

проституцією, порнографією тощо.

Поліпшенню забезпечення прав дітей відповідно до міжнародних стандартів мають сприяти:

- якнайшвидше прийняття загальнодержавної програми з реалізації Конвенції ООН про права дитини;
- посилення відповідальності центрального органу виконавчої влади, на який покладено обов'язок забезпечення прав дітей;
- створення системи ювенальної юстиції, передусім створення спеціалізованих судів з справ дитини.

~Причини відмов в проектах Європейського союзу~

~Przyczyny niepowodzeń w projektach unii europejskiej~

Кущинська Є. (Kuczyńska E.), старший викладач Інституту досліджень організованої злочинності та тероризму Вищої школи поліції в м. Щитно (Республіка Польща), підінспектор поліції, доктор права

Досліджено основні проблемні аспекти відмов ЄС у поданих заявах на гранти та проекти, які проводять ЄС, окремі країни, неурядові організації. На основі наведеного фактажу розкрито та класифіковано неправильні дії заявників, окремо акцентована увага на проектах по протидії насильству в сім'ї. Запропоновано алгоритм дій та перелік необхідних документів, які дозволять усунути вказані недоліки.

Projekty finansowane z funduszy europejskich, tak jak każde inne projekty, w trakcie realizacji napotykają na różne przeciwności, co wywołuje ryzyko niepowodzenia ich realizacji. W przypadku projektów europejskich sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdyż poza regulacjami prawa krajowego mamy do czynienia z prawem wspólnotowym, które niejednokrotnie jest błędnie interpretowane, a nawet lekceważone.

Przeszkody w ubieganiu się o wsparcie z funduszy europejskich mogą być bardzo różne. Począwszy od praw własności do zajmowanej nieruchomości, przez ograniczenia limitowe i tryb naboru wniosków o wsparcie, trudną sytuację finansową przedsiębiorstwa ubiegającego się o wsparcie, pułap wsparcia finansowego, jakie dane przedsiębiorstwo może otrzymać, przeliczenie kursu euro w stosunku do złotego, konieczność skutecznego i udokumentowanego rozliczenia środków finansowych otrzymanych na dany projekt, a także udowodnienie, że inwestycja sfinansowana w ramach pomocy osiągnęła ujęte w projekcie wskaźniki i charakteryzuje się trwałością. Do głównych przyczyn niepowodzeń w projektach UE należy zaliczyć:

- niezgodność z celami Programu, działania,
- błędy spójności wniosków z harmonogramem i budżetem,
- powierzchowna diagnoza potrzeb i oczekiwań,
- błędy we wskaźnikach monitorowania,
- słabe rozeznanie zagrożeń,
- nieznanomość beneficjentów ostatecznych,
- niska trwałość rezultatów,
- brak wykorzystania wcześniejszych doświadczeń.

Powyższe błędy powodują częste aneksowanie umów, a także wpływają na niską skuteczność aplikowania.

Szczególne znaczenie przy ocenie wniosków odgrywa sytuacja finansowa danego wnioskodawcy. Wsparcia nie mogą uzyskać te podmioty, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, czyli takiej, w której zarówno za pomocą własnych środków, jak i za pomocą środków, które mogłoby otrzymać od wierzycieli, nie jest w stanie utrzymać płynności finansowej. Poza ryzykiem w realizacji projektu związanym z trudną sytuacją finansową wnioskodawcy znaczne ograniczenie odgrywa wysokość wsparcia finansowego w ramach poszczególnych instrumentów pomocowych. Wynika ono przede wszystkim z możliwości finansowych poszczególnych programów operacyjnych. Policja jest w tej sytuacji, że będą jednostka sektora finansów publicznych i dysponując środkami

budżetowymi nie musi się obawiać zachwiania płynności finansowej oraz trudnej sytuacji finansowej swoich jednostek.

Jednakże znaczne niebagatelne znaczenie odgrywa w realizacji projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym unijnych, również przez Policję, kurs euro. Jego zmienność, zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarczego sprawia, że przyjęty na etapie opracowywania projektu budżet nie jest w stanie zapewnić skutecznej realizacji przedsięwzięcia. Jest to szczególnie ryzykowne dla inwestycji długoterminowych, gdzie od momentu podjęcia decyzji o wszczęciu inwestycji do momentu złożenia wniosku, a następnie jego rozpatrzenia, mija nawet kilkanaście miesięcy. W sytuacji wzrostu kursu euro do złotówki, a tym samym podwyższenia kosztów zakupów np. środków trwałych, kwota o dofinansowanie określona umową o dofinansowanie nie zostanie zwiększona. W tej sytuacji istnieje bardzo duże ryzyko niepowodzenia inwestycji, zwłaszcza, gdy wnioskodawca nie posiada możliwości finansowych, aby zwiększone koszty projektu pokryć z własnego budżetu. Dlatego też trzeba planować budżet projektu z pewną zakładką finansową uwzględniającą wahania kursu euro. Identyczna sytuacja może wystąpić w trakcie realizacji projektu w momencie nagłego, niespodziewanego wzrostu cen produktów i usług, które nie zostały ujęte w projekcie [1].

Wcześniejsze polskie doświadczenia w realizacji projektów objętych wsparciem unijnym potwierdzają powyższe stwierdzenie. Wyjątkowo trudna sytuacja miała miejsce w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE, kiedy nastąpił gwałtowny wzrost cen artykułów budowlanych. Z tego powodu wiele inwestycji zostało wstrzymanych, a część podmiotów realizujących projekty europejskie znalazło się w bardzo trudnej sytuacji [1]. Są to okoliczności losowe, niezależne od wnioskodawcy, które nie miały miejsca w przypadku polskiej Policji, ale mimo tego wpisują się ryzykiem w realizację projektu.

Wiele podmiotów, w tym też i jednostki Policji, ubiegając się o środki unijne często mają do czynienia z problemami

związanymi z finansowaniem projektu, i to już na etapie przygotowania wniosku. Jedną z przeszkód, na tym etapie, może być brak precyzji uregulowań normatywnych, prowadzący do zróżnicowanej interpretacji przepisów i wytycznych przez podmioty zaangażowane w system zarządzania funduszami strukturalnymi.

Unia Europejska od lat dostrzega ten problem analizując skuteczność wdrażania swojej polityki pomocowej w poszczególnych krajach członkowskich, gdyż pewne negatywne zjawiska dotyczą bardzo wielu programów i projektów, niezależnie od obszaru wdrożenia i charakteru realizowanych przedsięwzięć.

Spśród najczęściej dostrzeganych mankamentów projektów europejskich wymienia się:

- słabe planowanie i przygotowanie,
- niedostosowanie do potrzeb,
- niewystarczające uwzględnianie zagrożeń towarzyszących realizacji,
- ignorowanie czynników wpływających na trwałość korzyści,
- niedostateczne wykorzystywanie doświadczeń wynikających z poprzednich projektów.

Jeżeli uwzględnimy do tego błędy, najczęściej popełniane podczas przygotowania projektów europejskich do wdrożenia, czyli:

- niejasne ramy strategiczne,
 - niepełną analizę sytuacji,
 - planowanie i wdrożenie zorientowane na działanie a nie na cel,
 - nieweryfikowalny wynik projektu,
 - presję wydatkowania środków,
 - krótkoterminową wizję działania,
 - niespójne wzajemnie dokumenty projektu,
 - brak wspólnego postrzegania problemów, celów i założeń projektu,
- to konieczność stworzenia rozwiązań metodycznych

usprawniających zarządzanie projektami wydaje się oczywista, z punktu widzenia wszystkich uczestników projektów europejskich, zarówno sponsora - Komisji Europejskiej i działających w jej imieniu instytucji, jak też wykonawców i beneficjentów [2].

Z własnego, wieloletniego doświadczenia, jako osoby oceniającej projekty, jak i przygotowującej projekty, które mają uzyskać dofinansowanie, wnioskodawca powinien przekonać oceniających wniosek, że powstał on w odpowiedzi na konkretny problem, a środki unijne przyczynią się do jego rozwiązania. Analiza problemu to podstawowy element fazy planowania, niezbędny do tego, żeby podejmować działania adekwatne na danym terenie, czy w odniesieniu do konkretnej grupy docelowej. To właśnie problem powinien stanowić punkt wyjścia do przygotowania projektu.

Praktyka pokazuje, że często problem poszukiwany jest jako „brakujący element», który ma projektodawcę doprowadzić do uzyskania dofinansowania (zgodnie z fatalną w skutkach filozofią, «że skoro jest kasa, to trzeba ją w jakiś sposób wziąć i wydać»). Takie podejście to wchodzenie na bardzo grząski grunt, bo jeśli projekt nie został wystarczająco dobrze przygotowany na etapie planowania, to w przypadku otrzymania dofinansowania będzie generował problemy na etapie jego realizacji.

Analiza problemu pozwala nie tylko ustrzec projektodawcę przed niewłaściwymi działaniami w projekcie, choćby w zakresie rekrutacji uczestników czy zdobywaniu przychylności lokalnych środowisk, ale także pozwala na skonstruowanie poprawnego celu projektu, który powinien być formułowany jako odwrócenie sytuacji negatywnej w pozytywną. Cel projektu to dokładna odpowiedź na zidentyfikowany problem: przy dobrze zdefiniowanym problemie cel projektu będzie adekwatny do prowadzonych działań i nie zostanie określony jako zbyt ogólny, czy niemierzalny (brak spełnienia wszystkich kryteriów SMART), co jest jednym z najczęściej popełnianych błędów. Częsty błąd

to planowanie i wdrożenie zorientowane na działania a nie na cel. Koniecznym elementem dobrego planowania jest także analiza grupy docelowej, zwana w metodologii zarządzania projektem analizą interesariuszy, a polegającą na określeniu charakterystyki odbiorców projektu, ich słabych i mocnych stron, a także interesów, które będą warunkowały między innymi motywację do skorzystania z projektu.

Najczęściej popełniane błędy podczas realizowania przedsięwzięć przy wsparciu środków publicznych wymienia się nieprecyzyjne planowanie, nieczytelne wskaźniki efektywności projektu, czy też niedostosowanie projektu do potrzeb odbiorców. Do tej listy niedostatków dochodzą błędy wynikające z braku spójności projektu w szczególności na poziomie problemów, celów i jego założeń.

Absorpcja funduszy pomocowych jest także uwarunkowana posiadaną przez instytucje zaangażowane w system wdrażania i zarządzania funduszami strukturalnymi wiedzą i doświadczeniem na temat optymalnych metod oceny projektów dofinansowanych z tego źródła.

Na etapie oceny formalnej wniosku do błędów, a tym samym niepowodzeń należą:

- niezgodność wersji papierowej wniosku z wersją elektroniczną,
- nieudzielanie odpowiedzi na wszystkie pytania,
- niespójność zapisów projektu (np. dotycząca liczby beneficjentów, czasu trwania projektu),
- zaangażowanie do realizacji projektu nieuprawnionych partnerów,
- błędy rachunkowe w budżecie projektu lub szczegółowym kosztorysie projektu, a zwłaszcza niespójność ww. dokumentów,
- niedołączanie do wniosku wszystkich niezbędnych załączników,
- składanie kopii wniosku i załączników niepotwierdzonych za zgodność z oryginałem,

– brak dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca jest uprawnionym beneficjentem działania konkretnego działania ZPORR, podpisów i pieczętek pod wnioskiem i na załącznikach, kart informacyjnych do załączników.

Natomiast na etapie oceny merytorycznej do błędów należą:

– brak informacji na temat barier, jakie mogą napotkać potencjalni beneficjenci, oraz sposobu, w jaki projekt przyczyni się do eliminacji tych barier,

– brak dokładnego opisu rodzaju i charakteru realizowanego wsparcia (brak informacji o modułach tematycznych szkolenia, liczbie godzin, liczbie osób w grupach),

– brak uzasadnienia dotyczącego wyboru beneficjentów ostatecznych,

– brak opisu rezultatów projektów i podanie ich wartości,

– brak informacji, gdzie i w jaki sposób zostanie przeprowadzona akcja informacyjna na temat projektu,

– brak dokładnego opisu struktury zarządzania projektem,

– brak informacji o doświadczeniu beneficjenta, kadrze, zapleczu technicznym,

– brak opisu dotyczącego udziału partnerów w realizacji projektu,

– brak informacji na temat zasięgu projektu,

– zbyt ogólne rozpisanie budżetu (brak dokładnych kalkulacji w ramach poszczególnych kategorii wydatków),

– brak poprawnej charakterystyki beneficjentów ostatecznych,

– brak opisu sposobu zagwarantowania osiągnięcia zakładanych rezultatów,

– brak opisu sposobu rekrutacji (brak informacji na temat kwestionariusza ankietowego, liczby respondentów, obszaru, na jakim przeprowadzono rekrutację, sposobu dystrybucji ankiet), a także zawyżone koszty w stosunku do stawek rynkowych.

Na etapie realizacji projektu niepowodzenia wynikają z:

- braku wszystkich załączników zgodnie z zapisami w umowie,

- potwierdzenia za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów przez osobę upoważnioną do reprezentowania beneficjenta,

- niezbędnej dokumentacji (umów o pracę, umów o podwykonawstwo, ewidencji przebiegu pojazdu, kart opisu pracy),

- braku wyciągów bankowych, oświadczeń o zapłaceniu ZUS,

- braku podania powodu rozbieżności, w przypadku gdy poniesiony wydatek na podstawie dokumentu nie jest w całości kwalifikowany,

- braku odpowiedniego oznakowania dokumentacji przygotowanej przez projektodawcę (logo ZPORR, UE) oraz częste korzystanie z nieaktualnej wersji wniosku beneficjenta o płatność,

- niezgodność kwot przelewanych na rachunek z tymi zawartymi w umowie,

- daty dekretacji na opisach późniejsze niż daty zapłaty, przekreślenia najczęściej bez dat i parafek,

- niezgodność numeru ewidencyjnego dokumentu z numerem przytoczonym w opisie operacji gospodarczej,

Dlaczego projekty kończą się klęską lub nie dobiegają do końca? Przyczyn tych niepowodzeń można upatrywać najczęściej w:

- sztywności procedur,

- złym planowaniu,

- nietrafionymi partnerami projektu, za których bierzemy odpowiedzialność w projekcie,

- słabej motywacji zespołu projektowego,

- źle skonstruowanym budżecie,

- złym zarządzaniu zmianą w projekcie,

- biurokracji projektowej.

Zgodnie z zasadą: nie ma sytuacji bez wyjścia, zazwyczaj jesteśmy w stanie znaleźć lepsze bądź gorsze rozwiązanie

problemu. Z całą pewnością inaczej będzie wyglądał projekt stworzony jako dobrze przemyślane rozwiązanie problemu, a inaczej ten nastawiony przede wszystkim na przeprowadzanie szkoleń w celu zapewnienia zatrudnienia trenerom. Problemy związane z pozyskiwaniem środków z funduszy pomocowych można również podzielić też na wewnętrzne, których źródłem jest instytucja realizująca dany projekt jak również zewnętrzne, będące poza kontrolą wnioskodawcy. Poważnym problemem jest niewątpliwie tzw. brak pamięci instytucjonalnej, związanej z realizacją projektów, tzn. rotacja kadr (w tym wewnątrz instytucji pomiędzy komórkami), chaos związany z brakiem ukształtowanej i często zmieniającej się struktury organizacyjnej, brak dostatecznego wsparcia u przełożonych a przede wszystkim zrozumienia specyfiki pracy i problemów związanych z wdrażaniem i rozliczaniem projektów unijnych mogą być poważnymi czynnikami utrudniającymi, a w skrajnych przypadkach uniemożliwiającymi ostateczne powodzenie przedsięwzięcia.

Nie sposób wymienić wszystkich przyczyn niepowodzeń w projektach UE. W niniejszym rozdziale starano się wskazać główne i najważniejsze, zdaniem autora przyczyny niepowodzeń w projektach. Ich katalog jest uzupełniany o wciąż nowe elementy, powodujące niepowodzenia w projektach z wykorzystaniem środków zewnętrznych.

Należy pamiętać, że Unia Europejska jak każde państwo czy organizacja, dysponująca własnymi środkami finansowymi musi dbać o prawidłowe zarządzanie nimi. Dlatego też jednym z ważniejszych celów prawidłowego zarządzania środkami unijnymi jest stworzenie skutecznych mechanizmów kontroli ich wydatkowania, które pozwolą na uniknięcie ewentualnych błędów lub nieprawidłowości.

Zgodnie z przepisami UE nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku

z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku z budżetu Wspólnoty [3]. Nieprawidłowość ma również miejsce w przypadku naruszenia przepisów prawa krajowego, koniecznych do zapewnienia odpowiedniego stosowania prawa wspólnotowego.

W wyniku przeprowadzonej kontroli może się okazać, iż beneficjent nie przestrzegał przepisów prawnych lub zasad wynikających z umowy o dofinansowanie projektu. W takim przypadku instytucja kontrolująca stwierdza, iż wystąpiła nieprawidłowość w realizacji projektu. Warto także podkreślić, iż nieprawidłowości w wykorzystaniu środków unijnych nie są zjawiskiem nowym, ponieważ występowały już w trakcie wdrażania projektów finansowanych ze środków programów przedakcesyjnych, takich jak PHARE, czy SAPARD [4]. Najczęściej występujące nieprawidłowości to:

- fałszowanie dokumentów,
- wydatki niekwalifikowane,
- brak lub niepełna realizacja niektórych działań w ramach projektu np. zakupu produktów lub wykonanie robót, a zwłaszcza naruszenie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Opierając się na dotychczasowym doświadczeniu w kontroli realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków wspólnotowych, można wyróżnić następujące przyczyny powstania nieprawidłowości, które są też przyczynami niepowodzeń projektowych:

- nieznajomość przepisów prawnych, w szczególności przepisów prawa zamówień publicznych oraz dokumentów dotyczących wdrażania programu operacyjnego;
- niestosowanie przez beneficjentów zasad określonych w umowie o dofinansowanie projektu;
- zmienność przepisów prawa;
- nierzetelność lub niedokładność przekładanych przez beneficjenta dokumentów, sporządzanie na ostatnią chwilę sprawozdań z realizacji projektu oraz wniosków o płatność (brak dokumentacji, błędy rachunkowe).

Najczęściej stosowane rodzaje sankcji wobec beneficjentów niewłaściwie wydatkujących środki wspólnotowe to:

- kara pozbawienia wolności,
- zwrot wszystkich środków dofinansowania,
- wykluczenie z możliwości otrzymania dofinansowania przez beneficjenta w przyszłości, nawet przez okres 3 lat,
- zwrot części zrefundowanych środków w związku z uznaniem niektórych wydatków za nieprawidłowe (sankcja stosowana w odniesieniu do projektów już zakończonych, jak i będących w trakcie realizacji),
- odmowa refundacji wydatków uznanych za nieprawidłowe,
- potrącenie środków uznanych za nieprawidłowe z kolejnej transzy refundacji - dotyczy przypadku, gdy projekt jest w trakcie realizacji i beneficjent nie dokonał jego rozliczenia,
- naprawienie szkody sankcja ta polega na konieczności ponownego przeprowadzenia działań, które zostały uznane za nieprawidłowe i nie mają istotnych konsekwencji finansowych dla realizacji projektu [4].

Warto podkreślić, iż konsekwencje wykrycia nieprawidłowości dotyczą nie tylko beneficjenta, ale także państwa członkowskiego. Komisja Europejska może zażądać od państwa członkowskiego zwrotu środków wspólnotowych, które zostały nieprawidłowo wykorzystane w ramach poszczególnych programów operacyjnych lub inicjatyw wspólnotowych. Decyzja Komisji Europejskiej o zwrocie środków może być spowodowana dużą liczbą wykrywanych nieprawidłowości lub brakiem dostatecznych działań ze strony państwa członkowskiego w celu odzyskania od beneficjenta niewłaściwie wydatkowanych kwot.

Nadużycia finansowe są przedmiotem szczególnej uwagi ze względu na swój przestępczy charakter. W związku z powyższym, informacje o wszelkich podejrzeniach nadużyć przekazywane są do policji oraz prokuratury i stają się w ten sposób przedmiotem postępowań prowadzonych przez

właściwe organy ścigania [4].

Dlatego też aplikując o środki pomocowe z różnych źródeł należy zapoznać się z dokumentacją konkursową, licznymi wytycznymi w zakresie finansowania projektów, kwalifikowania wydatków, a tym samym zastanowić nad celowością wydatków, ich zasadnością, racjonalnością, aby móc uniknąć wszelkich nieprawidłowości i ich późniejszych konsekwencji.

Z każdy okresem aplikowania, skala wsparcia finansowego dla Polski wydaje się większa, ale nie wystarczy ustawić się w kolejce, aby otrzymać te środki. Podobnie jak w latach poprzednich, pomoc mogą otrzymać jedynie ci, których przedsięwzięcia idealnie wpisują się w nowe priorytety, cele i procedury przyznawania finansowania. W obecnej perspektywie finansowej przypadającej na lata 2014-2020, gdzie Polska otrzyma z budżetu polityki spójności **82,5 mld euro**, poprzeczka została podniesiona znacznie wyżej – zarówno w odniesieniu do form finansowania, jak i złożoności wspierania projektów. Trudniej będzie uzyskać bezzwrotne dotacje – szczególnie w prostszych projektach inwestycyjnych w programach regionalnych. Wspierane dotacjami mają być przede wszystkim projekty badawczo-rozwojowe, dla których większe jest ryzyko niepowodzenia. Dlatego też należy jak najszybciej podjąć wszelkie starania, aby przeanalizować wszystkie programy dające możliwość finansowego wsparcia naszych pomysłów i śledzić wytyczne oraz dokumenty konkursowe, aby móc w przyszłości odnieść sukces i pozyskać środki na wymarzony cel.

Bibliografia:

1. <http://www.rozwijamyfirme.pl/2010/07/ryzyko-w-dotacjach-unijnych/>, Ryzyko przy ubieganiu się o dotacje unijne, dn. 20.07.2010r.
2. A. Stefanicka, Zarządzanie projektem unijnym i związane z nim ryzyko [w:] Prawo Przedsiębiorcy, z dn. 10.03.2010r.
3. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu

funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013, Warszawa 2008 r., s.8.

4. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Kontrola w zakresie Funduszy Unii Europejskiej, podstawowe zasady działań kontrolnych, wykrywanie nieprawidłowości i ich konsekwencje, Warszawa 2007r., s.7.

~Практичне використання можливостей оперативної підтримки Інтерполу в боротьбі з торгівлею людьми~

~Praktyczne możliwości wykorzystania wsparcia operacyjnego Interpolu w zwalczaniu handlu ludźmi~

Лабуз П. (Łabuz P.), професор кафедри кримінального права Вищої школи права та управління в Жешуві–Перемишлі (Республіка Польща), доктор права

Саф'янські Т. (Safjański T.), професор кафедри кримінального права Вищої школи права та управління в Жешуві–Перемишлі (Республіка Польща), доктор права

Міцхалські М. (Michalski M.), Університет Івана Коцхановського в Кієлцах (Республіка Польща), доктор права

Доповідь присвячена аналізу практики використання можливостей оперативної підтримки ІНТЕРПОЛУ в боротьбі з торгівлею людьми. Проаналізовано чинне законодавство ЄС, а також низка міжнародних нормативно-правових актів, окреслені шляхи вдосконалення діяльності цієї міжнародної організації.

Zwalczanie przestępczości handlu ludźmi ze zważeniu na transgraniczny wymiar tego procederu wiąże się z koniecznością ścisłej współpracy międzynarodowej w celu zapewnienia szybkiego i skutecznego ścigania sprawców przestępstwa. Nierzadko dopiero spojrzenie na kontekst międzynarodowy uwidacznia cały proces handlu ludźmi i jego