

**Ewa Małuszyńska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

---

## OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UE W ZAKRESIE POLITYKI SPÓJNOŚCI

---

**Streszczenie:** Procedury pozyskiwania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności i zarządzania nimi są źródłem błędów. Ich wykrywaniem zajmuje się Trybunał Obrachunkowy, Komisja i państwa UE. ETO w corocznych sprawozdaniach przedstawia błędy oraz ocenę systemów kontroli KE i państw UE. W ostatnich sprawozdaniach ETO pojawia się zapis: Trybunał nie może wydać opinii bez zastrzeżeń co do legalności i prawidłowości rozliczeń. Konieczne są starania o skuteczne wdrażanie systemu kontroli oraz eliminowanie niedociągnięć, przede wszystkim w zakresie polityki spójności.

Celem artykułu jest dyskusja nad uproszczeniem zarządzania funduszami i przedstawienie oceny efektów podejmowanych działań. Oceny TO powinny być brane pod uwagę przez instytucje państw UE zajmujące się nadzorowaniem projektów finansowanych przez fundusze UE w celu uniknięcia błędów przyszłości.

**Słowa kluczowe:** fundusze strukturalne, Trybunał Obrachunkowy, kontrola.

### 1. Wstęp

Jedną z ważniejszych zasad związanych z należytym wykonywaniem budżetu w ramach polityki spójności jest zasada tzw. zarządzania dzielonego. Oznacza to, że podczas gdy Komisja Europejska odpowiedzialna jest przed Parlamentem i Radą Europejską za wydatkowanie funduszy finansujących tę politykę, sposób wydatkowania funduszy, zarządzanie i kontrola podejmowanych działań leżą w gestii zarówno Komisji Europejskiej, jak i w coraz większym stopniu państw członkowskich. Pojawiające się w związku z tym skomplikowanym systemem działań nieprawidłowości i nadużycia wpływają na obniżenie efektywności wydatkowania funduszy. Pomimo podejmowanych dyskusji i prób rozwiązania tego problemu, w kolejnych sprawozdaniach Trybunału Obrachunkowego pojawia się następujący zapis: „Trybunał po raz kolejny nie może wydać opinii bez zastrzeżeń co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Konieczne są więc starania na rzecz skutecznego wdrażania systemu nadzoru i kontroli oraz eliminowania niedociągnięć w obszarach, gdzie płatności są nadal w istotnym stop-

niu obciążone błędami”<sup>1</sup>. Nieprawidłowe wykorzystywanie funduszy, wyłączając nadużycia, rozumiane jako świadome nieprawidłowe wykorzystanie funduszy, powstają w wyniku jednoczesnego funkcjonowania dużej liczby zróżnicowanych i niejednokrotnie skomplikowanych przepisów unijnych, krajowych i regionalnych. Ponieważ połączenie szczebla europejskiego, krajowego i regionalnego, zgodnie z zasadą subsydiarności i partnerstwa, jest właściwe, konieczne jest opracowanie i wdrożenie nowych mechanizmów kontroli zarządzania polityką spójności<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest przegląd wniosków z dyskusji dotyczącej konieczności uproszczenia procedur zarządzania i kontroli wydatkowania funduszy w ramach polityki spójności oraz ocena efektów podejmowanych działań w świetle wyników ostatnich raportów Komisji i sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2008, kończący okres finansowania 2000-2006. Pomimo podejmowanych już wcześniej wysiłków zmierzających w kierunku ograniczenia hierarchiczności i biurokracji w kontroli wydatkowania funduszy na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym (oraz regionalnym) oraz wprowadzania zmian idących w kierunku wzmocnienia decentralizacji i partnerstwa, sytuacja wciąż wymaga poprawy<sup>3</sup>.

## 2. Uproszczenie procedur wydatkowania funduszy strukturalnych – dyskusja

Największe w historii Wspólnot Europejskich poszerzenie mające miejsce na początku XXI wieku wywołało już wcześniej falę dyskusji o przewidywanych konsekwencjach tego wydarzenia. Powtarzającym się w wielu dyskusjach i powstających w ich wyniku dokumentach postulatem była konieczność uproszczenia procedur, wymogów dotyczących audytu oraz ograniczenia biurokracji związanej z wydatkowaniem funduszy strukturalnych. Zwracano również uwagę na możliwość nasilenia istniejącego konfliktu między potrzebą decentralizacji systemu zarządzania funduszami unijnymi a koniecznością skutecznej, coraz trudniejszej w tej sytuacji, kontroli nad wydatkowaniem funduszy przez Komisję. W związku z tym wskazywano też, iż decentralizacji zarządzania musi jednocześnie towarzyszyć „precyzyjne określenie odpowiedzialności zapewniające właściwe wykorzystanie funduszy europejskich”<sup>4</sup>. Tylko takie podejście może zapewnić zgodność podejmowanych działań z art. 274 TWE (art. 317 TFUE) mówiącym, iż Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisa-

<sup>1</sup> E. Małuszyńska, *Structural Policy in the assessment of the European Court of Auditors*, [w:] *Wybrane problemy integracji europejskiej*, red. A. Stępnik, S. Umiński, A. Zabłocka, Uniwersytet Gdański, Sopot 2009.

<sup>2</sup> Sprawozdanie z konferencji „Przegląd budżetu UE; dyskusja o wizji przyszłości Unii”, Urząd KIE, Departament analiz i strategii, Warszawa 2008, <http://www.ukie.gov.pl>.

<sup>3</sup> Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union, European Commission, Luxembourg 1999.

<sup>4</sup> Drugie sprawozdanie o spójności gospodarczo-społecznej. Jedność Europy, solidarność narodów, różnorodność regionów, Komisja Europejska, 2003 (streszczenie i wnioski z dokumentu COM(2003) 34).

mi (...), a państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. Zapewnieniu równowagi pomiędzy obiema stronami (Komisją i państwami członkowskimi) mają służyć:

- przeniesienie w znacznym stopniu odpowiedzialności w zarządzaniu, ocenie i kontroli do państw członkowskich,
- zwiększenie zakresu kontroli państw członkowskich przez Komisję.

Takie rozwiązanie ze strony Komisji wymaga:

- uproszczenia – usprawnienia lub uchylecia części wymagań w przyjętych przez Komisję regulacjach lub zaleceniach na nich opartych,
- wyjaśnienia – jasnej interpretacji istniejących działań,
- koordynacji działań pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi,
- elastyczności i proporcjonalności – jeżeli jest to tylko możliwe, wyboru najmniej restrykcyjnego podejścia w rozwiązywaniu pojawiających się problemów<sup>5</sup>.

Zgadając się z takim podejściem, w kolejnym, trzecim, sprawozdaniu Komisji na temat spójności dodano, iż zdecentralizowany system wykorzystania funduszy strukturalnych umożliwi zaistnienie większej synergii między ogólnymi celami polityki określonymi na poziomie unijnym a specyficznymi potrzebami i warunkami pojawiającymi się w regionach<sup>6</sup>. Biorąc pod uwagę ogromne różnice potrzeb, kategorii interwencji oraz dostępnych środków, przyjmuje się, że bardzo szczegółowe zasady, oparte na jednym wzorze, są, a po kolejnym rozszerzeniu będą w jeszcze większym stopniu, nieadekwatne do istniejącej sytuacji. Globalne (unijne) podejście do zagadnienia, jakim jest zarządzanie funduszami, może być jedynie punktem wyjścia. Innymi kwestiami do rozwiązania i poprawy wskazywanymi w dalszej dyskusji była proporcjonalność stosowanych procedur do wysokości przyznawanych kwot, mała efektywność stosowanego instrumentarium i jednocześnie duże obciążenia administracyjne w stosunku do oczekiwanych korzyści<sup>7</sup>.

Dalsze prace nad uproszczeniem procedur wydatkowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przy jednoczesnym zachowaniu wymaganych standardów kontroli i dobrego zarządzania finansowego pozwoliły na przyjęcie dla okresu 2007-2013 regulacji, takich jak:

- Jeden zbiór zasad zarządzania zawarty w jednym rozporządzeniu wykonawczym Komisji obejmującym ujednoczone zasady zarządzania programami finansowanymi z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych.
- Jeden zbiór zasad kwalifikowalności wydatków zarówno dla projektów współfinansowanych przez Wspólnotę, jak i dla projektów współfinansowanych ze środków krajowych.

<sup>5</sup> Communication from the Commission on the simplification, coordination and flexible management of the structural Policies 2000-2006, Commission of the EC, C(2003) 1255.

<sup>6</sup> Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: w kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia, spójności. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005 COM (2005) 192.

<sup>7</sup> Przyszłość polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko rządu RP, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

- Uproszczenie zarządzania finansowego – sporządzanie planów, ustalanie stopy interwencji oraz zwrot kosztów przez UE odbywać się będzie na poziomie programu lub osi priorytetowej programu, czyli na poziomie wyższym niż do tej pory. Podejście takie upraszcza zarządzanie programami i ogranicza liczbę koniecznych zmian planów. Zwiększa się również w ten sposób autonomię organów krajowych zarządzających programami operacyjnymi.
- Prostsze systemy kontroli, w większym stopniu zgodne z zasadą proporcjonalności – w przypadku mniejszych programów część kontroli przeniesiona zostaje na poziom krajowy. Ułatwieniem w tym przypadku, co nie jest jednoznaczne ze zmniejszeniem kontroli, będzie ograniczenie konieczności przestrzegania niektórych wymogów wspólnotowych w zakresie audytu.
- Jaśniejsze zasady informacji i komunikacji zapewniające równy dostęp wszystkim zainteresowanym do informacji o możliwościach finansowania i dotacji w ramach polityki spójności.
- Elektroniczna wymiana dokumentów między państwami członkowskimi i Komisją zmniejszająca ryzyko nieporozumień między obiema stronami w zakresie ilości i rodzaju przekazywanych informacji oraz obniżająca czas niezbędny do obsługi programów<sup>8</sup>.

Już w miesiąc po ukazaniu się IV raportu Komisji Europejskiej na temat spójności ekonomicznej i społecznej podjęto szerokie konsultacje i debatę na temat przyszłości polityki spójności. Jednym z najważniejszych głosów zainteresowanych stron, przede wszystkim na poziomie regionalnym i lokalnym, jest oczekiwanie dalszej decentralizacji obowiązków. Jednocześnie zgłaszana jest konieczność dalszych, bardziej precyzyjnych wyjaśnień odnoszących się do rozdzielenia obowiązków pomiędzy poszczególne poziomy instytucjonalne, tj. Komisję, państwa członkowskie, regiony i inne podmioty. Konieczne jest również w tej sytuacji poszerzenie definicji zasady partnerstwa. Podobnie jak w poprzednich latach, pomimo podejmowanych działań mających na celu poprawę sytuacji, powtarzają się skargi dotyczące nadmiernej biurokracji oraz wymogów w zakresie audytu, zwłaszcza w odniesieniu do małych programów. W wielu przypadkach stanowią one też przeszkodę zniechęcającą do podejmowania działań lub utrudniającą realizację projektów, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Poza koniecznością koordynacji działań między funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności zgłaszana jest również, chociaż nie jest popierana jednogłośnie, propozycja połączenia ich w jeden fundusz<sup>9</sup>.

O znaczeniu konieczności dokonania zmian i uproszczeń w systemach zarządzania i kontroli funduszy unijnych świadczą liczby zgłaszanych przez państwa człon-

---

<sup>8</sup> Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2007, KOM (2007) 273, SEK (2007) 694; Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komunikat Komisji, Urząd Oficjalnych Publikacji WE, Luksemburg 2007.

<sup>9</sup> Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej; Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady {SEC(2008) 2047 wersja ostateczna}.

kowskie nieprawidłowości i wielkości obejmowanych przez nie kwot oraz wyniki przeprowadzanych przez Komisję i Trybunał Obrachunkowy audytów.

### 3. Ocena wydatkowania i systemów kontroli funduszy w raportach Komisji Europejskiej

W wyniku przeprowadzanych kontroli w ostatnim raporcie Komisja Europejska stwierdza, iż wciąż istnieje ryzyko niskiej skuteczności systemów kontroli państw członkowskich. Jednocześnie jednak wskazuje, iż w systemach wykazujących nieprawidłowości prowadzone są działania naprawcze, które powinny być sfinalizowane w roku 2009<sup>10</sup>.

W 2008 r. Komisja otrzymała 3869 zgłoszeń od państw członkowskich, dotyczących nieprawidłowości w zakresie wydatkowania funduszy strukturalnych, obejmujących kwotę ponad 500 mld euro<sup>11</sup>. Jednocześnie państwa członkowskie poinformowały KE, iż w wyniku administracyjnych i prawnych procedur krajowych ponad 100 mld euro zostało odzyskanych. W 34 przypadkach wstrzymano płatności<sup>12</sup>. Efektem przeprowadzonych do 2008 r. przez Komisję kontroli za okres finansowania 1994-1999 oraz 2000-2006 były korekty dokonane na sumę 888 mln euro (tab. 1)<sup>13</sup>.

**Tabela 1.** Korekty finansowe funduszy strukturalnych dla okresu 1994-1999 i 2000-2006 dokonane do 2008 r. (mln euro)

Fundusz	Korekta finansowa dokonana przez państwo członkowskie bez decyzji Komisji	Korekta finansowa na podstawie decyzji Komisji	Korekta finansowa łącznie
EFRR	2336	1032	3368
EFS*	965	377	1342
EFOiGR (sekcja orientacji)	26	94	120
FIWR	43	15	58
Razem	3370	1518	4888

\* Bez 63 mln euro niezgłoszonych wcześniej przez państwa członkowskie.

Źródło: Commission staff working document accompanying the 20th annual report on implementation of the structural funds (2008), PARTS 4 – 6, {COM (2009) 617}.

<sup>10</sup> Report from the Commission. 20th annual report on implementation of the structural funds (2008) {sec(2009)1495}.

<sup>11</sup> Nieprawidłowości dotyczyły okresów finansowania: 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 (9 nieprawidłowości).

<sup>12</sup> Report from the Commission. 20th...

<sup>13</sup> Commission staff working document accompanying the 20th annual report on implementation of the structural funds (2008), PARTS 4-63, {COM (2009) 617}.

W rocznym sprawozdaniu za rok 2008 w zakresie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dotyczącym Funduszu Spójności za okres 2000-2006 w przypadku 7 państw Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń (Cypr, Estonia, Węgry – dla sektora transportu, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowenia). Odnośnie do pozostałych państw kohezyjnych (8) wydano opinie z zastrzeżeniami, co oznacza występowanie braków w tych systemach. Jednocześnie jednak stwierdzono, iż występujące braki, z wyjątkiem sytuacji w sektorze drogowym w Bułgarii, są umiarkowane. W wyniku przeprowadzonego audytu przez DG REGIO, Europejski Trybunał Obrachunkowy i dochodzeń prowadzonych przez OLAF dla okresów finansowania 1994-1999 i 2000-2006 dokonano korekty finansowej na kwotę 92,7 mln euro (tab. 2).

**Tabela 2.** Korekty finansowe w Funduszu Spójności w 2008 r. (w euro)

Państwo członkowskie	2000-2006	1994-1999	Razem
Grecja	230 405 436	5 674 477	29 079 913
Hiszpania	19 927 164	32 483 151	52 410 315
Portugalia	11 062 188	–	11 062 188
Estonia	125 073	–	125 073
Litwa	65 833	–	65 833
Polska	123	–	123
Bułgaria	6 156	–	6 156
Razem	54 591 973	38 157 628	92 749 601

Źródło: Sprawozdanie roczne dotyczące Funduszu Spójności (2008), Komisja WE, Bruksela 2009 SEC(2009).

W tym samym roku państwa członkowskie powiadomiły Komisję o 140 nieprawidłowościach na łączną kwotę ponad 56 mln euro (odzyskano ponad 19 mln euro) (tab. 3)<sup>14</sup>.

Raporty Komisji wykazały, iż najczęściej występującymi błędami powodującymi nieprawidłowości zwrotu kosztów były m.in.:

- brak odpowiedniej kontroli zarządzania pierwszego szczebla,
- niedociągnięcia w procedurach poświadczania wydatków przez instytucję płatniczą – brak kontroli lub nieodpowiednia kontrola ze strony krajowych organów kontrolnych,
- nieodpowiednia ścieżka audytu,
- niewłaściwe stosowanie kryteriów selekcji projektów,
- niedostateczna promocja finansowania ze strony funduszy unijnych,

<sup>14</sup> Sprawozdanie roczne dotyczące Funduszu Spójności (2008), Komisja WE, Bruksela 2009 SEC(2009) 1159, COM (2009) 465.

- nieprzebranie zasad zamówień publicznych,
- niekompletność lub brak dokumentów,
- błędy kwalifikowalności wydatków<sup>15</sup>.

**Tabela 3.** Nieprawidłowości dotyczące Funduszu Spójności zgłoszone przez państwa członkowskie w 2008 r. (w euro)

Państwo członkowskie	Liczba nieprawidłowości	Kwota zgłoszonych nieprawidłowości	Kwota odzyskana
Grecja	12	4 7937 771	326 398
Hiszpania	64	24 827 955	14 442 900
Irlandia	3	9 498 140	0
Portugalia	22	5 655 879	2 602 188
Republika Czeska	2	88 210	0
Estonia	2	129 614	0
Węgry	13	1 400 938	1 033 292
Łotwa	5	86 279	86 279
Litwa	8	8 280 568	47 056
Polska	7	214 754	65 550
Słowacja	2	1 208 803	1 164 379
Razem	140	56 328 911	19 768 042

Źródło: Sprawozdanie roczne dotyczące Funduszu Spójności, Komisja WE, Bruksela 2009 SEC(2009).

Odpowiedzią na wciąż pojawiające się błędy i nieprawidłowości jest zgłoszony przez Komisję na początku 2008 r. „Plan działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego”. „Plan działania skonstruowano z myślą o uzupełnieniu już obecnie rozbudowanego systemu czynności kontrolnych w ramach wspólnej strategii kontroli w działaniach strukturalnych oraz kontynuacji właściwych działań w ramach planu działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej”<sup>16</sup>. Plan jest też odpowiedzią na przedstawione w sprawozdaniu z 2006 r. następujące wnioski Europejskiego Trybunału Obrachunkowego:

- „poziom błędów w wydatkach wykazanych przez państwa członkowskie i pokrytych przez Komisję w 2006 r. był wysoki,

<sup>15</sup> Report from the Commission. 17th, 18th, 19th Annual Report on Implementation of the Structural Funds, European Commission, SEC(2006) 1373, SEC(2007) 1456, SEC(2008) 2649.

<sup>16</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego. „Plan działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego”, Komisja WE 2008, KOM(2008) 97.



- systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich są nieskuteczne lub umiarkowanie skuteczne,
- dostępne Komisji systemy niwelowania tych słabości są zaledwie umiarkowanie skuteczne<sup>17</sup>.

#### 4. Ocena polityki spójności w sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

W corocznych sprawozdaniach dotyczących wykonania budżetu UE Trybunał Obrachunkowy zgodnie z art. 248 p. 1 TWE (art. 287 p.1 TFUE) wydaje opinię dotyczącą wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji (dochodów i wydatków) leżących u ich podstaw. W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2008 przedstawione zostały 4 kluczowe wnioski<sup>18</sup>:

1. Po raz drugi z rzędu rozliczenia UE ocenione zostały jako wiarygodne. Oznacza to, że istniejące uchybienia dostrzeżone przez Trybunał nie spowodowały istotnych błędów. Komisja powinna jednak dążyć do rozwiązania wskazanych w sprawozdaniu problemów.

2. Dzięki wprowadzonym usprawnieniom w zarządzaniu budżetem w ostatnich latach poziom nieprawidłowości w całości transakcji ogółem wyraźnie się obniżył. Ramy prawne nadal są jednak zbyt złożone i nie wszystkie systemy kontroli są wystarczająco skuteczne (tab. 4). Obszarem, w którym występuje największa liczba błędów, jest wciąż polityka spójności<sup>19</sup>, obejmująca prawie 1/3 wydatków budżetu. Według szacunków Trybunału aż 11% ogólnej kwoty zwrotów dla beneficjentów funduszy nie powinno być zostać wypłacone<sup>20</sup>. Sytuacja ta występuje, pomimo iż w rozporządzeniach dotyczących okresu programowania 2007-2013 poprawiono i wzmocniono przepisy dotyczące kontroli oraz doprecyzowano zakres obowiązków leżących w gestii Komisji i państw członkowskich. Najczęściej występującym rodzajem błędów powodującym nieprawidłowości zwrotów poniesionych wydatków są, podobnie jak w latach poprzednich, błędy kwalifikowalności (38% wszystkich błędów) wynikające z: niespełniania określonych wymogów funduszy przez projekty lub beneficjentów; naruszania przepisów o zamówieniach publicznych oraz deklarowania kosztów, które nie kwalifikują się do zwrotu<sup>21</sup>.

3. Nadal aktualne są zalecenia dotyczące metod ulepszenia systemów kontroli.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Przedstawienie sprawozdania rocznego za rok 2008 przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego. Przemówienie V. Caldeiry, Prezesa ETO, Bruksela 2009, ECA/09/69.

<sup>19</sup> Do obszaru polityki spójności należą: „Zatrudnienie i sprawy społeczne” oraz „Polityka regionalna”.

<sup>20</sup> Podobna sytuacja wystąpiła w poprzednich latach. Por. E. Małuszyńska, wyd. cyt.

<sup>21</sup> Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2008. Trybunał Obrachunkowy, 2009, 2009/C 269/01.



4. W obszarach o wysokim poziomie błędów, przede wszystkim w obszarze spójności, przyczyną nieprawidłowości jest nadmierna złożoność obowiązujących zasad i przepisów. Ich uproszczenie nadal pozostaje priorytetem.

**Tabela 4.** Podsumowanie wyników za rok 2008 w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Oceny za rok budżetowy 2008	Funkcjonowanie systemów nadzoru i kontroli	Przedział błędu
Dochody	skuteczne	poniżej 2%
Rolnictwo i zasoby naturalne	częściowo skuteczne	poniżej 2%
Spójność	częściowo skuteczne	powyżej 5%
Badania naukowe, energia, transport	częściowo skuteczne	2-5%
Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie	częściowo skuteczne	2-5%
Edukacja i obywatelstwo	częściowo skuteczne	poniżej 2%
Sprawy gospodarcze i finansowe	częściowo skuteczne	2-5%
Wydatki administracyjne i inne	skuteczne	poniżej 2%

Źródło: Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2008, Trybunał Obrachunkowy, 2009 2009/C 269/01.

## 5. Zakończenie

Pomimo trwającej od wielu lat debaty i podejmowanych działań zmierzających do uproszczenia oraz usprawnienia systemów i procesów zarządzania i kontroli funduszy w obszarze polityki spójności oraz widocznej w wielu miejscach poprawy w tym zakresie ogólne rezultaty są wciąż niezadowolające. Wnioski i zalecenia zawarte w raportach Komisji oraz sprawozdaniach Trybunału Obrachunkowego z ostatnich lat są bardzo podobne. Nieodmiennie pojawia się zapis o istotnym poziomie błędów oraz tylko częściowo skutecznym funkcjonowaniu systemów nadzoru i kontroli.

W podsumowaniu oceny działań w zakresie spójności Trybunał Obrachunkowy zaleca Komisji:

- koncentrowanie wytycznych dla państw członkowskich na obszarach najbardziej narażonych na błędy (kwalifikowalność wydatków i zamówienia publiczne),
- zapewnienie skutecznego wykrywania i korygowania błędów na poziomie państw członkowskich z uwzględnieniem procedur odzyskiwania środków i informowania Komisji,
- kontynuowanie kontroli programów operacyjnych opartych na ocenie ryzyka i koncentrowanie się na kwestiach o największym prawdopodobieństwie wystąpienia błędu,

- zapewnienie rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych w stosunku do programów operacyjnych, w których wykryto błędy, i zapobieganie powstawaniu podczas tego procesu nowych błędów<sup>22</sup>.

Aktualne są wciąż zalecenia Trybunału przedstawione w poprzednich sprawozdaniach rocznych<sup>23</sup>.

## Literatura

Commission staff working document accompanying the 20th annual report on implementation of the structural funds (2008), PARTS 4 –63, {COM (2009) 617}.

Communication from the Commission on the simplification, coordination and flexible management of the structural Policies 2000-2006, Commission of the EC, C(2003) 1255.

Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2007, KOM (2007) 273, SEK (2007) 694.

Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komunikat Komisji, Urząd Oficjalnych Publikacji WE, Luksemburg 2007.

Drugie sprawozdanie o spójności gospodarczo-społecznej. Jedność Europy, solidarność narodów, różnorodność regionów, Komisja Europejska, 2003 (streszczenie i wnioski z dokumentu COM(2003) 34).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego. „Plan działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego”, Komisja WE 2008, KOM(2008) 97.

Małuszyńska E., *Structural Policy in the Assessment of the European Court of Auditors*, [w:] *Wybrane problemy integracji europejskiej*, red. A. Stępiak, S. Umiński, A. Zabłocka, Uniwersytet Gdański, Sopot 2009.

Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady {SEC(2008) 2047 wersja ostateczna}.

Przedstawienie sprawozdania rocznego za rok 2008 przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, przemówienie V. Caldeiry, Prezesa ETO, Bruksela 2009, ECA/09/69.

Przyszłość polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r. Stanowisko Rządu RP, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Report from the Commission. 17th, 18th, 19th Annual Report on Implementation of the Structural Funds, European Commission, SEC(2006) 1373, SEC(2007) 1456, SEC(2008) 2649.

Report from the Commission. 20th annual report on implementation of the structural funds (2008) {sec(2009)1495}.

Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union, European Commission, Luxembourg 1999.

Sprawozdanie roczne dotyczące Funduszu Spójności, Komisja WE, Bruksela 2009, SEC(2009) 1159, COM (2009) 465.

Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2008, Trybunał Obrachunkowy, 2009 2009/C 269/01.

---

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Por. E. Małuszyńska, wyd. cyt.

Sprawozdanie z konferencji „Przegląd budżetu UE; dyskusja o wizji przyszłości Unii”, Urząd KIE, Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2008, <http://www.ukie.gov.pl>.  
Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia, spójności, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005 COM (2005) 192.

## **PROTECTION OF FINANCIAL INTERESTS OF THE EU IN THE RANGE OF THE COHESION POLICY**

**Summary:** Complicated procedures of obtaining and managing Structural Funds and the Cohesion Fund are the source of irregularities and errors in these processes. The European Court of Auditors, European Commission and member states' control systems deal with detecting those discrepancies. In its Annual Reports on the implementation of the EU general budget and in the other reports, the Court presents the detected errors and evaluates control mechanisms in the EU member states and the European Commission. In subsequent years the Court's reports include (in an almost unchanged version) the following statement referring, among others, to structural activities: "The Court is again not in a position to provide an unqualified opinion on the legality and regularity of underlying transactions. A greater effort is needed to implement the supervisory and control systems effectively and to address the weaknesses in the areas where payments are still materially affected by errors". In the greatest extent it relates to the cohesion policy.

The aim of the paper is a short survey of the discussion about simplification, coordination and flexible management of the Structural and Cohesion Funds and opinion of the Commission and the European Court of Auditors about the effects of undertaken measures. Conclusions and recommendations contained in the last reports of these institutions show still existing problems. The recommendations should be analyzed thoroughly by the Member States' Managing and Paying Authorities supervising the projects co-financed by the European Union, which should prevent the indicated irregularities and errors in the future.