

***Zarządzanie dokumentacją
wynikającą z realizacji projektów
unijnych w instytucjach***

Ewa Perłakowska (NDAP)

Wrocław 2009

Wprowadzenie

Literatura - wybór

- J. Uryga, W. Magielski, I. Bienias, *Środki unijne, klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, Gdańsk 2007
- E. Weiss, *Zarządzanie jakością projektu w funduszach strukturalnych Unii Europejskiej*, Wrocław 2006
- *Procedury przetargowe oraz system zarządzania finansowego i kontroli wydatkowania funduszy Unii Europejskiej*, pod red. K. Szaflarskiego, Katowice 2005
- H. Kędziora, *Dokumentacja rozliczeniowa środków unijnych, przygotowanie i opisywanie dokumentów księgowych i pozaksięgowych*, Gdańsk 2007
- J. Oleńska, *Instrukcja obiegu i archiwizowania dokumentów księgowych związanych z realizacją projektów unijnych*, Gdańsk 2008

Literatura - ocena

- przybliżyć akty prawne unijne i krajowe;
- omówienie rodzajów dokumentów finansowo-księgowych i sposobu ich opisu;
- zagadnienia przechowywania dokumentacji prezentowane poprzez przykładowy wykaz akt typowych oraz poprzez przepisy rozporządzenia z 16.09.2002 r.

Stan prawny – wybór (1)

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności...
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006....
- Rozporządzenie Rady (EURATOM,WE) Nr 2185/96 z dn. 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych...

Stan prawny – wybór (2)

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t. j. Dz. U. Nr 84, poz. 712)
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370)
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierający wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Warszawa maj 2007;
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Warszawa 7 września 2007 r.
- Wytyczne z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego
- umowy pomiędzy instytucjami i beneficjentami

Ważne pojęcia

ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Art. 5. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1)⁷⁾ beneficjent — osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizującą projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu;
- 2) instytucja zarządzająca — właściwego ministra, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub, w przypadku regionalnego programu operacyjnego, zarząd województwa, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programu operacyjnego;
- 3)⁸⁾ instytucja pośrednicząca — organ administracji publicznej lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego; instytucja pośrednicząca pełni funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25—78);

ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

4)⁸⁾ instytucja wdrażająca — podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;

9)¹²⁾ projekt — przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą;

4a)⁹⁾ instytucja audytowa — organ administracji publicznej funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej oraz instytucji certyfikującej, wyznaczony dla każdego programu operacyjnego i odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli; instytucja audytowa wykonuje zadania, o których mowa w art. 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;

przykład zastosowania

System zarządzania i wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

- *Obowiązki **Institucji Zarządzającej** w Programie Kapitał Ludzki pełni Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego*
- *Ze względu na zakres merytoryczny programu oraz wagę finansową poszczególnych priorytetów, zarządzanie i nadzór nad wdrażaniem poszczególnych priorytetów powierzony został **Institucjom Pośredniczącym (IP)**. W kompetencji centralnym, gdzie realizowane jest przede wszystkim wsparcie systemowe o charakterze ogólnokrajowym, funkcje Instytucji Pośredniczących powierzone zostały ministrom właściwym. Natomiast wsparcie dla osób indywidualnych, zgodnie z decyzją o decentralizacji, udzielane jest przede wszystkim w ramach komponentu regionalnego, dlatego zadania Instytucji Pośredniczących powierzone zostały samorządom województw.*
- *Obecnie funkcje **Institucji Certyfikującej** pełni specjalnie w tym celu powołany departament Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Departament Instytucji Certyfikującej*
- *Dla wszystkich programów operacyjnych zadania **Institucji Audytowej** wykonuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, którego funkcję pełni sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. Zadania Instytucji Audytowej wykonywane są za pośrednictwem jednostek kontroli skarbowej podległych Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej, tj. wyodrębnionej komórki organizacyjnej w Ministerstwie Finansów (obecnie Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej) oraz 16 urzędów kontroli skarbowej umiejscowionych na poziomie województwa.*

przykład zastosowania

System realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

- *Obowiązki **Instytucji Zarządzającej i Pośredniczących***
- *Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego **certyfikuje** Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych przy pomocy Departamentu Instytucji Certyfikującej. Instytucja Certyfikująca (IC) w zakresie pełnionej funkcji jest komórką niezależną od komórek wykonujących funkcje IZ.*
- *Rolę **Instytucji Audytowej** powierzono Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej powołanemu w strukturze Ministerstwa Finansów.*

Przykłady regulacji dotyczących dokumentacji

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

- **art. 56 ust. 1**

Wydatki, w tym wydatki na duże projekty, są kwalifikowane do wsparcia z funduszy (...) a dniem 31 grudnia 2015 r.

- **art. 57 ust. 1**

Państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, że operacja zachowuje wkład funduszy, wyłącznie jeżeli operacja ta, w terminie pięciu lat od zakończenia operacji lub trzech lat od zakończenia operacji w państwach członkowskich, które skorzystały z możliwości skrócenia tego terminu...

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

- **art. 6o pkt. c – funkcje instytucji zarządzającej**

zapewnienie istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach programu operacyjnego oraz zapewnienie, że dane na temat realizacji, niezbędne do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny są gromadzone;

- **art. 6o pkt. f**

ustanawianie procedur dla zapewnienia, że wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i audytów, wymagane do zapewnienia właściwej ścieżki audytu, są przechowywane zgodnie z wymogami art. 9o

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

- **art. 67 ust. 1 – funkcje instytucji zarządzającej**

(...) instytucja zarządzająca przesyła Komisji sprawozdanie roczne, a do dnia 31 marca 2017 r. końcowe sprawozdanie z realizacji programu operacyjnego;

- **art. 89**

[płatność salda końcowego przez Komisję, po otrzymaniu wniosku o płatność do dnia 31 marca 2017 r.]

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

■ art. 90 ust. 1 – Dostępność dokumentów

(...) instytucja zarządzająca zapewnia, że wszystkie dokumenty uzupełniające dotyczące wydatków i audytów danego programu operacyjnego są przechowywane do wglądu Komisji i Trybunału Obrachunkowemu przez:

- ✓ *okres trzech lat od zamknięcia programu operacyjnego określonego w art. 89 ust. 5*
- ✓ *okres trzech lat następujących po roku, w którym dokonano częściowego zamknięcia, w przypadku dokumentów dotyczących wydatków i audytów dotyczących operacji, o których mowa w ust. 2*

Bieg tych terminów zawiesza się w przypadku toczącego się postępowania prawnego albo na należycie umotywowany wniosek Komisji

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

- **art. 90 ust. 2 – Dostępność dokumentów**

Instytucja zarządzająca udostępnia Komisji na jej wniosek, wykaz zakończonych operacji, które podlegały częściowemu zamknięciu na podstawie art. 88.

- **art. 90 ust. 3**

Dokumenty przechowuje się w formie oryginałów albo kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem na powszechnie uznanych nośnikach danych.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006

■ art. 19 ust. 1 – Dostęp do dokumentów

Do celów art. 90 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 instytucja zarządzająca zapewnia dostępność dokumentacji zawierającej dane identyfikacyjne i adresowe podmiotów przechowujących dokumenty na dowód poniesienia wydatków i przeprowadzenia audytów (...).

■ art. 19 ust. 4

Za powszechnie dopuszczalne nośniki danych w rozumieniu art. 90 uznaje się w minimalnym zakresie:

- ✓ *fotokopie dokumentów oryginalnych*
- ✓ *mikrofilmy dokumentów oryginalnych*
- ✓ *elektroniczne kopie dokumentów oryginalnych*
- ✓ *dokumenty istniejące wyłącznie w postaci elektronicznej*

inne przepisy

- art. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006
- art. 43 decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady
- Zasady kontroli w ramach PO Kapitał Ludzki

10.6 Zasady przechowywania i udostępniania dokumentacji związanej z kontrolą

Instytucja przeprowadzająca kontrolę przechowuje całość dokumentacji dotyczącej kontroli danego projektu (pisma informujące o kontroli, listy sprawdzające, informacje pokontrolne, zalecenia pokontrolne wraz z informacją o ich wykonaniu i inne dokumenty dotyczące kontroli danego projektu) przez okres 3 lat od zamknięcia programu lub częściowego zamknięcia programu. W przypadku PO KL jest to termin 31 grudnia 2020 r.

System zarządzania dokumentacją w Polsce

Przepisy kancelaryjne i archiwalne

- państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, wytwarzające materiały archiwalne i nie wytwarzające
 - instrukcja kancelaryjna
 - jednolity rzeczowy wykaz akt
 - instrukcja o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego (składnicy akt)
- inne jednostki organizacyjne
 - art. 13 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. – wzorują się na państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych

Inne przepisy wewnętrzne w instytucjach

- instrukcja obiegu dokumentów księgowych
- polityka rachunkowości
- dodatkowe zarządzenia wewnętrzne

Obecna praktyka

- zmiany w przepisach kancelaryjnych i archiwalnych dokonywane są **nie przed a po** powstaniu dokumentacji, stąd problemy z klasyfikacją i kwalifikacją a następnie przekazywaniem dokumentacji do archiwum
- numeracja dokumentów z systemów informatycznych (np. SIMIK) jest dominująca nad zasadami systemu kancelaryjnego bezdziennikowego, np.

POIG.01.02.00-00-999/07 (wniosek)

POIG.01.02.00-00-999/07-00 (umowa)

- sugerowanie się przepisami unijnymi, które określają czas przechowywania dla celów kontrolnych, audytowych, monitorowania, a nie wartością archiwalną dokumentacji, stąd narzucanie np. kategorii B10, B5, B3, mimo że część dokumentacji ma kategorię A lub może być przechowywane nawet 20 lat;
- problem gromadzenia dokumentacji – relacje zespoły projektowe a komórki realizujące sprawy finansowane ze środków unijnych.

Zalecenia

- ocena statusu jednostki organizacyjnej (wdrażająca, pośrednicząca, audytowa, beneficjent);
- rozpoznanie rodzajów dokumentacji i jej wartości;
- wprowadzenie przepisów w instrukcji kancelaryjnej, np. odnośnie sposobu opisu, porządkowania, gromadzenia, rejestrowania;
- zaprzestanie wewnętrznego brakowania teczek z dokumentacją (np. dla celów odwoławczych, czy kontrolnych ważne są m.in. potwierdzenia nadania faksów, potwierdzenia odbioru, notatki z rozmów telefonicznych)

Przykład zarządzania dokumentacją w powiatowych urzędach pracy

423 **Udział w programach i projektach zewnętrznych w tym ze środków Unii Europejskiej**

4230 Wnioskowanie o udział w zewnętrznych programach i projektach

4231 Realizacja programów i projektów zewnętrznych
(z rubryki uwagi: w tym rejestr)

4232 Obsługa finansowa programów i projektów zewnętrznych

(z rubryki uwagi: z wyjątkiem sprawozdań (zob. klasa 4231); okres przechowywania liczy się od momentu ostatecznego rozliczenia projektu lub programu)

635 Refundowanie kosztów szkolenia
specjalistycznego pracowników zagrożonych
zwolnieniem z pracy

(z rubryki uwagi: dotyczy pracodawców, którzy utworzyli fundusz szkoleniowy; rodzaje dokumentacji jak przy klasie 630)

PK.4231 -1 kat. A

2009

KO.635 kat. B5

2009

KO.635-2 kat. B5

EFS

2009

przykład rozbudowy JRWA dla amin

073			Programy i projekty finansowane ze środków zewnętrznych			
	0730		Wnioskowanie o udział w programach i projektach finansowanych ze środków zewnętrznych	A	Bc	w tym ze środków Unii Europejskiej
	0731		Realizacja programów i projektów finansowanych ze środków zewnętrznych	A	Bc	w tym rejestr
306			Obsługa finansowa programów i projektów ze środków zewnętrznych	B10	Bc	w tym ze środków Unii Europejskiej; z wyjątkiem sprawozdań – por. klasa 0731; okres przechowywania liczy się od momentu ostatecznego rozliczenia projektu lub programu

Dziękuję za uwagę