

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-41004/04

Nr ew. 133/2005/P/04/004/KAP

Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności

Warszawa

czerwiec

2005 r.

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

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

Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz

Warszawa, dnia 2005 r.

Zatwierdzam:

Krzysztof Szwedowski

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 2005 r.

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

cSPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	14
3.1.1. Prawo krajowe	14
3.1.2. Prawo Wspólnotowe	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Koordynacja działań przygotowawczych przez Instytucję Zarządzającą (MGiP)	18
3.2.2. Przygotowanie projektów do współfinansowania z Funduszu Spójności w 2004 r. ...	19
3.2.3. Wdrażanie systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności przez MGiP	21
3.2.4. Przygotowanie MF (Instytucji Płatniczej) do zarządzania finansowego środkami z Funduszu Spójności	29
3.2.5. Realizacja przez MF zadań Instytucji Płatniczej związanych z wdrożeniem systemu SIMIK.....	31
3.2.6. Przygotowanie MF do kontroli wykorzystania Funduszu Spójności.....	33
3.2.7. Dostosowanie organizacyjne i kadrowe jednostek zaangażowanych we wdrażanie Funduszu Spójności.....	34
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	36
4.1. Przygotowanie kontroli.....	36
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	36
Załącznik nr 1 - Wykaz podstawowych aktów prawnych i materiałów źródłowych dotyczących przedmiotu kontroli	43
Załącznik nr 2 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	44
Załącznik nr 3 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	45
Załącznik nr 4 - System zarządzania i kontroli Funduszu Spójności – podstawowe terminy	46
Załącznik nr 5 - Zestawienie dotyczące przygotowania wniosków o dofinansowanie z Funduszu Spójności oraz ich budżetów w sektorach środowiska i transportu przekazanych przez Instytucje Pośredniczące do Instytucji Zarządzającej	50
Załącznik nr 6 - Zestawienie projektów Funduszu Spójności zatwierdzonych w 2004 r. przez Komisję Europejską, z wyszczególnieniem decyzji warunkowych	52

1. Wprowadzenie

Numer i tytuł kontroli: P/04/004 „*Przygotowanie administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności*”.

Celem kontroli była ocena przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania środków z Funduszu Spójności, w tym przygotowanie niezbędnych regulacji prawnych oraz rozwiązań instytucjonalnych przez właściwe organy administracji publicznej. Celem kontroli była również ocena działań w zakresie przygotowania projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności oraz wstępna ocena stanu ich realizacji.

Kontrolą objęto m.in. następujące zagadnienia:

- koordynację procesu przygotowania do korzystania z Funduszu Spójności oraz przygotowanie i wybór projektów do realizacji z Funduszu Spójności,
- ustanowienie systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności, w szczególności zawieranie i realizacja porozumień określających podział zadań pomiędzy poszczególnymi jednostkami oraz opracowanie wytycznych i procedur wewnętrznych, niezbędnych do rozpoczęcia wdrażania projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności,
- przygotowanie do monitorowania realizacji projektów Funduszu Spójności, w szczególności stan prac nad uruchomieniem komputerowego Systemu Monitorowania i Kontroli Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK),
- dostosowanie organizacyjne i kadrowe jednostek zaangażowanych we wdrażanie Funduszu Spójności.

Kontrola została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy. Temat kontroli mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK zawartych w planie pracy NIK na 2004 r.: priorytet 5 pn. „*Procesy integracji z Unią Europejską*”.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2003 r. do 30 września 2004 r., przy czym ustalenia były w miarę możliwości aktualizowane według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach. Kontrolę przeprowadzono od 1 września do 23 grudnia 2004 r. w następujących jednostkach: Ministerstwie Gospodarki i Pracy (MGiP) – Instytucji Zarządzającej, Ministerstwie Finansów (MF) – Instytucji Płatniczej, Ministerstwie Infrastruktury (MI) – Instytucji Pośredniczącej w sektorze transportu, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), Polskich Kolejach Państwowych Polskich Liniach Kolejowych S.A. (PKP PLK S.A.) – Podmiotach odpowiedzialnych za realizację w sektorze transportu, Ministerstwie Środowiska (MŚ) – Instytucji Pośredniczącej Iszczebla w sektorze środowiska, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) – Instytucji Pośredniczącej II szczebla w sektorze środowiska, Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) we wszystkich 16 województwach – Instytucjach Pośredniczących III szczebla w sektorze środowiska. Kontrola we wszystkich jednostkach została przeprowadzona pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, administracja publiczna nie była należycie przygotowana do korzystania z Funduszu Spójności, a system zarządzania i kontroli nie został w pełni wdrożony. Wskazują na to opóźnienia we wdrażaniu przedsięwzięć współfinansowanych z Funduszu Spójności, które na dzień zakończenia kontroli wyniosły ponad pół roku.

W 2004 r. strona polska opracowała i przekazała do Komisji Europejskiej (KE) 45 projektów na łączną kwotę dofinansowania z Funduszu Spójności 3.291,46 mln euro¹, z czego KE zatwierdziła 31 projektów na łączną kwotę dofinansowania 1.716,1 mln euro², czyli 52,1% wartości projektów zgłoszonych do dofinansowania z tego funduszu. Pierwsze projekty zostały zatwierdzone dopiero w grudniu 2004 r., podczas gdy Polska mogła korzystać z tego funduszu już od 1 maja 2004 r. Do dnia zakończenia kontroli KE nie przekazała żadnych środków na realizację nowych projektów Funduszu Spójności. Ponadto, aż 26 spośród 31 projektów zostało zatwierdzonych przez KE warunkowo³, co stwarza ryzyko powstania dalszych opóźnień, a nawet utraty części środków. Zdaniem NIK, opóźnienia w rozpoczęciu procedur przetargowych i procesu inwestycyjnego stanowią zagrożenie dla pełnego, terminowego i efektywnego wykorzystania Funduszu Spójności.

Do powstania opóźnień przyczyniła się nienależyta współpraca pomiędzy poszczególnymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Funduszu Spójności. Świadczą o tym m.in. opóźnienia w przekazywaniu przez Instytucje Pośredniczące (MŚ oraz MI) wniosków projektowych do Instytucji Zarządzającej (MGiP), przedłużający się proces zawierania porozumień dotyczących podziału zadań w zakresie wdrażania Funduszu Spójności. Ponadto, do dnia zakończenia kontroli nie został wdrożony System Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). Wdrażanie Funduszu Spójności stanowi ciąg powiązanych ze sobą działań i opóźnienia realizacji zadań na jednym etapie powodowały niedotrzymanie terminów wykonania zadań innych jednostek.

W większości jednostek zostały wyodrębnione komórki organizacyjne zajmujące się zarządzaniem i kontrolą Funduszu Spójności. W niektórych jednostkach nie osiągnięto zakładanego stanu zatrudnienia (MŚ) oraz wystąpiły problemy z fluktuacją kadr (MGiP, MŚ), co może stanowić zagrożenie prawidłowego wykorzystania tych środków.

¹ Co stanowi 78% alokacji tego funduszu dla Polski na lata 2004-2006 (która w cenach z 2004 r. wynosi 4.219,8 mln euro). Dane z kontroli w MGiP według planów finansowych przedsięwzięć Funduszu Spójności (patrz załącznik nr 5 do informacji str. 50).

² Szczegółowe dane dotyczące projektów zatwierdzonych przez Komisję Europejską z wyszczególnieniem decyzji warunkowych zostały zawarte w załączniku nr 6 do informacji (patrz str. 52).

³ Warunkowe zatwierdzenie tych projektów oznacza, że poza płatnościami na wstępny etap realizacji projektów oraz na działania z zakresu tzw. pomocy technicznej, KE nie dokona dalszych płatności w stosunku do tych projektów dopóki strona polska nie wykaże w satysfakcjonujący sposób, że procedury wymagane przez prawo wspólnotowe zostały spełnione, w szczególności w zakresie przygotowania ocen oddziaływania na środowisko projektowanych przedsięwzięć.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Ostateczny termin przekazania przez stronę polską do KE projektów do realizacji z Funduszu Spójności upływał 15 sierpnia 2004 r. Instytucje Pośredniczące (MŚ i MI) przekazały Instytucji Zarządzającej (MGiP) wnioski projektowe (aplikacyjne) dopiero w lipcu i sierpniu 2004 r. Wskutek późnego przekazania ww. wniosków czas na ich weryfikację przez Instytucję Zarządzającą był znacznie ograniczony (w kilkunastu przypadkach wyniósł od 1 do 11 dni), co miało negatywny wpływ na możliwość dokonania przez MGiP rzetelnej weryfikacji tych projektów. Przyczyniło się to do zgłoszenia przez KE uwag do 38 spośród 45 przekazanych projektów. Wskutek późnego przekazania projektów oraz konieczności składania KE dodatkowych wyjaśnień i dokumentów, pierwsze decyzje dotyczące projektów zostały wydane przez KE dopiero po czterech miesiącach od przekazania wniosków (tj. w grudniu 2004 r.), pomimo że zgodnie z art. 10 ust. 6 rozporządzenia Rady WE Nr 1164/99 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności, KE powinna podjąć decyzję w sprawie przyznania pomocy z Funduszu Spójności w terminie trzech miesięcy od otrzymania wniosku (patrz str. 19).
2. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006⁴, zwanego dalej „Strategią Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004 – 2006”, system zarządzania i kontroli Funduszu Spójności powinien opierać się m.in. na porozumieniach pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Funduszu Spójności i na wewnętrznych podręcznikach procedur opracowanych przez: Instytucję Zarządzającą, Instytucję Płatniczą oraz Instytucje Pośredniczące. W ocenie NIK, system ten nie został w pełni wdrożony, ponieważ:
 - do dnia zakończenia kontroli nie zostało zawarte porozumienie pomiędzy MGiP (Instytucją Zarządzającą) a MF (Instytucją Płatniczą) w sprawie zakresu i trybu współpracy pomiędzy tymi instytucjami w ramach zarządzania i kontroli Funduszu Spójności. Przyczyną niezawarcia ww. porozumienia były zasadnicze rozbieżności pomiędzy MF a MGiP dotyczące podziału obowiązków w ramach systemu odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych oraz zasad współpracy pomiędzy tymi instytucjami. Z informacji uzyskanych po zakończeniu kontroli wynika, że porozumienie zawarto dopiero 21 stycznia 2005 r. (patrz str. 21 i nast.),
 - do dnia zakończenia kontroli nie zostały zawarte porozumienia pomiędzy MI (Instytucją Pośredniczącą w sektorze transportu) a PKP PLK S.A. oraz GDDKiA (Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację), a także pomiędzy MŚ (Instytucją Pośredniczącą I szczebla w sektorze środowiska) i NFOŚiGW (Instytucją Pośredniczącą II szczebla

⁴ Dz. U. Nr 176, poz.1827.

w sektorze środowiska) dotyczące realizacji projektów Funduszu Spójności, określające szczegółowy podział zadań pomiędzy tymi jednostkami w zakresie przygotowania i wdrażania przedsięwzięć finansowanych z udziałem Funduszu Spójności, pomimo że obowiązek zawarcia takich porozumień wynikał z opracowanego przez MGiP „*Ogólnego Podręcznika - Zarządzanie i Kontrola Funduszu Spójności*”⁵ (patrz str. 24 i 27).

Zgodnie z rozporządzeniem KE Nr 1386/2002/WE⁶ oraz art. 19 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *Narodowym Planie Rozwoju*⁷, Instytucja Zarządzająca (MGiP) powinna przekazać Instytucjom Pośredniczącym (MI i MŚ) w drodze porozumienia część uprawnień w zakresie zarządzania, monitorowania i kontroli projektów Funduszu Spójności. Instytucja Zarządzająca zawarła porozumienia z Instytucjami Pośredniczącymi w sprawie systemu realizacji Funduszu Spójności, tj. z Ministerstwem Infrastruktury w dniu 23 lipca 2004 r. a z Ministerstwem Środowiska dopiero w dniu 13 października 2004 r., tj. odpowiednio 3 i 5,5 miesiąca po wejściu Polski do Unii Europejskiej, co wynikało z przedłużających się uzgodnień postanowień projektów ww. porozumień (patrz str. 21 i nast.).

Zgodnie z ww. porozumieniami Instytucja Zarządzająca (MGiP) opiniowała podręczniki procedur wewnętrznych Instytucji Pośredniczących (MŚ i MI) pod kątem ich zgodności z regulacjami prawa wspólnotowego i krajowego. Kontrola wykazała, że w 2004 r. MGiP nie prowadziło jednakże kontroli w jednostkach zaangażowanych we wdrażanie Funduszu Spójności w zakresie prawidłowości wdrożenia systemów zarządzania i kontroli opisanych m.in. w podręcznikach procedur.

Instytucje Pośredniczące (MŚ i MI), na mocy ww. porozumień z Instytucją Zarządzającą (MGiP), zostały zobowiązane do zaopiniowania oraz zatwierdzenia – w zakresie dotyczącym kwalifikowalności wydatków (MI) – podręczników procedur wewnętrznych GDDKiA i PKP PLK S.A. Do dnia zakończenia kontroli NIK, MI nie zatwierdziło – w zakresie kwalifikowalności wydatków – podręczników procedur dla ww. jednostek (patrz str. 24 i nast.), a podręcznik procedur dla NFOŚiGW nie został zatwierdzony przez MŚ (patrz str. 27 i nast.). Wobec braku ostatecznych wersji podręczników wewnętrznych GDDKiA, PKP PLK S.A. i NFOŚiGW nie знаły ostatecznych procedur wdrażania projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności, w tym zasad kwalifikowalności wydatków Funduszu Spójności, co zdaniem NIK może spowodować opóźnienia i nieprawidłowości w realizacji projektów Funduszu Spójności.

⁵ Podręcznik ten został zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą w kwietniu 2004 r., a zaktualizowany w grudniu 2004 r.

⁶ Rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 1386/2002/WE z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych.

⁷ Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

Kontrola wykazała również opóźnienia w opracowaniu przez MGIP „Wytycznych dla Instytucji Pośredniczących w Zarządzaniu Funduszem Spójności dotyczących opracowania ścieżek audytu oraz jednolitego formatu ich prezentacji”. (patrz str. 21).

WFOŚiGW na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z przygotowaniem przedsięwzięć do finansowania z Funduszu Spójności. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w 9 z 16 WFOŚiGW. W pozostałych 7 WFOŚiGW stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości polegające m.in. na nierzetelnej weryfikacji i dokumentowaniu prac związanych z oceną projektów (w tym w zakresie aktualizowania wojewódzkich list przedsięwzięć Funduszu Spójności). Z ustaleń kontroli wynika, że największymi problemami w przygotowaniu do realizacji przedsięwzięć Funduszu Spójności było niejednoznaczne określenie roli WFOŚiGW w procesie wdrażania projektów Funduszu Spójności, brak zatwierdzonego przez NFOŚiGW i MŚ „Podręcznika procedur wdrażania Funduszu Spójności w WFOŚiGW” oraz niewystarczające doświadczenie niektórych WFOŚiGW w obsłudze projektów finansowanych z funduszy pochodzących z Unii Europejskiej (patrz str. 27 i nast.).

3. Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie został w MF (Instytucji Płatniczej) opracowany i zatwierdzony wewnętrzny podręcznik procedur wdrażania Funduszu Spójności – w tym procedur weryfikacji deklaracji wydatków przekazanych przez Instytucje Pośredniczące wraz z miesięcznymi sprawozdaniami finansowymi, co było niezgodne z pkt 4.1. „Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006” (patrz str. 29).

Ministerstwo Finansów nie wdrożyło programu finansowo-księgowego do obsługi środków Funduszu Spójności, co NIK ocenia negatywnie. W konsekwencji, może to utrudnić wyodrębnienie w ewidencji księgowej środków Funduszu Spójności od środków ISPA oraz uniemożliwić przedstawienie przez MF szczegółowych danych, ile środków Polska otrzymała i wydatkowała w ramach programu ISPA, a ile z Funduszu Spójności na dokończenie realizacji projektów przejętych z programu ISPA. (patrz str. 29).

Kontrola wykazała, że *Rachunek Instytucji Płatniczej dla Funduszu Spójności* (RIPFS) oraz *Rachunek Bieżący dla Funduszu Spójności* (RBFS) zostały otwarte w Narodowym Banku Polskim (NBP) odpowiednio dopiero 8 grudnia i 9 grudnia 2004 r. Uzgodnienia z NBP w sprawie założenia rachunków bankowych dla Funduszu Spójności MF rozpoczęło dopiero 12 lipca 2004 r., tj. po przeszło dwóch miesiącach od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej. Przedłużające się negocjacje z NBP dotyczyły ustalenia oprocentowania od środków Funduszu Spójności oraz terminów zapłaty z tytułu prowizji i opłat należnych NBP za prowadzenia rachunków. Należy podkreślić, że założenie rachunków bankowych dla Funduszu Spójności dla obu sektorów: środowiska i transportu oraz przekazanie numerów ww. rachunków do KE warunkowało podjęcie przez KE decyzji o przyznaniu pomocy z Funduszu Spójności (patrz str. 29 i nast.).

Z ustaleń kontroli w MF wynika, że do dnia zakończenia kontroli KE nie przekazała stronie polskiej środków z Funduszu Spójności, gdyż KE do tego czasu nie zatwierdziła żadnego z przekazanych w 2004 r. przez MGiP nowych projektów do realizacji z Funduszu Spójności, a środki na realizację niezakończonych 70 byłych projektów⁸ ISPA, które z dniem akcesji stały się projektami Funduszu Spójności, pochodziły jeszcze ze środków ISPA, wcześniej przekazanych Polsce przez KE. W związku z tym, MF zawarło z Instytucjami Pośredniczącymi (MŚ i MI) 46 nowych (tj. zaktualizowanych o postanowienia dotyczące projektów Funduszu Spójności) umów finansowania projektów ISPA, które z dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej stały się projektami Funduszu Spójności. NIK negatywnie ocenia, że do dnia zakończenia kontroli nie zostały zawarte „zaktualizowane” umowy finansowania dla 23 projektów Funduszu Spójności – poprzednio projektów ISPA w sektorze transportu. W konsekwencji, do czasu zawarcia nowych umów finansowania z MF, Ministerstwo Infrastruktury nie miało podstawy do zawarcia z Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację (tj. PKP PLK S.A. i GDDKiA) zaktualizowanych porozumień wykonawczych, wprowadzających regulacje dotyczące zarządzania projektami finansowanymi z Funduszu Spójności, co może spowodować opóźnienia w realizacji tych projektów (patrz str. 21 i nast.).

Ponadto, do dnia zakończenia kontroli NIK w MF nie zatwierdzono procedur dotyczących metodologii doboru próby do kontroli środków Funduszu Spójności dla urzędów kontroli skarbowej, co NIK ocenia negatywnie (patrz str. 33).

4. Proces wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce ma być wspierany przez System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej (SIMIK). Odpowiedzialność za uruchomienie systemu SIMIK ponosi Instytucja Płatnicza (MF). Zgodnie z *„Ogólnym Podręcznikiem Zarządzania i Kontroli Funduszu Spójności”*, bezpośrednimi użytkownikami systemu SIMIK w zakresie Funduszu Spójności są: MF, MGiP, MI, MŚ, NFOŚiGW, PKP PLK S.A. i GDDKiA. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z *„Programem Przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej”*⁹, system ten miał być wdrożony do końca lutego 2004 r. Pierwsza wersja SIMIK została oddana w marcu 2004 r., lecz została ona udostępniona użytkownikom systemu (tj. Instytucjom Pośredniczącym i Podmiotom odpowiedzialnym za realizację) jedynie w celach dydaktycznych, ponieważ zawierała wzory dokumentów niezgodne z wzorami wynikającymi z przepisów wykonawczych do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Testy drugiej wersji systemu SIMIK (składającej się z dwóch części) zostały przeprowadzone od lipca do września 2004 r. (część pierwsza SIMIK) oraz w grudniu 2004 r. (część druga SIMIK). W listopadzie 2004 r. MGiP rozpoczęło wprowadzanie danych do systemu SIMIK II – Modułu Funduszu Spójności do pierwszej części systemu.

⁸ 45 projektów z sektora środowiska, 24 z sektora transportu oraz projekt pomocy technicznej dotyczący EDIS (2000/PL/16/P/PA/001).

⁹ „Program Przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” przyjęty przez Radę Ministrów 5 lipca 2003 r.

W MI, MŚ, NFOŚiGW, PKP PLK S.A. i GDDKiA system SIMIK nie został uruchomiony do dnia zakończenia kontroli NIK.

Zgodnie ze „Strategią Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006” i „Ogólnym Podręcznikiem. Zarządzanie i Kontrola Funduszu Spójności”, MF sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem bazy danych SIMIK, natomiast odpowiedzialność za wprowadzanie danych do SIMIK ponoszą jego użytkownicy (tj. instytucje zaangażowane w zarządzanie i kontrolę Funduszu Spójności). Zdaniem NIK, konieczne jest wdrożenie takich procedur (np. w porozumieniach pomiędzy poszczególnymi jednostkami), na mocy których Ministerstwo Finansów mogłoby realizować uprawnienia nadzorcze, w szczególności w zakresie egzekwowania wprowadzania danych przez pozostałych użytkowników systemu (patrz str. 31).

5. Kontrolowane jednostki na ogół należycie dostosowały strukturę organizacyjną do wdrażania Funduszu Spójności. Kontrola wykazała jednakże, iż MŚ nie osiągnęło zakładanego stanu zatrudnienia w komórce zajmującej się wdrażaniem Funduszu Spójności, a w innych kontrolowanych przez NIK jednostkach miały miejsce opóźnienia w dostosowaniu struktury organizacyjnej do wykonywania zadań związanych z obsługą Funduszu Spójności (WFOŚiGW) oraz problemy związane z fluktuacją kadr (MŚ i MGİP) (patrz str. 34 i nast.).
6. Efekty finansowe kontroli: kwota 66.612 zł (patrz str. 24 i nast.).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W okresie od 1 stycznia 2000 r. do 1 maja 2004 r. Polska, jako kraj kandydujący do Unii Europejskiej, mogła korzystać ze środków przyznanych w ramach funduszu przedakcesyjnego ISPA - prekursora Funduszu Spójności. Pomoc ta przekazywana była zgodnie z rozporządzeniem Rady WE Nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającym Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA). Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Polska przestała być beneficjentem ISPA, ale wszystkie projekty zatwierdzone do finansowania w ramach ISPA – dla których KE podpisała ze stroną polską Memoranda Finansowe – będą kontynuowane jako projekty Funduszu Spójności¹⁰. Tym samym zobowiązania Unii Europejskiej przewidziane na kontynuację realizacji ww. projektów ISPA w latach 2004–2006 będą pochodziły z Funduszu Spójności.

Według danych MF w okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. KE przekazała stronie polskiej z funduszu ISPA środki w łącznej wysokości 523,5 mln euro¹¹, tj. zaledwie 34,4% środków ISPA przyznanych Polsce na mocy Memorandów Finansowych (1.523,7 mln euro¹²). Do 30 września 2004 r. ze środków ISPA wydatkowanych zostało łącznie 230,5 mln

¹⁰ Uregulowania dotyczące włączenia Polski do korzystania z Funduszu Spójności zostały zawarte w postanowieniach Traktatu o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz w Rozporządzeniu Rady WE Nr 1164/94.

¹¹ z czego 333,1 mln euro w sektorze transportu i 190,4 mln euro w sektorze środowiska.

¹² z czego 781,8 mln euro w sektorze transportu i 741,9 mln euro w sektorze środowiska.

euro¹³, tj. 44% środków przekazanych przez KE oraz 15,1% środków ISPA przyznanych Polsce przez KE na podstawie Memorandów Finansowych. W związku z przejściem do realizacji z Funduszu Spójności projektów funduszu ISPA, które do dnia 1 maja 2004 r. nie zostały zakończone, z Funduszu Spójności zostaną pokryte zobowiązania związane z realizacją byłych projektów ISPA - w łącznej wysokości 1.064,1 mln euro¹⁴, co stanowi 28,5% alokacji Funduszu Spójności dla Polski na lata 2004-2006 (3.733,4 mln euro¹⁵). Należy zwrócić uwagę, że opóźnienia w rozpoczęciu realizacji programu ISPA (powstałe zarówno po stronie polskiej, jak i Komisji Europejskiej) spowodowały, że znaczna część zobowiązań niezrealizowanych w ramach funduszu ISPA jest finansowana z Funduszu Spójności, co zdaniem NIK ograniczyło możliwości finansowania z tego funduszu nowych projektów infrastrukturalnych w sektorze transportu i ochrony środowiska.

NIK zwraca uwagę, że środki z Funduszu Spójności kilkakrotnie przewyższają alokację dla funduszu ISPA, niezbędne będzie zaangażowanie zatem proporcjonalnie większych zasobów zarówno finansowych, jak kadrowych do pełnego i efektywnego wydatkowania tych środków. Jak wskazują kontrole NIK przeprowadzone w ciągu ostatnich kilku lat, najczęściej powtarzającymi się nieprawidłowościami są opóźnienia we wdrażaniu programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Opóźnienia te wynikają z braku właściwej koordynacji działań administracji publicznej oraz nieprzestrzegania zakładanych terminów realizacji zadań. Powoduje to wysokie ryzyko nieotrzymania lub utraty środków Unii Europejskiej.

Przepisy krajowe dotyczące ochrony środowiska nie były w pełni dostosowane do przepisów prawa wspólnotowego w zakresie ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć współfinansowanych z Funduszu Spójności. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska¹⁶ postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest elementem procesu uzyskiwania decyzji administracyjnych koniecznych do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, takich jak decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwolenie na budowę. Postępowanie to przeprowadza organ właściwy do wydania ww. decyzji. Zasadniczymi jego elementami jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz konsultacje społeczne. Beneficjenci na etapie przygotowania projektu nie mieli możliwości dokonania wymaganej przepisami wspólnotowymi oceny oddziaływania, gdyż z raporty o oddziaływaniu inwestycji na środowisko dla poszczególnych zadań były sporządzane zgodnie z prawem polskim na etapie wykonywania dokumentacji budowlanej, w zakresie określonym przez właściwy organ w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Niedostosowanie prawa krajowego w tym zakresie do przepisów dyrektyw w sprawie oceny oddziaływania

¹³ z czego 185,3 mln euro w sektorze transportu i 45,2 mln euro w sektorze środowiska.

¹⁴ z czego 519,2 mln euro w sektorze transportu i 544,9 mln euro w sektorze środowiska.

¹⁵ w cenach z 1999 r. W cenach z 2004 r. – 4.219,8 mln euro.

¹⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

na środowisko spowodowało, że KE w grudniu 2004 r. aż 26¹⁷ spośród 31 projektów zatwierdziła warunkowo. W celu dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego w dniu 21 października 2004 r. do Sejmu RP został skierowany rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych*¹⁸, który został uchwalony przez Sejm RP w dniu 15 kwietnia 2005 r. Powyższa nowelizacja ma na celu m.in. uregulowanie kwestii postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, skutków realizacji planów i programów oraz planowanych przedsięwzięć.

Ponadto, niezbędne jest podjęcie już teraz działań związanych z przygotowaniem projektów do finansowania w ramach Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013 w celu umożliwienia wcześniejszego ich zatwierdzenia przez KE. Dodać należy, że Komisja Europejska na lata 2007-2013 przewidywała¹⁹, zarówno zwiększenie zakresu przedsięwzięć do finansowania z Funduszu Spójności, jak i wysokości środków, które zgodnie z „Załoženiami NPR na lata 2007-2013” wyniosą ok. 23,7 mld euro, czyli ponad sześciokrotnie więcej niż środki Funduszu Spójności przewidziane na lata 2004-2006. Ponadto, KE zaproponowała skrócenie okresu wydatkowania środków przekazanych przez KE na rzecz kraju beneficjenta, poprzez rozciągnięcie tzw. zasady n+2 na Fundusz Spójności. Oznaczać to będzie, że środki finansowe przekazane przez KE stronie polskiej będą musiały być wydatkowane w dwóch kolejnych latach od daty ich otrzymania. Zasada ta, według KE, dotychczas stosowana w przypadku funduszy strukturalnych, miałyby się przyczynić do usprawnienia uruchamiania projektów finansowanych z Funduszu Spójności. Ze strony krajów beneficjentów Funduszu Spójności wymaga to odpowiednio wczesnego i starannego przygotowania projektów do realizacji. W związku z tym konieczne jest podjęcie jeszcze w latach 2005-2006 przez jednostki zaangażowane we wdrożenie Funduszu Spójności w Polsce, działań związanych z przygotowaniem odpowiednio większej liczby dużych projektów inwestycyjnych spełniających wymagania KE. Wymagać to będzie również zabezpieczenia odpowiednio wysokich środków krajowych na współfinansowanie inwestycji, w tym środków budżetowych.

W związku z powyższym NIK wnioskuje o:

1. Przyspieszenie przez MGIP oraz Instytucje Pośredniczące (MŚ i MI) działań związanych z przygotowaniem do realizacji projektów finansowanych z Funduszu Spójności, w tym w zakresie zawarcia wymaganych przez „Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności” porozumień w sprawie podziału zadań przy realizacji przedsięwzięć finansowanych z Funduszu Spójności, opracowania i zatwierdzenia podręczników procedur

¹⁷ Z czego 21 projektów w sektorze środowiska i 5 projektów w sektorze transportu (Załącznik nr 6 do informacji str. 52).

¹⁸ Druk sejmowy nr 3386.

¹⁹ Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund (COM (2004)494).

wewnętrznych oraz wytycznych niezbędnych do wdrażania projektów Funduszu Spójności.

2. Zapewnienie przez instytucje zaangażowane we wdrażanie Funduszu Spójności terminowej realizacji działań, co wyeliminowałoby zagrożenia wynikające ze spiętrzenia prac przy przygotowaniu i weryfikacji wniosków projektowych oraz opóźnień w realizacji projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności.
3. Bieżące monitorowanie przez Instytucję Zarządzającą i Instytucje Pośredniczące procesu wdrażania Funduszu Spójności, w szczególności realizacji projektów warunkowo zatwierdzonych przez Komisję Europejską.
4. Przyspieszenie przez Instytucję Płatniczą (we współpracy z Instytucjami Zarządzającymi i Pośredniczącymi) prac związanych z uruchomieniem systemu SIMIK we wszystkich jednostkach zaangażowanych w zarządzanie i kontrolę Funduszu Spójności (użytkownikach SIMIK).
5. Przeprowadzenie przez Instytucję Zarządzającą (MGiP) kontroli w Instytucjach Pośredniczących (MI i MŚ, NFOŚiGW) oraz Podmiotach odpowiedzialnych za realizację (PKP PLK S.A. i GDDKiA) w zakresie prawidłowości wdrożenia w tych jednostkach wewnętrznych procedur zarządzania i kontroli Funduszu Spójności.
6. Zapewnienie odpowiednio wczesnego rozpoczęcia przez jednostki zaangażowane w proces wdrażania Funduszu Spójności, prac związanych z przygotowaniem projektów do realizacji w ramach Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013, tak aby wnioski aplikacyjne zostały przekazane do KE w terminach nie powodujących opóźnień we wdrażaniu nowych projektów Funduszu Spójności.
7. Podjęcie przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące i Podmioty odpowiedzialne za realizację działań przygotowawczych, aby po wejściu w życie nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska, zapewnić sprawne wdrożenie nowych przepisów dotyczących dokonywania ocen oddziaływania na środowisko projektów zgłaszanych do współfinansowania z Funduszu Spójności.
8. Sprecyzowanie przez MGiP, MŚ i NFOŚiGW zadań wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w procesie wdrażania przedsięwzięć finansowanych z Funduszu Spójności.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1. Prawo krajowe

Zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego²⁰ podstawowym warunkiem ubiegania się przez państwo członkowskie UE o wsparcie z funduszy strukturalnych jest przygotowanie planu rozwoju, który w przypadku Polski przyjął formę Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR). Narodowy Plan Rozwoju oznacza przygotowaną przez państwo członkowskie analizę sytuacji w świetle celów polityki strukturalnej UE, jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu tych celów, wraz ze strategią, planowanymi działaniami priorytetowymi, ich szczegółowymi celami i odpowiadającymi im indykatywnymi (tzn. planowanymi) środkami finansowymi (w tym środkami z Funduszu Spójności). Na podstawie Narodowego Planu Rozwoju sporządzane są Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW²¹), tzn. dokument przyjęty przez Komisję Europejską (w uzgodnieniu z państwem członkowskim), zawierający strategię i priorytety działań funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych.

Sposób przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju został uregulowany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (ustawa o NPR). Ustawa ta określa m.in. zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych, zasady współdziałania z instytucjami Wspólnot Europejskich oraz organizacjami międzynarodowymi, instrumenty finansowe związane z realizacją Narodowego Planu Rozwoju, system instytucjonalny oraz system programowania, monitorowania, sprawozdawczości, oceny i kontroli Narodowego Planu Rozwoju (art. 1 ustawy o NPR). Narodowy Plan Rozwoju określił m.in.: okres jego obowiązywania (zgodny z okresami programowania); cel główny i cele szczegółowe rozwoju społeczno-gospodarczego kraju; kierunki rozwoju, w tym m.in. programy i strategię wykorzystania Funduszu Spójności (art. 4 ustawy o NPR). W celu realizacji Narodowego Planu Rozwoju tworzy się m.in. strategię wykorzystania Funduszu Spójności (art. 8 ustawy o NPR). Zgodnie z art. 10 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju strategia wykorzystania Funduszu Spójności obejmuje okres realizacji Planu i zawiera: diagnozę sytuacji dziedzin, których strategia dotyczy; cel główny i cele szczegółowe; szacunkowy plan finansowy uwzględniający publiczne środki krajowe i publiczne środki wspólnotowe oraz środki prywatne, w tym wkład międzynarodowych instytucji finansowych; szczegółowe rozwiązania dotyczące jej realizacji; prognozę jej oddziaływania na środowisko. Cel główny i cele szczegółowe strategii wykorzystania Funduszu Spójności są zgodne z celami określonymi w Planie. Do strategii wykorzystania

²⁰ Patrz Rozporządzenie Rady WE Nr 1260/1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

²¹ *Community Support Framework*.

Funduszu Spójności dołącza się wstępną listę projektów przewidzianych do finansowania w jej ramach.

W dniu 30 czerwca 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006²². Na mocy ww. rozporządzenia został przyjęty Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR), którego podstawę stanowił dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2003 r.

W dniu 11 sierpnia 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006²³. „Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004 – 2006”²⁴ określa główne kierunki wykorzystania Funduszu Spójności z podziałem na sektor transportu oraz sektor środowiska. Dokument określił kryteria wyboru projektów do współfinansowania z Funduszu Spójności w obydwu sektorach oraz zawiera indykatywne listy projektów z podziałem na projekty priorytetowe oraz projekty rezerwowe. W „Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności” określono system zarządzania i kontroli Funduszu Spójności, wynikający z postanowień prawa wspólnotowego (przede wszystkim rozporządzenia Rady WE Nr 1164/94 oraz rozporządzenia Komisji Europejskiej Nr 1386/2002). System zarządzania i kontroli Funduszu Spójności został przedstawiony w załączniku nr 4 do informacji (patrz str. 46).

W ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²⁵ (zwanej dalej „ufp”) określono ogólne zasady gospodarowania i wydatkowania środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Artykuł 3 ust. 1 pkt 2a ufp²⁶ stanowi, że środki pochodzące z Funduszu Spójności są środkami publicznymi. Zgodnie z art. 30 ufp środki, o których wyżej mowa (wyszczególnione w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 2a ufp), są przeznaczane wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy oraz wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu. Przy wydatkowaniu środków, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 2a ufp (w tym środków z Funduszu Spójności), a także środków przeznaczonych na współfinansowanie programów i projektów realizowanych z tych środków stosuje się odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa (art. 30a ufp). Minister Finansów sprawuje nadzór finansowy w zakresie środków, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 2a ufp (w tym środków z Funduszu Spójności), w szczególności nad podmiotami: nadzorującymi programy lub projekty realizowane z tych środków; dysponującymi tymi środkami. Środki Funduszu

²² Dz. U. Nr 149, poz. 1567.

²³ Dz. U. Nr 176, poz. 1827.

²⁴ Pierwotna wersja „Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności” została zatwierdzona przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2003 r.

²⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.

²⁶ Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 17 lipca 2002 r. zmieniającej ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 156, poz. 1300) art. 3 ust. 1 pkt 2a ustawy o finansach publicznych wszedł w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

Spójności są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych i mogą być wydatkowane do wysokości kwot zgromadzonych na tych rachunkach. Obsługę bankową rachunków prowadzi Narodowy Bank Polski na podstawie umów rachunku bankowego.

3.1.2. Prawo Wspólnotowe

Kwestie związane z zarządzaniem Funduszem Spójności zostały uregulowane w następujących aktach prawa Wspólnot Europejskich („*acquis communautaire*”²⁷):

- Rozporządzeniu Rady Nr 1164/94/WE z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności²⁸, które określa ogólne ramy prawne funkcjonowania Funduszu Spójności.
- Rozporządzeniu Rady Nr 1264/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniającym Rozporządzenie Nr 1164/94/WE ustanawiające Fundusz Spójności²⁹ – m.in. przedłużając okres obowiązywania interwencji tego instrumentu do roku 2006.
- Rozporządzeniu Rady Nr 1265/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniającym załącznik II do Rozporządzenia Nr 1164/94/WE ustanawiającego Fundusz Spójności³⁰. Uaktualniony załącznik zawiera nowe postanowienia dotyczące m.in.: zdefiniowania koncepcji „projektu”, „grupy projektów”, „etapów projektu” oraz kryteriów grupowania projektów.
- Traktacie o Przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2003 r.³¹ W traktacie oraz w *Załączniku II Polityka Regionalna oraz Koordynacja Instrumentów Strukturalnych*, zostały zawarte postanowienia dotyczące włączenia Polski do korzystania z Funduszu Spójności. Traktat zmienia rozporządzenie Rady Nr 1164/94/WEG dodając art. 16 a), w którym uregulowano kwestie przejścia projektów funduszu ISPA do finansowania z Funduszu Spójności.
- Rozporządzeniu Komisji Nr 1386/2002/WE z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady Nr 1164/94/WE w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznawanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych³². Rozporządzenie szczegółowo określa obowiązki państw członkowskich wypełniane w celu zapewnienia właściwie funkcjonującego systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności.

²⁷ Przetłumaczone teksty aktów prawa wspólnotowego są dostępne m.in. na stronie internetowej Centrum Informacji o Środowisku: www.cios.gov.pl.

²⁸ Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund.

²⁹ Council Regulation (EC) No 1264/99 of 21 June 1999 amending Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund.

³⁰ Council Regulation (EC) No 1265/99 of 21 June 1999 amending Annex II Regulation (EC) No 1164/94.

³¹ Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia to the European Union of 16 April 2003.

³² Regulation No 1386/2002 of the Commission laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1164/94 as regards the management and control systems for assistance granted from the Cohesion Fund and the for making financial corrections.

- Rozporządzeniu Komisji Nr 621/2004/WE z dnia 1 kwietnia 2004 r. określającym szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady Nr 1164/94/WE w odniesieniu do działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności³³.
- Rozporządzeniu Komisji Nr 16/2003/WE z dnia 6 stycznia 2003 r. określającym szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady Nr 1164/94/WE w odniesieniu do wydatków kwalifikowanych w kontekście przedsięwzięć współfinansowanych z Funduszu Spójności³⁴. Rozporządzenie szczegółowo określa zasady, na podstawie których wydatki ponoszone w ramach Funduszu Spójności będą zatwierdzane jako kwalifikujące się do refundacji.
- Rozporządzeniu Komisji Nr 1831/94/WE z dnia 26 lipca 1994 r.³⁵ w sprawie nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w ramach finansowania z Funduszu Spójności oraz organizacji systemu informacyjnego w tym zakresie. Rozporządzenie określa obowiązki państw beneficjentów w stosunku do Komisji Europejskiej w zakresie przekazywania informacji o nieprawidłowościach powstałych przy wdrażaniu projektów finansowanych w ramach Funduszu Spójności;
- Rozporządzeniu Rady Nr 2185/96/WE z dnia 11 listopada 1996 r. dotyczącym kontroli w miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu zabezpieczenia interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed oszustwami i innymi nieprawidłowościami³⁶. Rozporządzenie to określa zakres uprawnień Komisji Europejskiej w stosunku do państwa członkowskiego odnośnie kontroli w miejscu tj. na terenie kraju - beneficjenta.

Ponadto, istotne znaczenie przy realizacji projektów finansowanych z Funduszu Spójności mają następujące dokumenty:

- Decyzja³⁷ - podejmowana przez Komisję Europejską określająca wielkość przekazywanych funduszy oraz wysokość zobowiązania KE w pierwszym roku projektu, opis przedsięwzięcia będącego przedmiotem dofinansowania oraz proponowany plan zobowiązań finansowych;
- Memorandum Finansowe³⁸ - jest umową międzynarodową zawartą pomiędzy Komisją Europejską oraz Rządem Polskim, na podstawie której zostały zatwierdzone do finansowania projekty ISPA.

³³ Commission Regulation (EC) No 621/2004 of 1 April 2004 laying down rules for implementing Council Regulation (EC) No 1164/94 as regards information and publicity measures concerning the activities of the Cohesion Fund.

³⁴ Commission Regulation (EC) No 16/2003 of 6 January 2003 laying down special detailed rules for implementing Council Regulation (EC) No 1164/94 as regards eligibility expenditures in the context of measures part-financed by the Cohesion Fund.

³⁵ Commission Regulation (EC) No 1831/94 of 26 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the Cohesion Fund and the organisation of an information system in this field.

³⁶ Council Regulation (EC) 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' 1996 financial interests against fraud, and other irregularities.

³⁷ Granting Decision.

³⁸ Financing Memorandum.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Koordynacja działań przygotowawczych przez Instytucję Zarządzającą (MGiP)

Kontrola wykazała, że MGiP (Instytucja Zarządzająca) podejmowało działania w zakresie ogólnego zarządzania i koordynacji działań podejmowanych przez administrację publiczną w ramach Funduszu Spójności, określonych w pkt. 4.2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006, choć działania te nie zawsze były skuteczne.

W ramach ogólnej koordynacji MGiP jako Instytucja Zarządzająca monitorowała stan przygotowania Instytucji Pośredniczących i Podmiotów odpowiedzialnych za realizację do zarządzania i kontroli Funduszu Spójności. Na podstawie okresowych ankiet, MGiP uzyskiwało aktualne informacje dotyczące m.in. przygotowania struktur organizacyjnych jednostek zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie Funduszu Spójności, poziomu zatrudnienia, szkoleń dla pracowników administracji, stanu prac nad procedurami i podręcznikami wdrażania Funduszu Spójności. Na podstawie tych danych MGiP opracowywało comiesięczne informacje o stanie wdrażania Funduszu Spójności na posiedzenia Rady Ministrów. Ponadto, MGiP opiniowało podręczniki procedur wewnętrznych Instytucji Pośredniczących (MŚ i MI) pod kątem ich zgodności z regulacjami prawa wspólnotowego i krajowego. Kontrola wykazała, że w 2004 r. MGiP nie prowadziło kontroli „na miejscu” w jednostkach zaangażowanych we wdrażanie Funduszu Spójności w zakresie prawidłowości wdrożenia systemów zarządzania i kontroli opisanych m.in. w podręcznikach procedur, pomimo że uprawnienie do przeprowadzenia takiej kontroli wynikało z porozumień zawartych pomiędzy Instytucją Zarządzającą a Instytucjami Pośredniczącymi (MŚ i MI). Zdaniem NIK celowym byłoby przeprowadzenie przez Instytucję Zarządzającą kontroli w ww. zakresie, na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń³⁹.

Ponadto, w ramach koordynacji przygotowań do realizacji Funduszu Spójności w kwietniu 2004 r. MGiP opracowało i wdrożyło dokument pn. *„Zarządzanie i kontrola Funduszu Spójności. Ogólny podręcznik”*⁴⁰ (zwany także jako *„Ogólny podręcznik zarządzania i kontroli Funduszu Spójności”*) oraz opracowywało wytyczne dla Instytucji Pośredniczących, co NIK ocenia pozytywnie. Instytucja Zarządzająca - w wyniku uwag zgłoszonych przez Instytucje Pośredniczące - wprowadzała zmiany w wytycznych, z tym że czterech zmian wytycznych dokonano z kilkudniowym opóźnieniem w stosunku do terminów wynikających z własnego podręcznika procedur wewnętrznych.

³⁹ Dz. U. Nr 216, poz. 2206.

⁴⁰ Podręcznik ten został zaktualizowany w grudniu 2004 r.

Do dnia zakończenia kontroli NIK w MGiP trwały prace nad dokumentem „Wytyczne dla Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu Funduszem Spójności dotyczące opracowania ścieżek audytu oraz jednolitego formatu ich prezentacji”⁴¹. Pierwszy projekt tego dokumentu został opracowany w Departamencie Koordynacji Funduszu Spójności już w maju 2004 r. Projekt ww. wytycznych został przekazany w dniu 27 maja 2004 r. przez MGiP do przedstawicieli: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Infrastruktury, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Polskich Kolei Państwowych Polskich Linii Kolejowych S.A., w celu wniesienia uwag. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Instytucja Zarządzająca nie opracowała ostatecznej wersji „Wytycznych dla Instytucji Pośredniczących w Zarządzaniu Funduszem Spójności dotyczących opracowania ścieżek audytu oraz jednolitego formatu ich prezentacji”. Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że spowodowane to było „brakiem wiedzy pracowników departamentu”, co uniemożliwiło uwzględnienie „skomplikowanych uwag” zgłoszonych przez Instytucje Pośredniczące do projektu wytycznych. W związku z powyższym opracowanie ostatecznej wersji tego dokumentu zostało zlecone ekspertowi zewnętrznemu w ramach programu *twinningowego*. Zdaniem NIK, świadczy to o tym, że pracownicy MGiP nie zawsze posiadali wystarczające kwalifikacje do realizacji powierzonych im zadań.

3.2.2. Przygotowanie projektów do współfinansowania z Funduszu Spójności w 2004 r.

W 2004 r. strona polska opracowała i przekazała do KE 45 projektów do realizacji z Funduszu Spójności na łączną wartość dofinansowania z Funduszu Spójności w kwocie 3.291,46 mln euro, tj. 78% całej alokacji Funduszu Spójności dla Polski na lata 2004-2006. Spośród 45 projektów w sektorze transportu zostało opracowanych 10 projektów o łącznej wartości dofinansowania z Funduszu Spójności – 2.366,75 mln euro, a w sektorze środowiska opracowano 35 projektów o łącznej wartości dofinansowania z Funduszu Spójności - 924,71 mln euro.

Opracowywanie i sprawdzanie projektów przewidzianych do współfinansowania z Funduszu Spójności przebiegało z opóźnieniem w stosunku do pierwotnie zakładanych terminów. Pomimo wcześniejszych zaleceń Instytucji Zarządzającej wnioski projektowe nie były przekazywane do MGiP przez Instytucje Pośredniczące (tj. MŚ i MI) sukcesywnie, lecz przekazanie wniosków nastąpiło dopiero w lipcu i sierpniu 2004 r., co spowodowało spiętrzenie prac nad ich weryfikacją w Instytucji Zarządzającej.

W sektorze transportu MI złożyło w okresie od 30 czerwca do 12 sierpnia 2004 r. do MGiP 10 wniosków o dofinansowanie projektów z Funduszu Spójności o łącznej wartości 2.183,5 mln euro. Wnioski te zostały złożone z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu, uzgodnionego między KE i Instytucją Zarządzającą, który przewidywał sukcesywne

⁴¹ Wytyczne dotyczące opracowania ścieżek audytu oraz jednolitego formatu ich prezentacji weszły w życie 9 kwietnia 2005 r.

przekazywanie do KE wniosków w okresie od 1 kwietnia do 1 czerwca 2004 r. Według MI ww. terminy były nierealne do dotrzymania ze względu na to, że wnioski projektowe opracowywane przez Podmioty odpowiedzialne za realizację (GDDKiA i PKP PLK S.A.) mogły być przygotowane i przekazane do MI dopiero w późniejszym terminie. Ministerstwo Infrastruktury poinformowało w wcześniej MGİP o możliwych do osiągnięcia terminach przekazania wniosków.

W sektorze środowiska, w okresie od 30 lipca 2003 r. do 13 sierpnia 2004 r. MŚ dokonało wyboru 35 projektów zgłoszonych do współfinansowania z Funduszu Spójności, których łączny koszt realizacji oszacowano na 1.309,98 mln euro, a wnioskowane dofinansowanie z Funduszu Spójności wyniosło 689,2 mln euro. Warto podkreślić, że w sektorze środowiska zainteresowanie potencjalnych beneficjentów końcowych (przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego) możliwością realizacji projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności było duże. W ramach prowadzonego od 2002 r. przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW postępowania weryfikacyjnego beneficjenci zgłosili łącznie 314 projektów, z których wyłoniono 76 projektów spełniających kryteria wymagane dla przedsięwzięć Funduszu Spójności. Ostatecznie w wyniku kolejnej weryfikacji dokonanej przez NFOŚiGW oraz MŚ wybrano 35 przedsięwzięć, dla których możliwe było przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej do KE w 2004 r. Negatywnie należy ocenić, że MŚ nie dotrzymało ustalonego na dzień 1 sierpnia 2004 r. ostatecznego terminu przekazywania wniosków wynikającego z opracowanych przez MGİP „Wytycznych dla Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu dotyczących podstawowych wymogów do programowania i przygotowania projektów do Funduszu Spójności w okresie programowania 2004-2006”.

W procesie przygotowywania projektów w sektorze ochrony środowiska w Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucjach Pośredniczących III szczebla) wystąpiły nieprawidłowości polegające na nierzetelnym przygotowywaniu listy potencjalnych przedsięwzięć na terenie województwa i jej aktualizacji, w tym w szczególności polegające na braku weryfikacji przez Marszałków Województw (przed przekazaniem listy do NFOŚiGW), czy projekt nie został zgłoszony do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w WFOŚiGW w: Białymstoku, Lublinie, Szczecinie, Toruniu i Wrocławiu. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że pomiędzy ww. WFOŚiGW a urzędami marszałkowskimi nie zostały ustalone procedury dotyczące wymiany informacji w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę, że wskutek późnego przekazania projektów czas na weryfikację projektów przez Instytucję Zarządzającą (MGİP) był znacznie ograniczony - z uwagi na ostateczny termin przekazania projektów do KE (15 sierpnia 2004 r.) - i w kilkunastu przypadkach wyniósł od 1 do 11 dni. W większości przypadków wnioski projektowe (aplikacyjne) dotyczące przedsięwzięć współfinansowanych z Funduszu Spójności zostały przekazane KE dopiero w sierpniu 2004 r., tuż przed upływem ostatecznego terminu

dopuszczalnego przez KE. Opóźnienia w przekazywaniu aplikacji wpłynęły negatywnie na możliwość dokonania rzetelnej weryfikacji projektów przez Instytucję Zarządzającą i przyczyniły się do zgłoszenia przez KE uwag do 38 spośród 45 przekazanych projektów (tj. do 84% zgłoszonych projektów).

Wskutek późnego przekazania projektów oraz konieczności składania KE dodatkowych wyjaśnień i dokumentów, pierwsze decyzje dotyczące projektów zostały wydane przez KE dopiero po czterech miesiącach od przekazania wniosków (tj. dopiero pod koniec grudnia 2004 r.), pomimo że zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 ust. 6 rozporządzenia Rady WE Nr 1164/99 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności, KE powinna podjąć decyzję o przyznaniu pomocy z Funduszu Spójności w terminie trzech miesięcy od otrzymania wniosku. Ostatecznie, Komisja Europejska zatwierdziła w 2004 r. 31 projektów na łączną kwotę dofinansowania z Funduszu Spójności w wysokości 1.716,1 mln euro, a pozostałe 14 projektów zostanie rozpatrzone przez KE w 2005 r. Przyznana kwota dofinansowania z puli Funduszu Spójności na rok 2004 dla 31 zatwierdzonych przez KE projektów wyniosła łącznie 1.052,9 mln euro, co wraz z przejętymi do finansowania w ramach Funduszu Spójności zobowiązaniami nie zakończonych do 1 maja 2004 r. 70 projektów ISPA wypełniło przewidywaną alokację Funduszu Spójności dla Polski na 2004 rok wynoszącą 1.414,6 mln euro.

3.2.3. Wdrażanie systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności przez MGİP

Zgodnie ze „Strategią Wykorzystania Funduszu Spójności” MGİP jako Instytucja Zarządzająca jest odpowiedzialna za ogólne zarządzanie i koordynację działań podejmowanych w ramach Funduszu Spójności w Polsce, w tym m.in. za:

- koordynację przygotowań wykorzystania Funduszu Spójności;
- zapewnienie, iż regulacje dotyczące Funduszu Spójności zostaną przekazane do wiadomości wszystkim Instytucjom Pośredniczącym;
- opracowanie - we współpracy z Instytucją Płatniczą, Instytucjami Pośredniczącymi oraz innymi zaangażowanymi instytucjami - „Ogólnego Podręcznika. Zarządzanie i Kontrola Funduszu Spójności”.

System zarządzania i kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikujących się do uzyskania wsparcia z Funduszu Spójności powinien spełniać wymagania określone w rozporządzeniu Rady Nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności oraz rozporządzeniu Komisji Nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady Nr 1164/94 – w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności oraz procedury dokonywania korekt finansowych.

Stosownie do art. 12 ust. 2 ww. rozporządzenia Rady Nr 1164/94 państwo członkowskie powinno sporządzić opis zarządzania i systemu kontroli ustalonego w celu zagwarantowania

skutecznego realizowania działań finansowanych z Funduszu Spójności. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności (...), MGiP w dniu 30 lipca 2004 r. przesłało do KE dokument pn. „*Opis systemów zarządzania i kontroli Funduszu Spójności w Polsce*”, który został przez nią zaakceptowany.

Zgodnie z postanowieniami pkt. 4.1. załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 opis systemu powinien być oparty na następujących dokumentach:

- „*Ogólnym Podręczniku. Zarządzanie i Kontrola Funduszu Spójności*”,
- porozumieniach zawartych pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces zarządzania i kontroli Funduszu Spójności (w tym porozumieniach ramowych pomiędzy MI i GDDKiA),
- wewnętrznych podręcznikach procedur, które muszą zapewnić przejrzysty opis stanowisk pracy wszystkich pracowników oraz zawierać listy sprawdzające.

Z uwagi na opóźnienia w zawieraniu stosowanych porozumień dotyczących podziału zadań pomiędzy poszczególne jednostki oraz przedłużający się proces opracowywania i zatwierdzania podręczników procedur wewnętrznych, system zarządzania i kontroli Funduszu Spójności nie został w pełni wdrożony.

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostało zawarte porozumienie Instytucji Zarządzającej (MGiP) z Instytucją Płatniczą (MF) w sprawie zakresu i trybu współpracy pomiędzy tymi instytucjami w ramach zarządzania i kontroli Funduszu Spójności, co było niezgodne z pkt. 4.1. „*Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006*”. Przyczyną niezawarcia ww. porozumienia były zasadnicze rozbieżności pomiędzy Instytucją Płatniczą a Instytucją Zarządzającą dotyczące przede wszystkim interpretacji art. 7 rozporządzenia Komisji Europejskiej Nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r.⁴² odnośnie przypisania odpowiedzialności za dochodzenie od jednostek realizujących projekty kwot nienależnie wypłaconych. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia KE Nr 1386/2002, obowiązek odzyskiwania kwot nienależnych powinien spoczywać na Ministerstwie Finansów, gdyż pełni ono funkcję Instytucji Płatniczej⁴³. Zdaniem NIK, przy odzyskiwaniu kwot nienależnych Instytucja Płatnicza powinna współpracować z Instytucją Zarządzającą, Instytucjami Pośredniczącymi oraz podmiotami, które ponoszą odpowiedzialność za realizację poszczególnych projektów współfinansowanych z Funduszu

⁴² Art. 7 rozporządzenia Komisji Nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych stanowi m.in., że organ wypłacający (*paying authority*) utrzymuje rachunek kwot kwalifikujących się do odzyskania z dokonanych wypłat pomocy wspólnotowej i zapewnia odzyskanie tych kwot bez nieuzasadnionego opóźnienia.

⁴³ ang. *paying authority*.

Spójności. Odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych przez Instytucję Płatniczą bez udziału ww. instytucji mogłoby napotkać na poważne trudności. Z informacji uzyskanych po zakończeniu kontroli wynika, że porozumienie to zostało zawarte dopiero 21 stycznia 2005 r., z tym że w porozumieniu tym nie zostały określone kwestie podziału zadań i współpracy pomiędzy Instytucją Płatniczą a Instytucją Zarządzającą i Instytucjami Pośredniczącymi w zakresie odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Zgodnie z rozporządzeniem KE Nr 1386/2002/WE z dnia 29 lipca 2002 r. oraz art. 19 ustawy o *Narodowym Planie Rozwoju*, MGiP jako Instytucja Zarządzająca przekazała Instytucjom Pośredniczącym w sektorze transportu i sektorze środowiska część uprawnień w zakresie zarządzania, monitorowania i kontroli projektów Funduszu Spójności. Zgodnie z wymaganiami określonymi w „*Strategii wykorzystania Funduszu Spójności*”, Instytucja Zarządzająca zawarła porozumienia z Instytucjami Pośredniczącymi w sprawie systemu realizacji Funduszu Spójności, tj. z Ministerstwem Infrastruktury – 23 lipca 2004 r. oraz z Ministerstwem Środowiska – dopiero 13 października 2004 r. Stosunkowo późne zawarcie ww. porozumień spowodowane było przedłużającym się procesem uzgodnień zakresu zadań poszczególnych jednostek i treści postanowień porozumień. Na mocy ww. porozumień Instytucja Zarządzająca zobowiązała się m.in. do przygotowania i przekazania Instytucjom Pośredniczącym „*Ogólnego podręcznika zarządzania i kontroli Funduszu Spójności*” oraz wytycznych w zakresie programowania i przygotowania projektów⁴⁴, a Instytucje Pośredniczące zobowiązały się do stosowania ww. dokumentów.

Realizacja ww. porozumień nie zawsze przebiegała prawidłowo, a działania podejmowane przez MGiP (polegające przede wszystkim na kierowaniu pism monitujących do właściwych jednostek) zmierzające do wyegzekwowania realizacji przez Instytucje Pośredniczące zadań wynikających z ww. porozumienia, nie zawsze były skuteczne. Przykładowo:

- Ministerstwo Infrastruktury nie przekazało do Instytucji Zarządzającej informacji o zaopiniowaniu i zatwierdzeniu podręczników procedur dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów, co stanowiło niewykonanie dyspozycji określonej w § 5 ust. 7 zawartego porozumienia, zgodnie z którym Instytucja Pośrednicząca (MI) powinno przekazać Instytucji Zarządzającej w terminie 20 dni roboczych od dnia podpisania przez obie strony ww. porozumienia informacje o zaopiniowaniu oraz zatwierdzeniu podręcznika.
- Ministerstwo Środowiska nie przekazało do Ministerstwa Gospodarki i Pracy „*Podręcznika Procedur Zarządzania Funduszem Spójności dla Ministerstwa Środowiska*”, co stanowiło niewykonanie § 5 ust. 4 porozumienia, zgodnie z którym Instytucja Pośrednicząca powinna przekazać Instytucji Zarządzającej podręcznik procedur dla Instytucji Pośredniczącej najpóźniej 10 dni roboczych od dnia podpisania porozumienia. W związku z tym Instytucja Zarządzająca nie mogła dokonać oceny zgodności procedur wewnętrznych Instytucji Pośredniczącej w sektorze środowiska (MŚ) z wymaganiami prawa wspólnotowego oraz zaleceniami określonymi w ogólnych wytycznych i podręczniku ogólnym zarządzania i kontroli Funduszu Spójności.

⁴⁴ Instytucja Zarządzająca powinna ocenić prawidłowość, skuteczność i zgodność z wymogami prawa procedur stosowanych przez Instytucje Pośredniczące, szczególnie poprzez opiniowanie podręczników procedur Instytucji Pośredniczących w zakresie objętym porozumieniem. Instytucje Pośredniczące na podstawie ww. porozumień przyjęły realizację zadań związanych m.in. z przygotowaniem i opiniowaniem wytycznych, podręczników procedur dla Podmiotów odpowiedzialnych za realizację, a także treści umów o dofinansowanie zawieranych z potencjalnymi beneficjentami Funduszu Spójności. Ponadto, w porozumieniach określono zadania Instytucji Pośredniczących w zakresie programowania i przygotowania projektów do Funduszu Spójności, a także działań informacyjnych, sprawozdawczości i kontroli zamówień publicznych.

3.2.3.1. Wdrażanie systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności w sektorze transportu

Zgodnie z wymogami „*Ogólnego podręcznika zarządzania i kontroli Funduszu Spójności*” szczegółowe relacje pomiędzy MI jako Instytucją Pośredniczącą a GDDKiA i PKP PLK S.A. (Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację) w zakresie zarządzania i kontroli Funduszu Spójności powinny zostać określone w tzw. *ogólnych porozumieniach ramowych zlecających realizację projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności*. Ponadto, analogicznie do systemu funkcjonującego przy realizacji projektów ISPA, dla każdego projektu będą również zawierane porozumienia wykonawcze.

Do dnia zakończenia kontroli MI nie zawarła z GDDKiA i PKP PLK S.A. ww. ogólnych porozumień ramowych. Ministerstwo Infrastruktury przekazało do GDDKiA oraz PKP PLK S.A. projekty tekstów ww. porozumień odpowiednio dopiero w listopadzie i grudniu 2004 r. MI uzasadniało opóźnienia w opracowaniu projektów ww. porozumień koniecznością uwzględnienia w treści porozumień postanowień dotyczących kontroli ex-ante zamówień publicznych wynikających z dokumentu pn. „*Metodologia oraz zakres kontroli ex-ante zamówień publicznych udzielanych w ramach Funduszu Spójności w sektorze transportu*”, który został zatwierdzony przez działającego w MI Sektorowego Urzędnika Zatwierdzającego dopiero 30 września 2004 r. Kontrola wykazała, że MI do tego czasu nie podjęło uzgodnień z GDDKiA oraz PKP PLK S.A. w zakresie pozostałych postanowień zawartych porozumień ramowych. W ocenie NIK, wstrzymanie przez MI działań zmierzających do uzgodnienia projektów porozumień roboczych z GDDKiA i PKP PLK S.A. było działaniem niecelowym, zwiększającym opóźnienia w przygotowaniu projektów porozumień.

NIK stwierdziła ponadto, że 19 spośród 22 porozumień wykonawczych zawartych pomiędzy MI a PKP PLK S.A. i GDDKiA, na podstawie których powinny być realizowane projekty, które do 1 maja 2004 r. były finansowane z Funduszu ISPA, a które z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej stały się projektami Funduszu Spójności, nie zostały zaktualizowane i nie uwzględniają postanowień odnoszących się do nowych uregulowań w zakresie zarządzania projektami współfinansowanymi z Funduszu Spójności. W konsekwencji, realizacja tych projektów prowadzona była na podstawie nieaktualnych postanowień dotyczących projektów ISPA. Kontrola wykazała, że MI nie podejmowało działań zmierzających do aktualizacji tych porozumień wykonawczych, oczekując uprzedniej modyfikacji umów finansowania przez Instytucję Płatniczą (MF). Zaktualizowane umowy finansowania zostały przekazane przez MF do MI w dniu 24 listopada 2004 r. W związku z brakiem aktualizacji umów finansowych i porozumień wykonawczych nowe procedury i wytyczne dotyczące Funduszu Spójności były przekazywane przez MI, MF oraz MGIP do doraźnie w formie korespondencji kierowanej bezpośrednio do beneficjentów programów. Korespondencja ta zawierała wskazówki, jakie działania powinni podejmować beneficjenci w związku ze zmianą finansowania projektu z ISPA na Fundusz Spójności. Brak ostatecznych uregulowań w zakresie prawnych aspektów przechodzenia projektów ISPA w projekty Funduszu Spójności stanowił jeden z najważniejszych problemów, mogący powodować

opóźnienia we wdrażaniu przedsięwzięć finansowanych z tego funduszu. Memoranda Finansowe i porozumienia wykonawcze zawarte na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1267/99 z 21 czerwca 1999 r. w sprawie utworzenia Przedakcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej (ISPA) nie były dostosowane do wymogów obowiązujących dla przedsięwzięć Funduszu Spójności.

„Ogólny podręcznik zarządzania i kontroli Funduszu Spójności” nałożył na MI jako Instytucję Pośredniczącą obowiązek przygotowania wytycznych dla Podmiotów odpowiedzialnych za realizację (GDDKiA i PKP PLK S.A.) w celu zapewnienia zgodnego z prawem wspólnotowym wdrażania projektów Funduszu Spójności. Wytyczne te zostały zawarte w „Podręczniku Procedur Zarządzania Funduszem Spójności dla Ministerstwa Infrastruktury”⁴⁵ i zawierały procedury zarządzania Funduszem Spójności, z uwzględnieniem podmiotów odpowiedzialnych za realizację. Od czasu zatwierdzenia ww. podręcznika Instytucja Pośrednicząca (MI) otrzymała od Instytucji Zarządzającej (MGiP) i Instytucji Płatniczej (MF) 12 nowych wytycznych, instrukcji i wzorów, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w *Podręczniku Procedur Ministerstwa Infrastruktury*. Kontrola wykazała, że MI nie dokonywało na bieżąco takiej aktualizacji. W konsekwencji doszło do sytuacji, że równolegle funkcjonowały zarówno wytyczne opracowane po dacie zatwierdzenia przez MI „Podręcznika procedur Ministerstwa Infrastruktury”, jak i zdezaktualizowane w niektórych fragmentach postanowienia ww. podręcznika. W efekcie, GDDKiA i PKP PLK S.A. nie mogły dokonać aktualizacji swoich podręczników wewnętrznych, które muszą być zgodne z podręcznikiem MI. Częściowym uzasadnieniem zaniechania ze strony MI był fakt, że wprowadzenie do „Podręcznika procedur Ministerstwa Infrastruktury” niektórych zmian było uzależnione od uprzedniej modyfikacji i zatwierdzenia nowej wersji „Ogólnego podręcznika zarządzania i kontroli Funduszu Spójności” przez Instytucję Zarządzającą (MGiP), co nastąpiło dopiero w grudniu 2004 r.

Na mocy porozumienia z 23 lipca 2004 r. Instytucja Pośrednicząca (MI) została zobowiązana do przekazania Instytucji Zarządzającej (MGiP) informacji o zaopiniowaniu oraz zatwierdzeniu – w zakresie dotyczącym kwalifikowalności wydatków – podręczników procedur dla Podmiotów odpowiedzialnych za realizację w terminie 20 dni roboczych od podpisania porozumienia. MI nie wywiązało się z ww. terminu, gdyż do dnia zakończenia kontroli podręczniki te nie zostały zatwierdzone przez SUZ w tym zakresie, a uwagi do nich MI przekazało odpowiednio 30 września 2004 r. (dla GDDKiA) i 16 listopada 2004 r. (dla PKP PLK S.A.). Przyczyną opóźnień w tym zakresie było zaangażowanie pracowników MI w inne zadania oraz fakt, że kwestie kwalifikowalności wydatków nie były w tym czasie jeszcze ostatecznie uregulowane. W efekcie, PKP PLK S.A. i GDDKiA nie posiadały ostatecznych wersji podręczników procedur wdrażania Funduszu Spójności, co stanowiło przeszkodę w przygotowaniu tych jednostek do realizacji projektów Funduszu Spójności. I tak:

⁴⁵ Podręcznik ten został zatwierdzony przez Podsekretarza Stanu w MI w dniu 12 sierpnia 2004 r.

- W dniu 23 września 2004 r. PKP PLK S.A. przekazało do MI projekt „*Podręcznika procedur zarządzania Funduszem Spójności dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.*”, który zawierał: opisy struktury organizacyjnej ustanowionej w PKP PLK S.A. na potrzeby zarządzania Funduszem Spójności, podział odpowiedzialności pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, zasady dotyczące pozyskiwania środków z Funduszu Spójności, przygotowania projektów, monitorowania ich realizacji, procedury postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości, zasady prowadzenia polityki informacyjnej dotyczącej inwestycji realizowanych z Funduszu Spójności, opis systemu wewnętrznej kontroli finansowej i audytu, systemu finansowo-księgowego oraz informatycznego, a także listy sprawdzające dotyczące poszczególnych etapów przygotowania i realizacji projektów Funduszu Spójności. „*Podręcznik procedur zarządzania Funduszem Spójności dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.*” do dnia zakończenia kontroli nie został jednak zatwierdzony przez MI, z uwagi na istotne uwagi MI dotyczące procedur weryfikacji kwalifikowalności wydatków oraz programowania i kontraktowania środków Funduszu Spójności. W związku z koniecznością uwzględnienia uwag MI, zweryfikowana wersja podręcznika – według wyjaśnień Zastępcy Sektorowego Urzędnika Zatwierdzającego – miała zostać opracowana przez PKP PLK S.A. w I kwartale 2005 r.
- W dniu 2 września 2004 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zatwierdził „*Podręcznik zarządzania Funduszem Spójności dla GDDKiA*”, jednakże część postanowień tego podręcznika nie zostało dostosowanych do wymagań Funduszu Spójności. Przy opracowaniu ww. podręcznika nie dochowano należytej staranności, gdyż w zatwierdzonej wersji podręcznika z września 2004 r. GDDKiA w części dotyczącej procedur przetargowych, które powinny być przeprowadzane według ustawy - Prawo zamówień publicznych, tj. w listach sprawdzających dla nowych projektów Funduszu Spójności, powoływano się na procedury udzielania zamówień publicznych z Podręcznika PRAG (obowiązującego dla projektów ISPA), pomimo że z dniem akcesji, tj. 1 maja 2004 r., Polska przestała być beneficjentem programu ISPA. W dniu 30 września 2004 r. MI przekazało GDDKiA uwagi do „*Podręcznika Zarządzania Funduszem Spójności dla GDDKiA*”. Do dnia zakończenia kontroli trwały w GDDKiA prace nad uzupełnieniem ww. podręcznika m.in. o procedury odzyskiwania przez GDDKiA nienależnych płatności od wykonawców. Do podręcznika wprowadzone zostały procedury dotyczące usuwania skutków nieprawidłowości w przypadku wykrycia błędnego zakwalifikowania kosztów po opłaceniu faktury wykonawcy. Do zakończenia kontroli zaktualizowana wersja podręcznika nie została zatwierdzona przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Ministerstwo Infrastruktury (w zakresie kwalifikowalności wydatków), co było spowodowane koniecznością wprowadzenia dalszych zmian.

NIK negatywnie ocenia, że do dnia zakończenia kontroli w MI nie został zatwierdzony przez MI podstawowy dokument określający system rachunkowości i księgowania środków z Funduszu Spójności, tj. „*Zasady rachunkowości środków Funduszu Spójności*”. W trakcie kontroli NIK w MI trwały prace nad ww. dokumentem wstępnie zaakceptowanym przez Dyrektora Departamentu Budżetu i Analiz Ekonomicznych oraz Głównego Księgowego Resortu, który wyjaśnił, że „*ostateczny kształt zasad będzie zatwierdzony do końca 2004 r.*”

W ramach przygotowań do wdrażania Funduszu Spójności GDDKiA zleciła konsorcjum spółek z o.o.: Profil i Centrum Zamówień Publicznych (wykonawcy) opracowanie dwóch dokumentów: „*Wzorcowych dokumentów przetargowych dla robót budowlanych*” i „*Wzorcowych dokumentów przetargowych na zarządzanie i nadzór*”, które dotyczyły m.in.: sposobu prowadzenia postępowań przetargowych, przygotowania zakresu zadań dla wykonawców, opracowania umów z wykonawcami oraz stosownych procedur i wzorów dokumentów. W umowie podpisanej 4 maja 2004 r. pomiędzy GDDKiA a ww. konsorcjum strony ustaliły wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy na kwotę 390.000 zł (475.800 zł z VAT). Zgodnie z umową termin sporządzenia przez wykonawcę „*Wzorcowych dokumentów przetargowych dla robót budowlanych*” powinien wynieść 4 tygodnie od dnia podpisania umowy (tzn. do dnia 1 czerwca 2004 r.), a termin na sporządzenie „*Wzorcowych*

dokumentów przetargowych na zarządzanie i nadzór” powinien wynieść 6 tygodni od dnia podpisania umowy (tzn. do dnia 15 czerwca 2004 r.). W § 7 umowy strony ustaliły kary umowne w wysokości 2% wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy. Kontrola wykazała, że wykonawca przekazał część opracowania „*Wzorcowe dokumenty przetargowe dla robót budowlanych*” (specyfikację istotnych warunków zamówienia na roboty budowlane - duże i małe kontrakty) w dniu 8 czerwca 2004 r., tj. 7 dni po terminie określonym w umowie. Pomimo przekroczenia terminu realizacji umowy GDDKiA wbrew postanowieniom umowy nie naliczyła wykonawcy kar umownych, które zgodnie z umową powinny za okres od 2 czerwca do 8 czerwca 2004 r. wynieść 66.612 zł. W dniu 9 czerwca 2004 r. strony podpisały aneks do ww. umowy, w którym przedłużono termin realizacji przedmiotu umowy do 20 sierpnia 2004 r. i dochodzenie kar umownych stało się bezprzedmiotowe. Za wykonanie przedmiotu umowy GDDKiA zapłaciła wykonawcy, zgodnie z umową kwotę 475.800 zł.

3.2.3.2. Wdrażanie systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności w sektorze środowiska

W dniu 4 grudnia 2002 r. Minister Środowiska zawarł z Prezesem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) „*Porozumienie w sprawie przygotowania przedsięwzięć ochrony środowiska przeznaczonych do dofinansowania ze środków Funduszu Spójności*”, w którym określone zostały zadania NFOŚiGW jako Instytucji Pośredniczącej II szczebla we wdrażaniu Funduszu Spójności na etapie wyboru projektów i przygotowania aplikacji do KE.

Do dnia zakończenia kontroli nie zostało zawarte pomiędzy MŚ i NFOŚiGW „*Porozumienie w sprawie systemu realizacji Funduszu Spójności*” pomimo, że wymóg zawarcia takiego porozumienia został przewidziany w „*Ogólnym podręczniku zarządzania i kontroli Funduszu Spójności*”, do którego przestrzegania zobowiązało się MŚ na mocy porozumienia z dnia 13 października 2004 r. zawartego z MGiP. W ocenie NIK, niezawarcie ww. porozumienia pomiędzy MŚ i NFOŚiGW może spowodować opóźnienia we wdrażaniu Funduszu Spójności. Większość postanowień ww. porozumienia zostało uzgodnionych pomiędzy MŚ i NFOŚiGW. Nie uzgodniono natomiast wzoru *umowy o dofinansowanie*, zawieranej pomiędzy NFOŚiGW a beneficjentami końcowymi, stanowiącej załącznik do ww. porozumienia. Wzór tej umowy planowano skonsultować z beneficjentami końcowymi, w celu wyeliminowania błędów mogących spowodować odmowę podpisania przez beneficjentów umów dotyczących realizacji projektów Funduszu Spójności.

„*Podręcznik procedur Ministerstwa Środowiska dla Funduszu Spójności*” został opracowany i przekazany przez MŚ do MGiP w dniu 15.12.2004 r., tj. 8 miesięcy po przygotowaniu przez MGiP w kwietniu 2004 r. podręcznika „*Ogólnego podręcznika zarządzania i kontrola Funduszu Spójności*”. W konsekwencji, „*Podręcznik procedur dla przedsięwzięć w sektorze ochrony środowiska*”, pomimo że został zaakceptowany przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 30 grudnia 2003 r., do dnia zakończenia kontroli NIK nie został

zatwierdzony przez MŚ i ma charakter „tymczasowy”. Zaakceptowany przez Zarząd Narodowego Funduszu „*Podręcznik procedur dla przedsięwzięć Funduszu Spójności w sektorze ochrony środowiska*” nie obejmował całości procedur dotyczących wdrażania projektów Funduszu Spójności, a jedynie przygotowanie przedsięwzięć. Całość procedur nie mogła bowiem zostać opracowana bez uprzedniego ustalenia (przede wszystkim na podstawie „*Porozumienia w sprawie systemu realizacji Funduszu Spójności*” pomiędzy MŚ i NFOŚiGW) roli NFOŚiGW w procesie przygotowania, nadzoru, monitorowania i sprawozdawczości z realizacji przedsięwzięć Funduszu Spójności.

Kontrola NIK przeprowadzona w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazała, że w procesie przygotowania, jedną z najpoważniejszych przeszkód we wdrażaniu przedsięwzięć Funduszu Spójności był brak zatwierdzonego przez NFOŚiGW i MŚ „*Podręcznika procedur wdrażania Funduszu Spójności w WFOŚiGW*”. Brak ww. podręcznika jako przeszkodę w dalszym wdrażaniu Funduszu Spójności został wskazany przez WFOŚiGW w: Kielcach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Toruniu. Ponadto WFOŚiGW w: Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Olsztynie, Toruniu i Warszawie wskazywały, że istotnym problemem w przygotowaniu do wdrażania Funduszu Spójności jest fakt, że Instytucje Pośredniczące (MŚ i NFOŚiGW) nie określiły ostatecznie roli WFOŚiGW w procesie realizacji przedsięwzięć Funduszu Spójności. Dotychczasowa rola WFOŚiGW została ograniczona do pomocy w zbieraniu i weryfikacji potencjalnych projektów do realizacji z Funduszu Spójności.

W ocenie NIK, WFOŚiGW na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z przygotowaniem przedsięwzięć do finansowania z Funduszu Spójności. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w 9 z 16 WFOŚiGW. W WFOŚiGW w: Białymstoku, Katowicach, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu NIK stwierdziła uchybienia polegające na nieopracowaniu wewnętrznych procedur dotyczących kryteriów oceny przedsięwzięć zgłoszonych do Funduszu Spójności oraz nieprzestrzeganiu wewnętrznych procedur oceny ww. przedsięwzięć. Przykładowo:

W WFOŚiGW w Lublinie nie opracowano wewnętrznych dokumentów programowych i wytycznych opisujących kryteria formalne i merytoryczne oceny wniosków składanych przez potencjalnych beneficjentów o dofinansowanie z Funduszu Spójności, w tym jakie elementy wniosku były przedmiotem oceny. W WFOŚiGW w Katowicach stwierdzono przypadki nierzetelnego dokumentowania prac związanych z oceną projektów zgłoszonych do dofinansowania z Funduszu Spójności. Kontrola wykazała, że opóźnienia w przygotowaniu protokołów oceny inwestycji, co najmniej 3 projektów oraz poprawionego wykazu ocen zgodności projektów umieszczonych na wojewódzkiej liście z kryteriami podstawowymi i szczegółowymi Ministra Środowiska. Z ustaleń kontroli wynika, że sporządzono je dopiero po przekazaniu wojewódzkiej listy potencjalnych projektów. Ponadto część protokołów oceny inwestycji nie posiadała wzmianki o dacie dokonania oceny i/lub wskazania osoby sporządzającej te dokumenty.

Nieprawidłowości i uchybienia w realizacji działań przygotowawczych przez WFOŚiGW wynikały przede wszystkim z braków, częstych modyfikacji, opóźnień w opracowywaniu i przekazywaniu wytycznych, instrukcji i podręczników przez Instytucje Pośredniczące

wyższego szczebla. Na powyższe wskazywały WFOŚiGW w: Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

Ponadto WFOŚiGW w: Katowicach, Olsztynie, Toruniu i Zielonej Górze jako potencjalne zagrożenie sprawnej absorpcji środków z Funduszu Spójności wskazywały brak doświadczenia (zarówno po stronie pracowników administracji publicznej, jak i beneficjentów) we wdrażaniu dużych projektów z wykorzystaniem środków unijnych, w szczególności programu ISPA. Przykładowo:

Zastępca Prezesa WFOŚiGW w Zielonej Górze wyjaśnił, że jednym z najpoważniejszych problemów we wdrażaniu Funduszu Spójności był fakt, że WFOŚiGW nie był zaangażowany w realizację projektów finansowanych z funduszu ISPA, bowiem żaden z projektów z terenu województwa lubuskiego nie został zakwalifikowany do ISPA. WFOŚiGW nie posiada zatem żadnych doświadczeń w zakresie realizacji zasad i procedur obowiązujących w ISPA, a doświadczenia wyniesione z obsługi projektów Phare – w ocenie WFOŚiGW – są „mało przydatne” w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych Funduszu Spójności.

3.2.4. Przygotowanie MF (Instytucji Płatniczej) do zarządzania finansowego środkami z Funduszu Spójności

Zgodnie ze „Strategią Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006” do obowiązków Instytucji Płatniczej (MF) należy m.in. prowadzenie konta bankowego, na które dokonywane są płatności (zgodnie ze zobowiązaniami budżetowymi KE) oraz dokonywanie transferów z tego konta na konta Instytucji Pośredniczących. Wymagane rachunki bankowe: Rachunek Instytucji Płatniczej dla Funduszu Spójności (RIPFS) oraz Rachunek Bieżący dla Funduszu Spójności (RBFS) zostały otwarte w Narodowym Banku Polskim (NBP) odpowiednio dopiero 8 grudnia i 9 grudnia 2004 r., a KE została poinformowana przez Instytucję Płatniczą o otwarciu rachunków bankowych dla Funduszu Spójności pismem z dnia 16 grudnia 2004 r. Uzgodnienia z NBP w sprawie założenia rachunków bankowych dla Funduszu Spójności MF rozpoczęło dopiero 12 lipca 2004 r., tj. po przeszło dwóch miesiącach od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej. Przedłużające się negocjacje z NBP dotyczyły kwestii oprocentowania środków Funduszu Spójności oraz terminu zapłaty z tytułu prowizji i opłat za prowadzenia rachunków. Należy podkreślić, że założenie rachunków bankowych dla obu sektorów Funduszu Spójności: środowiska i transportu oraz przekazanie numerów ww. rachunków do KE warunkowało podjęcie przez KE decyzji o przyznaniu pomocy z tego funduszu. Do dnia zakończenia kontroli na ww. rachunki nie zostały przekazane przez KE środki z Funduszu Spójności. Komisja Europejska do tego czasu nie zatwierdziła żadnego z przekazanych w 2004 r. przez MGİP nowych projektów do realizacji z Funduszu Spójności, a środki na realizację 70 projektów ISPA, które z dniem akcesji stały się projektami Funduszu Spójności, pochodziły jeszcze ze środków ISPA przekazanych Polsce przez KE⁴⁶. Z ustaleń kontroli w MF wynika, że do

⁴⁶ W okresie od 1 stycznia 2000 r. do 30 września 2004 r. KE przekazała stronie polskiej z funduszu ISPA środki w łącznej wysokości 523,5 mln euro, tj. 34,4% środków ISPA przyznanych Polsce na mocy Memorandów Finansowych (1.523,7 mln euro). Do 30 września 2004 r. ze środków ISPA wydatkowanych zostało łącznie 230,5 mln euro, tj. 44% środków

momentu wykorzystania środków przekazanych przez KE w ramach Memorandów Finansowych, środki na realizację byłych projektów ISPA nie będą pochodziły z Funduszu Spójności. W związku z powyższym środki finansowe przekazane z KE dla projektów, które będą finansowane z programu ISPA, a następnie z Funduszu Spójności, będą rozliczane w ramach kwoty wynikającej z Memorandum Finansowego ISPA, natomiast część zobowiązania (pozostała do sfinansowania po wyczerpaniu środków ISPA) będzie pokrywana z Funduszu Spójności i będzie ewidencjonowana w nowym systemie finansowo-księgowym.

Ministerstwo Finansów do dnia zakończenia kontroli nie wdrożyło programu finansowo-księgowego do obsługi środków pochodzących z Funduszu Spójności, co NIK ocenia negatywnie. W związku z powyższym, ewidencja środków Funduszu Spójności nie była wyodrębniona i (zgodnie z wyjaśnieniami pracowników MF) nie pozwalała na przedstawienie szczegółowych danych, ile środków Polska otrzymała w ramach programu ISPA, a ile otrzyma z Funduszu Spójności na dokończenie realizacji projektów przejętych z programu ISPA. Dopiero 25 listopada 2004 r. MF wystąpiło do MGİP z wnioskiem aplikacyjnym w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, dotyczącym zakupu ww. programu finansowo-księgowego. Wniosek ten 9 grudnia 2004 r. został zaakceptowany przez Komitet Sterujący Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna⁴⁷, a termin „rzeczonego zakończenia projektu” zaplanowano na 30 czerwca 2005 r.

W ocenie NIK, MF jako Instytucja Płatnicza podjęła należyte działania w celu opracowania procedur i wytycznych w zakresie zarządzania przepływami finansowymi środków Funduszu Spójności z Komisji Europejskiej, w szczególności w zakresie:

- przygotowania wzoru wniosku o płatność dla Instytucji Pośredniczących wraz z wytycznymi dotyczącymi ich wypełniania oraz wzorami załączników do wniosku,
- opracowania wzoru „*Miesięcznego sprawozdania finansowego*” wraz z wytycznymi dotyczącymi jego przekazywania i wypełniania, w których określona została m.in. procedura dotycząca zwrotu kwot nienależnych.

NIK zwraca natomiast uwagę, że do dnia zakończenia kontroli nie został w Instytucji Płatniczej opracowany i zatwierdzony wewnętrzny podręcznik procedur wdrażania Funduszu Spójności – w tym procedur weryfikacji przekazanych przez Instytucje Pośredniczące deklaracji wydatków oraz załączonych do nich miesięcznych sprawozdań finansowych, co było niezgodne z pkt 4.1. „*Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006*”. Do zakończenia kontroli NIK w MF trwały prace nad weryfikacją projektu przygotowanego na bazie aktualizacji dotychczasowego „*Podręcznika procedur wewnętrznych ISPA dla Narodowego Funduszu*”.

przekazanych przez KE, co stanowi tylko 15,1% środków ISPA pierwotnie przewidzianych dla Polski w Memorandach Finansowych ISPA.

⁴⁷ Do zadań Komitetu Sterującego należy m.in. opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Pomoc Techniczna (którą jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy) listy projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy.

3.2.5. Realizacja przez MF zadań Instytucji Płatniczej związanych z wdrożeniem systemu SIMIK

Państwa członkowskie Unii Europejskiej korzystające z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności w miarę możliwości powinny utworzyć elektroniczny system transferu i monitorowania danych w celu wymiany z KE oraz danych niezbędnych do wypełnienia zobowiązań z zakresu zarządzania, monitoringu i ewaluacji w odniesieniu do pomocy z tych funduszy, przy czym format i zakres tych danych powinien być uzgodniony z KE. Obowiązki państwa członkowskiego w odniesieniu do korzystania ze środków Funduszu Spójności określa rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych⁴⁸. W myśl art. 16 ust. 1 ww. rozporządzenia 1386/2002 dokumentacja księgowa dotycząca projektów określona w załączniku nr I do tego rozporządzenia jest w miarę możliwości przechowywana w formie skomputeryzowanej, a Komisja Europejska uzgadnia z każdym Państwem Członkowskim treść udostępnianych dokumentów elektronicznych, środki ich przekazu oraz okres wymagany do opracowania niezbędnych systemów elektronicznych. Polska, przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, przedstawiła KE w 2003 r. projekt techniczny Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK), który został zaakceptowany przez KE.

Odpowiedzialność za uruchomienie systemu SIMIK ponosi MF realizujące zadania Instytucji Płatniczej. Zgodnie z *„Ogólnym podręcznikiem zarządzania i kontroli Funduszu Spójności”*, bezpośrednimi użytkownikami systemu SIMIK w zakresie Funduszu Spójności są: Instytucja Płatnicza (MF), Instytucja Zarządzająca (MGiP), Instytucje Pośredniczące (MŚ i MI), Instytucja Pośrednicząca II szczebla w sektorze środowiska (NFOŚiGW) oraz Podmioty odpowiedzialne za realizację w sektorze transportu (GDDKiA i PKP PLK S.A.). Wszystkie te instytucje odpowiedzialne są za terminowe wprowadzanie do systemu odpowiednich danych, które powinny spełniać wymogi określone w art. 16 ust. 1 oraz załącznikach I i IV rozporządzenia Komisji Europejskiej Nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych.

We wdrożeniu systemu SIMIK doszło do istotnych opóźnień w stosunku do zakładanych pierwotnie terminów. Zgodnie z *„Programem przygotowań Polski do członkostwa w Unii*

⁴⁸ W odniesieniu do korzystania z funduszy strukturalnych, kwestie te reguluje rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych. Zgodnie z art. 18 ww. rozporządzenia 438/2001 dokumentacja księgowa operacji określona w załączniku I do tego rozporządzenia jest przechowywana, w takim stopniu, w jakim to możliwe w formie elektronicznej.

Europejskiej”, system SIMIK powinien być wdrożony z końcem lutego 2004 r. W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 5 stycznia 2004 r. wystosowanym do Ministra Finansów po przeprowadzeniu kontroli w zakresie przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych⁴⁹, NIK oceniła, że dotychczasowe tempo prac nad budową systemu SIMIK budziło wątpliwości, co do możliwości dotrzymania przez MF zakładanego terminu wdrożenia i sformułowała wniosek o podjęcie działań, aby SIMIK został wdrożony do końca lutego 2004 r. Wniosek NIK został w znacznej mierze zrealizowany, albowiem pierwsza wersja systemu SIMIK, nad którą prace rozpoczęto w październiku 2002 r., została odebrana przez MF w dniu 5 marca 2004 r. Wersja pierwsza została udostępniona użytkownikom jedynie w celach dydaktycznych, ponieważ niezbędne okazało się wprowadzenie zmian w oprogramowaniu uwzględniających późniejsze zmiany stanu prawnego (m.in. ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju wraz z aktami wykonawczymi, których opracowywanie przebiegało z opóźnieniami⁵⁰). W związku z koniecznością dokonania zmian w systemie SIMIK w dniu 14 maja 2004 r. została zawarta pomiędzy MF a firmą ComArch umowa na drugą wersję SIMIK (SIMIK II). Druga wersja systemu SIMIK składa się z dwóch części: I.B.1. oraz I.B.2. W dniu 15 listopada 2004 r., zgodnie z harmonogramem wdrażania SIMIK – moduł Funduszu Spójności⁵¹, rozpoczęła się instalacja bazy danych I.B.1. systemu SIMIK II w Ministerstwie Finansów. W dniu 22 listopada 2004 r. Instytucja Zarządzająca (MGiP) rozpoczęła wprowadzanie danych do pierwszej części oprogramowania I.B.1. systemu SIMIK II – moduł Funduszu Spójności. Wprowadzanie danych w ramach drugiej części SIMIK II (oznaczonej jako I.B.2.), zgodnie z ww. harmonogramem, ma rozpocząć się po zakończeniu testów tej części SIMIK. Testy systemu zakończyły się w grudniu 2004 r., a protokół końcowego odbioru został podpisany 13 grudnia 2004 r.

W trakcie dotychczasowych prac nad budową i wdrożeniem systemu SIMIK w MF zostały poniesione wydatki w łącznej kwocie 12.502,5 tys. zł i pochodziły one z trzech źródeł: z funduszu PHARE (6.500 tys. zł), ze środków z budżetu państwa (5.975,5 tys. zł) oraz z grantu Banku Światowego (27 tys. zł).

W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin systemu SIMIK w MF dla wybranych losowo 10% projektów wprowadzonych do systemu stwierdzono, że nie zostały zaewidencjonowane przez użytkowników pełne wymagane dane dotyczące projektów. Zgodnie ze „Strategią Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006” i „Ogólnym podręcznikiem zarządzania i kontroli Funduszu Spójności”, MF sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem bazy danych SIMIK, natomiast odpowiedzialność za wprowadzanie danych

⁴⁹ „Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych”, Warszawa, marzec 2004 r.

⁵⁰ Do końca lutego 2005 r. nie zostało wydanych 20 aktów wykonawczych do ustawy o Narodowym Planie Rozwoju.

⁵¹ Harmonogram wdrażania systemu SIMIK – moduł Funduszu Spójności został ustalony na spotkaniu międzyresortowym, które odbyło się w dniu 3 listopada 2004 r. w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

do SIMIK ponoszą jego użytkownicy (tj. instytucje zaangażowane w zarządzanie i kontrolę Funduszu Spójności). W związku z powyższy zdaniem NIK, konieczne jest wdrożenie takich procedur (np. w porozumieniach pomiędzy poszczególnymi jednostkami), na mocy których Ministerstwo Finansów mogłoby realizować uprawnienia nadzorcze, w szczególności w zakresie egzekwowania wprowadzania danych przez pozostałych użytkowników systemu.

Kontrola w MŚ, MI, NFOŚiGW, GDDKiA i PKP PLK S.A. wykazała, że wdrażanie systemu SIMIK następowało z opóźnieniami w stosunku do harmonogramu określonego przez Ministerstwo Finansów i do dnia zakończenia kontroli system nie został uruchomiony w żadnej z ww. jednostek. NIK zwraca uwagę, że nieusunięte dotąd przeszkody we wdrażaniu systemu SIMIK mogą spowodować, że faktyczne uruchomienie tego systemu będzie możliwe dopiero w połowie 2005 r. Przykładowo:

Wdrażanie systemu SIMIK następowało z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu przygotowanego przez MF i do grudnia 2004 r. system nie został uruchomiony w tej jednostce, ze względu na opóźnienia we wdrożeniu systemu powstałe po stronie MF. Z ustaleń kontroli wynika, że MI nie otrzymało od MF sprzętu komputerowego niezbędnego do prawidłowej obsługi systemu SIMIK, na który złożyło zapotrzebowanie w marcu 2004 r.

W GDDKiA system SIMIK również nie został uruchomiony. Z korespondencji pomiędzy MF a GDDKiA wynika, że proces wprowadzania danych może rozpocząć się nie wcześniej niż w drugiej połowie 2005 r. z uwagi m.in. na terminy sporządzania raportów rocznych oraz wniosków o płatności pośrednie. Ponadto, GDDKiA nie była należycie przygotowana do obsługi ww. systemu, gdyż nie przygotowano procedur wewnętrznych obsługi systemu SIMIK, a zadania związane z obsługą systemu SIMIK nie zostały wpisane do zakresów obowiązków wyznaczonych pracownikom GDDKiA. Do realizacji zadań obsługiwanych przez SIMIK w GDDKiA nadano uprawnienia 32 pracownikom, podczas gdy do obsługi systemu zostało przeszkolonych dopiero 17 pracowników.

W NFOŚiGW system SIMIK nie został uruchomiony z powodu niewykonania zadań, pozostających w gestii MF, obejmujących przeprowadzenie testowania systemu, przekazanie dokumentacji eksploatacyjnej oraz przeszkolenie pracowników NFOŚiGW w korzystaniu z systemu.

3.2.6. Przygotowanie MF do kontroli wykorzystania Funduszu Spójności

Do dnia zakończenia kontroli nie zostały opracowane procedury dotyczące metodologii doboru próby do kontroli środków Funduszu Spójności. W celu realizacji ww. zadania w dniu 9 sierpnia 2004 r. Ministerstwo Finansów zawarło umowę z firmą Ernst&Young Audit Sp. z o.o. na zakup usług doradczych w zakresie pomocy technicznej dla Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej w związku z wykonywaniem kontroli środków finansowych z Unii Europejskiej, w tym m.in. na opracowanie dokumentacji dotyczącej kontroli środków Funduszu Spójności z uwzględnieniem metodologii doboru próby oraz wykonywania audytów. W umowie określono wynagrodzenie w kwocie 991,8 tys. zł, płatne po przyjęciu i uprzednim sprawdzeniu przez MF raportów i metodologii pod względem spełniania przez nie kryteriów merytorycznych i warunków formalnych określonych w umowie. Termin przekazania raportów i opisu metodologii przez wykonawcę został określony na 31 grudnia 2004 r. Wykonawca 17 grudnia 2004 r. przekazał MF dokument „*Procedury kontroli środków*

pochodzących z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, PHARE i ISPA”, który do dnia zakończenia kontroli nie został zweryfikowany i zatwierdzony w MF⁵².

3.2.7. Dostosowanie organizacyjne i kadrowe jednostek zaangażowanych we wdrażanie Funduszu Spójności

NIK na ogół pozytywnie ocenia dostosowanie organizacyjne i kadrowe jednostek objętych kontrolą do wdrażania Funduszu Spójności. NIK zwraca uwagę, że w niektórych jednostkach występowały opóźnienia w dostosowaniu struktury organizacyjnej do zadań związanych z realizacją przedsięwzięć z Funduszu Spójności. Przykładowo:

W Ministerstwie Infrastruktury zadania związane z prowadzeniem monitoringu i kontroli finansowej Funduszu Spójności przypisano zgodnie z regulaminem organizacyjnym MI ośmiu komórkom organizacyjnym. Kontrola wykazała, że dwa departamenty (tj. Departament Kolejnictwa i Departament Dróg Publicznych) zwróciły się do Dyrektora Generalnego MI o korektę ww. postanowień regulaminu i wykreślenie zadań związanych z kontrolą finansową Funduszu Spójności, gdyż zadań w tym zakresie faktycznie nie będą realizowały. Do dnia zakończenia kontroli nie wprowadzono żadnych z wnioskowanych zmian w zakresie zadań Departamentu Dróg Publicznych, natomiast w przypadku Departamentu Kolejnictwa wnioskowaną zmianę wprowadzono jedynie w wewnętrznym regulaminie departamentu, co doprowadziło do niezgodności z postanowieniami regulaminu organizacyjnego MI, do którego nie wprowadzono stosownych zmian. W regulaminie organizacyjnym MI nie zostały uwzględnione zmiany w zakresie udziału departamentów MI użytkujących system SIMIK (znaczące zmniejszenie liczby zaangażowanych departamentów), ani przeniesienie na mocy decyzji Kierownictwa Ministerstwa zadań Departamentu Programowania i Strategii w zakresie przyjmowania wniosków projektowych, ich oceny formalnej, a także prowadzenia sekretariatu Komitetu Sterującego Funduszu Spójności do Departamentu Finansowania Infrastruktury i Funduszy Europejskich z dnia 1 października 2004 r.

Kontrola wykazała, że w sześciu WFOŚiGW (w Lublinie, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu) wystąpiły opóźnienia w dostosowaniu struktury organizacyjnej WFOŚiGW do wykonywania zadań związanych z obsługą Funduszu Spójności, opóźnienia w dostosowaniu kadrowym ww. komórek organizacyjnych w WFOŚiGW oraz niedostosowanie zakresów obowiązków pracowników w tych komórkach do wykonywania nowych zadań. Np.

- Struktura organizacyjna WFOŚiGW w Szczecinie została dostosowana z opóźnieniem wynoszącym 14 miesięcy od dnia podpisania *Porozumienia z NFOŚiGW*. Proces tworzenia Zespołu Obsługi Projektów do Funduszu Spójności w WFOŚiGW w Szczecinie nie został zakończony do czasu kontroli NIK.
- Zarząd WFOŚiGW w Opolu dopiero uchwałą z dnia 15.07.2004 r. (tj. 3 miesiące po podpisaniu *Porozumienia z NFOŚiGW*) powołał Zespół FS i Dużych Projektów Inwestycyjnych, jednakże ww. zmiana organizacyjna nie została wprowadzona do Regulaminu Organizacyjnego WFOŚiGW.

Kontrola NIK wykazała również, że występowały problemy związane z fluktuacją pracowników z komórek zajmujących się obsługą Funduszu Spójności oraz trudności z naborem nowych pracowników spełniających wysokie wymagania związane z wdrażaniem Funduszu Spójności. I tak:

Zgodnie z „*Planem działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności*”⁵³ (przyjętym przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej w dniu 19 lipca 2002 r.) szacunkowa wielkość zatrudnienia planowana na 1 stycznia 2004 r., niezbędna dla prawidłowego wdrożenia Funduszu Spójności

⁵² Z informacji uzyskanych po zakończeniu kontroli wynika, że do końca lutego br. trwały konsultacje Ministerstwa Finansów z urzędami kontroli skarbowej dotyczące ww. dokumentu.

⁵³ Dla którego podstawą prawną realizacji była uchwała Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego Polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności.

przez Ministerstwo Środowiska, została określona na 50 osób. Kontrola wykazała, że według stanu na 30 września 2004 r., zarządaniem i kontrolą Funduszu Spójności zajmowało się w MŚ 20 pracowników. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego MŚ „nie osiągnięcie kierunkowego docelowego stanu zatrudnienia w obszarze przygotowania i wdrożenia Funduszu Spójności jest przede wszystkim wynikiem zbyt małej liczby etatów uzyskanych z rezerwy celowej na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania przez Ministerstwo Środowiska), o rozdysonowaniu których decyduje Rada Ministrów”. W wyniku rozdysonowania rezerwy celowej w 2004 r. na zwiększenie wynagrodzeń i limitów zatrudnienia Departament Integracji Europejskiej otrzymał 8 etatów.

Kontrola wykazała również, że poważnym problemem w realizacji zadań przez MŚ może być rotacja kadr wynikająca przede wszystkim ze stosunkowo niskich wynagrodzeń pracowników zajmujących się wdrażaniem Funduszu Spójności. W 2004 r. odeszło 4 pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z Funduszem Spójności. Problem fluktuacji kadr miał także miejsce w MGIP, gdyż z Departamentu Koordynacji Funduszu Spójności w 2004 r. odeszły 4 osoby. Występowały również problemy w znalezieniu odpowiednio wykwalifikowanych osób w postępowaniach rekrutacyjnych, z uwagi na wysokie wymagania stawiane pracownikom zajmującym się wdrażaniem Funduszu Spójności i stosunkowo niskie wynagrodzenia.

Kontrola wykazała duże rozbieżności w wysokości wynagrodzeń pracowników zajmujących się wdrażaniem Funduszu Spójności w poszczególnych jednostkach administracji publicznej. Najwyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenia osiągalni pracownicy w NFOŚiGW (7.310 zł) i WFOŚiGW (średnio 4.752 zł) a najniższe w MI (1.834 zł), PKP PLK S.A. (2.069 zł) oraz MŚ (2.760 zł). Zdaniem NIK, dysproporcje w wynagrodzeniach pomiędzy poszczególnymi jednostkami mogą spowodować zwiększoną fluktuację kadr zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych.

Tabela 1. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników zajmujących się wdrażaniem Funduszu Spójności wg stanu na 30 września 2004 r.

Nazwa jednostka	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników zajmujących się wdrażaniem Funduszu Spójności w zł ⁵⁴ (% średniej wynagrodzeń w jednostce)	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników w jednostce w zł
Ministerstwo Gospodarki i Pracy	3.406 (95,7%)	3.558
Ministerstwo Finansów	3.886 (78,4%)	4.956
Ministerstwo Infrastruktury	1.834 (52,3%)	3.503
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	3.193 (91,1%)	3.557
PPK PLK S.A.	2.069 (45,7%)	4.529
Ministerstwo Środowiska	2.760 (79,6%)	3.469
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	7.310 (89,9%)	8.134
Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (średnio)	4.752 (93,8%)	5.063

⁵⁴ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych, z uwzględnieniem pracowników poświęcających na sprawy związane z wdrażaniem Funduszu Spójności ponad ¾ czasu pracy. Dane na dzień 30.09.2004 r. ustalone na podstawie sprawozdań o wydatkach budżetowych Rb-28 (dział 91 - administracja rządowa) - kwota ogółem wykonania wydatków od początku roku w §§ 401-405 i 407 (wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z nagrodami z zakładowego funduszu nagród). W GDDKiA na podstawie Rb-70. W PKP PLK S.A. na podstawie Z-06 i Z-03.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach analizy przedkontrolnej, Departament Administracji Publicznej (DAP) NIK zwrócił się na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK do Ministerstwa Gospodarki i Pracy o przekazanie dokumentów związanych z przygotowaniem administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych. Dokumenty te posłużyły do przygotowania programu kontroli.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli NIK sformułowała 23 wystąpienia pokontrolne. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 57 wniosków, z czego 11 zostało zrealizowanych, 8 było w trakcie realizacji a 38 wniosków nie zostało zrealizowanych.

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

- podjęcie działań, które wyeliminują groźbę spiętrzenia prac przy weryfikacji wniosków i umożliwią dokonanie przez Instytucję Zarządzającą rzetelnej oceny wniosków,
- podjęcie przez MGIP jako Instytucję Zarządzającą działań w celu przyspieszenia i sfinalizowania prowadzonych przez Ministerstwo Finansów prac dotyczących budowy i wdrażania systemu SIMIK, a także zapewnienia wprowadzania kompletnych danych przez użytkowników SIMIK,
- zapewnienie sprawnego i terminowego wprowadzania zmian w wytycznych kierowanych do instytucji uczestniczących we wdrażaniu Funduszu Spójności w wyniku zgłaszanych przez te instytucje uwag,
- przyspieszenie prac i zatwierdzenie „Wytycznych dla Instytucji Pośredniczących w Zarządzaniu Funduszem Spójności dotyczących opracowania ścieżek audytu i jednolitego formatu ich prezentacji”,
- podjęcie działań w celu wyegzekwowania od Ministerstwa Infrastruktury przekazania zaopiniowanych i zatwierdzonych podręczników procedur dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów Funduszu Spójności w sektorze transportu (zgodnie z porozumieniem z 23 lipca 2004 r.), a także wyegzekwowania od Ministerstwa Środowiska przekazania zatwierdzonego podręcznika procedur dla cMinisterstwa Środowiska (zgodnie z porozumieniem z 13 października 2004 r.).

W dniu 24 marca 2005 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Pani Krystyna Gurbiel, z upoważnienia Ministra Gospodarki i Pracy wniosła zastrzeżenia do:

- uwagi, że z ustaleń kontroli wynika, że MGIP nie przeprowadziło kontroli w zakresie zgodności wdrożonych systemów zarządzania i kontroli z regulacjami prawa wspólnotowego i polskiego,
- oceny, że fakt zlecenia przez MGIP ekspertowi zewnętrznemu opracowania „Wytycznych dla Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu Funduszem Spójności dotyczących opracowania ścieżek audytu oraz jednolitego formatu ich prezentacji” świadczy o tym, iż pracownicy Departamentu Koordynacji Funduszu Spójności w MGIP nie zawsze posiadali wystarczające kwalifikacje do realizacji powierzonych im zadań.

Zgodnie z Uchwałą Kolegium NIK z dnia 27 kwietnia 2005 r. zastrzeżenia te zostały oddalone w całości. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, przesłanej do NIK 25 maja 2005 r., Podsekretarz Stanu Pani Krystyna Gurbiel, z upoważnienia Ministra Gospodarki i Pracy poinformowała m.in. że:

- MGIP zaktualizowało „Wytyczne dla Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu dotyczące podstawowych wymogów do programowania i przygotowania projektów...”, ze szczególnym uwzględnieniem wymagań w kwestii oceny oddziaływania na środowisko i obszarów sieci Natura 2000. Ponadto, wytyczne te zostały w dniu 16 marca 2005 r. przekazane organom ochrony środowiska. W zakresie przygotowania projektów w sektorze środowiska w dniu 22 marca br. uzgodniono z przedstawicielami Komisji Europejskiej (KE), Ministerstwa Środowiska (MŚ) oraz NFOŚiGW, że do KcE zostanie przekazana zostanie lista 31 projektów, jednakże w kwietniu br. MŚ wycofało 7 projektów wobec braku możliwości złożenia wymaganej dokumentacji w założonych terminach. MGIP 26 kwietnia

br. zwróciło się do MŚ o przyspieszenie prac, tak aby projekty mogły zostać zgłoszone do KE w bieżącym roku. W celu usprawnienia i przyspieszenia procesu oceny wniosków przed ich przekazaniem do KE, MGIP oraz MŚ – podobnie jak w ubiegłym roku – będą równolegle analizować wnioski, a ewentualne uwagi MGIP będzie przekazywać bezpośrednio do beneficjentów. Aby uniknąć sytuacji, że wnioski zostałyby wysłane do KE zbyt późno lub praktycznie w jednym terminie, uzgodniono z KE, że wnioski będą przekazywane do KE bez załącznika nr I (tj. bez oceny oddziaływania na środowisko; załącznik ten będzie dosyłany niezwłocznie po zakończeniu postępowania w sprawie tej oceny). Pomimo podjęcia tych działań sytuacja w sektorze środowiska jest bardzo trudna i nie można wykluczyć spiętrzenia prac w bieżącym roku. Z zatwierdzonych przez KE 9 projektów w sektorze transportu, KE ograniczyła realizację projektów kolejowych do etapu przygotowawczego do czasu przekazania przez stronę polską dodatkowej dokumentacji dotyczącej ochrony środowiska oraz uaktualnienia wniosków dotyczących modernizacji dwóch linii kolejowych. Przewiduje się, że możliwe jest wysłanie tej dokumentacji w czasie umożliwiającym wydanie przez KE pełnej decyzji jeszcze w tym roku, w wyniku czego wyczerpana zostałaby większość środków Funduszu Spójności przewidzianych dla sektora transportu. MGIP oczekuje na ostateczne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury w sprawie przeznaczenia pozostających w takim przypadku 80 mln euro, co pozwoliłoby sfinansować jeden projekt kolejowy,

- w odniesieniu do systemu SIMIK, MGIP wprowadza obecnie brakujące wcześniej dane, a wprowadzanie danych w części I.B.I. odbywa się na bieżąco. Ponadto, uzgodniono ze wszystkimi instytucjami wprowadzenie od 1 lipca br. nowego formatu sprawozdań zgodny z SIMIK, co pozwoli usunąć wątpliwości wynikające z nieścisłych procedur. We współpracy z Ministerstwem Finansów opracowywane jest rozwiązanie umożliwiające beneficjentom od 1 lipca br. import danych do SIMIK, co powinno ułatwić przygotowanie danych do sprawozdawczości. W GDDKiA i PKP PLK S.A. po zatwierdzeniu wewnętrznych procedur rozpoczęto wprowadzanie do SIMIK w części I.B.I. brakujących danych „historycznych”, dotyczących już realizowanych projektów. Termin ostatecznego uzupełnienia tych danych wyznaczono na koniec czerwca 2005 r. Po interwencji MGIP, MF przekazało wszystkim instytucjom dokument dotyczący polityki bezpieczeństwa systemu oraz uruchomiono dodatkową, odrębną bazę testową SIMIK w celu umożliwienia szkolenia w oparciu o prawdziwe dane. MGIP na bieżąco monitoruje wprowadzanie danych do SIMIK z uwzględnieniem umieszczonych na serwerze SIMIK harmonogramów, a w razie problemów i opóźnień organizuje spotkania i wysyła ponaglenia,
- zmieniono procedurę wprowadzania, publikacji i wejścia w życie zmian w wytycznych Instytucji Zarządzającej (MGIP) w wyniku uwag zgłaszanych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu Funduszu Spójności, wydłużając o kilka dni terminy, tak aby terminy były możliwe do dotrzymania,
- zatwierdzono „Wytyczne dotyczące opracowania ścieżek audytu zostały oraz jednolitego formatu ich prezentacji”. Weszły one w życie 9 kwietnia br.,
- po monitach MGIP, MŚ dopiero 17 marca br. przekazało do MGIP zatwierdzony „Podręcznik procedur zarządzania dla Ministerstwa Środowiska”. Po otrzymaniu w maju ostatecznej treści porozumienia MŚ z NFOŚiGW, MGIP przekazało MŚ uwagi i komentarze do Podręcznika,
- po bezskutecznych monitach do Ministerstwa Infrastruktury (MI) w sprawie przekazania zaopiniowanych i zatwierdzonych podręczników procedur dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację w sektorze transportu (GDDKiA oraz PKP PLK S.A.) w części dotyczącej kwalifikowania wydatków, a także w sprawie przekazania zatwierdzonych przez kierowników tych jednostek podręczników procedur (niezbędnych do poświadczania wniosków o płatność przez Instytucję Płatniczą – Ministerstwo Finansów), MGIP skierowała sprawę pod obrady Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 4 kwietnia 2005 r., a wobec niedotrzymania przez MI kolejnych terminów przekazania ww. podręczników, kwestia ta była omawiana na posiedzeniu Rady Ministrów 18 oraz 24 maja 2005 r.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Finansów o:

- przyspieszenie działań związanych z przygotowaniem Ministerstwa Finansów do realizacji zadań Instytucji Płatniczej dla Funduszu Spójności,
- podjęcie - we współpracy z Instytucją Zarządzającą oraz innymi użytkownikami systemu SIMIK - działań mających na celu zapewnienie wprowadzania kompletnych danych dotyczących projektów Funduszu Spójności przewidzianych w systemie zarządzania i kontroli SIMIK,
- opracowanie i zatwierdzenie podręcznika procedur wdrażania Funduszu Spójności wymaganego postanowieniami punktu 4.1. „Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006”,
- wyodrębnienie ewidencji księgowej środków Funduszu Spójności z ewidencji środków pochodzących z innych źródeł,
- dokonanie weryfikacji i zatwierdzenie procedur dotyczących metodologii doboru próby do kontroli środków Funduszu Spójności.

W dniu 17 marca 2005 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Pan Andrzej Jacaszek, z upoważnienia Ministra Finansów wniósł zastrzeżenia w sprawie uwagi dotyczącej

obowiązku państwa członkowskiego w zakresie utworzenia elektronicznego systemu transferu i monitorowania danych w celu wymiany z KE oraz danych niezbędnych do wypełnienia zobowiązań z zakresu zarządzania, monitoringu i ewaluacji w odniesieniu do pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zgodnie z Uchwałą Kolegium NIK z dnia 27 kwietnia 2005 r. ww. zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości. W piśmie w sprawie pytań zgłoszonych podczas posiedzenia Kolegium NIK, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Pan Andrzej Jacaszek poinformował NIK m.in., że:

- wdrażanie systemu SIMIK przebiega obecnie zgodnie z harmonogramem. W pierwszej kolejności do systemu SIMIK muszą zostać wprowadzone dane „historyczne”, dotyczące już realizowanych projektów. Wnioski płatnicze od Instytucji Zarządzających do Instytucji Płatniczej będą sporządzane w systemie SIMIK na podstawie agregacji wniosków płatniczych z niższych poziomów. Sporządzanie wniosków płatniczych w formie elektronicznej będzie możliwe za pośrednictwem SIMIK po jego wdrożeniu przez poszczególne instytucje uczestniczące w procesie wdrażania poszczególnych programów operacyjnych. Dla programów operacyjnych, które wdrażane są jako pierwsze, proces ten może rozpocząć się jeszcze w tym półroczu. Do chwili obecnej wpłynęły do Instytucji Płatniczej dwa wnioski o refundację od Instytucji Zarządzających w formie papierowej,
- budowa SIMIK była finansowana z następujących źródeł: środki Phare – 1.416.130 euro, środki budżetowe – 6.003.616 zł,
- realizacja SIMIK jest istotnie nieco opóźniona w stosunku do pierwotnych założeń. Największe trudności wystąpiły przy budowie oprogramowania. System instytucjonalny i prawny wdrażania funduszy unijnych w Polsce jest bardzo złożony, co wynika zarówno z wielkości kraju, jak i z olbrzymiej skali i różnorodności pomocy unijnej. Prace legislacyjne tworzące ostateczne wersje niezbędnych do budowy SIMIK dokumentów zakończyły się dopiero w końcu 2004 r. System podlegał ciągłym zmianom, co każdorazowo wiązało się z przeprowadzeniem analizy, opracowaniem projektu nowego rozwiązania informatycznego, jego akceptacją oraz testami, a tym samym wciąż przesunął się moment zakończenia prac nad oprogramowaniem. Wdrażanie SIMIK w zakresie Funduszu Spójności rozpoczęło w listopadzie 2004 r., zakończenie wdrażania systemu planowane jest do końca br.

W odpowiedzi z dnia 25 maja 2005 r. Minister Finansów poinformował m.in., że:

- Ministerstwo Finansów kontynuuje działania organizacyjne i szkoleniowe w celu przyspieszenia przygotowań do realizacji zadań Instytucji Płatniczej, w tym wzmocniono Departament Instytucji Płatniczej o nowe etaty,
- we współpracy z Instytucją Zarządzającą (MGiP) podjęto działania w celu jak najszybszego wprowadzenia kompletnych danych dotyczących projektów Funduszu Spójności do SIMIK,
- „Podręcznik Procedur Wewnętrznych Instytucji Płatniczej” został zatwierdzony 31 stycznia br.,
- termin wdrożenia programu finansowo-księgowego do obsługi środków w ramach Funduszu Spójności zostanie przedłużony do grudnia 2005 r., co jest związane z problemem zapewnienia środków na prefinansowanie i przedłużającym się postępowaniem o zamówienie publiczne. Projekty realizowane dotychczas są finansowane ze środków otrzymywanych z linii budżetowej programu ISPA. Dotychczas na rachunki Ministerstwa Finansów nie wpłynęły żadne środki z Komisji Europejskiej w ramach alokacji Funduszu Spójności. W przypadku ich otrzymania będą one zaewidencjonowane w sposób umożliwiający ich wyodrębnienie zgodnie z rozporządzeniem WE. Ministerstwo Finansów dołoży wszelkich starań w celu szybkiego uruchomienia ww. programu,
- obecnie nadal trwają prace związane z weryfikacją metodologii kontroli środków z UE, w tym z Funduszu Spójności, zawartej w dokumencie „Procedury kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Phare i ISPA”, metodologia jest m.in. weryfikowana w trakcie rzeczywistych kontroli wydatkowania środków z UE.

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

- przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem do realizacji projektów finansowanych z Funduszu Spójności, tak aby zapewnić wykorzystanie wszystkich dostępnych środków,
- zapewnienie bieżącej aktualizacji „Podręcznika Procedur MI” i przekazywania go podmiotom odpowiedzialnym za realizację projektów,
- zatwierdzenie ostatecznej wersji „Zasad rachunkowości środków Funduszu Spójności”,
- podjęcie działań umożliwiających zatwierdzenie podręczników procedur Podmiotów odpowiedzialnych za realizację w części dotyczącej wydatków kwalifikowanych,

- modyfikację „Podręcznika procedur MI” w zakresie procedury zapobiegania nieprawidłowościom poprzez usunięcie obowiązku nadawania informacjom o nieprawidłowościach klauzuli „poufne”,
- dokonanie aktualizacji Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury uwzględniającej zmiany zadań komórek organizacyjnych w zakresie wdrażania Funduszu Spójności.

W odpowiedzi z dnia 11 marca 2005 r. Minister Infrastruktury poinformował m.in. że:

- w Ministerstwie Infrastruktury został skrócony proces weryfikacji wniosków, wprowadzono nową zasadę dwukrotnej całościowej weryfikacji wniosku aplikacyjnego oraz trwają przygotowania do realizacji projektu „Pomoc techniczna dla sektora transportu” dla Instytucji Pośredniczącej,
- „Podręcznik procedur zarządzania Funduszem Spójności dla Ministerstwa Infrastruktury” z dnia 12 sierpnia 2004 r. został zaktualizowany i obecnie jest w trakcie procedury zatwierdzania w MI,
- dokument „Zasady rachunkowości środków Funduszu Spójności” został opracowany i ostatecznie zatwierdzony 25.01.2005 r. przez Sub SUZ do spraw Finansowych,
- 14 lutego 2005 r. MI podpisało z podmiotami odpowiedzialnymi za realizację Ramowej Umowy o Dofinansowanie, w których Instytucja Pośrednicząca zastrzegła sobie prawo opiniowania podręczników procedur dla Podmiotów odpowiedzialnych za realizację i zatwierdzania tych procedur w zakresie kwalifikowalności wydatków. Jednocześnie MI zobligowało PKP PLK S.A. i GDDKiA do przekazania poprawionych wersji podręczników procedur wewnętrznych do 15 marca 2005 r. w celu ich weryfikacji i zatwierdzenia przez MI w zakresie kwalifikowania wydatków,
- procedury dotyczące zapobiegania i informowania o nieprawidłowościach zostały zmodyfikowane,
- w MI trwa obecnie końcowy etap aktualizacji regulaminu organizacyjnego, nad którym pracuje zespół pod nadzorem Dyrektora Generalnego.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad m.in. o:

- podjęcie działań zmierzających do zawarcia porozumienia ramowego z Ministerstwem Infrastruktury dotyczącego zarządzania i kontroli Funduszem Spójności,
- podjęcie działań mających na celu zawarcie aneksów do porozumień wykonawczych dotyczących 9 projektów ISPA realizowanych przez GDDKiA w ramach Funduszu Spójności,
- zapewnienie możliwie jak najszybszego zakończenia prac nad „Podręcznikiem procedur zarządzania Funduszem Spójności dla GDDKiA” niezbędnym dla uregulowania wewnętrznych zasad zarządzaniem i kontroli środków Funduszu Spójności,
- opracowanie procedur wewnętrznych związanych z funkcjonowaniem systemu SIMIK oraz przeszkolenie wszystkich pracowników przewidzianych do jego obsługi w GDDKiA.

W zastrzeżeniach z 23 lutego 2005 r. Dyrektor Generalny Dróg Krajowych i Autostrad, Pan Edward Gajerski wniósł o:

- zmianę oceny, zgodnie z którą pomimo przekroczenia terminu realizacji umowy GDDKiA wbrew postanowieniom umowy nie naliczyła wykonawcy kar umownych, które zgodnie z umową powinny za okres od 2 czerwca do 8 czerwca 2004 r. wynieść 66.612 zł,
- sprostowanie, że „Podręcznik zarządzania Funduszem Spójności dla GDDKiA” nie podlega zatwierdzeniu przez Ministerstwo Infrastruktury, lecz przekazywany jest do zaopiniowania przez Ministerstwo Infrastruktury, a do zatwierdzenia jedynie jego zapisy dotyczące kwalifikowalności,
- sprostowanie, że „Wzorcowe dokumenty przetargowe dla robót budowlanych” i „Wzorcowe dokumenty przetargowe na zarządzanie i nadzór” nie dotyczyły m.in. sposobu prowadzenia postępowań przetargowych i przygotowania zakresu zadań dla wykonawców, lecz zawierają one jedynie wzorcowe Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia wraz z załącznikami, wzory umów oraz warunków szczególnych do umów,
- sprostowanie, że do dnia zakończenia kontroli w GDDKiA nie trwały prace nad uzupełnieniem „Podręcznika procedur zarządzania Funduszem Spójności dla GDDKiA” o procedury odzyskiwania przez GDDKiA nienależnych płatności dla wykonawców.

Zgodnie z Uchwałą Kolegium NIK Nr 7/2005 z dnia 23 marca 2005 r. zastrzeżenia te zostały oddalone, za wyjątkiem zastrzeżenia drugiego, które zostało uwzględnione poprzez uzupełnienie w wystąpieniu pokontrolnym stwierdzenia „*brak zatwierdzonej przez Ministerstwo Infrastruktury (MI) ostatecznej wersji podręcznika procedur zarządzania dla GDDKiA*” o następującą treść: „*w zakresie kwalifikowalności wydatków*”.

W odpowiedzi z dnia 14 kwietnia 2005 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował m.in., że:

- przedmiotowe porozumienie o nazwie: „Ramowa umowa o dofinansowanie dotycząca programowania i realizacji projektów Funduszu Spójności zawarta pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury a GDDKiA” zostało podpisane w dniu 14 lutego 2005 r.,
- w związku z faktem, że rolę wiodącą w procedurze zawierania Porozumień Wykonawczych pełni Ministerstwo Infrastruktury, GDDKiA zwróciła się pisemnie do MI o zawarcie przedmiotowych aneksów,
- przedmiotowy „Podręcznik procedur zarządzania Funduszem Spójności dla GDDKiA” w którym uwzględniono uwagi Ministerstwa Infrastruktury z zakresu kwalifikowalności kosztów, został zatwierdzony i obowiązuje w GDDKiA od 1 kwietnia 2005 r.,
- w GDDKiA zostały opracowane i zatwierdzone w dniu 11 marca 2005 r. procedury dotyczące systemu SIMIK w zakresie części IB.1. Zatwierdzenie procedur w tej części było jednym z warunków odblokowania kont użytkowników systemu SIMIK w GDDKiA i rozpoczęcia wprowadzania danych do SIMIK. W GDDKiA trwają prace nad przygotowaniem drugiej części procedur w zakresie I.B.2, jednak z powodu okoliczności zewnętrznych (brak szczegółowych wytycznych z zakresu I.B.2, do których opracowania zobowiązane jest MI), opracowywany projekt procedur zawiera obecnie zbyt wiele luk, aby można go było zatwierdzić. GDDKiA kilkakrotnie sygnalizowała MI ten problem, jednak dopiero w dniu 25 marca 2005 r. MI poinformowało GDDKiA, że trwają prace nad tworzeniem wytycznych dla POZR z zakresu IB.2 i przekazało wzór sprawozdania miesięcznego, jaki będzie obowiązywał w SIMIK,
- brak przeszkolenia dużej części pracowników GDDKiA z zakresu SIMIK wynika z okoliczności zewnętrznych. Szkolenia SIMIK były organizowane przez Ministerstwo Finansów i ilość dostępnych miejsc wynikała z ograniczonych zasobów finansowych MF. GDDKiA wykorzystwała za każdym razem całkowicie ograniczoną liczbę miejsc, jednakże liczba ta była za mała. Ponadto wśród pracowników zaangażowanych w GDDKiA we wdrażanie Funduszu Spójności występuje duża rotacja kadr – część pracowników przeszkolonych w zakresie SIMIK odeszło z GDDKiA, a nowi pracownicy, z powodu braku organizowanych przez MF kolejnych kompleksowych szkoleń nie zostali jeszcze przeszkoleni. Problem ten istnieje także w innych instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Funduszu Spójności. Aktualnie planowane są kolejne szkolenia z zakresu SIMIK. Ministerstwo Finansów przekazało informację, że ze względu na ograniczenia finansowe, będą to jedynie szkolenia prowadzone w 2005 r. Ewentualne braki w przeszkoleniu pracowników poszczególne instytucje będą musiały uzupełnić poprzez organizację szkoleń na własny koszt lub poprzez szkolenia wewnętrzne.

Po zakończeniu kontroli, NIK wniosowała do Prezesa Zarządu Spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. o:

- zapewnienie należytego przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów kolejowych ze środków Funduszu Spójności, z zachowaniem wymogów wynikających z prawa wspólnotowego,
- podjęcie działań mających na celu zawarcie porozumienia ramowego dotyczącego podziału obowiązków pomiędzy MI i PKP PLK S.A. w zakresie zarządzania i kontroli Funduszu Spójności,
- podjęcie działań w celu zawarcia aneksów do porozumień wykonawczych dla 8 projektów kolejowych ISPA realizowanych obecnie przez PKP PLK S.A. w ramach Funduszu Spójności,
- zapewnienie możliwie jak najszybszego zakończenia prac nad „Podręcznikiem procedur zarządzania Funduszem Spójności dla PKP PLK S.A.”, niezbędnym dla uregulowania wewnętrznych zasad zarządzania i kontroli środków Funduszu Spójności.

W odpowiedzi z 22 lutego 2005 r. Prezes PKP PLK S.A. poinformował, że:

- 25 listopada 2004 r. MI przekazało do PKP PLK S.A. projekt Ramowej Umowy o Dofinansowanie dotyczące programowania i realizacji projektów Funduszu Spójności. 13 grudnia 2004 r. PKP PLK S.A. zgłosiła uwagi do ww. projektu. W wyniku uzgodnień, Ministerstwo Infrastruktury 11 lutego 2005 r. przedstawiło ww. Ramową Umowę podpisaną w imieniu Ministra Infrastruktury przez Podsekretarza Stanu Pana Marka Chałasa, która w imieniu PKP PLK S.A. podpisze p. Grażyna Liberadzka, Zastępca Prezesa Zarządu PKP PLK S.A., Zastępca Sektorowego Urzędnika Zatwierdzającego,
- PKP PLK S.A. wielokrotnie sygnalizowała brak podstaw prawnych wdrażania projektów ISPA, które z dniem 1 maja 2004 r. stały się projektami Funduszu Spójności. W dokumencie pn. „Ankieta monitorująca przebieg procesu dostosowań instytucjonalnych w administracji publicznej zaangażowanej w zarządzanie i wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności”, przedkładanym okresowo do Ministerstwa Infrastruktury, PKP PLK S.A. zgłaszała przez wiele miesięcy zagrożenia o charakterze instytucjonalnym, w tym konieczność aneksowania memorandów finansowych. Dotychczas działania te nie zostały podjęte przez instytucje wyższego szczebla w systemie zarządzania i kontroli Funduszu Spójności,

- trwają prace związane z aktualizacją „Podręcznika procedur zarządzania Funduszem Spójności dla PKP PLK S.A.”, które polegają m.in. na uwzględnieniu uwag MI dotyczących: weryfikacji kwalifikowalności wydatków, programowania i kontraktowania środków, rekomendacji z kontroli wewnętrznych i zewnętrznych, zmian struktury organizacyjnej PKP PLK S.A. polegającej na włączeniu w proces zarządzania funduszami Unii Europejskiej również Oddziałów Regionalnych.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Środowiska o:

- spowodowanie pilnego zawarcia z NFOŚiGW „Porozumienia w sprawie przygotowania i wdrażania przedsięwzięć finansowanych z udziałem Funduszu Spójności”,
- spowodowanie niezwłocznego zakończenia prac w NFOŚiGW nad „Podręcznikiem procedur NFOŚiGW dla Funduszu Spójności”, a następnie jego zaopiniowanie w MŚ i zatwierdzenie w części dotyczącej kwalifikowania wydatków,
- przestrzeganie procedur przy przygotowywaniu aplikacji do dofinansowania z Funduszu Spójności oraz zapewnienie sukcesywnego przysyłania aplikacji do MGiP najpóźniej do dnia 1 sierpnia danego roku,
- kontynuowanie działań mających na celu wzmocnienie zarządzania Funduszem Spójności, m.in. poprzez doprowadzenie do planowanego stanu zatrudnienia.

W zastrzeżeniach z 18 lutego 2005 r. Minister Środowiska:

- zwrócił uwagę, że w jego opinii funkcjonujący do chwili zgłoszenia przedmiotowych zastrzeżeń system porozumień pomiędzy Ministerstwem Środowiska a NFOŚiGW gwarantuje w sposób należyty właściwe wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i wdrażaniem projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności przez obie instytucje,
- zakwestionował ocenę, że działania MŚ, które spowodowały opóźnienia we wdrażaniu Funduszu Spójności były nierzetelne i zostały uznane za nieprawidłowość (m.in. późne rozpoczęcie przekazywania do NFOŚiGW wykazu przedsięwzięć zatwierdzonych przez Ministra Środowiska do ubiegania się o środki z Funduszu Spójności dotyczącą nierzetelnego działania MŚ).

Zgodnie z Uchwałą Kolegium NIK Nr 8/2005 z dnia 23 marca 2005 r. zastrzeżenie pierwsze zostało oddalone w całości, a zastrzeżenie drugie zostało uwzględnione w części.

W odpowiedzi z dnia 29 kwietnia 2005 r. Minister Środowiska poinformował, m.in., że:

- 28 kwietnia 2005 r. MŚ otrzymało tekst „Porozumienia w sprawie przygotowania i wdrażania przedsięwzięć finansowanych z udziałem Funduszu Spójności” podpisany przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW, Pana Jana Hawrylewicza. Porozumienie zostanie podpisane w ciągu kilku najbliższych dni,
- niezwłocznie po podpisaniu ww. porozumienia pomiędzy MŚ a NFOŚiGW, Ministerstwo Środowiska przystąpi do opiniowania „Podręcznika procedur wdrażania Funduszu Spójności”. Ponadto, NFOŚiGW przekazał do MŚ listę sprawdzającą, pozwalającą na weryfikację kwalifikowania wydatków (będącą załącznikiem do ww. podręcznika). Po wprowadzeniu przez NFOŚiGW niezbędnych zmian i uzupełnień, lista sprawdzająca została zaakceptowana zarówno przez MŚ, jak i MF. Ostateczne zatwierdzenie listy sprawdzającej nastąpi niezwłocznie po podpisaniu ww. Porozumienia,
- w celu skrócenia procesu analizy wniosków o dofinansowanie z Funduszu Spójności oraz uniknięcia problemów z ich terminowym przekazywaniem do MGiP, MŚ zaproponowało następujący tryb postępowania: równoczesne przekazywanie wniosków przez NFOŚiGW do MŚ i MGiP; równoległa analiza przekazanych dokumentów przez obie instytucje; przekazywanie przez MŚ i MGiP uwag bezpośrednio do potencjalnego beneficjenta,
- w roku ubiegłym Departament Integracji Europejskiej MŚ otrzymał dodatkowe etaty z rezerwy celowej, natomiast na rok 2005 zaplanowane jest zatrudnienie nowych pracowników, jednakże procedury rekrutacyjne mogą być uruchomione z chwilą wejścia w życie uchwały Rady Ministrów o podziale rezerwy celowej. Liczba etatów jest zbyt mała w stosunku do zapotrzebowania zgłoszonego przez Ministerstwo Środowiska. Ponadto, w celu zminimalizowania trudności kadrowych wynikających z ograniczonej liczby etatów oraz zapewnienia ciągłości realizacji zadań, w Departamencie Integracji Europejskiej zorganizowano staże absolwenckie w ramach Rządowego Programu „Pierwsza Praca”. Podjęto także działania mające na celu przeciwdziałanie rotacji kadr oraz usprawnienie procesu zarządzania przez ustawiczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników w ramach Systemu Szkoleń Europejskich oraz wprowadzenie „Programu Awansów”. W 2005 r. wdrożono również System Motywacyjny obejmujący obszar rozwoju zawodowego, nagradzania i awansowania pracowników.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o:

- przekazanie „Podręcznika procedur dla przedsięwzięć Funduszu Spójności w sektorze ochrony środowiska” do zatwierdzenia Ministrowi Środowiska oraz przyspieszenie prac nad opracowaniem nowego podręcznika, obejmującego etap realizacji przedsięwzięć Funduszu Spójności,
- terminowe przekazywanie Ministrowi Środowiska miesięcznych i półrocznych sprawozdań o stanie przygotowania przedsięwzięć przeznaczonych do dofinansowania z Funduszu Spójności,
- spowodowanie przyspieszenia przygotowania i zawarcia „Porozumienia w sprawie przygotowania i wdrażania przedsięwzięć finansowanych z udziałem Funduszu Spójności” wraz z wzorem umowy dofinansowania projektu,
- zapewnienie przestrzegania instrukcji dokumentowania i przechowywania dokumentacji przedsięwzięć dofinansowywanych z Funduszu Spójności.

W odpowiedzi z dnia 1 marca 2005 r. p.o. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej poinformował NIK m.in., że:

- 19 stycznia 2005 r. NFOŚiGW przekazał do Ministerstwa Środowiska zatwierdzony przez Zarząd w grudniu 2003 r. „Podręcznik procedur dla przedsięwzięć Funduszu Spójności w sektorze środowiska”,
- zobowiązano kierowników komórek uczestniczących w opracowywaniu sprawozdań do zwiększenia nadzoru nad procesem ich przygotowywania,
- NFOŚiGW dokłada wszelkich starań, aby w jak najkrótszym czasie uzgodnić ostatecznie kształt porozumienia i wzór umowy o dofinansowanie projektu,
- zwrócono uwagę kierownikowi Wydziału Przygotowywania Przedsięwzięć na potrzebę zwiększenia nadzoru nad poprawnością dokumentowania i przechowywania dokumentacji przedsięwzięć dofinansowywanych z Funduszu Spójności.

Po zakończeniu kontroli w Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej NIK wniosowała o:

- rzetelne wykonywanie i dokumentowanie prac związanych z oceną projektów zgłoszonych do dofinansowania z Funduszu Spójności,
- opracowanie wewnętrznych procedur oceny wniosków składanych przez potencjalnych beneficjentów, pod względem formalnym i merytorycznym,
- przekazywanie list potencjalnych przedsięwzięć do dofinansowania z Funduszu Spójności Marszałkowi Województwa Lubelskiego, w celu dokonania ich weryfikacji i zasięgnięcia opinii, przed ich przekazaniem do NFOŚiGW,
- zintensyfikowanie działań informacyjnych i promocyjnych przedsięwzięć Funduszu Spójności,
- dostosowanie struktury organizacyjnej oraz stanu zatrudnienia do potrzeb związanych z obsługą Funduszu Spójności,
- określenie sposobu współpracy z Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego, w celu wymiany informacji i koordynacji finansowego programowania przedsięwzięć Funduszu Spójności,
- opracowanie wewnętrznych procedur oceny wniosków beneficjentów pod względem formalnym i merytorycznym, z uwzględnieniem dokumentowania zakresu i przyczyn dokonywanych korekt i zwrotów wniosków do uzupełnienia.

W odpowiedziach Prezesa Zarządów WFOŚiGW poinformowali, m.in., że:

- Zarząd WFOŚiGW podczas spotkania z kierownikami zespołów i koordynatorami poszczególnych projektów zwrócił uwagę na szczególną potrzebę dotrzymywania należytej staranności przy realizacji projektów zgłaszanych do dofinansowania z Funduszu Spójności (Katowice),
- WFOŚiGW będzie bezwzględnie przestrzegał zasady przekazywania listy potencjalnych przedsięwzięć do dofinansowania z Funduszu Spójności Marszałkowi Województwa, w celu weryfikacji i dopiero po uzyskaniu opinii Marszałka, będzie ją przekazywało do NFOŚiGW (Lublin),
- działania informacyjne i promocyjne dotyczące przedsięwzięć Funduszu Spójności będą kontynuowane, a strona internetowa WFOŚiGW w tym zakresie zostanie rozbudowana (Lublin),
- Zarząd Funduszu podjął uchwałę w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego, na podstawie którego zostały przygotowane zakresy obowiązków dla pracowników (Olsztyn),
- Zarząd Funduszu podjął działania organizacyjno-kadrowe wzmacniające zespół ds. obsługi funduszy unijnych o 2 etaty (Wrocław).
- Zarząd Funduszu podjął ustalenia celem opracowania procedur wewnętrznych oceny wniosków do Funduszu Spójności (Wrocław).

Załącznik nr 1 - Wykaz podstawowych aktów prawnych i materiałów źródłowych dotyczących przedmiotu kontroli

Podstawowe akty prawne

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206).
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz. U. Nr 149, poz. 1567).
3. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 176, poz. 1827)
4. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
5. Rozporządzenie Rady Nr 1164/94/WE z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności (*Official Journal L 130 , 25/05/1994 P. 0001 - 0013*).

Materiały źródłowe

1. B. Bakalarska, K. Czerwiński - „*Zasady wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*”, InfoAudit Sp. z o.o., Warszawa 2004 r.
2. J. Barcz - „*Prawo Unii Europejskiej*”, Warszawa 2004 r.
3. M. Burchard-Dziubińska, „*Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*”, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2003 r.
4. U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochnacka - „*Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002 r.
5. M. Guz-Vetter - „*Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999 r.
6. T. Kaczor, M. Tomalak - „*Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000 r.
7. A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, (red.) - „*Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa 2000 r.
8. A. Rosner (red.) - „*Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*”, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000 r.
9. M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk - „*Polskie polityki sektorowe z perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej*”, Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk Politycznych, Zakład Instytucji Europejskich, Warszawa 2003 r.
10. J. Wyciśłok - „*Kontrola środków UE*”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004 r.
11. „*Poszerzenie Unii Europejskiej a wieloszczeblowe zarządzanie w europejskiej polityce regionalnej i polityce środowiska*”, Instytut Europejski, Łódź 2003 r.

Załącznik nr 2 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1.	Prezydent RP
2.	Marszałek Sejmu
3.	Marszałek Senatu RP
4.	Prezes Rady Ministrów
5.	Minister Finansów
6.	Minister Gospodarki i Pracy
7.	Minister Infrastruktury
8.	Minister Środowiska
9.	Minister Spraw Zagranicznych
10.	Minister Sprawiedliwości
11.	Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej
12.	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
13.	Sejmowa Komisja do spraw Unii Europejskiej
14.	Sejmowa Podkomisja ds. Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności
15.	Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
16.	Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
17.	Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
18.	Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej
19.	Sejmowa Komisja Infrastruktury
20.	Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
21.	Sejmowa Komisja Gospodarki
22.	Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Załącznik nr 3 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	Okres
1.	Minister Gospodarki i Pracy	Jerzy Hausner	2.05.2004 r. – 31.03.2005 r.
2.	Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	Jerzy Hausner	7.01.2003 r. – 2.05.2004 r.
3.	Podsekretarz Stanu w MGiP	Krystyna Gurbiel	28.01.2003 r. – do chwili obecnej
4.	Minister Finansów	Grzegorz W. Kołodko	6.07.2002 r. – 16.06.2003 r.
		Andrzej Raczko	16.06.2003 r. – do 21.07.2004 r.
		Mirosław Gronicki	21.07.2004 r. – do chwili obecnej
5.	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	Ryszard Michalski	24.07.2002 r. – 17.01.2003 r., 31.01.2003 r. – 14.02.2003r., 1.07.2003 r. – 6.08.2003 r.
		Jarosław Stypa	17.01.2003 r. – 30.01.2003 r.
		Andrzej Sopoćko	14.02.2003 r. – 30.06.2003 r.
		Igor Adam Chalupec	6.08.2003 r. – 21.09.2004 r.
		Andrzej Jacaszek	23.09.2004 r. – do chwili obecnej
6.	Minister Infrastruktury	Marek Pol	19.10.2001 – do 2.05.2004 r.
		Krzysztof Opawski	2.05.2004 r. – do chwili obecnej
7.	Minister Środowiska	Stanisław Żelichowski	19.10.2001 r. – 3.03.2003 r.
		Czesław Śleziak	3.03.2003 r. – 2.05.2004 r.
		Jerzy Swatoń	2.05.2004 r. – 25.04.2005 r.
8.	Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Jerzy Swatoń	20.03.2003 r. – 5.05.2004 r.
		Jan Hawrylewicz	5.05.2004 r. – do chwili obecnej
9.	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	Tadeusz Suwara	1.04.2002 r. – 9.07.2003 r.
		Dariusz Skowroński	9.07.2003 r. – 4.10.2004 r.
		Edward Gajerski	4.10.2004 r. – do chwili obecnej
10.	Prezes Zarządu PKP PLK	Tadeusz Augustowski	7.02.2002 r. – do chwili obecnej

	S.A.		
--	------	--	--

Załącznik nr 4 - System zarządzania i kontroli Funduszu Spójności – podstawowe terminy

A. INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA (IZ) – funkcję tę pełni **Minister Gospodarki i Pracy**. W ramach MGIP zadania Instytucji Zarządzającej wypełnia Departament Koordynacji Funduszu Spójności. Nadzór nad Instytucją Zarządzającą sprawuje Podsekretarz Stanu w MGIP. Zadania Instytucji Zarządzającej - odpowiedzialnej za **ogólną koordynację oraz zarządzanie Funduszem Spójności** - można podzielić na zadania związane z nadzorem systemu oraz pozostałe zadania. Instytucja Zarządzająca jest odpowiedzialna m.in. za:

- formalne kontakty z Komisją Europejską;
- przekazywanie wniosków o dofinansowanie do Komisji Europejskiej;
- przekazywanie raportów z postępów w realizacji projektów oraz raportów końcowych do Komisji Europejskiej;
- monitorowanie organizacji systemu zarządzania i kontroli w celu zapewnienia jego zdolności do maksymalnej absorpcji środków dostępnych z Funduszu Spójności;
- monitorowanie przedsięwzięć współfinansowanych z Funduszu Spójności;
- powołanie Komitetu Monitorującego;
- zapewnienie równowagi finansowania projektów w sektorze środowiska i sektorze transportu;
- koordynację przygotowań *Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006* i nadzór nad jej realizacją;
- przygotowanie wytycznych dotyczących Funduszu Spójności;
- koordynację przygotowania i wdrożenia działań w zakresie informacji i promocji Funduszu Spójności;
- we współpracy z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Funduszu Spójności zapewnienie upowszechniania informacji związanej z każdym projektem współfinansowanym z Funduszu Spójności.

B. INSTYTUCJA PŁATNICZA (IP) – funkcję tę dla przedsięwzięć współfinansowanych z Funduszu Spójności pełni **Minister Finansów**. Nadzór nad Instytucją Płatniczą pełni Podsekretarz Stanu – Szef Instytucji Płatniczej (SIP) w Ministerstwie Finansów, którego obsługę zapewnia Departament Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów. Departament Instytucji Płatniczej realizując swoje zadania współpracuje z odpowiednimi departamentami Ministerstwa Finansów, Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczących (Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Infrastruktury). Do zadań Instytucji Płatniczej należą m.in.:

- prowadzenie Rachunku w Instytucji Płatniczej dla Funduszu Spójności oraz Rachunku Bieżącego dla Funduszu Spójności;
- zarządzanie przepływami finansowymi środków Funduszu Spójności z Komisji Europejskiej;

- weryfikacja przekazanych przez Instytucje Pośredniczące (MŚ/MI) deklaracji wydatków (statement of expenditure) oraz załączonych do nich miesięcznych sprawozdań finansowych z realizacji projektu;
- wnioskowanie do Komisji Europejskiej o środki Funduszu Spójności;
- certyfikacja wniosków Instytucji Pośredniczących o płatność końcową i pośrednią do Komisji Europejskiej;
- analiza raportów dotyczących postępu realizacji projektów przesyłanych do Instytucji Płatniczej;
- monitorowanie finansowych aspektów procesu realizacji projektu;
- nadzór nad funkcjonowaniem i administrowanie bazą danych monitoringu (SIMIK);
- współpraca z Komisją Europejską w zakresie zadań nałożonych na Instytucję Płatniczą;
- przygotowanie wytycznych w sprawie przepływów środków finansowych.

C. INSTYTUCJE POŚREDNICZĄCE (IPOŚ):

Instytucje Pośredniczące są odpowiedzialne za zarządzanie finansowe projektami, które uzyskały dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności. Struktura tego poziomu zarządzania Funduszem Spójności **jest odmienna w obu sektorach**. W sektorze środowiska oprócz **Ministra Środowiska** jako **Instytucji Pośredniczącej I szczebla** występują także **Instytucje Pośredniczące drugiego i trzeciego szczebla**, tj. **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** (II szczebla) oraz **wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej** (III szczebla). W sektorze transportu oprócz **Instytucji Pośredniczącej** (**Minister Infrastruktury**) występują dwa **Podmioty odpowiedzialne za realizację**, czyli: **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad** oraz **PKP Polskiej Linie Kolejowe S.A.**

W MŚ i MI zostali powołani Sektorowi Urzędnicy Zatwierdzający (SUZ) odpowiednio dla sektora środowiska i transportu

Sektor środowiska

Instytucją Pośredniczącą I szczebla jest **Ministerstwo Środowiska** w szczególności odpowiedzialne za:

- identyfikację projektów do dofinansowania z Funduszu Spójności;
- nadzór nad przetargami na usługi, dostawy i roboty współfinansowane z Funduszu Spójności;
- pełnienie funkcji podmiotu zatwierdzającego dokumenty przetargowe oraz kontrakty;
- monitorowanie i ocenę przebiegu wdrażania Funduszu Spójności w sektorze środowiska na podstawie raportów i wizyt sprawdzających w miejscu realizacji projektu;
- nadzór nad systemem zarządzania finansowego Funduszem Spójności w sektorze środowiska;
- nadzorowanie struktur podległych, stanu zdolności instytucjonalnych poszczególnych jednostek i stosowanych procedur przy wdrażaniu Funduszu Spójności;
- weryfikację płatności;
- prowadzenie polityki informacyjnej dotyczącej Funduszu Spójności we współpracy z Instytucją Zarządzającą.

Instytucją Pośredniczącą II szczebla – funkcję tę pełni **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** (NFOŚiGW). Szczegółowe relacje pomiędzy MŚ oraz

NFOŚiGW na etapie przygotowania przedsięwzięć zostały określone w „Porozumieniu w sprawie przygotowania przedsięwzięć ochrony środowiska przeznaczonych do dofinansowania ze środków Funduszu Spójności” zawartym pomiędzy Ministrem Środowiska a NFOŚiGW w dniu 4 grudnia 2002 r.

Instytucja Pośrednicząca III szczebla - w drodze porozumienia zawartego w dniu 15 kwietnia 2003 r. NFOŚiGW przekazał część zadań związanych z przygotowaniem przedsięwzięć Funduszu Spójności **wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW)**, które pełnią rolę Instytucji Pośredniczących III szczebla.

Sektor transportu

Instytucją Pośredniczącą w sektorze transportu jest **Ministerstwo Infrastruktury** w szczególności odpowiedzialne za:

- wybór projektów, które zostaną zgłoszone do Komisji Europejskiej;
- nadzór nad przetargami na usługi, dostawy i roboty współfinansowane z Funduszu Spójności;
- pełnienie funkcji podmiotu zatwierdzającego dokumenty przetargowe oraz kontrakty;
- monitorowanie i ocenę przebiegu wdrażania Funduszu Spójności w sektorze transportu na podstawie raportów i wizyt sprawdzających w miejscu realizacji projektu;
- nadzór nad systemem zarządzania finansowego Funduszem Spójności w sektorze środowiska;
- nadzorowanie struktur podległych, weryfikację systemu, stanu zdolności instytucjonalnych poszczególnych jednostek i procedur stosowanych przez te instytucje przy wdrażaniu Funduszu Spójności;
- prowadzenie polityki informacyjnej dotyczącej Funduszu Spójności we współpracy z Instytucją Zarządzającą.

D. PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA REALIZACJĘ (POZR):

Sektor środowiska

W sektorze środowiska **jednostki samorządu terytorialnego (JST)**, korzystające z Funduszu Spójności są jednocześnie **Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację** oraz beneficjentami pomocy z Funduszu Spójności. Jeżeli projekt dotyczy więcej niż jednej JST mogą to być związki gmin. Funkcję POZR może pełnić także inny podmiot, np. komunalna spółka prawa handlowego. Podstawowymi zadaniami tych podmiotów są: przeprowadzanie przetargów, realizacja inwestycji oraz dokonywanie płatności na rzecz wykonawców, zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w rozporządzeniach oraz decyzji Komisji Europejskiej.

Sektor transportu

W sektorze transportu **Podmiotami odpowiedzialnym za realizację** są **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.** Instytucje te są również beneficjentami wszystkich projektów. Jednostki te są odpowiedzialne za przygotowanie projektów, przeprowadzanie przetargów, podpisywanie kontraktów z wykonawcami oraz stały nadzór inwestorski. Ponadto dokonują płatności na rzecz wykonawców, prowadzą

księgowość projektu, przedkładają wnioski o refundację do instytucji zarządzającej oraz uczestniczą w odzyskiwaniu nienależnych płatności od wykonawcy.

Załącznik nr 5 - Zestawienie dotyczące przygotowania wniosków o dofinansowanie z Funduszu Spójności oraz ich budżetów w sektorach środowiska i transportu przekazanych przez Instytucje Pośredniczące do Instytucji Zarządzającej

Lp.	Tytuł projektu	Budżet przedsięwzięcia		Przygotowanie aplikacji	
		Ogółem w mln EUR (na podstawie danych z planu finansowego)	W tym z Funduszu Spójności - mln EUR (na podstawie danych z planu finansowego)	Data wpływu aplikacji do IZ	Data wysłania aplikacji do KE
1.	Uporządkowanie gospodarki wodno - ściekowej na terenie Gminy Zabrze	91,02	58,29	16.07.04r.	12.08.04r.
2.	Budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej oraz oczyszczalni ścieków komunalnych w Tarnowskich Górach (faza I)	20,48	16,03	29.07.04r.	13.08.04r.
3.	Kompleksowy program gospodarki wodno – ściekowej miasta Tychy	106,47	74,89	16.07.04r.	12.08.04r.
4.	Ochrona wód Jeziora Goczałkowickiego, Zbiornika Łąka oraz zlewni rzeki Pszczynki (etap I)	34,52	25,84	16.07.04r.	12.08.04r.
5.	Kompleksowy program gospodarki ściekowej dla miasta Będzina	28,72	21,29	16.07.04r.	11.08.04r.
6.	Kompleksowa poprawa gospodarki wodno – ściekowej na terenie gminy Bytom	62,21	49,60	16.07.04r.	10.08.04r.
7.	Uporządkowanie systemu odbioru ścieków w Kaliszu	16,38	7,99	29.07.04r.	11.08.04r.
8.	Oczyszczanie ścieków w Łodzi (faza II)	188,02	94,01	21.07.04r.	12.08.04r.
9.	Kanalizacja sanitarna miasta Zgierza wraz z modernizacją oczyszczalni ścieków	15,76	10,38	29.07.04r.	11.08.04r.
10.	Modernizacja oczyszczalni ścieków w Piotrkowie Trybunalskim wraz z uporządkowaniem gospodarki wodno – ściekowej na terenie miasta	21,93	10,99	11.08.04r.	16.08.2004r.
11.	Modernizacja i rozbudowa systemu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków dla miasta Radomia	42,20	25,92	21.07.04r.	10.08.04r.
12.	Gospodarka wodno – ściekowa na terenie miasta i gminy Grodzisk Mazowiecki	15,51	11,05	21.07.04r.	12.08.04r.
13.	Budowa i modernizacja wodociągów, kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków dla MZWik w Starachowicach [Starachowice, Wąchock, Mirzec, Brody Iłż.]	20,00	13,10	22.07.04r.	11.08.04r.
14.	Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków „Sitkówka” dla miasta Kielce	25,26	13,93	16.07.04r.	12.08.04r.
15.	Gospodarka odpadami komunalnymi w Toruniu	14,51	9,39	16.07.04r.	11.08.04r.
16.	Program gospodarki ściekowej w rejonie Słupska	20,26	13,66	16.07.04r.	11.08.04r.
17.	Modernizacja systemu ciepłowniczego Miasta Krakowa	70,92	50,00	21.07.04r.	11.08.04r.
18.	Gospodarka wodno - ściekowa aglomeracji wadowickiej	17,61	14,97	16.07.04r.	12.08.04r.
19.	Kompleks infrastrukturalny dla miasta Bochni i subregionu bocheńskiego	10,82	8,48	21.07.04r.	13.08.04r.
20.	Dostawa wody (transport i magazynowanie) wraz z budową kanalizacji miejskiej oraz rozbudowa oczyszczalni ścieków dla Chrzanowa, Libiąża i Trzebini	30,85	21,60	21.07.04r.	11.08.04r.
21.	Rozwiązanie gospodarki wodno – ściekowej we Wrocławiu (faza II)	51,21	30,98	3.08.04r.	13.08.04r.
22.	Program uporządkowania gospodarki wodno – ściekowej na terenie Miasta i Gminy Sieradz	26,84	14,76	21.07.04r.	11.08.04r.
23.	Rozwiązanie gospodarki wodno - ściekowej dla mieszkańców gmin Jastrzębie Zdrój, Mszana i Godów, ochrona zlewni górnej Odry i Wisły	33,90	28,47	21.07.04r.	11.08.04r.
24.	Odprowadzanie ścieków sanitarnych z miasta Nysa i wsi Gminy Nysa	16,25	11,58	16.07.04r.	11.08.04r.
25.	Uregulowanie gospodarki wodno - ściekowej miasta Mysłowice	25,00	15,46	16.07.04r.	11.08.04r.

26.	Program uporządkowania gospodarki wodno - ściekowej na terenie miasta i gminy Piaseczno	43,42	31,69	22.07.04r.	10.08.04r.
27.	Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego "Puszcza Zielonka" i okolic	38,18	30,28	29.07.04r.	13.08.04r.
28.	Program porządkowania gospodarki wodno - ściekowej na terenie miasta Tarnobrzega	15,66	12,41	29.07.04r.	10.08.04r.
29.	Modernizacja i rozbudowa systemu wodociągowo - kanalizacyjnego dla miasta Otwocka	38,26	21,22	29.07.04r.	12.08.04r.
30.	Program kanalizacji sanitarnej dorzecza górnej Odry z odprowadzaniem ścieków do oczyszczalni w Raciborzu	21,91	15,49	29.07.04r.	12.08.04r.
31.	Uporządkowanie gospodarki wodno - ściekowej Miasta Zielona Góra oraz Gmin Zielona Góra i Świdnica	31,96	26,64	29.07.04r.	13.08.04r.
32.	Bydgoski Program Renowacji i Rekultywacji istniejącego systemu wodno - kanalizacyjnego	137,98	98,69	29.07.04r.	13.08.04r.
33.	Wypełnienie zlewni kolektora sanitarnego GOŚ - ŁAM -modernizacja i rozbudowa systemu kanalizacji sanitarnej miasta	16,17	10,12	29.07.04r.	16.08.04r.
34.	Likwidacja zwałowisk odpadów niebezpiecznych: 1,4 + 4a,5 i 6 oraz rekultywacja terenów skażonych po Zakładach Chemicznych Tarnowskie Góry	19,93	16,09	3.08.04r.	10.08.04r.
35.	Realizacja systemu gospodarki odpadami i osadami ściekowymi dla miasta Leszna i gmin subregionu leszczyńskiego	13,68	9,42	10.08.04 (podp. przez SUZ)	13.08.04r.
ŚRODOWISKO (łącznie)		1.383,80	924,71		
1.	Budowa autostrady A1 odc. Sońnica – Gorzyczki	705,55	573,38	2.07. 04 r.	13.08. 04 r.
2.	Budowa autostrady A-2, odc. Konin – Emilia	520,60	423,38	10.02. 04 r.	9.07. 04 r.
3.	Budowa autostrady A-4, odc. Zgorzelec – Krzyżowa	317,57	252,04	2.08. 04 r.	13.08. 04 r.
4.	Budowa drogi krajowej S3, odc. Szczecin – Gorzów	361,07	290,92	9.08. 04 r.	13.08. 04 r.
5.	Budowa drogi ekspresowej S 8, odc. Radzymin – Wyszaków	165,56	133,64	24.06. 04 r.	9.07. 04 r.
6.	Przebudowa drogi krajowej nr 2, odc. Siedlce – Terespol	75,97	62,14	2.08. 04 r.	13.08. 04 r.
7.	Modernizacja linii kolejowej E-59, odc. Wrocław – Poznań, etap I, odcinek Wrocław-Rawicz	271,43	228,54	9.08. 04 r.	16.08. 04 r.
8.	Modernizacja linii kolejowej E65 odc. Warszawa – Gdynia, etap I	471,43	396,71	5.07. 04 r.	11.08. 04 r.
9.	Wsparcie administracji w procesie przygotowania i realizacji projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności w sektorze transportu	4,00	4,00	12.08. 04 r.	16.08. 04 r.
10.	Wsparcie procesu przygotowania i realizacji projektów kolejowych finansowanych z Funduszu Spójności	2,00	2,00	13.08. 04 r.	16.08. 04 r.
TRANSPORT (łącznie)		2.895,18	2.366,75		
RAZEM		4.278,98	3.291,46		

Załącznik nr 6 - Zestawienie projektów Funduszu Spójności zatwierdzonych w 2004 r. przez Komisję Europejską, z wyszczególnieniem decyzji warunkowych

SEKTOR ŚRODOWISKA

Lp.	Projekt	Wartość (w euro)	Udział Funduszu Spójności (w euro)	Wskaźnik pomocy (w %)	Kwota i raty do realizacji z budżetu 2004 (w euro)	Uwagi
1.	CCI 2004/PL/16/C/PE/001 Gospodarka wodno-ściekowa w Będzinie	28.381.900	21.286.425	75	17.029.140	warunkowo
2.	CCI 2004/PL/16/C/PE/003 Bydgoski system wodny i kanalizacyjny II	137.983.658	99.348.234	72	69.543.764	warunkowo
3.	CCI 2004/PL/16/C/PE/004 Poprawa gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Bytom	61.998.707	49.598.966	80	34.719.276	warunkowo
4.	CCI 2004/PL/16/C/PE/005 Gospodarka wodna w Chrzanowie	30.098.000	21.670.560	72	17.336.448	warunkowo
5.	CCI 2004/PL/16/C/PE/007 Gospodarka wodno-ściekowa w Grodzisku Mazowieckim	15.131.075	11.045.685	73	8.836.548	warunkowo
6.	CCI 2004/PL/16/C/PE/008 Przebudowa systemu odprowadzania ścieków w Kaliszu	15.981.843	7.990.921	50	6.392.737	-
7.	CCI 2004/PL/16/C/PE/010 Wodociągi i oczyszczalnia ścieków w Łodzi II	142.242.710	71.121.355	50	49.784.949	warunkowo
8.	CCI 2004/PL/16/C/PE/011 Gospodarka wodno-ściekowa w Mysłowicach	24.153.759	15.458.406	64	12.366.725	warunkowo
9.	CCI 2004/PL/16/C/PE/013 System wodno-kanalizacyjny w Otwocku	32.372.469	19.747.206	61	15.797.765	warunkowo
10.	CCI 2004/PL/16/C/PE/014 Program gospodarki wodno-ściekowej w Piasecznie	43.415.749	31.693.497	73	25.354.797	warunkowo
11.	CCI 2004/PL/16/C/PE/015 Gospodarka wodno-ściekowa w Pszczynie - Etap I	34.456.300	25.842.225	75	20.673.780	warunkowo
12.	CCI 2004/PL/16/C/PE/016 Gospodarka wodno-ściekowa w Raciborzu	20.503.914	14.557.779	71	11.646.223	warunkowo
13.	CCI 2004/PL/16/C/PE/017 Modernizacja i rozbudowa systemu wodno-kanalizacyjnego na terenie gminy Radom	41.371.894	26.064.293	63	20.851.434	warunkowo
14.	CCI 2004/PL/16/C/PE/019 Program gospodarki wodno-ściekowej w rejonie Słupska	19.597.010	13.717.907	70	10.974.326	warunkowo
15.	CCI 2004/PL/16/C/PE/020 Wodociągi, kanalizacja i oczyszczanie ścieków w Starachowicach	19.224.598	13.072.726	68	10.458.181	warunkowo
16.	CCI 2004/PL/16/C/PE/021 Program gospodarki wodno-ściekowej w Tarnobrzegu	15.315.800	12.405.798	81	9.924.638	warunkowo
17.	CCI 2004/PL/16/C/PE/024 Gospodarka ściekowa w Tychach	100.125.200	75.093.900	75	52.565.730	warunkowo
18.	CCI 2004/PL/16/C/PE/025 Gospodarka ściekowa na terenie gmin Jastrzebie Zdrój, Mszana i Godów	33.895.486	28.472.209	84	22.777.767	warunkowo

19.	CCI 2004/PL/16/C/PE/026 Gospodarka wodno-ściekowa na terenie aglomeracji wadowickiej	17.609.737	14.968.276	85	2.993.655	warunkowo
20.	CCI 2004/PL/16/C/PE/027 Poprawa gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Zabrze	89.672.847	58.287.351	65	40.801.146	warunkowo
21.	CCI 2004/PL/16/C/PE/029 Gospodarka ściekowa na terenie Zielonej Góry i Świdnicy	31.346.774	26.644.758	85	21.315.806	warunkowo
22.	CCI 2004/PL/16/C/PE/031 Poprawa gospodarki wodno-ściekowej we Wrocławiu - Etap II	50.251.000	31.155.620	62	21.808.934	warunkowo
Suma:		1.005.130.430	689.244.097	śr. 70,6	503.953.769	

SEKTOR TRANSPORTU

Lp.	Projekt	Wartość projektu (w euro)	Udział Funduszu Spójności (w euro)	Wskaźnik pomocy (w %)	Kwota i raty do realizacji z budżetu 2004 (w euro)	Uwagi
1.	CCI 2004/PL/16/C/PT/001 Budowa autostrady A-2, odcinek: Konin-Emilia	380.600.000	312.092.000	82	253.908.934	warunkowo
2.	CCI 2004/PL/16/C/PT/002 Budowa drogi ekspresowej S-8, odcinek: Radzymin-Wyszków wraz z obwodnicą Wyszkowa	168.913.000	140.197.790	83	59.500.000	warunkowo
3.	CCI 2004/PL/16/C/PT/003 Budowa autostrady A-1, odcinek: Sośnica-Gorzyczki, etap I	233.498.150	193.803.465	83	38.760.693	warunkowo
4.	CCI 2004/PL/16/C/PT/004 Budowa autostrady A-4, odcinek: Zgorzelec-Krzyżowa	307.367.000	252.040.940	82	130.000.000	warunkowo
5.	CCI 2004/PL/16/C/PT/005 Modernizacja linii kolejowej E59, odcinek Wrocław-Rawicz (Etap I)	30.000.000	25.500.000	85	20.400.000	-
6.	CCI 2004/PL/16/C/PT/006 Modernizacja linii kolejowej E-65, odcinek: Warszawa-Gdynia, Etap I	42.403.200	36.042.720	85	28.834.176	-
7.	CCI 2004/PL/16/C/PT/007 Przebudowa drogi krajowej nr 2, odcinek: Siedlce-Terespol	74.805.700	62.088.731	83	12.417.746	warunkowo
8.	CCI 2004/PL/16/C/PA/001 Pomoc techniczna dla sektora transportu	4.000.000	3.400.000	85	3.400.000	-
9.	CCI 2004/PL/16/C/PA/002 Pomoc w zakresie przygotowania i wdrażania projektów kolejowych współfinansowanych z Funduszu Spójności	2.000.000	1.700.000	85	1.700.000	-
Suma:		1.243 587.050	1.026.865.646	śr. 83,6	548.921.549	