

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Administracji Publicznej

DAiE-41004/01

Nr ewid. 37/2002/P 01/003/KAP

INFORMACJA

o wynikach kontroli funkcjonowania

wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	3
1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI.....	3
2. WPROWADZENIE.....	4
3. OGÓLNA OCENA I SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI.....	8
4. UWAGI I WNIOSKI.....	12
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	15
1. PROCEDURY ZARZĄDZANIA PROGRAMAMI FINANSOWANYMI ZE ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z UNII EUROPEJSKIEJ	15
2. ANALIZA STANU PRAWNEGO.....	17
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	20
3.1. <i>Kontrola finansowa wydatkowania środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej prowadzona przez Pełnomocnika Rządu</i>	<i>20</i>
3.2. <i>Kontrola wykorzystania środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej wykonywana przez organy kontroli skarbowej.....</i>	<i>21</i>
3.3. <i>Podział zadań i określenie zasad współpracy i koordynacji w zakresie kontroli środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu a Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej.....</i>	<i>22</i>
3.4. <i>Stan prac nad opracowaniem aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych w zakresie funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.....</i>	<i>23</i>
3.5. <i>Realizacja zadań nałożonych w NPPC w zakresie wyodrębnienia „pionów organizacyjnych” odpowiedzialnych za kontrolę środków pomocowych Unii Europejskiej w urzędach kontroli skarbowej</i>	<i>24</i>
3.6. <i>Monitorowanie wydatkowania środków przez NAO</i>	<i>25</i>
3.7. <i>Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w jednostkach wdrażających programy pomocowe</i>	<i>26</i>
3.8. <i>Zastępcy PAO</i>	<i>27</i>
3.9. <i>Dokonywanie oceny efektów programów pomocowych UE przez jednostki wdrażające programy</i>	<i>28</i>
3.10. <i>Przestrzeganie procedur związanych z realizacją programów pomocowych UE</i>	<i>28</i>
3.11. <i>Zabezpieczanie i przechowywanie dokumentacji związanej z realizacją programów</i>	<i>29</i>
3.12. <i>Stan zaawansowania projektów PHARE służących rozwojowi kontroli finansowej dla Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności</i>	<i>30</i>
3.13. <i>Inne ustalenia kontroli</i>	<i>30</i>
4.PRZEBIEG POSTĘPOWANIA I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	31

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Temat kontroli nr P/01/003 „*Wewnętrzna kontrola finansowa środków z Unii Europejskiej*”.

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena realizacji przez administrację rządową zadań związanych z ustanowieniem i funkcjonowaniem systemu kontroli wewnętrznej dla środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej, w tym ustalenie czy system wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej został ustanowiony i funkcjonuje w sposób ciągły, czy spełnia wymogi stawiane przez Komisję Europejską i międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej oraz czy jest skuteczny i spójny a także czy stosowane rozwiązania nie stwarzają okoliczności korupcjogennych. Kontrolą objęto rozwiązania dotyczące programów PHARE oraz ISPA¹.

Tematyka kontroli objęła przestrzeganie procedur związanych z realizacją programów pomocowych UE, rozdział obowiązków pomiędzy pracowników w jednostkach odpowiedzialnych za zarządzanie środkami pomocowymi, monitorowanie wydatkowania środków pomocowych i krajowych przeznaczonych na współfinansowanie realizacji programów pomocowych, kompletność dokumentacji finansowej a także zagadnienia związane z przygotowaniem aktów prawnych regulujących kwestie kontroli wewnętrznej środków pochodzących z Unii Europejskiej. W szczególności zbadano i dokonano oceny działań administracji rządowej w zakresie kontroli wydatkowania środków finansowych z Unii Europejskiej oraz środków z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie wdrażania programów pomocowych a także przygotowanie kadr do prowadzenia takiej kontroli.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2001 r.

Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej NIK. W kontroli uczestniczyły: Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji oraz Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. Kontrole zostały przeprowadzone w okresie od 3 września do 3 grudnia 2001 r.

Kontrolą objęto działalność: Ministra Finansów, Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (zadania Pełnomocnika z dniem

¹ Kontrola nie obejmowała rozwiązań dotyczących programu SAPARD. W IV kwartale 2001 r. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK przeprowadził kontrolę P/01/105 pn. „Działania administracji publicznej w zakresie opracowania i wdrożenia programu operacyjnego SAPARD”, którą objęto m.in. działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

23 października 2001 r. przejął Minister Finansów²), Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz 4 jednostek wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej, a mianowicie: Fundacji „Fundusz Współpracy”, Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych - GDDP, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości - PARP (działającej do końca 2000 r. jako Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - NFOŚiGW.

2. WPROWADZENIE

2.1. Pojęcie wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego

Przez pojęcie wewnętrznej kontroli finansowej należy rozumieć całość procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Kontrola finansowa obejmuje: zapewnienie przestrzegania procedur oraz przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciąganie zobowiązań finansowych i dokonywanie wydatków ze środków publicznych, udzielanie zamówień publicznych, zwrot środków publicznych, prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur kontroli.³

System wewnętrznej kontroli to cały system kontrolnych rozwiązań finansowych i innych, łącznie ze strukturą organizacyjną, metodami, procedurami i służbami komórek audytu wewnętrznego, ustanowiony przez kierownictwo, mający za zadanie pomóc w prowadzeniu działalności jednostki w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. System kontroli wewnętrznej ma za zadanie ochraniać aktywa i zasoby jednostki oraz zabezpieczać dokładność i kompletność dokumentacji i rejestrów księgowych⁴.

Audyt wewnętrzny jest ogółem działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności. Audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności: badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych, ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem, a także ocenę efektywności

² Z dniem 23 października 2001 r. zniesiono instytucję Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej utraciło moc obowiązującą - zgodnie z § 2 pkt 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu (Dz. U. Nr 122, poz. 1330) zgodnie z § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. Nr 122, poz. 1334), zadania w zakresie obsługi środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej przejął Minister Finansów.

³ Definicja kontroli finansowej wynikająca z art. 35a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2002 r.

⁴ Definicja INTOSAI „International Organization of Supreme Audit Institutions” - Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli.

i gospodarności zarządzania finansowego⁵. Audyt wewnętrzny jest jednym z najważniejszych elementów systemu wewnętrznej kontroli finansowej.

2.2. Wymagania Unii Europejskiej dotyczące funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w krajach kandydujących

Zgodnie z art. 280 ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej do przeciwdziałania nadużyciom mającym wpływ na interesy finansowe Wspólnot kraje członkowskie UE będą stosowały takie same mechanizmy, jak te służące do ochrony ich własnych interesów finansowych, tj. do ochrony własnych, krajowych środków finansowych.

W związku z powyższym funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego ma istotne znaczenie w procesie dostosowawczym Polski do Unii Europejskiej. Konieczne jest podjęcie intensywnych działań w celu stworzenia jednolitego i spójnego systemu kontroli wewnętrznej dla środków publicznych (zarówno środków krajowych jak i środków pochodzących z Unii Europejskiej)

Kontrola finansowa stanowiła przedmiot negocjacji akcesyjnych w ramach rozdziału 28. W dniu 14 czerwca 2000 r. negocjacje w rozdziale 28 zostały tymczasowo zamknięte, ale Komisja Europejska uznała za niezbędne prawne uregulowanie kwestii wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, co zostało stwierdzone m.in. w Okresowym Raporcie Komisji Europejskiej. Nieprzyjęcie przez Polskę regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania kontroli finansowej oznaczałoby niedotrzymanie zobowiązań negocjacyjnych i groziłoby ponownym otwarciem negocjacji w rozdziale 28.

W styczniu 2001 r. Komisja Europejska uznała, że w Polsce konieczne jest utworzenie spójnego systemu publicznej wewnętrznej kontroli finansowej w sektorze finansów publicznych, zapewniającego:

- prawidłowe i rzetelne zarządzanie w instytucjach wydatkujących środki publiczne (w tym środki pomocowe pochodzące z Unii Europejskiej),
- utworzenie funkcjonalnie niezależnych jednostek audytu wewnętrznego w tych instytucjach,
- centralne uzgodnienie metodyki przez instytucję umieszczoną w Ministerstwie Finansów, na podstawie „*uznanych międzynarodowych standardów kontroli*”.

W celu realizacji przez stronę polską zobowiązań negocjacyjnych z dniem 1 stycznia 2002 r. na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej⁶ dodano

⁵ Definicja audytu wewnętrznego wynikająca z art. 35c ust. 1 i 2 ww. ustawy o finansach publicznych (obowiązującego od dnia 1 stycznia 2002 r.)

⁶ Dz. U. Nr 102, poz. 1116.

w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁷ rozdział 5 pn. „*Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*” (art. 35a - art. 35t ww. ustawy). Celem powyższej nowelizacji było stworzenie jednolitych ram prawnych funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej w sektorze publicznym. Należy zauważyć, że powyższe postanowienia ustawy o finansach publicznych dotyczą tylko jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej oraz audytu wewnętrznego dla środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej ma szczególnie ważne znaczenie dla procesu decentralizacji zarządzania programami pomocowymi Unii Europejskiej. Rozszerzenie decentralizacji ma na celu ograniczenie roli Komisji Europejskiej w procesie realizacji programów UE, tzn. ograniczenie jej roli do sprawowania kontroli sprawdzającej „*ex-post*”. W ramach systemu zdecentralizowanego pełna odpowiedzialność finansowa będzie spoczywała na stronie polskiej - na „*National Authorising Officer*” (NAO). Funkcję NAO pełni Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, szef Narodowego Funduszu Środków Finansowych z UE, który jest odpowiedzialny za obsługę przepływów finansowych oraz kontrolę finansową środków z Unii Europejskiej i środków budżetowych przeznaczonych na współfinansowanie programu Phare.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 Rozporządzenia Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie koordynacji pomocy w ramach strategii przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej (1266/99/WE) postanowiono, że odstąpienie przez Komisję Europejską od wymogów wcześniejszego zatwierdzania wyboru projektów, przetargów i kontraktów oraz powierzenie zarządzania pomocą w sposób zdecentralizowany instytucjom wdrażającym w krajach kandydujących będzie zależeć od spełnienia minimalnych kryteriów i warunków stawianym tym instytucjom, w tym m.in. „*wykazania działającej efektywnej kontroli finansowej, w tym funkcji niezależnego audytu oraz skutecznego systemu księgowości i sprawozdawczości finansowej, który spełnia uznane międzynarodowe standardy audytu*”. Warunki stawiane instytucjom wdrażającym programy pomocowe Unii Europejskiej zostały szczegółowo określone przez Komisję Europejską w dokumencie opracowanym w lutym 2000 r. pn. „*Preparing for Extended Decentralisation of the Phare and Ispa Programmes*” (EDIS).

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej⁸ ustanowiono Pełnomocnika Rządu, do którego należały zadania z zakresu zarządzania finansowego środkami pomocy przedakcesyjnej. Zgodnie z § 2 pkt 7 ww. rozporządzenia do zadań Pełnomocnika Rządu należała kontrola wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz środków budżetu państwa na współfinansowanie realizacji programów przez

⁷ Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 76, poz. 494 ze zm.

jednostki wdrażające programy. W dniu 24 grudnia 1998 r. pomiędzy Komisją Europejską a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej zostało zawarte *Porozumienie w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu*, w którym określono, że właściwą kontrolę finansową dotyczącą realizacji umów o finansowanie podpisanych z każdą jednostką realizującą projekty przeprowadza „kompetentny Krajowy Organ Kontroli Finansowej”, a plany kontroli i podsumowanie rezultatów przeprowadzanych kontroli powinny być przesyłane do Komisji Europejskiej (art. 8 § 1 *Porozumienia*). W świetle art. 58 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej⁹, przez organy kontroli finansowej lub kontrolę finansową należy rozumieć odpowiednio organy kontroli skarbowej i kontrolę skarbową. Ponadto urzędy kontroli skarbowej spełniają warunki stawiane przez Komisję Europejską jednostkom dokonującym kontroli funduszy unijnych, tzn. niezależność od jednostek przyznających i wykorzystujących środki, usytuowanie wewnątrz administracji państwowej oraz ustawowe uregulowanie metodologii oraz trybu przeprowadzania kontroli.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) No 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie utworzenia Pre-akcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej (ISPA), Komisja Europejska będzie wymagać, aby kraje beneficjenci programu stworzyły od 1 stycznia 2000 r. i nie później niż od 1 stycznia 2002 r. systemy zarządzania i kontroli, które zapewnią właściwe wykorzystanie pomocy przyznanej na podstawie rozporządzenia, zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania finansowego oraz rozdzielenie funkcji zarządzania i kontroli (art. 9 ust. 1). Postanowienia dotyczące kontroli finansowej zawiera Załącznik nr III do ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „systemy zarządzania i kontroli w krajach beneficjentach winny zapewniać wystarczające warunki audytu, które umożliwią w szczególności:

- uzgodnienie potwierdzonego bilansu zamknięcia dostarczonego Komisji z danymi księgowymi i dokumentami potwierdzającymi na różnych poziomach administracyjnych;
- weryfikację transferów dostępnych funduszy wspólnotowych i innych;
- zbadanie technicznych i finansowych planów projektu, raportów na temat postępu prac, procedur przetargowych i kontraktacyjnych na różnych poziomach administracyjnych.”

Z ww. przepisów wynika ponadto, że „właściwa wewnętrzna i zewnętrzna kontrola finansowa winna być prowadzona zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu, przez władze krajowe właściwe w dziedzinie kontroli finansowej, które w celu wykonywania tej funkcji muszą być niezależne (...) Każdego roku plany audytu i opis rezultatów przeprowadzonych audytów winny zostać przesłane do Komisji Europejskiej.”

⁹ j.t. Dz. U. z 1999 r. Nr 54, poz. 572 ze zm.

2.3. Międzynarodowe standardy kontroli

Najważniejszymi uznanymi międzynarodowymi standardami funkcjonowania kontroli wewnętrznej są standardy kontroli wydane przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli *INTOSAI* oraz Instytut Audytorów Wewnętrznych (*IIA*)¹⁰. Standardy kontroli *INTOSAI* zostały opublikowane m.in. w „*Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej*”¹¹, w „*Europejskich wytycznych w sprawie stosowania standardów kontroli INTOSAI*” wydanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy¹². Standardy *INTOSAI* mają charakter zaleceń (czyli nie stanowią prawa).

Wymagania dotyczące kontroli wewnętrznej określone przez *INTOSAI* standardy szczegółowe dotyczące m.in.: przechowywania i dostępu do dokumentacji, prawidłowego i bezzwłocznego rejestrowania operacji finansowych, zatwierdzania i dokonywania operacji finansowych, podziału „kluczowych” obowiązków pomiędzy różnych pracowników, nadzoru kierownictwa nad realizowaniem zadań przez jednostkę. Standardy funkcjonowania kontroli wewnętrznej mają na celu zapewnienie, że system kontroli wewnętrznej w jednostce funkcjonuje prawidłowo, a jednostka realizuje zadania w sposób minimalizujący powstanie wszelkich nieprawidłowości, w szczególności marnotrawstwa, oszustwa oraz korupcji.

3. OGÓLNA OCENA I SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2001 r. wartość środków pochodzących z Unii Europejskiej przyznanych Polsce na podstawie Memorandów Finansowania w ramach programu PHARE wyniosła ogółem 892.148.966 EURO, przy czym do dnia 30 września 2001 r. Komisja Europejska przekazała na rachunek Narodowego Funduszu Środków Pochodzących z Unii Europejskiej¹³ kwotę 323.919.615 EURO, tj. 36 % środków zaplanowanych. Do dnia 30 września 2001 r. w ramach 25 realizowanych programów PHARE wykorzystano 189.492.637 EURO, tj. 58 % kwoty przekazanej przez Komisję Europejską.

Na współfinansowanie realizacji ww. programów zaplanowana została kwota 1.325.145.420 EURO, z czego środki z budżetu państwa wyniosły 622.202.420 EURO.

1. Z ustaleń kontroli wynika, że Pełnomocnik Rządu (pełniący funkcję NAO) nie posiadał pełnych danych na temat wydatkowania kwot na współfinansowanie realizacji programów

¹⁰ ang. „The Institute of Internal Auditors”.

¹¹ Tłumaczenie dokumentu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (*INTOSAI*) opublikowane jako wkładka do numeru 4/97 „Kontroli Państwowej” (str. 6-7).

¹² „Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli *INTOSAI*” (ang. „European Implementing Guidelines for the *INTOSAI* Auditing Standards”) zostały przetłumaczone i wydrukowane w 2000 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

¹³ Prowadzony w EURO rachunek bankowy w NBP, na który Komisja Europejska przekazuje wszystkie środki przyznane Polsce w ramach pomocy przedakcesyjnej. Rachunek dzieli się na subkonta, które odpowiadają podpisanym Memorandom Finansowym. Obsługę rachunku zapewnia NAO i obsługujący NAO Departament Obsługi Funduszy Pomocowych w Ministerstwie Finansów.

pomocowych, pomimo że do jego zadań należała m.in. kontrola wydatkowania tych środków. W szczególności nie posiadał on pełnych danych na temat współfinansowania programów PHARE dotyczących rozwoju instytucjonalnego administracji. Głównym powodem utrudniającym prowadzenie pełnego monitoringu był brak metodologii określającej jakie wydatki mogą być zaliczane na współfinansowanie realizacji programów pomocowych oraz problemy z uruchomieniem systemu komputerowego *PENELOPA* (zob. str. 25).

2. Zdaniem NIK, system kontroli finansowej środków pochodzących z Unii Europejskiej nie działał wystarczająco sprawnie i nie był spójny. Zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej wykazanie sprawnie funkcjonującego i niezależnego audytu wewnętrznego jest jednym z podstawowych warunków dalszej decentralizacji zarządzania programami pomocowymi Unii Europejskiej.

Kontrola NIK wykazała, że system wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej nie spełniał wymagań stawianych przez Komisję Europejską jednostkom zarządzającym funduszami unijnymi w zakresie funkcjonowania audytu wewnętrznego w tych jednostkach. Spośród 4 objętych kontrolą jednostek w 2 jednostkach (tj. Fundacji „*Fundusz Współpracy*” i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości) w 2001 r. zostały utworzone komórki audytu wewnętrznego, lecz ze względu na krótki okres działania oraz brak procedur prowadzenia audytu wewnętrznego działalność tych komórek nie pozwalała na dokonanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki w zakresie gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi. W 2 pozostałych jednostkach wdrażających programy UE, tj. w Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w okresie do dnia 31 grudnia 2001 r. nie zostały utworzone komórki audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny ma istotne znaczenie w zapobieganiu powstania niegospodarności, marnotrawstwa oraz okoliczności korupcyjnych. Zgodnie ze standardami kontroli INTOSAI zarządzający powinien dysponować sprawnie działającym audytem wewnętrznym, którego zadaniem jest dokonywanie oceny systemu kontroli wewnętrznej. Audytorzy wewnętrzni powinni zgłaszać kierownictwu jednostki wszelkie nieprawidłowości powstałe z winy pracowników oraz wskazywać obszary wymagające poprawy (zob. str. 26).

3. Zdaniem NIK, działania kontrolne w zakresie wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej były niewystarczające. W okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 30 września 2001 r. Pełnomocnik Rządu nie przeprowadził żadnej kontroli w jednostkach wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej ograniczając się do tzw. „*kontroli wstępnych*”, polegających na sprawdzaniu wniosków o uruchomienie środków na realizację programów pomocowych przedkładanych przez Pełnomocników do Spraw Realizacji

Projektów (zob. str. 20). W okresie objętym kontrolą urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły zaledwie jedną kontrolę w zakresie wydatkowania środków pomocowych pochodzących z funduszu unijnych, przy czym kontrola ta dotyczyła początkowej fazy wdrażania programów PHARE 1998 i 1999 (zob. str. 21). Pełnomocnik Rządu nie podjął skutecznych działań w celu określenia podziału zadań i zasad koordynacji oraz współpracy w zakresie kontroli tych środków z Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej (GIKS). Zdaniem NIK nieokreślenie podziału zadań oraz zasad koordynacji i współpracy w zakresie prowadzenia kontroli środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu a GIKS było główną przyczyną niezrealizowania zadań wynikających z *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu*¹⁴. Z ustaleń kontroli wynika, że zadań tych nie realizowały w sposób należyty ani służby Ministerstwa Finansów obsługujące Pełnomocnika Rządu ani organy kontroli skarbowej, co należy ocenić jako nierzetelne (zob. str. 22).

4. NIK ocenia niezrealizowanie przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej zadania wynikającego z Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa na 2000 r.¹⁵ w zakresie wyodrębnienia w urzędach kontroli skarbowej „pionów” odpowiedzialnych za certyfikację i kontrolę środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej, jako nierzetelne. Izba zwraca również uwagę na konieczność przeprowadzenia większej ilości szkoleń z zakresu kontroli środków unijnych dla inspektorów kontroli skarbowej (zob. str. 24).
5. W okresie objętym kontrolą nie zostały opracowane regulacje prawne dotyczące funkcjonowania systemu kontroli środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej. W listopadzie 2000 r. Pełnomocnik Rządu uzgodnił z GIKS, że podział zadań i zasady współpracy w zakresie kontroli środków pomocowych UE będą uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i tryb kontroli gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi, oraz środkami przeznaczonymi na współfinansowanie programów realizowanych z wykorzystaniem tych środków a także kryteriów oceny celowości i gospodarności dokonywania wydatków finansowanych z tych środków (obowiązek jego wydania wynika z art. 95 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Do zakończenia kontroli NIK, tj. do dnia 3 grudnia 2001 r. w Ministerstwie Finansów zostały opracowane jedynie założenia do tego

¹⁴ „Memorandum of Establishment of the National Fund” zostało zawarte w dniu 28 grudnia 1998 r. pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Komisją Europejską i na jego mocy odpowiedzialnym za ogólne zarządzanie finansami środkami z UE został Pełnomocnik Rządu (NAO). Zgodnie z art. 8 § 1 Memorandum kontrola tych środków miała być przeprowadzana przez „kompetentny Krajowy Organ Kontroli Finansowej” („competent National Financial Control Authority”) a plany kontroli w tym zakresie oraz podsumowania przeprowadzonych kontroli miały być przekazywane Komisji Europejskiej.

¹⁵ NPPC jest dokumentem rządowym opracowywanym od 1998 r. programującym działania administracji państwowej w celu dostosowania Polski do wymagań Unii Europejskiej. NPPC na rok 2000 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2000 r.

rozporządzenia, pomimo że zgodnie z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na rok 2001¹⁶ (NPPC na 2001 r.) określono, że projekt ww. rozporządzenia powinien zostać skierowany do uzgodnień międzyresortowych już w III kwartale 2001 r. a data wejścia w życie została ustalona na styczeń 2002 r. NIK negatywnie ocenia opóźnienia w opracowaniu ww. rozporządzenia (zob. str. 22).

Kontrola wykazała niskie zaawansowanie prac nad opracowaniem projektów podstawowych aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych dotyczących funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, tj. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (art. 35j ust. 2 ustawy o finansach publicznych) oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kwot przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 35d ust. 3 ww. ustawy). Zdaniem NIK, brak tych rozporządzeń może spowodować, że komórki audytu wewnętrznego nie będą mogły prawidłowo realizować nałożonych na nie zadań (zob. str. 23).

Ponadto NIK zwraca uwagę, że postanowienia ustawy o finansach publicznych w zakresie funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej oraz prowadzenia audytu wewnętrznego dotyczą tylko jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych. Zdaniem NIK, postanowienia ustawy o finansach publicznych nie rozstrzygają w sposób jednoznaczny jakie jednostki wdrażające programy pomocowe (którymi są m.in. fundacje Skarbu Państwa) mogą być zaliczane do sektora finansów publicznych (zob. str. 12).

6. Spośród 4 objętych kontrolą 3 jednostki wdrażające programy pomocowe przeprowadzały kontrole w zakresie wykorzystania środków pomocowych w celu dokonania oceny realizacji efektów programów. Kontrola wykazała, że jedynie Fundacja „Fundusz Współpracy” nie przeprowadzała kontroli u beneficjentów programów, a ocen realizacji efektów dokonywała tylko na podstawie raportów przedkładanych przez beneficjentów (zob. str. 28).
7. Zgodnie z „Nową Orientacją PHARE”, PAO jest odpowiedzialny za realizację programu i nadzór nad pracą jednostki wdrażającej projekt, która zajmuje się realizacją projektu. W związku z powyższym, powierzenie czynności wykonawczych i nadzorczych jednej osobie w wyniku wyznaczenia na Zastępców PAO kierowników jednostek wdrażających programy należy uznać za nieprawidłowe i niezgodne z międzynarodowymi standardami wewnętrznej kontroli finansowej (zob. str. 27).

¹⁶ NPPC na 2001 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2001 r.

8. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania następujących elementów systemu wewnętrznej kontroli finansowej: prowadzenia określonego w DIS¹⁷ systemu sprawozdawczo-księgowego *PERSEUS*, zapewnienia prowadzenia w jednostce dwuwalutowej księgowości środków zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, oraz sporządzania zbiorczych kwartalnych i rocznych zestawień zgodnie z wymogami sprawozdawczości budżetowej. W ocenie NIK elementy te spełniają wymogi wynikające z międzynarodowych standardów kontroli wewnętrznej.
9. W 2 jednostkach wdrażających, NIK stwierdziła nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostek polegające na nieokreśleniu zasad przechowywania i zabezpieczania dokumentacji związanej z realizacją programów oraz na niewyznaczeniu osób odpowiedzialnych za realizację tych zadań (zob. str. 28).
10. NIK negatywnie ocenia niewykorzystanie środków PHARE w wyniku niespełnienia przez beneficjenta programu wymogów Memorandum Finansowania, stwierdzone w ramach kontroli w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zob. str. 30).
11. W okresie objętym kontrolą zaplanowano realizację dwóch projektów finansowanych z funduszu PHARE służących rozwojowi kontroli finansowej, a mianowicie projektu PL 9904.02 „*Wzmocnienie systemu wewnątrzadministracyjnej kontroli finansowej*” o budżecie 2,5 mln EURO, oraz projektu PL 0003.04 „*Wewnętrzna kontrola finansowa na szczeblu regionalnym*” o budżecie 4,52 mln EURO. NIK zwraca uwagę na opóźnienia w realizacji projektu PL 9904.02, które wyniosły ponad 10 miesięcy w stosunku do zaplanowanych terminów (zob. str. 30).

4. UWAGI I WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 36d ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego został nałożony jedynie na należące do sektora finansów publicznych państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Artykuł 5 pkt 11 ww. ustawy stanowi, że do sektora finansów publicznych zalicza się państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Powyższe uregulowania ustawy o finansach publicznych nie rozstrzygają w sposób jednoznaczny jakie jednostki są zaliczane do sektora finansów publicznych, np. fundacje Skarbu Państwa.

¹⁷ang. „*Decentralized Implementation System*” (Podręcznik Zdecentralizowanego Wdrażania). DIS został opracowany przez Komisję Europejską i stanowi instrukcję dotyczącą stosowania standardowych procedur, które muszą być respektowane przez organy realizujące program PHARE.

Zdaniem NIK, niezbędne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy sformułowanie „*utworzone na podstawie odrębnych ustaw*” odnosić należy tylko do ustaw, które „powołują do życia” państwowe osoby prawne (jak np. ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁸) czy też również do innych ustaw uprawniających do utworzenia określonych osób prawnych (np. w ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, która określa kto, jak i w jakiej formie może powołać fundację). Istnieją bowiem jednostki wdrażające programy pomocowe (dysponujące środkami publicznymi) utworzone na podstawie ustawy o fundacjach (Fundacja „Fundusz Współpracy”, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego) i jak wynika z ustaleń kontroli w świetle ww. uregulowań prawnych powstają wątpliwości, czy jednostki te należą do sektora finansów publicznych a tym samym czy są obowiązane od 1 stycznia 2002 r. do prowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Izba stoi na stanowisku, że wszystkie jednostki wdrażające programy pomocowe (tj. jednostki odpowiedzialne za zarządzanie programami, które przekazują środki pomocowe beneficjentom tych programów) powinny należeć do sektora finansów publicznych, gdyż tylko w ten sposób możliwe będzie wprowadzenie w tych jednostkach jednolitych procedur (wynikających z ustawy o finansach publicznych) dotyczących funkcjonowania kontroli finansowej¹⁹ i prowadzenia audytu wewnętrznego środków pochodzących z zagranicy, nie podlegających zwrotowi.

Najwyższa Izba Kontroli, jako naczelny organ kontroli państwowej, jest szczególnie zainteresowana sprawnie funkcjonującym systemem kontroli wewnętrznej, w tym utworzeniem silnych komórek audytu wewnętrznego. Bez takiego systemu kierownicy jednostek sektora finansów publicznymi nie są w stanie wykrywać błędów i nieprawidłowości w dysponowaniu środkami publicznymi. Sprawnie działające komórki audytu wewnętrznego istotnie zmniejszają ryzyko powstania korupcji, dając gwarancję prawidłowej realizacji zadań jednostki oraz celowego i gospodarnego wydatkowania przez nią środków publicznych. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w aspekcie procesu integracji europejskiej i napływu do Polski coraz większej ilości środków w ramach pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej.

W związku z powyższym mając na uwadze konieczność uregulowania ram prawnych funkcjonowania systemu kontroli finansowej środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej oraz usprawnienie działań kontrolnych w tym zakresie, NIK wnosi o:

1. Przyspieszenie przez Ministra Finansów prac związanych z opracowaniem aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych dotyczących funkcjonowania

¹⁸ Dz. U. Nr 109, poz. 1158.

¹⁹ Zgodnie z art. 35a ust. 1 ustawy o finansach publicznych kontrola finansowa dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych i gospodarowaniem mienia.

wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego (wynikających z art. 35j ust. 2 i art. 35d ust. 3 ww. ustawy) oraz zasad i trybu kontroli gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi, oraz środków przeznaczonych na współfinansowanie programów realizowanych z wykorzystaniem tych środków (wynikającego z art. 95 ust. 3 ww. ustawy).

2. Ustalenie przez Ministra Finansów podziału zadań i zasad współpracy pomiędzy Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów pełniącym funkcję NAO i Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej w zakresie kontroli środków pochodzących z Unii Europejskiej, co usprawni realizację zadań wynikających z postanowień *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu* w zakresie kontroli prawidłowości wydatkowania środków pomocowych.
3. Ustanowienie przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej „pionów” odpowiedzialnych za kontrole i certyfikację środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz przeprowadzenie systematycznych szkoleń dla pracowników tych jednostek w zakresie kontroli środków pochodzących z Unii Europejskiej.
4. Utworzenie w jednostkach wdrażających programy pomocowe funkcjonalnie niezależnych, silnych komórek audytu wewnętrznego oraz przeprowadzenie szkoleń dla pracowników tych jednostek w zakresie kontroli środków pomocowych Unii Europejskiej.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. PROCEDURY ZARZĄDZANIA PROGRAMAMI FINANSOWANYMI ZE ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z UNII EUROPEJSKIEJ

„*Nowa Orientacja PHARE*” została uchwalona w dniu 28 września 1998 r. przez Komitet Integracji Europejskiej²⁰. Dokument ten został opracowany na podstawie założeń przekazanych przez Komisję Europejską i ustanowił nowe struktury oraz mechanizmy programowania i realizacji programów pomocowych Unii Europejskiej w Polsce. Zgodnie z „*Nową Orientacją PHARE*” najważniejszymi podmiotami związanymi z przepływem środków finansowych z Unii Europejskiej są:

1. Narodowy Koordynator Pomocy (NAC²¹) - Szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej²², odpowiedzialny za koordynację programowania i wdrażania poszczególnych programów i projektów, do którego obowiązków należy m.in. przygotowanie i podpisanie (z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów) Memorandów Finansowych, na podstawie których jest finansowana realizacja programów UE.
2. *National Authorising Officer* (NAO) - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, szef Narodowego Funduszu Środków Finansowych z UE, który jest odpowiedzialny za obsługę przepływów finansowych oraz kontrolę finansową środków z Unii Europejskiej i środków budżetowych przeznaczonych na współfinansowanie programu Phare.
3. Pełnomocnicy ds. Realizacji Projektu (PAO²³) - powoływani przez Narodowego Koordynatora Pomocy (NAC) na wniosek właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego po uwzględnieniu opinii NAO. PAO jest odpowiedzialny za realizację programu i nadzór prac Jednostki Realizującej Projekty (IA).
4. Jednostki Realizujące Projekty (IA²⁴) – (nazywane również jednostkami zarządzającymi programami lub wdrażającymi programy) które realizują projekty na *poziomie resortu* (tj. zajmują się przetargami, zawieraniem kontraktów, monitorowaniem programów i realizacją płatności). IA są w tym zakresie nadzorowane przez PAO. Są to jednostki o zróżnicowanym statusie prawnym (między innymi: państwowe jednostki budżetowe,

²⁰ W myśl § 7 ust. 5 regulaminu Komitetu Integracji Europejskiej, stanowiącego załącznik do uchwały Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 22 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu KIE, rozstrzygnięcia Komitetu zapadają w formie uchwały (Dz. Urz. KIE z 2000 r. Nr 1, poz. 2).

²¹ ang. „National Aid Coordinator”.

²² Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) Komitet Integracji Europejskiej wykonuje swoje przy pomocy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, którym kieruje Przewodniczący Komitetu z zastrzeżeniem art. 9 pkt 2 ustawy. Zgodnie z art. 9 pkt 2 ww. ustawy w przypadku, gdy funkcję Przewodniczącego Komitetu pełni Prezes Rady Ministrów, Urzędem kieruje z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu, Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej.

²³ ang. „Programme Authorising Officer”.

²⁴ ang. „Implementing Agencies”.

państwowe osoby prawne działające na podstawie odrębnych ustaw /agencje, fundusze/, państwowe jednostki organizacyjne, fundacje Skarbu Państwa). Obecnie najważniejszymi są: Fundacja „Fundusz Współpracy” (i działająca w jej ramach Jednostka Finansująco-Kontraktująca), Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE²⁵, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁶, Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych²⁷, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości²⁸.

5. Jednostka Finansująco-Kontraktująca (CFCU²⁹) – stanowi szczególny rodzaj Jednostki Realizującej Projekty. CFCU powstała w ramach Funduszu Współpracy i jest odpowiedzialna za wdrażanie programów UE o charakterze ponadresortowym. Zapewnia pełną obsługę operacyjno-techniczną, a w szczególności odpowiedzialna jest za projekty integracyjne i rozwoju instytucjonalnego administracji publicznej. Podlega PAO, który jest odpowiedzialny za komponent „*Rozwój instytucjonalny administracji publicznej*”.

Zgodnie z obowiązującymi procedurami finansowania programów pomocowych Unii Europejskiej (uzgodnionymi z Komisją Europejską), oprócz Memorandum Finansowania (podpisywanego przez NAC i Komisję Europejską), podstawą przekazania przez KE środków dla poszczególnych programów jest Umowa Finansowania (FA³⁰) zawierana pomiędzy NAO i PAO, zatwierdzana przez Komisję Europejską, której przedmiotem są zasady zarządzania finansowego tymi programami. Dodatkowo pomiędzy NAO i PAO zawierane jest Porozumienie Robocze (PR), w którym określone są m.in. wymagania i zasady dotyczące funkcjonowania kontroli wewnętrznej w jednostkach zarządzających. Załącznik nr 5 do PR zawiera opis systemu wewnętrznej kontroli finansowej, który powinien być zaakceptowany przez PAO.

Na mocy podpisanych Memorandów Finansowania oraz Umów Finansowania wszystkie zagadnienia związane z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i sprawozdawczością programów finansowanych z Unii Europejskiej określone są w tzw. podręczniku DIS (Podręcznik Zdecentralizowanego Wdrażania). DIS został opracowany przez Komisję Europejską i stanowi instrukcję dotyczącą stosowania standardowych procedur, które muszą

²⁵ Jednostka organizacyjna, podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (wymieniona w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; Dz. U. Nr 50, poz. 590 ze zm.).

²⁶ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną działającą na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

²⁷ Państwowa jednostka budżetowa utworzona na podstawie art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 23 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) do obsługi centralnego organu administracji rządowej – Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych oraz do wykonywania zadań zarządu dróg krajowych.

²⁸ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest państwową osobą prawną utworzoną na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. Nr 109, poz. 1158).

²⁹ ang. „Central Financing and Contracting Unit”.

³⁰ ang. „Financing Agreement”.

być respektowane przez organy realizujące program PHARE. Podręcznik DIS określa m.in. obowiązki PAO związane ze sprawowaniem kontroli, w tym w zakresie skutecznego wdrażania programu, gospodarnego i oszczędnego wykorzystywania środków oraz przestrzegania zasad racjonalnego zarządzania finansowego.

W grudniu 2000 r. Komisja Europejska opracowała dokument pn. „*Praktyczny przewodnik procedur zawierania umów w ramach programów PHARE, ISPA oraz SAPARD*” (PRAG). W przewodniku zamieszczono instrukcje dotyczące procedur przetargowych na roboty budowlane, dostawy i usługi. PRAG obowiązuje od 1 stycznia 2001 r., przy czym wszystkie przetargi będące w toku w dniu 1 stycznia 2001 r. muszą być ukończone przy zastosowaniu procedur i standardowych dokumentów zawartych w podręczniku DIS. Zgodnie z DIS oraz PRAG wszystkie przedsięwzięcia finansowane przez Wspólnoty podlegają audytowi na każdym etapie, zarówno podczas przyznawania funduszy, podczas realizacji przedsięwzięcia, jak też po jego zakończeniu.

2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

2.1. Z dniem 1 stycznia 2002 r. na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej dodano w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych rozdział 5 pn. „*Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych*” (art. 35a - 35t ustawy).

Zgodnie z art. 35a ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem i obejmuje: zapewnienie przestrzegania procedur kontroli oraz przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych, prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur kontroli.

Artykuł 35c ust. 1 i 2 ww. ustawy definiuje audyt wewnętrzny jako ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności. Audyt wewnętrzny obejmuje w szczególności: badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych, ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem, a także ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego.

Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego od dnia 1 stycznia 2002 r. został nałożony na jednostki wymienione w art. 35d ust. 1 ww. ustawy³¹: Ponadto zgodnie z art. 35d ust. 2 ustawy, audyt wewnętrzny prowadzi się w innych, niż wymienione w ust. 1, jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli jednostki te gromadzą znaczne środki publiczne lub dokonują znacznych wydatków publicznych. Na mocy art. 35d ust. 3 ww. ustawy Minister Finansów został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, kwoty przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w ust. 2, oraz termin, w ciągu którego jednostki te będą zobowiązane do rozpoczęcia audytu wewnętrznego³².

W art. 28a ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (który wszedł w życie od 1 stycznia 2001 r.) określono, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych sprawuje nadzór w zakresie gospodarowania środkami publicznymi pod względem legalności, gospodarności i celowości. W celu wykonywania nadzoru kierownik ustala szczegółowe: procedury kontroli wydatków dokonywanych ze środków publicznych, w tym zgodności z planem finansowym, zasady wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, w tym wydatków na koszty funkcjonowania jednostki, oraz sposób wykorzystania wyników kontroli i oceny o których wyżej mowa. Art. 28b ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.) stanowi, że organ sprawujący, na podstawie odrębnych przepisów, nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych, kontroluje przestrzeganie przez tę jednostkę realizacji procedur kontroli oraz zasad wstępnej oceny celowości poniesienia wydatków, a także sposób wykorzystania wyników tych kontroli i oceny. Kontrola ta obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków nadzorowanej jednostki.

2.2. Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej do zadań Pełnomocnika należała realizacja zadań z zakresu zarządzania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej, w tym kontrola finansowa wydatkowania środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej przez instytucje wdrażające programy oraz środków z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie

³¹ Art. 35d ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach, o których mowa w art. 83 ust. 2 ww. ustawy oraz w: ministerstwach, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach centralnych, urzędach przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Rządowym Centrum Legislacji, urzędach wojewódzkich, urzędach celnych, urzędach skarbowych, funduszach celowych stanowiących wyodrębnione jednostki organizacyjne, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzanych przez nie funduszach, kasach chorych, należących do sektora finansów publicznych państwowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

³² Rozporządzenie to nie zostało dotychczas wydane.

tych programów. Funkcję Pełnomocnika pełnił Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (§ 2 ust. 1). Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową w zakresie zadań Pełnomocnika Rządu zapewniało Ministerstwo Finansów (§ 4 ww. rozporządzenia). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów, nadanym Zarządzeniem Nr 7 Ministra Finansów z dnia 2 czerwca 1999 r., obsługę Pełnomocnika Rządu zapewniał Departament Obsługi Funduszy Pomocowych (§ 20 pkt 2 ppkt a regulaminu organizacyjnego).

Z dniem 23 października 2001 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej utraciło moc obowiązującą - zgodnie z § 2 pkt 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu³³. Na mocy § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów³⁴, zadania w zakresie obsługi środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej przejął z dniem 23 października 2001 r. Minister Finansów³⁵.

2.3. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych środkami publicznymi są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi. Zgodnie z art. 30 ww. ustawy środki te są przeznaczane wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy oraz są wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

2.4. Zgodnie z art. 3 § 1 *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu*, zawartego w dniu 24 grudnia 1998 r. pomiędzy Komisją Europejską i Rządem RP, całkowitą odpowiedzialność za zarządzanie finansowe środkami pomocowymi PHARE ponosi NAO. Z art. 8 § 1 ww. Porozumienia wynika, iż kontrolę finansową wdrażania umów finansowych zawieranych z każdą jednostką wdrażającą programy pomocowe Unii Europejskiej będzie przeprowadzał „kompetentny krajowy organ kontroli finansowej”, a plan kontroli i podsumowanie rezultatów przeprowadzonych kontroli będą co roku przesłane do Komisji Europejskiej.

2.5. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej organami kontroli skarbowej są: minister właściwy do spraw finansów publicznych jako naczelny organ kontroli skarbowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej jako organ wyższego stopnia nad inspektorami kontroli skarbowej, inspektorzy kontroli skarbowej. W myśl art. 10 ust. 1

³³ Dz. U. Nr 122, poz. 1330.

³⁴ Dz. U. Nr 122, poz. 1334.

³⁵ W dniu 7 listopada 2001 r. Minister Finansów wyznaczył do pełnienia funkcji NAO Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Pana Andrzeja Raczeko oraz udzielił mu pełnomocnictwa do realizacji zadań z zakresu obsługi środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, w tym do sprawowania kontroli finansowej wydatkowania środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej przez instytucje wdrażające programy oraz środków z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie tych programów.

ww. ustawy Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS) sprawuje nadzór nad działalnością inspektorów kontroli skarbowej oraz pracowników operacyjnych w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie. GIKS wykonuje zadania określone w ustawie przy pomocy jednostki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów (art. 10 ust. 3 ustawy o kontroli skarbowej). W myśl art. 58 ustawy o kontroli skarbowej, ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o organach kontroli finansowej albo o kontroli finansowej, rozumie się przez to odpowiednio organy kontroli skarbowej i kontrolę skarbową.

3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.1. Kontrola finansowa wydatkowania środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej prowadzona przez Pełnomocnika Rządu

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej, do zadań Pełnomocnika Rządu należała kontrola finansowa wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej przez instytucje wdrażające (realizujące) programy pomocowe oraz środków z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie tych programów. W okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 30 września 2001 r. służby Pełnomocnika Rządu nie przeprowadziły żadnej kontroli w jednostkach wdrażających programy Unii Europejskiej ograniczając się jedynie do tzw. *kontroli wstępnych* polegających na sprawdzaniu wniosków przekazywanych do NAO³⁶ przez Pełnomocników do Spraw Realizacji Programów (PAO) o uruchomienie środków z Narodowego Funduszu Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na współfinansowanie programów UE. Zdaniem NIK, główną przyczyną nie przeprowadzania kontroli wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej w jednostkach wdrażających programy pomocowe UE było to, że Pełnomocnik nie dysponował odpowiednimi służbami do przeprowadzania takich kontroli oraz nie posiadał uprawnień do zlecania takich kontroli innym organom. Dopiero w dniu 1 października 2000 r. w Departamencie Obsługi Funduszy Pomocowych³⁷ (DOFP) zostało utworzone stanowisko do Spraw Weryfikacji i Kontroli, do którego zadań należało m.in. *„prowadzenie - na polecenie i z upoważnienia Pełnomocnika - kontroli finansowej wykorzystania środków z UE oraz poprawności wykonywania postanowień Memorandów Finansowania, w tym wizytacje w jednostkach wdrażających i kontrola „na miejscu”*

³⁶ Od dnia 17 lipca 1998 r. do dnia 23 października 2001 r., funkcję NAO pełnił Pełnomocnik Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pan Krzysztof Janusz Ners; od dnia 7 listopada 2001 r. funkcję NAO pełni Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pan Andrzej Raczko).

³⁷ Departament w Ministerstwie Finansów obsługujący Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej, realizujący zadania Narodowego Funduszu Środków Pochodzących z Unii Europejskiej.

wybranych projektów”. Do dnia zakończenia kontroli NIK stanowisko do Spraw Weryfikacji i Kontroli nie zostało obsadzone, choć w okresie od lipca 1999 r. do września 2001 r. limit zatrudnienia w DOFP został zwiększony aż o 11,5 etatu, tj. z 21 etatów do 32,5 etatu. Przyznane etaty nie zostały jednak zaplanowane na obsadzenie stanowiska do Spraw Kontroli i Weryfikacji, lecz na wzmocnienie komórek odpowiedzialnych za realizację programów pomocowych UE.

Zgodnie z art. 8 § 1 *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu*, które zostało zawarte w dniu 24 grudnia 1998 r. pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Komisją Europejską, kontrola środków pochodzących z Unii Europejskiej miała być przeprowadzana przez „kompetentny Krajowy Organ Kontroli Finansowej” („competent National Financial Control Authority”). Pełnomocnik Rządu stał na stanowisku, że zadania „Krajowego Organu Kontroli Finansowej” powinny być realizowane przez urzędy kontroli skarbowej, które na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej są uprawnione do kontrolowania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi, a także spełniają warunki stawiane przez Komisję Europejską jednostkom dokonującym kontroli funduszy unijnych, tzn. niezależność od jednostek przyznających i wykorzystujących środki, usytuowanie wewnątrz administracji państwowej oraz ustawowe uregulowanie metodologii oraz trybu przeprowadzania kontroli. Ponadto zgodnie z art. 58 ustawy o kontroli skarbowej przez organy kontroli finansowej albo kontrolę finansową, należy rozumieć odpowiednio organy kontroli skarbowej i kontrolę skarbową. W toku równolegle prowadzonej kontroli Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej ustalono, że organy kontroli skarbowej nie wykonywały zadań wynikających z postanowień *Porozumienia w sprawie ustanowienia Narodowego Funduszu*, wskazując na właściwość w tym zakresie Pełnomocnika Rządu.

3.2. Kontrola wykorzystania środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej wykonywana przez organy kontroli skarbowej

W okresie od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 30 września 2001 r. w planach kontroli urzędów kontroli skarbowych ujęto tylko jedną kontrolę w zakresie realizacji postanowień umów finansowania przez jednostki wdrażające programy pomocowe finansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. O ujęcie ww. kontroli w planie kontroli skarbowych na I półrocze 1999 r. wnioskowały służby Pełnomocnika Rządu (Dyrektor Departamentu Funduszy Pomocowych). Kontrola ta - ze względu na opóźnienia we wdrażaniu programów PHARE - została przeprowadzona dopiero w II połowie 2000 r. przez Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie. Kontrolą objęto 5 spośród 9 jednostek realizujących (wdrażających) programy pomocowe UE³⁸. Zdaniem Izby, przeprowadzenie tylko jednej kontroli w tym

³⁸ Kontrola została przeprowadzona w: Jednostce Finansująco – Kontraktującej działającej w ramach Fundacji „Fundusz Współpracy”, Władzy Wdrażającej Programy Współpracy Przygranicznej PHARE, Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

zakresie w okresie blisko trzech lat należy uznać za działanie niewystarczające. Izba zwraca uwagę, że w planie kontroli na 2001 r. nie została zaplanowana żadna kontrola w zakresie wykorzystania środków pomocowych.

Zakres przedmiotowy kontroli określony przez GIKS w wytycznych kontroli obejmował rzetelność i terminowość raportów przesyłanych przez PAO³⁹ do NAO w zakresie realizacji postanowień Umów Finansowania i Porozumień Roboczych, stan realizacji programów PHARE (tj. ustalenie wysokości środków wydatkowanych i zakontraktowanych), przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. - Prawo dewizowe⁴⁰, zagospodarowanie odsetek na rachunkach bankowych prowadzonych dla funduszu PHARE, zasady uzyskiwania zwrotu podatku od towarów i usług, przestrzeganie ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości⁴¹ w stosunku do środków PHARE. Spośród 5 skontrolowanych w 2000 r. jednostek realizujących programy, inspektorzy kontroli skarbowej sformułowali zalecenia i wnioski pokontrolne w odniesieniu do 3 jednostek. Wnioski dotyczyły: nieterminowego i nierzetelnego sporządzania sprawozdań dla NAO (Władza Wdrażająca Programy Współpracy Przygranicznej PHARE i Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych), nieprzestrzegania procedur przetargowych, dokonywania zapłaty podatku VAT ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, nieposiadania ważnego zezwolenia dewizowego na dokonywanie płatności środkami stanowiącymi wartości dewizowe oraz nieprzestrzegania ustawy o rachunkowości. Ustalono, że dwie jednostki udzieliły inspektorom kontroli skarbowej odpowiedzi o stanie realizacji wniosków pokontrolnych. W przypadku Władzy Wdrażającej Programy Współpracy Przygranicznej PHARE inspektor kontroli skarbowej nie został poinformowany o realizacji ww. wniosków.

3.3. Podział zadań i określenie zasad współpracy i koordynacji w zakresie kontroli środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu a Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik Rządu podejmował działania zmierzające do określenia zasad współpracy z GIKS, lecz działania te okazały się nieskuteczne. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że Pełnomocnik Rządu w dniu 7 lipca 2000 r. przedstawił Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej projekt *„Porozumienia pomiędzy Pełnomocnikiem a GIKS w sprawie powołania jednostki kontrolno-audytorowej dla środków pochodzących z Unii Europejskiej”*, którego celem było m.in. zapewnienie efektywnej kontroli środków pochodzących z UE poprzez powołanie w strukturze Departamentu Kontroli

³⁹ Pełnomocnik do Spraw Realizacji Projektu (ang. „Programme Authorising Officer”) zgodnie z „Nową Orientacją PHARE” jest odpowiedzialny za realizację programu i nadzór nad jednostką realizującą program.

⁴⁰ Dz. U. Nr 160, poz. 1063 ze zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

Skarbowej⁴² „jednostki kontrolno-audytorowej” do kontroli tych środków oraz stworzenie podstawy określającej zasady ścisłej współpracy pomiędzy Pełnomocnikiem a GIKS w zakresie koordynacji działań kontrolnych. Ponadto projekt porozumienia pomiędzy Pełnomocnikiem i GIKS określał zasady współdziałania nad tworzeniem systemowych rozwiązań z zakresu kontroli finansowej środków z UE oraz współpracy z komórkami kontroli wewnętrznej w jednostkach wykorzystujących środki pochodzące z UE. Do dnia 30 września 2001 r. nie doszło jednak do zawarcia tego porozumienia. W listopadzie 2000 r. Pełnomocnik Rządu oraz Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej uzgodnili, że kwestie koordynacji kontroli środków pomocowych zostaną określone w rozporządzeniu Rady Ministrów, do którego wydania obliguje art. 95 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁴³. Zgodnie z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa RP w UE na rok 2001 (NPPC na 2001 r.) ww. rozporządzenie Rady Ministrów miało wejść w życie w styczniu 2002 r., natomiast projekt tego rozporządzenia powinien zostać skierowany do uzgodnień międzyresortowych w III kwartale 2001 r. Zgodnie z NPPC na 2001 r. instytucją odpowiedzialną za opracowanie projektu tego rozporządzenia było Ministerstwo Finansów. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 3 grudnia 2001 r. opracowano jedynie założenia do ww. rozporządzenia. Niezrealizowanie zadania wynikającego z NPPC na 2001 r., NIK ocenia jako nierzetelne, gdyż rozporządzenie to ma kluczowe znaczenie dla określenia trybu i zasad przeprowadzania kontroli środków pomocowych UE oraz koordynacji działań w tym zakresie.

3.4. Stan prac nad opracowaniem aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych w zakresie funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych

Minister Finansów przedstawiając w dniu 25 kwietnia 2001 r. Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej, nie dołączył trzech projektów aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji prawnej, tj. projektów rozporządzeń

⁴²Departament Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów to komórka odpowiedzialna za obsługę Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

⁴³ Zgodnie z art. 95 ust. 3 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb kontroli gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, nie podlegającymi zwrotowi oraz środkami przeznaczonymi na współfinansowanie programów realizowanych z wykorzystaniem tych środków, a także kryteria oceny celowości i gospodarności dokonywania wydatków, uwzględniając w szczególności: specyfikę finansowanego przedsięwzięcia, wysokość środków niezbędnych na realizację danego zadania, postanowienia odpowiednich umów i porozumień międzynarodowych. Art. 95 ust. 3 ww. ustawy został dodany przez art. 7 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy - Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315), zmieniającą ustawę o finansach publicznych z dniem 15 stycznia 2001 r.

Ministra Finansów dotyczących funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach zaliczonych do sektora finansów publicznych, wynikających z art. 35 d ust. 3, art. 35 j ust. 1 oraz art. 35 l ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 4 uchwały Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów⁴⁴, zgodnie z którym do projektu aktu normatywnego należy dołączyć projekty aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji.

Przyczyną nie przekazania ww. projektów aktów normatywnych wraz z projektem było to, że prace nad projektem nowelizacji ustawy o finansach publicznych odbywały się pod „*dużą presją czasu*”, ponieważ Komisja Europejska groziła ponownym otwarciem rozdziału 28 negocjacji pn. „Kontrola finansowa”, oraz że przygotowanie projektu nowelizacji ww. ustawy i aktów wykonawczych zostało powierzone Departamentowi Obsługi Funduszy Pomocowych, w którym zadanie to mogło realizować dwóch pracowników, wykonujących równocześnie inne zadania.

Do dnia zakończenia kontroli spośród trzech ww. aktów wykonawczych, w Ministerstwie został opracowany wyłącznie projekt rozporządzenia Ministra Finansów wynikającego z art. 35l ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt nie opracowania dwóch pozostałych projektów rozporządzeń Ministra Finansów, wynikających z art. 35d ust. 3 oraz z art. 35j ust. 1 ww. ustawy. Zdaniem NIK, powyższe akty wykonawcze mają istotne znaczenie dla funkcjonowania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, zwłaszcza brak rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego może spowodować, że komórki audytu wewnętrznego nie będą mogły prawidłowo realizować nałożonych na nie zadań.

3.5. Realizacja zadań nałożonych w NPPC w zakresie wyodrębnienia „pionów organizacyjnych” odpowiedzialnych za kontrolę środków pomocowych Unii Europejskiej w urzędach kontroli skarbowej

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej nie zrealizował zadania wynikającego z Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na rok 2000 (NPPC 2000), dotyczącego utworzenia w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej „*pionów odpowiedzialnych za kontrole i certyfikację środków z UE*”, pomimo że w NPPC 2000 określono, że jest to „*konieczną zmianą instytucjonalną*”. W celu realizacji powyższego zadania, w planie zadań urzędów kontroli skarbowej na rok 2000⁴⁵ GIKS określił, że „*należy poczynić przygotowania do utworzenia w II półroczu 2000 r. w urzędach kontroli skarbowej komórek przeprowadzających certyfikację*

⁴⁴ M.P. Nr 15, poz. 144 ze zm.

⁴⁵ Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej określa zadania i sprawuje kontrolę urzędów kontroli skarbowej.

wydatków poniesionych ze środków programów pomocowych”, których zadaniem będzie m.in. „audyt systemu w agencji płatniczej” oraz prowadzenie kontroli podmiotów i jednostek przekazujących i otrzymujących środki z UE oraz pełnienie roli koordynatorów dla tego typu kontroli, a także przygotowywanie informacji o wynikach kontroli. Do dnia 30 września 2001 r. nie utworzono komórek do spraw kontroli i certyfikacji środków pomocowych w żadnym urzędzie kontroli skarbowej. NIK jako częściową realizację zadania nałożonego w NPPC 2000 uznaje utworzenie w dniu 10 września 2001 r. Wydziału Kontroli Środków Pomocowych w Departamencie Kontroli Skarbowej, do którego zadań należało m.in.: inicjowanie i nadzorowanie kontroli skarbowej w zakresie wykorzystywania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi oraz środków na współfinansowanie programów pomocowych, przeprowadzanie kontroli celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami pomocowymi w jednostkach i podmiotach przekazujących i otrzymujących te środki, a także „opracowanie planów audytu oraz instrukcji wykonywania audytu, zgodnie z międzynarodowo akceptowanymi standardami audytu”.

3.6. Monitorowanie wydatkowania środków przez NAO

W okresie objętym kontrolą wartość środków pochodzących z UE przyznanych na podstawie Memorandów Finansowania wyniosła ogółem 892.148.966 EURO, przy czym do dnia 30 września 2001 r. Komisja Europejska przekazała na rachunek Narodowego Funduszu Środków Pochodzących z Unii Europejskiej kwotę w wysokości 323.919.615 EURO, tj. 36 % środków zaplanowanych. Do dnia 30 września 2001 r. w ramach 25 realizowanych programów PHARE wykorzystano 189.492.637 EURO, tj. 58 % kwoty przekazanej przez Komisję Europejską.

Na współfinansowanie realizacji ww. programów zaplanowana została kwota 1.325.145.420 EURO, z czego środki z budżetu państwa wyniosły 622.202.420 EURO. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów do zadań Departamentu Obsługi Funduszy Pomocowych (obsługującego NAO) należał monitoring realizacji programów współfinansowanych przez Unię Europejską w aspekcie zarządzania finansowego oraz monitoring wykonania postanowień Memorandów Finansowych.

W celu monitorowania wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej wprowadzony został system sprawozdawczo-księgowy *PERSEUS*. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego systemu oraz w prowadzeniu monitoringu wydatkowania środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej.

Kontrola wykazała, że Departament Obsługi Funduszy Pomocowych nie wywiązywał się w pełni z obowiązku monitorowania wykonania postanowień Memorandów Finansowych w zakresie współfinansowania realizacji programów ze środków krajowych, gdyż nie posiadał kompletnych danych na temat stanu wydatkowania środków na współfinansowanie realizacji programów. PAO nie przekazywali NAO danych na temat współfinansowania programów

rozwoju instytucjonalnego. Z ustaleń kontroli wynika, że zgodnie z postanowieniami Porozumień Roboczych zawieranych pomiędzy NAO i PAO, obowiązek przedstawiania danych o współfinansowaniu został nałożony w stosunku do programów inwestycyjnych i takie dane PAO przekazywali NAO w comiesięcznych raportach.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z postanowieniami Memorandów Finansowania Polska zobowiązana jest do ponoszenia określonych wydatków na współfinansowanie programów. Artykuł 18 ust. 2 Warunków Ogólnych Memorandów Finansowych stanowi, że niewypełnienie przez stronę polską zobowiązań ustalonych w Memorandum spowoduje zaprzestanie finansowania realizacji programu przez Komisję Europejską. Z tego względu NAO powinien prowadzić bieżący monitoring współfinansowania realizacji programów pomocowych. Główną przyczyną utrudniającą prowadzenie takiego monitoringu był brak zasad określających, jakie wydatki mogą być zaliczane na współfinansowanie realizacji programów pomocowych. W związku z powyższym NIK uznaje za celowe działania podjęte przez Ministerstwo Finansów po zakończeniu kontroli NIK, zmierzające do wypracowania wspólnie z UKIE „*metodologii monitorowania współfinansowania*”.

Izba zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli wewnętrznej⁴⁶ zarządzający środkami powinni stale monitorować realizację podjętych operacji finansowych oraz natychmiast przeciwdziałać wszelkim zauważonym nieprawidłowościom, niegospodarności, niewydajności, czy nieskuteczności tych operacji. Monitorowanie pozwala stwierdzić, czy system kontroli wewnętrznej prowadzi do pożądaných rezultatów.

Z ustaleń kontroli wynika, że w celu stałego monitorowania wydatków poniesionych na współfinansowanie programów pomocowych miał zostać wdrożony system *PENELOPA*⁴⁷. System ten został oddany do użytkowania w listopadzie 2000 r., jednak wykryte błędy w działaniu systemu, do dnia zakończenia kontroli nie pozwalały na prowadzenie na tej podstawie monitoringu finansowego realizacji poszczególnych programów w jednostkach wdrażających programy pomocowe. Z wcześniejszych kontroli⁴⁸ prowadzonych przez NIK oraz ze sprawozdań z działalności Pełnomocnika Rządu wynika, że prace nad uruchomieniem programu *PENELEOPA* trwają już od 1999 r.

3.7. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w jednostkach wdrażających programy pomocowe

W dokumencie pn. „*Extended Decentralization System*” Komisja Europejska określiła, że warunkiem niezbędnym do dalszej decentralizacji procesu zarządzania programami

⁴⁶ „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” INTOSAI.

⁴⁷ System *PENELOPA* miał zostać utworzony przez UKIE w ramach komponentu „Integracja Europejska” programu PHARE’97.

⁴⁸ Kontrola P99028 – „Działania administracji rządowej w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej”.

pomocowymi (polegającej na przekazaniu całości zarządzania programami pomocowymi stronie polskiej) jest wykazanie funkcjonowania wyodrębnionego i niezależnego audytu wewnętrznego w jednostkach wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej.

Z ustaleń kontroli wynika, że system kontroli wewnętrznej nie spełnia wymagań stawianych przez Komisję Europejską jednostkom zarządzającym funduszami unijnymi w zakresie funkcjonowania audytu wewnętrznego w tych jednostkach. Spośród 4 objętych kontrolą jednostek w 2 (Fundacja „*Fundusz Współpracy*”, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) w 2001 r. zostały wyodrębnione komórki audytu wewnętrznego. Komórki te nie realizowały jednak w pełni funkcji audytu wewnętrznego, gdyż ich działalność nie pozwalała na dokonanie obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania jednostki w zakresie gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi. Ponadto w jednostkach tych nie zostały opracowane zasady przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz nie określono szczegółowych zadań komórek audytu wewnętrznego, np.:

W regulaminie organizacyjnym Fundacji Fundusz Współpracy nie został określony szczegółowy zakres zadań komórki audytu wewnętrznego. W Uchwale Zarządu Fundacji nr 196 z dnia 28 maja 2001 r. ustalono jedynie, że do zadań Działu Audytu Wewnętrznego i Controllingu należy „*zabezpieczenie prawidłowego działania Fundacji*”. Izba uważa za niezbędne określenie przez Zarząd szczegółowych zasad i form przeprowadzania audytu wewnętrznego w Fundacji ustalających procedury funkcjonowania audytu wewnętrznego, w szczególności przez: precyzyjne określenie zadań komórki audytu wewnętrznego, trybu opracowywania planów oraz metod przeprowadzania audytu, uprawnień i obowiązków audytora wewnętrznego oraz osób podlegających audytowi, a także trybu zawiadamiania o wykrytych nieprawidłowościach.

W 2 pozostałych jednostkach wdrażających programy UE (Dyrekcja Generalna Dróg Publicznych i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) do końca 2001 r. nie wyodrębniono komórek audytu wewnętrznego.

3.8. Zastępcy PAO

W wyniku kontroli ustalono, że PAO upoważnili do pełnienia funkcji Zastępców PAO osoby zajmujące kierownicze stanowiska w jednostkach realizujących programy, tzn. dla: Dyrektora Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE, Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (wcześniej Dyrektora Generalnego Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw) oraz Zastępcy Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zgodnie z „*Nową Orientacją PHARE*”, PAO jest odpowiedzialny za realizację programu i nadzór nad pracą jednostki wdrażającej projekt, która zajmuje się wdrażaniem projektu. W związku z powyższym, powierzenie czynności wykonawczych i nadzorczych jednej osobie - w wyniku wyznaczenia na Zastępców PAO kierowników jednostek wdrażających programy - należy uznać za nieprawidłowe i niezgodne ze standardami wewnętrznej kontroli finansowej, które zalecają, aby kluczowe zadania związane z dokonywaniem operacji finansowych powinny być

rozdzielone pomiędzy różnych pracowników. Skupienie nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika - zwłaszcza niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji zasady tzw. „wielu oczu”, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników, jest jednym z czynników korupcjogennych.

3.9. Dokonywanie oceny efektów programów pomocowych UE przez jednostki wdrażające programy

Jednostki wdrażające programy pomocowe Unii Europejskiej oceniały efekty zrealizowanych programów pomocowych Unii Europejskiej. W przypadku 3 jednostek wdrażających (GDDP, PARP i NFOŚiGW) w celu dokonania takiej oceny przeprowadzane były kontrole wykorzystania środków, np.:

NFOŚiGW przeprowadzał kontrole u wykonawców umów finansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej przyznanych w ramach programów PHARE. Skontrolowane jednostki wykorzystały na realizację inwestycji kwotę 35.734,5 tys. EURO, co stanowiło 75,7 % kwot określonych w umowach zawartych z tymi jednostkami (47.197,7 tys. EURO). Informacje o wynikach i ustaleniach z kontroli były przedstawiane Zarządowi w kwartalnych sprawozdaniach z realizacji planu pracy. Z informacji tych wynikało, że wykorzystywanie środków finansowych było zgodne z warunkami określonymi w umowach. Narodowy Fundusz nie przeprowadzał natomiast kontroli beneficjentów projektów - końcowych odbiorców programów inwestycyjnych. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli uznała za celowe objęcie kontrolą również beneficjentów projektów i wniosła aby w zawieranych z beneficjentami „porozumieniach” zamieszczać stosowne postanowienia dające podstawę do przeprowadzania takich kontroli.

Fundacja Fundusz Współpracy (i działająca w jej ramach Jednostka Finansujaco – Kontraktująca zajmująca się realizacją programów rozwoju instytucjonalnego) nie przeprowadzała w ogóle kontroli u beneficjentów programów (którymi są ministerstwa oraz urzędy centralne), gdyż w „*Nowej Orientacji Phare*” nie przyjęto takiego rozwiązania dla JFK.

Z ustaleń kontroli wynika, że JFK dokonywała ocen realizacji poszczególnych umów w okresowych raportach z realizacji poszczególnych programów opracowywanych na podstawie danych z poszczególnych resortów. Przedmiotem sporządzanych przez JFK raportów z realizacji umów było m.in. ocena wydatkowania środków zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowość realizowanych zadań.

3.10. Przestrzeganie procedur związanych z realizacją programów pomocowych UE

W ocenie NIK od 1998 r. nastąpiła poprawa w przestrzeganiu procedur związanych z realizacją programów pomocowych Unii Europejskiej. Kontrola NIK stwierdziła dwa przypadki nieprawidłowości w realizacji programów pomocowych Unii Europejskiej, np.:

W trakcie kontroli w NFOŚiGW, NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na odstępianiu przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska od wymogów określonych w PRAG, dotyczących liczby lat doświadczenia zawodowego konsultantów wybranych firm. Przy wyborze wykonawców umów w ramach projektu 2000/PL/16/P/PA/003 „*Pomoc techniczna w zakresie przygotowania projektów ochrony*

środowiska”, w trzech przypadkach NFOŚiGW odstąpił od wymogu określonego w PRAG, dotyczącego liczby lat doświadczenia zawodowego konsultantów wybranych firm. Wartość tych trzech umów wyniosła ogółem 584.602 EURO, z tego do sfinansowania ze środków pomocowych ISPA w kwocie 438.451,50 EURO.

Ponadto NIK stwierdziła nieprawidłowości w finansowaniu dwóch przedsięwzięć, które wynikały z zachwiania płynności finansowej realizowanych projektów. Zasilanie subkont poszczególnych programów finansowanych ze środków PHARE, nie zawsze odbywało się w sposób umożliwiający zachowanie płynności finansowania programów.

Płatności 9 faktur dokonano z Ekologicznego Funduszu Partnerskiego PHARE, zamiast ze środków programu PHARE PL.9806, gdyż zgłaszane przez NFOŚiGW zapotrzebowanie na środki dla programu PL.9806 było pomniejszane przez Ministerstwo Finansów. W rezultacie postawione do dyspozycji NFOŚiGW fundusze były mniejsze od wnioskowanych, co spowodowało brak płynności finansowej realizacji programu. Ustalono, że płatności wynikające z 4 faktur na łączną kwotę 726.794,44 EURO nastąpiły po terminie określonym w umowach. Opóźnienia wyniosły od 27 do 61 dni. Z tytułu powstałych opóźnień zapłacono odsetki w kwocie 40.379,06 zł od wartości 2 faktur wystawionych na kwotę ogółem 222.112,41 EURO. Wystawcy pozostałych faktur, po otrzymaniu informacji od NFOŚiGW o braku środków pomocowych, odstąpili od żądania zapłaty odsetek. Kontrola wykazała, że Zastępca Prezesa NFOŚiGW - w związku z przypadkami braku środków finansowych na subkoncie środków pomocowych PHARE PL.9806 w NBP oraz występującymi opóźnieniami w płatnościach - w dniu 18 stycznia 2001 r. wystąpił do Ministerstwa Środowiska z wnioskiem o przejściowe pokrywanie zobowiązań wynikających z podpisanych umów w ramach programu PHARE PL.9806 ze środków Ekologicznego Funduszu Partnerskiego PHARE oraz zapłaty należnych odsetek ze środków statutowych Narodowego Funduszu. W dniu 1 lutego 2001 r. Minister zaaprobował ww. wniosek.

3.11. Zabezpieczanie i przechowywanie dokumentacji związanej z realizacją programów

Zgodnie ze standardami *INTOSAI* dostęp do zasobów i dokumentów oraz odpowiedzialność za nie powinien być ograniczony tylko do osób upoważnionych, które są odpowiedzialne za dozór nad nimi lub ich wykorzystanie. Ograniczenie dostępu do zasobów zmniejsza ryzyko nieupoważnionego użycia lub utraty w rządowych jednostkach organizacyjnych oraz pomaga wypełniać wskazania kierownictwa. Ustalenia kontroli wskazują, że w 2 jednostkach wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej (GDDP i NFOŚiGW) nie zostały wprowadzone regulacje dotyczące zabezpieczania i przechowywania dokumentacji związanej z realizacją tych zadań oraz nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Ponadto Fundacja Fundusz Współpracy nie posiadała kompletnej dokumentacji dotyczącej realizowanych przez Fundację programów, tj. zawieranych pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej - NAO i PAO, Umów Finansowania i Porozumień Roboczych, co należy uznać za nieprawidłowe.

3.12. Stan zaawansowania projektów PHARE służących rozwojowi kontroli finansowej dla Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności

Wartość tych programów została zaplanowana w wysokości 7,02 mln EURO, z czego na projekt PL 9904.02 „*Wzmocnienie systemu wewnątrz-administracyjnej kontroli finansowej*” kwota 2,5 mln EURO, a projekt PL 0003.04 „*Wewnętrzna kontrola finansowa na szczeblu regionalnym*” kwota 4,52 mln EURO. Podstawowym celem projektu PL 9904.02 było opracowanie modelu wewnętrznego systemu kontroli nad wydatkowaniem środków pochodzących ze źródeł publicznych (ze szczególnym uwzględnieniem kontroli nad funduszami pochodzącymi z Unii Europejskiej), opartego na rozwiązaniach przyjętych m.in. w ustawie o finansach publicznych, ustawie o kontroli skarbowej oraz zgodnego z wymogami Unii Europejskiej w zakresie kontroli nad unijnymi funduszami. NIK zwraca uwagę na niski stopień zaawansowania projektu PL9904.02 w stosunku do zaplanowanych terminów. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że umowa tzw. współpracy bliźniaczej (PL99/IB/FI-01) dotycząca projektu PL9904.02 została zawarta pomiędzy Ministerstwem Finansów a Ministerstwem Ekonomii, Finansów i Przemysłu Republiki Francuskiej w dniu 20 grudnia 2000 r., pomimo że zgodnie z „*fiską*” projektu PL9904 pierwsze działania w ramach ww. programu miały zostać zrealizowane już w lutym 2000 r. Przyczyną opóźnień było to, że pomiędzy przygotowaniem ostatecznej wersji umowy oraz jej akceptacją przez Komitet Sterujący w Brukseli zachodziło wiele zmian wpływających na zakres zadań zaplanowanych w tym projekcie.

3.13. Inne ustalenia kontroli

W trakcie kontroli w NFOŚiGW, NIK stwierdziła, że w ramach projektu PL.9907-03 „*Oczyszczalnia Ścieków w Tomaszowie Mazowieckim*” o wartości 8.100.000 EURO nie została zawarta umowa z beneficjentem programu oraz wykonawcami zadań w terminie określonym w Memorandum Finansowym, tj. do dnia 30 września 2001 r. Niezawarcie ww. umowy spowodowało nieprzekazanie przez Komisję Europejską kwoty 8.100.000 EURO, która była zaplanowana na realizację ww. przedsięwzięcia. Przyczyną niezawarcia ww. umowy było niespełnienie przez beneficjenta (tj. „Oczyszczalnię Ścieków” Sp. z o.o. w Tomaszowie Mazowieckim) wymogów wskazanych w Memorandum, pomimo że treść umowy z beneficjentem była wcześniej uzgadniana, a jej tekst został przesłany do Tomaszowa już w dniu 29 marca 2001 r. W związku z powyższym, NFOŚiGW nie ponosi odpowiedzialności za zaniechanie realizacji tego projektu. Zdaniem Izby, NFOŚiGW powinien jednakże dochować większej staranności w doborze projektów, kwalifikując do finansowania ze środków pomocowych Unii Europejskiej tylko te, które dają pełną gwarancję ich realizacji, a tym samym efektywnego wykorzystania przyznanych środków pomocowych⁴⁹.

⁴⁹ Kwestia przyczyn niezawarcia ww. umowy była przedmiotem odrębnej kontroli prowadzonej przez Delegaturę NIK w Łodzi.

4.PRZEBIEG POSTĘPOWANIA I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Czynności kontrolne rozpoczęto 3 września 2001 r. a zakończono 3 grudnia 2001 r. Ostatni protokół został podpisany 17 grudnia 2001 r. Kierownikom jednostek kontrolowanych przekazanych zostało 7 protokołów kontroli oraz 7 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 27 wniosków. Ostatnie wystąpienie przekazano 11 marca 2002 r. Do żadnego protokołu ani wystąpienia pokontrolnego nie zostały zgłoszone zastrzeżenia.

Po zakończeniu kontroli w Ministerstwie Finansów, NIK sformułowała wnioski w sprawie:

1. Ujęcia w planie kontroli Ministerstwa Finansów na 2002 r. kontroli w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa w zakresie funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w komórkach Ministerstwa zajmujących się zarządzaniem i kontrolą środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi.
2. Opracowania w możliwie najkrótszym terminie, aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych dotyczących audytu i wewnętrznej kontroli finansowej.
3. Dołączania do projektów aktów wykonawczych wnoszonych przez Ministra Finansów, projektów aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, zgodnie z § 9 ust. 4 uchwały Nr 13 Rady Ministrów - Regulamin pracy Rady Ministrów.

W odpowiedzi z dnia 27 lutego 2002 r. Minister Finansów podał m.in. że:

1. W planie kontroli na rok 2002, zatwierdzonym w dniu 28 grudnia 2001 r. przewidziano kontrole działalności Departamentu Kontroli Skarbowej i Departamentu Obsługi Funduszy Pomocowych.
2. Projekt rozporządzenia określającego sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego (art. 35j ustawy o finansach publicznych) zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych do końca lutego 2002r. oraz zaplanowano, że wejdzie w życie w maju 2002 r. Przewidziane w art. 35l ust. 6 ww. ustawy rozporządzenie Ministra Finansów określające regulamin Komisji Egzaminacyjnej i sposób przeprowadzania egzaminu na audytora wewnętrznego znajduje się w uzgodnieniach międzyresortowych powinno wejść w życie do końca maja 2002 r. Rozporządzenie określające kwoty przychodów oraz wydatków środków publicznych dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych innych niż wymienione w art. 35d ust. 1 ustawy o finansach publicznych (art. 35d ust. 3 ustawy) będzie opracowane do końca 2002 r. z uwagi na konieczność dokonania analiz finansowych i uzgodnień z administracją samorządową.
3. W celu przestrzegania zasady wyrażonej w § 9 ust. 4 uchwały Nr 13 Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów, wszyscy członkowie kierownictwa i komórek organizacyjnych otrzymali polecenie, aby przy opracowaniu aktów normatywnych, równocześnie toczyły się prace nad aktami wykonawczymi do ww. projektów.

Po zakończeniu kontroli działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej, NIK sformułowała w sprawie:

1. Określenia podziału zadań i zasad współpracy pomiędzy NAO i Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej w zakresie kontroli środków pochodzących z Unii Europejskiej.
2. Przyspieszenia prac związanych z opracowaniem projektu rozporządzenia Rady Ministrów wynikającego z art. 95 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Opracowania w uzgodnieniu z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej metodologii monitorowania wydatków na współfinansowanie realizacji programów pomocowych.
4. Zobowiązania Pełnomocników do Spraw Realizacji Projektów do przedkładania informacji o wysokości wydatków na współfinansowanie poszczególnych programów.
5. Obsadzenia Stanowiska do Spraw Weryfikacji i Kontroli w Departamencie Obsługi Funduszy Pomocowych.
6. Zobowiązania Pełnomocników do Spraw Realizacji Projektów do nie udzielania pełnomocnictw do pełnienia funkcji Zastępców PAO osobom zatrudnionym w jednostkach wdrażających programy pomocowe.

W odpowiedzi z dnia 28 marca 2002 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, pełniący funkcję NAO poinformował m.in. że:

1. Zarządzeniem Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej z dnia 4 września 2001 r. został powołany Wydział Kontroli Środków Pomocowych do którego zadań należy m.in. inicjowanie kontroli skarbowej w zakresie wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi i kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami pomocowymi w jednostkach i podmiotach przekazujących i otrzymujących te środki. Ponadto, w związku z pracami nad przygotowaniem systemu wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, trwają prace zmierzające do powołania nowej jednostki organizacyjnej – Jednostki ds. Certyfikacji Środków Pochodzących z Unii Europejskiej dla programów SAPARD i ISPA, a po przystąpieniu do UE wydatków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa (w ramach Wspólnej Polityki Rolnej), Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności.
2. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych nie podlegającymi zwrotowi i środkami przeznaczonymi na współfinansowanie programów realizowanych z wykorzystaniem tych środków oraz kryteriów oceny celowości i gospodarności dokonywania wydatków (upoważnienie wynikające z art. 95 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) znajduje się na etapie konsultacji wewnątrzresortowych w Ministerstwie Finansów.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne nie została podana planowana data wejścia w życie ww. rozporządzenia Rady Ministrów.

3. Ministerstwo Finansów podjęło wspólnie z UKIE działania, mające na celu stworzenie systemu regularnego pozyskiwania z resortów wdrażających projekty z udziałem pomocy Unii Europejskiej danych finansowych i merytorycznych, dotyczących wykorzystania środków w ramach polskiego współfinansowania. Obecnie trwają prace związane z ustaleniem definicji współfinansowania, przy czym ostateczna decyzja na temat wykładni zostanie podjęta po konsultacjach z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce. Ponadto do Porozumień Roboczych zostanie wprowadzony dodatkowy załącznik pn. "Raport dotyczący wydatków na współfinansowanie", na mocy którego PAO będą zobowiązani do przedstawiania NAO miesięcznych (dla programów inwestycyjnych) i kwartalnych (dla programów rozwoju instytucjonalnego) raportów dotyczących wysokości współfinansowania realizacji programów pomocowych Unii Europejskiej. Do dnia przedstawienia odpowiedzi określono kursy EURO, jakie powinny być stosowane dla kwot współfinansowania na etapie podpisania Memorandum Finansowego oraz kursy dla bieżącego porównywania wysokości krajowego współfinansowania z poziomem wydatków ze środków pomocowych. Informacja ta została przekazana wszystkim PAO w dniu 11 marca 2002 r.
4. W połowie stycznia 2002 r. Stanowisko do Spraw Weryfikacji i Kontroli w Departamencie Obsługi Funduszy Pomocowych zostało obsadzone (2 pracowników).
5. Narodowy Koordynator Pomocy (szef UKIE) oraz NAO pismem z dnia 16 listopada 2001 r. poinformowali wszystkich PAO, że na stanowiska Zastępców PAO mogą być powoływane wyłącznie osoby zatrudnione w resorcie nadzorującym realizację danego projektu lub programu. Interpretacja powyższa wzbudziła zastrzeżenia, w szczególności ze strony ministerstw, gdzie dotychczas funkcja Zastępcy PAO była powierzana osobom z jednostek wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej (tj. Ministerstwa Infrastruktury - GDDP, Ministerstwa Gospodarki - PARP, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - Władza Wdrażająca Programy Współpracy Przygranicznej PHARE). W związku z powyższym w dniu 28 lutego 2002 r. na posiedzeniu KIE zgłoszono propozycję, aby funkcję Zastępców PAO była powierzana osobom z jednostek wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej tylko wówczas, gdy jednostka znajduje się „w strukturze danego resortu”.

Po zakończeniu kontroli Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, NIK sformułowała wnioski w sprawie:

1. Ujmowania w planach kontroli skarbowych kontroli w zakresie wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej.
2. Opracowania w porozumieniu z NAO i przedłożenie Ministrowi Finansów propozycji podziału zadań w zakresie kontroli środków pochodzących z Unii Europejskiej.
3. Utworzenia w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za kontrole i certyfikację środków pochodzących z Unii Europejskiej.
4. Zaplanowania i przeprowadzenia szkoleń w zakresie kontroli środków pochodzących z Unii Europejskiej dla inspektorów kontroli skarbowej.

W odpowiedzi z dnia 8 kwietnia 2002 r. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej poinformował, że:

1. W planie kontroli koordynowanych na I półroczu 2002 zostały ujęte kontrole realizacji 8 projektów PHARE realizowanych przez 4 jednostki wdrażającego programu pomocowe Unii Europejskiej. Kontrole obejmą m.in.: przedstawienie stanu realizacji projektów na dzień 31 grudnia 2001 r., sprawdzenie zgodności przeprowadzenia postępowań przetargowych i zawierania kontraktów z procedurami zawartymi w DIS oraz Podręczniku Zasad Kontraktowania i Zamówień („*Manual of Contract and Procurement Rules PHARE*”), sprawdzenie prawidłowości dokumentowania wydatków oraz prowadzenia ewidencji księgowej i sprawozdawczości finansowej. Kontrola obejmie również sprawdzanie prawidłowości wydatkowania krajowych środków przeznaczonych na współfinansowanie realizacji projektów pomocowych Unii Europejskiej.
2. W Departamencie Kontroli Skarbowej oraz Departamencie Obsługi Funduszy Pomocowych został opracowany projekt podziału zadań w zakresie kontroli środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej. Projekt przewiduje powierzenie urzędom kontroli skarbowej zadań przewidzianych w umowach międzynarodowych dla zewnętrznych organów kontroli finansowej. Departament Kontroli Skarbowej będzie natomiast odpowiedzialny za: planowanie i koordynację kontroli, przysyłanie planów kontroli oraz streszczanie ustaleń kontroli i informowanie Komisji Europejskiej o stwierdzonych nieprawidłowościach.

Przedstawiony projekt podziału zadań po zatwierdzeniu przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz NAO zostanie przedstawiony do zatwierdzenia Kierownictwu Ministerstwa Finansów.

3. W zatwierdzonych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w grudniu 2001 r. „*Zadaniach Urzędów Kontroli Skarbowych na 2002 r.*” przewidziano, że cyt.: „*przygotowanie i wyznaczenie w strukturach urzędów kontroli skarbowej stanowisk lub komórek specjalizujących się w kontroli środków pomocowych*”. Przy doborze kandydatów do pracy w tych komórkach uwzględniać się będzie umiejętności analityczne oraz znajomość języka angielskiego.
4. W resortowym planie szkoleń na 2002 rok Departament Kontroli Skarbowej umieścił 5 tematów związanych z kontrolą środków pomocowych. Ponadto w ramach programu PHARE PL 003.04 w latach 2002 – 2003 zostaną przeprowadzone kompleksowe szkolenia 176 pracowników urzędów kontroli skarbowej w zakresie audytu wewnętrznego, procedur kontroli ex-post, tematyki programów pomocowych oraz polityk Unii Europejskiej.

Po zakończeniu kontroli w jednostkach wdrażających programy pomocowe Unii Europejskiej, NIK sformułowała wnioski m.in. w sprawie:

1. Powołania komórek audytu wewnętrznego oraz wydania regulacji wewnętrznych określających szczegółowe zadania komórki audytu wewnętrznego oraz zasady i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego (GDDP, NFOŚiGW i Fundacja „Fundusz Współpracy”).

2. Uwzględniania w planach audytu wewnętrznego tematów pozwalających na dokonanie przez kierownictwo jednostek oceny funkcjonowania jednostki w zakresie gromadzenia i dysponowania środkami pomocowymi pochodzącymi z Unii Europejskiej pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (Fundacja „Fundusz Współpracy”, NFOŚiGW).
3. Wprowadzenia regulacji wewnętrznych dotyczących zabezpieczania i przechowywania dokumentacji związanej z realizacją programów pomocowych Unii Europejskiej oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za rzetelne zabezpieczenie i przechowanie dokumentacji (NFOŚiGW, GDDP).
4. Dochowania możliwie największej staranności przy wyborze i kwalifikowaniu przez NFOŚiGW projektów finansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.
5. Zawierania umów w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Komisję Europejską (NFOŚiGW).
6. Dokonywania oceny osiągniętych efektów programów poprzez przeprowadzanie kontroli nie tylko u wykonawców, ale również u beneficjentów inwestycji realizowanych przy wykorzystaniu środków pomocowych Unii Europejskiej (NFOŚiGW).

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek wdrażających programy pomocowe poinformowali NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

Warszawa, dnia maja 2002 r.

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej

Czesława Rudzka - Lorentz

Akceptuję
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki

Warszawa, dnia maja 2002 r.

Zatwierdzam
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Mirosław Sekuła

Warszawa, dnia maja 2002 r.