



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 20 stycznia 2010 r.

**Pan
Wiesław Raboszuk
Dyrektor
Mazowieckiej Jednostki Wdrażania
Programów Unijnych**

KAP-4114-02-2/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej - przeprowadziła w okresie od 24 września do 10 listopada 2009 r. kontrolę stanu przygotowania do realizacji indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007 – 2013.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 listopada 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia działania Instytucji Pośredniczącej II dotyczące przygotowania i wdrażania indywidualnych projektów kluczowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) nieokreślenia w pre-umowach terminu złożenia przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych wraz z wymaganymi załącznikami do

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

oceny. W myśl postanowień pkt 40 ppkt 2 *Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych* termin ten jest niezbędnym elementem pre-umowy,

- 2) nieokreślenia w *Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej II* procedur dotyczących przygotowania i realizacji indywidualnych projektów kluczowych,
- 3) nierzetelności miesięcznych raportów z monitorowania stanu przygotowania do realizacji projektów indywidualnych, przekazywanych do Instytucji Zarządzającej,
- 4) dokonywania oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych według kryteriów, które nie uwzględniały specyfiki projektów indywidualnych.

Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych (dalej MJWPU) jako Instytucja Pośrednicząca II została powołana na mocy uchwały Nr 47/07 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 marca 2007 r. Jest samorządową jednostką organizacyjną Województwa Mazowieckiego i zgodnie z §3 Statutu², uczestniczy w realizacji zadań wynikających z pełnienia przez Zarząd Województwa Mazowieckiego roli Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007 – 2013 (dalej Instytucja Zarządzająca).

W dniu 23 lipca 2007 r. pomiędzy Zarządem Województwa a MJWPU zostało zawarte *Porozumienie w sprawie realizacji RPO WM 2007 – 2013*. W ramach powierzonych zadań, MJWPU została zobowiązana m.in. do opracowania instrukcji wykonawczych zgodnie z wytycznymi, podlegających akceptacji Instytucji Zarządzającej i ich bieżącej aktualizacji, przygotowania wewnętrznych procesów i procedur oraz ich bieżącej aktualizacji, a także innych dokumentów stanowiących podstawę wdrażania RPO, dokonywania w oparciu o określone kryteria oceny projektów, zawierania umów z beneficjentami o dofinansowanie projektów lub przygotowania decyzji w sprawie dofinansowania projektów własnych Samorządu Województwa, monitorowania realizacji Indyktywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych. Ponadto Dyrektor MJWPU został upoważniony do zawierania z beneficjentami projektów indywidualnych umów wstępnych (pre-umów) dotyczących przygotowania indywidualnych projektów kluczowych do realizacji.

² Stanowiącego załącznik do uchwały Nr 47/07 Sejmiku WM z dnia 19 marca 2007 r.

1. Zgodnie z pkt 2.9.3 Systemu Realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007 -2013³ „*Procedury postępowania pracowników MJWPU dotyczące realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, zostały ujęte w formie Instrukcji Wykonawczej IP II*”.

W Instrukcji Wykonawczej IP II nie określono jednak procedur dotyczących procesu przygotowania i wdrażania projektów indywidualnych. W ocenie NIK, powodowało to m.in. trudności w dokonywaniu przez pracowników MJWPU weryfikacji formalnej wniosków o dofinansowanie projektów oraz było jedną z przyczyn nierzetelności miesięcznych raportów z monitorowania stanu przygotowania projektów indywidualnych przekazywanych do Instytucji Zarządzającej.

2. Według stanu na dzień 30 października 2009 r. w IWIPK ujęte były 62 projekty, w tym 19 projektów Samorządu Województwa⁴. Z beneficjentami projektów zostało zawartych 28 pre – umów dotyczących przygotowania do realizacji indywidualnych projektów kluczowych i podjętych przez Zarząd sześć uchwał w sprawie przygotowania do realizacji projektów Samorządu Województwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie zostały zawarte pre-umowy z 15 beneficjentami, a Zarząd nie podjął uchwał w sprawie przygotowania do realizacji 13 projektów, których beneficjentem jest Samorząd Województwa.

Umowy wstępne były zawierane z beneficjentami w terminie określonym w *Wytycznych w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych* (tj. w terminie 6 miesięcy od daty opublikowania listy projektów). Jednak we wszystkich zawartych pre-umowach nie określono terminu złożenia przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych. Termin złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie projektu ma charakter instrukcyjny, dyscyplinujący beneficjenta do przygotowania projektu w określonym czasie. Brak tego elementu w pre-umowie powodował, że o terminie złożenia wniosku o dofinansowanie projektu decydował wyłącznie beneficjent. W praktyce umożliwiało to beneficjentowi wydłużenie czasu na przygotowanie projektu i jednostronne przesunięcie terminu złożenia wniosku o dofinansowanie projektu.

Obowiązek ustalenia terminu złożenia wniosku o dofinansowanie wynika z postanowień pkt 40 ppkt 2 *Wytycznych*, który stanowi, że pre-umowa winna

³ Stanowiącego załącznik do uchwały Nr 1529/252/09 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 19 czerwca 2009 r.

⁴ W tym projekt: *Rozbudowa i zakup wyposażenia Nauczycielskiego Kolegium Języków Obcych w Siedlcach*.

w szczególności zawierać zobowiązanie beneficjenta do przedstawienia w określonym terminie wniosku o dofinansowanie projektu wraz z wymaganymi załącznikami do oceny.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia proces monitorowania przygotowania projektów indywidualnych do realizacji. W myśl postanowień pkt 93 ppkt 3 *Wytycznych*, proces ten polega w szczególności na gromadzeniu na bieżąco informacji o stanie przygotowania projektów indywidualnych, a także na analizie ryzyka związanego z procesem przygotowania projektów, w tym weryfikacji informacji przedstawianych przez beneficjenta i dokonywaniu wizytacji przygotowania projektu na miejscu. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych jako IP II została zobowiązana (na podstawie *Wytycznych Instytucji Zarządzającej*) m.in. do zbierania od beneficjentów comiesięcznych raportów, monitorowania stanu przygotowania dokumentacji projektowej polegającego na porównaniu harmonogramów przygotowania projektów kluczowych z rzeczywistymi informacjami przekazywanymi przez beneficjentów oraz do opracowania zbiorczego raportu według określonego wzoru i przekazania go do 15 dnia każdego miesiąca Instytucji Zarządzającej. W sposób formalny nie została określona procedura sporządzania miesięcznych raportów o stanie realizacji projektów indywidualnych przekazywanych do Instytucji Zarządzającej.

Raporty z monitorowania przygotowania do realizacji projektów indywidualnych, sporządzane na podstawie raportów składanych przez beneficjentów, przekazywane były przez MJWPU do Instytucji Zarządzającej począwszy od 11 września 2008 r. (raport za sierpień 2008 r.). Spośród 13 raportów sporządzonych przez MJWPU, 10 zawierało nierzetelne dane dotyczące liczby podpisanych pre-umów i podjętych przez Zarząd uchwał w sprawie przygotowania projektów indywidualnych Samorządu Województwa. W czterech raportach wystąpiły błędy rachunkowe dotyczące orientacyjnych kosztów całkowitych projektów, na przygotowanie których zostały podpisane pre-umowy lub podjęte przez Zarząd uchwały. Wyjaśnienia Pana Dyrektora MJWPU i Zastępcy dyrektora ds. RPO dotyczące przyczyn powstania opisanych nieprawidłowości, tj. odpowiednio: „*Wskazane błędy wynikały z częstego przygotowywania sprawozdań w krótkim terminie czasu, w dużym pośpiechu, jak również błędów matematycznych arkusza Excel*” oraz, że „*IZ RPO WM nie zgłaszała uwag do przekazywanych raportów*” świadczą - w opinii NIK – o niewłaściwej organizacji działań i nierzetelności w przygotowaniu raportów przez Instytucję Pośredniczącą II a także o nieskuteczności systemu zarządzania i kontroli w Instytucji Zarządzającej RPO.

Sporządzenie miesięcznych raportów dla Instytucji Zarządzającej nie było poprzedzone rzetelną analizą informacji przekazanych przez beneficjentów. Informacje

o ewentualnych zagrożeniach dla realizacji programu operacyjnego i ich przyczynach przenoszone były do „zbiorczego” raportu z raportów beneficjentów.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces weryfikacji formalnej i oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych.

Do dnia 6 listopada 2009 r. 17 wniosków o dofinansowanie zostało poddanych ocenie formalnej⁵, osiem wniosków – ocenie merytorycznej. W trakcie oceny formalnej były trzy wnioski o dofinansowanie, w trakcie oceny merytorycznej pięć wniosków⁶. Po dokonaniu weryfikacji formalnej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych, beneficjenci byli niezwłocznie informowani o jej wynikach przez Dyrektora MJWPU. Wszystkie wnioski o dofinansowanie ocenione zostały z zachowaniem zasady „dwóch par oczu” oraz z zachowaniem terminu określonego w Szczegółowym Opisie Priorytetów RPO WM 2007-2013 (*Uszczegółowieniu*).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieuzasadnione różnice w określeniu terminu na dokonanie oceny formalnej wniosku o dofinansowanie zawartego w *Uszczegółowieniu RPO WM* oraz w *Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli w ramach RPO WM*. Ponadto ocena formalna wniosków o dofinansowanie projektów kluczowych dokonywana była w oparciu o kryteria określone dla projektów wybieranych w trybie konkursu, które nie uwzględniały specyfiki indywidualnych projektów kluczowych.

Nieokreślenie w pre-umowie terminu złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie projektu indywidualnego powodowało trudności przy weryfikacji formalnej wniosków o dofinansowanie w zakresie kryterium: „*Wniosek o dofinansowanie projektu złożony w określonym terminie (opis kryterium: Termin składania wniosków dla projektu indywidualnego zawarty jest w pre-umowie)*”. Dokonujący oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych jako termin, w którym wniosek winien być złożony, przyjmowali datę podaną przez beneficjenta w miesięcznych raportach (którą niejednokrotnie beneficjenci zmieniali) lub datę przygotowania ostatniego dokumentu niezbędnego do złożenia wniosku o dofinansowanie, podaną w harmonogramie przygotowania projektu, doliczając do niej 30 dni.

Dopiero na początku października 2009 r. Instytucja Pośrednicząca II podjęła działania na rzecz ustalenia procedury, która umożliwiłaby, w sposób jednoznaczny, weryfikację wniosku w zakresie terminowości jego złożenia. Opracowano *Wskazania*

⁵ 14 wniosków zostało skierowanych do oceny merytorycznej, a trzy wnioski zostały odrzucone z przyczyn formalnych.

⁶ Jeden wniosek o dofinansowanie został wycofany przez beneficjenta na etapie oceny merytorycznej.

dotyczące oceny formalnej wniosków składanych w trybie indywidualnym (wersja 1.1). We Wskazaniach tych ustalono, że w przypadku gdy pre-umowa lub uchwała nie określają terminu złożenia wniosku o dofinansowanie, termin złożenia wniosku jest zachowany jeżeli projekt znajduje się na IWIPK. Wskazania z dnia 20 kwietnia 2009 r. (wersja 1.0) nie precyzowały sposobu dokonywania oceny formalnej wniosku pod kątem spełnienia tego kryterium.

W dwóch pismach informujących beneficjentów o wynikach oceny oraz konieczności dokonania poprawek i uzupełnienia wniosków o dofinansowanie, beneficjentom nieprawidłowo wyznaczono 7-dniowy termin na uzupełnienie wniosku. Zgodnie z *Uszczegółowieniem* beneficjent ma możliwość uzupełnienia braków i poprawy błędów w terminie 14 dni od momentu otrzymania pisma z uwagami.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów kluczowych. Dochowane zostały terminy dokonania tej oceny określone w *Uszczegółowieniu*. W jednym przypadku dotyczącym możliwości (i konieczności) uzupełnienia wniosku złożonego przez Komendę Wojewódzką Policji, przewlekłość w dokonaniu oceny spowodowana była opieszałością ze strony Departamentu Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego, pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej. Pomimo, że Dyrektor MJWPU poinformował o negatywnym wyniku oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie oraz wniósł o określenie warunków jego uzupełnienia, to odpowiedź Instytucji Zarządzającej uzyskał po upływie ponad dwóch miesięcy.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Pana Dyrektora, podjęte w wyniku niniejszej kontroli, mające na celu:

- dostosowanie kryteriów oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych do ich specyfiki,
- zmianę wzoru pre-umowy na przygotowanie projektu kluczowego do realizacji, w tym zobowiązanie beneficjenta do przedstawienia w określonym terminie wniosku o dofinansowanie projektu,
- ujednolicenie zapisów dotyczących terminu dokonania oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych zawartych w *Uszczegółowieniu RPO* i *Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli w ramach RPO WM*.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) zintensyfikowanie prac w celu podpisania z beneficjentami pre-umów dotyczących przygotowania projektów indywidualnych do realizacji,
- 2) sfinalizowanie działań w celu wprowadzenia do pre-umów terminu składania przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych,
- 3) zakończenie prac nad aktualizacją Instrukcji Wykonawczej IP II w zakresie dotyczącym realizacji indywidualnych projektów kluczowych, w tym m.in. procedur oceny projektów indywidualnych oraz sporządzania miesięcznych raportów z przygotowania do realizacji tych projektów,
- 4) rzetelne analizowanie informacji przekazywanych przez beneficjentów w miesięcznych informacjach o stanie realizacji projektów indywidualnych,
- 5) wyeliminowanie błędów i nieprawidłowości w miesięcznych raportach przekazywanych do Instytucji Zarządzającej.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.