

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

**DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

KAP-41005/03

Nr ew. 12/2004/P/03/005/KAP

**Informacja  
o wynikach kontroli  
przygotowania administracji  
publicznej do pozyskiwania  
i wykorzystania funduszy  
strukturalnych**

Warszawa

marzec

2004 r.

---

**Misją:** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

**Wizją:** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz  
Warszawa, dnia                      marca 2004 r.

---

Zatwierdzam:  
Miroslaw Sekuła

Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia                      marca 2004 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81  
www.nik.gov.pl

#### SPIS TREŚCI

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Synteza wyników kontroli.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....</b>	<b>15</b>

3.1.1. Prawo krajowe.....	15
3.1.2. Prawo Wspólnotowe .....	16
<b>3.2. Istotne ustalenia kontroli .....</b>	<b>18</b>
3.2.1. Koordynacja procesu przygotowań administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych.....	18
3.2.2. Przygotowanie strategii rozwoju kraju, dokumentów programowych oraz regulacji prawnych dotyczących wykorzystywania funduszy strukturalnych w Polsce.....	18
3.2.2.1. Opracowanie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006 .....	18
3.2.2.2. Proces negocjacji z Komisją Europejską <i>Podstaw Wsparcia Wspólnoty</i> .....	19
3.2.2.3. Stan przygotowań <i>Programów Operacyjnych</i> .....	20
3.2.2.4. Stan prac nad <i>Uzupełnieniami Programów Operacyjnych</i> .....	21
3.2.2.5. Przygotowanie podręczników procedur wdrażania funduszy strukturalnych .....	21
3.2.2.6. Opracowanie podręczników procedur audytu i kontroli funduszy strukturalnych ....	22
3.2.2.7. Przygotowanie aktów prawnych pozwalających na wdrożenie funduszy strukturalnych w Polsce.....	23
3.2.3. Stan prac nad systemem monitorowania i kontroli wydatkowania funduszy strukturalnych (SIMIK).....	24
3.2.4. Zdolność instytucjonalna administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych.....	27
3.2.4.1. Dostosowanie struktur organizacyjnych administracji jednostek publicznej do zarządzania funduszami strukturalnymi .....	27
3.2.4.2. Obsadzanie stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów wojewódzkich pełniących funkcję Instytucji Zarządzających i Pośredniczących w zarządzaniu <i>Programami Operacyjnymi</i> .....	28
3.2.4.3. Stan zatrudnienia w komórkach zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych .....	29
3.2.4.4. Przeciętne wynagrodzenie pracowników komórek organizacyjnych zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych .....	30
3.2.4.5. Kwalifikacje i staż pracy pracowników komórek zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych.....	31
3.2.5. Stan przygotowań projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych ...	33
3.2.6. Szkolenia dla beneficjentów końcowych funduszy strukturalnych .....	36

3.2.7. Zdolność do współfinansowania ze środków krajowych realizacji funduszy strukturalnych.....	36
3.2.8. Działania w zakresie dostosowania regionalnej metodologii statystycznej do standardów europejskich i klasyfikacji NUTS.....	37
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>38</b>
<b>4.1. Przygotowanie kontroli.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....</b>	<b>38</b>
<b>Załącznik nr 1 - Ogólne zasady dotyczące funduszy strukturalnych .....</b>	<b>42</b>
<b>Załącznik nr 2 - Słownik terminologiczny .....</b>	<b>49</b>
<b>Załącznik nr 3 - Wykaz materiałów źródłowych dotyczących przedmiotu kontroli .....</b>	<b>52</b>
<b>Załącznik nr 4 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....</b>	<b>53</b>
<b>Załącznik nr 5 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność .....</b>	<b>54</b>

## **1. Wprowadzenie**

Numer i tytuł kontroli: P/03/005 „*Przygotowanie administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych*”.

Celem kontroli była ocena przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania środków z funduszy strukturalnych. W tym celu, w trakcie kontroli dokonano oceny następujących zagadnień:

- 1) koordynacji procesu przygotowań administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystywania funduszy strukturalnych,
- 2) przygotowania przez rząd strategii rozwoju kraju, mającej na celu zapewnienie sprawnego i pełnego wykorzystania europejskich funduszy poakcesyjnych na rzecz rozwoju kraju,
- 3) opracowania i uzgodnienia z Komisją Europejską (KE) dokumentów programowych dotyczących pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce, a także przygotowania podręczników procedur zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych,
- 4) przygotowania aktów prawnych niezbędnych dla sprawnego pozyskiwania i efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (UE),
- 5) stanu prac nad informatycznym systemem monitoringu i kontroli funduszy strukturalnych tzw. SIMIK,
- 6) zdolności instytucjonalnej organów administracji publicznej do zarządzania funduszami strukturalnymi, w szczególności w zakresie:
  - przygotowania struktur organizacyjnych w jednostkach zaangażowanych w proces zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych;
  - stanu kadr zajmujących się obsługą funduszy strukturalnych, a w szczególności osiągnięcia odpowiedniego stanu zatrudnienia w administracji publicznej,
- 7) zaawansowania przygotowań projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych,
- 8) zdolności do współfinansowania przyznanych Polsce środków wspólnotowych, w tym zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych w budżetach jednostek rządowych i samorządowych.

Kontrola została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy<sup>1</sup> i obejmowała okres od 1 stycznia 2002 r. do 30 września 2003 r. Kontrolę przeprowadzono od 1 września do 15 grudnia 2003 r. Kontrolą objęto: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>2</sup> (MGPiPS), Ministerstwo Finansów (MF), Ministerstwo Infrastruktury (MI), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Urzędy Marszałkowskie (UM) oraz Urzędy Wojewódzkie (UW) we wszystkich 16 województwach.

W załączniku nr 1 do informacji (patrz str. 42 informacji) zostały przedstawione ogólne zasady dotyczące wdrażania funduszy strukturalnych, zaś w załączniku nr 2 słownik terminologiczny (patrz str. 49 informacji).

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

---

<sup>1</sup> Zgodnie ze standardem 4.2. kontroli NIK kontrole planowe NIK koncentrują się na węzłowych problemach funkcjonowania państwa, dotyczących zarówno gospodarowania środkami publicznymi, jak i wykonywania zadań publicznych.

<sup>2</sup> w tym działalność b. Ministerstwa Gospodarki (MG) i b. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) przed dniem 1 stycznia 2003 r.

W ocenie NIK, z uwagi na stwierdzone w wyniku kontroli opóźnienia w realizacji niezbędnych działań instytucjonalnych i legislacyjnych zaplanowanych w wewnętrznych programach i harmonogramach działań administracji publicznej, m.in.: w uchwale Komitetu Integracji Europejskiej (KIE) z dnia 30 sierpnia 2002 r.<sup>3</sup> oraz w corocznie przyjmowanych przez Radę Ministrów *Programach Przygotowań do Członkostwa Polski w UE*<sup>4</sup> (zwanym dalej „PPC”), system zarządzania funduszami strukturalnymi nie został w pełni wdrożony. Istnieje także zagrożenie, że jego wdrożenie nie zostanie zakończone przed przystąpieniem Polski do Wspólnot Europejskich (WE), tj. przed 1 maja 2004 r.<sup>5</sup>

Z ustaleń kontroli wynika, że administracja publiczna - pomimo podjętych działań - nie jest jeszcze należycie przygotowana do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, ze względu na:

- opóźnienia (w stosunku do zakładanych terminów) w negocjacjach pomiędzy MGPIPS a KE dokumentów programowych<sup>6</sup> dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce, spowodowane zarówno przez stronę polską jak i Komisję Europejską;
- opóźnienia w opracowaniu niezbędnych regulacji prawnych (m.in. ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju*, ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, ustawy o *partnerstwie publiczno-prywatnym*);
- niewdrożenie przez MF systemu monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych (SIMIK);
- zatrudnienie niewystarczającej (w stosunku do przyjętych założeń) liczby wykwalifikowanych urzędników w jednostkach zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych;
- brak projektów zakwalifikowanych do realizacji z funduszy strukturalnych UE.

Zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym w obszarze 21 pn. „*Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych*”, Polska zobowiązała się do przygotowania i pełnego wdrożenia administracyjnego systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE od 1 stycznia 2004 r. Zobowiązanie to nie zostało w pełni wypełnione, choć wiele z działań mających na celu przygotowanie administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych zostało już zrealizowanych lub znajduje się w końcowej fazie realizacji. Właściwe ministerstwa już w pierwszym półroczu 2003 r. opracowały projekty *Programów Operacyjnych (PO)*, *Uzupełnień Programów Operacyjnych*, a także projekty podręczników procedur wdrażania i kontroli funduszy strukturalnych. Stan negocjacji z KE *PO* i uzgodnienia *Uzupełnień PO* jest na tyle zaawansowany, że w niedługim czasie będzie możliwe ich ostateczne zakończenie, co powinno umożliwić rozpoczęcie realizacji *PO*.

Ponadto, NIK zwraca uwagę na duże zainteresowanie potencjalnych beneficjentów końcowych (przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego) możliwością realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W Internetowym Systemie Ewidencji Kart Projektowych (ISEKP) w MGPIPS tylko do dnia 30 września 2003 r. zostało zarejestrowanych ponad 1.200 kart potencjalnych projektów do realizacji w ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* (patrz str. 33 informacji).

## 2.2. Synteza wyników kontroli

---

<sup>3</sup> Uchwała KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności Unii Europejskiej.

<sup>4</sup> *PPC IV kwartał 2002 – 2003* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 listopada 2002 r. Kolejny *PPC* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2003 r.

<sup>5</sup> Z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 10 lutego 2004 r. „Raportu z przebiegu procesu przygotowań do absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, obejmujący okres sierpień 2002 r. – grudzień 2003 r.” (zwanego dalej „Raportem z przebiegu procesu przygotowań”) wynika, że uruchomienie systemu zarządzania oraz wdrażania funduszy strukturalnych będzie następować stopniowo, tak aby można rozpocząć wydatkowanie środków UE po przekazaniu zaliczek przez KE, co nastąpi nie wcześniej niż w czerwcu 2004 r.

<sup>6</sup> przede wszystkim Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz Programów Operacyjnych.

1. MGPIPS w ramach koordynacji prac związanych z przygotowaniem administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce, współdziałało z innymi organami administracji rządowej i samorządowej, jak również z organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w proces wdrażania funduszy strukturalnych. W ramach koordynacji MGPIPS na bieżąco monitorowało stan dostosowania poszczególnych jednostek do realizacji zadań związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych. MGPIPS sporządzało<sup>7</sup> okresowe raporty i informacje o procesie prac dostosowawczych, które były przedstawiane na posiedzeniach Komitetu Integracji Europejskiej i Rady Ministrów.

Kontrola wykazała, że w ocenie samorządów województw koordynacja przez MGPIPS procesu dostosowawczego do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym była mało skuteczna. Brak odpowiedniej koordynacji działań spowodował opóźnienia w zakresie opracowywania procedur wdrażania *ZPORR* oraz problemy z podziałem zadań do realizacji pomiędzy urzędami wojewódzkimi i marszałkowskimi. W opinii większości urzędów marszałkowskich występowały problemy z przepływem informacji pomiędzy MGPIPS jako koordynatorem działań dostosowawczych a jednostkami samorządu terytorialnego (patrz str. 18 informacji)

2. Z ustaleń kontroli wynika, że większość z działań dostosowawczych zostało zrealizowanych, jednakże ze znacznymi opóźnieniami w stosunku do terminów zakładanych w *PPC na IV kwartał 2002 – 2003 r.* oraz uchwale KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r. stanowiącej podstawę realizacji „*Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności*”<sup>8</sup> (zwanego dalej „*Planem działań*”). Opóźnienia spowodowane były przede wszystkim niewydolnością MGPIPS spowodowaną brakami kadrowymi oraz nałożeniem na to ministerstwo jednostkę zbyt wielu zadań. MGPIPS pełni bowiem m.in. funkcję koordynatora procesu negocjacji z KE dokumentów programowych, odpowiada za proces przygotowania administracji do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz za zarządzanie trzema *PO*, a także praktycznie realizuje politykę gospodarczą, społeczną i regionalną rządu oraz przygotowuje reformy państwa w tym zakresie. Na skutek tej sytuacji oraz w związku z trudnościami w przedłużających się negocjacjach i uzgodnieniach z KE, zakładane terminy realizacji zadań okazywały się niemożliwe do dotrzymania i w kolejnych planach i harmonogramach działań terminy te były przesuwane, często o kilka miesięcy. Zdaniem NIK, opóźnienia działań dostosowawczych mogą stanowić poważne zagrożenie dla pełnego wykorzystania przez Polskę funduszy strukturalnych w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej.
3. Przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. *NPR na lata 2004-2006*<sup>9</sup> (*NPR*) nastąpiło z półtoramiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w „*Harmonogramie Narodowego Planu Rozwoju*”<sup>10</sup>. Opóźnienie w przyjęciu *NPR* nie miało istotnego znaczenia w dalszym procesie przygotowawczym i spowodowane było przede wszystkim koniecznością uwzględnienia kolejnych zmian zgłaszanych przez KE oraz ustaleń negocjacyjnych przyjętych na szczycie w Kopenhadze w dniu 13 grudnia 2002 r. (patrz str. 18 informacji).
4. Do dnia zakończenia kontroli<sup>11</sup> MGPIPS<sup>12</sup> nie zakończyło negocjacji z KE ostatecznej wersji *Podstaw Wsparcia Wspólnoty*, pomimo że zgodnie w terminem przyjętym przez Zespół Przygotowawczy KIE (ZP KIE) w dniu 14

---

<sup>7</sup> Na podstawie ankiet wysyłanych do instytucji zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce.

<sup>8</sup> Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności UE” został przyjęty przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej w dniu 19 lipca 2002 r.

<sup>9</sup> Zadanie to wynika z art. 23a pkt 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

<sup>10</sup> *Harmonogram NPR* został przyjęty przez KIE w dniu 15 stycznia 2002 r.

<sup>11</sup> tj. do dnia 15 listopada 2003 r.

marca 2003 r., opracowanie ostatecznej wersji tego dokumentu planowane było na koniec lipca 2003 r. Zakładany pierwotnie termin przygotowania *PWW* okazał się nierealny do zrealizowania, m.in. z uwagi na opóźnienia w powstałe po stronie KE. Ostatecznie negocjacje z KE zakończyły 18 grudnia 2003 r., a w dniu 23 grudnia 2003 r. *PWW* zostały przyjęte przez Radę Ministrów (patrz str. 19 informacji).

Długotrwały proces uzgodnień z KE ostatecznej wersji *PWW* spowodował znaczne opóźnienia w przygotowaniu *Programów Operacyjnych i Uzupelnień Programów Operacyjnych*. Do połowy listopada 2003 r. nie został przyjęty przez KE żaden z siedmiu *PO*. Proces uzgadniania tych dokumentów nie został zakończony do końca stycznia 2004 r., pomimo że termin przygotowania ostatecznych wersji *PO*<sup>13</sup> został określony w „*Planie działań*” na listopad-grudzień 2003 r. (patrz str. 20 informacji). Z uwagi na opóźnienia w uzgadnianiu ostatecznych wersji *PO*, Instytucje Zarządzające nie mogły przekazać KE ostatecznych wersji *Uzupelnień PO*<sup>14</sup>. Brak ww. dokumentów programowych spowodował wielomiesięczne opóźnienia w pracach nad podręcznikami procedur zarządzania i kontroli dla funduszy strukturalnych, które zgodnie z uchwałą KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r. miały zostać opracowane do końca marca 2003 r. Termin ten był nierealny do dotrzymania, gdyż dla przygotowania podręczników procedur niezbędna była znajomość ostatecznych postanowień *Programów Operacyjnych*<sup>15</sup>, jednakże przyczynił się do wczesnego rozpoczęcia przez ministerstwa prac nad projektami tych podręczników (patrz str. 21 informacji). Kontrola wykazała, że opóźnienia w opracowaniu *PWW, PO, Uzupelnień PO* oraz brak podręczników procedur wdrażania i kontroli funduszy strukturalnych stanowiły dla urzędów marszałkowskich<sup>16</sup> oraz wojewódzkich<sup>17</sup> najpoważniejszą przeszkodę w procesie przygotowawczym wdrażania funduszy strukturalnych.

5. Prace nad opracowaniem przez MGPIPS oraz Urząd Zamówień Publicznych projektów ustaw o: *Narodowym Planie Rozwoju, promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, partnerstwie publiczno-prywatnym* oraz ustawy - *Prawo zamówień publicznych* przebiegały z kilkumiesięcznym opóźnieniami w stosunku do zakładanych terminów prac legislacyjnych. Zgodnie z przyjętymi założeniami ww. akty prawne miały wejść w życie od 1 stycznia 2004 r. Opóźnienia w przygotowaniu projektów ww. aktów prawnych spowodowały, że do końca stycznia 2004 r. uchwalona została jedynie ustawa - *Prawo zamówień publicznych*<sup>18</sup>. NIK zwraca uwagę, że uchwalenie tych ustaw jest niezbędne dla stworzenia podstaw prawnych dla efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych (patrz str. 23 informacji).
6. Kontrola wykazała kilkumiesięczne opóźnienia w realizacji przez Ministerstwo Finansów zadań w ramach budowy systemu monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych SIMIK (w stosunku do terminów określonych w „*Harmonogramie działań dla SIMIK*”<sup>19</sup>). Większość z zaplanowanych w ww. harmonogramie zadań nie została przez MF terminowo zakończona, a część działań - pomimo upływu zakładanych terminów - nie zostało w tych terminach nawet rozpoczętych. W konsekwencji termin wdrożenia systemu SIMIK był przez

---

<sup>12</sup> MGPIPS jako jednostka pełniąca funkcję Instytucji Zarządzającej *PWW*, zgodnie z art. 9 pkt n Rozporządzenia Rady Nr 1260/99/WE, jest odpowiedzialne za prowadzenie z KE negocjacji w sprawie *PWW* i realizowanych w jej ramach *Programów Operacyjnych*.

<sup>13</sup> tj. uwzględniających wyniki negocjacji z KE.

<sup>14</sup> Dokumenty te mają istotne znaczenie dla rozpoczęcia procesu wdrażania funduszy strukturalnych, gdyż m.in. określają beneficjentów końcowych *PO*, zawierają szczegółowy planów finansowych dla każdego z działań realizowanych w ramach *PO*, a także opisy działań dotyczących wdrażania odpowiednich priorytetów *PO* (patrz str. 21 informacji).

<sup>15</sup> *PO* miały zostać opracowane pomiędzy listopadem i grudniem 2003 r.

<sup>16</sup> Instytucjach uczestniczących we wdrażaniu komponentu regionalnego ZPORR, odpowiedzialnych m.in. za dokonywanie wyboru projektów do realizacji.

<sup>17</sup> Instytucjach Pośredniczących w zarządzaniu ZPORR, odpowiedzialnych m.in. za podpisanie umów finansowych z beneficjentami końcowymi.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177).

<sup>19</sup> przedłożonym przez MF na posiedzeniu ZP KIE w dniu 31 stycznia 2003 r.



MF wielokrotnie zmieniany. Pierwotnie określony w *PPC na IV kwartał 2002 r. – 2003 r.* termin wdrożenia SIMIK na koniec października 2003 r. został przesunięty w kolejnej wersji *PPC*<sup>20</sup> na koniec lutego 2004 r., a następnie na kwiecień 2004 r.<sup>21</sup> W części szczegółowej informacji znajduje się zestawienie przedstawiające stan prac nad SIMIK<sup>22</sup> (patrz str. 24 informacji).

7. W ocenie NIK, jednostki administracji rządowej i samorządowej nie osiągnęły pełnej zdolności instytucjonalnej do wdrażania funduszy strukturalnych, co spowodowane było przede wszystkim niepełnym dostosowaniem struktur wewnętrznych jednostek do realizacji zadań związanych z przygotowaniem do pozyskiwania, wykorzystania i kontroli funduszy strukturalnych oraz nieosiągnięciem zakładanego w „*Planie działań*” poziomu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych ministerstw, urzędów wojewódzkich i marszałkowskich.

Kontrola wykazała, że wewnętrzna struktura organizacyjna MI, MRiRW, MGPIPS a także 12 urzędów marszałkowskich oraz 13 urzędów wojewódzkich została dostosowana do realizacji zadań związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych zgodnie z „*Planem działania Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w roku 2003*”<sup>23</sup>. Do dnia zakończenia kontroli nie została jednakże dostosowana struktura organizacyjna Ministerstwa Finansów<sup>24</sup> (które będzie realizować zadania Instytucji Płatniczej) oraz Świętokrzyskiego Urzędu Marszałkowskiego (uczestniczącego we wdrażaniu komponentu regionalnego ZPORR). W 4 urzędach marszałkowskich i 3 urzędach wojewódzkich struktury wewnętrzne zostały dostosowane z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 129 dni w stosunku do terminu założonego w „*Planie działania Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w roku 2003*”<sup>25</sup> (patrz str. 27 informacji).

Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że zaledwie 3 z 40 (7,5%) stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów komórek zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych w MGPIPS, MI i MRiRW oraz 12 z 39 ww. stanowisk w urzędach wojewódzkich zostało obsadzonych w drodze konkursu, na podstawie art. 41 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej<sup>26</sup> (patrz str. 28 informacji).

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 36 jednostek objętych kontrolą tylko MRiRW, osiągnęło zakładany w „*Planie działań*” poziom zatrudnienia. Według stanu na dzień 30 września 2003 r. osiągnięto średnio 78,2% stanu zatrudnienia założonego na koniec III kwartału 2003 r. i 75 % stanu zatrudnienia zakładanego na 1 stycznia 2004 r. Najniższy poziom zatrudnienia - w stosunku do przyjętym w „*Planie działań*” – osiągnięto w Ministerstwie Infrastruktury (47% stanu zaplanowanego na 30 września 2003 r.) a najwyższy w MRiRW (119%) oraz urzędach marszałkowskich (przeciętnie 87%). Szczegółowe dane dotyczące stanu zatrudnienia w jednostkach objętych kontrolą zostały przedstawione w części szczegółowej (patrz str. 29 informacji). Należy zwrócić uwagę, że jednostki w celu osiągnięcia zakładanego stanu kadrowego do realizacji zadań związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem funduszy strukturalnych, występowały o dodatkowe etaty i środki na ich

---

<sup>20</sup> przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2003 r.

<sup>21</sup> W harmonogramie działań zawartym w „Raportie z przebiegu procesu przygotowań”.

<sup>22</sup> według stanu na dzień zakończenia kontroli, tj. 15 listopada 2003 r.

<sup>23</sup> Plan ten został zatwierdzony przez MGPIPS w dniu 31 marca 2003 r.

<sup>24</sup> Dopiero w dniu 14 lutego 2004 r. weszło w życie Zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2004 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. Nr 5, poz. 96), na mocy którego utworzono w Ministerstwie Finansów Departament Instytucji Płatniczej.

<sup>25</sup> Zgodnie z tym Planem struktury organizacyjne w ministerstwach i urzędach wojewódzkich miały być dostosowane do dnia 30 czerwca 2003 r., natomiast w urzędach marszałkowskich do dnia 30 września 2003 r.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 41 ust.1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) obsadzanie wolnych stanowisk dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach ministrów oraz dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim następuje w drodze konkursu.

sfinansowanie. Zdaniem NIK, kierownicy urzędów administracji publicznej powinni zwrócić większą uwagę na możliwość dokonania przesunięć etatów w ramach zmiany wewnętrznej organizacji pracy jednostek.

Izba zwraca uwagę na znaczne dysproporcje w miesięcznych wynagrodzeniach pracowników komórek zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych w poszczególnych jednostkach. Najwyższe wynagrodzenia otrzymywali pracownicy zatrudnieni w MF (5.324 zł), podczas gdy pracownicy MGPIPS (3.238 zł), MI (2.557 zł) a urzędów wojewódzkich (2.217 zł). Zdaniem NIK, dysproporcje w wynagrodzeniach pomiędzy poszczególnymi jednostkami mogą spowodować zwiększoną fluktuację kadr zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych. Stosunkowo niskie wynagrodzenia mogą stać się przyczyną odpływu najlepszych pracowników z administracji publicznej do firm prywatnych albo instytucji unijnych (patrz str. 30 informacji).

Spśród 923 pracowników<sup>27</sup> zatrudnionych w komórkach zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych 97,1% posiadało wyższe wykształcenie, a 24,6% - dodatkowo ukończyło studia podyplomowe. Deklarowaną lub udokumentowaną znajomość języków UE posiadało 84,3% pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych. Należy zwrócić uwagę, że w jednostkach objętych kontrolą 24,3% pracowników posiadało staż pracy powyżej 3 lat, przy czym w urzędach wojewódzkich oraz MI ponad 90% pracowników miało staż krótszy niż 3 lata (patrz str. 31 informacji).

8. Do zakończenia kontroli nie rozpoczęto procesu zbierania i wyboru projektów<sup>28</sup> do współfinansowania z funduszy strukturalnych UE. Główną przyczyną nieuruchomienia procedur kwalifikacji projektów był przedłużający się proces negocjacji z KE dokumentów programowych dotyczących zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce oraz opóźnienia w opracowaniu podstawowych regulacji prawnych, przede wszystkim ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju*<sup>29</sup>. Zarówno w ministerstwach pełniących funkcję Instytucji Zarządzających *PO* jak i w urzędach marszałkowskich, nie rozpoczęły działalności Komitety Sterujące, do zadań których należy opiniowanie i konsultowanie wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych. Zgodnie z „*Planem działań*” Komitety Sterujące dla wszystkich *PO* powinny zostać powołane do 15 września 2003 r. a od października 2003 r. powinny rozpocząć działalność. Z ustaleń kontroli wynika, że do 15 listopada 2003 r. Zarządy Województw nie powołały Regionalnych Komitetów Sterujących w ramach *ZPORR*. MGPIPS nie powołało Komitetów Sterujących dla *SPO Rozwój zasobów ludzkich* oraz *SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*. Komitety Sterujące dla *SPO Transport*, *SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* zostały powołane przez właściwych ministrów<sup>30</sup> z ponad miesięcznym opóźnieniem w stosunku do ww. terminu, a Komitet Sterujący dla *SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich* z ponad 2,5 miesięcznym opóźnieniem.

Z „*Raportu z przebiegu procesu przygotowań*” wynika, że do dnia 15 grudnia 2003 r. zostały tymczasowo powołane<sup>31</sup> Komitety Sterujące dla *SPO: Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, *Rozwój zasobów ludzkich* oraz *PO Pomoc techniczna* - jako zespoły doradcze Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej. W dalszym ciągu nie powołano wszystkich Regionalnych Komitetów Sterujących w ramach *ZPORR*. Na koniec

---

<sup>27</sup> w 36 jednostkach objętych kontrolą.

<sup>28</sup> Wyboru projektów (w postaci tzw. wniosków aplikacyjnych) do poszczególnych SPO będą dokonywały właściwe ministerstwa, natomiast za wybór projektów w ramach komponentu wojewódzkiego ZPORR odpowiedzialne są Zarządy Województw.

<sup>29</sup> Na podstawie której miały być powołane Komitety Sterujące.

<sup>30</sup> Dla SPO Transport przez MI, dla SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb i SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich przez MRiRW.

<sup>31</sup> Na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.).

stycznia 2004 r. utworzono 5 Regionalnych Komitetów Sterujących w województwach: zachodniopomorskim, pomorskim, małopolskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim (patrz str. 33 informacji).

9. Zgodnie z uchwałą KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r. MGPIPS zostało zobowiązane do przygotowania w terminie do końca września 2002 r. planów szkoleń potencjalnych beneficjentów pomocy strukturalnej. Plan ten został opracowany w marcu 2003 r., tj. z ponad 5-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do ww. terminu. Kontrola wykazała, że MGPIPS nie przeprowadziło w 2003 r. szkoleń dla 6 tys. beneficjentów końcowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego oraz w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji) na realizację tych szkoleń zostały unieważnione na podstawie art. 27 b ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych<sup>32</sup>, gdyż wartość najniższej oferty przekraczała kwotę przeznaczoną przez MGPIPS na realizację tego zamówienia o blisko 2 mln zł. Znaczna rozbieżność pomiędzy wartością najtańszej oferty a szacunkową wartością zamówienia wskazuje, że kwota przeznaczona przez MGPIPS na te szkolenia została niewłaściwie oszacowana. W opinii NIK, koncepcja udzielenia jednego zamówienia publicznego na przeszkolenie aż 6 tys. osób była nietrafna. Zorganizowanie przez jedną firmę szkoleń dla tak dużej liczby uczestników w krótkim okresie czasu byłoby bardzo trudne i mogłoby pociągnąć za sobą wzrost kosztów. Dlatego też należałoby rozważyć możliwość realizacji tego zamówienia etapami lub częściowo przez kilka podmiotów (patrz str. 36 informacji).

Ponadto kontrola wykazała, że MGPIPS należycie wywiązywało się z organizacji szkoleń dla beneficjentów Europejskiego Funduszu Społecznego.

10. Dla połowy samorządów województw współfinansowanie (i prefinansowanie) projektów może stanowić przeszkodę dla pełnego wykorzystania funduszy strukturalnych. Z ustaleń przeprowadzonej w 2002 r. kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego<sup>33</sup> wynika, że systematyczny wzrost zadłużenia samorządów województw, powiatów i gmin stwarza realne zagrożenie zapewnienia przez te jednostki udziału własnego i prefinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach funduszy strukturalnych. W związku z powyższym, NIK jako celowe ocenia podjęte przez rząd działania zaradcze polegające na: utworzeniu Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych<sup>34</sup>, wprowadzeniu w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>35</sup> zmian umożliwiających prefinansowanie ze środków publicznych zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej<sup>36</sup> oraz zaplanowaniu w ustawie budżetowej na rok 2004<sup>37</sup> środków publicznych na to prefinansowanie. NIK pozytywnie ocenia propozycję utworzenia w Banku Gospodarstwa Krajowego - Funduszu Poręczeń Unijnych, którego celem będzie udzielanie poręczeń i gwarancji kredytów lub pożyczek zaciągniętych m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego, na prefinansowanie realizacji projektów w ramach funduszy strukturalnych. NIK zwraca jednakże uwagę, iż projekt ustawy o Funduszu Poręczeń Unijnych został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero w dniu 24 lutego 2004 r. (patrz str. 36 informacji).

---

<sup>32</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

<sup>33</sup> *Informacja o wynikach kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, kwiecień 2003 r. Kontrola została przeprowadzona przez Departament Administracji Publicznej NIK we współpracy z Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych i udziałem Regionalnych Izb Obrachunkowych.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. Nr 223, poz. 2218) określająca zasady wspierania rozwoju regionalnego poprzez udzielenie preferencyjnych kredytów na przygotowanie przez gminy i ich związki projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy UE.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, rozchodami publicznymi są pożyczki udzielane na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (zwane w ustawie prefinansowaniem). Powyższa zmiana art. 4 ust. 2 ustawy o finansach publicznych weszła w życie z dniem 6 listopada 2003 r., na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 189, poz. 1851).

<sup>37</sup> Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz. U. Nr 17, poz. 167).

### 2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zgodnie z zobowiązaniami przyjętymi w *Podstawach Wsparcia Wspólnoty* na lata 2004-2006, na działania finansowane z funduszy strukturalnych z budżetu WE przewidziano łącznie 8.275,8 mln EURO, z czego w: 2004 r. - 1.933,6 mln EURO (23,4%), 2005 r. - 2.762,7 mln EURO (33,4%) i 2006 r. - 3.579,5 mln EURO (43,2%). Będą to środki kilkakrotnie większe od pomocy przedakcesyjnej przekazanej dotychczas Polsce w ramach funduszy PHARE<sup>38</sup>, ISPA<sup>39</sup> i SAPARD<sup>40</sup>. Stopień absorpcji funduszy strukturalnych będzie uzależniony od wdrożenia skutecznego systemu zarządzania i kontroli dla tych środków w administracji publicznej, umiejętności przygotowania przez beneficjentów końcowych wniosków projektowych, zgodnych z wymaganiami przepisów prawa wspólnotowego i polskiego oraz zagwarantowania środków krajowych (publicznych i prywatnych) na prefinansowanie i współfinansowanie realizacji projektów. Sprawne i pełne wykorzystanie pomocy strukturalnej Unii Europejskiej będzie zależne od zapewnienia odpowiedniej koordynacji i współdziałania między poszczególnymi organami administracji rządowej i samorządowej w zakresie programowania, zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych.

Proces decyzyjny związany z wyborem projektów, ich realizacją, monitorowaniem i kontrolą wykorzystania środków z funduszy strukturalnych jest obecnie scentralizowany i spoczywa głównie na administracji rządowej, a w niewielkim stopniu na jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z intencją MGPIPS, w wyniku negocjacji z KE przyjęto, iż fundusze strukturalne dla województw będą wdrażane w ramach jednego programu operacyjnego (*ZPORR*), a nie 16 regionalnych programów operacyjnych, zaś pełna odpowiedzialność za programowanie, wdrożenie i monitoring będzie spoczywać na Instytucji Zarządzającej *ZPORR*, którą jest MGPIPS. Scentralizowany system zarządzania funduszami strukturalnymi w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej miał służyć poprawie koordynacji procesu przygotowawczego oraz wypracowaniu jednolitych zasad i procedur wdrażania funduszy strukturalnych we wszystkich województwach. Przesunięcie ciężaru decyzyjnego na administrację rządową miało także usprawnić proces wydatkowania środków z funduszy strukturalnych w celu zapewnienia wykorzystania przez Polskę jak największych środków. Dotychczas jednak, centralizacja procesu zarządzania, przy dużym obciążeniu MGPIPS różnorodnymi zadaniami oraz niedoborze kadr zajmujących się funduszami strukturalnymi w tej jednostce, nie przyniosła zakładanego usprawnienia procesu dostosowawczego. Konsekwencją przyjętego systemu jest wymuszone w tej sytuacji oczekiwanie samorządów terytorialnych na decyzje ukierunkowujące działania podejmowane przez MGPIPS, co wydłuża proces przygotowania regionów do absorpcji funduszy strukturalnych. Przyjęty system scentralizowanego procesu decyzyjnego jest trudny do pogodzenia z ideą regionalnego zarządzania i wykorzystania funduszy strukturalnych. Realizacja wspólnego programu rozwoju regionalnego powoduje ujednoczenie priorytetów i działań *ZPORR* dla wszystkich województw, nie uwzględniając specyfiki i inicjatyw poszczególnych regionów. W przyszłości Polska powinna zmierzać do zdecentralizowania

<sup>38</sup> W latach 1998-2002 Komisja Europejska przyznała Polsce z funduszu PHARE pomoc w łącznej wysokości 1.884 mln EURO.

<sup>39</sup> W latach 2000 - 2006 w ramach ISPA Polska na transport i ochronę środowiska, może otrzymać środki w wysokości do 384,8 mln EUR.

<sup>40</sup> W budżecie WE na lata 2000-2002 w ramach SAPARD zarezerwowano dla Polski kwotę 520 mln EURO.

systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Samorząd terytorialny, szczególnie zarządy województw powinny mieć znacznie większy wpływ na zakres działań realizowanych z funduszy strukturalnych, tak aby środki służyły przede wszystkim rozwojowi regionów i zmniejszaniu dysproporcji pomiędzy poszczególnymi częściami kraju. Docelowo zamiast jednego programu rozwoju regionalnego dla całego kraju, powinny być realizowane odrębne programy regionalne.

Izba zwraca uwagę, że zdolność do absorpcji funduszy strukturalnych w latach 2004 – 2006 będzie jednym z czynników mających wpływ na wysokość środków z funduszy strukturalnych zaplanowanych dla Polski w budżecie WE na lata 2007 – 2013. Konieczne jest zatem jak najszybsze rozpoczęcie procesu wyboru i oceny wniosków projektowych przewidzianych do współfinansowania z funduszy strukturalnych. Dalsze opóźnienia w tym zakresie mogą bowiem spowodować poważne trudności z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, szczególnie wobec skróconego praktycznie do 2,5 roku okresu realizacji tych projektów. Nadrobienie tych opóźnień będzie wymagało bardzo sprawnej realizacji projektów przez beneficjentów końcowych.

W celu przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, konieczne jest podjęcie następujących działań:

1. Opracowanie przez MGPiPS, MRiRW oraz MI ostatecznych wersji *Uzupełnień Programów Operacyjnych* oraz niezwłoczne udostępnienie tych dokumentów jednostkom administracji publicznej oraz podmiotom prywatnym zaangażowanym w proces pozyskiwania i wykorzystywania funduszy strukturalnych.
2. Przyspieszenie prac legislacyjnych mających na celu stworzenie podstaw dla sprawnego i efektywnego wykorzystania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej, w szczególności ustaw o: *Narodowym Planie Rozwoju, promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, partnerstwie publiczno-prywatnym, Funduszu Poręczeń Unijnych* wraz z aktami wykonawczymi.
3. Zakończenie procesu obsady kadrowej komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z zarządzaniem, kontrolą i certyfikacją funduszy strukturalnych.
4. Kontynuowanie we wszystkich jednostkach szkoleń dla pracowników jednostek administracji publicznej zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych oraz dla beneficjentów końcowych.
5. Dokończenie przez MF budowy systemu monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych - SIMIK i niezwłoczne wdrożenie go w jednostkach zaangażowanych w proces zarządzania funduszami strukturalnymi,
6. Rozpoczęcie procesu zbierania i oceny projektów przewidzianych do współfinansowania z funduszy strukturalnych niezwłocznie po zakończeniu uzgodnień dokumentów programów oraz uchwaleniu niezbędnych regulacji prawnych.

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego**

##### **3.1.1. Prawo krajowe**

Artykuł 3 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych stanowi, że środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności są środkami publicznymi<sup>41</sup>.

Zgodnie z art. 23a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>42</sup> dział rozwój regionalny obejmuje m.in. sprawy: koordynacji w zakresie programowania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, opracowywania Narodowego Planu Rozwoju będącego podstawą do zawarcia umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Komisją Europejską, określającej wykorzystanie przez Polskę środków strukturalnych Unii Europejskiej.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Gospodarki<sup>43</sup> z dniem 8 stycznia 2003 r. zostało utworzone Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (§ 1 rozporządzenia). W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. określono szczegółowy zakres działania Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>44</sup>. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia Minister ten kieruje działem rozwój regionalny.

Zarządzeniem nr 26 z dnia 11 kwietnia 2003 r. Prezes Rady Ministrów powołał Międzyresortowy Zespół do Spraw Wykorzystania Instrumentów Strukturalnych Unii Europejskiej, będący organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów. Przewodniczącym Zespołu został Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Zadania Zespołu, zgodnie z § 3 zarządzenia, obejmują m.in.: koordynację przygotowania oraz wdrażania strategii wykorzystania instrumentów strukturalnych UE, koordynację: opracowania dokumentów programowych związanych z wykorzystaniem instrumentów strukturalnych UE, przygotowań instytucjonalnych do wykorzystania instrumentów strukturalnych, prac związanych z zapewnieniem niezbędnego współfinansowania krajowego instrumentów strukturalnych UE, opiniowanie instrukcji negocjacyjnych dotyczących negocjacji z KE *Narodowego Planu Rozwoju i Programów Operacyjnych*, opiniowanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów mających wpływ na wykorzystanie instrumentów strukturalnych UE. Na mocy Zarządzenia nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2003 r. zmieniającego Zarządzenie nr 26, Przewodniczącym Zespołu została pani Danuta Hübner, Minister – Członek Rady Ministrów, a obsługę prac Zespołu zapewnić powinien Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Na mocy Zarządzenia nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2003 r. w skład Zespołu powołano Sekretarza, którym jest Podsekretarz Stanu w MGPIPS. Przewodniczący może upoważnić sekretarza do kierowania pracami Zespołu. Zgodnie z tym zarządzeniem obsługę prac Zespołu zapewnia MGPIPS.

W myśl art. 41 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej obsadzanie wolnych stanowisk dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach ministrów oraz dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim następuje w drodze konkursu.

---

<sup>41</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 2a ww. ustawy został dodany przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 lipca 2002 r. zmieniającej ustawę o finansach publicznych z dniem 26 października 2002 r., jednakże art. 3 ust. 1 pkt 2a ww. ustawy stosuje się od dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 1, poz. 2. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 8 stycznia 2003 r.

<sup>44</sup> Dz. U. Nr 1, poz. 5.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>45</sup> członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania

### 3.1.2. Prawo Wspólnotowe

Zgodnie z art. 32 ust. 3 Traktatu Akcesyjnego w sprawie przystąpienia Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier do Unii Europejskiej podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.<sup>46</sup> od 1 stycznia 2004 r. nowe Państwa Członkowskie będą uczestniczyć w programach wspólnotowych i agencjach na takich samych warunkach i zasadach jak obecne Państwa Członkowskie, łącznie z finansowaniem z ogólnego budżetu Wspólnoty Europejskiej.

System programowania i wdrażania pomocy Unii Europejskiej kierowanej do obszarów objętych Celem 1 gwarantować powinien zgodność z zasadami i procedurami wspólnotowymi, które dla okresu 2000-2006 zostały określone w Rozporządzeniu Rady WE z dnia 21 czerwca 1999 r. nr 1260/1999 wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych<sup>47</sup> oraz aktach prawa wspólnotowego odnoszących się do poszczególnych funduszy, w tym m.in. w:

- Rozporządzeniu Nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>48</sup>;
- Rozporządzeniu Rady WE Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia<sup>49</sup>;
- Rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 445/2002 z dnia 26 lutego 2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE Nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej<sup>50</sup>;
- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej Nr 1784/1999 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>51</sup>;
- Rozporządzeniu Rady WE Nr 1263/1999 w sprawie Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa<sup>52</sup>;
- Rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych<sup>53</sup>;
- Rozporządzeniu Rady WE Nr 1447/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. zmieniającym rozporządzenie Rady WE Nr 1260/1999 ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych<sup>54</sup>;

---

<sup>45</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

<sup>46</sup> Ratyfikowany w dniu 23 lipca 2003 r.

<sup>47</sup> OJ L 161 1999 p. 1-42.

<sup>48</sup> OJ L 213 1999 p. 1-4.

<sup>49</sup> OJ L 160 1999 p. 80-102.

<sup>50</sup> OJ L 74 2002 p. 1-34.

<sup>51</sup> OJ L 213 1999 p. 5-8.

<sup>52</sup> OJ L 161 p. 0054-056.

<sup>53</sup> OJ L 63 2001 p. 21-43.

<sup>54</sup> OJ L 198 2001 p. 1-2.

- Rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych<sup>55</sup>;
- Rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 2355/2002 z dnia 27 grudnia 2002 r. zmieniającym rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 438/2001 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych<sup>56</sup>;
- Rozporządzeniu Rady WE Nr 1105/2003 z dnia 26 maja 2003 r. zmieniającym rozporządzenie Rady WE Nr 1260/1999 ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> OJ L 64 2001 p. 13-15.

<sup>56</sup> OJ L 351 2002 p. 42-43.

<sup>57</sup> OJ L 158 2003 p. 3-3.



## 3.2. Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Koordynacja procesu przygotowań administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych

W ramach koordynacji MGPIPS monitorowało przygotowanie do wdrażania funduszy strukturalnych na podstawie comiesięcznych ankiet przesyłanych przez ministerstwa pełniące funkcje Instytucji Zarządzających SPO, urzędy marszałkowskie i urzędy wojewódzkie zaangażowane w realizację ZPORR. Zgodnie z zobowiązaniem nałożonym przez ZP KIE w dniu 13 września 2002 r., Ministerstwo Gospodarki (a później MGPIPS) na podstawie ww. ankiet opracowywało dla Sekretarza KIE kwartalne raporty z przebiegu dostosowań instytucjonalnych szczebla centralnego do absorpcji funduszy strukturalnych oraz informacje o stanie realizacji uchwały KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także okresowe informacje dla Rady Ministrów o postępie prac w zakresie przygotowań do wdrożenia instrumentów strukturalnych UE. Powyższe raporty i informacje okresowe były sporządzane rzetelnie. Działania MGPIPS w zakresie koordynacji programowania i wykorzystania funduszy strukturalnych wspomagał Międzyresortowy Zespół ds. Wykorzystania Instrumentów Strukturalnych Unii Europejskiej, powołany zarządzeniem Nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2003 r. W okresie objętym kontrolą odbyło się 12 posiedzeń Zespołu, których przedmiotem było m.in. opiniowanie ww. raportów i informacji opracowywanych przez MGPIPS, opiniowanie projektów aktów prawnych istotnych dla wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce

Kontrola wykazała, że koordynacja procesu dostosowawczego na poziomie regionalnym była niewystarczająco skuteczna. Dla 14 samorządów województw<sup>58</sup> najpoważniejszymi problemami w przygotowaniu do wdrażania funduszy strukturalnych były opóźnienia i częste zmiany dokonywane przez MGPIPS w zakresie założeń systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Samorządy województw zwracały uwagę na problemy z przepływem informacji pomiędzy ministerstwami pełniącymi funkcję Instytucji Zarządzających a jednostkami samorządu terytorialnego. Część urzędów marszałkowskich wskazywało na braki w portalu internetowym MGPIPS bieżąco aktualizowanych informacji o przebiegu procesu dostosowań instytucjonalnych w administracji rządowej szczebla centralnego i regionalnego oraz w administracji samorządowej do absorpcji funduszy strukturalnych.

Część z urzędów marszałkowskich, jako niewystarczające oceniły konsultacje przy opracowaniu programu ZPORR z samorządami województw. Część z działań zgłoszonych przez urzędy marszałkowskie w ramach ZPORR, nie zostało uwzględnionych, ponieważ nie mieściły się w priorytetach ZPORR ustalonych przez MGPIPS.

### 3.2.2. Przygotowanie strategii rozwoju kraju, dokumentów programowych oraz regulacji prawnych dotyczących wykorzystywania funduszy strukturalnych w Polsce

#### 3.2.2.1. Opracowanie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006

NPR na lata 2004-2006 określający strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa w UE został opracowany na podstawie wytycznych zawartych w Rozporządzeniu Rady Nr 1260 z

<sup>58</sup> UM w: Gdańsku, Toruniu, Zielonej Górze, Rzeszowie, Opolu, Kielcach, Warszawie, Szczecinie, Wrocławiu, Olsztynie, Lublinie, Łodzi, Białymstoku, Katowicach.

dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. W opracowaniu projektu *NPR* uczestniczyły właściwe ministerstwa pełniące funkcję Instytucji Zarządzających *PO* oraz urzędy marszałkowskie w zakresie strategii rozwoju województwa. Przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r. *NPR* na lata 2004-2006 nastąpiło z półtoramiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w „*Harmonogramie Narodowego Planu Rozwoju*”, choć opóźnienie to nie miało istotnego wpływu na dalsze opóźnienia procesu dostosowawczego i wynikało z okoliczności niezależnych od MGPIPS. W dniu 22 stycznia 2003 r. Polska przekazała do KE (jako pierwszy kraj kandydujący do Unii Europejskiej), *NPR* na lata 2004-2006, będący podstawą do przygotowania *PWW*, który będzie określał kierunki i wysokość wsparcia działań rozwojowych z funduszy strukturalnych UE.

### 3.2.2.2. Proces negocjacji z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty

Zgodnie z założeniami *NPR* na lata 2004-2006 funkcję Instytucji Zarządzającej *PWW* pełni MGPIPS, które jest koordynatorem negocjacji prowadzonych z KE w zakresie *PWW* oraz *Programów Operacyjnych*. Termin opracowania ostatecznej wersji *PWW* zaplanowany przez ZP KIE (potwierdzony w czasie negocjacji przez KE<sup>59</sup>) na koniec lipca 2003 r. nie został dotrzymany, gdyż KE przedstawiając propozycje zmian w *PWW* podawała zbyt krótkie terminy do przedstawienia stanowiska przez stronę polską. Terminy te, często jednodniowe lub dwudniowe ograniczały możliwość wypracowania wspólnego stanowiska, szczególnie w przypadku, gdy proponowane zmiany powodowały konieczność przeprowadzenia uzgodnień z innymi organami administracji rządowej i samorządowej, co powodowało opóźnienia po stronie polskiej. Miały miejsce także przypadki opóźnień w realizacji zaplanowanych działań ze strony KE. O ww. opóźnieniach powstałych w trakcie negocjacji *PWW* po stronie KE świadczą następujące przykłady:

- Komisja Europejska przekazała stronie polskiej mandat negocjacyjny<sup>60</sup> dopiero w dniu 18 czerwca 2003 r., podczas gdy już w 20 lutego 2003 r. potwierdziła otrzymanie *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*, stwierdzając, że stanowi dobrą podstawę do rozpoczęcia negocjacji *PWW*. Początkowo zakładany termin przekazania mandatu negocjacyjnego przez KE dla strony polskiej określony na 20 maja 2004 r. z powodu opóźnień prac w KE nad analizą *NPR* nie został dotrzymany. Z wyjaśnień złożonych przez p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS wynika, że termin przekazania mandatu negocjacyjnego był przez KE często zmieniany, a strona polska wielokrotnie nalegała na jak najszybsze przekazanie tego dokumentu (m.in. rozmowy telefoniczne z przedstawicielami KE). Ponadto w dniu 27 czerwca 2003 r. KE powtórnie przekazała mandat negocjacyjny z szeregiem nowych zmian w jego tekście. Zdaniem MGPIPS przekazanie przez KE dokumentu dopiero na jeden dzień przed rozpoczęciem negocjacji<sup>61</sup> *PWW*, spowodowało, że strona polska miała bardzo mało czasu na przygotowanie do zbliżających się negocjacji.
- Komisja Europejska przedstawiła kolejną wersję *PWW* w dniu 19 września 2003 r. (piątek), zobowiązując MGPIPS do zebrania uwag od resortów i przekazania poprawionego tekstu *PWW* do dnia 24 września 2003 r. (środa). Poprawiony tekst *PWW* miał stanowić podstawę do dyskusji w trakcie spotkania z przedstawicielami KE wyznaczonego na 26 września 2003 r. Spotkanie to nie doprowadziło do ustalenia

---

<sup>59</sup> Pierwsza runda negocjacji odbyła się w Warszawie w dniu 27 czerwca 2003 r. z udziałem wyższych urzędników właściwych ministerstw oraz dyrektorów Dyrekcji Generalnych KE. Negocjacje po stronie polskiej prowadziła Podsekretarz Stanu w MGPIPS Pani Krystyna Gurbiel a po stronie unijnej Dyrektor w Dyrekcji Generalnej KE ds. Polityki Regionalnej (DG Regio) Pan Lluís Riera. Na pierwszym spotkaniu ustalono, że dokument *PWW* zostanie przygotowany do lipca 2003 r.

<sup>60</sup> Dokument uzgodniony wewnątrz KE, stanowiący podstawę rozpoczęcia negocjacji w zakresie *Podstaw Wsparcia Wspólnoty*.

<sup>61</sup> Planowanym na 27 czerwca 2003 r.

ostatecznej wersji PWW, gdyż z kolei KE nie zdołała przeprowadzić wewnętrznych konsultacji tego dokumentu, co spowodowało, że strona unijna nie była w stanie zaprezentować spójnego stanowiska.

W konsekwencji niewywiązywanie się KE z podjętych zobowiązań przyczyniło się do niedotrzymania zakładanych przez stronę polską terminów realizacji dalszych działań. Z ustaleń kontroli wynika, że do końca sierpnia 2003 r. nie zdołano opracować projektu PWW, do końca września 2003 r. nie przedstawiono wersji polskiej tego dokumentu. Opóźnienia ww. działań uniemożliwiły rozpoczęcie, zaplanowanych na wrzesień 2003 r., negocjacji Programów Operacyjnych.

Z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MGPIPS Pani Krystyny Gurbiel wynika, że opóźnienia negocjacji PWW w stosunku do ustalonych wcześniej terminów spowodowane były m.in. tym, że cyt. „obecnie urzędnicy Komisji Europejskiej zajmujący się krajami akcesyjnymi, w tym Polską, są stosunkowo mało liczni i posiadają ograniczoną wiedzę na temat specyfiki i problemów tych krajów, co jest źródłem trudności we współpracy z KE”.

Przypadki trudności we współpracy pomiędzy KE a stroną polską wpływające na opóźnienia w realizacji zadań stwierdzono także w ramach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z funduszu PHARE<sup>62</sup>. NIK ustaliła wówczas, że odpowiedzialność za kilkumiesięczne opóźnienia prac związanych z decentralizacją systemu wdrażania PHARE (tzw. EDIS) ponosi zarówno strona polska jak i Komisja Europejska, która zbyt późno przedstawiła stronie polskiej wymogi dotyczące ww. procesu decentralizacji.

### 3.2.2.3. Stan przygotowań Programów Operacyjnych

MGPIPS już w dniu 19 lutego 2003 r. przekazało KE angielskie wersje projektów Programów Operacyjnych (opracowanych przez ministerstwa pełniące funkcje Instytucji Zarządzających PO). Do dnia zakończenia kontroli, tj. do połowy listopada 2003 r. żaden z nich nie został jednakże przyjęty przez KE, co spowodowane było opóźnieniami procesu negocjacji PWW. Wobec opóźnień w przekazaniu przez KE oficjalnej wersji PWW nastąpiło przesunięcie procesu negocjacji Programów Operacyjnych.

Kontrola wykazała, że w trakcie negocjacji sporządzone przez poszczególne ministerstwa kolejne wersje Programów Operacyjnych podlegały wielu zmianom wprowadzanym w wyniku konsultacji z KE. Kolejne poprawki KE niejednokrotnie powodowały konieczność zmian zakresu zadań nałożonych na poszczególnych jednostki, jak np. w ramach ZPORR zadania z zakresu monitorowania przekazywane były w kolejnych wersjach programu na przemian samorządom województw i urzędów wojewódzkim. W wyniku prowadzonych negocjacji z Komisją Europejską niejednokrotnie ulegała zmianom alokacja środków finansowych w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych, np.:

W październiku 2003 r. KE zaproponowała przesunięcia środków finansowych pomiędzy poszczególnymi Programami Operacyjnymi mające na celu przyspieszenie rozwoju infrastruktury transportowej. Propozycja KE zwiększająca nakłady na infrastrukturę transportową spowodowały jednak konieczność ograniczenia środków w innych sektorach. Z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS wynika, że cyt.: „zmiany te na obecnym etapie mogą stanowić zagrożenie wykorzystania środków wobec trudności we współfinansowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych lub brakiem dostatecznej liczby dobrze przygotowanych projektów”.

Z „Raportu z przebiegu procesu przygotowań” wynika, że spośród siedmiu Programów Operacyjnych zaplanowanych do realizacji w latach 2004-2006, KE przyjęła do końca stycznia 2004 r. trzy PO, tj.: SPO

---

<sup>62</sup> Kontrola przeprowadzona przez NIK w okresie od maja do sierpnia 2003 r. Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z funduszu PHARE, Warszawa grudzień 2003 r. (KAP-410001/03).

*Transport, SPO Rozwój Zasobów Ludzkich oraz SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb.* Pozostałe *PO* (w wersjach uwzględniających wyniki negocjacji przeprowadzonych w listopadzie 2003 r.) zostały przekazane do Komisji Europejskiej w celu przeprowadzenia konsultacji wewnętrznych. MGPIPS przewidywało, że ostateczne wersje *PO* zostaną przyjęte przez KE do końca lutego 2004 r.

#### **3.2.2.4. Stan prac nad *Uzupełnieniami Programów Operacyjnych***

Z uwagi na opóźnienia w uzgodnieniu z KE ostatecznych wersji *PWW* oraz *PO* do dnia zakończenia kontroli, nie zostały przekazane do KE ostateczne wersje *Uzupełnień PO*. Nieustalenie ostatecznych postanowień *PWW* i *PO* powodowało niemożność zakończenia prac nad *Uzupełnieniami Programów Operacyjnych*, pomimo że w ministerstwach pełniących funkcję Instytucji Zarządzających *PO* prace rozpoczęły się w lutym 2003 r.

*Uzupełnienia PO* mają istotne znaczenie dla przygotowania do wdrażania poszczególnych *PO*, gdyż precyzują strategię i priorytety pomocy z funduszy strukturalnych, zawierają m.in. działania wdrażające odpowiednie priorytety *PO*, określenie beneficjentów końcowych działań, plan finansowy wyszczególniony dla każdego działania wraz z wielkością kwalifikujących się środków publicznych i szacowanych środków prywatnych odnoszących się do wkładu funduszy, a także opis rozwiązań uzgodnionych między KE a Polską dotyczących skomputeryzowanej wymiany danych niezbędnych do wypełnienia wymogów z zakresu zarządzania, monitorowania i oceny<sup>63</sup>.

Z *Raportu z przebiegu procesu przygotowań* wynika, że ostateczne wersje *Uzupełnień PO* zostaną przekazane KE pod koniec lutego 2004 r., o ile wcześniej zostaną przyjęte przez KE wszystkie *Programy Operacyjne*.

#### **3.2.2.5. Przygotowanie podręczników procedur wdrażania funduszy strukturalnych**

Zgodnie z uchwałą KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r., ministerstwa pełniące funkcje Instytucji Zarządzających *PO* zostały zobowiązane do przygotowania w terminie do dnia 31 marca 2003 r. ostatecznych wersji podręczników obejmujących procedury wdrażania dla poszczególnych *Programów Operacyjnych*. Z ustaleń kontroli wynika, że do połowy listopada 2003 r. nie zrealizowano ww. zadania, gdyż opracowane w ministerstwach projekty podręczników (z uwagi na konieczność wprowadzenia zmian i aktualizacji wynikających z negocjacji dokumentów programowych z KE) nie zostały zatwierdzone przez kierowników jednostek oraz nie zostały rozpowszechnione wśród instytucji i podmiotów zaangażowanych w proces przygotowania do wdrażania funduszy strukturalnych. Z powodu przedłużających się uzgodnień z KE dokumentów programowych, ministerstwa odpowiedzialne za opracowanie podręczników nie знаły ostatecznych postanowień wynikających przede wszystkim z *PO* i *Uzupełnień PO* dotyczących funkcjonowania systemu wdrażania programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE. Z wyjaśnień p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MGPIPS wynika, że opracowanie podręczników w terminie określonym w uchwale KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r. okazało się niewykonalne, gdyż nie były znane wyniki rokowań z KE dotyczące *PWW* i *PO*, a także nie zostały przygotowane *Uzupełnienia PO*. W ocenie NIK, termin realizacji tego zadania przyjęty przez KIE na dzień 30 marca 2003 r. był od samego początku nierealny do zrealizowania, gdyż do opracowania tych podręczników niezbędna była znajomość uzgodnionych z KE postanowień *Programów Operacyjnych* (termin uzgodnienia z KE *Programów Operacyjnych* został zaplanowany przez KIE na listopad 2003 r.). Izba zwraca jednakże uwagę, iż konieczność

---

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 9 pkt m i art. 18 ust. 3 Rozporządzenia Rady Nr 1260/99/WE.

realizacji ww. zadania spowodowała, że ministerstwa opracowały projekty podręczników wdrażania poszczególnych PO, które po zaktualizowaniu o wyniki ostatecznych uzgodnień zostaną zatwierdzone i upowszechnione.

### 3.2.2.6. Opracowanie podręczników procedur audytu i kontroli funduszy strukturalnych

Komitet Integracji Europejskiej uchwałą z dnia 30 sierpnia 2002 r. zobowiązał MF do przygotowania - w terminie do 31 marca 2003 r. - podręczników procedur kontroli funduszu strukturalnych. Realizując ww. zobowiązanie wynikające z ww. uchwały MF opracowało niżej wymienione dokumenty, przy czym z ustaleń kontroli wynika, że część z nich nie zawierała wszystkich wymaganych elementów:

- dokument pn. „*Kontrola finansowa funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*”, przyjęty przez ZP KIE w dniu 11 lipca 2003 r., w którym określono m.in., że do opracowania ścieżek audytu i jednolitego formatu prezentacji ścieżki audytu oraz ustanowienie właściwej kontroli finansowej u beneficjentów końcowych nie należących do sektora finansów publicznych jest zobowiązana Instytucja Zarządzająca. W dokumencie tym określono, że Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej ustali zakres, formę i termin raportów okresowych przekazywanych przez jednostki zarządzające zawierających informacje o nieprawidłowościach. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały opracowane wytyczne GIKS w tym zakresie, gdyż jak wyjaśnił Dyrektora Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych wytyczne odnośnie przedmiotowych informacji powstaną po wdrożeniu systemu SIMIK, który będzie stanowił dla GIKS źródło informacji w tym zakresie<sup>64</sup>;
- projekt „*Podręcznika procedur kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*”. W ww. projekcie określono m.in.: cele kontroli, ramy prawne kontroli, opis systemu kontroli finansowej, proces planowania kontroli, wykonywanie kontroli skarbowej. Projekt „*Podręcznika procedur kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*” nie zawierał szczegółowych wytycznych w zakresie metody wyboru próbkę zatwierdzonych operacji oraz sposobu wykonywania przez urzędy kontroli skarbowej sprawdzenia 5% wszystkich kwalifikowanych wydatków. Do zakończenia kontroli w MF trwały prace nad uszczegółowieniem tych zagadnień i ujęciem wytycznych w tym zakresie w ostatecznym tekście ww. podręcznika;
- projekt „*Podręcznika audytu Biura ds. Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej*”, którego celem było przedstawienie ogólnej metodologii prowadzenia audytu m.in. funduszy strukturalnych w zakresie wydawania deklaracji zamknięcia pomocy dołączonych do wniosków o dokonanie końcowej płatności dla każdego projektu z funduszy strukturalnych, corocznych raportów określających czy systemy zarządzania i kontroli w instytucjach uczestniczących w przepływie środków działają efektywnie.

Opóźnienia w przygotowaniu przez MF ww. dokumentów (w stosunku do terminu określonego w uchwale KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r.) spowodowane były przedłużającymi się negocjacjami z KE, co do ostatecznego kształtu dokumentów programowych dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych UE. Postanowienia zawarte w PWW, PO i Uzupełnieniach PO są podstawą opracowania ww. podręczników procedur mających na celu pomoc w sprawnym zarządzaniu i wykorzystaniu funduszy strukturalnych przez instytucje krajowe.

---

<sup>64</sup> Zgodnie z założeniami systemu SIMIK informacje o nieprawidłowościach będą wprowadzane do systemu SIMIK przez Instytucje Zarządzające i Instytucje Pośredniczące.

### 3.2.2.7. Przygotowanie aktów prawnych pozwalających na wdrożenie funduszy strukturalnych w Polsce

1. Zgodnie z Planem pracy Rady Ministrów na okres od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2003 r. projekt ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju* powinien być rozpatrzony przez Radę Ministrów do końca września 2003 r. Odpowiedzialność za opracowanie projektu ww. ustawy ponosi MGPIPS. Z ustaleń kontroli wynika, że projekt ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 października 2003 r. (tj. z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do zakładanego terminu) a w dniu 13 listopada 2003 r. wpłynął do Marszałka Sejmu RP. Przyczyną opóźnień były przedłużające się uzgodnienia międzyresortowe. Według stanu na początek marca 2004 r. projekt ww. ustawy był rozpatrywany przez *Podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o Narodowym Planie Rozwoju* Komisji Europejskiej Sejmu RP. Ustawa o *Narodowym Planie Rozwoju* ma kluczowe znaczenie dla efektywnego wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce, gdyż wprowadza do polskiego porządku prawnego oraz precyzuje zasady ogólne zarządzania funduszami strukturalnymi określone w rozporządzeniach Rady WE. Ustawa ta będzie regulować zasady koordynacji i współdziałania administracji rządowej, samorządowej, partnerów społecznych, gospodarczych przy realizacji *Narodowego Planu Rozwoju* oraz *Programów Operacyjnych*. Celem jej jest stworzenie jednolitego instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce poprzez określenie zadań poszczególnych organów administracji publicznej w systemie programowania, monitorowania, raportowania oceny i kontroli tych środków.
2. Zgodnie z Planem pracy Rady Ministrów na okres od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2003 r. projekt ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* powinien zostać rozpatrzony przez Radę Ministrów do końca września 2003 r. i wejść w życie od 1 stycznia 2004 r. Odpowiedzialność za opracowanie projektu ww. ustawy ponosi MGPIPS. Celem ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* jest m.in. usprawnienie funkcjonowania systemu publicznych służb zatrudnienia oraz dostosowanie systemu do wymogów i standardów Unii Europejskiej, a także przygotowanie administracji publicznej do skutecznej absorpcji środków jednego z funduszy strukturalnych - Europejskiego Funduszu Społecznego. Z ustaleń kontroli wynika, że projekt ww. ustawy nie został przekazany pod obrady Rady Ministrów w zakładanym terminie, tj. do końca września 2003 r.). Projekt ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* został przekazany do Marszałka Sejmu dopiero w dniu 19 stycznia 2004 r., po czym został skierowany do pierwszego czytania na posiedzenie Sejmu.
3. NIK pozytywnie ocenia utworzenie w Banku Gospodarstwa Krajowego (na mocy ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r.<sup>65</sup>) Funduszu Inwestycji Komunalnych. Z ww. Funduszu udzielane będą preferencyjne kredyty na przygotowanie przez gminy oraz ich związki projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy europejskich. NIK zwraca jednakże uwagę, na konieczność niezwłocznego wydania przez MGPIPS rozporządzenia (przewidzianego w art. 10 ww. ustawy o Funduszu Inwestycji Komunalnych), określającego warunki i tryb udzielania kredytów preferencyjnych, a w szczególności wykaz dokumentów składanych przez inwestorów ubiegających się o kredyty preferencyjne oraz warunki, na jakich Bank będzie udzielał kredytów preferencyjnych. Brak ww. rozporządzenia uniemożliwi bowiem uruchomienie procedur przyznawania preferencyjnych kredytów na pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem funduszy współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

---

<sup>65</sup> Ustawa o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych weszła w życie w dniu 1 stycznia 2004 r.

4. W „*Planie działań pro wzrostowych w latach 2003 – 2004*”<sup>66</sup>, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 1 lipca 2003 r. zaplanowano, że Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ministrem Infrastruktury przygotowują w III kwartale 2003 r. założenia ustawy o *partnerstwie publiczno – prywatnym*, tak aby projekt ww. ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w IV kwartale 2003 r. Z ustaleń kontroli w MGPIPS wynika, że do końca września 2003 r. nie opracowano założeń projektu ww. ustawy, a zadanie to, zgodnie z ustaleniami Międzyresortowego Zespołu ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego zostało powierzone Ministerstwu Infrastruktury. Według stanu na koniec stycznia 2004 r. projekt ww. ustawy nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Zdaniem NIK, konieczne jest stworzenie regulacji dotyczących partnerstwa publiczno-privatnego, które w przejrzysty sposób ustalałyby warunki realizacji wspólnych przedsięwzięć przez podmioty publiczne i prywatne, zasady powierzania realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym a także zasady kontroli i rozliczania realizacji tych zadań, w szczególności w zakresie finansowym. Brak jasnych reguł dotyczących współdziałania pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi przy realizacji wspólnych przedsięwzięć może stanowić źródło nadużyć i korupcji.
5. W wykazie projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej, które powinny zostać przyjęte przez Radę Ministrów w 2003 r. (stanowiącym załącznik nr 2 do PPC<sup>67</sup>) określono, że Urząd Zamówień Publicznych będzie odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy - *Prawo zamówień publicznych*. W ww. dokumencie ustalono również, że projekt tej ustawy powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2003 r. Projekt ustawy – *Prawo zamówień publicznych* został przyjęty przez Radę Ministrów z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do założonego terminu, co wynikało z przedłużających się uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Ustawa - *Prawo zamówień publicznych* ma na celu zapewnienie spójnej, kompleksowej regulacji, dotyczącej zamówień publicznych, uwzględniającej zróżnicowanie mechanizmów udzielania zamówień zależnie od ich wartości, pełne dostosowanie polskiego prawa o zamówieniach publicznych do wymogów Unii Europejskiej, rozszerzenie i umocnienie istniejących w systemie prawa mechanizmów ograniczających zjawiska korupcyjne oraz likwidację zbędnych obciążeń biurokratycznych i wprowadzenie rozwiązań ułatwiających przedsiębiorcom dostęp do rynku zamówień. Dotychczas obowiązująca ustawa o zamówieniach publicznych nie w pełni spełniała wymogi prawa europejskiego, w szczególności dotyczące równego dostępu do zamówień publicznych podmiotów krajowych i unijnych. Usunięcie tych rozbieżności było niezbędne, gdyż tylko wydatki zrealizowane zgodnie z unijnymi zasadami udzielania zamówień publicznych mogą być kwalifikowane do refundacji z funduszy strukturalnych.

### 3.2.3. Stan prac nad systemem monitorowania i kontroli wydatkowania funduszy strukturalnych (SIMIK)

W celu umożliwienia KE przeprowadzania kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych, państwa członkowskie są zobowiązane do dostarczania KE danych w dotyczących zarządzania, monitorowania i oceny funduszy strukturalnych. W związku z tym niezbędne jest ustanowienie treści takich danych oraz formatu i środków przekazywania plików komputerowych w przypadku, gdy dane są dostarczane w formie elektronicznej. Zgodnie z art. 18 ust. 2 Rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 438/2001<sup>68</sup> KE uzgadnia z każdym państwem członkowskim treść udostępnianych dokumentów elektronicznych, określonych w ust. 1<sup>69</sup>, środki ich przekazu oraz okres wymagany do opracowania niezbędnych systemów elektronicznych. W wyniku uzgodnienia z KE, proces wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce ma być wspierany przez system informatyczny monitoringu i kontroli finansowej (SIMIK), który będzie stanowić niezbędne narzędzie zarządzania, monitorowania, kontroli i oceny realizacji zadań finansowanych z funduszy UE. System SIMIK ma zapewnić:

- właściwe, skuteczne i przejrzyste zarządzanie środkami europejskimi w ramach projektów współfinansowanych przez UE;
- monitorowanie wskaźników finansowych zadań realizowanych w ramach *PWW* i *PO* w podziale na fundusze, dysponentów, priorytety, działania i projekty;
- monitorowanie efektów zadań realizowanych w ramach *PWW* i *PO* w podziale na fundusze, priorytety, działania i projekty;
- efektywne i zgodne z zalecanymi procedurami dostarczanie KE wymaganej sprawozdawczości i informacji o postępach i efektach wdrażania funduszy strukturalnych.

<sup>66</sup> Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca II.

<sup>67</sup> Przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2003 r.

<sup>68</sup> Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego systemów zarządzania i kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych.

<sup>69</sup> Zgodnie z art. 18 ust. 1 Rozporządzenia KE nr 438/2001 dokumentacja księgowa operacji jest przechowywana, w takim stopniu w jakim to możliwe, w formie elektronicznej. Dokumenty zostają udostępnione Komisji na szczególne żądanie w celu przeprowadzenia kontroli dokumentacji i kontroli na miejscu

System SIMIK do zakończenia kontroli NIK, nie został uruchomiony, co było niezgodne z założeniami PPC na IV kw. 2002 - 2003<sup>70</sup> (rozdział 21 *Polityka Regionalna i Koordynacja Instrumentów Strukturalnych*) oraz harmonogramem zaprezentowanym przez MF w „*Informacji o postępie prac we wdrażaniu informatycznego systemu monitoringu i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*”<sup>71</sup>, w których to dokumentach termin uruchomienia systemu SIMIK określono na październik 2003 r.

Większość z zadań określonych w „*Harmonogramie działań dla SIMIK*”<sup>72</sup> została zrealizowana z opóźnieniem w stosunku do zakładanych w tym harmonogramie terminów, bądź nie została przez MF zakończona, tj.:

- 1) wykonanie projektu technicznego sieci komputerowej dla potrzeb systemu SIMIK planowane na 17 stycznia 2003 r., nastąpiło 10 lutego 2003 r., tj. z 24-dniowym opóźnieniem. Wykonawca projektu (firma DECSOFT S.A.) wykonał prace w terminach określonych w umowach. Komitet Sterujący ds. SIMIK w MF dokonał wyboru projektu opartego na sieci POLFIN w dniu 23 kwietnia 2003 r.;
- 2) wykonanie Projektu Generalnego i Prototypu Systemu SIMIK<sup>73</sup>, które było zaplanowane na 11 marca 2003 r., a jego odbiór na 25 marca 2003 r., nastąpiło 25 września 2003 r., tj. ze 198-dniowym opóźnieniem w stosunku do planowanego terminu wykonania i ze 184-dniowym opóźnieniem w stosunku do planowanego terminu odbioru. Projekt Generalny wykonywany był przez konsorcjum firm COMARCH S.A. i Cap Gemini Ernst & Young<sup>74</sup>. Przyczyną opóźnień było nieterminowe przekazywanie przez właściwe ministerstwa<sup>75</sup> wymaganej dokumentacji, na bazie której miał powstać Projekt Generalny. Próby zdyscyplinowania resortów do szybszego działania podejmowane przez MF okazały się mało skuteczne, pomimo że problem ten był wielokrotnie przedstawiany przez MF na spotkaniach międzyresortowego Komitetu Sterującego ds. SIMIK, a także na posiedzeniach ZP KIE;
- 3) wykonanie sieci SIMIK-NET planowane na 25 czerwca 2003 r., do czasu zakończenia kontroli nie zostało zrealizowane. Z przyczyn formalnych pierwszy przetarg ogłoszony w Biuletynie Zamówień Publicznych 25 lipca 2003 r. został w dniu 27 sierpnia 2003 r. unieważniony<sup>76</sup>. Po upływie miesiąca, w dniu 3 października 2003 r. MF zwróciło się do Prezesa UZP z wnioskiem o zatwierdzenie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki na budowę sieci dla potrzeb systemu SIMIK. W uzasadnieniu podano m.in., że sieć SIMIK-Net stanowić będzie jeden z elementów systemu SIMIK, który ma zapewnić zarządzanie finansowe, monitorowanie, kontrolę i ocenę projektów współfinansowanych ze środków europejskich, a jego powstanie jest „*warunkiem otrzymania środków z funduszy europejskich*”. Podano również, że System SIMIK ma charakter ogólnokrajowy i obejmuje swoim zasięgiem instytucje na szczeblu centralnym oraz regionalnym. Po uzyskaniu zgody Prezesa UZP na zastosowanie trybu z wolnej ręki (decyzją z dnia 10 października 2003 r.), w dniu 27 października 2003 r. przeprowadzono rokowania z firmą SOLIDEX S.A., którego przedmiotem była m.in. wycena prac. Do zakończenia kontroli MF nie podpisało umowy z wykonawcą;
- 4) zakup sprzętu na potrzeby SIMIK, planowany do 25 czerwca 2003 r., do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został zakończony. Ustalono, że zakupiono jedynie część sprzętu komputerowego ze środków funduszu PHARE. Sprzęt ten został przekazany wszystkim urzędom marszałkowskim i wojewódzkim oraz ministerstwom, które będą pełniły funkcje Instytucji Zarządzających. Rozpoczęta w dniu 25 marca 2003 r. procedura zakupu serwerów dla potrzeb jednostki centralnej SIMIK (w MF) do czasu zakończenia kontroli nie została ukończona<sup>77</sup>;
- 5) zakończenie prac nad oprogramowaniem dla Systemu SIMIK było planowane na 25 sierpnia 2003 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych oprogramowanie to nie zostało odebrane przez MF. Bezpośrednią przyczyną opóźnienia wykonania oprogramowania było nieterminowe wykonanie Projektu Generalnego, na podstawie którego powstaje ww. oprogramowanie. Wykonawca oprogramowania – konsorcjum firm COMARCH S.A. i Cap Gemini Ernst & Young - przystąpił do prac nad oprogramowaniem jeszcze przed

<sup>70</sup> Przyjętym przez Radę Ministrów 20 listopada 2002 r.

<sup>71</sup> Przedłożonej przez MF na posiedzeniu ZP KIE w dniu 31 stycznia 2003 r.

<sup>72</sup> Przedłożonym przez MF na posiedzeniu ZP KIE w dniu 31 stycznia 2003 r.

<sup>73</sup> Projekt Generalny Systemu określa wymagania funkcjonalne i projekt techniczny systemu.

<sup>74</sup> Umowa z konsorcjum została zawarta 29.10.2002 r.

<sup>75</sup> pełniące funkcję Instytucji Zarządzających i Pośredniczących w zarządzaniu PO.

<sup>76</sup> Postępowanie zostało unieważnione ze względu na mniej niż dwie oferty nie podlegające odrzuceniu – jeden oferent został wykluczony, ponieważ w wyznaczonym czasie nie złożył oświadczenia określonego w art. 22 ust. 5 ustawy o zamówieniach publicznych, wobec czego pozostała do rozpatrzenia tylko jedna ważna oferta.

<sup>77</sup> W wyniku przeprowadzonego w dniu 5 września 2003 r. postępowania jeden z oferentów został wykluczony. Firma ta złożyła protest, który został odrzucony, a następnie złożyła odwołanie od decyzji, które przez zespół arbitrów zostało uwzględnione, przez co unieważniono czynność wykluczenia z postępowania. W dniu 22.10.2003 r. odbyło się kolejne posiedzenie Komisji, która dokonała wyboru dostawcy serwerów. Sporządzony został projekt umowy z dostawcą, ale do czasu zakończenia kontroli umowa ta nie została podpisana.



przyjęciem Projektu Generalnego Systemu, dzięki czemu już 1 października 2003 r. (tj. w 5 dni po przyjęciu Projektu Generalnego) zgłosił gotowość do odbioru pierwszych etapów (tzw. modułów) systemu<sup>78</sup>. Do dnia zakończenia kontroli wykonawca przekazał MF do testowania dwa moduły systemu SIMIK. Po przeprowadzonych testach stwierdzono w systemie m.in. 38 błędów krytycznych (tzn. wykluczających działanie systemu), w związku z czym MF nie przyjęło oprogramowania i skierowało go do Wykonawcy w celu usunięcia błędów. Testy tych poprawionych modułów oprogramowania, zakończone 5 listopada 2003 r. wykazały ok. 100 błędów, a do czasu zakończenia kontroli nie zakończono ich uporządkowania (tzw. kategoryzacja);

- 6) szkolenia dla osób obsługujących system SIMIK, które zgodnie z *Harmonogramem działań dla SIMIK* miały odbyć się w okresie od 18 sierpnia do 17 października 2003 r., nie zostały przeprowadzone z uwagi na opóźnienia w uruchomieniu systemu SIMIK. Do końca października 2003 r. MF ograniczyło się jedynie do prezentacji założeń systemu SIMIK na seminariach prowadzonych w zakresie funduszy strukturalnych. Nie została również przygotowana koncepcja planu szkoleń uzupełniających, który zgodnie z ww. *Harmonogramem* powinien zostać opracowany do dnia 20 listopada 2003 r. Plan ten nie został opracowany, z uwagi na opóźnienia w zakończeniu prac nad systemem, co uniemożliwiało określenie zakresu szkolenia.

Zgodnie z „*Programem przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2003 r. oraz system SIMIK miał być wdrożony z końcem lutego 2004 r.<sup>79</sup> Według aktualnych założeń Ministerstwa Finansów, przedstawionych w styczniowym „*Raporcie z przebiegu procesu przygotowań*” SIMIK powinien zostać wdrożony do końca kwietnia 2004 r. (o ile w zakładanym terminie zostanie wykonana sieć SIMIK-Net).

Zdaniem NIK, dotychczasowe tempo prac nad budową systemu SIMIK (i sieci SIMIK-Net) budzi wątpliwości, co do możliwości dotrzymania przez MF zakładanego terminu jego wdrożenia.

**Tabela nr 1 - Realizacja *Harmonogramu działań SIMIK* (stan na 15 listopada 2003 r.)**

Lp.	Nazwa zadania	Data planowana wg harmonogramu		Data rzeczywista (daty)		Realizacja zadania w stosunku do daty planowanej w dniach (+/-)
		Początek	Koniec	Początek	Koniec	
A	B	C	D	E	F	G
<b>1.</b>	<b>Wykonanie i wdrożenie</b>	<b>16.12.2002</b>	<b>17.10.2003</b>	<b>nie zakończono</b>		
2.	Odbiór Studium Analityczno-Projektowego	16.12.2002	9.01.2003	9.01.2003	16.01.2003	+7
3.	Wykonanie Projektu Generalnego i Prototypu	10.01.2003	11.03.2003	16.01.2003	25.09.2003	+198
4.	Odbiór Projektu Generalnego	12.03.2003	25.03.2003		25.09.2003	+184
5.	Wykonanie oprogramowania	26.03.2003	24.06.2003	25.08.2003	Brak formalnego odbioru oprogramowania	nie zakończono
6.	Wdrożenie w środowisku	26.06.2003	15.08.2003		Brak	nie rozpoczęto
7.	Szkolenia	18.08.2003	17.10.2003		Brak	nie rozpoczęto
<b>8.</b>	<b>Wykonanie SIMIK-Net</b>	<b>9.01.2003</b>	<b>25.06.2003</b>	<b>nie zakończono</b>		
9.	Odbiór projektu sieci	17.01.2003	17.01.2003		10.02.2003 19.03.2003	
10.	Organizacja przetargu na wykonanie	6.01.2003	7.02.2003	25.07.2003 ogłoszenie o przetargu w		nie zakończono

<sup>78</sup> Tryb odbioru oprogramowania został szczegółowo określony w Projekcie Generalnym Systemu.

<sup>79</sup> Pierwotny termin dla wdrożenia systemu SIMIK wynikający z „*Programu Przygotowania do Członkostwa Polski w Unii Europejskiej – IV kw. 2002-2003*”, przyjętego przez Radę Ministrów 20 listopada 2002 r., był określony na październik 2003 r.

				Biuletynie UZP <sup>80</sup>		
11.	Przetarg	10.02.2003	17.03.2003		27.08.2003 unieważnienie przetargu	nie zakończono
12.	Wyłonienie wykonawcy	18.03.2003	21.03.2003		3.11.2003 rokowania z oferentem	nie zakończono
13.	Realizacja sieci	24.03.2003	23.06.2003		brak	nie rozpoczęto
14.	Odbiór SIMIK-Net	24.06.2003	24.06.2003		brak	nie rozpoczęto
<b>15.</b>	<b>Organizacja sprzętu</b>	<b>13.01.2003</b>	<b>25.06.2003</b>	<b>nie zakończono</b>		
16.	Organizacja sprzętu dla potrzeb testów	13.01.2003	30.03.2003	20.02.2003		nie zakończono
17.	Udostępnienie sprzętu dla testów	3.04.2003	20.06.2003	27.02.2003		nie zakończono
18.	Organizowanie sprzętu docelowego	13.01.2003	24.06.2003	25.03.2003 wniosek o zakup serwerów		nie zakończono
19.	Zapewnienie gotowości sprzętu do uruchomienia SIMIK	3.06.2003	3.06.2003			nie rozpoczęto
<b>20.</b>	<b>Szkolenia uzupełniające</b>	<b>3.11.2003</b>	<b>4.04.2004</b>	<b>nie rozpoczęto</b>		
21.	Przygotowanie koncepcji i planu szkoleń	3.11.2003	20.11.2003			nie rozpoczęto
22.	Organizacja szkoleń	1.12.2003	27.02.2004			nie rozpoczęto
23.	Przeprowadzenie szkoleń	4.03.2003	4.04.2003			nie rozpoczęto

### 3.2.4. Zdolność instytucjonalna administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych

#### 3.2.4.1. Dostosowanie struktur organizacyjnych administracji jednostek publicznej do zarządzania funduszami strukturalnymi

W „*Planie działania Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w roku 2003*” z 31 marca 2003 r. założono, że powołanie wszystkich przewidywanych komórek zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych w resortach i urzędach wojewódzkich nastąpi do 30 czerwca 2003 r., a w urzędach marszałkowskich do 30 września 2003 r.

W większości jednostek objętych kontrolą struktura organizacyjna została terminowo dostosowana do realizacji zadań związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych.

Do dnia zakończenia kontroli nie dostosowano struktury organizacyjnej w Ministerstwie Finansów. Schemat struktury organizacyjnej Instytucji Płatniczej został zatwierdzony przez ZP KIE w dniu 14 lutego 2003 r. i zaprezentowany Radzie Ministrów przez Ministra Gospodarki w dniu 17 lutego 2003 r., jednak do czasu zakończenia czynności kontrolnych, w MF nie została zatwierdzona zmiana regulaminu Ministerstwa oraz regulaminu wewnętrznego Departamentu Obsługi Funduszy Pomocowych (mającego pełnić funkcję Instytucji Płatniczej). Powołanie Departamentu Instytucji Płatniczej nastąpiło dopiero w dniu 14 lutego 2004 r. - na mocy Zarządzenia Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2004 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów.

Nie dostosowano również struktury organizacyjnej Świętokrzyskiego Urzędu Marszałkowskiego do realizacji zadań Instytucji uczestniczącej we wdrażaniu komponentu regionalnego ZPORR. Ponadto w 4 urzędach marszałkowskich struktury wewnętrzne zostały dostosowane z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 76 dni w stosunku do terminu założonego w ww. „*Planie działania MGPIPS w roku 2003*” na 30 września 2003 r. Opóźnienia w dostosowaniu wewnętrznych struktur organizacyjnych w stosunku do ww. terminu (30 czerwca 2003 r.) stwierdzono również w 2 z 16 urzędów wojewódzkich (Dolnośląskim oraz Kujawsko-Pomorskim). Opóźnienia te wyniosły odpowiednio 81 i 129 dni.

<sup>80</sup> Przygotowanie do ogłoszenia przetargu na wykonanie sieci mogły być podjęte po wykonaniu sieci i przyjęciu jednego z wariantów realizacji, co nastąpiło w dniu 19 marca 2003 r. Dopiero na tej podstawie można było przygotować Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia, która została zatwierdzona w dniu 21 lipca 2003 r.

### 3.2.4.2. Obsadzanie stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów wojewódzkich pełniących funkcję Instytucji Zarządzających i Pośredniczących w zarządzaniu Programami Operacyjnymi

Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej stanowiska: dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach ministrów i urzędach centralnych organów administracji rządowej oraz dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim, stanowią grupę wyższych stanowisk w służbie cywilnej, a obsadzanie ww. wolnych stanowisk następuje w drodze konkursu. Z ustaleń kontroli wynika, że zaledwie 15 z 79 stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów komórek zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych (w objętych kontrolą ministerstwach pełniących funkcję Instytucji Zarządzających Programami Operacyjnymi<sup>81</sup> oraz urzędach wojewódzkich) zostało zatrudnionych w wyniku konkursu, przeprowadzonego na podstawie art. 41 ustawy o służbie cywilnej.

**Tabela nr 2 Dyrektorzy i zastępcy dyrektorów komórek zajmujących się funduszami strukturalnym w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą wybranymi w drodze konkursu zgodnie z art. 41 ustawy o służbie cywilnej.**

Nazwa jednostki	Liczba dyrektorów i zastępców dyrektorów w komórkach organizacyjnych zajmujących się funduszami strukturalnymi	Liczba Dyrektorów i Zastępców Dyrektorów wybranych w ramach konkursu - zgodnie z art. 41 ustawy o służbie cywilnej
<b>MGPiPS</b>	<b>11</b>	<b>0 (0%)</b>
<b>MI</b>	<b>20</b>	<b>1 (5%)</b>
<b>MRiRW</b>	<b>9</b>	<b>2 (22,2%)</b>
<b>UW</b>	<b>39</b>	<b>12 (30,7%)</b>
<b>Ministerstwa</b>	<b>40</b>	<b>3 (7,5%)</b>
<b>łącznie</b>	<b>79</b>	<b>15 (19%)</b>

Z ustaleń kontroli wynika, że w ministerstwach odsetek dyrektorów i zastępców dyrektorów wybranych w drodze konkursy jest ponad 3,5-krotnie mniejszy niż w urzędach wojewódzkich. W MGPiPS w drodze konkursu nie został zatrudniony żaden z 11 dyrektorów (zastępców) a w MI zaledwie 1 spośród 20. Wynika to przede wszystkim z faktu, że struktury organizacyjne w ministerstwach zostały dostosowane do systemu zarządzania funduszami strukturalnymi w III kwartale 2003 r. i stanowiska kierownicze tych komórek - z uwagi na termin rozpoczęcia działalności tych nowych komórek - nie zostały obsadzone w drodze konkursów. W urzędach wojewódzkich większość zadań związanych z funduszami strukturalnymi zostało przypisanych wcześniej utworzonym wydziałom zajmującym się rozwojem regionalnym. W wyniku kontroli NIK, w większości jednostek podjęto działania

<sup>81</sup> tj. MGPiPS, MRiRW, MI.

zmierzające do przeprowadzenia konkursów na stanowiska kierownicze w komórkach zajmujących się przygotowaniem do zarządzania funduszami strukturalnymi.

### 3.2.4.3. Stan zatrudnienia w komórkach zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych

Kontrola wykazała, że występują istotne opóźnienia w osiągnięciu zakładanego w „*Planie działań*”, stanu zatrudnienia w komórkach poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Z jednostek objętych kontrolą jedynie w MRiRW osiągnięto zakładany na III kwartał poziom zatrudnienia. Kontrola wykazała, że najniższy stan zatrudnienia w stosunku do założeń określonych w „*Planie działań*” osiągnięto w MI (47,1% stanu zatrudnienia na 30.09.2003 r.) oraz MGPIPS(65,7% stanu zatrudnienia na 30.09.2003 r.).

**Tabela nr 3 Stan zatrudnienia w poszczególnych jednostkach w stosunku do zatrudnienia zakładanego w „*Planie działań*”**

Nazwa jednostki	Faktyczne zatrudnienie wg stanu na dzień 30.09.2003 r. oraz % w stosunku do „ <i>Planu działań</i> ”	Planowane zatrudnienie wg stanu na 30.09.2003 r.	Planowane zatrudnienie wg stanu na 1.01.2004 r.
Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej <sup>82</sup>	182 65,7% planu na 30.09.2003 r. 58,7% planu na 1.01.2004 r.	277	310
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi <sup>83</sup>	62 119% planu na 30.09.2003 r. 86,1% planu na 1.01.2004 r.	52	72
Ministerstwo Infrastruktury <sup>84</sup>	41 47,1% planu na 30.09.2003 r. 47,1% planu na 1.01.2004 r.	87	87
Ministerstwo Finansów <sup>85</sup>	68 85% planu na 30.09.2003 r. 63,5% planu na 1.01.2004 r.	80	107
Urzędy Wojewódzkie <sup>86</sup>	205 80% planu na 30.09.2003 r. 80% planu na 1.01.2004 r.	256	256
Urzędy Marszałkowskie <sup>87</sup>	306 86,9% planu na 30.09.2003 r. 86,9% planu na 1.01.2004 r.	352	352
Ogółem	864 78,2 % planu na 30.09.2003 r. 75% planu na 1.01.2004 r.	1104	1184

Najczęstszą przyczyną problemów z osiągnięciem zakładanego stanu zatrudnienia był brak wystarczających środków finansowych w budżetach jednostek na wynagrodzenia dla nowych pracowników. W MI uruchomione

<sup>82</sup> Zadania MGPIPS: koordynacja Podstaw Wsparcia Wspólnoty, realizacja SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, SPO Rozwój zasobów ludzkich, ZPORR, PO – Pomoc techniczna oraz jednostka monitorująco-kontrolna

<sup>83</sup> Zadania MRiRW: realizacja SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb oraz jednostka monitorująco-kontrolna

<sup>84</sup> Zadania MI: realizacja *SPO Transport* oraz *Funduszu Spójności*. W przypadku MI podano łącznie pracowników zajmujących się funduszami strukturalnymi oraz Funduszem Spójności, gdyż tymi funduszami zajmuje się w MI jedna komórka organizacyjna – Departament Finansowania Infrastruktury i Funduszy Europejskich.

<sup>85</sup> Zadania MF: Instytucja Płatnicza, Jednostka ds. Certyfikacji Środków Pochodzących z Unii Europejskiej, funkcjonowanie systemu informatycznego dla potrzeb monitoringu i kontroli – SIMIK.

<sup>86</sup> Zadania UW: Instytucje pośredniczące w zarządzaniu ZPORR.

<sup>87</sup> Zadania UM: Instytucje uczestniczące we wdrażaniu ZPORR.

w dniu 27 maja 2003 r. środki z rezerwy celowej budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie zaledwie 25 etatów na 67 etatów zgłoszonych przez MI jako niezbędne do przygotowania sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi. Na koniec III kwartału 2003 r. zatrudniono 15 osób. W MGPIPS najwięcej nieobsadzonych miejsc pracy było w Departamentach: Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego - 20 (na 88 etatów przyznanych przez Dyrektora Generalnego MGPIPS w 2003 r.), Zarządzania Programem Wzrostu Konkurencyjności Gospodarki - 16 (na 31 etatów) oraz Koordynacji Polityki Strukturalnej - 15 (na 51 etatów). Z ustaleń kontroli wynika, że w trakcie procesu rekrutacji nowych pracowników do MGPIPS zdarzały się przypadki, że wybrane w drodze konkursu osoby spełniające wysokie wymagania rezygnowały z podjęcia pracy z uwagi na niezadowalającą wysokość proponowanego wynagrodzenia lub po kilku miesiącach pracy w MGPIPS (po zdobyciu doświadczenia w pracy w administracji rządowej) zmieniały pracę na bardziej atrakcyjną płacowo w innych agencjach rządowych albo np. w kancelariach prawniczych.

#### 3.2.4.4. Przeciętne wynagrodzenie pracowników komórek organizacyjnych zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych

Kontrola wykazała duże rozbieżności w wysokości wynagrodzeń pracowników zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych w poszczególnych jednostkach administracji publicznej. Najwyższe wynagrodzenia osiągnęli pracownicy w Ministerstwie Finansów (5.324 zł) a najniższe w urzędach wojewódzkich (2.217 zł) i marszałkowskich (2.454 zł). Przeciętne wynagrodzenie pracowników we wszystkich jednostkach objętych kontrolą na okres od 1 stycznia do 30 września 2003 r. w komórkach zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych wyniosło 3.176 zł.

NIK zwraca uwagę, że przeciętne wynagrodzenie pracowników zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych w większości przypadków (poza MF) było niższe (średnio o 268 zł) od przeciętnego wynagrodzenia w jednostce ogółem. W MI przeciętne wynagrodzenie pracowników zajmujących się przygotowaniem do funduszy strukturalnych było niższe od przeciętnego wynagrodzenia w tej jednostce o ponad 1 tys. zł.

W poniższej tabeli zostały przedstawione przeciętne miesięczne wynagrodzenia pracowników zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych w poszczególnych jednostkach w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia pracowników w jednostce ogółem w okresie od 1 stycznia do 30 września 2003 r.

**Tabela nr 4 - Przeciętne wynagrodzenia pracowników zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych w okresie od 1 stycznia do 30 września 2003 r.**

Nazwa jednostka	Przeciętne wynagrodzenie pracowników w jednostce w zł <sup>88</sup>	Przeciętne wynagrodzenie pracowników zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych w zł <sup>89</sup>
Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	3.552	3.238
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (3)	3.646	3.268
Ministerstwo Infrastruktury	3.615	2.557
Ministerstwo Finansów	4.820	5.324
Urzędy Wojewódzkie	2.381	2.217

<sup>88</sup> Dane na dzień 30.09.2003 r. ustalone na podstawie sprawozdania o wydatkach budżetowych Rb-28 (dział 91 - administracja rządowa, kwota ogółem wykonania wydatków od początku roku w §§ 401-405 i 407 klasyfikacji budżetowej).

<sup>89</sup> Dane obejmują wydatki w §§ 401-405 i 407 (tj. wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z nagrodami z zakładowego funduszu nagród).

Urzędy Marszałkowskie	2.650	2.454
-----------------------	-------	-------

### 3.2.4.5. Kwalifikacje i staż pracy pracowników komórek zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych

**Tabela nr 5 - Kwalifikacje pracowników zajmujących się w skontrolowanych jednostkach przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych, według stanu na dzień 30 września 2003 r.**

Wyszczególnienie	Liczba osób zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych	Liczba osób posiadających:				Liczba osób ze znajomością języków	
		wykształcenie średnie	wykształcenie wyższe	studia podyplomowe	inne szkolenia w dziedzinie integracji europejskiej	ogółem	udokumentowaną
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>MGPiPS</b>	<b>161</b>	<b>1</b>	<b>160</b>	<b>16</b>	<b>108</b>	<b>110</b>	<b>88</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	X	0.6%	99.4%	9.9%	67.1%	68.3%	54.7%
<b>MRiRW</b>	<b>62</b>	<b>0</b>	<b>62</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>56</b>	<b>12</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	X	0.0%	100.0%	24.2%	48.4%	90.3%	19.4%
<b>MI</b>	<b>41</b>	<b>0</b>	<b>41</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>41</b>	<b>22</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	X	0.0%	100.0%	14.6%	31.7%	100.0%	53.7%
<b>MF</b>	<b>91</b>	<b>3</b>	<b>88</b>	<b>41</b>	<b>71</b>	<b>88</b>	<b>42</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	X	3.3%	96.7%	45.1%	78.0%	96.7%	46.2%
<b>Urzędy Wojewódzkie</b>	<b>259</b>	<b>15</b>	<b>244</b>	<b>59</b>	<b>227</b>	<b>228</b>	<b>81</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	5.8%	94.2%	22.8%	87.6%	88.0%	31.3%
<b>Urzędy Marszałkowskie</b>	<b>309</b>	<b>11</b>	<b>301</b>	<b>90</b>	<b>204</b>	<b>255</b>	<b>104</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	3.6%	97.4%	29.1%	66.0%	82.5%	33.7%
<b>Ogółem</b>	<b>923</b>	<b>30</b>	<b>896</b>	<b>227</b>	<b>653</b>	<b>778</b>	<b>349</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	3.3%	97.1%	24.6%	70.7%	84.3%	37.8%

W ocenie NIK, pracownicy zaangażowani w przygotowania do wdrażania funduszy strukturalnych na ogół posiadają odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje i znajomość języków obcych. Kontrola wykazała, że 97,1% pracowników realizujących ww. zadania<sup>90</sup> posiada wyższe wykształcenie, a 24,6% - również studia

<sup>90</sup> W 36 jednostkach objętych kontrolą zatrudnionych było łącznie 923 pracowników przeznaczających na zadania związane z przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych szacunkowo ponad ¼ czasu pracy.

podyplomowe. Ponad 70% pracowników zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych uczestniczyło w szkoleniach dodatkowych na tematy związane z integracją europejską. Ustalenia kontroli wskazują, że deklarowaną lub udokumentowaną znajomość języków UE posiadało 84,3% pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych, z czego udokumentowaną znajomość blisko 40% badanej grupy. Najniższy wskaźnik osób deklarujących znajomość języków obcych występuje w Ministerstwie Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej (68,3%), najwyższy w Ministerstwie Infrastruktury, w którym znajomość przynajmniej jednego języka urzędowego Unii Europejskiej zadeklarowali wszyscy pracownicy zajmujący się wdrażaniem funduszy strukturalnych. Najbardziej popularnym jest język angielski, który zna 83,9% osób zajmujących się obsługą programów pomocowych, następnie niemiecki (34,6%) i francuski (20%).

**Tabela nr 6 Staż pracy pracowników zajmujących się w skontrolowanych jednostkach przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych, według stanu na dzień 30 września 2003 r.**

Nazwa jednostki	Liczba osób zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych	Staż pracy poniżej 3 lat (w osobach)	Staż pracy powyżej 3 lat (w osobach)	Najdłuższy staż pracy (w latach)
1	2	3	4	5
<b>MGPiPS</b>	<b>161</b>	<b>107</b>	<b>54</b>	<b>13</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	66.5%	33.5%	x
<b>MRiRW</b>	<b>62</b>	<b>52</b>	<b>10</b>	<b>2</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	83.9%	16.1%	x
<b>MI</b>	<b>41</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>5.7</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	87.8%	12.2%	x
<b>MF</b>	<b>91</b>	<b>71</b>	<b>20</b>	<b>10</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	78.0%	22.0%	x
<b>Urzędy Wojewódzkie</b>	<b>259</b>	<b>238</b>	<b>21</b>	<b>10</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	91.9%	8.1%	x
<b>Urzędy Marszałkowskie</b>	<b>309</b>	<b>195</b>	<b>114</b>	<b>10</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	63.1%	36.9%	x
<b>Ogółem</b>	<b>923</b>	<b>699</b>	<b>224</b>	<b>x</b>
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	75.7%	24.3%	x

Staż pracy w dziedzinie integracji europejskiej wynoszący powyżej 3 lat posiadało 24,3% pracowników objętych kontrolą. W urzędach wojewódzkich ponad 91% pracowników komórek zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych posiadało staż pracy w dziedzinie integracji europejskiej krótszy niż 3 lata. Przykładowo w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim żaden z pracowników komórki zajmującej się przygotowaniem do zarządzania funduszami strukturalnymi nie miał doświadczenia w zakresie obsługi funduszy pomocowych. Należy jednak zaznaczyć, iż 70% pracowników tego urzędu zostało przeszkolonych z zakresu integracji europejskiej. W urzędach marszałkowskich odsetek pracowników posiadających staż pracy w dziedzinie integracji europejskiej dłuższy niż 3 lata wyniósł blisko 37%. Samorządy województw mają większe od urzędów wojewódzkich doświadczenie w realizacji programów finansowanych z funduszu PHARE, np. w ramach Programu Spójności Społeczno-Gospodarczej.

### 3.2.5. Stan przygotowań projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych

Z uwagi na brak ostatecznych wersji dokumentów programowych<sup>91</sup> oraz opóźnienia w opracowaniu ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju* właściwe ministerstwa (MGPIPS, MI i MRiRW) oraz urzędy marszałkowskie nie rozpoczęły procesu kwalifikowania projektów<sup>92</sup> do realizacji od dnia 1 stycznia 2004 r. Z ustaleń kontroli w urzędach marszałkowskich wynika, że proces rozpatrywania wniosków aplikacyjnych projektów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych jest opóźniony w stosunku do pierwotnie zakładanych terminów o ok. 5 miesięcy. Przykładowo, z szacunków przeprowadzonych przez Lubelski Urząd Marszałkowski wynika, że obecny stan zaawansowania realizacji poszczególnych działań wskazuje, że pierwsze umowy z beneficjentami zostaną podpisane przez urzędy wojewódzkie najwcześniej w maju 2004 r., choć zgodnie z założeniami przedstawionymi m.in. w trakcie negocjacji akcesyjnych proces ten mógł się rozpocząć od 1 stycznia 2004 r. Za wydatki kwalifikowane<sup>93</sup> w ramach realizacji projektu mogą być uznane wydatki poniesione od 1 stycznia 2004 r., pomimo że fundusze strukturalne zostaną udostępnione stronie polskiej z dniem 1 maja 2004 r. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego Polska ma prawo uczestnictwa w programach wspólnotowych<sup>94</sup> od 1 stycznia 2004 r. na takich samych zasadach jak obecne państwa członkowskie UE. Zdaniem NIK, opóźnienia w rozpoczęciu procesu naboru i oceny wniosków aplikacyjnych projektów - przy skróconym okresie ich realizacji - mogą przyczynić się do niższego (od planowanego) wykorzystania przez Polskę funduszy strukturalnych w pierwszych latach członkostwa w UE.

Kontrola wykazała, że zarówno w ministerstwach pełniących funkcję Instytucji Zarządzających *PO* jak i w urzędach marszałkowskich, nie rozpoczęły działalności Komitety Sterujące<sup>95</sup>, do zadań których należy opiniowanie i konsultowanie wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych. Zgodnie z „*Planem działań*” Komitety Sterujące dla wszystkich *PO* powinny zostać powołane do 15 września 2003 r. a od października 2003 r. powinny rozpocząć działalność. Z ustaleń kontroli wynika, że MGPIPS powołało Komitet Sterujący dla *SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* dopiero w dniu 14 października 2003 r., natomiast Zarządy Województw do 15 listopada 2003 r. nie powołały Regionalnych Komitetów Sterujących (RKS) w ramach *ZPORR*. MGPIPS nie powołało Komitetu Sterującego dla *SPO Rozwój zasobów ludzkich*. Komitet Sterujący dla *SPO Transport* został powołany przez Ministra Infrastruktury dopiero 15 października 2003 r., tj. z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do ww. terminu. Komitet Sterujący dla *SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* został powołany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 17 października 2003 r., tj. z ponad miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z „*Planu działań*”, a dla *SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich* dopiero w dniu 9 grudnia 2003 r.

Główną przeszkodą powołania Komitetów Sterujących był brak podstawy prawnej do powołania Komitetów Sterujących, tj. ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju*. Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli przez p.o. Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS wynika, że w związku z opóźnieniami w opracowaniu ww. ustawy termin powołania Komitetów Sterujących przesunięto na koniec grudnia 2003 r. Wobec nie uchwalenia ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju* tymczasową podstawą powołania Komitetów Sterujących - jako zespołów doradczych ministrów - stanowić będzie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>96</sup>. Z „*Raportu z przebiegu procesu przygotowań*” wynika, że do dnia 15 grudnia 2003 r. zostały powołano Komitety Sterujące dla *SPO: Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, *Rozwój zasobów ludzkich* oraz *PO Pomoc techniczna*. W dalszym ciągu nie powołano wszystkich RKS w ramach *ZPORR*. Na koniec stycznia 2004 r. utworzono 5 RKS w województwach: zachodniopomorskim, pomorskim, małopolskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim.

W listopadzie 2002 r.<sup>97</sup> w Ministerstwie Gospodarki utworzono Internetowy System Ewidencji Kart Projektowych (ISEKP), którego celem było określenie liczby, rodzajów i skali potencjalnych projektów (w

<sup>91</sup> tj. Podstaw Wsparcia Wspólnoty, Programów Operacyjnych i Uzupelnień Programów.

<sup>92</sup> w postaci tzw. wniosków aplikacyjnych.

<sup>93</sup> tzn. te, które będą mogły być refundowane z funduszy strukturalnych UE.

<sup>94</sup> m.in. programach finansowanych z funduszy strukturalnych.

<sup>95</sup> Do zadań Komitetów Sterujących należy opiniowanie i konsultowanie wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych.

<sup>96</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów (po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów) powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania

<sup>97</sup> Zgodnie z terminem określonym w „*Programie przygotowań do członkostwa Polski w UE – IV kwartał 2002-2003*” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 20 listopada 2002 r.



formie tzw. „kart projektów”<sup>98</sup>) oraz pomoc dla potencjalnych beneficjentów końcowych w przygotowaniu przyszłych projektów. Zadaniem ISEKP było wspomaganie poprawnego wypełniania kart projektów, rejestracja złożonych kart oraz sumowanie kwot wynikających z nich zobowiązań. Z uwagi na błędy w funkcjonowaniu ISEKP, od września 2003 r. wyłączony został moduł generowania raportów, co uniemożliwiło podanie liczby kart projektów zarejestrowanych w ISEKP na dzień zakończenia kontroli NIK. Ponadto z uwagi na błędy w wypełnianiu kart informacyjnych przez potencjalnych beneficjentów nie było możliwe przedstawienie wiarygodnych danych o wartości projektów zamieszczonych w bazie ISEKP.

Według ustaleń kontroli przeprowadzonej w urzędach marszałkowskich, obsługujących ISEKP w województwach na dzień 30 września 2003 r. w bazie zarejestrowanych było 6.779 kart projektów w ramach ZPORR. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że część spośród zgłoszonych kart projektów nie będzie możliwa do realizacji w najbliższym czasie z uwagi na nieprawidłowe przygotowanie projektu, jego niezgodność z wymaganiami unijnymi bądź z założeniami, priorytetami, działaniami określonymi w ZPORR.

Pod koniec lutego 2003 r. MGPIPS zobowiązało UM do dokonania wstępnej oceny potencjalnych projektów, wg następującej skali:

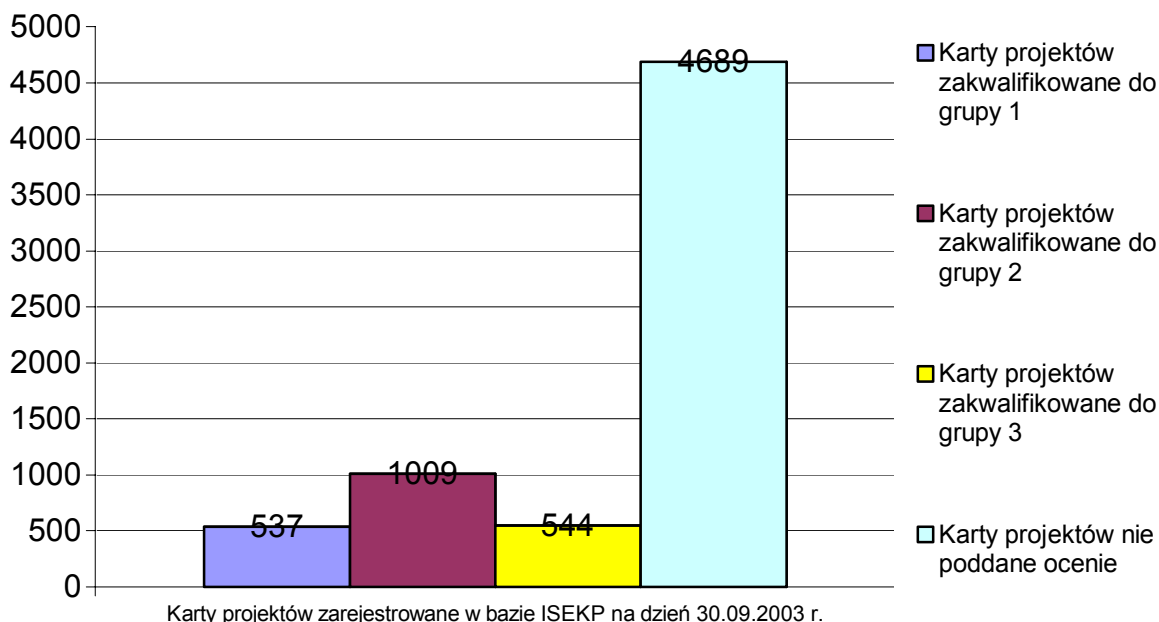
- grupa 1 – projekt w pełni przygotowany i odpowiedni do wdrażania,
- grupa 2 – projekt wymagający dopracowania,
- grupa 3 – projekt mający w aktualnym kształcie niewielkie szanse na wdrożenie.

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 6.779 kart projektów zarejestrowanych w ISEKP na dzień 30 września 2003 r. pracownicy urzędów marszałkowskich ocenili 2.090 kart projektów (30,8%), spośród których:

- do grupy 1 zakwalifikowano 537 kart projektów (25,7%);
- do grupy 2 - 1.009 (48,3%);
- do grupy 3 - 544 (26%).

Nieocenionych było 4.689 kart projektów zgłoszonych do ISEKP.

#### Wykres nr 1 - Ranking kart projektów zarejestrowanych w bazie ISEKP dokonany przez urzędy marszałkowskie (wg stanu na dzień 30.09.2003 r.)

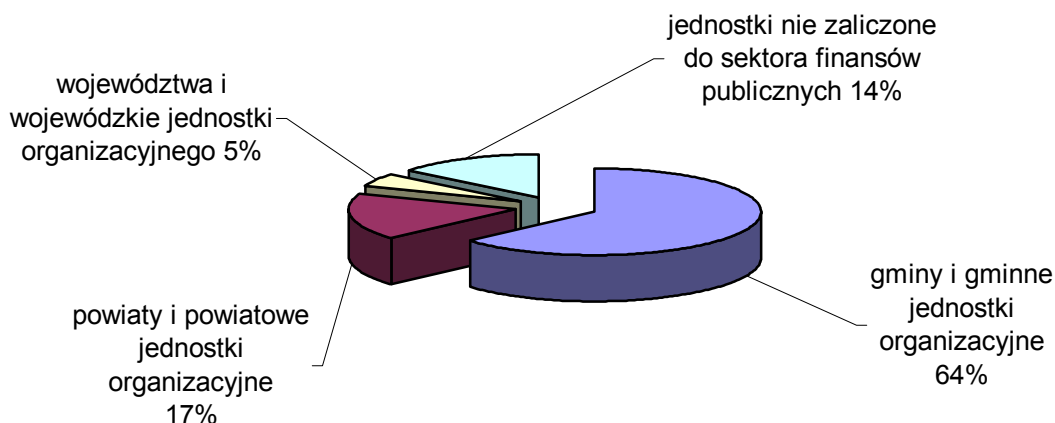


Spśród złożonych kart projektów zarejestrowanych w ISEKP w ramach ZPORR, 86% dotyczyło projektów których beneficjentami końcowymi były jednostki samorządu

<sup>98</sup> Karty projektu nie są tożsame z wnioskami aplikacyjnymi, które zawierają więcej szczegółowych informacji i dokumentów.

terytorialnego, głównie jednostek samorządu gminnego (64%). Stosunkowo niewiele było złożonych kart projektów, których beneficjentami końcowymi były jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych (14%).

**Wykres nr 2 - Rodzaj beneficjentów końcowych według kart projektów zarejestrowanych w ISEKP wg stanu na dzień 30.09.2003 r.**



W kwietniu 2003 r. w MGPIPS został powołany Zespół Oceniający projekty znajdujące się w bazie ISEKP w celu wyłonienia 3 grup kart projektów złożonych w ramach ZPORR, które urzędy marszałkowskie zakwalifikowały do grupy 1. Karty projektów podlegały ocenie w MGPIPS w celu zakwalifikowania do jednej z następujących grup:

- grupy 1, tj. potencjalnych projektów przewidzianych do realizacji od 2004 r. wymagających pomocy technicznej (np. eksperckiej) niezbędnej dla przygotowania dokumentacji w ramach projektu Phare 2002 pn. „Przygotowanie projektów do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”<sup>99</sup> - tzw. „project pipeline”. Z ustaleń kontroli wynika, że dopiero w dniu 16 października 2003 r. Przedstawicielstwo KE w Warszawie zaakceptowało dokumenty przetargowe ww. projektu. Półroczne opóźnienie w rozpoczęciu procedur przetargowych w stosunku do założonego na I kwartał 2003 r. terminu wynikającego z harmonogramu ww. projektu spowodowane było przedłużającą się procedurą przygotowania i uzgadniania dokumentacji między Władzą Wdrażającą Program Współpracy Przygranicznej PHARE (jednostką wdrażającą projekt), MGPIPS oraz Przedstawicielstwem KE;
- grupy 2, tj. projektów w pełni gotowych do realizacji od 2004 r. i nie wymagających wsparcia w przygotowaniu dokumentacji wdrożeniowej,
- grupy 3, tj. projektów, których gotowość do wdrożenia może być osiągnięta w dalszej perspektywie.

Do dnia 30 września 2003 r. MGPIPS oceniło 335 z 1.230 kart projektów (27,2%) przekazanych przez urzędy marszałkowskie zarejestrowanych w ISEKP w ramach ZPORR. Spośród ww. 335 kart, Zespół Oceniający zakwalifikował do grupy 1 (projekty wymagające wsparcia technicznego) 55 kart projektów (16,4%), a do grupy 2 (projekty nie wymagające wsparcia technicznego) - 58 kart projektów (17,3%). Pozostałe 222 karty projektów (66,3%) zostały zakwalifikowane do grupy 3 - projekty do realizacji w dalszej perspektywie.

Poza ww. kartami projektów złożonymi w ramach ZPORR, MGPIPS poddało również ocenie 122 karty projektów w ramach SPO - *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*. Powołany w MGPIPS Zespół Roboczy ds. Oceny Projektów dokonał oceny 30 kart (24,6%), z tego do grupy 1 została zaliczona jedna karta, do grupy 2 - siedem kart, a do grupy 3 - pięć kart. Pozostałe 17 kart projektów nie zostały zakwalifikowane do żadnej z grup. Z ogólnej liczby 122 zarejestrowanych potencjalnych wniosków projektowych 52 (43%) wnioski wpłynęły z Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, 26 (21%) z Agencji Rozwoju Przemysłu, 23 (19%) z PARP, 14 (12%) z MGPIPS i 7 (6%) z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Z ustaleń kontroli wynika, że najczęstszymi przyczynami nie zakwalifikowania kart projektów do grupy 1 lub 2 były uchybienia:

<sup>99</sup> PHARE PL 2002/000-580.01.08.

- formalne, związane z trudnościami w zakresie uregulowania stanu własności nieruchomości, brakiem zgodności projektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, odległym terminem realizacji projektu,
- merytoryczne, polegające m.in. na niezgodność projektu z celami w ramach poszczególnych działań, błędnej kwalifikacji projektu do danego priorytetu lub działania określonego w Programie Operacyjnym, błędach w opisie celu lub uzasadnieniu projektu, nieprawidłowym ustaleniu wartości projektów.

Ponadto, do 30 września 2003 r. do MGPIPS wpłynęło 89 ankiet informujących o potencjalnym zainteresowaniu funduszami na sfinansowanie projektów w ramach *SPO – Rozwój Zasobów Ludzkich*, a w ramach *SPO Transport* do MI wpłynęły łącznie 154 karty informacyjne.

W ramach *SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* oraz *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* MRiRW nie zbierało kart informacyjnych ani ankiet dotyczących potencjalnych projektów. W ocenie MRiRW nie było zasadne ogłaszanie wstępnego wyboru wniosków w sytuacji, gdy - ze względu na brak dokumentów programowych - nie były znane zasady i warunki funkcjonowania tych programów.

### 3.2.6. Szkolenia dla beneficjentów końcowych funduszy strukturalnych

Zgodnie z uchwałą KIE z dnia 30 sierpnia 2002 r. MGPIPS zostało zobowiązane do przygotowania w terminie do końca września 2002 r. planów szkoleń potencjalnych beneficjentów pomocy strukturalnej. Kontrola wykazała, że plan ten został opracowany w marcu 2003 r., tj. z ponad 5-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z ww. uchwały KIE. Opóźnienia prac nad planami szkoleń beneficjentów końcowych były spowodowane przedłużającym się procesem opracowywania *Programów Operacyjnych*.

W ww. planie szkoleń MGPIPS ujęło m.in. zorganizowanie szkoleń dla 6 tys. beneficjentów końcowych<sup>100</sup> (w tym ok. 5,5 tys. osób z jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz 320 osób z innych jednostek uprawnionych do składania projektów infrastrukturalnych) dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>101</sup> (EFRR). Z ustaleń kontroli wynika, że MGPIPS (do dnia 15 listopada 2003 r.) nie przeprowadziło ww. szkoleń dla beneficjentów końcowych EFRR. Bezpośrednią przyczyną nie zrealizowania ww. szkoleń było unieważnienie na podstawie art. 27 b ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie szkoleń beneficjentów końcowych EFRR (zarówno w trybie przetargu nieograniczonego, jak i w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji), gdyż cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na finansowanie zamówienia. W budżecie MGPIPS na ww. zamówienia przeznaczono bowiem kwotę 4.668 tys. zł, podczas gdy cena najkorzystniejszej oferty zarówno w przetargu nieograniczonym jak i negocjacjach z zachowaniem konkurencji wyniosła 6.560 tys. zł. Zdaniem NIK, niepowodzenie postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego, spowodowane było przede wszystkim ustaleniem przez MGPIPS zbyt niskiej szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia oraz przyjęciem niewłaściwej koncepcji organizacji jednego zamówienia na przeprowadzenie przez jedną firmę szkoleń dla 6 tys. beneficjentów.

Należy natomiast MGPIPS wywiązywało się z organizowania szkoleń dla beneficjentów końcowych Europejskiego Funduszu Społecznego oraz dla potencjalnych odbiorców ostatecznych tego funduszu. W ramach projektu finansowanego z PHARE pn. „*Krajowy Ośrodek Szkoleniowy Europejskiego Funduszu Społecznego*” w 2002 r. przeszkolono 74 beneficjentów końcowych, a do dnia 30 września 2003 r. dalszych 408 beneficjentów. Izba pozytywnie ocenia zaplanowanie przez MGPIPS na listopad i grudzień 2003 r. przeprowadzenie czterech szkoleń dla przedstawicieli Instytucji Pośredniczących oraz 16 seminariów dla beneficjentów ostatecznych *SPO - Wzrost Konkurencyjności Gospodarki*.

### 3.2.7. Zdolność do współfinansowania ze środków krajowych realizacji funduszy strukturalnych

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w *PWW* na lata 2004-2006 na działania finansowane z funduszy strukturalnych z budżetu WE przewidziano łącznie 8.275,8 mln EURO, z czego w: 2004 r. - 1.933,6 mln EURO (23,4%), 2005 r. - 2.762,7 mln EURO (33,4%) i 2006 r. - 3.579,5 mln EURO (43,2%). W tym okresie udział krajowych środków publicznych we współfinansowaniu realizacji *PWW* wynosić będzie około 3.136,3 mln EURO, z czego środki budżetu państwa mają stanowić 2.016, mln EURO, a środki z budżetów jednostek

<sup>100</sup> Zgodnie z *NPR* na lata 2004-2006 beneficjentami końcowymi są zarówno instytucje wdrażające odpowiedzialne za zlecenie końcowemu odbiorcy realizacji projektu inwestycyjnego lub wykonania usługi, jak i ostateczni odbiorcy usług i inwestycji, do zadań których należy przedkładanie wniosków na realizację projektów. Szczegółowe informacje dotyczące beneficjentów końcowych są zawarte w *Uzupelnieniach Programów*.

<sup>101</sup> Celem EFRR jest wspomaganie rozwoju regionu poprzez finansowanie inwestycji pozwalających utrzymać lub tworzyć stałe miejsca pracy, rozwój infrastruktury (np. budowa dróg, sieci telefonicznych), a także wspieranie lokalnych inicjatyw rozwojowych (np. małych i średnich przedsiębiorstw).

samorządu terytorialnego 872 mln EURO. W ustawie budżetowej na rok 2004 zaplanowano na prefinansowanie zadań realizowanych z funduszy strukturalnych po stronie przychodów budżetu państwa kwotę 412.046 tys. zł, a po stronie rozchodów 2.060.231 tys. zł.

Z ustaleń kontroli, że 8 urzędów marszałkowskich (województwa: świętokrzyskie, opolskie, podkarpackie, mazowieckie, zachodniopomorskie, dolnośląskie, lubelskie i łódzkie), jako problem w przygotowaniu do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych wskazało problemy finansowe związane z zabezpieczeniem przez samorząd terytorialny wkładu własnego realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Samorządy województw wskazały na konieczność wdrożenia systemu udzielania niskooprocentowanych, łatwo dostępnych kredytów inwestycyjnych przeznaczonych na współfinansowanie projektów przez beneficjentów.

W celu pomocy gminom w sfinansowaniu kosztów opracowania projektów realizowanych z funduszy strukturalnych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) został utworzony Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, z którego będą udzielane preferencyjne pożyczki. NIK zwraca uwagę, że zaplanowane na ten rok środki ww. Funduszu w wysokości 15 mln zł, mogą okazać się niewystarczające na pokrycie kredytów dla większości zainteresowanych gmin. Kwota kredytu dla jednego projektu może wynieść maksymalnie 500 tys. zł, co wobec wysokich kosztów opracowania projektów infrastrukturalnych może okazać się kwotą za małą.

W celu ułatwienia jednostkom samorządu terytorialnego możliwości uzyskania kredytów na prefinansowanie inwestycji realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, w Banku Gospodarstwa Krajowego ma zostać utworzony Fundusz Poręczeń Unijnych<sup>102</sup>. Środki tego funduszu będą środkami publicznymi i będą przeznaczone m.in. na wypłaty zrealizowanych przez BGK gwarancji lub poręczeń udzielonych ze środków funduszu na zabezpieczenie spłaty kredytów, wypłaty kwot należnych z tytułu zobowiązań wynikających z obligacji gwarantowanych lub poręczonych przez BGK ze środków funduszu. BGK będzie mógł udzielać gwarancji i poręczeń spłaty kredytu lub wykonania zobowiązań wynikających z obligacji, jeżeli kredyt lub środki z emisji obligacji będą przeznaczone na wkład własny lub nakłady podlegające refinansowaniu ze środków Unii Europejskiej. BGK będzie mógł udzielić poręczenia lub gwarancji, jeżeli kwota jednostkowej gwarancji lub poręczenia nie przekroczy 5 mln EURO. Zdaniem NIK, wprowadzenie takiej formy zabezpieczenia, wpłynie na usprawnienie udzielania przez banki komercyjne kredytów na prefinansowanie inwestycji realizowanych z funduszy strukturalnych. Konieczne jest zatem jak najszybsze uchwalenie ustawy o Funduszu Poręczeń Unijnych.

Z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MGPIPS Pani Krystyny Gurbiel wynika, że jednym z głównych problemów w przygotowaniu administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych jest konieczność wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu finansów publicznych w kierunku „zapewnienia publicznych środków krajowych na współfinansowanie środków UE, stworzenia mechanizmu prefinansowania oraz zapewnienia wieloletności planowania budżetowego”.

### **3.2.8. Działania w zakresie dostosowania regionalnej metodologii statystycznej do standardów europejskich i klasyfikacji NUTS**

Zgodnie z postanowieniami rozdziału 21 *Programu Przygotowań do Członkostwa RP w UE* przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2003 r. na Główny Urząd Statystyczny zostało nałożone zadanie „dostosowania regionalnej metodologii statystycznej do standardów europejskich i klasyfikacji NUTS”<sup>103</sup>. Zadanie to (wynikające z zobowiązań negocjacyjnych podjętych wobec Komisji Europejskiej przez Polskę), zgodnie z *PPC* powinno zostać zrealizowane do końca października 2003 r.

Na mocy Zarządzenia Nr 80 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 września 2003 r. zadanie to zostało powierzone Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Nomenklatury Jednostek Samorządu Terytorialnego do Celów Statystycznych, którego celem będzie m.in. opracowanie projektu klasyfikacji jednostek samorządu terytorialnego do celów NUTS odpowiadającego potrzebom planowania i monitorowania rozwoju regionalnego, absorpcji funduszy strukturalnych, statystyki publicznej, potrzebom lokalnym samorządów oraz społeczności lokalnych. Z informacji uzyskanych przez NIK z Głównego Urzędu Statystycznego w listopadzie 2003 r. wynika, że zadanie to nie zostało zrealizowane do końca października 2003 r., a pierwotnie zakładany termin zakończenia prac ww. Zespołu został przesunięty na 31 stycznia 2004 r. Opóźnienie w zakończeniu prac

<sup>102</sup> Projekt ustawy o Funduszu Poręczeń Unijnych został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 lutego 2004 r.

<sup>103</sup> *Nomenclature des Unités Territoriales pour des besoins Statiques* - Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych.

Zespołu spowodowane było czasochłonnością procesu uzgodnień pomiędzy organami administracji publicznej zaangażowanymi w proces wdrażania funduszy strukturalnych oraz potrzebą zbadania skutków planowanych rozwiązań.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

W ramach analizy przedkontrolnej, Departament Administracji Publicznej (DAP) NIK zwrócił się na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK do MGPIPS oraz do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej o przekazanie dokumentów związanych z przygotowaniem administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych. Dokumenty te posłużyły do przygotowania programu kontroli. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, DAP zwrócił się również w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do Głównego Urzędu Statystycznego o udzielenie pisemnych informacji dotyczących przygotowania statystyki do wymogów związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych oraz do Urzędu Zamówień Publicznych o udzielenie informacji dotyczących przygotowania ustawy - *Prawo zamówień publicznych*.

### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Po zakończeniu kontroli NIK sformułowała 36 wystąpień pokontrolnych. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 55 wniosków, z czego 17 zostało zrealizowanych, 6 było w trakcie realizacji, a 32 wnioski nie zostały zrealizowane.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej o:

- kontynuowanie działań mających na celu zakończenie procesu uzgadniania z KE ostatecznych wersji dokumentów programowych niezbędnych do pozyskiwania i wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych;
- zakończenie prac nad podręcznikami poszczególnych *Programów Operacyjnych* oraz udostępnienie ich potencjalnym beneficjentom końcowym;
- podjęcie dalszych działań mających na celu zakończenie procesu naboru pracowników w departamentach zajmujących się pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków z funduszy strukturalnych oraz objęcie ich szkoleniem;
- zapewnienie odpowiednich środków finansowych na zatrudnienie w MGPIPS planowanej liczby pracowników zajmujących się funduszami strukturalnymi oraz na przeprowadzenie szkoleń dla 6 tysięcy beneficjentów końcowych.

W odpowiedzi z dnia 27 stycznia 2004 r. na wystąpienie pokontrolne Podsekretarz Stanu w MGPIPS Pani Krystyna Gurbiel, z up. Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, poinformowała NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. że:

- MGPIPS oczekuje na formalny list od Komisarza ds. Zatrudnienia i Polityki Społecznej zatwierdzającego ostateczną wersję *SPO Rozwój zasobów ludzkich*. MGPIPS prowadzi również w dalszym ciągu ustalenia z KE w zakresie *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*<sup>104</sup>;
- prace nad *Podręcznikiem Wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* zostały ukończone. Podręcznik zostanie wydany w formie książkowej, w najbliższym możliwym terminie oraz udostępniony na stronie internetowej [www.zporr.gov.pl](http://www.zporr.gov.pl). W styczniu 2004 r. zostaną zakończone prace nad *Wytycznymi dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO Rozwój Zasobów Ludzkich* oraz *Poradnikiem Projektodawcy*;
- wykorzystanie etatów w komórkach zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych w MGPIPS wzrosło z 68% (wg stanu na 30 września 2003 r.) do 83% (wg stanu na 10 stycznia 2004 r.). W Departamencie Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego liczba wakatów zmalała z 20 do 9, w Departamencie Zarządzania Programem Wzrostu Konkurencyjności Gospodarki odpowiednio z 16 do 9, w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej z 15 do 11. Ponadto, po zakończeniu przez NIK kontroli, na mocy decyzji Dyrektora Generalnego MGPIPS powyższe komórki zajmujące się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych otrzymały dodatkowe 14 etatów. Odnosząc się do kwestii obsadzania wyższych stanowisk w ww. komórkach, zakończono I etapy postępowania konkursowego w przypadku 2 stanowisk, rozpoczęto procedury przygotowawcze do ogłoszenia konkursu w przypadku 9 stanowisk (w większości są to czynności związane z opracowywaniem opisów stanowisk);
- do końca grudnia 2003 r. zostało przeszkolonych 944 potencjalnych beneficjentów końcowych *SPO Rozwój zasobów ludzkich*, natomiast w 2004 r. przewiduje się zorganizowanie 25 konferencji dla łącznie 3 tys. osób (przedstawicieli Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej oraz organizacji pozarządowych).<sup>105</sup>

<sup>104</sup> W odpowiedzi nie podano informacji na temat procesu uzgodnień z KE *SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*.

Po zakończeniu kontroli, NIK wniosowała do Ministra Finansów o:

- przyspieszenie prac nad budową systemu SIMIK i wdrożenie go do końca lutego 2004 r., zgodnie z terminem określonym w „Programie przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2003 r.;
- przygotowanie planu szkoleń w zakresie systemu SIMIK (po jego ostatecznej akceptacji), a następnie przeprowadzenie szkoleń;
- dokończenie prac nad „Procedurami kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności” oraz uszczegółowienie wytycznych w zakresie metody doboru próbek zatwierdzonych operacji i sposobu wykonywania przez urzędy kontroli skarbowej sprawdzenia 5% wszystkich kwalifikowanych wydatków;
- dokończenie prac nad „Podręcznikiem audytu Biura do Spraw Certyfikacji i Poświadczeń Środków z Unii Europejskiej”;
- opracowanie szczegółowego zakresu, formy i terminów raportów o nieprawidłowościach przekazywanych przez jednostki zarządzające Programami Operacyjnymi;
- wprowadzenie zmian w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Finansów, regulaminie wewnętrznym Departamentu Obsługi Funduszy Pomocowych (OFP) oraz przygotowanie odpowiednich zmian w zakresach czynności pracowników tego Departamentu w związku z wyznaczeniem Departamentu OFP do pełnienia funkcji Instytucji Płatniczej;
- podjęcie dalszych działań dla osiągnięcia docelowego stanu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych związanych z obsługą funduszy strukturalnych.

W odpowiedzi z dnia 20 stycznia 2004 r. na wystąpienie pokontrolne Podsekretarz Stanu w MF Pan Igor A. Chalupiec, z up. Ministra Finansów, poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. że:

- w sprawie przyspieszenia prac MF nad budową systemu SIMIK i wdrożeniem go do końca lutego 2004 r., Ministerstwo Finansów ma obecnie ograniczone możliwości, ponieważ zależy to od działań wykonawców systemu, trwających negocjacji z KE i uzyskania od ministerstw ostatecznych dokumentów, które zostaną włączone do systemu. W stosunku do stanu stwierdzonego w toku kontroli NIK, obecnie dostarczone zostały serwery bazy danych dla jednostki centralnej SIMIK (w MF), podpisano umowę na dostarczenie dalszych serwerów dla pozostałych terminali. W dniu 12 stycznia 2004 r. rozpoczęto testy ostatniego *modułu* oprogramowania SIMIK. Przeprowadzone testy nie pozwoliły na zaakceptowanie pozostałych *modułów* SIMIK, ze względu na stwierdzone błędy. Poziom istotności tych błędów wymagał dokonania zwrotu oprogramowania do wykonawcy w celu ich usunięcia. Po wprowadzeniu koniecznych poprawek, zostaną przeprowadzone ponowne testy tych *modułów*. Ostateczny termin odbioru oprogramowania jest uzależniony od tempa prac wykonawcy, na które MF ma ograniczony wpływ;
- trwa postępowanie mające na celu udzielenie zamówienia publicznego na budowę II wersji systemu SIMIK. Potrzeba udzielenia wynika ze zmian, jakie zaszły w procesach wdrażania funduszy strukturalnych w wyniku negocjacji z KE oraz prac innych ministerstw;
- postępowanie w sprawie wykonania sieci SIMIK-NET jest na etapie uzgadniania ostatnich postanowień umowy z firmą SOLIDEX S.A. Rokowania z tą firmą przedłużyły się ze względu na stawiane przez nią dodatkowe warunki, które w części były nie do zaakceptowania, ponieważ zmierzały do ograniczenia odpowiedzialności wykonawcy za właściwą realizację przedmiotu umowy;
- obecnie przygotowywane są szkolenia dla osób obsługujących system SIMIK. Szkolenia rozpoczną się w drugiej połowie stycznia 2004 r.;
- w komórce organizacyjnej MF odpowiedzialnej za zapewnienie funkcjonowania systemu SIMIK zatrudniono dodatkowo 1 osobę, a w sprawie przyjęcia do pracy kolejnej trwa postępowanie;
- Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych MF podjęło prace zmierzające do udoskonalenia i wdrożenia podręcznika „*Podręcznika kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*”. Z kolei „*Podręcznik audytu wewnętrznego Biura ds. certyfikacji i Poświadczeń Środków Unii Europejskiej*” został zatwierdzony przez Dyrektora Biura ds. Certyfikacji i Poświadczeń Środków Unii Europejskiej MF w dniu 17 grudnia 2003 r.;
- w Biurze Międzynarodowych Relacji Skarbowych MF trwają prace nad stworzeniem szczegółowego zakresu, formy i terminów raportów o nieprawidłowościach przekazywanych przez jednostki zarządzające Programami Operacyjnymi. Po ich zakończeniu zostaną one przekazane odpowiednim instytucjom;
- propozycje zmiany przepisów Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Finansów, w tym przepisów dotyczących zadań Departamentu OFP i zmiany jego nazwy na Departament Instytucji Płatniczej zostały przekazane Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Finansów w dniu 23 grudnia 2003 r. Zarządzenie Ministra Finansów wprowadzające ww. zmiany przepisów Regulaminu Organizacyjnego MF zostanie

<sup>105</sup> W odpowiedzi nie podano informacji dotyczących przeprowadzenia przez MGPIPS szkoleń dla 6 tys. beneficjentów końcowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (przede wszystkich beneficjentów końcowych ZPORR).

wydane nie wcześniej niż zarządzenie Prezesa Rady Ministrów zmieniające Zarządzenie Nr 22 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2002 r. (M.P. Nr 8, poz. 150) zawierające zmianę nazwy Departamentu OFP na Departament Instytucji Płatniczej. Jednocześnie w Departamencie OFP trwają prace związane ze zmianą Regulaminu Organizacyjnego Departamentu oraz zakresów obowiązków poszczególnych pracowników;

- w ramach ustalonego w 2003 r. limitu etatów dla Departamentu OFP na 64,5 etatu, skierowane zostały ogłoszenia do Biuletynu Służby Cywilnej o wolnych miejscach pracy. W wyniku tych działań pełna obsada etatowa Departamentu OFP powinna nastąpić do końca stycznia 2004 r. Jednocześnie na dzień 1 listopada 2003 r. stan zatrudnienia w Biurze Certyfikacji i Poświadczeń Majątkowych Środków z UE wynosił 16 osób. Obecnie zatrudnionych jest 19 osób, w tym jedna na ½ etatu, co stanowi 90,2% limitu etatów na 2003 r. (20,5). Proces rekrutacji będzie kontynuowany, a osiągnięcie docelowego stanu zatrudnienia 27-30 etatów planowane jest do końca 2004 r.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Infrastruktury m.in. o:

- zintensyfikowanie prac związanych z oceną i kwalifikacją kart informacyjnych potencjalnych projektów;
- dotrzymanie terminów realizacji zadań określonych w *Programach Przygotowania RP do członkostwa w Unii Europejskiej* jak i dokumentach opracowanych przez Ministerstwo Infrastruktury.

W odpowiedzi z dnia 4 lutego 2004 r. na wystąpienie pokontrolne Minister Infrastruktury Pan Marek Pol poinformował NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. że:

- nastąpiła intensyfikacja prac nad oceną i klasyfikacją kart informacyjnych potencjalnych projektów zgłoszonych do *SPO Transport*. Oceniono i sklasyfikowano większość kart, nadając im stosowny ranking i zalecając projektodawcom wniesienie poprawek. Sporządzona ocena i zastosowany ranking jest przez MGPIPS traktowany jako wstępne informacje, wskazujące na zakres przygotowania niezbędnej dokumentacji;
- w dniu 15 stycznia 2004 r. MI otrzymało od Przewodniczącego Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Regionalnego KE list informujący o przyjęciu *SPO Transport* przez KE. W MI trwają prace nad *Uzupełnieniem SPO Transport*, którego termin złożenia do MGPIPS upływa z dniem 6 lutego 2003 r. Termin ten zostanie dotrzymany. W MI został powołany w grudniu 2003 r. Komitet Sterujący dla ww. *SPO*;
- zgodnie z przepisami obowiązującego w MI regulaminu pracy zostały opracowane, uzupełnione i zaktualizowane wszystkie karty stanowisk pracy pracowników Departamentu Programowania i Strategii. Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o:
- przyspieszenie realizacji zadań dotyczących strukturalnych programów operacyjnych, wynikających z ustaleń przyjętych w uchwałach Rady Ministrów, Komitetu Integracji Europejskiej oraz dokumentach opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej;
- uzupełnienie regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu i Finansów MRiRW o zadania w zakresie finansowania i współfinansowania Sektorowych Programów Operacyjnych.

W odpowiedzi z dnia 31 grudnia 2003 r. Podsekretarz Stanu w MRiRW Pani Zofia Krzyżanowska, z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, poinformowała NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. że:

- w ostatnim kwartale 2003 r. nastąpiło znaczące przyspieszenie prac związanych z programowaniem pomocy strukturalnej w ramach *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*. Dokumenty programujące (*SPO* i *Uzupełnienia SPO*) oraz inne niezbędne materiały (np. podręczniki dla przyszłych beneficjentów *SPO*, regulaminy komitetów sterujących) były przekazywane odpowiednio KE i MGPIPS. Kolejne wersje *SPO*, uwzględniające uwagi KE, zostały przekazywane do KE i MGPIPS w listopadzie i grudniu 2003 r. Drugi projekt *Uzupełnienia SPO* zostanie przekazany KE do dnia 8 stycznia 2004 r.;
- w dniu 30 grudnia 2003 r. został zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego MRiRW regulamin organizacyjny Departamentu Finansów, w którym uwzględniono zadania w zakresie obsługi finansowej *SPO*;
- opóźnienia w przekazaniu schematów organizacyjnych komórek odpowiedzialnych za wdrażanie *Programów Operacyjnych* wynikało z dostosowania ich zakresu działań do zadań wskazanych przez KE. Zadania Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który prowadzi sprawy *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* obejmuje kwestie związane nie tylko z przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych, ale również instrumentów towarzyszących Wspólnej Polityce Rolnej oraz zadania związane z wdrażaniem pomocy przedakcesyjnej w ramach programu SAPARD. Z tego też względu struktura organizacyjna tego, Departamentu nie może być ściśle podporządkowana ogólnemu schematowi przewidzianemu w *Planie działań*. Schemat organizacyjny

komórek wdrażających *SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb* został zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego MRiRW w dniu 18 listopada 2003 r.;

- Krajowy Komitet Sterujący dla *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* został utworzony na podstawie zarządzenia Nr 31 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie powołania Zespołu – Komitetu Sterującego *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*. Ze względu na fakt, iż delegacje do powołania Komitetu zawiera art. 21 projektu ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju*, który wejdzie w życie w 2004 r., procedurę powoływania Komitetów Sterujących trzeba będzie powtórzyć;
- w dniu 28 października 2003 r. przeprowadzono restrukturyzację Departamentu Rybołówstwa dostosowując go do realizacji wszystkich działań wynikających z Wspólnej Polityki Rybackiej. Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskuje do marszałków województw i wojewodów m.in. o:
  - intensyfikację działań przygotowujących jednostkę do obsługi funduszy strukturalnych;
  - wzmocnienie kadrowe komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z zarządzaniem, kontrolą i certyfikacją funduszy strukturalnych;
  - kontynuowanie szkoleń pracowników zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych;
  - podjęcie działań mających na celu powołanie przez Zarządy Województw Regionalnych Komitetów Sterujących w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Wojewoda Mazowiecki oraz Marszałek Województwa Mazowieckiego zgłosili zastrzeżenia do ocen zawartych w skierowanych do nich wystąpieniach. Kolegium NIK uchwałą z dnia 24 marca 2004 r. uznało za zasadne zastrzeżenia dotyczące ogólnej negatywnej oceny stanu przygotowania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Urzędu Marszałkowskiego do wdrażania funduszy strukturalnych, gdyż niezadowalający stan zaawansowania przygotowań w tych urzędach wynikał w znacznej mierze z przyczyn od nich niezależnych, m.in. z opóźnień w przygotowaniu ostatecznych wersji dokumentów programowych przez MGPIPS.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne marszałkowie województw oraz wojewodowie poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych.



## **Załącznik nr 1 - Ogólne zasady dotyczące funduszy strukturalnych**

Funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej są: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR<sup>106</sup>), Europejski Fundusz Społeczny (EFS<sup>107</sup>), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR<sup>108</sup>) - Sekcja Orientacji, Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR<sup>109</sup>).

Fundusze strukturalne działają według wspólnych ogólnych zasad określonych przede wszystkim w rozporządzeniu Rady WE Nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, a także na podstawie przepisów szczególnych dotyczących odrębnie każdego z funduszy.

Podstawowym zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji oraz modernizacji regionów i sektorów gospodarki krajów członkowskich Wspólnot Europejskich (WE), które bez pomocy finansowej mogą mieć problemy z dorównaniem do średniego poziomu ekonomicznego w Unii Europejskich (UE).

Fundusze strukturalne mają przyczynić się do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej WE poprzez osiągnięcie trzech celów:

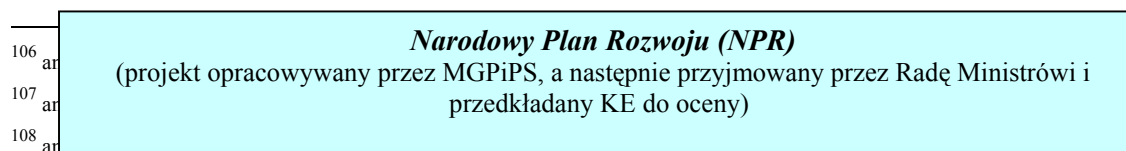
- celu 1: wspieranie rozwoju i przystosowania regionów słabo rozwiniętych;
- celu 2: wspieranie przekształceń społeczno-gospodarczych obszarów napotykaających trudności strukturalne tzn. obszarów przechodzących zmiany społeczno-gospodarcze w sektorze przemysłowym i usługowym, obszarów wiejskich i miejskich znajdujących się w trudniej sytuacji ekonomicznej a także objętych kryzysem regionów uzależnionych od sektora rybołówstwa i przetwórstwa rybnego;
- celu 3: dostosowanie i modernizacja systemów edukacji, szkolenia i zatrudnienia.

Objęcie regionu lub obszaru pomocą w ramach danego celu i w konsekwencji uzyskanie środków finansowych z funduszy strukturalnych wymaga spełnienia określonych kryteriów kwalifikacyjnych, które w przypadku Celu 1 obejmują m.in. regiony o PKB na mieszkańca niższym niż 75% średniej dla UE. Wszystkie regiony Polski będą uzyskiwały pomoc z funduszy strukturalnych w ramach Celu 1.

### System programowania funduszy strukturalnych w Polsce

Pierwszym etapem przygotowania do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych jest opracowanie a następnie uzgodnienie z KE dokumentów programowych niezbędnych do rozpoczęcia realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. Od tempa opracowania przez państwo członkowskie oraz sprawności procesu negocjacji z KE dokumentów programowych uzależnione jest rozpoczęcie kolejnych etapów wdrażania funduszy strukturalnych.

### **Schemat nr 1 - System programowania funduszy strukturalnych (schemat uproszczony)**



<sup>109</sup> ang. Financial Instrument for Fisheries Guidance.



Podstawowym warunkiem ubiegania się o wsparcie z funduszy strukturalnych jest przygotowanie planu rozwoju, który w przypadku Polski przyjął formę *Narodowego Planu Rozwoju (NPR)*<sup>110</sup>. *NPR* jest podstawą do negocjacji z KE *Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW)*<sup>111</sup>. Wdrożeniu *PWW* służą *Programy Operacyjne (PO)*. *PO* to dokumenty opracowane przez instytucje krajowe opisujące działania wieloletnie, które mogą być realizowane poprzez jeden lub kilka funduszy strukturalnych. *PO* są uzgadniane i następnie przyjmowane przez KE. *Zintegrowany Program Operacyjny* oznacza *PO* finansowany z więcej niż jednego funduszu strukturalnego (w przypadku Polski jest to *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego - ZPORR*). Po zatwierdzeniu przez KE *PWW* i *PO* kolejnym etapem programowania funduszy strukturalnych jest przygotowanie *Uzupełnień Programów Operacyjnych*<sup>112</sup> (*Uzupełnienia PO*). Jest to dokument (opracowywany przez instytucje krajowe odpowiedzialne za zarządzanie poszczególnymi *PO*) przedstawiający m.in. działania, które mają służyć wdrożeniu poszczególnych priorytetów *PO* a także zawierający opis beneficjentów końcowych działań realizowanych w ramach *PO*. *Uzupełnienia PO* zawierają także plan finansowy działań dla każdego z realizowanych priorytetów. Ze względu na krótki okres programowania przygotowywanie *Uzupełnienia PO* odbywać się powinno równolegle z pracami nad *PO*. Po zatwierdzeniu przez KE *PO* oraz po przedłożeniu KE *Uzupełnień PO* właściwe instytucje krajowe mogą rozpocząć wybór projektów zgłaszanych przez potencjalnych beneficjentów końcowych do współfinansowania z funduszy strukturalnych. Następnie - zgodnie z procedurami wyboru ustalonymi dla poszczególnych *PO* - rozpoczyna się proces oceny projektów. Po dokonaniu wyboru projektów spełniających kryteria prawa unijnego oraz krajowego dotyczącego wdrażania funduszy strukturalnych oraz zgodnych z wymaganiami określonymi w *Programach Operacyjnych* i ich

<sup>110</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Wspólnot Europejskich Nr 1260/1999 wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych plan rozwoju oznacza przygotowaną przez państwo członkowskie analizę sytuacji w świetle celów polityki strukturalnej UE, jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu tych celów, wraz ze strategią, planowanymi działaniami priorytetowymi, ich szczegółowymi celami i odpowiadającymi im indykatywnymi (tzn. planowanymi) środkami finansowymi.

<sup>111</sup> ang. Community Support Framework. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady WE Nr 1260/1999 Podstawy Wsparcia Wspólnoty to dokument przyjęty przez Komisję Europejską w uzgodnieniu z państwem członkowskim, zawierający strategię i priorytety działań funduszy strukturalnych i państwa członkowskiego, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych. Podzielony jest na priorytety i wdrażany za pomocą jednego lub kilku programów operacyjnych.

<sup>112</sup> ang. Programme Complement.

*Uzupełnieniach* następuje etap podpisywania z beneficjentami końcowymi umów w sprawie finansowania i zasad realizacji projektu.

#### Finansowanie Podstaw Wsparcia Wspólnoty w latach 2004-2006

Zgodnie z obowiązującymi w Unii Europejskiej zasadami polityki strukturalnej fundusze strukturalne nie mogą zastępować środków publicznych lub innych środków krajowych na realizację działań mających na celu rozwój społeczno-gospodarczy kraju członkowskiego. Pomoc WE – zgodnie z zasadą komplementarności – powinna stanowić uzupełnienie działań krajowych a w związku z tym KE oraz państwo członkowskie określają poziom krajowych wydatków na działania strukturalne w odniesieniu do środków z budżetu WE. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady WE Nr 1260, wielkość wkładu finansowego z funduszy strukturalnych może wynosić maksymalnie 75% całkowitego kwalifikującego się do refundacji kosztu projektu<sup>113</sup>.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w *PWW* na lata 2004-2006, dla Polski na działania finansowane z funduszy strukturalnych z budżetu WE przewidziano łącznie 8.275,8 mln EURO, z czego w: 2004 r. - 1.933,6 mln EURO (23,4%), 2005 r. - 2.762,7 mln EURO (33,4%) i 2006 r. - 3.579,5 mln EURO (43,2%). W tym okresie udział krajowych środków publicznych we współfinansowaniu realizacji *PO* wynosić będzie około 3.136,3 mln EURO, z czego środki budżetu państwa stanowiąc będą 2.016, mln EURO, a środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego 872 mln EURO.

*Podstawy Wsparcia Wspólnoty* będą realizowane w ramach siedmiu *Programów Operacyjnych*: *SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, *SPO Rozwój zasobów ludzkich*, *SPO Transport*, *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*, *SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb*, *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego* oraz *PO Pomoc techniczna*.

#### **Zestawienie planowanych wydatków środków publicznych (wspólnotowych i krajowych) w ramach *Programów Operacyjnych* na lata 2004-2006**

Lp.	Nazwa <i>Programu Operacyjnego</i>	Wkład wspólnotowy w mln EURO (nazwa funduszu)	Krajowy wkład publiczny w mln EURO			Ogółem w mln EURO
			Budżet państwa	Budżety jednostek samorządu terytorialnego	Inne publiczne środki krajowe	
1.	<i>SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw</i>	1.251,1 (EFRR)	388,5	21,1	51,8	1.712,5
2.	<i>SPO Rozwój</i>	1.470	289	5,6	195,5	1.960,1

<sup>113</sup> Jeżeli państwo członkowskie (tak jak Polska) jest objęte działaniem Funduszu Spójności (tzn. że produkt narodowy brutto na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% przeciętnej w państwach UE) wkład z funduszy strukturalnych może wzronąć maksymalnie do 80% całkowitych, kwalifikowanych kosztów projektu.

	<i>zasobów ludzkich</i>	(EFS)				
3.	<i>SPO Transport</i>	1.163,4 (EFRR)	334,7	53,5	0	1.551,6
4.	<i>SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich</i>	1.192,7 (EFOiGR)	569	22,5	0	1.784,2
5.	<i>SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb</i>	201,8 (FIFG)	80,1	0	0	281,9
6.	<i>Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego</i>	2.968,5 (2.530 z EFRR 438,5 z EFS)	346,1	769,3	0	4.083,9
7.	<i>PO Pomoc techniczna</i>	28,3 (EFRR)	9,4	0	0	37,7
Ogółem		8.275,8	2.016,8	872	247,3	11.411,9
Udział środków w%		72%	18%	8%	2%	100%

Poza środkami publicznymi, poszczególne *PO* będą również realizowane z udziałem krajowych środków prywatnych i pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Wielkość wydatków z krajowych środków prywatnych oraz pożyczek z EBI ma charakter szacunkowy. Dlatego też, w tabelach finansowych zawartych w *PWW*, wydatki z tych źródeł nie zostały wliczone jako współfinansowanie programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

Zgodnie z szacunkami zawartymi w *PWW*:

- prywatne środki krajowe zaangażowane w realizację *PO* mają wynieść 2.361,2 mln EURO<sup>114</sup>, co będzie stanowić 28,5 % środków z funduszy strukturalnych dla Polski na lata 2004-2006 oraz 75,3% publicznych środków krajowych przeznaczonych na współfinansowanie *PWW*;
- pożyczki z EBI na współfinansowanie realizacji *PO* mają wynieść 1.200 mln EURO, co będzie stanowić 38,3% krajowych środków publicznych w ramach *PWW*.

Środki z dwóch ww. źródeł wyniosą w latach 2004-2006 łącznie ok. 3561,2 mln EURO.

#### System zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce

Za wykonanie zobowiązań zawartych w *PWW* jak i prawidłowość wdrażania poszczególnych *PO* ogólną odpowiedzialność ponosi Rada Ministrów. Dla prawidłowego wykorzystania funduszy strukturalnych konieczne jest utworzenie systemu zarządzania funduszami strukturalnymi, którego ogólne ramy zostały określone w rozporządzeniu Rady WE Nr 1260.

W Polsce w zarządzaniu funduszami strukturalnymi uczestniczyć będą:

**A. Instytucja Zarządzająca *PWW*** (MGPiPS), do zadań której należy m.in.:

- koordynacja wdrażania *PWW*,
- koordynacja prac nad przygotowaniem i dostosowaniem *Uzupełnień Programów Operacyjnych*,

<sup>114</sup> Zgodnie z tabelami zawartymi w *PWW*.

- monitorowanie - we współpracy z Instytucją Płatniczą (w MF) – przepływu środków niezbędnych do wdrożenia programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych,

Ponadto Instytucja Zarządzająca *PWW* podejmuje decyzje w sprawie zmian i przesunięć środków pomiędzy priorytetami w obrębie poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w ramach *PWW*. Decyzje te są uzgadniane z Komisją Europejską.

**B.** Za zarządzanie *Programami Operacyjnymi* odpowiadają **Instytucje Zarządzające** oraz **Instytucje Pośredniczące** w zarządzaniu *PO* następujące jednostki:

#### Wykaz Instytucji Zarządzających i Pośredniczących w zarządzaniu *PO*

Nazwa <i>Programu Operacyjnego</i>	Instytucja Zarządzająca	Instytucja Pośrednicząca w zarządzaniu
<i>Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (WKP)</i>	MGPiPS	Ministerstwo Nauki i Informatyzacji Ministerstwo Środowiska
<i>Rozwój Zasobów Ludzkich (RZL)</i>	MGPiPS	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, MGPiPS
<i>Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)</i>	MGPiPS we współpracy z 16 urzędami marszałkowskimi pełniącymi funkcję Instytucji uczestniczących we wdrażaniu komponentu regionalnego <i>ZPORR</i>	Urzędy Wojewódzkie
<i>Rybolówstwo i Przetwórstwo Ryb (RiPR)</i>	MRiRW	-
<i>Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (RMSZROW)</i>	MRiRW	-
<i>Transport</i>	MI	-
<i>Pomoc Techniczna (PT)</i>	MGPiPS	-

Do zadań Instytucji Zarządzających *PO* należy m.in:

- przygotowanie *Uzupełnienia Programu Operacyjnego* i przesłanie go do KE
- zapewnienie efektywności i poprawności zarządzania i wdrażania *PO*<sup>115</sup>,
- zapewnienie, że wszystkie instytucje zaangażowane w zarządzanie poszczególnych *PO*, posiadają odpowiednie zaplecze techniczne i zdolność administracyjną tak, aby w pełni wykonywać nałożone na nie zobowiązania,
- dostarczanie Instytucji Płatniczej (w MF) wniosków o płatność zgodnie z wszelkimi wytycznymi wydanymi przez tą instytucję,
- wdrożenie zgodnych z regulacjami prawa wspólnotowego systemów zarządzania i kontroli.

W przypadku niektórych *PO*, Instytucja Zarządzająca może delegować część zadań w zakresie zarządzania poszczególnymi priorytetami i działaniami do Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu *PO*, przy czym pełną odpowiedzialność za prawidłowość i efektywność zarządzania i wdrażania *PO* ponosi nadal Instytucja Zarządzająca.

**C.** Funkcję **Instytucji Płatniczej** dla wszystkich funduszy strukturalnych pełni Ministerstwo Finansów. Do zadań Instytucji Płatniczej należy m.in.:

- obsługa rachunków, na których gromadzone są środki Funduszy Strukturalnych,
- certyfikowanie wobec KE, że deklaracje wydatków są przygotowane na podstawie wiarygodnych i weryfikowalnych dokumentów,
- nadzór nad sprawnością działania bazy danych monitoringu

<sup>115</sup> Zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 34 Rozporządzenia Rady WE Nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r.

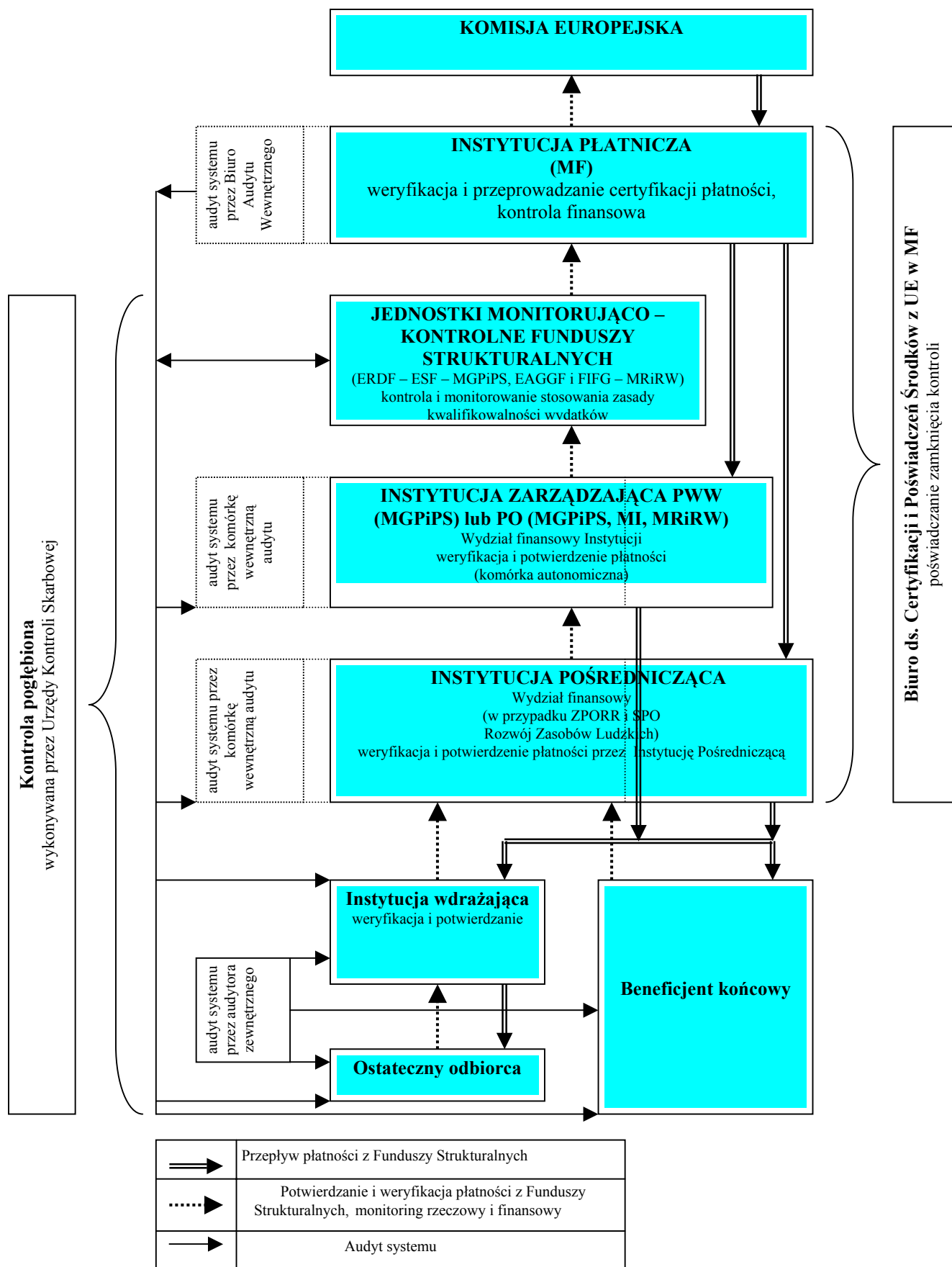
- przygotowywanie i przesyłanie do KE wniosków o płatności w celu refundacji poniesionych wydatków.

**D. Beneficjenci końcowi** to instytucje oraz firmy publiczne i prywatne odpowiedzialne za monitorowanie pomocy przekazywanej ostatecznym odbiorcom pomocy, dokonywanie i weryfikację płatności oraz certyfikowanie ich wobec Instytucji Zarządzających. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady WE Nr 1260 beneficjentami końcowymi mogą być instytucje wdrażające. Instytucje wdrażające są odpowiedzialne za zlecenie (w drodze przetargu lub konkursu) realizacji projektu inwestycyjnego lub wykonania usługi lub też bezpośrednio za udzielanie odbiorcom ostatecznym pomocy przez daną instytucję.

**E. Odbiorcy ostateczni** - podmioty (instytucje prywatne, osoby prywatne) będące ostatecznymi odbiorcami usług lub inwestycji realizowanych w ramach projektu.

Przykładowo przy projekcie polegającym na przeprowadzeniu szkoleń zawodowych dla bezrobotnych w ramach *SPO Rozwój zasobów ludzkich* beneficjentem końcowym (odpowiedzialnych za zlecenie realizacji działań) mogą być wojewódzkie urzędy pracy, podczas gdy odbiorcami ostatecznymi będą osoby bezrobotne biorące udział w tych szkoleniach.

## Schemat nr 2 - Zarządzania finansowego i kontroli funduszy strukturalnych w Polsce



**Załącznik nr 2 - Słownik terminologiczny**

<b>Termin (skrót) (termin angielskojęzyczny)</b>	<b>Objaśnienie</b>
Audyt Audit	Ogół działań, poprzez które uzyskuje się niezależną ocenę funkcjonowania instytucji, legalności, gospodarności, celowości, rzetelności; audyt jest zazwyczaj wykonywany przez odrębną komórkę, podporządkowaną bezpośrednio kierownikowi instytucji lub przez firmę zewnętrzną.
Beneficjent końcowy Final beneficiary	Instytucje oraz firmy publiczne i prywatne odpowiedzialne za zlecenie operacji. W przypadku programów pomocy (stosownie do art. 87 Traktatu i w przypadku pomocy przyznanej przez instytucje wyznaczone przez państwa członkowskie) beneficjentami końcowymi są instytucje, które przyznają pomoc. Występują dwa rodzaje beneficjentów końcowych: instytucje wdrażające i ostateczni odbiorcy pomocy.
Cele polityki strukturalnej UE EU structural policy objectives	Cele służące osiągnięciu spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej. Liczba i definicja celów polityki strukturalnej ulegają zmianom w kolejnych okresach budżetowych. Celem Wspólnoty na lata 2000-2006 powinien być wzrost spójności społeczno-gospodarczej w odniesieniu do obecnej sytuacji. Główny cel Wspólnoty realizowany będzie przez trzy cele priorytetowe. Celem 1 jest promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju. Celem 2 jest wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych. Celem 3 jest wspieranie adaptacji i modernizacji polityki i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.
Certyfikacja wydatków Certification of expenditure	Czynność dokonywana w ramach kontroli finansowej przez instytucję płatniczą w stosunku do operacji finansowych poczynionych przez instytucję zarządzającą i instytucje pośredniczące w zarządzaniu. Ma na celu potwierdzenie, czy wydatki na rzecz beneficjentów były ograniczone do okresu dopuszczalności kosztów, realizowane były zgodnie z obowiązującymi procedurami i czy dotyczyły uzgodnionych działań.
Dokumenty programowe (operacyjne) Programming (operational) documents	Dokumenty w postaci programów lub planów rozwoju, opracowywane dla potrzeb wydatkowania środków wstępnie przyznanych (alokowanych) danemu obszarowi lub sektorowi przez Komisję Europejską w ramach funduszy strukturalnych. Określają m.in. cele i główne kierunki wydatkowania środków na podstawie analizy aktualnej sytuacji i trendów rozwojowych danego obszaru lub sektora, kryteria i sposoby realizacji konkretnych projektów, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie określonych zadań oraz szacowaną wielkość i rozbić środków z uwzględnieniem współfinansowania ze wszystkich osiągalnych źródeł budżetowych. Do dokumentów takich zaliczamy: Narodowy Plan Rozwoju, Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Programy Operacyjne.
Działanie Measure	Grupa projektów realizujących ten sam cel. Działanie stanowi etap pośredni między priorytetem a projektem.
Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) European Investment Bank (EIB)	Bank powołany na mocy Traktatu Rzymskiego mający służyć finansowaniu rozwoju gospodarczego Wspólnoty. Podstawowym zadaniem EBI jest udzielanie pożyczek i gwarancji kredytów, przyznawanych przez inne banki, które następnie są wykorzystywane we wszystkich sektorach gospodarczych (przede wszystkim w telekomunikacji, transporcie, przemyśle, energetyce oraz ochronie środowiska).
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) European Agriculture Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)	Jeden z funduszy strukturalnych zajmujący się transformacją struktury rolnictwa oraz rozwojem obszarów wiejskich. EFOiGR realizuje m.in. następujące zadania: wzmocnienie i reorganizację struktur rolnictwa i leśnictwa, promocja pozarolniczej działalności gospodarczej w obszarach wiejskich, pomoc w podniesieniu poziomu życia rolników.
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) European Regional Development Fund (ERDF)	Jeden z funduszy strukturalnych, którego zadaniem jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów należących do Unii. EFRR współfinansuje realizację Celów 1 i 2 Polityki Strukturalnej UE. W szczególności udziela wsparcia inwestycjom produkcyjnym, rozwojowi infrastruktury, lokalnym inicjatywom rozwojowym oraz małym i średnim przedsiębiorstwom.
Europejski Fundusz Społeczny (EFS) European Social Fund (ESF)	Jeden z funduszy strukturalnych, który współfinansuje realizację Celu 3 na całym obszarze Unii Europejskiej, wspiera również Cele 1 i 2. Ze środków funduszu finansowane są głównie szkolenia zawodowe i rozwój zatrudnienia.
Finansowy wkład Wspólnot Europejskich Community financial contribution	Wielkość środków zaplanowana przez Komisję Europejską w ramach pomocy finansowej, stanowiąca określoną proporcję całości kwalifikujących się kosztów programu (lub projektu).
Fundusze Strukturalne Structural Funds	Środki finansowe z budżetu UE umożliwiające pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarki krajów członkowskich drogą interwencji w kluczowych sektorach i regionach. Na fundusze strukturalne składają się: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR).
Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR) Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)	Fundusz strukturalny, w ramach którego finansowane są przedsięwzięcia związane z sektorem rybołówstwa, takich jak: odnowa floty oraz modernizacja jednostek połowowych, promowanie wspólnych przedsiębiorstw połowowych, ochrona zasobów rybnych na wodach przybrzeżnych, wyposażenie portów rybackich, przetwórstwo i marketing produktów rybołówstwa i kultur wodnych, znajdowanie i promowanie nowych rynków zbytu, czasowe zawieszenie działalności i inne rekompensaty finansowe.
Instytucja Płatnicza Paying authority	Instytucja lub organ krajowy, regionalny lub lokalny, wyznaczony przez państwo członkowskie w celu przygotowania i przedkładania wniosków o płatności oraz otrzymywania płatności z KE. W Polsce Instytucją Płatniczą będzie Ministerstwo Finansów.
Instytucja Pośrednicząca w zarządzaniu PO Intermediate body	Instytucja publiczna lub prywatna, podlegające władzom właściwym ds. zarządzania lub płatności, na którą Instytucja Zarządzająca PO deleguje część uprawnień.
Instytucja wdrażająca Implementing institution	Instytucja publiczna lub prywatna odpowiedzialna za zlecenie końcowemu odbiorcy (w drodze przetargu lub konkursu) realizacji projektu inwestycyjnego lub wykonania usługi.
Instytucja Zarządzająca Managing authority	Instytucja, organ publiczny lub prywatny, wyznaczony przez państwo członkowskie na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, lub też państwo członkowskie, odpowiedzialna za sterowanie i nadzorowanie procesu realizacji określonego dokumentu, np. PWW (MGPIPS), PO (MGPIPS, MI, MRIRW).
Komitet Monitorujący Monitoring Committee	Podmiot powoływany wspólnie przez KE oraz kraj beneficjenta dla celów oceny i nadzorowania danego programu. Jego zadaniem jest wypracowanie kryteriów i sposobu oceny programu, częstotliwości i zakresu analiz cząstkowych i końcowych programu.
Komitet Sterujący wyborem projektów	Podmiot powoływany przez instytucję zarządzającą w celu opiniowania i konsultowania wybór projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych.



## Załączniki

Steering Committee	
Kontrola finansowa Financial control	Mechanizmy i środki zapewniające prawidłowe funkcjonowanie procesu gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi.
Koszty kwalifikowalne Eligible costs	Koszty, których poniesienie jest merytorycznie uzasadnione. Koszty, które spełniają kryteria wyznaczone przez Instytucję Zarządzającą.
Kryteria wyboru projektów Project selection criteria	Określony zestaw wymogów formalnych i merytorycznych, zawartych w Uzupelnieniu PO, które muszą spełnić projekty, aby uzyskać dofinansowanie ze środków pomocowych. W przypadku funduszy strukturalnych kryteria wyboru projektów formułowane są przez instytucję zarządzającą, a następnie aprobowane przez Komitet Monitorujący.
Kwalifikowalność kosztów Eligibility (of cost)	Spełnienie przez koszty działań lub operacji określonych warunków, do których należą: zgodność z wymogami danego funduszu, z którego miałyby pochodzić pomoc; spójność planowanych działań lub operacji z zatwierdzonym Programem Operacyjnym.
Kwalifikowalność wydatków Eligibility (of expenditure)	Spełnienie przez wydatki poniesione w ramach PO lub projektu określonych warunków co do ich współfinansowania z funduszy pomocowych.
Monitorowanie Monitoring	Proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych dotyczących wdrażania projektów, którego celem jest zapewnienie zgodności realizacji projektów i programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami realizacji.
Narodowy Plan Rozwoju (NPR) National Development Plan (NDP)	Dokument programowy stanowiący podstawę planowania poszczególnych dziedzin interwencji strukturalnych, jak i zintegrowanych wieloletnich programów operacyjnych o charakterze horyzontalnym i regionalnym. Zawiera propozycje celów, działań oraz wielkości interwencji funduszy strukturalnych ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy krajem akcesyjnym a UE. Na podstawie tego dokumentu kraj akcesyjny prowadzi uzgodnienia z KE w zakresie PWW.
Ostateczny beneficjent Ultimate beneficiary	Osoba, instytucja lub środowisko (grupa społeczna) bezpośrednio korzystająca z wdrażanej pomocy.
Panel ekspertów Expert panel	Ciało instytucjonalne złożone z niezależnych ekspertów specjalizujących się w dziedzinie będącej przedmiotem ewaluacji, którzy w oparciu o przedłożone dokumenty i dane oceniają efekty programu lub projektu.
Platność Payment	Określona wielkość środków w ramach pomocy finansowej, wypłacana przez Komisję Europejską do Instytucji Platniczej na podstawie wniosku o płatność.
Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) Community Support Framework (CSF)	Dokument przyjęty przez KE, w uzgodnieniu z danym państwem członkowskim, po dokonaniu oceny przedłożonego planu rozwoju przez państwo członkowskie i zawierający strategię i priorytety działań funduszy strukturalnych i państwa członkowskiego, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych. Dokument ten winien być podzielony na priorytety i wdrażany za pomocą jednego lub kilku programów operacyjnych.
Poświadczenie zamknięcia (zakończenia) pomocy Declaration at winding-up of the assistance	Dokument sporządzany przez niezależną jednostkę w ramach Instytucji Zarządzającej zawierający podsumowanie wniosków pokontrolnych z poprzednich lat, jak również ocenę rzetelności wniosku o końcową płatność oraz legalności i prawidłowości transakcji dokonanych w okresie objętym pomocą.
Program Operacyjny (PO) Operational programme	Dokument przyjęty przez KE, służący wdrażaniu PWW i składający się ze spójnego zestawienia priorytetów, zawierającego działania wieloletnie, które mogą być wdrażane przez jeden lub kilka funduszy, jeden lub kilka innych dostępnych instrumentów finansowych oraz EIB.
Program Przygotowań do Członkostwa w UE (PPC) National Programme for the Adoption of the Acquis (NPAA)	Aktualizowany co roku (począwszy od 1998) program Rady Ministrów, zawierający szczegółowy opis zadań niezbędnych do wykonania w celu wypełnienia wymogów członkostwa. Zawiera katalog tzw. priorytetów (konkretnych działań i zadań), wskazuje na instytucje odpowiedzialne za ich realizację, rozkład czasu realizacji, koszty przedsięwzięć oraz źródła ich finansowania (wewnętrzne i zewnętrzne).
Programowanie Programming	Proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania, prowadzony w kilku etapach w celu wdrażania, na bazie wieloletniej współpracy, wspólnych działań Wspólnoty i państw członkowskich dla osiągnięcia określonych celów znajdujący wyraz w przygotowaniu dokumentów programowych.
Projekt (zadanie) Project (task)	Najmniejsza dająca się wydzielić jednostka stanowiąca przedmiot pomocy.
Refundacja wydatków Reimbursement of expenditure	Zrekompensowanie przez Komisję Europejską wydatków realizowanych w ramach pomocy – po ich poświadczeniu przez instytucję płatniczą. Refundacja wydatków dokonywana jest w postaci płatności okresowych.
Region Region	Podporządkowana bezpośrednio szczeblowi centralnemu jednostka terytorialna, posiadająca reprezentację polityczną. W Polsce obecnie rolę regionów pełnią województwa.
Rozwój regionalny Regional Development	Wzrost potencjału gospodarczego regionów oraz trwałą poprawę ich konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców, co przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.
Sektorowe Programy Operacyjne (SPO) Sectoral operational programmes	Programy Operacyjne przygotowywane i zarządzane przez właściwe resorty centralne, realizujące zadania horyzontalne w odniesieniu do całych sektorów ekonomiczno-społecznych.
Uzupełnienie Programu Operacyjnego (Uzupełnienie PO) Programme complement	Dokument wdrażający strategię i priorytety pomocy, zawierający także szczegółowe elementy na poziomie działania przygotowany przez państwo członkowskie lub instytucję zarządzającą, i w razie potrzeby korygowany. W dokumencie tym przedstawione zostaną szczegółowe kryteria wyboru projektów, system wdrażania, budżet działań.
Wspólnoty Europejskie (WE) European Community (EC)	Celem WE jest stworzenie wspólnego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej, a także dzięki wdrożeniu wspólnej polityki i działań, wspieranie w całym ugrupowaniu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości praw kobiet i mężczyzn, zrównoważonego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i spójności gospodarczej, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podnoszenie standardu i jakości życia, gospodarczej i społecznej spójności oraz solidarności między państwami członkowskimi. Działania WE są regulowane wspólnymi politykami, do których należą: Wspólna polityka rolna, Wspólna polityka handlowa, Wspólna polityka transportowa i polityka ochrony środowiska, Polityka regionalna i strukturalna WE, Unia gospodarcza i walutowa, Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

Współfinansowanie ze źródeł krajowych National co-financing	Wkład środków krajowych do programów lub projektów realizowanych przy udziale środków pomocowych.
--	---

**Załącznik nr 3 - Wykaz materiałów źródłowych dotyczących przedmiotu kontroli**

1. Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997 r.
2. S. Golinowska, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Lutkowski, J. Rowiński, W. Sartorius, J. Szlachta, Skutki integracji z Unią Europejską dla Polski, Fundacja Edukacji Ekonomicznej Wydanie II, Warszawa, 2000 r.
3. T. Grosse, Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2000 r.
4. M. Guz-Vetter, Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 1999 r.
5. M. Guz-Vetter, Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2001 r.
6. T. Kaczor, M. Tomalak, Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, 2000 r.
7. E. Kawecka-Wyrzykowska, Polska w drodze do Unii Europejskiej, PWE, Warszawa, 1999 r.
8. M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, Słownik rozwoju regionalnego, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2000 r.
9. T. Kudłacz, Programowanie rozwoju regionalnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1999 r.
10. I. Pietrzyk, Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000 r.
11. Polityka rozwoju regionalnego Polski z punktu widzenia perspektywy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport uzupełniający, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa, 1996 r.
12. Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, 1997 r.
13. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa, 2000 r.
14. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 1999 r.
15. A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, (red.), Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa, 2000 r.
16. A. Rosner (red.), Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa, 2000 r.
17. J. Szlachta, Polityka regionalna Unii Europejskiej, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa, 2000 r.

18. J. Szomburg (red.), Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, 2001 r.

**Załącznik nr 4 - Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli**

1.	Prezydent RP
2.	Marszałek Sejmu
3.	Marszałek Senatu RP
4.	Prezes Rady Ministrów
5.	Minister Finansów
6.	Minister Infrastruktury
7.	Minister Sprawiedliwości
8.	Minister Spraw Zagranicznych
9.	Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
10.	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11.	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12.	Minister Środowiska
13.	Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej
14.	Sejmowa Komisja Europejska
15.	Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
16.	Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
17.	Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
18.	Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
19.	Sejmowa Komisja Gospodarki
20.	Trybunał Konstytucyjny
21.	Naczelny Sąd Administracyjny
22.	Sąd Najwyższy
23.	Kierownictwo NIK

**Załącznik nr 5 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność**

L.p.	Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	Okres
1.	Jacek Piechota	Minister Gospodarki	19.10.2001 – 6.01.2003
2.	Jerzy Hausner	Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	7.01.2003 – do chwili obecnej
3.	Krystyna Gurbiel	Podsekretarz Stanu w MGPIPS	28.01.2003 – do chwili obecnej
4.	Marek Belka	Minister Finansów	19.10.2001 – 6.07.2002
5.	Grzegorz W. Kołodko	Minister Finansów	6.07.2002 – 16.06.2003
6.	Andrzej Raczko	Minister Finansów	16.06.2003 – do chwili obecnej
7.	Wiesław Ciesielski	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	22.10.2001 – do chwili obecnej
8.	Ryszard Michalski	Podsekretarz Stanu w MF	16.07.2002 – do chwili obecnej
9.	Jarosław Stypa	Podsekretarz Stanu w MF	17.01.2003 – 30.01.2003
10.	Andrzej Sopoćko	Podsekretarz Stanu w MF	12.02.2003 – 30.06.2003
11.	Igor A. Chalupiec	Podsekretarz Stanu w MF	6.08.2003 – do chwili obecnej
12.	Marek Pol	Minister Infrastruktury	19.10.2001 – do chwili obecnej
13.	Jarosław Kalinowski	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	19.10.2001 – 3.03.2003
14.	Adam Tański	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	3.03.2001 – 2.07.2003
15.	Wojciech Olejniczak	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	2.07.2003 – do chwili obecnej

