Doktryna definiuje nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego⁵. Inna definicja wskazuje, że nadzór to oddziaływanie jednego podmiotu (nadzorującego) na inny podmiot (nadzorowany), które opiera się na szczegółowej kompetencji podmiotu nadzorującego, uprawniającej go do władczyego ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego⁶. Kolejna definicja zaś wskazuje, że jest to „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”⁷. J. Galster określa nadzór jako zespół środków umożliwiających ingerencję w działalność jednostki nadzorowanej w celu naprawy czy też poprawy jej funkcjonowania⁸.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 5.10.1994 r. utrwała pogląd, według którego przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w sto-

⁵ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995, s. 48.

⁶ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 23.

⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 236.

⁸ Za: J. Storzcyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2006, s. 81.

sowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego⁹.

Nadzór w administracji publicznej składa się na kompetencję, czyli możliwość i powinność prawną władczego wkraczania właściwego nadrzędnego organu administracji publicznej w działalność organu nadzorowanego¹⁰. Podstawowym i głównym zadaniem nadzoru jest utrzymanie działalności zdecentralizowanej administracji publicznej w granicach prawa.

Nadzór ma przede wszystkim na celu, oprócz zapewnienia przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane, zagwarantować realizację ich celów czy zadań. Władcze środki nadzoru oraz działania o charakterze niewładczym mają służyć osiągnięciu tego celu. Wypełnianie funkcji nadzorczych w sposób efektywny wymaga odpowiedniej, aktualnej wiedzy o jednostkach nadzorowanych. Wśród kryteriów nadzoru wyróżnia się legalność, celowość, gospodarność, jakość, terminowość itp., umożliwiając tym samym jego traktowanie jako określonej współodpowiedzialności za pracę jednostek nadzorowanych¹¹.

Nadzór swoim zakresem zawsze obejmuje kontrolę, natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z prawem stosowania środków nadzorczych. O nadzorze mówi się wówczas, gdy w grę wchodzi prawo wydawania poleceń wiążących dyrektyw co do zmiany kierunków działania. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji i ustaleń stanu faktycznego (jak kontrola), ale łączy się z możliwością stosowania środków nadzoru.

Zasady realizacji polityki spójności opierają się na budowaniu instytucjonalnego systemu zarządzania i kontroli, w ramach którego powoływane do realizacji poszczególnych zadań i pełnienia określonych funkcji podmioty nie muszą funkcjonować w zależności opartej na

⁹ Uchwała TK z 5.10.1994 r., W 1/94, OTK 1994/2, poz. 47.

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 125.

¹¹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 59.

podległości, która wynika ze struktury organizacyjnej. Nadzór zaś jest instytucją typową dla organów administracji, które mają uprawnienia do wpływania władczego na podległe im jednostki.

Przedmiotem analizy nie jest również badanie kontroli sądowej prowadzonej w zakresie wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Sądy administracyjne prowadzą kontrolę legalności działań instytucji uczestniczących w systemie zarządzania, nie mają jednak kompetencji związanych z podważaniem przyjętej metodologii działań, przyjmowanych kryteriów i ich treści w zakresie podejmowanych decyzji, chyba że doszło do złamania procedur w trakcie ich przyjmowania¹². Co więcej, nie każde naruszenie prawa materialnego czy też proceduralnego daje sądom administracyjnym uprawnienie do uwzględnienia złożonej skargi. W sytuacji gdy dochodzi do wskazanych naruszeń, ale dotyczy to zakresu niekwalifikowanych kosztów danego programu, złożona skarga będzie podlegać oddaleniu ze względu na niepotrzebną ingerencję sądu w proces dystrybucji środków unijnych¹³. Sądy administracyjne nie są uprawnione do weryfikacji jakościowej programów operacyjnych czy wniosków o płatność, a jedynie do kontroli w aspekcie kompletności oceny, jakości kryteriów przedmiotowej oceny, jej wyczerpującego uzasadnienia lub też błędów proceduralnych¹⁴.

Ze względu na ocenę decyzji z punktu widzenia legalności działania sądy administracyjnie nie mogą korzystać z biegłych, co bez wątpienia uniemożliwia im pełną i prawidłową ocenę analizowanego sporu między stronami umowy o dofinansowanie¹⁵.

¹² R. Poździk, *Glosa do wyroku NSA z 2.03.2010 r., II GSK 126/10*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011/16, s. 326–327.

¹³ Zob.: wyrok WSA w Warszawie z 3.12.2009 r., V SA/Wa 1530/09; wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2012 r., V SA/Wa 406/12; wyrok NSA z 28.04.2011 r., II GSK 675/11 – wszystkie dostępne w CBOSA.

¹⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 31.08.2011 r., I SA/Sz 692/11, LEX nr 1150581.

¹⁵ R. Poździk, *Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych*, ST 2013/7–8, s. 105–116.

Pominięcie kontroli sądowej jest więc świadomym wyborem ze względu na wskazany powyżej ograniczony zakres przedmiotowej kontroli.

Pojęciem scalającym instytucje monitoringu, kontroli i audytu jest absorpcja. Oznacza ona „pochłanianie” lub „wchłanianie”. Stosowana jest w wielu dziedzinach nauki. Bardzo często jest wykorzystywana w obszarze nauk ścisłych (np. w fizyce – absorpcja termiczna, absorpcja fal lub energii elektromagnetycznej, absorpcja promieniowania, w chemii – absorpcja gazów przez inne substancje), jak również w obszarze nauk przyrodniczych (np. w biologii – absorpcja określonych substancji przez organy lub tkanki, w geologii – absorpcja gazów przez wody podziemne). Określenie to wykorzystywane jest również w obszarze nauk społecznych, a dla potrzeb niniejszej publikacji zostało zaproponowane w konwencji nurtu podkreślającego znaczenie metafor w naukach o zarządzaniu¹⁶.

W naukach o zarządzaniu pojęcie absorpcji określa zdolność do trwałego wprowadzenia (włączania, przyswojenia) idei występujących w otoczeniu – stanów lub zjawisk (np. zasobów, zmian, procesów) do systemu organizacyjnego, z zamiarem wykorzystania ich w realizacji celów organizacji. W związku z tym używane jest między innymi w odniesieniu do takiego zagadnienia, jak absorpcja wiedzy, która wyraża możliwości przedsiębiorcy w zakresie rozpoznania i wchłonięcia nowych zewnętrznych informacji i adaptację ich do wykorzystania w celach komercyjnych¹⁷.

Literatura z zakresu zarządzania wskazuje na absorpcję jako zewnętrzny zasób, który jest „wchłaniany” przez organizację z zamiarem realizacji określonych celów. Podkreśla się przy tym procesowy charakter jej przebiegu, w trakcie którego jednostka (decydent) przechodzi od wie-

¹⁶ M. Czerska, *Rola i znaczenie metafor w naukach o organizacji i zarządzaniu* [w:] *Koncepcje zarządzania*, red. M. Czerska, A.A. Szpitter, Warszawa 2010, s. 87–112.

¹⁷ A. Rogut, B. Piasecki, *Innowacyjność firm włókienniczo-odzieżowych. Poznawanie potrzeb. Przełamywanie barier*, Instytut Badań nad Przedsiębiorczością i Rozwojem Ekonomicznym, Łódź 2007, s. 59.

dzy, poprzez kształtowanie swojej świadomości na temat dostępnych, zewnętrznych możliwości, następnie podjęcie decyzji o wdrożeniu (pozyskaniu) lub odrzuceniu rozwiązania, aż do włączenia nowej idei w system organizacyjny i potwierdzenia tej decyzji poprzez jej wykorzystanie w realizacji celów organizacji¹⁸. Poza tym pojęcie absorpcji stosowane jest również powszechnie w odniesieniu do pozyskiwania i/lub wykorzystania wsparcia (pomocy) we współczesnej gospodarce. Przykładem może być wsparcie związane z rozwojem stosunków międzynarodowych, dotyczące wykorzystania przez określone kraje pomocy rozwojowej, pełniącej rolę redystrybucji dochodu pomiędzy poszczególnymi państwami¹⁹.

D. Kopiński zaznacza, że ważną rolę w ramach tej problematyki pełni absorpcja wsparcia, która oznacza zdolność państwa otrzymującego pomoc do jego skutecznego wykorzystania (wdrożenia)²⁰.

Pojęcie absorpcji jest obecnie wiązane również z instrumentami pomocowymi Unii Europejskiej wykorzystującymi środki pochodzące z budżetu UE, w tym przede wszystkim z pozyskiwaniem i/lub wykorzystywaniem środków pochodzących z funduszy unijnych. W ramach tej problematyki termin odnosi się do rozważań prowadzonych na trzech zasadniczych poziomach:

- 1) na poziomie krajowym, co ma związek z zagregowanymi analizami wykorzystania określonych form wsparcia w ujęciu narodowym²¹;
- 2) na poziomie regionalnym, co wiąże się z absorpcją wsparcia przez jednostki samorządu terytorialnego w celu stymulowania procesów rozwoju regionów²²;

¹⁸ E.M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, New York 1962, s. 20.

¹⁹ P. Samecki, *Zagraniczna pomoc ekonomiczna. Wybrane kwestie teorii i polityki pomocy dla krajów rozwijających się*, Warszawa 1997, s. 17.

²⁰ D. Kopiński, *Pomoc rozwojowa. Teoria i polityka*, Warszawa 2011, s. 186–189.

²¹ Na przykład: T. Hoffmann, *Absorpcja funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, „Przegląd Zachodni” 2007/2, s. 251–267; C. Cace, S. Cace, V. Nicolăescu, *Absorption of the Structural Funds in Romania*, „Romanian Journal of Economic Forecasting” 2011/2, s. 84–105.

²² Na przykład: J. Zając, *Absorpcja wybranych środków pomocowych UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnic-

- 3) na poziomie przedsiębiorstw²³ (i innych typów organizacji, na przykład podmiotów sektora finansów publicznych)²⁴, w tym przede wszystkim firm sektora MSP²⁵, co jest związane z implementacją działań pomocowych Unii Europejskiej podejmowanych na rzecz tej kategorii podmiotów gospodarczych.

Powszechność stosowania pojęcia absorpcji w odniesieniu do wsparcia unijnego wynika z wykorzystania tego terminu w oficjalnych dokumentach prawnych i opracowaniach Unii Europejskiej.

Brak jest jednoznacznej definicji absorpcji, a także modelowych rozwiązań teoretycznych w zakresie absorpcji wsparcia. Wynika to zarówno ze zróżnicowanych poziomów prowadzonych rozważań (krajowego, regionalnego i organizacyjnego), jak również z akcentowania różnych wymiarów absorpcji. Pojęcie to bowiem związane jest niekiedy z fazą pozyskiwania wsparcia przez określony podmiot, a czasem z etapem wykorzystania zasobów pomocowych²⁶.

Absorpcja jest więc całym szeregiem działań nakierowanych na określony skutek. Cel, jakim jest pozyskanie i wykorzystanie wsparcia, jest

stwa i Agrobiznesu” 2008/10, s. 486–490; M. Biczkowski, A. Jezierska-Thole, *Wpływ absorpcji środków unijnych na rozwój rolnictwa regionu kujawsko-pomorskiego na przykładzie PROW*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2010/10(25)/1, s. 13–24.

²³ Na przykład: P. Bryła, *Strategie wykorzystania środków unijnych przez polskich producentów z branży mleczarskiej*, cz. 2, *Absorpcja wsparcia inwestycyjnego*, „Przegląd Mleczarski” 2010/6, s. 48–51; E. Weiss, *Pozyskiwanie środków unijnych przez przedsiębiorstwa innowacyjne. Podejście procesowe*, Warszawa 2011, s. 5.

²⁴ Zob. np.: A. Łuczyszyn, *Absorpcja środków unijnych przez podmioty sektora finansów publicznych na wybranym przykładzie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010/31, s. 323–332.

²⁵ Zob. np.: K. Firlej, *Absorpcja funduszy strukturalnych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, „Prace Wydziału Nauk Przyrodniczych. Seria B. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych” 2004/41(54), s. 127–136; P. Kubera, *Z badań nad recepcją pomocy inwestycyjnej UE dla MSP [w:] Szanse rozwoju polskiego sektora MSP na Jednolitym Rynku Europejskim*, t. 2, red. J. Otto, R. Stanisławski, Łódź 2006, s. 34–44.

²⁶ A. Wojtach, *Uwarunkowania zdolności absorpcyjnej funduszy unijnych w administracji publicznej*, „Zarządzanie i Finanse” 2012/3/1, s. 432.

procesem, który charakteryzować się powinien sprawnością, na którą składają się:

- 1) skuteczność – oznacza stopień osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych, przy czym ważne jest, aby absorpcja wsparcia była skuteczna lub przynajmniej częściowo skuteczna;
- 2) korzystność – rozumiana jako różnica pomiędzy osiągniętym rezultatem a nakładami poniesionymi na jego osiągnięcie;
- 3) ekonomiczność – wyrażana poprzez iloraz uzyskanych rezultatów w stosunku do poniesionych nakładów²⁷.

Absorpcja wsparcia w zarządzaniu rozwojem została zdefiniowana jako zestaw działań obejmujących: identyfikację, adaptację, aplikację, asymilację, eksploatację, ewaluację oraz akumulację, realizowanych przez kierownictwo przy wykorzystaniu zasobów i umiejętności organizacji w celu pozyskania i wykorzystania wsparcia w procesie rozwoju danego podmiotu w sposób sprawny i uwzględniający cele interesariuszy organizacji, w tym przede wszystkim donatorów²⁸.

Uwzględniając tak zarysowany obszar badawczy, należy wskazać, iż celem niniejszej publikacji jest identyfikacja i charakterystyka instrumentów ustanowionych prawem Unii Europejskiej, jakimi są monitoring, audyt i kontrola dla ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, dla weryfikowania poprawności wydatkowania i wykorzystania środków pochodzących z jej budżetu. Realizacja tego zadania zmierza do oceny, czy stworzony w Polsce system monitorowania, audytu i kontroli jest zgodny z wymaganiami funkcjonalnymi, jakie stawia Unia Europejska, oraz jakie działania powinni podjąć beneficjenci przygotowując się do działań kontrolnych, audytowych czy sprawozdań związanych z czynnościami monitoringu.

Monitoring, kontrola i audyt są instytucjami regulowanymi na poziomie rozporządzenia 2018/1046, budującymi system instrumentów

²⁷ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 223–242.

²⁸ M. Matejun, *Absorpcja wsparcia w zarządzaniu rozwojem mikro, małych i średnich przedsiębiorstw – podejście strategiczne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej” 2015/1194, s. 80.

gwarantujących właściwe wydatkowanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Badaniem objęto system kontroli, monitoringu i audytu z perspektywy europejskich procedur i mechanizmów gwarantujących poprawność i efektywność wydatkowania i wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Przedstawione zostały te elementy poszczególnych instytucji, które wpływają negatywnie na ich funkcjonowanie.

Omówienie wskazanych instytucji zmierza do oceny, czy zabezpieczają one trafność wyborów celów i poziomu ich realizacji. Cele wykorzystania środków rozumiane są na dwóch płaszczyznach:

- 1) cele wskazane w dokumentacji projektowej oraz we wnioskach;
- 2) cele wskazywane przez przepisy regulujące politykę spójności.

Dokonano określenia znaczenia instytucji monitoringu, kontroli i audytu jako instytucji modelowych, których podstawowym celem jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej oraz gwarancja efektywnej absorpcji środków unijnych. Stąd też monitoring, kontrola i audyt, stając się gwarantem przedmiotowej efektywności, przedstawione są nie tylko jako instytucje funkcjonujące w zakresie kompetencji organów państwowych, ale również jako system powiązany z kompetencjami organów Unii Europejskiej.

Unia Europejska we właściwych rozporządzeniach buduje instytucjonalny system – funkcjonujący w kontekście wymagań przez nią stawianych – poprzez mówienie o funkcji zarządzania, audytu i monitoringu. Polska jako państwo członkowskie, które posiada swoją własną autonomię, kształtuje wskazany system poprzez przypisanie odpowiednim organom kompetencji związanych z monitoringiem, audytem oraz kontrolą.

Dla precyzji prowadzonych rozważań istotne jest określenie zakresu pojęciowego używanego terminu „system”. Oznacza on pewną uporządkowaną całość, która składa się z części mających ściśle określone miejsce w tymże systemie. Stąd też przepisy prawne stanowiące ów system w wymiarze formalnym oraz materialnym/merytorycznym mają zmierzać do ujęcia go w taki sposób, aby był zupełny,

niesprzeczny i harmonijny²⁹. Słusznie, w ocenie autorki, pojęcie systemu przedstawia J. Jagielski, uznając, że jest to cały zbiór podmiotów o różnym charakterze i statusie prawnym, wykonujących swoje funkcje w ramach kompetencji przypisanych prawem³⁰. Takie postrzeganie systemu zostało przedstawione w niniejszej publikacji.

²⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 121.

³⁰ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 90.

- 1) zaprzestano prowadzenia działalności produkcyjnej/usługowej bądź też została ona przeniesiona poza zakres objęty programem;
- 2) nastąpiła zmiana własności elementów infrastruktury w efekcie dająca niezależne korzyści nieuprawnionemu podmiotowi;
- 3) wystąpiła istotna zmiana wpływająca na charakter przedsięwzięcia, jego cele bądź warunki wdrażania, co mogłoby spowodować naruszenie celów pierwotnych wpisanych we wniosku o dofinansowanie projektu.

W przypadku stwierdzenia naruszenia zasady trwałości projektu naliczane są kary finansowe proporcjonalnie do okresu, w którym stwierdzono niespełnienie wymogu trwałości projektu.

Wyróżniamy również kontrolę systemową, którą obowiązkowo prowadzi instytucja zarządzająca, powierzając innym podmiotom swoje zadania związane z zarządzaniem programem operacyjnym. Podstawowym celem kontroli systemowej jest uzyskanie pewności, że wszystkie z powierzonych podmiotowi trzeciemu zadań i funkcji realizowane są w sposób odpowiedni, a system zarządzania i kontroli funkcjonuje w sposób prawidłowy, skuteczny oraz zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Wszczynana jest w sytuacji stwierdzenia wystąpienia indywidualnej nieprawidłowości u określonego beneficjenta, która jest wynikiem działania bądź też zaniechania instytucji pośredniczącej. Kontrola systemowa w danej instytucji pośredniczącej prowadzona jest co najmniej jeden raz w każdym roku obrotowym.

3. Zakres kontroli projektu

W trakcie kontroli sprawdzany jest faktyczny stan realizacji projektu pod względem finansowym i rzeczowym oraz zgodność jego realizacji z umową o dofinansowanie projektu. Sprawdzana jest przede wszystkim dokumentacja, w tym:

1. Dokumenty finansowe:
 - oryginały dowodów księgowych, w tym przede wszystkim faktur, rachunków, not księgowych, list płac oraz zawieranych

umów, pod kątem ich rzetelności, zgodności z umową o dofinansowanie, faktycznym istnieniem, poświadczeniem realizacji danego zlecenia, dostawy czy roboty budowlanej;

- dokumenty potwierdzające opłacenie dokumentów przedstawionych do rozliczenia, czyli wyciągi bankowe, potwierdzenia przelewów, raporty kasowe, dowody KP i KW; obowiązująca u beneficjenta polityka rachunkowości;
- wyodrębniona ewidencja księgową wraz z zestawieniem obrotów i sald.

Ponadto ocenie podlegają dokumenty potwierdzające przyjęcie zakupionych produktów do ewidencji księgowej, tj. dokumenty OT, ewidencja środków trwałych oraz księgi inwentarzowe.

2. Dokumenty potwierdzające zgodność działań projektowych z politykami wspólnotowymi, w tym przede wszystkim:
 - ogłoszenia o naborze na wolne stanowiska pracy;
 - umowy o pracę;
 - certyfikaty środowiskowe.
3. Dokumenty potwierdzające zgodność zrealizowanych działań z ustawą – Prawo zamówień publicznych lub z zasadą konkurencyjności. Najczęściej weryfikacji podlega:
 - sposób szacowania wartości zamówienia;
 - upublicznienie treści ogłoszenia o zamówieniu;
 - potwierdzenie przesłania zapytań ofertowych do potencjalnych dostawców;
 - uzasadnienie wyboru najkorzystniejszej oferty;
 - raport z udzielonego zamówienia;
 - treść umowy podpisanej z wyłonionym wykonawcą lub dostawcą.
4. Dokumenty potwierdzające osiągnięcie założonych wskaźników produktów/rezultatów. Mogą to być na przykład:
 - umowa i faktura zakupu środków trwałych przewidzianych w projekcie;
 - umowy i bieżące dokumenty potwierdzające deklarowane zwiększenie zatrudnienia;
 - umowy potwierdzające nawiązanie współpracy z innymi podmiotami wskazanymi we wniosku o dofinansowanie;
 - uzyskane certyfikaty.

5. Procedury archiwizacji dokumentacji projektowej – ponieważ beneficjent przyjmuje na siebie obowiązek archiwizacji pełnej dokumentacji projektowej w siedzibie beneficjenta, przez okres wskazany w umowie dotacji weryfikowania jest poprawność prowadzonej archiwizacji.
6. Działania informacyjno-promocyjne, między innymi:
 - oznakowanie dokumentacji i korespondencji prowadzonej w związku z realizacją projektu;
 - oznakowanie dofinansowanych środków trwałych;
 - oznakowanie miejsca realizacji projektu.
7. Dokumenty związane z wdrażaniem programów operacyjnych, między innymi:
 - dokumenty dotyczące funkcjonowania programów operacyjnych, łącznie z dokumentami związanymi z monitorowaniem, sprawozdawczością i weryfikacją;
 - dokumenty dotyczące wycofania wkładów z programu oraz likwidacji programów operacyjnych;
 - dokumenty dotyczące kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie;
 - formularze wniosków lub dokumenty równoważne, przedłożone przez odbiorców ostatecznych wraz z dokumentami potwierdzającymi, obejmujące plany biznesowe, a w odpowiednich przypadkach – poprzednie roczne sprawozdania finansowe;
 - deklaracje złożone w związku z pomocą *de minimis* w stosownych przypadkach;
 - umowy zawarte w związku ze wsparciem udzielanym w ramach realizacji programów operacyjnych, w tym w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek, gwarancji lub innych form inwestycji na rzecz ostatecznych odbiorców w zakresie, jakiego dotyczy;
 - dowody, że wsparcie udzielane poprzez instytucję zarządzającą zostało wykorzystane do przewidzianych celów;
 - ewidencja przepływów finansowych w ramach programów operacyjnych na każdym poziomie, do poziomu ostatecznych odbiorców pomocy, zaś w przypadku gwarancji dowód, że pożyczki zostały wypłacone;

Książka skupia się na instytucjach monitoringu, kontroli i audytu będących instrumentami gwarantującymi poprawność wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE). Jej celem jest określenie zasad funkcjonowania i ról poszczególnych instytucji, jakie powinny spełniać w całym systemie zarządzania i kontroli wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE.

Publikacja składa się z dwóch części. W pierwszej omówione zostały podstawy definicyjne polityki spójności, zasady wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE oraz model związany z wykorzystaniem środków przeznaczonych na realizację polityki spójności. Część druga to omówienie poszczególnych instytucji – czyli monitoringu, kontroli i audytu – w ujęciu funkcjonalnym na poziomie UE, krajowym oraz regionalnym.

Książka przeznaczona jest dla beneficjentów środków unijnych (podmioty korzystające ze środków unijnych, adwokaci, radcowie prawni, pracownicy administracji samorządowej i rządowej zajmujący się wydatkowaniem środków UE), którzy znajdą w niej odpowiedzi na pytania o kryteria monitoringu, kontroli i audytu oraz sposób przygotowania się do nich i ich przebieg. Zainteresuje także instytucje prowadzące kontrole, audyt i monitoring środków pochodzących z budżetu UE – dla których określone zostały zasady funkcjonowania i role poszczególnych instytucji, jakie powinny one spełniać w całym systemie zarządzania i kontroli wydatkowania środków pochodzących z budżetu UE.

Anna Wójtowicz-Dawid – doktor nauk prawnych; adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Rzeszowskiego; zajmuje się zagadnieniami prawa zamówień publicznych, pomocy publicznej, kontroli zarządczej oraz prawa finansowego, a także obsługą prawną projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego; wieloletni trener z zakresu zamówień publicznych i pomocy publicznej; autorka licznych publikacji o tej tematyce.



9 788381 879293 W01P01

ISBN 978-83-8187-929-3



9 788381 879293

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL