



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KAP – 4101-05-01/2012

P/12/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/019 – Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Katarzyna Czerwińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83365 z dnia 18 września 2012 r. 2. Monika Wójcik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83373 z dnia 8 października 2012 r. 3. Monika Brzozowska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83366 z dnia 18 września 2012 r. 4. Agnieszka Klimowicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83367 z dnia 18 września 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-8)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 00-926 Warszawa, ul. Wspólna 2/4
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Rozwoju Regionalnego od dnia 16 listopada 2007 r. jest Pani Elżbieta Bieńkowska ¹ . Poprzednio funkcję tę pełniła Pani Grażyna Gęsicka ² .
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2007 r. do 30 listopada 2012 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie zmian nieobowiązkowych przyjętych rozporządzeniami unijnymi w latach 2008–2011. 2. Wprowadzenie zmian obowiązkowych przyjętych rozporządzeniami unijnymi w latach 2008–2011. 3. Wprowadzenie usprawnień niewynikających ze zmian prawa unijnego, do procedur realizacji programów operacyjnych. 4. Zmiany zasad wdrażania funduszy strukturalnych dla okresu finansowania na lata 2014–2020.

Wykaz użytych skrótów:

- UE – Unia Europejska,
- EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- EFS – Europejski Fundusz Społeczny,
- FS – Fundusz Spójności,
- NSS/NSRO – Narodowa Strategia Spójności/Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013,
- POKL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- POIG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka,
- POLiŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-50-07 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. Nr 87, poz. 947).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 2005 r. nr 113-22-05 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. Nr 67, poz. 929).

- PORPW – Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej,
- POPT – Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
- IK NSRO – Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia,
- IZ – Instytucja Zarządzająca,
- IP – Instytucja Pośrednicząca,
- IP II – Instytucja Pośrednicząca II stopnia (IW Instytucja Wdrażająca),
- IC – Instytucja Certyfikująca,
- IPOC – Instytucja Pośrednicząca w Certyfikacji,
- KE – Komisja Europejska,
- MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
- rozporządzenie ogólne nr 1083/2006 – 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 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999³,
- rozporządzenie w sprawie EFRR nr 1080/2006 – rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁴,
- rozporządzenie w sprawie EFS nr 1081/2006 – rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999⁵,
- rozporządzenie wykonawcze nr 1828/2006 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶.
- rozporządzenia zmieniające – 11 rozporządzeń zmieniających wydanych w latach 2008-2011, które zmieniały zasady wdrażania, wydatkowania i rozliczania funduszy strukturalnych, w tym:
 - 1) rozporządzenie nr 1341/2008 - rozporządzenie Rady (WE) nr 1341/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych projektów generujących dochody⁷,
 - 2) rozporządzenie nr 284/2009 - rozporządzenie Rady (WE) nr 284/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego⁸,
 - 3) rozporządzenie nr 539/2010 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego⁹,

³ Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 25 ze zm.

⁴ Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 1 ze zm.

⁵ Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 12 ze zm.

⁶ Dz. U. L 371 z 8.12.2006, s. 1.

⁷ Dz. U. L 348 z 24.12.2008, s. 19.

⁸ Dz. U. L 94 z 8.4.2009, s. 10.

⁹ Dz. U. L 158 z 24.06.2010, s. 1.

- 4) rozporządzenie nr 1310/2011 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej oraz niektórych przepisów dotyczących deklaracji wydatków¹⁰,
- 5) rozporządzenie nr 1311/2011 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1311/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych¹¹,
- 6) rozporządzenie nr 846/2009 - rozporządzenie Komisji (WE) nr 846/2009 z dnia 1 września 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFRR¹²,
- 7) rozporządzenie nr 832/2010 - rozporządzenie Komisji (WE) nr 832/2010 z dnia 1 września 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFRR¹³,
- 8) rozporządzenie nr 1236/2011 - rozporządzenie Komisji (WE) nr 1236/2011 z dnia 29 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 w odniesieniu do inwestycji z wykorzystaniem instrumentów inżynierii finansowej¹⁴,
- 9) rozporządzenie nr 396/2009 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 396/2009 z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 w sprawie EFS w celu rozszerzenia rodzajów kosztów kwalifikujących się do objęcia finansowaniem z EFS¹⁵,
- 10) rozporządzenie nr 397/2009 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 397/2009 z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie EFRR w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym¹⁶,
- 11) rozporządzenie nr 437/2010 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 437/2010 z dnia 19 maja 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie EFRR w odniesieniu do kwalifikowalności działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych¹⁷.

Zadania Instytucji Zarządzających wykonują dla:

- POKL – Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym (dalej DZF),

¹⁰ Dz. U. L 337 z 20.12.2011, s. 1.

¹¹ Dz. U. L 337 z 20.12.2011, s. 5.

¹² Dz. U. L 250 z 23.9.2009, s. 1.

¹³ Dz. U. L 248 z 22.9.2010, s. 1.

¹⁴ Dz. U. L 317 z 30.11.2011, s. 24.

¹⁵ Dz. U. L 126 z 21.5.2009, s. 1.

¹⁶ Dz. U. L 126 z 21.5.2009, s. 3.

¹⁷ Dz. U. L 132 z 29.5.2010, s. 1.

- POIG – Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności (dalej DKI),
- PORPW – Departament Programów Ponadregionalnych (dalej DPP),
- POLiŚ – Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych (dalej DPI) oraz Departament Wsparcia Programów Infrastrukturalnych (dalej DWI),
- POPT – Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej (dalej DPT).

(dowód: akta kontroli str. 9-16)

Ocena
ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁸ działalność Ministra Rozwoju Regionalnego pełniącego funkcję IZ POKL, POIG, POLiŚ, PORPW, POPT i IC w zakresie wdrożenia rozwiązań obowiązkowych i nieobowiązkowych¹⁹ przyjętych rozporządzeniami prawa unijnego w ramach upraszczania zasad wdrażania, wydatkowania i rozliczania funduszy strukturalnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę działalności Ministra Rozwoju Regionalnego w ww. zakresie uzasadnia w szczególności, iż ww. instytucje:

- dokonały analizy zasadności wprowadzenia badanych rozwiązań nieobowiązkowych,
- wprowadziły, bądź podjęły działania zmierzające do wprowadzenia tych zmian nieobowiązkowych, które uznały za zasadne i potrzebne,
- wdrożyły objęte kontrolą rozwiązania obowiązkowe,
- wprowadziły usprawnienia niewynikające ze zmian prawa unijnego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że MRR zajęło stanowisko do zmian zasad wdrażania funduszy strukturalnych dla okresu finansowania na lata 2014-2020.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie przez Ministra Rozwoju Regionalnego realizacji zadań w zakresie wprowadzenia nieobowiązkowych zmian przyjętych rozporządzeniami unijnymi w latach 2008–2011 w programach operacyjnych: POKL, POIG, PORPW, POLiŚ, POPT

1.1 Analiza rozporządzeń wprowadzających zmiany w celu uproszczenia zasad wdrażania, wydatkowania i rozliczania programów operacyjnych

Stan prawny

W latach 2008-2011 przyjęto jedenaście rozporządzeń (wymienionych na stronie 3-4 niniejszego wystąpienia), które zmieniały zasady wdrażania, wydatkowania i rozliczania funduszy strukturalnych w celu przyspieszenia wydatkowania środków w okresie spowolnienia gospodarczego. Celem tych zmian było wprowadzenie ułatwień w dostępie do unijnych zasobów finansowych oraz uruchamianie programów operacyjnych i projektów w sposób, który przyspieszy ich realizację.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

¹⁹ Szczegółowy opis na str. 6 niniejszego wystąpienia.

Opis stanu
faktycznego

Rozporządzenia zmieniające podstawy prawne funkcjonowania funduszy strukturalnych wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Niemniej jednak, niektóre z nich wprowadzają jedynie możliwość wdrożenia pewnych rozwiązań, ostateczną decyzję o ich zastosowaniu pozostawiając państwom członkowskim. Rozwiązania takie określono w niniejszym wystąpieniu jako „rozwiązania nieobowiązkowe”, natomiast rozwiązania, które państwa członkowskie muszą wprowadzić określono jako „rozwiązania obowiązkowe”.

Zadania związane z pełnieniem przez MRR funkcji Instytucji Certyfikującej dla wszystkich programów NSRO 2007-2013, w okresie objętym kontrolą wykonywał Departament Instytucji Certyfikującej (DIC). Jak poinformował Dyrektor DIC, Pan Sylwester Zajac, IC na bieżąco monitoruje zmiany w rozporządzeniach i analizuje regulacje wprowadzające zmiany w systemie certyfikacji we wszystkich programach operacyjnych. W wyniku tych analiz implementowano do regulacji, pozostających we właściwości IC, tj. *Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*²⁰ [dalej wytyczne w zakresie warunków certyfikacji (...)] oraz *Instrukcji Wykonawczej IC*, właściwe zmiany w tym zakresie. Z uwagi na fakt, że IC ustanowiona jest jako jedna wspólna instytucja dla wszystkich programów NSRO 2007–2013, rozwiązania te mają charakter horyzontalny²¹.

Część zmian wprowadzonych rozporządzeniami zmieniającymi (wymienionymi na str. 3-4 niniejszego wystąpienia) dotyczyła obszarów pozostających we właściwości instytucji zarządzających. Zgodnie z przepisami²², to instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za przygotowanie i realizację programu operacyjnego. IC uczestniczyła w procesie opiniowania projektów wytycznych horyzontalnych, opracowywanych przez Instytucję Koordynującą NSRO, w celu implementowania poszczególnych rozwiązań do systemów realizacji programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 17-36)

Kontrola wykazała, że Instytucje Zarządzające przeprowadziły analizy rozporządzeń wprowadzających zmiany w celu uproszczenia zasad wdrażania, wydatkowania i rozliczania programów operacyjnych. Współpracowały one również z Instytucjami Pośredniczącymi w celu uzgodnienia sposobu wprowadzenia zmian do programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 647, 664, 1355-1401, 1846-1874, 1891-1961, 2247-2299, 2432-2557)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Wprowadzenie rozwiązań nieobowiązkowych w POKL, POIG, POIiŚ, PORPW i POPT

Kontroli poddano sposób wprowadzenia w ramach POKL, POIG, POIiŚ, PORPW i POPT dziesięciu rozwiązań nieobowiązkowych:

²⁰ Wytyczne wydawane na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

²¹ Tzn. mają charakter ogólny i dotyczą wszystkich funduszy wdrażanych w Polsce.

²² Art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

1.2.1 Możliwość rozliczania kosztów pośrednich deklarowanych ryczałtowo do wysokości 20% bezpośrednich kosztów operacji²³

Stan prawny Na mocy art. 1 rozporządzenia nr 396/2009 oraz art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 397/2009 wprowadzony został dodatkowy rodzaj kosztów kwalifikujących się do objęcia wsparciem ze środków EFS (od 22 maja 2009 r.) i EFRR (od 10 czerwca 2009 r.), tj. koszty pośrednie, zadeklarowane ryczałtowo, do wysokości 20% bezpośrednich kosztów operacji.

Opis stanu faktycznego Możliwość rozliczania wydatków pośrednich ryczałtowo została uregulowana w podrozdziale 6.15 *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 z dnia 20 kwietnia 2010 r. (dalej krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków)*.

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany nie miało wpływu na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych na poziomie IC, gdyż nie nakładało bezpośrednio obowiązków na IC. Rozwiązania związane z kosztami pośrednimi deklarowanymi ryczałtowo wpłynęły, zdaniem Dyrektora DIC, na usprawnienie rozliczania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 186-239)

Kontrola wykazała, że spośród pięciu IZ PO zmianę dotyczącą kosztów pośrednich deklarowanych ryczałtowo:

- a) jedna IZ POKL wprowadziła i zastosowała,
- b) dwie instytucje (IZ POIG i IZ PORPW) opracowały metodologie dotyczące zasad stosowania ww. zmiany i wystąpiły do KE o ich akceptację. W toku prac IZ PORPW podjęła jednak decyzję o niewprowadzeniu uproszczenia,
- c) dwie instytucje (IZ POLiŚ i IZ POPT) po przeprowadzeniu analizy podjęły decyzję o niewprowadzeniu zmiany.

Ad a) Instytucja Zarządzająca POKL wprowadziła możliwość rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem od początku realizacji programu, tj. od 9 lipca 2009 r. (*Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL*, zwane dalej *wytycznymi POKL*). Po wejściu w życie rozporządzenia nr 397/2009 IZ POKL w listopadzie 2009 r. przedstawiła KE propozycję zmian zapisów w *wytycznych POKL*, dotyczących rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem. Ostateczna zgoda KE została udzielona w lipcu 2010 r., po której nastąpiły konsultacje społeczne oraz wewnętrzresortowe. IZ POKL wprowadziła zmianę w *wytycznych POKL* z dniem 1 stycznia 2011 r. Zmiana ta dotyczyła ustalenia wysokości procentowej ryczałtu w zależności od wielkości budżetu projektu. Na 30 września 2012 r. z możliwości rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem skorzystano w przypadku 7 816 projektów, tj. 22,0% projektów, w których można było zastosować zmianę²⁴ (z mocą wsteczną).

Zastępca Dyrektora DZF (IZ POKL), Pani Aleksandra Dmitruk, poinformowała, że ten sposób rozliczania wydatków jest użyteczny i potrzebny. W początkowym okresie wdrażania rozliczania kosztów pośrednich metodą ryczałtową nakłady pracy instytucji realizujących POKL mogły ulec zwiększeniu, gdyż wdrożenie danej zmiany wymagało dużego wysiłku po stronie IZ/IP/IPII. *IZ POKL zakłada wystąpienie korzyści w dłuższej perspektywie czasowej.*

²³ W programach finansowanych z EFRR stosuje się nazwę „koszty ogólne”, podczas gdy w programach finansowanych z EFS funkcjonuje pojęcie „koszty pośrednie”.

²⁴ Według stanu na 31.12.2011 r. zmianę zastosowano 6 675 projektach tj. 21,9% (z mocą wsteczną).

Zastępca Dyrektora DZF stwierdziła, iż obecnie nie widzi zasadności wprowadzania dalszych zmian, natomiast istotne jest rozważenie uproszczeń w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020 (szerzej na str. 25-26).

(dowód: akta kontroli str. 632, 1121-1135)

Ad b) Instytucja Zarządzająca POIG opracowała projekt metodologii rozliczania kosztów ogólnych ryczałtem w POIG na podstawie zleconej 8 września 2009 r. ekspertyzy na temat wysokości ryczałtowych kosztów ogólnych w projektach realizowanych w ramach POIG oraz w oparciu o wytyczne zawarte w Nocie Komisji Europejskiej COCOF 09/0025/04-EN z dnia 28 stycznia 2010 r. Projekt ww. metodologii został przekazany do KE 23 lutego 2010 r. Komisja w trybie roboczym w lutym i marcu 2010 r. zgłosiła uwagi merytoryczne odnoszące się do metodologii, w szczególności, że *beneficjent samodzielnie ustala wielkość kosztów, które zamierza rozliczyć ryczałtem, z zachowaniem maksymalnej wielkości określonej dla danego działania oraz że metoda obliczania ryczałtu jest zbyt skomplikowana*. Następnie KE przekazała dwie przykładowe metodologie, które miały pomóc przy opracowaniu poprawionej metodologii, zaś IZ POIG prowadziła dalsze analizy w tym zakresie. W listopadzie 2010 r. IZ POIG zleciła dodatkową ekspertyzę, której celem było zbadanie czy wartość kosztów ogólnych projektu obliczona na podstawie opracowanej metodologii jest zbliżona z rzeczywistą wartością kosztów ogólnych danego projektu. Ekspertyza przeprowadzona na podstawie zakończonych projektów w ramach działania 1.4²⁵ wykazała jednakże, że brak było wystarczających danych do zbadania poprawności metodologii i rozwiania wątpliwości KE dotyczących prawidłowości przyjętych założeń (m.in. ze względu na zbyt małą liczbę zakończonych projektów, by uznać próbę za reprezentatywną²⁶, oraz na fakt, że większość beneficjentów nie ubiegała się o dofinansowanie kosztów ogólnych, a pozostali beneficjenci nie mieli danych sprzed okresu realizacji projektu, które byłyby konieczne do przeprowadzenia obliczeń).

W związku z powyższym, w ramach POIG odstąpiono od wdrożenia metodologii ryczałtowego rozliczania kosztów ogólnych, z wyjątkiem I oraz II osi priorytetowej²⁷ POIG, dla których opracowano nowy projekt metodologii uwzględniający zalecenia KE i wcześniejsze analizy. Współautorem metodologii dla ww. priorytetów było Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego²⁸. W maju 2011 r. metodologia została przesłana do KE i od tego czasu do zakończenia kontroli NIK trwała wymiana uwag do metodologii²⁹.

Regulacje dotyczące ryczałtowej metody rozliczania wydatków IZ POIG zawarła w podrozdziale 4.4 *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013*, zatwierdzonych 1 kwietnia 2010 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Natomiast możliwość ryczałtowego rozliczania kosztów ogólnych w działaniu 8.1 POIG³⁰, została wprowadzona rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 czerwca 2010 r. zmieniającym *rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na wspieranie tworzenia i rozwoju gospodarki*

²⁵ Wsparcie projektów celowych.

²⁶ Ekspertyzę przygotowano na podstawie 25 projektów z działania 1.4., które zostały rozliczone przez beneficjentów do końca października 2010 r.

²⁷ Dwie z 9 osi priorytetowych: Badania i rozwój nowoczesnych technologii (priorytet I) oraz Infrastruktura sfery B+R (priorytet II).

²⁸ Od 1 września 2011 r. funkcję IP w ramach I i II osi priorytetowej pełni Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

²⁹ Stan na dzień zakończenia czynności kontrolnych w MRR, tj. 30 listopada 2012 r.

³⁰ Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej.

elektronicznej w ramach POIG, 2007-2013³¹. W ramach tej nowelizacji została zmieniona definicja wydatków kwalifikowalnych³² oraz przepis określający kategorię kosztów ogólnych³³ w ramach działania 8.1 POIG. Powyższe zmiany miały na celu umożliwienie beneficjentom działania 8.1 ryczałtowe rozliczanie kosztów ogólnych do wysokości 15% całkowitych wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem. Z analizy dokumentacji znajdującej się w IZ POIG wynika jednak, że pomimo wydania ww. regulacji, brak akceptacji KE dla metodologii ryczałtowego rozliczania kosztów ogólnych w praktyce uniemożliwił kwalifikowanie kosztów ogólnych w formie ryczału.

Z informacji uzyskanej przez kontrolerów NIK od Pana Dariusza Szewczyka – Zastępcy Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości wynika, że PARP zidentyfikowała w ramach działania 8.1 POIG łącznie 21 wniosków o dofinansowanie, w których koszty ogólne zostały przedstawione w formie ryczału³⁴. Ponadto, podał on, że w związku z brakiem możliwości ryczałtowego rozliczania kosztów ogólnych, Regionalne Instytucje Finansujące zostały poinstruowane, aby wzywać przedsiębiorców do dokonania zmiany polegającej na uszczegóławianiu budżetów poprzez wskazanie konkretnych kosztów ogólnych, ujętych pierwotnie w formie ryczału, przy jednoczesnej możliwości zwiększenia ich wartości do limitu 20% sumy pozostałych wydatków kwalifikowalnych. Uszczegółowienie wydatków mogło być przeprowadzone na etapie oceny formalnej lub poprzez wyjaśnienia na etapie oceny merytorycznej. Podał on również, że w przypadku 14 z 21 wniosków o dofinansowanie zastosowano powyższe rozwiązanie, sześć wniosków odrzucono na etapie oceny merytorycznej, gdzie przedstawienie kosztów ogólnych w formie ryczału zostało wskazane jako uchybienie nie przesądzające o negatywnym wyniku oceny całego projektu. Natomiast w przypadku jednego wniosku koszty ogólne w formie ryczału zostały uznane za wydatki niekwalifikowalne.

Z uwagi na brak zgody KE na zaproponowaną przez IZ metodologię rozliczania kosztów ogólnych za pomocą ryczału, rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 marca 2012 r. wprowadzono zmiany przywracające przepisy obowiązujące przed wprowadzeniem możliwości ryczałtowego rozliczania kosztów ogólnych³⁵.

W opinii Dyrektora DKI, Pana Marcina Łaty (IZ POIG), nadmierne przedłużanie się uzgodnień z KE może uniemożliwić efektywne zastosowanie tego rozwiązania w bieżącym okresie wdrażania funduszy europejskich. Jednakże wprowadzenie w życie opracowanej metodologii przyniesie zdecydowane ułatwienia dla beneficjentów, w szczególności na etapie rozliczania wniosków o płatność, a tym samym przyczyni się do efektywniejszej realizacji projektów. IZ POIG podała, że w przypadku zaakceptowania metodologii przez KE zastosowanie ryczałtowego rozliczania kosztów ogólnych byłoby możliwe w odniesieniu do 1 245 projektów realizowanych w ramach I i II osi priorytetowej³⁶ (liczba projektów na dzień 30.09.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1926-1927, 2041-2174, 2221-2240, 2752)

³¹ Dz. U. Nr 105, poz. 666.

³² § 3 ust. 1 pkt 14.

³³ § 6 ust. 2 pkt 4.

³⁴ Informacje uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82).

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 350.

³⁶ Według stanu na 31.12.2011 r. w 1 128 projektach.

Instytucja Zarządzająca PORPW opracowała metodologię rozliczania kosztów pośrednich metodą ryczałtową³⁷. Dokument ten, po konsultacji z IC i IA, został wysłany do akceptacji KE³⁸. Dnia 20 kwietnia 2011 r. (tj. po ok. 10 miesiącach) KE przesłała stanowisko z propozycją szerokiego zakresu zmian w tej metodologii, które wymagałyby przeprowadzenia ponownej analizy zagadnienia z uwzględnieniem przykładów innych państw członkowskich. Ze względu na stanowisko KE, jak również w związku zaawansowanym stanem realizacji PORPW (wszystkie projekty miały już opracowany budżet bez zastosowania metody ryczałtowej), IZ podjęła decyzję o niewprowadzeniu zmiany. Wprowadzenie nowej metody pod koniec realizacji Programu wiązałaby się z nadmiernym obciążeniem beneficjentów (związanym z koniecznością aktualizacji budżetów projektów i aneksowaniem umów).

IZ PORPW podała, że liczba projektów, w których występują koszty pośrednie wg stanu na dzień 04.10.2012 r., to 118 projektów³⁹.

W opinii Zastępcy Dyrektora DPP, Pana Przemysława Żukowskiego (IZ PORPW), uproszczenie w postaci ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich jest użyteczne i warte wprowadzenia w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. Niemniej jednak należałoby takie rozwiązanie zaprojektować od początku realizacji programów w celu umożliwienia beneficjentom zaplanowania ryczałtowego rozliczania kosztów w budżetach projektów. Ponadto, właściwym byłoby przyjęcie jednolitych założeń do metodologii ryczałtowego rozliczania kosztów, co pozwoliłoby wyeliminować długotrwałe uzgadnianie metodologii pomiędzy państwem członkowskim a KE.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1408, 1416-1421, 1442-1499)

Ad c) Dyrektor DWI, Pan Marek Michalski stwierdził, że w projektach współfinansowanych w ramach POLiŚ wprowadzenie ryczałtowego rozliczania kosztów nie byłoby rozwiązaniem efektywnym, m.in. ze względu na:

- prawne ograniczenia wynikające z treści rozporządzeń UE (wdrożenie ww. rozwiązania do systemu POLiŚ byłoby możliwe tylko dla obszarów interwencji finansowanych wyłącznie z EFRR, bez środków z FS i tylko dla wydatków, które nie są realizowane w oparciu o procedurę zamówień publicznych),
- negatywne stanowisko KE w odniesieniu do zastosowania nowych rozwiązań w projektach infrastrukturalnych,
- bardzo czasochłonny i skomplikowany proces przygotowania i wdrożenia nowego systemu (m.in. konieczność uzyskania akceptacji KE).

(dowód: akta kontroli str. 2593-2597, 2693-2707)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że IZ POPT, po przeprowadzeniu analizy, nie wprowadziła możliwości rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem ze względu na specyfikę realizowanych projektów. W operacjach finansowanych ze środków pomocy technicznej nie ma możliwości wyodrębnienia kosztów pośrednich oraz bezpośrednich dla realizowanego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2262-2264)

³⁷ Metoda stawek ryczałtowych dla kosztów ogólnych w projektach realizowanych w ramach PORPW 2007-2013 z dnia 2 czerwca 2010 r.

³⁸ Dokument z dnia 2 czerwca 2010 r.

³⁹ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. dotyczyło to 85 projektów.

1.2.2 **Możliwość rozliczania kosztów zryczałtowanych wyliczonych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych ustalonych przez dane państwo członkowskie**

Stan prawny Na mocy art. 1 rozporządzenia nr 396/2009 oraz art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 397/2009 wprowadzony został dodatkowy rodzaj kosztów kwalifikujących się do objęcia wsparciem ze środków EFS (od 22 maja 2009 r.) i EFRR (od 10 czerwca 2009 r.), tj. koszty zryczałtowane wyliczone na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych ustalonych przez państwo członkowskie.

Opis stanu faktycznego Możliwość rozliczania kosztów zryczałtowanych, wyliczanych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych, została uregulowana w podrozdziale 6.4 *krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków*.

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. W opinii Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany nie miało wpływu na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych na poziomie IC, gdyż nie nakładało bezpośrednio obowiązków na IC. Ww. zmiana wpłynęła na usprawnienie rozliczania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 186-239)

Kontrola wykazała, że spośród pięciu IZ PO zmianę dotyczącą kosztów zryczałtowanych wyliczonych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych:

- a) zastosowała jedna instytucja zarządzająca (IZ POKL),
- b) cztery IZ (POIG, PORPW, POLiŚ, POPT) odstąpiły od jej wprowadzenia.

Ad a) W POKL możliwość stosowania przez beneficjentów stawek jednostkowych została wprowadzona wersją nr 6 *wytycznych POKL*, obowiązującą od 1 stycznia 2011 r., pierwotnie tylko na terenie woj. zachodniopomorskiego. Zgodnie z *wytycznymi POKL* możliwość stosowania tych stawek na terenie całego kraju została wprowadzona od 1 stycznia 2012 r. Zastosowanie stawek jednostkowych miało miejsce po przeprowadzeniu ekspertyz przez zewnętrzne firmy badawcze, z których raporty zostały przedstawione w okresie od maja 2010 r. do sierpnia 2011 r. Projekt *wytycznych POKL* wprowadzający stawki jednostkowe został poddany konsultacjom krajowym w okresie od września do listopada 2010 r.

Według stanu na dzień 30 września 2012 r. beneficjenci skorzystali z możliwości zastosowania stawek jednostkowych w przypadku 35 projektów, tj. 0,1% projektów, w których można było zastosować zmianę⁴⁰.

Zgodnie z informacją podaną przez Zastępcę Dyrektora DZF, uproszczenie w formie rozliczania kosztów bezpośrednich za pomocą stawek jednostkowych nie jest obecnie powszechnie stosowane przez beneficjentów POKL, więc faktyczne zmniejszenie obciążeń finansowych IP/IPII dotychczas nie nastąpiło. W jego opinii, zmniejszeniu uległy natomiast obowiązki IP/IPII w zakresie kontroli dokumentacji finansowej w przypadku projektów, w których zastosowano zryczałtowane stawki jednostkowe kosztów. Ponadto, jego zdaniem zastosowanie uproszczonych metod wpływa na zwiększenie efektywności i racjonalności wykonywanej pracy.

W zakresie dalszego udoskonalania możliwości stosowania stawek jednostkowych IZ POKL stwierdziła, iż nie widzi zasadności wprowadzania obecnie dalszych zmian, natomiast istotne jest rozważenie uproszczeń w perspektywie finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1121-1135)

⁴⁰ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 2 projektach (0,01%).

Ad b) Instytucja Zarządzająca POIG podjęła decyzję o niewprowadzeniu ww. zmiany. We wrześniu 2009 r. zlecona została ekspertyza w celu określenia stawek ryczałtowych wybranych dóbr i usług w projektach realizowanych w ramach POIG na podstawie analiz rynkowych. Jak pisał Dyrektor DKI, IZ POIG na podstawie wniosków ze zleconej ekspertyzy oraz analizy przeprowadzonej wraz z innymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie POIG, podjęła decyzję o niewprowadzeniu tej zmiany, ze względu na specyfikę realizowanych projektów, które dotyczą innowacyjnych i wysoko innowacyjnych przedsięwzięć, dla których ekonomiczne realia zmieniają się bardzo dynamicznie. Ustalenie jednakowych stawek na zakup określonych maszyn stałoby w sprzeczności z innowacyjnymi rozwiązaniami, które pojawiają się na rynku, i dla których ceny ulegają częstym zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 1927, 2175-2184, 2221-2240)

W PORPW nie wprowadzono ww. zmiany ze względu na specyfikę i różnorodność działań wdrażanych w Programie, w związku tym możliwość rozliczania ryczałtowego kosztów na podstawie standardowych tarif byłaby niecelowa.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1408, 1416-1421, 1442-1475)

Dyrektor DWI stwierdził, że w projektach współfinansowanych w ramach POIiŚ, wprowadzenie możliwości stosowania standardowych tarif ryczałtowych kosztów jednostkowych byłoby rozwiązaniem niecelowym w świetle tych samych argumentów, które przytoczono w przypadku zmiany dotyczącej kosztów pośrednich deklarowanych ryczałtowo (patrz pkt 1.2.1, str. 9).

(dowód: akta kontroli str. 2593-2597, 2693-2707)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że IZ POPT nie wprowadziła ww. zmiany ze względu na specyfikę realizowanych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 2262-2264)

1.2.3 Możliwość rozliczania kosztów bezpośrednich deklarowanych ryczałtowo

Stan prawny Na mocy art. 1 rozporządzenia nr 396/2009 oraz art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 397/2009 wprowadzony został dodatkowy rodzaj kosztów kwalifikujących się do objęcia wsparciem ze środków EFS (od 22 maja 2009 r.) i EFRR (od 10 czerwca 2009 r.), tj. kwoty ryczałtowe pokrywające w całości lub w części koszty projektu do wysokości 50 tys. EUR.

Opis stanu faktycznego Możliwość rozliczania kosztów bezpośrednich deklarowanych ryczałtowo, została uregulowana w podrozdziale 6.4 *krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków*.

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. W opinii Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany nie miało wpływu na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych na poziomie IC. Zdaniem IC, ww. zmiana wpłynęła na usprawnienie rozliczania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 186-239).

Kontrola wykazała, że spośród pięciu IZ PO zmianę dotyczącą możliwości rozliczania kosztów bezpośrednich deklarowanych ryczałtowo:

- a) zastosowały dwie IZ w ramach programów operacyjnych POKL i POIG
- b) trzy IZ (PORPW, POIiŚ, POPT) odstąpiły od jej wprowadzenia.

* Sprostowania dokonano na podstawie art. 35 c ustawy z dnia 23 grudnia 2009 r. 2771
o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.) 24.05.2013 r.

Katarzyna Czerwińska
Monika Brzoźowska

Ad a) Możliwość rozliczania kosztów bezpośrednich deklarowanych ryczałtowo została wprowadzona wersją nr 5 wytycznych POKL, które weszły w życie 1 stycznia 2010 r. Pierwotnie⁴¹ możliwość ta dotyczyła tylko małych projektów realizowanych w ramach Działań 6.3, 7.3 i 9.5⁴². Wg stanu na dzień 30 września 2012 r. z możliwości rozliczania kosztów bezpośrednich deklarowanych ryczałtowo skorzystano w przypadku 136 projektów (0,4% projektów, w których można było zastosować tę zmianę)⁴³.

Zgodnie z informacją podaną przez Zastępcę Dyrektora DZF, uproszczenie w formie rozliczania kosztów bezpośrednich za pomocą ~~stawek jednostkowych~~ nie jest powszechnie stosowane przez beneficjentów POKL, więc zmniejszenie obciążeń finansowych IP/IPII dotychczas nie nastąpiło. Zmniejszeniu uległy natomiast obowiązki IP/IPII w zakresie kontroli dokumentacji finansowej, a zastosowanie uproszczonych metod wpływa na zwiększenie efektywności i racjonalności wykonywanej pracy.

*
kwota ryczałtowa
24.05.2013 r.
Katarzyna Czerwińska
Monika Brzoźowska

Zastępca Dyrektora DZF stwierdził, iż nie widzi zasadności wprowadzania obecnie dalszych zmian w zakresie stosowania ~~stawek jednostkowych~~, natomiast istotne jest rozważenie uproszczeń w perspektywie finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1121-1135)

*
kwota ryczałtowa
24.05.2013 r.
Katarzyna Czerwińska
Monika Brzoźowska

Institucja Zarządzająca POIG wprowadziła zmianę polegającą na możliwości rozliczenia projektów za pomocą kwoty ryczałtowej w ramach poddziałania 3.3.2 oraz 5.4.¹⁴⁴ w drodze rozporządzenia *Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 17 sierpnia 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013*⁴⁵. Zmiana ta w praktyce zaczęła obowiązywać począwszy od naborów wniosków w powyższych poddziałaniach, które rozpoczęły się w 2011 r.

W dokumencie pn. *Zakres minimalnych warunków do umowy o dofinansowanie w ramach POIG, 2007-2013*, IZ POIG określiła szczegółowe warunki stosowania ww. uproszczonej metody rozliczania przez beneficjentów.

Na dzień 30 września 2012 r. zastosowanie tej zmiany było możliwe w przypadku 369 projektów w POIG, jednakże beneficjenci nie skorzystali z tego rozwiązania. W opinii Dyrektora DKI, powyższe mogło być spowodowane m.in. brakiem wiedzy beneficjentów o ryczałcie oraz brakiem szkoleń i usług doradczych w tym zakresie. Podał on również, że IZ POIG poinformowała pisemnie Instytucje Pośredniczące o rekomendowaniu wdrożenia tego rozwiązania i udzielała odpowiedzi na zapytania IP i IPII dotyczące zasad wdrożenia tej metody.

(dowód: akta kontroli str. 2185-2240)

Ad b) IZ PORPW, po przeprowadzonej analizie, nie wprowadziła danej zmiany, rozliczając wszelkie koszty bezpośrednie na podstawie dowodów księgowych lub dokumentów równoważnych, gdyż metodę rozliczania kosztów bezpośrednich drogą ryczałtową stosuje się przede wszystkim na pokrycie

⁴¹ Od dnia 1 stycznia 2012 r. umożliwiono rozliczanie w oparciu o kwoty ryczałtowe wszystkich projektów, których całkowita wartość nie przekracza 100 tys. zł oraz 50 tys. euro w ramach projektów systemowych realizowanych w ramach działania 2.3.

⁴² Działania: 6.3. Inicjatywy lokalne na rzecz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej na obszarach wiejskich, 7.3. Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji, 9.5 Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich.

⁴³ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano do 59 projektów (0,2%).

⁴⁴ Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (3.3.2) oraz Wsparcie na uzyskanie/realizację ochrony własności przemysłowej (5.4.1).

⁴⁵ Dz. U. Nr 156, poz. 1050.

kosztów małych projektów, co nie jest zgodne ze specyfiką projektów realizowanych w Programie. Ponadto, zdaniem Dyrektora DPP, rozliczanie na podstawie dowodów księgowych jest bezpieczniejsze z punktu widzenia minimalizowania skutków nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1408, 1416-1421, 1442-1475)

Dyrektor DWI stwierdził, że w projektach współfinansowanych w ramach POIiŚ, wprowadzenie możliwości stosowania kosztów bezpośrednich deklarowanych ryczałtowo byłoby rozwiązaniem niecelowym⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2593-2597, 2693-2707)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że IZ POPT nie wprowadziła ww. zmiany ze względu na specyfikę realizowanych projektów. W operacjach finansowanych ze środków pomocy technicznej nie ma możliwości wyodrębnienia kosztów pośrednich oraz bezpośrednich dla projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2262-2264)

1.2.4 Możliwość rozliczania wydatków na wkłady niepieniężne

Stan prawny Przepisy art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 284/2009, które weszło w życie z dniem 9 kwietnia 2009 r., dopuściły rozliczanie wydatków na wkłady niepieniężne, jako wydatków kwalifikowalnych w przypadku instrumentów inżynierii finansowej.

Opis stanu faktycznego Możliwość rozliczania wydatków na wkłady niepieniężne została uregulowana w podrozdziale 6.8 *krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków*.

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. W opinii Dyrektora DIC wprowadzenie zmiany nie miało wpływu na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych na poziomie IC, gdyż nie nakładało bezpośrednio obowiązków na IC. Ponadto stwierdził on, że możliwość uznania za wydatki kwalifikowane wkładów niepieniężnych na rzecz tworzenia funduszy i udziału w nich, mogłoby ułatwić korzystanie z instrumentów inżynierii finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 25-28, 186-239)

Żadna spośród pięciu IZ nie wprowadziła ww. zmiany. W szczególności:

- Instytucja Zarządzająca POKL nie wprowadziła danej zmiany ze względu na specyfikę wsparcia udzielanego w Programie, gdzie wkład własny, co do zasady, nie jest wymagany.

(dowód: akta kontroli str. 1288-1291)

- Instytucja Zarządzająca POIG nie zdecydowała się, po przeprowadzonej analizie, na rozszerzenie kwalifikowalności wkładów niepieniężnych na rzecz tworzenia funduszy i udziału w nich, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor DKl, tego typu rozwiązanie w przypadku POIG nie stanowi ułatwienia korzystania z instrumentów finansowych ze względu na specyfikę działań wykorzystujących instrumenty inżynierii finansowej w POIG.

(dowód: akta kontroli str. 2185-2240)

- Instytucja Zarządzająca PORPW, po dokonaniu analizy, nie wprowadziła ww. zmiany, ponieważ nowe regulacje dotyczyły możliwości kwalifikowania wkładów niepieniężnych w przypadku instrumentów inżynierii finansowej. W PORPW realizowany jest jeden projekt w zakresie inżynierii finansowej, który wyczerpuje całą dostępną alokację w ramach działania 1.2. W tym projekcie nie było konieczności zapewnienia wkładu niepieniężnego, co znajduje

⁴⁶ Argumenty przedstawiono w treści wystąpienia dotyczącej kosztów pośrednich deklarowanych ryczałtowo (str. 9).

odzwierciedlenie w pkt. 6.4.1 Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PORPW 2007 – 2013 z dnia 18 października 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1408, 1416-1421, 1499-1501)

- Instytucja Zarządzająca POLiŚ nie wprowadziła ww. zmiany, ponieważ nowe regulacje dotyczyły instrumentów inżynierii finansowej, które nie mają zastosowania w POLiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2693-2707)

- Instytucja Zarządzająca POPT nie wprowadziła zmiany z uwagi na charakter beneficjentów (państwowe jednostki budżetowe) oraz system rozliczania wydatków bez przepływów finansowych pomiędzy beneficjentem a IZ⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2260-2264)

1.2.5 Wykorzystanie możliwości zmniejszenia wymagań dotyczących wypłaty zaliczek beneficjentom

Stan prawny

Art. 1 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 284/2009 skreślił art. 78 ust. 2 lit. b) *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*, uelastyczniając zasady wypłacania zaliczek poprzez zniesienie limitu, który ograniczał zaliczki wypłacane beneficjentom do 35% całkowitej kwoty pomocy w deklaracji wydatków. Rozporządzenie nr 284/2009 weszło w życie z dniem 9 kwietnia 2009 r.

Opis stanu faktycznego

Zasady udzielania zaliczek reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w *sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich*⁴⁸ (dalej *rozporządzenie MRR w sprawie udzielania i rozliczania zaliczek*).

Instytucja Certyfikująca brała udział w opiniowaniu projektu ww. rozporządzenia. Zdaniem Dyrektora DIC, regulacja nie wpłynęła na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych, a zniesienie 35% limitu zaliczki (liczonego od całkowitej kwoty pomocy) wspiera małe i średnie przedsiębiorstwa oraz przyspiesza proces pozyskiwania środków z KE.

(dowód: akta kontroli str. 25-28)

Kontrola wykazała, że spośród pięciu IZ PO zmianę dotyczącą możliwości zmniejszenia wymagań dotyczących wypłaty zaliczek beneficjentom:

- zastosowały trzy IZ w ramach programów operacyjnych POIG, PORPW i POLiŚ,
- w stosunku do dwóch programów (POKL, POPT) zmiana nie ma zastosowania.

Ad a) Instytucja Zarządzająca POIG, w związku z ww. zmianą, wprowadziła 17 czerwca 2009 r. zmieniony wzór *Poświadczenia i deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność okresową od Instytucji Pośredniczącej do Instytucji Zarządzającej w ramach POIG na lata 2007-2013*. Do czasu uruchomienia modułu zaliczek w KSI, IZ POIG zobowiązała IP do załączania formularza służącego do rejestrowania danych na temat wypłaconych i rozliczonych zaliczek na rzecz beneficjentów pomocy publicznej. Na dzień 30 września

⁴⁷ Komisja Europejska przekazuje środki z zaliczki, płatności częściowej lub płatności salda końcowego na rachunek bankowy otwarty w Narodowym Banku Polskim przez Ministra Finansów, przeznaczony dla obsługi płatności z KE na rzecz POPT (prowadzony w euro). Następnie, po przewalutowaniu na PLN powyższe środki są przelewane na rachunek bieżący dochodów budżetu państwa oraz włączane do budżetu państwa. W częściach budżetowych poszczególnych beneficjentów ujęte są środki na realizację projektów POPT. W przypadku, kiedy realizacja projektów przekroczy limity dostępne w ramach poszczególnych części, beneficjent może otrzymać dodatkowe finansowanie swoich działań z rezerwy celowej budżetu państwa.

⁴⁸ Dz. U. Nr 223, poz. 1786.

2012 r. rozwiązanie to zastosowano w 3 371 projektach (37,6% projektów, w których można było zastosować zmianę)⁴⁹.

W opinii Dyrektora DKI, dzięki temu rozwiązaniu w POIG przyspieszona została absorpcja środków UE, wzrósł poziom środków certyfikowanych do KE, a także możliwa była szybka refundacja przez KE wydatków z tego tytułu. Obciążenie administracyjne i finansowe IZ POIG pozostały bez zmian.

(dowód: akta kontroli. str. 1876-1885, 1996-2040, 2221-2240)

W PORPW brak było projektów, w których ww. zmiana mogłaby mieć zastosowanie. W związku z tym, w opinii Zastępcy Dyrektora DPP, obciążenia administracyjne i finansowe nie uległy zmianie, nie ma też w tym zakresie potrzeby dalszych uproszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1402-1408, 1416-1421)

W ramach POLiŚ zmiana została wprowadzona pismem z 4 czerwca 2009 r., w którym IZ POLiŚ poinformowała Instytucje Pośredniczące o możliwości certyfikowania do KE zaliczek wypłaconych przez beneficjentów dla wykonawców. IZ POLiŚ po konsultacjach z IP wprowadziła aktualizację *Zaleceń w zakresie systemu obiegu środków finansowych w ramach POLiŚ*, która obowiązuje od 9 września 2009 r. Według stanu na dzień 30 września 2012 r. rozwiązanie to zastosowano w 45 projektach (17,1% projektów, w których można było zastosować zmianę)⁵⁰.

W opinii Dyrektora DWI, zmiana nie miała wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe instytucji w ramach POLiŚ, przyspieszyła natomiast certyfikację wydatków do KE i ich refundację, zwiększyła dostępność zaliczek dla beneficjentów, co pozytywnie wpłynęło na poprawę ich płynności finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 2598-2627, 2633-2634, 2653-2656, 2693-2710)

Ad b) IZ POKL nie wprowadziła danej zmiany ze względu na to, iż zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DZF *wprowadzenie systemu certyfikacji zaliczek wypłacanych beneficjentom przez podmiot przyznający pomoc publiczną mogłoby tylko nieznacznie wpłynąć na przyspieszenie procesu certyfikacji środków w ramach Programu, w szczególności, że pomoc publiczna jest udzielana w POKL tylko w niewielkiej części projektów*. Stosowanie tego uproszczenia oznaczałoby konieczność wprowadzenia nowych, skomplikowanych procedur rozliczania środków.

(dowód: akta kontroli str. 1288-1291)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że zmiana ta nie dotyczyła POPT z uwagi na charakter beneficjentów (państwowe jednostki budżetowe) oraz system rozliczania wydatków bez przepływów finansowych między beneficjentem a IZ.

(dowód: akta kontroli str. 2260-2264)

1.2.6 Wykorzystanie w przypadku dużych projektów możliwości rozliczania wydatków w Poświadczeniach i deklaracjach wydatków bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej

Stan prawny

Art. 1 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 284/2009 zmienił art. 78 ust. 4 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*, dopuszczając w przypadku dużych projektów rozliczanie wydatków w *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków* bez uprzedniej zgody KE. Powyższe rozwiązanie zaczęło obowiązywać od 9 kwietnia 2009 r.

⁴⁹ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 2 905 projektach (38,9%).

⁵⁰ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 29 projektach (13,4%).

Opis stanu faktycznego

Zmiana została wprowadzona horyzontalnie na poziomie *wytycznych w zakresie warunków certyfikacji (...)* z dnia 23 czerwca 2009 r., poprzez zmianę pkt 2.3.21 oraz dodanie pkt 2.3.32. Nowe rozwiązanie dotyczyło ujmowania w deklaracjach wydatków poniesionych w ramach dużych projektów niezatwierdzonych przez KE. Dostosowano również *Instrukcję Wykonawczą IC* poprzez rozbudowanie procedury dotyczącej weryfikacji *Poświadczeń i deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność oraz procedury monitorowania zasady n+3/n+2*.

W opinii Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany zwiększyło obciążenia administracyjne w związku z rozbudowaniem procedur, nie wpłynęło natomiast na zmianę obciążeń finansowych.

Zdaniem Dyrektora DIC, *wprowadzenie zmiany umożliwiającej włączenie dużych wydatków do deklaracji przyspieszyło certyfikację wydatków. Jednocześnie wyłączenie wydatków poniesionych w ramach dużych projektów zgłaszanych do KE uniezależniło alokacje na te projekty od postępowania przed KE w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 114-168, 337-411)

Kontrola wykazała, że spośród pięciu IZ PO zmianę dotyczącą zwiększonej elastyczności w przypadku dużych projektów:

- a) zastosowały trzy IZ w ramach programów operacyjnych POIG, PORPW i POIiŚ,
- b) w stosunku do dwóch programów (POKL, POPT) zmiana nie ma zastosowania.

Ad a) Instytucja Zarządzająca POIG realizowała powyższą zmianę poprzez załączanie wydatków dla dużych projektów do deklaracji wydatków przed ich zatwierdzeniem przez KE. Przekazywała ona również do IC niezbędne informacje na temat dużych projektów, w związku z czym wydatki dla tych projektów chronione są przed automatycznym anulowaniem wynikającym z zasady n+2⁵¹. Według stanu na dzień 30 września 2012 r. ww. rozwiązanie zastosowano w 19 projektach (59,4% projektów, w których można było zastosować zmianę)⁵².

Zdaniem Dyrektora DKI, zmiany te nie zmniejszyły obciążeń administracyjnych w ramach POIG, jednakże możliwość włączenia wydatków dla dużych projektów przed ich zatwierdzeniem do deklaracji wydatków oraz ochrona wydatków dla dużych projektów przed zasadą n+2 ułatwiają finansową realizację programu oraz są korzystne dla budżetu państwa, powinny być zatem kontynuowane w nowym okresie programowania.

(dowód: akta kontroli str. 1988-2040, 2221-2240)

W celu wdrożenia ww. rozwiązania w PORPW, rozporządzeniem zmieniającym z dnia 21 sierpnia 2009 r. dokonano zmiany rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 października 2008 r. w sprawie *udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach PORPW 2007-2013*. Według stanu na dzień 4 października 2012 r. ww. rozwiązanie zastosowano w 10 projektach (76,9% projektów, w których można było zastosować zmianę)⁵³.

⁵¹ Reguła zarządzania środkami wspólnotowymi stanowiąca, że KE anuluje automatycznie część zobowiązania, które nie zostało uregulowane przez płatność zaliczkową lub dla którego KE nie otrzymała wniosku o płatność od państwa członkowskiego, do końca drugiego roku po roku dokonania zobowiązania. Oznacza ona, że państwo członkowskie, które do końca roku n+2 złożyło wnioski o płatność, opiewające na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku n, bezpowrotnie traci kwotę różnicy.

⁵² Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 14 projektach (42,4%).

⁵³ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianą objęto 10 projektów (100%).

W opinii Zastępcy Dyrektora DPP, pozytywnym efektem wdrożenia zmiany jest przyspieszenie realizacji dużych projektów w PORPW, zaś wprowadzona zmiana nie wymaga dalszych uproszczeń. Zwiększenie elastyczności dużych projektów powinno być zatem realizowane również w perspektywie 2014–2020. Jednocześnie zwrócił on uwagę, że stosowanie uproszczenia powinno wiązać się z jak najszybszym przyjmowaniem decyzji w sprawach dużych projektów przez KE w celu zminimalizowania ryzyka konieczności korygowania wydatków na te projekty.

(dowód: akta kontroli str. 1409-1421, 1502-1503)

W ramach POLiŚ ww. zmiana została wprowadzona z dniem 5 maja 2009 r., kiedy IZ POLiŚ poinformowała Instytucje Pośredniczące o możliwości przedstawiania w *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność* wydatków poniesionych w ramach dużych projektów jeszcze przed ich zatwierdzeniem przez KE. Jednocześnie IZ POLiŚ, po konsultacji z IP, dokonała aktualizacji *Zaleceń w zakresie systemu obiegu środków finansowych w ramach POLiŚ*, które obowiązują od 9 września 2009 r. Według stanu na dzień 30 września 2012 r. ww. rozwiązanie zastosowano w 74 projektach (50,3% projektów, w których można było zastosować zmianę)⁵⁴.

Dyrektor DWI stwierdził, że umożliwienie rozliczania wydatków związanych z dużymi projektami przed zatwierdzeniem przez KE jest zmianą szczególnie istotną w przypadku POLiŚ. Zwrócił uwagę, że wprowadzenie takiego rozwiązania może jednak wiązać się z koniecznością zwrotu środków przez beneficjenta w przypadku, gdy KE odmówi wniesienia wkładu finansowego w duży projekt, w związku z czym, w umowach będących podstawą przekazania środków beneficjentom wprowadzono zapisy zapewniające ochronę interesu budżetu państwa.

W opinii Dyrektora DWI, ww. zmiana nie miała wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe instytucji w ramach POLiŚ, przyspieszyła natomiast kontraktację środków UE, certyfikację wydatków do KE i ich refundację, umożliwiła opracowywanie realnych prognoz płatności oraz zawieranie umów o dofinansowanie bez oczekiwania na decyzję KE, co pozwoliło na szybsze uruchomienie procedury przetargowej i rozpoczęcie realizacji projektów. IZ POLiŚ nie przewiduje dalszych zmian w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 2434-2435, 2598-2619, 2628-2634, 2653-2656, 2661-2670, 2693-2710, 2732-2749)

Ad b) Powyższa zmiana nie dotyczy POPT i POKL, ponieważ w tych programach nie występują duże projekty.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1121-1135, 2262-2264)

1.2.7 Wprowadzenie form pomocy zwrotnej

Stan prawny

Przepisy art. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia 1310/2011 wprowadziły możliwość finansowania pomocy zwrotnej w formie dotacji podlegających zwrotowi oraz w formie linii kredytowych zarządzanych przez IZ za pomocą IP będących instytucjami finansowymi. Powyższa zmiana zaczęła obowiązywać od 23 grudnia 2011 r.

⁵⁴ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 70 projektach (55,1%).

Opis stanu faktycznego

Zmiana została wprowadzona horyzontalnie na poziomie *wytycznych w zakresie warunków certyfikacji (...)* z dnia 26 czerwca 2012 r., poprzez zmianę pkt 2.3.8 oraz dodanie pkt 2.3.30.2, co umożliwiło deklarowanie wydatków poniesionych na pomoc zwrotną.

W opinii Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany nie miało wpływu na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych na poziomie IC, gdyż nie nakładało bezpośrednio obowiązków na IC. Zdaniem Dyrektora DIC fakt, że zasoby finansowe dostępne w ramach pomocy zwrotnej są w części lub w całości zwracane przez beneficjentów, umożliwia efektywniejsze wykorzystanie pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 37-110)

Kontrola wykazała, że spośród pięciu IZ PO zmianę dotyczącą wprowadzenia form pomocy zwrotnej:

- a) zastosowała jedna instytucja zarządzająca (IZ PORPW),
- b) cztery IZ (POIG, POIiŚ, POKL i POPT) odstąpiły od jej wprowadzenia.

Ad a) Instytucja Zarządzająca PORPW wprowadziła to rozwiązanie poprzez zmianę w PORPW, która została zatwierdzona przez KE 23 grudnia 2011 r. (tj. w dniu wejścia w życie ww. zmiany). Zmiana ta została zastosowana w jednym projekcie realizowanym w ramach Działania 1.2⁵⁵ PORPW.

Wprowadzenie form pomocy zwrotnej w PORPW wiązało się również ze zmianą:

- *Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych*, której dokonano 8 marca 2012 r.;
- rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 października 2008 r. *w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach PORPW 2007-2013* rozporządzeniem zmieniającym z dnia 13 września 2011 r.;

a także z ogłoszeniem nowego rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 13 września 2011 r. *w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej na rozwój instrumentów inżynierii finansowej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Zmiany te były konsultowane z KE.

W opinii Zastępcy Dyrektora DPP, obciążenie administracyjne zwiększyło się w okresie wprowadzania zmiany, nie wiąże się natomiast z nałożeniem na instytucję nowych obowiązków. Pozytywnym efektem wdrożenia zmiany jest udostępnienie nowego produktu dla funduszy pożyczkowych, co pozwala na wykorzystanie dostępnych funduszy na wsparcie MŚP⁵⁶. Według niego, zmiana nie wymaga dalszych udoskonaleń.

(dowód: akta kontroli str. 1409-1421, 1504-1655)

Ad b) Instytucja Zarządzająca POKL nie wprowadziła ww. zmiany ze względu na to, iż sposób zastosowania tej formy pomocy nie jest jasny, pomimo że IZ konsultowała się w trybie kontaktów roboczych z przedstawicielami KE, którzy nie potrafili udzielić wiążących wyjaśnień. IZ POKL nie wyklucza jednak możliwości zastosowania w przyszłości wsparcia w formie pomocy zwrotnej. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DZF, (...) *w tym celu, niezbędne będzie wyjaśnienie z KE, jaka jest specyfika ww. wsparcia oraz na czym w praktyce polega różnica pomiędzy dotacją zwrotną a pożyczką udzielaną w ramach instrumentów inżynierii finansowej.*

(dowód: akta kontroli str. 632, 1121-1135, 1146-1151)

⁵⁵ Instrumenty inżynierii finansowej.

⁵⁶ Małe i Średnie Przedsiębiorstwa.

Instytucja Zarządzająca POIG, po przeprowadzeniu analizy, nie wprowadziła form pomocy zwrotnej, o której mowa w rozporządzeniu 1310/2011, tj. dotacji podlegającej zwrotowi oraz linii kredytowej. Dyrektor DKI poinformował, że na tym etapie realizacji POIG, odejście od metod sprawdzonych i skutecznych na rzecz nowych form pomocy zwrotnej nie jest wskazane, natomiast wprowadzenie tych form w nowej perspektywie zostanie rozważone po przeprowadzeniu oceny ex-ante oraz wyliczeniu wymiernych luk w finansowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 2221-2240)

Instytucja Zarządzająca POIiŚ nie wprowadziła ww. zmiany, ponieważ w ramach tego Programu nie stosuje się form pomocy zwrotnej.

(dowód: akta kontroli str. 2693-2707)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że powyższa zmiana nie dotyczy POPT z uwagi na charakter beneficjentów (państwowe jednostki budżetowe) oraz system rozliczania wydatków bez przepływów finansowych pomiędzy beneficjentem a IZ POPT.

(dowód: akta kontroli str. 2260-2264, 2299)

1.2.8 Możliwość rozliczania wydatków na działania w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych

Stan prawny

Art. 1 rozporządzenia nr 437/2010 doprecyzował przepisy art. 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie EFRR nr 1080/2006*, zgodnie z którym wydatki na mieszkalnictwo, z wyjątkiem wydatków na zapewnienie efektywności energetycznej i wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych, w nowych państwach członkowskich są wydatkami kwalifikowalnymi w przypadku obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym. Ponadto, w art. 7 *rozporządzenia w sprawie EFRR nr 1080/2006* dodał ust. 2a, zgodnie z którym wydatki na mieszkalnictwo zostały ograniczone do wskazanych w nim działań.

Art. 1 pkt 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 832/2010 zmienił art. 47 ust. 2 *rozporządzenia wykonawczego nr 1828/2006*, określając że wydatki na działania w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych są kwalifikowalne jedynie, jeśli spełnione są określone w tym artykule warunki. Przytoczone powyżej przepisy zaczęły obowiązywać od 23 września 2010 r.

Opis stanu faktycznego

Możliwość rozliczania wydatków na działania w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych została uregulowana w podrozdziale 6.17 *krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków*.

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. W opinii Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany nie miało wpływu na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych na poziomie IC, gdyż nie nakładało bezpośrednio obowiązków na IC. Zwrócił on także uwagę, że możliwość rozliczania wydatków na działania w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych może przyczynić się do ich integracji ze społeczeństwem.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 439-449)

Spośród pięciu kontrolowanych IZ żadna nie wprowadziła zmiany, gdyż ww. działania nie są objęte wsparciem w ramach POKL, POIG, PORPW, POIiŚ i POPT.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1121-1135, 1409-1421, 1767-1768, 2222, 2262-2264, 2299, 2693-2707)

1.2.9 Wprowadzenie możliwości finansowania instrumentów dotyczących efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach

Stan prawny Na mocy art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 539/2010 w zakresie instrumentów inżynierii finansowej wprowadzona została możliwość finansowania wydatków dotyczących operacji obejmujących wkłady na wsparcie funduszy lub innych systemów zachęt zapewniających pożyczki, gwarancji dla inwestycji dotyczących wsparcia podlegającego zwrotowi lub równoważnych instrumentów dotyczących efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym (zmiana dotyczyła art. 44 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*). Natomiast art. 1 ust. 10 lit. b) rozporządzenia nr 539/2010 umożliwił rozliczenie jako wydatków kwalifikowalnych wszelkich pożyczek lub gwarancji dla inwestycji dotyczących wsparcia podlegającego zwrotowi udzielonych przez fundusze i inne systemy zachęt zapewniające pożyczki, gwarancji dla inwestycji dotyczących wsparcia podlegającego zwrotowi lub równoważnych instrumentów, dotyczące efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym. Powyższe zmiany weszły w życie z dniem 25 czerwca 2010 r.

Opis stanu faktycznego Zmiana została wprowadzona horyzontalnie na poziomie *wytycznych w zakresie warunków certyfikacji (...)* z dnia 23 czerwca 2009 r., poprzez dodanie pkt 2.3.30, który umożliwił ujmowanie w deklaracjach wydatków poniesionych na instrumenty inżynierii finansowej. Dodatkowo kwestia kwalifikowalności wydatków na zwiększenie efektywności energetycznej oraz wykorzystanie energii odnawialnej w budownictwie mieszkaniowym była przedmiotem konsultacji IC z IK NSRO w związku z aktualizacją *krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków*.

W opinii Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany nie miało wpływu na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych na poziomie IC, gdyż nie nakładało bezpośrednio obowiązków na IC. Jak poinformował Dyrektor DIC, wydaje się, że rozwiązanie to mogło zwiększyć dostępność środków w ramach korzystania z instrumentów inżynierii finansowej w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 439-449)

Spośród pięciu IZ żadna nie wprowadziła ww. zmiany. Zmiana nie dotyczy POKL, POIG, PORPW i POPT, ponieważ w ramach ww. programów nie są wspierane działania dotyczące efektywności energetycznej i wspierające wykorzystanie energii odnawialnej w budynkach, natomiast w ramach POLiŚ nie stosuje się instrumentów inżynierii finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1121-1135, 1409-1421, 2222, 2262-2264, 2299, 2693-2707)

1.2.10 Udzielanie gwarancji zaliczek dla przedsiębiorców przez podmioty publiczne lub państwo członkowskie

Stan prawny Art. 1 ust. 10 lit. a) rozporządzenia nr 539/2010 zmienił brzmienie art. 78 ust. 2 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*, wprowadzając z dniem 25 czerwca 2010 r. możliwość udzielenia gwarancji zaliczek dla przedsiębiorców przez podmiot publiczny lub państwo członkowskie.

Opis stanu faktycznego Katalog instrumentów, które mogą być przedstawione tytułem gwarancji określa *rozporządzenie MRR w sprawie udzielania i rozliczania zaliczek*, które weszło w życie 1 stycznia 2010 r. Wskazane w nim zabezpieczenia mogą być ustanawiane

zarówno przez banki, inne instytucje finansowe, jak i przez państwo (np. poręczenie według prawa cywilnego).

Instytucja Certyfikująca w wytycznych w zakresie warunków certyfikacji (...) z dnia 23 czerwca 2009 r. dodała pkt 2.3.29 umożliwiający ujmowanie w *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność*, zaliczek na warunkach określonych w art. 78 ust. 2 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*. Dostosowano również *Instrukcję wykonawczą IC* poprzez rozbudowanie procedury dotyczącej weryfikacji *Poświadczeń i deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność*.

Jak poinformował Dyrektor DIC, w celu zapewnienia odpowiedniej ścieżki audytu, w KSI (SIMIK 07–13)⁵⁷ utworzono moduł *Zaliczki*. DIC brał również udział w opiniowaniu projektu *rozporządzenia MRR w sprawie udzielania i rozliczania zaliczek*. W opinii Dyrektora DIC, wprowadzenie zmiany zwiększyło obciążenia administracyjne w związku z rozbudowaniem procedur w zakresie weryfikacji *Poświadczeń i deklaracji wydatków* oraz weryfikacji wniosków o płatność, a także w związku z uruchomieniem nowego modułu w KSI (SIMIK 07–13). Koszty związane z uruchomieniem nowego modułu nie obciążą IC. Wprowadzenie zmiany, w opinii Dyrektora DIC, ułatwiło wypłatę zaliczek beneficjentom pomocy publicznej i ograniczyło związane z taką płatnością ryzyko finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 114-168)

Kontrola wykazała, że spośród pięciu IZ PO zmianę dotyczącą udzielania gwarancji i zaliczek dla przedsiębiorców:

- a) zastosowały trzy IZ (POIG, PORPW i POLiŚ),
- b) dwie IZ (POKL i POPT) po przeprowadzeniu analizy podjęły decyzję o niewprowadzeniu zmiany.

Ad a) W wyniku audytu POIG⁵⁸, przeprowadzonego w październiku 2010 r., zespół audytowy KE zakwestionował stosowanie *weksła in blanco* jako formy zabezpieczenia zaliczek, gdyż w opinii audytorów nie spełnia on warunków, o których mowa w art. 78 *rozporządzenia ogólnego 1083/2006*. Ostatecznie audytorzy KE dopuścili stosowanie *weksła in blanco* pod warunkiem zobowiązania władz polskich, iż w przypadku braku możliwości odzyskania certyfikowanych zaliczek od beneficjentów w związku z ich bankructwem potencjalne straty zostaną pokryte z krajowych środków publicznych.

W związku z powyższym, IZ POIG wspólnie z IK NSRO oraz DIC wypracowała rozwiązanie, że w przypadku ogłoszenia upadłości przez beneficjenta wszystkie kwoty certyfikowanych zaliczek zabezpieczonych w formie *weksła in blanco*, w stosunku do których wszczęto procedurę odzyskiwania środków, bezzwłocznie, niezależnie od faktu odzyskiwania środków od beneficjenta, muszą pomniejszyć kolejne deklaracje wydatków kierowane do KE. O powyższych zasadach poinformowano wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie POIG. Takie rozwiązanie zostało zaakceptowane przez KE.

Według stanu na dzień 30 września 2012 r. ww. zmianę zastosowano w 3 371 projektach (37,6% projektów, w których można było zastosować zmianę)⁵⁹.

⁵⁷ Krajowy System Informatyczny SIMIK 07 – 13 zapewnia zdolność zbierania i agregacji na wyższych poziomach podstawowych danych dotyczących programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie i formacie wymaganym przez Komisję Europejską na mocy regulacji wspólnotowych na lata 2007-2013 (art. 58 lit. d rozporządzenia ogólnego Rady (WE) nr 1083/2006) oraz wspiera bieżący proces zarządzania i monitorowania w zakresie programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

⁵⁸ Audyt nr 2009/PL/REGIO/J4/804/7 przeprowadzony został przez zespół audytowy KE (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej).

⁵⁹ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 2 905 projektach (38,9%).

Zdaniem Dyrektora DKI, dzięki ww. zmianie beneficjenci POIG mogą otrzymywać dofinansowanie w formie zaliczek na podstawie zabezpieczenia w formie weksla (chyba, że dofinansowanie w projekcie przekraczało kwotę 4 mln zł), co poprawia ich płynność finansową. Wielu przedsiębiorców mogło zrealizować projekty bez ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z zapewnieniem innych źródeł finansowania (banki i instytucje finansowe). Zmiana nie wpłynęła na obciążenie administracyjne i finansowe IZ POIG.

(dowód: akta kontroli str. 1962-1981, 2221-2240)

Instytucja Zarządzająca PORPW stosuje dopuszczalne formy zabezpieczenia określone w *rozporządzeniu MRR w sprawie udzielania i rozliczania zaliczek*. W PORPW w 41 projektach stosowane są zaliczki.

(dowód: akta kontroli str. 1409-1421)

Dyrektor DWI poinformował, że w POLiŚ wobec uregulowania form zabezpieczenia *rozporządzeniem MRR w sprawie udzielania i rozliczania zaliczek*, nie było potrzeby podejmowania dodatkowych działań w odniesieniu do regulacji krajowych. Według stanu na dzień 30 września 2012 r. rozwiązanie zastosowano w jednym projekcie (1,5% projektów, w których można było zastosować zmianę)⁶⁰.

W opinii Dyrektora DWI, zmiana nie miała wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe instytucji i nie wymaga dalszego opracowania ani uproszczenia.

(dowód: akta kontroli. str. 2653-2656, 2693-2710, 2719-2720)

Ad b) Zmiany tej nie wprowadzono w ramach POKL w związku z tym, że nie wprowadzono możliwości certyfikowania zaliczek w ramach pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1288-1291)

Zmiana nie dotyczy POPT, ponieważ przedsiębiorcy prywatni nie zawierają się w katalogu beneficjentów Programu.

(dowód: akta kontroli str. 2262-2264, 2299)

W opinii Dyrektora DIC, na obecnym etapie wdrażania programów operacyjnych, wprowadzone zmiany nieobowiązkowe, opisane w pkt. 1.2.1-1.2.10 są wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 24, 28)

* * *

Zdaniem NIK, działania w celu wprowadzenia rozwiązań nieobowiązkowych opisane w pkt. 1.2.1-1.2.10, podjęte w MRR przez poszczególne instytucje zaangażowane w realizację badanych programów operacyjnych, w świetle uzyskanych wyjaśnień i zebranych materiałów, były celowe. Działania poprzedzono rzetelną analizą zasadności wprowadzania tych zmian, umożliwiając zastosowanie rozwiązań nieobowiązkowych w poszczególnych programach operacyjnych.

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶⁰ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w jednym projekcie (2,0%).

Opis stanu
faktycznego

1.3 Rezultaty uzyskane z pilotażu przeprowadzonego w ramach POKL w województwie zachodniopomorskim w zakresie zastosowania zryczałtowanych stawek jednostkowych dla projektów dotyczących szkoleń językowych

1.3.1. Zmiana polegająca na umożliwieniu beneficjentom rozliczania wydatków bezpośrednich na podstawie stawek jednostkowych miała pierwotnie charakter pilotażowy. Wprowadzona została 1 stycznia 2011 r. tylko na terenie województwa zachodniopomorskiego. W wyniku bilateralnych ustaleń z IZ POKL, Wojewódzki Urząd Pracy (dalej WUP) w Szczecinie wyraził gotowość do wprowadzenia pilotażowo nowej formy ryczałtowego rozliczania wydatków, tj. stawek jednostkowych dla szkoleń językowych na terenie województwa zachodniopomorskiego. Wprowadzenie pilotażu miało na celu ustalenie czy projektodawcy są przygotowani do wdrożenia nowego, uproszczonego sposobu rozliczania wydatków oraz oszacowania budżetu projektu z uwzględnieniem stawek rynkowych. WUP w Szczecinie poinformował potencjalnych beneficjentów o wprowadzeniu możliwości skorzystania z nowej formy rozliczania kosztów bezpośrednich projektu poprzez zamieszczenie dnia 26 listopada 2010 r. na stronie internetowej WUP informacji o wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. zaktualizowanej wersji *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL*. WUP informował potencjalnych beneficjentów o ww. możliwości rozliczania także w trakcie konsultacji telefonicznych udzielanych przez pracowników WUP oraz każdorazowo na spotkaniach dla potencjalnych beneficjentów. Zakres stosowania stawek obejmował szkolenia językowe (angielski, niemiecki, francuski). Zmiana ta nie obejmowała beneficjentów będących państwowymi jednostkami budżetowymi. Pilotażowy charakter tej formy rozliczania wydatków bezpośrednich obowiązywał jedynie w 2011 r. Wprowadzony został wersją nr 6 *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL* z dnia 22 listopada 2010 r. Z uwagi na brak obligatoryjności tego rozwiązania (beneficjenci mieli możliwość wyboru sposobu rozliczania wydatków bezpośrednich na podstawie stawek lub kosztów rzeczywiście poniesionych) w okresie od stycznia do grudnia 2011 r., na terenie województwa zachodniopomorskiego zawarte zostały jedynie dwie umowy⁶¹ o dofinansowanie projektu rozliczane na podstawie zryczałtowanych stawek jednostkowych (na 220 zawartych ogółem umów).

Zdaniem Zastępcy Dyrektora DZF, na tym etapie wdrożenia zmiany nie stwierdzono wystąpienia redukcji kosztów oraz obciążenia administracyjnego przy wdrażaniu POKL. Wręcz przeciwnie, w początkowym okresie wdrażania tej formy rozliczania wydatków, zastosowanie zmiany wymagało dużego wysiłku po stronie instytucji zaangażowanych w realizację Programu. Niemniej jednak, IZ POKL zakłada wystąpienie korzyści w dłuższej perspektywie czasowej.

1.3.2. Jak poinformował Zastępcę Dyrektora DZF, IZ POKL od 1 stycznia 2012 r. wprowadziła obowiązek rozliczania wydatków na projekty obejmujące szkolenia językowe i szkolenia komputerowe według stawek jednostkowych. Wypełniało to przesłanki określone przez KE w *Europejskim planie naprawy gospodarczej KOM (2008)800* z listopada 2008 r. dotyczącym przyspieszenia wdrażania funduszy strukturalnych, a także przesłanki określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 396/2009 z 6 maja 2009 r. zmieniającym rozporządzenie 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego. Konieczność wprowadzenia tego obowiązku wynikała także z potrzeby przekonania szerszego grona odbiorców do uproszczeń w rozliczaniu wydatków,

⁶¹ Okres realizacji tych umów rozpoczął się z dniem 1 stycznia 2012 r.

w szczególności w związku z planowanym poszerzeniem tej metody rozliczania w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020. Jak podał Zastępca Dyrektora DZF, IZ POKL dąży do racjonalizowania wydatkowania środków publicznych, co wiąże się z koniecznością uzależnienia rozliczenia projektu od osiągniętych w jego ramach rezultatów, a (...) wysokość stawek jednostkowych dla szkoleń językowych obowiązujących na terenie województwa zachodniopomorskiego określona w wersji nr 7 Wytycznych jest niższa od wysokości stawek określonych w wersji nr 6 Wytycznych ze względu na mniejszy zakres usługi objętej stawką. O ile w okresie pilotażu (2011 r.) stawka jednostkowa określona wyłącznie dla terenu województwa zachodniopomorskiego obejmowała koszty wykładowcy, wynajmu sali oraz materiałów dydaktycznych, to od 2012 r. kiedy to stawki zostały określone dla całego kraju, w celu możliwie najszerzego ujednoczenia ich wysokości, zakres stawek został ograniczony do kosztów związanych z wynagrodzeniem wykładowcy oraz wynajmu sali (nie obejmował już kosztów materiałów dydaktycznych).

W opinii Zastępcy Dyrektora DZF, w dalszej perspektywie działania te mogą przyczynić się do przyspieszenia rozliczania i zamykania projektów przez odpowiednie instytucje w ramach POKL.

(dowód: akta kontroli str. 662-666, 1153-1286, 1343-1354)

W świetle uzyskanych przez NIK wyjaśnień, podejmowane przez IZ POKL działania ułatwiły beneficjentom rozliczanie realizowanych przez nich projektów.

Ustalone
nieprawidłowości

W przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4 Rezultaty wprowadzenia w ramach POKL w 2010 r. możliwości rozliczania projektów z zastosowaniem ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich

Opis stanu
faktycznego

1.4.1. Od 1 stycznia 2010 r. w Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL (wersja nr 5 z dnia 28 grudnia 2009 r.) wprowadzono zmianę umożliwiającą beneficjentom rozliczanie wydatków bezpośrednich na podstawie kwot ryczałtowych. Zmiana ta miała pierwotnie charakter pilotażowy i swym zakresem obejmowała wyłącznie projekty realizowane w ramach Działania 6.3, 7.3 oraz 9.5 POKL. W wyniku jej wprowadzenia beneficjenci mieli możliwość wyboru sposobu rozliczania wydatków bezpośrednich w projekcie na podstawie kwot ryczałtowych lub rzeczywiście poniesionych kosztów. Zmiana ta nie dotyczyła beneficjentów będących państwowymi jednostkami budżetowymi. Taka forma rozliczania wydatków bezpośrednich obowiązywała w latach 2010-2011.

Jak poinformował Zastępca Dyrektora DZF, z uwagi na brak obligatoryjności tego rozwiązania w okresie od stycznia 2010 r. do grudnia 2011 r. na terenie całego kraju zawartych zostało jedynie 59 umów o dofinansowanie projektu, rozliczanych na podstawie kwot ryczałtowych (z 5 130 umów o dofinansowanie zawartych w tym okresie w ramach Poddziałiań 6.3, 7.3 i 9.5 POKL). Taka forma rozliczania projektów POKL nie cieszyła się w przeszłości i nie cieszy się obecnie szczególnym zainteresowaniem ze strony beneficjentów Programu. Mając na uwadze znikomą skalę realizacji projektów rozliczanych w oparciu o kwoty ryczałtowe nie stwierdzono wystąpienia redukcji kosztów oraz obciążenia administracyjnego. Wręcz przeciwnie, w początkowym okresie wdrażania tej formy rozliczania wydatków, zmiana wymagała dużego wysiłku po stronie instytucji zaangażowanych w realizację programu w celu opracowania i implementowania procedur, jak również poinformowania o nich beneficjentów Programu. IZ POKL zakłada wystąpienie korzyści w dłuższej perspektywie czasowej.

Instytucjami odpowiedzialnymi za informowanie beneficjentów o korzyściach płynących z wprowadzenia możliwości stosowania uproszczeń w rozliczaniu wydatków w projektach POKL są Instytucje Pośredniczące. Każdy projekt zmian *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL* był poddany konsultacjom z właściwymi instytucjami i partnerami społeczno-gospodarczymi oraz beneficjentami, a następnie był szeroko upubliczniany. Ponadto, w pierwszym okresie obowiązywania uproszczonych metod rozliczania, IZ POKL opracowała i upowszechniła dokument pn. *FAQ w zakresie kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach projektów POKL*, w którym jeden punkt został poświęcony tematyce ryczałtowego rozliczania kosztów.

Instytucja Zarządzająca POKL na spotkaniach grupy roboczej ds. finansowych prezentowała informacje o wprowadzanych zmianach przedstawicielom instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu. Ponadto, pismem z 29 lutego 2012 r. IZ POKL powierzyła Centrum Projektów Europejskich⁶² opracowanie materiałów oraz przeprowadzenie warsztatów szkoleniowych z zakresu kwot ryczałtowych oraz stawek jednostkowych. Szkolenia te swym zakresem objęły ok. 400 osób. Wypracowane w ramach ww. zlecenia materiały szkoleniowe zostały udostępnione wszystkim instytucjom w celu przeprowadzenia warsztatów dla pozostałych pracowników IP, jak również dla potencjalnych beneficjentów.

Zastępca Dyrektora DZF podała, że wprowadzenie obowiązku stosowania ryczałtów przez część beneficjentów wynikało z potrzeby przekonania szerszego grona odbiorców do uproszczeń w rozliczaniu wydatków, w szczególności w związku z planowanym poszerzeniem stosowania tej metody rozliczania w przyszłej perspektywie finansowej 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 662-669)

1.4.2. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK kontrolerzy zwrócili się do Instytucji Pośredniczących w Łodzi, Toruniu, Krakowie i Poznaniu o informacje o uzyskanych korzyściach związanych z wprowadzoną możliwością ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich. IP stwierdziły, że zmniejszyła się czasochłonność weryfikacji dokumentów przez pracowników IP, wnioski o płatność zawierają mniejszą liczbę błędów, w związku z czym możliwe jest wcześniejsze dokonanie akceptacji tego dokumentu przez IP (WUP w Poznaniu), zauważono także niewielkie skrócenie czasu kontroli na miejscu realizacji projektu (WUP w Krakowie). W przypadku IP w Łodzi w latach 2010–2011 żaden z beneficjentów nie skorzystał z możliwości rozliczania kosztów bezpośrednich ryczałtem. W roku 2012 wyłoniono siedem projektów, jednakże nie został jeszcze złożony żaden wniosek o płatność. Tym samym nie wystąpiła redukcja kosztów i obciążenia administracyjnego w tej IP. Instytucja Pośrednicząca w Toruniu, tj. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego poinformowała, iż oczekiwała w głównej mierze uproszczenia oraz przyspieszenia procesu rozliczania i kontroli projektów. Potencjalne korzyści zostały przytłumione szeregiem problemów powstałych w związku z wdrożeniem ww. metody. Mimo zrealizowania przez IP na etapie wyboru projektów, szkoleń, spotkań i warsztatów poświęconych powyższej tematyce znaczna część beneficjentów, którzy zdecydowali się na zastosowanie omawianej metody, nie zrozumiała do końca jej idei. Składane przez nich wnioski o płatność nie różniły się w ogóle od wniosków w projektach niestosujących ryczałtowego rozliczenia. W związku z powyższym, możliwość zastosowania ryczałtowej metody rozliczania kosztów bezpośrednich nie wygenerowała dotychczas dla IP znaczących korzyści w zakresie redukcji kosztów czy obciążenia administracyjnego. Czas i nakład pracy wymagany do weryfikacji dokumentów

⁶² Pełni funkcję Krajowego Ośrodka EFS.

rozliczeniowych beneficjenta nie uległ skróceniu, zmienił się jedynie częściowo przedmiot pracy opiekuna projektu.

Ww. Instytucje Pośredniczące podały, że informowały beneficjentów o korzyściach płynących z wprowadzenia możliwości rozliczania kosztów bezpośrednich ryczałtem, m.in. podczas organizowanych szkoleń o tematyce związanej z rozliczaniem projektów, podczas spotkań informacyjnych, dotyczących omawiania dokumentacji konkursowej oraz przez zamieszczane wiadomości na stronie internetowej. W IP w Toruniu przeprowadzono także praktyczne ćwiczenia dotyczące przygotowania wniosku z wykorzystaniem takiego sposobu rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1292-1342)

Zdaniem NIK, działania podejmowane przez instytucje zaangażowane w realizację POKL, związane z opracowaniem i propagowaniem nowej metody rozliczania kosztów, w świetle uzyskanych wyjaśnień były wystarczające.

Ustalone
nieprawidłowości

W przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie przez Ministra Rozwoju Regionalnego realizacji zadań w zakresie wprowadzenia nieobowiązkowych zmian przyjętych rozporządzeniami unijnymi w latach 2008-2011 w programach operacyjnych: POKL, POIG, PORPW, POiŚ i POPT.

2. Zapewnienie przez Ministra Rozwoju Regionalnego realizacji zadań w zakresie wprowadzenia obowiązkowych zmian przyjętych rozporządzeniami unijnymi w latach 2008–2011

2.1 Wprowadzenie rozwiązań obowiązkowych w POKL, POIG, POIŚ, PORPW i POPT

Zastosowanie zmian obowiązkowych wprowadzonych rozporządzeniami unijnymi w latach 2008–2011 w POKL, POIG, POIŚ, PORPW i POPT zbadano na podstawie dziesięciu rozwiązań:

2.1.1 Wprowadzenie zwiększonego do 1 mln EUR progu kosztów ogółem dla projektów generujących dochód (z wyłączeniem projektów EFS)

Stan prawny

Art. 1 rozporządzenia nr 1341/2008 zmienił art. 55 ust. 5 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*, zwiększając do 1 mln EUR próg kosztów ogółem dla projektów generujących dochód współfinansowanych z EFRR lub FS. Ww. przepisy zaczęły obowiązywać od dnia 25 grudnia 2008 r.

Opis stanu
faktycznego

Zwiększenie progu całkowitych kosztów ogółem dla projektów generujących dochód uwzględniono w *krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków* z dnia 20 kwietnia 2010 r. (rozdz. 4), a także w *Wytycznych w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód* z dnia 27 września 2011 r.

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. W opinii Dyrektora DIC, regulacje nie wpłynęły na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych, gdyż nie nałożyły bezpośrednio obowiązków na IC. Zdaniem

Dyrektora DIC, rozwiązanie to przyczyniło się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, w szczególności dla małych operacji finansowanych przez EFRR lub Fundusz Spójności.

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 114-168, 244-319)

W POIG według stanu na dzień 30 września 2012 r. zmianą objęto 90 projektów w ramach I i II osi priorytetowej (bez działania 1.4⁶³), dla których alokowano 215 535,8 tys. zł.

W opinii Dyrektora DKI, pozytywnym efektem zastosowania zmiany w POIG jest brak konieczności monitorowania dochodów w przypadku beneficjentów, dla których wartość projektów jest niższa niż 1 mln EUR. Zdaniem Dyrektora DKI, obciążenie administracyjne i finansowe IZ POIG pozostały bez zmian, a powyższa zmiana nie wymaga udoskonalenia.

(dowód: akta kontroli. str. 1947-1955, 2241-2246)

W PORPW od początku wdrażania Programu projektami generującymi dochód były projekty inwestycyjne o wartości powyżej 1 mln EUR. Zmiana przepisów pozostała bez wpływu na projekty zgłaszane do PORPW.

(dowód: akta kontroli str. 1422-1426, 1433-1438)

W ramach POLiŚ do dnia 30 września 2012 r. nie było projektów, w których zastosowano omawianą zmianę. W opinii Zastępcy Dyrektora DWI, Pana Marcina Szymańskiego, ze względu na małą użyteczność, uproszczenie miało charakter neutralny dla POLiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 2671-2687, 2713-2718, 2721-2731)

Rozporządzenie nr 1341/2008, wprowadzające ww. uproszczenie wyłączyło projekty finansowane z EFS z obowiązku stosowania tej zmiany, tj. wszystkie projekty finansowane w ramach POKL.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136 - 1145)

Zmiana nie dotyczy POPT, ponieważ w ramach Programu nie występują projekty generujące dochód.

(dowód: akta kontroli str. 2276-2280)

2.1.2 Wprowadzenie jednego progu 50 mln EUR dla dużych projektów

Stan prawny

Art. 1 ust. 1 rozporządzenia 539/2010 zmienił art. 39 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006* wprowadzając jeden próg – 50 mln EUR dla dużych projektów. Przed wprowadzeniem zmiany próg kosztów ogółem dla dużych projektów z zakresu środowiska naturalnego wynosił 25 mln EUR. Rozwiązanie to weszło w życie z dniem 25 czerwca 2010 r. (nie dotyczy ono EFS).

Opis stanu faktycznego

Ujednoczenie progu 50 mln EUR dla dużych projektów uwzględniono w *Wytocznych w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód* z dnia 27 września 2011 r.

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytocznych. W opinii Dyrektora DIC, regulacja nie wpłynęła na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych, gdyż nie nałożyła bezpośrednio obowiązków na IC. Pozytywnym efektem jest to, iż mniej projektów w sektorze środowiska podlega procedurze akceptowania przez KE.

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 114-168, 244-319)

⁶³ Priorytet I - Badania i rozwój nowoczesnych technologii, Priorytet II - Infrastruktura sfery B+R, działanie 1.4 Wsparcie projektów celowych.

Zmiana ta odnosi się tylko do projektów dotyczących środowiska naturalnego, dla których pierwotny koszt wynosił powyżej 25 mln EUR. Projekty takie nie są wspierane ze środków POKL, POIG, PORPW i POPT.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136 – 1145, 1422-1426, 1433-1438, 1947-1955, 2276-2280)

W ramach POliŚ ww. zmianę zastosowano w przypadku 42 projektów⁶⁴ o łącznej wartości 6 296,5 mln zł. Zastępca Dyrektora DWI, ocenia zmianę jako użyteczną, ze względu na odciążenie IZ POliŚ w zarządzaniu procesem weryfikacji wniosków o potwierdzenie wkładu UE dla dużych projektów i w przekazywaniu tych wniosków do Komisji Europejskiej celem wydania przez nią decyzji potwierdzającej wkład finansowy z funduszy unijnych. W opinii Zastępcy Dyrektora DWI, ww. zmiana zmniejszyła obciążenie administracyjne instytucji ze względu na spadek liczby wniosków o potwierdzenie wkładu UE dla dużych projektów, ale jednocześnie wprowadziła obowiązek sprawozdawczy (w ramach sprawozdania rocznego) dotyczący projektów z przedziału kwotowego 25-50 mln EUR. Zmiana ta nie miała wpływu na obciążenie finansowe instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 2459, 2713-2718, 2721-2731)

2.1.3 Obowiązek odliczania dochodów netto w przypadku projektów generujących dochód od wydatków deklarowanych Komisji

Stan prawny

Art. 1 ust. 6 rozporządzenia nr 539/2010 zmienił art. 55 ust. 3 i 4 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*, dotyczący projektów generujących dochód. Zgodnie ze zmienionym przepisem, w przypadku gdy nie ma możliwości obiektywnego oszacowania dochodu z wyprzedzeniem, dochód netto wygenerowany w okresie pięciu lat od zakończenia operacji jest odliczany od wydatków deklarowanych KE. W przypadku, gdy stwierdza się, że operacja wygenerowała dochód netto, który nie został uwzględniony w deklaracji wydatków, taki dochód netto potrącany jest przez instytucję certyfikującą najpóźniej w momencie składania wniosku o płatność salda końcowego. Powyższa zmiana weszła w życie z dniem 25 czerwca 2010 r.

Opis stanu faktycznego

Obowiązek odliczania dochodów netto w przypadku projektów generujących dochód uregulowano w *Wytycznych w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód z dnia 27 września 2011 r.* (podrozdział 11.2).

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. W opinii Dyrektora DIC, zmiana nie wpłynęła na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych, gdyż nie nałożyły bezpośrednio obowiązków na IC. Obowiązek odliczania dochodu netto w przypadku projektów generujących dochód zapewnia efektywne wykorzystanie pomocy i równe traktowanie beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 114-168, 244-319)

Według stanu na dzień 30 września 2012 r. w POIG zmianą objętych zostało 265 projektów I i II osi priorytetowej (bez działania 1.4) o wartości 8 920 975,3 tys. zł⁶⁵.

W opinii Dyrektora DKl, zmiana nie wpłynęła na uproszczenie wdrażania funduszy strukturalnych, *jedynie wprowadziła obowiązek pomniejszenia o wygenerowane dochody dokumentów zamknięcia, bez konieczności monitorowania dochodów*

⁶⁴ Dane obejmują wyłącznie projekty indywidualne z listy podstawowej, która obowiązywała w momencie wprowadzenia zamiany progu dużego projektu w ramach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010, tj. z listy z 2 lutego 2010 r. Pod uwagę wzięto wszystkie projekty indywidualne mieszczące się w przedziale kwotowym 25-50 mln EUR, zarówno z zakresu EFRR, jak i FS. Zestawienie nie uwzględnia natomiast projektów konkursowych ze względu na brak możliwości oszacowania liczby projektów, których zmiana podejścia w zakresie identyfikacji dużego projektu by dotyczyła.

⁶⁵ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianą objęto 258 projektów (8 704 276,5 tys. zł).

przez 3 lata po zamknięciu programu. IZ POIG nie zidentyfikowała pozytywnych ani negatywnych efektów tej zmiany. Obciążenie administracyjne i finansowe IZ POIG pozostały bez zmian.

(dowód: akta kontroli. str. 1947-1955, 2241-2246)

Wśród zgłoszonych przedsięwzięć w ramach PORPW nie wystąpiła sytuacja uregulowana w art. 55 ust. 3 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006*, gdyż dla wszystkich projektów była możliwość określenia strumieni przychodów na etapie składania wniosków o dofinansowanie. Obowiązek odliczania dochodów wygenerowanych w trakcie realizacji projektu, a nie skalkulowanych we wniosku o dofinansowanie, istnieje od początku realizacji programu, a zmieniony zapis określa ramy czasowe dla potrącania wygenerowanych dochodów netto (do momentu złożenia wniosku o płatność salda końcowego). W związku z powyższą zmianą, w umowach o dofinansowanie stosowanych w PORPW doprecyzowano obowiązek monitorowania dochodu w projekcie poprzez dodanie odpowiedniego zapisu. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DPP, zwiększyło się obciążenie administracyjne z uwagi na potrzebę aneksowania umów o dofinansowanie zawartych przed wdrożeniem zmiany. W opinii Zastępcy Dyrektora DPP, zmianę należy ocenić jako użyteczną na dalszym etapie realizacji i zamknięcia programu, z uwagi na skrócenie okresu odliczania ew. dochodu generowanego przez projekt. Zastępca Dyrektora DPP podał, że obciążenie administracyjne zmniejszy się w przyszłości z uwagi na krótszy okres monitorowania dochodów generowanych przez projekty, natomiast nie ma potrzeby dalszych uproszczeń, i nie jest celowe dalsze skracanie okresu monitorowania dochodu generowanego przez projekty.

W PORPW wg stanu na dzień 04.10.2012 r. było 88 projektów (5 772 423,6 tys. zł), w których może wystąpić dochód⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1422-1426, 1433-1438, 1797-1819)

W ramach POLiŚ do dnia 30 września 2012 r. nie było projektów, w których zastosowano omawianą zmianę. Pomimo tego, Zastępca Dyrektora DWI, ocenia zmianę jako użyteczne i rzeczywiste uproszczenie. Jego zdaniem ww. zmiana zmniejszy obciążenie administracyjne i finansowe instytucji ze względu na skrócenie okresu, w którym konieczne będzie monitorowanie generowanego dochodu. Ponadto, zmiana ma pozytywny wpływ na skalę absorpcji środków UE przez Polskę, bowiem ewentualny dochód wygenerowany po przedłożeniu dokumentów o zamknięciu programu nie pomniejsza przedstawionych do refundacji wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 2683-2685, 2713-2716, 2721-2731)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZF oraz Dyrektora DPT wynika, że w przypadku POKL i POPT zmiana ta nie została wprowadzona ze względu na specyfikę programów, w których nie występują projekty generujące dochód.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136-1145, 2276-2280)

2.1.4 Niestosowanie wymagań dotyczących trwałości operacji w przypadku upadłości niewynikającej z oszukańczego bankructwa

Stan prawny

Na mocy art. 1 ust. 8 lit. b) *rozporządzenia nr 539/2010* do art. 57 *rozporządzenia ogólnego nr 1083/2006* został dodany ust. 5, zgodnie z którym wymagań dotyczących trwałości operacji określonych w tym artykule nie stosuje się do projektów poddanych zasadniczej modyfikacji w wyniku zaprzestania działalności produkcyjnej spowodowanego upadłością niewynikającą z oszukańczego bankructwa. Powyższa zmiana weszła w życie z dniem 25 czerwca 2010 r.

⁶⁶ Wg stanu na dzień 31.12.2011 r., dotyczyło to 59 projektów (3 455 878,6 tys. zł).

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przedstawioną przez Dyrektora DKI informacją, IZ POIG weryfikuje przypadki nieprawidłowości związanych z ogłoszeniem upadłości także pod kątem możliwości niestosowania wymagań dotyczących trwałości operacji. W wyniku tej weryfikacji IZ POIG ustaliła, że zmiana nie będzie miała zastosowania, gdyż dotychczas zgłoszone nieprawidłowości dotyczące upadłości beneficjenta zostały wykryte przed okresem trwałości projektu i tym samym nie ma możliwości odstąpienia od dochodzenia zwrotu środków.

W opinii Dyrektora DKI, powyższa zmiana jest użyteczna, jednakże w celu ustalenia, czy ogłoszona upadłość nie miała charakteru oszukańczego bankructwa, pojawi się konieczność przeglądu treści wyroku właściwego sądu ogłaszającego upadłość beneficjenta wraz z pozostałą dokumentacją postępowania upadłościowego. Może być także wymagane pozyskanie informacji, czy sąd przeprowadził lub zamierza wszcząć postępowanie w przedmiocie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zasiadające w zarządzie spółki. Wprowadzenie zmiany umożliwia odstąpienie od kwalifikowania takiego przypadku jako nieprawidłowości oraz dochodzenia zwrotu wypłaconego dofinansowania. Zdaniem Dyrektora DKI, obciążenie finansowe IZ pozostało bez zmian, a na obecnym etapie nie ma konieczności dalszych uproszczeń.

(dowód: akta kontroli. str. 1947-1955, 2241-2246)

W ramach PORPW nie wystąpił przypadek ogłoszenia upadłości przez beneficjenta. W związku z powyższym, IZ PORPW nie była w stanie określić efektów ww. zmiany. W opinii Zastępcy Dyrektora DPP, z punktu widzenia beneficjentów zmiana powinna okazać się pozytywna z powodu złagodzenia przesłanek naruszenia zasady trwałości. Jego zdaniem nie ma potrzeby dalszych uproszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1422-1426, 1433-1441)

W ramach POIiŚ do dnia 30 września 2012 r. nie było projektów, w których zastosowano omawianą zmianę. Zastępca Dyrektora DWI, postrzega zmianę jako użyteczne i faktyczne uproszczenie. W jego opinii, niestosowanie wymagań dotyczących trwałości operacji w przypadkach upadłości niewynikających z oszukańczego bankructwa stanowi uproszczenie skutkujące obniżeniem kosztów. Egzekwowanie zasad dotyczących trwałości operacji byłoby długotrwałe i kosztowne, a w stosunku do podmiotów znajdujących się w upadłości mogłoby nie przynieść rezultatów. W sytuacji, gdy stan upadłości nie nastąpił z winy beneficjenta, dochodzenie zwrotu środków byłoby niesłuszne. W ocenie Zastępcy Dyrektora DWI, wprowadzenie zmiany zmniejsza obciążenie administracyjne instytucji, ponieważ ograniczeniu uległ zakres przypadków dochodzenia zwrotu środków z tytułu niedochowania zasady trwałości operacji. Wprowadzenie tej zmiany zmniejsza obciążenie finansowe instytucji, bowiem organy zobowiązane do dochodzenia zwrotu środków nie muszą ponosić kosztów postępowań w stosunku do beneficjentów, którzy naruszają zasadę trwałości w związku z zaistnieniem „nieoszukańczego bankructwa”.

(dowód: akta kontroli str. 2688-2689, 2713-2718, 2721-2731)

Zdaniem Zastępcy Dyrektora DZF, w ramach POKL kwestia trwałości projektów występuje w ograniczonym zakresie i należy ją rozumieć tylko i wyłącznie w kontekście pomocy publicznej, w zakresie projektów dotyczących subsydiowanego zatrudnienia oraz przyznania jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej. W realizowanych w POKL projektach nie stwierdzono naruszenia trwałości projektów.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136-1145, 2753-2757)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że powyższa zmiana nie dotyczy POPT z uwagi na charakter beneficjentów (państwowe jednostki budżetowe).

(dowód: akta kontroli str. 2276-2280)

2.1.5 Obowiązek podjęcia innych środków w celu upublicznienia wkładu UE w przypadkach, gdy umieszczenie na stałe tablicy pamiątkowej na środku trwałym nie jest możliwe

Stan prawny Art. 1 pkt 1 rozporządzenia nr 846/2009 dodał w art. 8 ust. 2 *rozporządzenia wykonawczego nr 1828/2006* normę, zgodnie z którą tam, gdzie umieszczenie na stałe tablicy pamiątkowej na środku trwałym nie jest możliwe, należy podjąć inne odpowiednie środki, aby upublicznić wkład Wspólnoty. Powyższa zmiana weszła w życie z dniem 12 października 2009 r.

Opis stanu faktycznego Instytucja Zarządzająca POIG uwzględniła powyższą zmianę w *Przewodniku w zakresie promocji projektów finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 dla beneficjentów i Instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu* w maju 2010 r. W dokumencie tym wskazano, jakie kroki należy podjąć w sytuacji, gdy zamieszczenie tablicy pamiątkowej na środku trwałym nie jest możliwe.

Dyrektor DKI poinformował, że nie jest możliwe zidentyfikowanie projektów, w których zastosowano zmianę, ze względu na to, że nie można podać liczby środków trwałych, na których beneficjent nie mógł umieścić oznakowania.

Dyrektor DKI, uważa tę zmianę za użyteczną, gdyż jest ona uproszczeniem dla beneficjentów. Nie widzi natomiast potrzeby wprowadzania dalszych zmian i uproszczeń z uwagi na brak takich sygnałów od beneficjentów. Zmiana ta nie miała wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe IZ.

(dowód: akta kontroli str. 1926, 1947-1955, 2241-2246)

W zaktualizowanych 26 kwietnia 2012 r. „Zasadach promocji projektów dla beneficjentów POliŚ 2007-2013”, IZ POliŚ uszczegółowiła wprowadzoną zmianę poprzez dodanie zapisu, że w przypadku środków trwałych, na których umieszczenie tablicy pamiątkowej nie jest możliwe, beneficjent musi podjąć inne działania, które muszą zostać zaopiniowane przez właściwą IP lub IW.

W ramach POliŚ do dnia 30 września 2012 r. nie było projektów, w których zastosowano omawianą zmianę. Pomimo tego, Zastępca Dyrektora DWI postrzega zmianę jako użyteczną, stanowiącą faktyczne uproszczenie zarządzania unijnym projektem. W opinii Zastępcy Dyrektora DWI, zmiana nie miała wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 2635-2652, 2713-2718, 2721-2731, 2751)

W ramach POPT wg stanu na dzień 22 października 2012 r. zmianę zastosowano w 311 projektach o wartości 1 780 945,8 tys. zł⁶⁷.

W ocenie Dyrektora DPT, Pani Małgorzaty Wierzbickiej, powyższa zmiana wprowadza nie tyle uproszczenie dla beneficjentów, co precyzuje przepisy. Jej pozytywnym efektem jest dopuszczenie innych sposobów upublicznienia wkładu UE w przypadku środków trwałych, na których nie jest możliwe umieszczenie tablicy. Zmiana ta nie miała wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe IZ POPT.

(dowód: akta kontroli str. 2276-2284)

⁶⁷ Według stanu na 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 251 projektach o wartości 1 422 477,8 tys. zł.

W ramach PORPW nie jest realizowany żaden projekt, który mógłby skorzystać z przedmiotowego uproszczenia. W związku z powyższym IZ nie jest w stanie ocenić zmiany i nie widzi potrzeby wprowadzania dalszych uproszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1422-1426, 1433-1441)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZF wynika, że zmiana ta nie została wprowadzona w przypadku POKL, gdyż ze względu na rodzaj realizowanych projektów w Programie (które nie dotyczą zakupu środków trwałych lub finansowania robót infrastrukturalnych lub budowlanych) beneficjenci nie mają obowiązku stosowania tablic pamiątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136 - 1145)

2.1.6 Wprowadzenie identyfikacji w zapisach księgowych kwot związanych z nieprawidłowościami zgłoszonymi Komisji

Stan prawny

Art. 1 pkt 4 rozporządzenia nr 846/2009 dodał w art. 14 *rozporządzenia wykonawczego nr 1828/2006* ust. 3, który stanowi, że w zapisach księgowych jakakolwiek kwota związana z nieprawidłowością zgłoszoną Komisji identyfikowana jest za pomocą numeru identyfikacyjnego przyznanego tej nieprawidłowości lub za pomocą innej odpowiedniej metody. Zmiana zaczęła obowiązywać od 12 października 2009 r.

Zgodnie z art. 61 lit.f *rozporządzenia ogólnego 1083/2006*, w zapisach księgowych jakakolwiek kwota związana nieprawidłowością zgłoszoną Komisji na mocy art. 28 rozporządzenia powinna być identyfikowana za pomocą numeru identyfikacyjnego przyznanego tej nieprawidłowości.

Opis stanu faktycznego

Z uwagi na wcześniejsze implementowanie przedmiotowego rozwiązania na poziomie krajowym⁶⁸, wprowadzenie regulacji nie wpłynęło na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych. Identyfikacja nieprawidłowości w zapisach księgowych jest możliwa od początku istnienia *Rejestru obciążeń* na projekcie w KSI (SIMIK 07-13) i obejmuje numer raportu nieprawidłowości, po którym można zidentyfikować nieprawidłowość.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Wszystkie IZ (POKL, POIG, PORPW, POLiŚ i POPT) dokonują zapisów w *Rejestrze obciążeń na projekcie* w systemie KSI (SIMIK 07-13), w którym rejestrowane są wszystkie nieprawidłowości oraz korekty finansowe stwierdzone w ramach projektu. Instytucje Zarządzające POKL, POIG i POPT uważają przedmiotowe narzędzie za użyteczne i potrzebne. W ocenie Zastępcy Dyrektora DPP, wprowadzona zmiana nie wymaga dalszych udoskonaleń. Zastępca Dyrektora DWI postrzega zmianę jako dodatkowy wymóg, a nie uproszczenie. W jego ocenie, wprowadzenie zmiany zwiększyło obciążenie administracyjne instytucji ze względu na dodatkowe zadania związane z uzupełnianiem *Rejestru obciążeń na projekcie* w KSI SIMIK.

(dowód: akta kontroli str. 1427-1438, 1820-1821, 1875, 1947-1955, 2276-2280, 2721-2731)

W poszczególnych programach operacyjnych liczba projektów, w których stwierdzono nieprawidłowości, przedstawia się następująco:

- w POKL⁶⁹ wg stanu na dzień 30.09.2012 r. - 7 548 projektów⁷⁰,
- w POIG wg stanu na dzień 30.09.2012 r. - 93 projekty (283 160,8 tys. zł)⁷¹,
- w PORPW wg stanu na 4.10.2012 r. - 62 projekty.

⁶⁸ Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji... z dnia 2 lipca 2008 r.

⁶⁹ Od początku realizacji programu.

⁷⁰ Wg stanu na dzień 31.12.2011 r. dotyczyło to 3 795 projektów (6 954 650,2 tys. zł).

⁷¹ Wg stanu na dzień 31.12.2011 r. dotyczyło to 54 projektów (77 044,4 tys. zł).

- w POLiŚ wg stanu na dzień 30.09.2012 r. - 49 projektów (o wartości 15 980 088,4 tys. zł)⁷²,
- w POPT wg stanu na 22.10.2012 r. - 45 projektów (o wartości 393 021,3 tys. zł)⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 632, 136–1145, 1433, 2241-2246, 2281-2282, 2713-2716)

2.1.7 Obowiązek przedkładania wraz z roczną deklaracją Instytucji Certyfikującej wykazu kwot, które nie mogą zostać odzyskane

Stan prawny

Art. 1 pkt 6 rozporządzenia nr 846/2009 dodał w art. 20 ust. 2 *rozporządzenia wykonawczego nr 1828/2006* lit. d), wprowadzając obowiązek przedkładania wraz z roczną deklaracją Instytucji Certyfikującej wykazu kwot, co do których wykazano poprzedniego roku, że nie mogą zostać odzyskane lub których nie spodziewa się odzyskać, ujęte w porządku lat wydania zlecenia windykacji, przy czym jakakolwiek kwota związana z nieprawidłowością zgłoszoną do KE określona jest numerem identyfikacyjnym tej nieprawidłowości lub jakakolwiek inną odpowiednią metodą. Rozwiązanie to weszło w życie z dniem 12 października 2009 r.

Opis stanu faktycznego

Rozwiązanie wprowadzone zostało na poziomie horyzontalnym. IC dodała pkt. 2.3.18.2 do *Wytycznych w zakresie warunków certyfikacji (...)*, który stanowi, że IZ zapewnia gromadzenie informacji na temat kwot niemożliwych do odzyskania w ramach programu operacyjnego oraz przekazuje te dane do IC.

W opinii Dyrektora DIC, obciążenia administracyjne IC zwiększyły się w związku z koniecznością raportowania przez IC do KE informacji nt. kwot niemożliwych do odzyskania, regulacja nie wpłynęła natomiast na zmianę obciążeń finansowych. Pozytywnym efektem zmiany jest wprowadzenie uproszczonego systemu sprawozdawczości do KE poprzez przekazywanie danych zbiorczych w jednym rocznym oświadczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 37, 51-52)

Według stanu na dzień 30 września 2012 r. IZ POIG przekazała do IC informację na temat kwot niemożliwych do odzyskania w odniesieniu do jednego projektu, dla którego alokowano kwotę 639,8 tys. zł. W opinii Dyrektora DKI, ww. zmiana nie wpłynęła na uproszczenie procedur. Nie miała ona również wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe IZ. Nie zidentyfikowano pozytywnych ani negatywnych efektów tej zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 1886-1890, 1947-1955, 2241-2246)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DPP, IZ PORPW przedkłada do IC informację dotyczącą kwot, które nie mogą zostać odzyskane. W opinii Zastępcy Dyrektora DPP, użyteczność rozwiązania polega na zgromadzeniu danych na temat kwot, które nie mogą zostać odzyskane. Dane takie zapewnia również system KSI (SIMIK 07-13). Z uwagi na brak projektów, w których wystąpiłyby kwoty, które nie mogą być odzyskane, IZ PORPW nie widzi potrzeby udoskonaleń.

(dowód: akta kontroli str. 1427-1438)

W ramach POLiŚ do dnia 30 września 2012 r. nie było projektów, w których wystąpiły kwoty, które nie mogą zostać odzyskane. Zastępca Dyrektora DWI postrzega zmianę jako dodatkowy wymóg, a nie uproszczenie. Jego zdaniem, uproszczeniem byłoby generowanie ww. informacji dostępnych w KSI bezpośrednio przez IC. W ocenie Zastępcy Dyrektora DWI, wprowadzenie zmiany zwiększyło obciążenie administracyjne instytucji ze względu na przygotowanie dodatkowych danych dla IC.

⁷² Wg stanu na dzień 31.12.2011 r. dotyczyło to 31 projektów (12 464 164,1 tys. zł).

⁷³ Wg stanu na dzień 31.12.2011 r. dotyczyło to 25 projektów (251 400,4 tys. zł).

Według Zastępcy Dyrektora DWI, zmiana nie miała wpływu na obciążenie finansowe instytucji. W opinii Zastępcy Dyrektora DWI, można udoskonalić zmianę zastępując zbieranie informacji od IZ i IP pobieraniem danych z systemu KSI bezpośrednio przez IC.

(dowód: akta kontroli str. 2713-2716, 2721-2731)

W POKL do dnia 30 września 2012 r. nie wystąpił przypadek konieczności przedłożenia do KE kwot, które nie mogą zostać odzyskane. W opinii Zastępcy Dyrektora DZF, brak jest możliwości weryfikacji czy zmiana ta wpłynęła na obciążenie administracyjne i finansowe instytucji. IZ POKL nie widzi potrzeby wprowadzania dalszych istotnych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136-1145)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że powyższa zmiana nie dotyczy POPT, gdyż z uwagi na brak przepływów finansowych pomiędzy beneficjentem a IZ POPT, środki finansowe nie są odzyskiwane, tylko wycofywane, a tym samym nie ma możliwości wystąpienia kwot niemożliwych do odzyskania. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości, zgodnie z procedurami wewnętrznymi, IZ POPT pomniejsza wartość wydatków wykazanych we wniosku o płatność oraz kwotę wydatków kwalifikowanych w projekcie o kwotę stwierdzonej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2260-2261, 2276-2280)

2.1.8 Informowanie Komisji o szczegółach dotyczących postępowań nakładających sankcje związane ze zgłoszonymi nieprawidłowościami

Stan prawny

Art. 1 pkt 8 rozporządzenia nr 846/2009 zmienił art. 30 *rozporządzenia wykonawczego nr 1828/2006*, dotyczący sprawozdań z działań następczych, zobowiązując państwa członkowskie do informowania KE w okresie dwóch miesięcy po upływie każdego kwartału, w odniesieniu do wszelkich wcześniejszych sprawozdań o nieprawidłowościach, o szczegółach dotyczących wszczęcia, zakończenia lub zaniechania postępowań nakładających sankcje administracyjne lub karne związane ze zgłoszonymi nieprawidłowościami oraz o wynikach tych postępowań. Rozwiązanie to weszło w życie z dniem 12 października 2009 r.

Opis stanu faktycznego

Instytucjami odpowiedzialnymi za system informowania KE o nieprawidłowościach są MF (jako IA) oraz IK NSRO. Kwestie informowania KE o szczegółach dotyczących postępowań nakładających sankcje związane ze zgłaszanymi nieprawidłowościami są uregulowane na poziomie horyzontalnym w *wytycznych w zakresie warunków certyfikacji ...* z dnia 23 czerwca 2009 r., które w zakresie przedmiotowej zmiany zostały uzupełnione przez *Procedurę informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007–2013* z dnia 24 sierpnia 2010 r. (dalej *PION*), a także przez *Wytyczne w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013* z dnia 8 lutego 2011 r. (dalej *wytyczne w zakresie wykrycia nieprawidłowości*) (podrozdział 5.4.2).

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. dokumentów. W opinii Dyrektora DIC, regulacja nie wpłynęła na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych, gdyż nie nałożyła bezpośrednio obowiązków na IC.

(dowód: akta kontroli str. 29-36, 321-335)

W przypadku POKL raportowanie do KE w zakresie nałożonych sankcji obowiązuje od początku realizacji Programu. Na dzień 30 września 2012 r. zmiana została

zastosowana w 48 projektach o wartości 88 314,8 tys. zł⁷⁴. W opinii Zastępcy Dyrektora DZF, przedmiotowe narzędzie jest użyteczne, jednakże nie ma możliwości oceny jak zmiana ta wpłynęła na obciążenie administracyjne i finansowe instytucji, a obecnie nie ma potrzeby wprowadzania dalszych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136-1145)

W ramach POIG według stanu na dzień 30 września 2012 r. zmianą objęto 93 projekty o wartości 283 160,8 tys. zł⁷⁵. IZ POIG przekazuje informacje o prowadzonych procedurach karnych i administracyjnych zmierzających do nałożenia sankcji zgodnie z obowiązującym wzorem. Zdaniem Dyrektora DKI, zmiana jest przydatna z punktu widzenia monitorowania działań naprawczych zmierzających do usunięcia zgłoszonej nieprawidłowości. Pozwala ona na wskazywanie sposobu usuwania nieprawidłowości oraz informuje o jej konsekwencjach, jednak jego zdaniem spowodowało to trudności w przyporządkowaniu tego, co jest sankcją, a co nie jest. Zmiana ta nie miała wpływu na obciążenie administracyjne i finansowe IZ POIG.

(dowód: akta kontroli. str. 1875, 1947-1955, 2241-2246)

W PORPW jest 29 projektów o wartość 724 177,9 tys. zł w stosunku, do których KE była informowana o toczących się postępowaniach. Rozwiązanie Zastępcy Dyrektora DPP, ocenia jako użyteczne, o charakterze porządkującym, wprowadzona zmiana nie wymaga dalszych udoskonaleń, gdyż spełnia zakładane zadanie informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1427-1438)

W ramach POliŚ do dnia 30 września 2012 r. nie było projektów, w których można było zastosować omawianą zmianę. Pomimo tego, IZ POliŚ postrzega zmianę jako dodatkowy wymóg, a nie uproszczenie. W ocenie Zastępcy Dyrektora DWI, wprowadzenie zmiany zwiększyło obciążenie administracyjne instytucji ze względu na dodatkowe zadania w zakresie przygotowania raportów nt. nieprawidłowości podlegających raportowaniu do KE oraz w zakresie weryfikacji tych danych. Według Zastępcy Dyrektora DWI, zmiana nie miała wpływu na obciążenie finansowe instytucji. W jego opinii, wprowadzenie zmiany umożliwiło monitorowanie spraw związanych z wystąpieniem nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2658-2660, 2713-2716, 2721-2731)

Z wyjaśnień Dyrektora DPT wynika, że powyższa zmiana nie dotyczy POPT. IZ POPT nie nakłada sankcji administracyjnych lub karnych związanych z wystąpieniem nieprawidłowości. W ramach Programu kwota nieprawidłowości jest wycofywana z projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2276-2280)

2.1.9 Zniesienie obowiązku prowadzenia ewidencji kwot dotyczących nieprawidłowości o kwocie poniżej 10 tys. EUR

Stan prawny	Na podstawie art. 1 pkt 11 rozporządzenia nr 846/2009 zniesiony został obowiązek prowadzenia przez państwa członkowskie ewidencji kwot dotyczących nieprawidłowości o kwocie poniżej 10 tys. EUR, które nie podlegają procedurze odzyskiwania. Zmiana zaczęła obowiązywać od 12 października 2009 r.
Opis stanu faktycznego	W opinii Dyrektora DIC, zmiana nie zniósła obowiązku rejestrowania kwot nieprawidłowości poniżej 10 tys. EUR, gdyż miała ona jedynie charakter porządkujący. Obowiązek rejestrowania wszystkich kwot nieprawidłowości wynika

⁷⁴ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 24 projektach o wartości 45 976,3 tys. zł.

⁷⁵ Według stanu na dzień 31.12.2011 r. zmianę zastosowano w 54 projektach o wartości 77 044,4 tys. zł.

z przepisów art. 61f, art. 70 ust. 1b, art. 98 *rozporządzenia ogólnego 1083/2006*, które znajdują swoje odzwierciedlenie także w pkt 2.3.15 i 2.3.16 *wytycznych w zakresie certyfikacji* (...). Ponadto, wśród danych gromadzonych w systemie księgowym, o którym mowa w art. 60 lit. c *rozporządzenia ogólnego 1083/2006*, muszą się znaleźć informacje określone w załączniku III do rozporządzenia 1828/2006, czyli również korekty finansowe odliczone od wydatków na operację i włączone do deklaracji wydatków i wniosku o płatność. Dodatkowo wymóg taki wynika z pkt. 5.1.4 przekazanych przez KE *Wytycznych skierowanych do Instytucji Certyfikujących w sprawie raportowania kwot wycofanych, kwot odzyskanych i kwot podlegających procedurze odzyskania oraz kwot niemożliwych do odzyskania, do stosowania w okresie programowania 2007–2013 oraz pozostałej części okresu programowania 2000–2006*⁷⁶. W opinii Dyrektora DIC, regulacja nie wpłynęła na zmianę obciążeń administracyjnych i finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 29-36, 412-423)

Wszystkie IZ ewidencjonują nieprawidłowości o kwocie poniżej 10 tys. EUR. Obowiązek składania kwartalnych zestawień o nieprawidłowościach niepodlegających raportowaniu do KE wynika z *wytycznych w zakresie wykrycia nieprawidłowości* (pkt 5.6).

IZ POKL w porozumieniu z innymi instytucjami zarządzającymi postulowała odstępianie od konieczności składania kwartalnych zestawień dotyczących nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE, niemniej spotkała się z odmową IC.

Zdaniem Dyrektora DKI, obciążenie administracyjne w ramach POIG nie zmniejszyło się, gdyż zwiększeniu uległ zakres danych wymaganych przez IC (wymóg określony na podstawie wzoru zestawienia kwartalnego). W jego opinii, należałoby uprościć wzór kwartalnego zestawienia nieprawidłowości. Obciążenie finansowe IZ POIG pozostało bez zmian.

W opinii Zastępcy Dyrektora DPP, zmiana nie wpłynęła na faktyczne uproszczenie systemu w ramach PORPW.

(dowód: akta kontroli str. 632, 813-825, 1136-1145, 1427-1438, 1822-1845, 1947-1955, 2241-2246, 2276-2280, 2713-2716, 2721-2731)

2.1.10 Obowiązek inwestowania przez instrumenty inżynierii finansowej tylko w działania potencjalnie gospodarczo rentowne

Stan prawny

Art. 1 rozporządzenia nr 1236/2011 zmienił art. 45 *rozporządzenia wykonawczego nr 1828/2006*, wprowadzając wymaganie, aby instrumenty inżynierii finansowej dla przedsiębiorstw były wykorzystywane do inwestowania tylko w te działania, które zarządzający tymi instrumentami uznają za potencjalnie gospodarczo rentowne. Zmiana ta weszła w życie z dniem 1 grudnia 2011 r.

Opis stanu faktycznego

Kwestię obowiązku inwestowania przez instrumenty inżynierii finansowej tylko w działania potencjalnie gospodarczo rentowne uregulowano w *krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków* z dnia 20 kwietnia 2010 r. (podrozdział 6.18).

Instytucja Certyfikująca brała udział w konsultacjach ww. wytycznych. W opinii Dyrektora DIC, regulacja nie wpłynęła na zmianę obciążeń administracyjnych

⁷⁶ Guidance note to Certifying Authorities on reporting on withdrawn amounts, recovered amounts, amounts to be recovered and amounts considered irrecoverable, applicable to programming period 2007-2013 and the remainder of the 2000-2006 programming period. COCOF 10/0002/02/EN.

i finansowych, gdyż nie nałożyła bezpośrednio obowiązków na IC. Rozwiązanie zabezpiecza środki z funduszy strukturalnych i zwiększa ich efektywność.

(dowód: akta kontroli str. 29-36, 439-449)

Instytucja Zarządzająca POKL podjęła działania w celu wdrożenia danej zmiany, jednakże sam instrument nie został jeszcze w pełni wdrożony. Projekty instrumentów inżynierii finansowej są przewidziane do realizacji w ramach Działania 1.4⁷⁷ i 6.2⁷⁸ POKL. Wsparcie w obu działaniach jest udzielane w formie pożyczek, a jednym z warunków udzielenia pożyczki jest, by biznesplan dotyczył przedsięwzięcia ekonomicznie rentownego. W ramach Działania 1.4 podpisano umowę o dofinansowanie projektu z BGK, który w celu faktycznego uruchomienia instrumentu ogłosił przetarg na wybór pośredników finansowych. Dopiero wyłonieni w przetargu pośrednicy będą udzielali pożyczek. W ramach Działania 6.2. pożyczek będą udzielali pośrednicy finansowi będący beneficjentami. Większość Instytucji Pośredniczących ogłosiła już konkursy w celu wyboru projektów do dofinansowania, jednak nie podpisano jeszcze żadnych umów.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1136-1145)

Powyższa zmiana nie została zastosowana w POIG. Jak poinformował Dyrektor DK1, rozporządzenie 1236/2011 rozszerzyło zakres dostępności przedsiębiorstw do inwestycji z wykorzystaniem instrumentów inżynierii finansowej. W ramach POIG wdrażany jest tylko jeden instrument inżynierii finansowej, w ramach działania 3.2⁷⁹, którego celem jest zwiększenie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania MŚP znajdujących się we wczesnych fazach wzrostu. W związku z występowaniem niedoskonałości rynku, istnieje uzasadniona konieczność interwencji publicznej, w wyniku której inwestorzy chętniej będą dokonywać inwestycji kapitałowych o stosunkowo niskiej wartości w spółki MŚP znajdujących się na początkowych etapach wzrostu. W konsekwencji umożliwi to zwiększenie poziomu inwestycji w innowacyjne rozwiązania, zarówno technologiczne, jak i organizacyjne dokonywane przez MŚP.

(dowód: akta kontroli. str. 1926, 1947-1955, 1982-1987, 2241-2246)

W ramach PORPW w Działaniu 1.2 *Instrumenty inżynierii finansowej* realizowany jest projekt „*Reporeczenia i pożyczki szansą na zwiększenie finansowania zewnętrznego MŚP. Instrument wsparcia funduszy poręczeniowych w Polsce Wschodniej przez BGK*”. Projekt nie dotyczy bezpośrednich inwestycji w przedsiębiorstwa, zatem zmiana nie wywarła na niego wpływu. Wsparcie dla przedsięwzięć potencjalnie gospodarczo rentownych zapewnione zostało poprzez zapisy w regulaminach konkursów oraz zastosowanie kryteriów wyboru funduszy poręczeniowych i pośredników finansowych. IZ PORPW nie jest w stanie ocenić zmiany pod kątem użyteczności z uwagi na brak w PORPW projektów, na które przedmiotowa zmiana miałaby wpływ.

(dowód: akta kontroli str. 1427-1438)

W ramach POLiŚ i POPT nie stosuje się instrumentów inżynierii finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 2276-2280, 2713-2716, 2721-2731)

Dyrektor DIC stwierdził, że na obecnym etapie na poziomie IC, zmiany wprowadzone przez ww. rozporządzenia są satysfakcjonujące i nie wymagają dalszego upraszczania.

(dowód: akta kontroli str. 32, 35)

⁷⁷ Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej.

⁷⁸ Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

⁷⁹ Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka.

* * *

W opinii NIK, przedstawione w pkt 2.1.1-2.1.10 wystąpienia działania, podjęte przez kontrolowane instytucje w celu wprowadzenia rozwiązań obowiązkowych, biorąc pod uwagę zebrane wyjaśnienia i materiały, były zasadne i dostosowane do specyfiki poszczególnych programów w ramach NSRO. Do regulacji krajowych zaimplementowano wszystkie zmiany obowiązkowe. NIK zauważa, że niektóre działania MRR wyprzedzały rozwiązania obligatoryjne wynikające z rozporządzeń unijnych i rozwiązania te były stosowane od początku realizacji programów operacyjnych. Analiza kontrolna wykazała, że część zmian wprowadzonych rozporządzeniami unijnymi, których celem było upraszczanie zasad wdrażania, wydatkowania i rozliczania funduszy strukturalnych, w rzeczywistości wiązała się ze zwiększonymi obciążeniami administracyjnymi.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

W przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministra Rozwoju Regionalnego zadań w zakresie wprowadzenia obowiązkowych zmian przyjętych rozporządzeniami unijnymi w latach 2008-2011 w programach operacyjnych POKL, POIG, PORPW, POIŚ i POPT. W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Wprowadzenie przez Ministra Rozwoju Regionalnego usprawnień niewynikających ze zmian prawa unijnego, do procedur realizacji programów operacyjnych

3.1 Realizacja założeń określonych w dokumencie Plan wydatkowania środków na koniec 2009, 2010 i 2011 roku w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013

Opis stanu
faktycznego

W grudniu 2008 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013* (zwany dalej *Planem...*). Był to nowy, wprowadzony od 2009 r., instrument monitorowania wykorzystania środków UE, polegający na ustaleniu przez MRR, w porozumieniu z właściwymi instytucjami, celów do osiągnięcia w zakresie wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i FS na dany rok. Cele, zdefiniowane w odniesieniu do wartości wydatków kwalifikowanych certyfikowanych do KE dla poszczególnych programów operacyjnych, określono na poziomie wyższym niż minimalna wymagana wartość wydatkowania, niezbędna do uniknięcia utraty środków w odniesieniu do zasady $n+3/n+2$.

Do 2009 r. całkowita kwota wydatków certyfikowanych do KE wyniosła 16 918 862,2 tys. zł, co oznaczało, że założenia przyjęte w *Planie...* zrealizowano w 101,0%. Przyjęte cele wydatkowania środków nie zostały jednak osiągnięte w ramach niektórych programów operacyjnych. Niższa niż planowano kwota wydatków poświadczonych w 2009 r. do KE wystąpiła w siedmiu RPO⁸⁰ oraz w dwóch krajowych PO, tj. w POIG zrealizowano 64,2% *Planu...* oraz w PORPW – 65,4% *Planu...* W wystąpieniu pokontrolnym NIK⁸¹ z kontroli wykonania budżetu

⁸⁰ Dotyczy siedmiu RPO Woj.: Łódzkiego – 78,1% *Planu...*, Małopolskiego – 84,7%, Podkarpackiego – 62,4%, Świętokrzyskiego – 69,8%, Warmińsko-Mazurskiego – 84,8%, Wielkopolskiego – 82,9%, Zachodniopomorskiego – 75,7%.

⁸¹ KAP-4100-06-01/2010, Nr ewid. 106/2010/P/09/010/KAP.

państwa w części 34 w 2009 r. Izba wskazała na konieczność zintensyfikowania działań podejmowanych na rzecz realizacji ww. programów operacyjnych.

Wzorem roku 2009 MRR, wraz z właściwymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie programów operacyjnych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i FS w ramach NSRO, opracowało cele wydatkowania odpowiednio na 2010 r. i 2011 r. *Plan...* zrealizowano w 2010 r.⁸² w 120,0% i w 2011 r. w 126,6%.

(dowód: akta kontroli str. 450-478)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2 Usprawnienia wprowadzone do procedur realizacji programów operacyjnych w ramach akcji *Proste fundusze* dotyczące weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność

Opis stanu
faktycznego

Zespół do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej (zwany dalej *Zespołem*) działa na podstawie zarządzenia nr 10 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 maja 2011 r.⁸³.

W okresie od sierpnia 2008 r. do października 2012 r. na adres sekretariatu *Zespołu* wpłynęły 154 propozycje uproszczeń, z czego dziewięć dotyczyło przyspieszenia weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność, w szczególności:

1. Zaproponowano, aby posiadanie odrębnego rachunku bankowego na potrzeby realizacji projektu było obowiązkowe tylko w przypadku zaciągnięcia pożyczki lub kredytu na realizację projektu. Rekomendacja ta została wdrożona w ramach POIiŚ w przypadku umów o dofinansowanie, które przewidują dofinansowanie w formie refundacji, natomiast w ramach PORPW, w związku z szeroko stosowanym systemem zaliczkowego finansowania projektów w PORPW, zgodnie z rekomendacją podtrzymana została zasada wyodrębnienia osobnego rachunku bankowego na potrzeby realizacji projektu.
2. W związku ze złożoną propozycją przyjęto zalecenie umożliwienia częściowego refundowania wniosków o płatność. W sytuacji, gdy część faktur złożonych w ramach wniosku o płatność nie może być zrefundowana, powinno się przekazywać beneficjentowi środki w wysokości odpowiadającej wartości prawidłowych faktur i nie wstrzymywać całego wniosku o płatność. Rekomendacja ta została wdrożona w ramach PORPW i POIiŚ.
3. Zespół uwzględnił propozycję, aby dopuścić możliwość składania przez beneficjentów zestawienia wydatków bez konieczności załączania kopii faktur i innych dokumentów, a weryfikację tych dokumentów przeprowadzać w trakcie kontroli na miejscu realizacji projektu. Po przeanalizowaniu postulatu uznano, że stosowanie zestawień wydatków zostanie zarekomendowane instytucjom zarządzającym, które podejmując decyzję o wdrożeniu tego rozwiązania powinny uwzględnić specyfikę realizowanych działań i ryzyko, jakie niesie ze sobą jego wprowadzenie, gdyż zastąpienie dokumentacji wydatków jedynie ich zestawieniem zakłada niepełną weryfikację wydatków stanowiących podstawę dofinansowania. Taka forma weryfikacji przy skomplikowanych projektach mogłaby prowadzić, zdaniem Zespołu, do wykrywania błędów dopiero na etapie kontroli na miejscu.
4. Analizując dwie propozycje usprawnień dotyczące wprowadzenia pełnej informatyzacji procesu wnioskowania o płatność przez beneficjenta, Zespół

⁸² We wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych NSRO 2007 – 2013.

⁸³ Zarządzenie to zastąpiło Zarządzenie nr 18 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków Funduszy UE (ze zm.).

stwierdził, że funkcjonujące w obecnej perspektywie Generatory Wniosków Płatniczych zapewniają częściową informatyzację procesu wnioskowania o płatność, natomiast propozycje mogą być uwzględnione w procesie przygotowania narzędzi dla kolejnej perspektywy finansowej mających na celu pełną informatyzację systemu aplikowania o dofinansowanie oraz realizacji i rozliczania projektu.

5. Zaproponowano, aby kwoty dofinansowania oraz kwoty stanowiące wkład z EFRR zaokrąglano z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku. Zgłoszenie dotyczyło beneficjentów będących przedsiębiorcami. Rekomendacja została wdrożona w ramach POIG.
6. W wyniku analizy propozycji, dotyczącej uproszczenia metodologii sporządzenia harmonogramu płatności, Zespół zarekomendował, aby po zawarciu umowy o dofinansowanie możliwe były modyfikacje, które nie wymagają sporządzenia aneksu do umowy o dofinansowanie w zakresie:
 - a) zmian terminów realizacji poszczególnych działań w projekcie, o ile zmiany te pozostają bez wpływu na termin zakończenia realizacji projektu;
 - b) przesunięcia pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem do 10% wartości kwoty danej kategorii wydatków, z której następuje przesunięcie, bez względu na poziom wzrostu kategorii wydatków, do której następuje przesunięcie.

Rekomendacja została wdrożona w ramach POIG.

W opinii Dyrektora Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej najistotniejsze wdrożone działania w zakresie przyspieszenia i usprawnienia procesu weryfikacji wniosków o płatność to:

- w ramach POKL:
 - określenie szczegółowego katalogu błędów możliwych do poprawienia samodzielnie przez pracownika weryfikującego wniosek o płatność (szczegółowy opis w pkt. 3.5. niniejszego wystąpienia);
 - umożliwienie IP/IP2 zwolnienia beneficjentów z obowiązku przekazywania wraz z wnioskiem o płatność wyciągów;
- w ramach POIG:
 - przekazanie przykładowego modelu minimalnego zakresu informacji w ramach opisu faktury;
 - wydłużenie w uzasadnionych przypadkach, z uwagi na charakter działania i specyfikę realizowanych projektów, okresu na przedkładanie wniosków o płatność.

Od 2011 r. spotkania Zespołu uległy zawieszeniu ze względu na zaawansowany stan realizacji programów operacyjnych i brak dalszych propozycji usprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 479-607)

Zdaniem NIK, wyniki prac Zespołu, jak również brak na obecnym etapie realizacji programów operacyjnych dalszych propozycji usprawnień, wskazują że działania podjęte w celu uproszczania procedur realizacji projektów w ramach programów operacyjnych były zasadne.

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3 Dodatkowe działania podejmowane przez IC i IZ w celu uproszczenia systemu wdrażania funduszy strukturalnych

Dyrektor DIC poinformował, że Instytucja Certyfikująca w celu dalszego uproszczenia systemu certyfikacji wprowadziła w latach 2007–2012 następujące dodatkowe uproszczenia:

- umożliwiono blokowanie przez IC certyfikacji wydatków w odniesieniu do działania, poddziałania, grupy projektów lub pojedynczego projektu obok przewidywanej możliwości blokowania certyfikacji wyłącznie w ramach całego programu operacyjnego lub osi priorytetowej;
- umożliwiono w *Wytycznych IC* korekty błędów lub braków formalnych w *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność od Instytucji Zarządzającej do Instytucji Certyfikującej* w trybie roboczym przez osobę upoważnioną z ramienia IZ;
- zrezygnowano w *Wytycznych IC* z używania pojęcia „formy papierowej” dokumentu oraz „poświadczona za zgodność z oryginałem” w celu umożliwienia przekazywania dokumentów również za pomocą platformy e-PUAP⁸⁴;
- obowiązek przekazywania przez IC informacji o wpływie środków z tytułu płatności okresowych oraz zaliczek z KE do wiadomości IZ, IK NSRO i DEF⁸⁵, został zastąpiony obowiązkiem rejestrowania informacji o kwocie i dacie refundacji z KE w KSI (SIMIK 07–13).

(dowód: akta kontroli str. 19-20)

Dyrektor DPT poinformował, że Instytucja Zarządzająca POPT podjęła dodatkowe działania w celu uproszczenia systemu wdrażania Programu, które w głównej mierze polegały na:

- wprowadzeniu na początku realizacji POPT systemu rozliczania wydatków bez przepływów finansowych pomiędzy beneficjentem a IZ POPT;
- przyjęciu uproszczonej procedury weryfikacji wydatków. W miejsce przekazywania wraz z wnioskiem o płatność potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii dokumentacji źródłowej, beneficjenci do wniosków o płatność dołączają tylko *Zestawienie dokumentów finansowych potwierdzające poniesienie wydatków*, co ogranicza pracochłonność. Weryfikacja dokumentacji odbywa się podczas kontroli na miejscu;
- wprowadzeniu Lokalnego Systemu Informatycznego IZ POPT (tzw. LESSI). System ten obsługuje pełną ścieżkę tworzenia, oceny i zatwierdzania wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność. Dodatkowo wspiera proces opracowywania porozumień/decyzji o dofinansowaniu, proces kontroli oraz obsługę nieprawidłowości. System posiada rozbudowany moduł raportujący, za pomocą którego można generować zestawienia danych, które ułatwiają proces monitorowania postępów realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli str. 2260-2261)

3.4 Działania podjęte przez IZ POKL w celu przyspieszenia procesu weryfikacji i zatwierdzenia wniosków o płatność

Opis stanu faktycznego

Aby przyspieszyć proces weryfikacji i zatwierdzenia wniosków o płatność, IZ POKL dopuściła możliwość wyłączenia wydatków nieprawidłowo lub niewłaściwie udokumentowanych i przenoszenia ich do kolejnego wniosku o płatność. Możliwość

⁸⁴ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

⁸⁵ Departament Ekonomiczno – Finansowy.

taka istniała od początku realizacji Programu, natomiast zmiana *Zasad finansowania POKL* (wersja nr 6 z dnia 21 grudnia 2010 r., obowiązująca od 1 stycznia 2011 r.) dopuściła możliwość ponownej kwalifikacji wydatków, które wcześniej zostały uznane za niekwalifikowalne w ramach zatwierzonego wniosku o płatność. (...) Warunkiem dokonania takiej korekty jest przedstawienie przez beneficjenta dodatkowych dokumentów oraz wyjaśnień potwierdzających kwalifikowalność wcześniej kwestionowanych wydatków.

Zastępca Dyrektora DZF poinformował, że w praktyce stosowanie ponownej kwalifikacji wydatków przez IP/IP2 może być ograniczone w związku z tym, że nie w każdym przypadku wystąpienia wątpliwości co do kwalifikowalności części wydatków we wniosku o płatność, IP/IP2 może zatwierdzić pozostałe wydatki. Wynika to w szczególności z tego, że wniosek o płatność pełni nie tylko funkcje rozliczeniową, ale także sprawozdawczą, a w przypadku wątpliwości co do postępu rzeczowego w projekcie, w tym osiągniętych wskaźników i uczestników objętych wsparciem, niemożliwe może okazać się zatwierdzenie nawet części poniesionych przez beneficjenta wydatków. Postęp finansowy musi każdorazowo odpowiadać postępowi rzeczowemu projektu.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZF wynika, że ze względu na konieczność usprawnienia procesu weryfikacji i zatwierdzania wniosku o płatność *Zasady kontroli w ramach POKL* nie wprowadzają obligatoryjnego wymogu kontroli na zakończenie projektu na miejscu w siedzibie beneficjenta. W związku z tym IZ POKL w *Zasadach kontroli w ramach POKL* przyjęła, że na zakończenie realizacji projektu obowiązkowa jest jedynie kontrola dokumentacji projektu znajdująca się w siedzibie instytucji weryfikującej wnioski o płatność. Kontrole na miejscu w siedzibie beneficjenta prowadzone są na próbie 30% projektów najbardziej ryzykownych w danym roku kalendarzowym. Projekty poddawane są analizie ryzyka i wybierane do kontroli w ciągu całego cyklu ich realizacji, tj. od momentu złożenia pierwszego wniosku o płatność. W ramach tych kontroli obowiązkowo weryfikacji podlega obszar udzielania zamówień publicznych przez beneficjentów. Kontrole na zakończenie projektów, w siedzibie beneficjenta, przeprowadzane są w tych przypadkach, w których projekt został uznany za ryzykowny, a data kontroli na miejscu przypadła na końcową fazę jego realizacji, tj. po złożeniu wniosku o płatność końcową. W takiej sytuacji przeprowadzenie kontroli przed zatwierdzeniem wniosku o płatność końcową jest konieczne w celu wyeliminowania zatwierdzenia wydatków, które obciążone są błędami.

(dowód: akta kontroli str. 663, 826-828, 1146-1151)

Zdaniem NIK, w świetle uzyskanych wyjaśnień, działania podejmowane przez IZ POKL wskazują na dostosowywanie procedur realizacji programu w celu przyspieszenia weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność.

Ustalone
nieprawidłowości

W przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.5 Działania podjęte przez IZ POKL, w celu ułatwienia/usprawnienia beneficjentom realizacji projektów, podjęte z własnej inicjatywy, poza akcją *Proste fundusze*

Opis stanu
faktycznego

Zastępca Dyrektora DZF poinformował, że w celu przyspieszenia i usprawnienia procesu przygotowania i oceny wniosków beneficjentów o dofinansowanie projektów, a także realizacji wniosków o płatność, IZ POKL:

- 1) umożliwiła IP/IP2 zwolnienie beneficjentów z obowiązku przekazywania wraz z wnioskiem o płatność wyciągów bankowych,

- 2) określiła i przekazała IP/IP2 szczegółowy katalog oczywistych błędów formalnych i rachunkowych możliwych do poprawienia samodzielnie przez pracownika weryfikującego wniosek o płatność bez konieczności jego zwrotu do beneficjenta,
- 3) od dnia 1 stycznia 2011 r. wprowadzony został w ramach POKL nowy wzór wniosku o dofinansowanie oraz instrukcja jego wypełniania. We wzorze wprowadzono rekomendacje KE dotyczące m.in. doprecyzowania zakresu wymaganych informacji dotyczących grup docelowych i dodania punktu dotyczącego analizy ryzyka w projekcie,
- 4) wprowadziła obowiązek umieszczania przez Instytucję Organizującą Konkurs (zwaną dalej IOK) w dokumentacji konkursowej listy sprawdzającej, służącej wnioskodawcy pomocą w stwierdzeniu, czy wniosek, który zamierza złożyć spełnia wszystkie kryteria formalne,
- 5) opracowała zamkniętą listę uchybień formalnych, których popełnienie skutkuje negatywnym wynikiem oceny formalnej wniosku ze względu na niespełnienie kryterium kompletności, i przekazała IOK zalecenia stosowania jedynie wymogów wskazanych na tej liście,
- 6) wprowadziła obowiązek przekazywania wnioskodawcom wraz z informacją o wynikach oceny wniosku o dofinansowanie całej treści *Karty oceny merytorycznej* tak, aby projektodawcy otrzymywali kompletną informację o wynikach oceny merytorycznej, co ma znaczenie dla korzystania z procedury odwoławczej,
- 7) zobowiązała IOK do zapewnienia wnioskodawcom możliwości dokonywania uzupełnienia lub poprawy złożonego wniosku w zakresie niezmienną jego treści (np. w sytuacji braku na wniosku odpowiedniej pieczęci lub podpisu). IOK mogą również rozszerzyć możliwość uzupełnienia lub korekty wniosku na etapie oceny formalnej, a także w zakresie zmieniającym treść wniosku,
- 8) wydłużyła czas, który projektodawcy mają na opracowanie wniosków w ramach konkursów otwartych (od momentu publikacji dokumentacji konkursowej do czasu zakończenia naboru wniosków lub zawieszenia konkursu), co umożliwia unikanie popełniania błędów formalnych,
- 9) wprowadziła korzystne dla projektodawców rozwiązanie polegające na zniesieniu wymogu składania załączników finansowych do wniosku o dofinansowanie (jedynym wymaganym załącznikiem do wniosku jest list intencyjny i wymóg ten dotyczy tylko projektodawców składających wnioski w partnerstwie ponadnarodowym),
- 10) wprowadziła możliwość składania wniosków o dofinansowanie wyłącznie drogą elektroniczną, o ile IOK dopuści w dokumentacji konkursowej taki tryb,
- 11) wprowadziła w styczniu 2011 r. nowy wzór wniosku o dofinansowanie, co wiązało się m.in. ze zmianą brzmienia ogólnych kryteriów merytorycznych obowiązujących w ramach POKL, dzięki czemu informacje we wniosku podawane są w sposób bardziej ustrukturyzowany, co znacznie ułatwia wypełnienie formularza przez projektodawców.

(dowód: akta kontroli str. 663, 671-673)

Ustalono
nieprawidłowości

W przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wprowadzenie przez Ministra Rozwoju Regionalnego usprawnień niewynikających ze zmian prawa unijnego w celu uproszczenia procedur realizacji programów operacyjnych (co opisano w punktach 3.1-3.5).

4. Zmiany zasad wdrażania funduszy strukturalnych dla okresu finansowania na lata 2014-2020

4.1 Działania podjęte przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w celu uproszczenia zasad wdrażania funduszy strukturalnych określonych w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dla nowego okresu finansowania na lata 2014–2020 oraz w projektach programów operacyjnych planowanych na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

Komisja Europejska przyjęła wnioski ustawodawcze dotyczące funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 w dniu 6 października 2011 r. Pakiet legislacyjny obejmuje projekty rozporządzeń⁸⁶, określających ogólne i szczególne zasady wdrażania funduszy strukturalnych. Dyrektor DKF⁸⁷ poinformował, że ramy dla toczących się negocjacji nad szczegółowymi rozwiązaniami wyznacza *Stanowisko Rządu RP do pakietu propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej dla Polityki Spójności 2014–2020*, a stanowisko MRR do konkretnych kwestii jest prezentowane podczas negocjacji na szczeblu unijnym. Za koordynację przygotowania dokumentów odpowiada Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, zaś IK NSRO uczestniczy w ich wypracowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 608-611)

Instytucja Koordynująca NSRO podjęła prace mające na celu przygotowanie projektu ustawy regulującej wdrażanie środków w ramach polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020. Zdaniem Dyrektora DKF, podjęto kroki zmierzające do wypracowania rozwiązań na gruncie prawa krajowego, ułatwiających wdrażanie środków UE, m.in. rozważane jest:

- wprowadzenie obowiązku obsługi wniosków o płatność za pośrednictwem systemów teleinformatycznych,
- powierzenie funkcji certyfikacji instytucji zarządzającej programem operacyjnym,
- wprowadzenie zmian w innych przepisach prawa, w tym m.in.:
 - w ustawie Kodeks postępowania cywilnego - w ramach postępowania egzekucyjnego, egzekucji nie będą podlegać środki przekazane w ramach programu finansowanego z udziałem środków europejskich otrzymane w formie zaliczki i znajdujące się na wyodrębnionym rachunku bankowym,
 - w ustawie o finansach publicznych w zakresie: zasad rozliczania dotacji, naliczania odsetek, zasad wykluczania beneficjentów z możliwości otrzymania środków europejskich, wprowadzenia obowiązku przekazywania środków budżetu państwa stanowiących współfinansowanie za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (bank prowadzić będzie obsługę wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów

⁸⁶ 1. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, zwane dalej „projektem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM(2011)615”.

2. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, zwane dalej „projektem rozporządzenia w sprawie EFS, KOM(2011)607”.

3. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, zwane dalej „projektem rozporządzenia w sprawie EFRR, KOM(2011)614”.

⁸⁷ Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej – pełniący funkcję IK NSRO.

finansowanych z udziałem środków europejskich, a właściwi dysponenci przekazywać będą na rachunek banku środki niezbędne na obsługę wypłat).

(dowód: akta kontroli str. 610-611)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedmiotowym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4.2 Opinia IK NSRO na temat działań zaproponowanych przez Komisję Europejską w projektach rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014-2020

Opis stanu
faktycznego

Komisja Europejska prezentując pakiet propozycji dotyczących polityki spójności w latach 2014–2020 wskazała, jako jedną z przyczyn zmian chęć uproszczenia zasad realizacji polityki wraz z ukierunkowaniem interwencji na rezultaty.

W opinii Dyrektora DKF (IK NSRO), wiele zmian proponowanych przez KE nie służy temu celowi, a ich przyjęcie mogłoby prowadzić do zwiększenia obciążeń biurokratycznych, które dotknęłyby beneficjentów realizujących projekty współfinansowane ze środków UE. W rezultacie zniweczona zostałaby główna idea leżąca u podstaw regulacji unijnych na przyszłą perspektywę finansową – uczynienie z polityki spójności skutecznego instrumentu przyczyniającego się do poprawy spójności społeczno – gospodarczej regionów UE. Poinformował, że MRR aktywnie włączyło się w proces negocjacji na szczeblu unijnym poszczególnych przepisów znajdujących się w projektach rozporządzeń, czego wynikiem są istotne zmiany wprowadzone do niektórych z nich na przestrzeni ostatniego roku.

W trakcie kontroli NIK badaniu poddano wybrane rozwiązania dotyczące wdrażania funduszy europejskich w projektach rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020. Dyrektor DKF stwierdził, że część objętych badaniem NIK zagadnień uległa zasadniczym zmianom w toku prac na szczeblu unijnym, uwzględniając część postulatów zgłoszonych przez Polskę (dotyczy to zagadnień opisanych poniżej w pkt 1, 2, 3c, 3d, 4, 5, 6a, 6d). Ponadto, nawet w przypadku ustaleń podjętych na posiedzeniu Rady UE ds. Ogólnych, możliwy jest powrót do tych kwestii w toku dalszych negocjacji nad innymi, powiązаныmi z nimi zagadnieniami. Stąd przedstawił stanowisko IK NSRO w odniesieniu do pierwotnych propozycji KE.

(dowód: akta kontroli str. 611)

W szczególności, IK NSRO zajęła następujące stanowisko odnośnie poniższych rozwiązań proponowanych przez KE:

1. Postanowienia dotyczące przygotowania, treści, przyjęcia i zmiany umowy partnerskiej (art. 13-15 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że Komisja zawrze z państwami członkowskimi umowy partnerskie na lata 2014-2020 (zwane dalej UP), które będą określać zobowiązania partnerów na poziomie krajowym i regionalnym oraz KE. UP będą określać zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego, wspierane przez wszystkie fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych oraz zawierać cele wytyczone w oparciu o uzgodnione wskaźniki, inwestycje strategiczne i szereg uwarunkowań. Będą one zawierać zobowiązania do informowania o postępach w corocznych sprawozdaniach m.in. na temat polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich.

W opinii Dyrektora DKF, proponowane rozwiązanie jest neutralne z punktu widzenia uproszczenia zasad wdrażania funduszy strukturalnych. W zaproponowanym przez KE kształcie UP może zaowocować zwiększeniem obciążeń biurokratycznych po

stronie państw członkowskich (np. poprzez traktowanie UP jako syntezy programów operacyjnych, co skutkować będzie zamieszczeniem tych samych informacji w UP, jak i w programach operacyjnych; ponadto, powiązanie UP z zaleceniami Rady dla poszczególnych krajów rodzi ryzyko zachwiania stabilności realizacji polityk objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi (zwanymi dalej WRS) ze względu na powiązanie siedmioletnich WRS z tzw. semestrem europejskim⁸⁸, który charakteryzuje się roczną cyklicznością, co może wpłynąć na obniżenie skuteczności wykorzystania środków UE).

(dowód: akta kontroli str. 616)

2. Postanowienia dotyczące skuteczności i postanowienia warunkowe, w szczególności:

a) Obowiązek wypełniania przez państwa członkowskie określonych warunków przed wypłatą środków z funduszy (art. 17 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że uwarunkowania ex ante określa się dla każdego funduszu objętego zakresem wspólnych ram strategicznych w postaci zasad dotyczących poszczególnych funduszy. Państwa członkowskie oceniają, czy mające zastosowanie uwarunkowania ex ante zostały spełnione.

W opinii Dyrektora DKF może się to przyczynić do podniesienia skuteczności wsparcia z funduszy objętych WRS poprzez zmotywowanie państw członkowskich i regionów do zapewnienia już na samym początku wdrażania kluczowych warunków dla sukcesu programu. Niemniej, rozwiązania te nie będą miały wpływu na upraszczanie wdrażania funduszy UE. Możliwość zawieszenia płatności już w momencie przyjmowania programu przez KE (ze względu na niewypełnienie warunków ex ante) nie ma uzasadnienia. Opóźni to realizację projektów, a przez to może zagrozić osiągnięciu celów programów. Do czasu uruchomienia płatności pośrednich zwiększone zostanie także obciążenie dla budżetów krajowych, związanych z dokonywaniem płatności na rzecz beneficjentów. Ponadto, sformułowania warunków w załączniku do rozporządzenia mają charakter nieostry, powodujący, że do ich wypełnienia konieczne będzie podjęcie dodatkowych działań biurokratycznych, nie mających wartości dodanej (np. konieczność opracowania dodatkowych strategii, zamiast dopuszczenia innych istniejących dokumentów jako wypełnienia niektórych warunków ex ante).

b) Obowiązek pełnej realizacji zaplanowanych rezultatów programów (art. 20 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że jeżeli z oceny wykonania wynika, że w ramach jakiegoś priorytetu nie osiągnięto celów pośrednich określonych w podstawie oceny wykonania, Komisja może zawiesić w całości lub w części płatność okresową dla priorytetu programu, zgodnie z procedurą ustanowioną

⁸⁸ Semestr Europejski ma łączyć oddzielne procesy koordynacji budżetu prowadzonej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu i polityk strukturalnych prowadzonych w ramach strategii wzrostu UE ("Europa 2020"). Włącza on zatem wymiar europejski w prace nad budżetami krajowymi na następny rok na możliwie wczesnym etapie. Jest on corocznym procesem trwającym ok. 6 miesięcy, zaczynającym się w styczniu, kiedy to Komisja Europejska (KE) przedstawia roczne sprawozdanie gospodarcze (Annual Growth Survey), po czym na przełomie lutego i marca na dorocznym szczycie gospodarczym Rady Europejskiej państwa członkowskie określają wyzwania stojące przed UE. W marcu Rada Europejska przyjmuje wytyczne dotyczące horyzontalnej polityki gospodarczej, zatrudnienia i fiskalnej (wytyczne te oparte są na pracach przygotowawczych przeprowadzonych przez KE i różne grupy Rady), a w kwietniu państwa członkowskie przedkładają KE Krajowe Programy Reform i Programy Stabilności lub Konwergencji, przy czym programy te winny uwzględniać ww. wytyczne, natomiast w okresie maj-czerwiec następuje ocena tych dokumentów przez KE, a następnie przez Radę Europejską. W lipcu następuje formalne przyjęcie i opublikowanie opinii na temat Programów Stabilności lub Konwergencji oraz ewentualnych zaleceń dla państw członkowskich na podstawie oceny Krajowych Programów Reform. W przypadku sformułowania zaleceń państwa członkowskie winny je uwzględnić podczas opracowywania i przyjmowania ich budżetów krajowych Pierwszy Semestr Europejski miał miejsce w 2011 r., a drugi w 2012 r.

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3248D51D40BDF870C1257A64002359D6&litera=S>

w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Jeżeli Komisja ustali na podstawie analizy końcowego sprawozdania z realizacji programu, że cele nie zostały w znacznym stopniu osiągnięte, może ona zastosować korekty finansowe w odniesieniu do tych priorytetów.

W opinii Dyrektora DKF, może to skutkować usztywnieniem zasad wdrażania prowadzącym do dodatkowych restrykcji nakładanych na beneficjenta w związku z nieosiąganiem założonych wskaźników, a także zwiększeniem działań kontrolnych mających na celu eliminowanie potencjalnych sytuacji skutkujących nieosiągnięciem założonych dla programu wskaźników. Możliwość stosowania przez KE korekt netto, skutkować będzie dodatkowym obciążeniem finansowym budżetów państw członkowskich, tym bardziej, że nie przewidziano żadnych wyjątków (np. sytuacja ekonomiczna, itp.).

(dowód: akta kontroli str. 616-617)

3. Postanowienia dotyczące zarządzania, w szczególności:

a) Obowiązek akredytacji instytucji zarządzających i kontrolnych na szczeblu krajowym (art. 64 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że każdy podmiot odpowiedzialny za zarządzanie i kontrolę wydatków w ramach funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych jest akredytowany w drodze formalnej decyzji organu akredytującego na szczeblu ministerialnym. Akredytacja jest przyznawana z zastrzeżeniem spełnienia przez ten podmiot kryteriów akredytacji dotyczących otoczenia wewnętrznego, działań kontrolnych, informacji i komunikacji oraz monitorowania, ustanowionych w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Akredytacja opiera się na opinii niezależnego organu audytowego, który ocenia zgodność podmiotu z kryteriami akredytacji. Niezależny organ audytowy przeprowadza swoje zadania zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu. Organ akredytujący nadzoruje podmiot akredytowany i wycofuje akredytację w drodze formalnej decyzji, jeżeli jedno lub więcej kryteriów akredytacji nie jest spełnione, chyba że podmiot ten podejmie niezbędne działania naprawcze w okresie próbnym, określanym przez organ akredytujący. Organ akredytujący niezwłocznie powiadamia Komisję o ustanowieniu okresu próbnego dla podmiotu akredytowanego oraz o wszelkich decyzjach cofnięcia akredytacji. Państwo członkowskie może wyznaczyć podmiot koordynujący, którego zadaniem jest kontaktowanie się z Komisją i dostarczanie jej informacji, propagowanie jednolitego stosowania przepisów UE, przygotowanie sprawozdania podsumowującego (przedstawiającego ogólny przegląd wszystkich poświadczeń dotyczących zarządzania oraz opinii z audytu na poziomie krajowym), a także koordynacja wdrażania działań naprawczych w odniesieniu do niedociągnięć natury ogólnej. Podmioty podlegające akredytacji, to w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności – instytucje zarządzające oraz certyfikujące.

W opinii Dyrektora DKF, proponowane rozwiązanie jest dodatkowym wymogiem polegającym na rozszerzeniu audytu zgodności, funkcjonującego w perspektywie finansowej 2007 – 2013, które poprzez swą ciągłość może skutkować dodatkowymi procedurami związanymi z wypełnieniem warunków akredytacji. Ciągłość procesu akredytacji, polegającego na potwierdzaniu przez akredytowane podmioty wymogów spełnienia kryteriów akredytacji, nałoży dodatkowe wymagania biurokratyczne, a także finansowe na państwa członkowskie.

b) Zwiększone obowiązki państw członkowskich w zakresie zarządzania, kontroli i audytu (art. 63 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że państwa członkowskie wypełniają obowiązki w zakresie zarządzania, kontroli i audytu oraz przyjmują na siebie wynikające z tego obowiązki określone w przepisach w sprawie zarządzania dzielonego ustanowionych w rozporządzeniu finansowym i w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie programami i ich kontrolę. Państwa członkowskie dopilnują, aby systemy zarządzania i kontroli programów były ustanawiane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy oraz aby systemy te funkcjonowały skutecznie. Państwa członkowskie ustanawiają i wdrażają procedurę niezależnego badania i rozstrzygnięcia skarg dotyczących wyboru lub realizacji operacji współfinansowanych z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Państwa członkowskie składają sprawozdania z wyników takich badań Komisji na jej żądanie. Wszelkie oficjalne wymiany informacji między państwem członkowskim a Komisją odbywają się z wykorzystaniem systemu elektronicznej wymiany danych ustanowionego zgodnie z warunkami określonymi przez Komisję w drodze aktów wykonawczych.

W opinii Dyrektora DKF, wskazany przepis pozostawia duże pole do interpretacji, co mogłoby prowadzić do rozbudowania procedur krajowych w zakresie procesów dotyczących skarg w zakresie selekcji wdrażania projektów. Dodatkowe obowiązki w zakresie raportowania do KE skutkować będą wzrostem obciążenia administracyjnego.

c) Zasady wyznaczania instytucji w systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego (art. 113 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

W projekcie przewidziano, podobnie jak było to dla okresu 2001-2013, że państwo członkowskie powinno ustanowić instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą i instytucję audytową. Zaproponowano przy tym nowe rozwiązanie, że trzy powyższe instytucje mogą stanowić jednostki organizacyjne jednej instytucji pod warunkiem zachowania zasady odrębności funkcji. Dla programów operacyjnych, w których współfinansowanie z funduszy przekracza 250 mln EUR, instytucja audytowa nie może być jednak częścią tej samej instytucji publicznej, co instytucja zarządzająca.

W opinii Dyrektora DKF, proponowana procedura wyznaczania instytucji nie ma wpływu na uproszczenie zasad wdrażania funduszy UE. Elementem, który może służyć swobodniejszemu kreowaniu systemu przez państwo członkowskie, jest możliwość łączenia funkcji instytucji certyfikującej i zarządzającej w jednym podmiocie, a dla programów poniżej 250 mln EUR alokacji, także możliwość umieszczenia w tym samym podmiocie funkcji instytucji audytowej.

d) Ustanowienie Instytucji Akredytującej i zasad udzielania akredytacji dla IZ i IC (art. 117 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada m.in., że organ akredytujący przyjmuje formalną decyzję w celu akredytacji instytucji zarządzających i certyfikujących, które spełniają kryteria akredytacyjne przyjęte przez Komisję w drodze aktów delegowanych. Formalna decyzja, jest oparta na sprawozdaniu i opinii niezależnej instytucji audytowej, która ocenia system zarządzania i kontroli.

Zdaniem Dyrektora DKF, samo ustanowienie instytucji akredytującej w żadnej mierze nie będzie skutkowało uproszczeniem zasad wdrażania funduszy UE. Jest to raczej zmiana techniczna, bazująca także w dużej mierze na zasadach z perspektywy finansowej 2007 – 2013 (audyt zgodności). Nie można jednoznacznie stwierdzić wpływu tej zmiany na uproszczenie systemu wyznaczania instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych, gdyż w rozporządzeniu brak jest kryteriów akredytacji. Sam proces wyznaczenia i ciągły obowiązek wypełniania przez instytucje kryteriów wyznaczania skutkowało będzie zwiększeniem obciążeń administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 617-618)

4. Postanowienia dotyczące uproszczonych zasad kwalifikowania wydatków, w szczególności:

a) Możliwe formy dotacji (art. 57 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615 i art. 14 projektu rozporządzenia EFS, KOM (2011) 607)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że dotacje mogą mieć następujące formy: zwrotu kosztów kwalifikowalnych, które zostały rzeczywiście poniesione i zapłacone, wraz (w stosownych przypadkach) z wkładami rzeczowymi i amortyzacją; standardowa skala kosztów jednostkowych; płatności ryczałtowych nieprzekraczających 100.000 EUR wkładu publicznego; finansowania ryczałtowego, określonego jako procent jednej lub kilku kategorii kosztów.

W opinii Dyrektora DKF, rozwiązanie to nie wpływa na uproszczenie zasad wdrażania funduszy UE. W szczególności, art. 57 ust. 3 oznacza utrzymanie obowiązującej obecnie zasady, że ryczałtowego rozliczania wydatków nie można stosować w odniesieniu do zamówień publicznych. Nie wydaje się, aby zaproponowane rozwiązania skutkowało zwiększeniem lub zmniejszeniem obciążenia administracyjnego czy finansowego instytucji.

b) Zasady obliczania stawek zryczałtowanych kosztów pośrednich (art. 58 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że gdy realizacja operacji prowadzi do powstania kosztów pośrednich, mogą one być obliczone jako stawka zryczałtowana w jeden z następujących sposobów: według stawki zryczałtowanej w wysokości do 20 % bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych, w przypadku gdy stawka jest obliczana na podstawie rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej metody obliczeń lub metody stosowanej w ramach systemów dotacji finansowanych w całości przez państwo członkowskie w przypadku podobnego rodzaju operacji i beneficjenta; według stawki zryczałtowanej w wysokości do 15 % kwalifikowalnych kosztów związanych z pracownikami; według stawki zryczałtowanej stosowanej do kosztów bezpośrednich kwalifikowalnych na podstawie istniejących metod i odpowiednich stawek stosowanych w innych dziedzinach polityki UE w przypadku podobnego rodzaju operacji i beneficjenta.

W opinii Dyrektora DKF, rozwiązanie to, aby było skuteczne i prowadziło do uproszczeń zasad wdrażania funduszy UE, wymaga doprecyzowania w zakresie kosztów osobowych i pomocy zwrotnej. Ww. doprecyzowania mogą przynieść zmniejszenie obciążeń administracyjnych instytucji.

c) Sposób obliczania dochodu netto dla projektów przynoszących dochód (art. 54 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że dochody netto, które zostaną uzyskane po zakończeniu operacji w konkretnym okresie odniesienia, są określane z wyprzedzeniem za pomocą jednej z następujących metod: zastosowanie zryczałtowanej stawki procentowej dochodów dla danego typu operacji; obliczanie bieżącej wartości dochodu netto z operacji, biorąc pod uwagę zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” oraz, w stosownych przypadkach, zasady sprawiedliwości w powiązaniu ze względną zamożnością danego państwa członkowskiego. Kwalifikowalne wydatki na operacje, które mają być współfinansowane, nie przekraczają bieżącej wartości kosztu inwestycji operacji, pomniejszonej o bieżącą wartość dochodów netto, określoną zgodnie z jedną z tych metod.

Zdaniem Dyrektora DKF, zaproponowany kształt przepisów zmierza w kierunku rzeczywistego uproszczenia wdrażania funduszy UE, jednakże mogą one budzić wątpliwości interpretacyjne, jak w obecnej perspektywie finansowej 2007–2013. Stwierdzenie czy wprowadzone propozycje będą miały wpływ na uproszczenie zasad wdrażania zależy będzie od konkretnych stawek ryczałtowych przedstawionych przez KE, których poziom będzie miał kluczowe znaczenie dla stosowania uproszczonego mechanizmu wyznaczającego poziom dofinansowania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 618-619)

5. Postanowienia dotyczące większego wykorzystania instrumentów finansowych, w szczególności:

a) Możliwość ponownego wykorzystania środków zwróconych do instrumentów finansowych na dalsze inwestycje na ten sam lub inne instrumenty finansowe (art. 35 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że środki kapitałowe zwrócone do instrumentów finansowych (zwanych dalej „IF”) z inwestycji lub z uwolnienia środków przewidzianych na umowy gwarancyjne, są ponownie wykorzystywane na dalsze inwestycje przez ten sam instrument finansowy lub inne instrumenty finansowe (zwane dalej „IIF”), zgodnie z celami programu lub programów.

W opinii Dyrektora DKF, rozwiązanie skutkuje nie tyle uproszczeniem wdrażania środków UE, co raczej zwiększeniem efektywności wykorzystania tych środków zaangażowanych w ramach IIF. Głównym wyróżnikiem IF jest ich odnawialny charakter. Państwo członkowskie musi zapewnić, by wszelkie środki zwrócone, odsetki i dochody wygenerowane zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu okresu programowania, były wykorzystywane zgodnie z celami, na które je pierwotnie przeznaczono. W nowym okresie nastąpi uelastycznienie przepisów w zakresie dalszego wykorzystania środków – będą one musiały być wykorzystywane zgodnie z celami programu lub programów, w ramach tego samego lub w ramach IIF, w obu przypadkach z zastrzeżeniem tego, że ocena warunków rynkowych wykaże ciągłą potrzebę takich inwestycji lub innych form wsparcia. Pozwoli to na kierowanie interwencji publicznej zgodnie ze zmieniającymi się uwarunkowaniami ekonomicznymi i społecznymi. Szczegółowe rozwiązania związane z możliwością certyfikowania do KE środków zaangażowanych w IIF skutkować będzie zwiększeniem obciążeń finansowych dla budżetów państw członkowskich, przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności IIF.

(dowód: akta kontroli str. 619-620)

6. Postanowienia dotyczące monitorowania, w szczególności:

a) Obowiązek przekazywania KE rocznych oświadczeń poświadczających wiarygodność zarządzania (art. 65 i 75 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zgodnie z art. 65 Komisja, na podstawie dostępnych informacji, w tym m.in. na podstawie rocznego oświadczenia dotyczącego zarządzania, upewnia się, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli zgodne z niniejszym rozporządzeniem i przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy, oraz że systemy te funkcjonują skutecznie w okresie realizacji programów.

Art. 75 ust. 1 lit. b) ww. projektu rozporządzenia zobowiązuje państwo członkowskie do przedkładania Komisji w terminie do 1 lutego roku następującego po zakończeniu okresu obrachunkowego poświadczania wiarygodności dotyczącego zarządzania w odniesieniu do kompletności, rzetelności i prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych, prawidłowości funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej, a także legalności i prawidłowości transakcji oraz przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami.

Zdaniem Dyrektora DKF, art. 65 pozostawia duże pole do interpretacji, co nie będzie prowadzić do uproszczenia zasad wdrażania. W jego opinii w art. 75 ust. 1 lit. b) wskazuje się na zasadę należytego zarządzania finansowego, która jak wynika z doświadczeń z obecnej perspektywy finansowej, pozostawia duże pole interpretacyjne, powodujące niekiedy nakładanie przez KE dodatkowych obowiązków na instytucje.

b) Wprowadzenie zasady rocznego rozliczenia rachunków (art. 130 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Do celów obliczenia kwoty obciążającej fundusze w danym roku obrotowym⁸⁹ Komisja bierze pod uwagę: łączną kwotę wydatków ujętych w sprawozdaniu finansowym, łączną kwotę płatności dokonanych przez Komisję w tym roku.

W opinii Dyrektora DKF, rozporządzenie wprowadza skomplikowany proces rozliczeń rocznych między państwem członkowskim a KE, co wymaga reorganizacji dotychczasowego systemu. Ponadto, z procesem tym łączą się inne istotne kwestie (np. nakładanie korekty), co będzie prowadzić do zwiększenia działań kontrolnych na poziomie projektów. W efekcie propozycję KE należy rozpatrywać jako komplikację istniejących zasad. Rozróżnienie między rokiem finansowym a rokiem księgowym, nakładanie korekt, kontrole, znacznie zwiększą obciążenie administracyjne.

c) Wprowadzenie zasady rocznego zamknięcia zakończonych operacji lub wydatków (art. 131 ust. 1 i 2 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że w przypadku EFRR i FS roczne sprawozdanie finansowe dla każdego programu operacyjnego obejmuje na poziomie każdej osi priorytetowej wykaz operacji zakończonych w danym roku obrotowym. Wydatki odnoszące się do tych operacji ujęte w sprawozdaniu finansowym podlegające decyzji w sprawie rozliczenia uznaje się za zamknięte. W przypadku EFS wydatki ujęte w sprawozdaniu finansowym podlegające decyzji w sprawie rozliczenia uznaje się za zamknięte.

⁸⁹ Definicję „roku obrotowego” podano w art. 2 ust. 23, zgodnie z którą oznacza on okres od dnia 1 lipca do dnia 30 czerwca, z wyjątkiem pierwszego roku obrotowego, w odniesieniu do którego oznacza on okres od rozpoczęcia kwalifikowalności wydatków do dnia 30 czerwca 2015 r. Ostatnim rokiem obrotowym jest okres od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 30 czerwca 2023 r.

W opinii Dyrektora DKF, trudno ocenić wartość dodaną zaproponowanego przez KE przepisu. Niezrozumiałe pozostają konsekwencje uznania wydatków jako zamkniętych w procesie rocznego zamykania w świetle art. 132, 137 i 140. Obligatoryjne wprowadzenie obowiązku stosowania rocznego zamykania operacji wpłynie na wzrost obciążeń administracyjnych (związanych m.in. z kontrolami, które dotyczyć będą przede wszystkim beneficjentów).

d) Zobowiązanie do zapewnienia elektronicznej wymiany danych pomiędzy beneficjentami a instytucjami w systemie zarządzania i kontroli (art. 112 ust. 3 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, KOM (2011) 615)

Zaproponowane przez KE rozwiązanie zakłada, że państwa członkowskie dopilnują, aby nie później niż do dnia 31 grudnia 2014 r. wszystkie wymiany informacji pomiędzy beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi mogły być realizowane wyłącznie za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych.

Zdaniem Dyrektora DKF, ogólne wymagania odnośnie szeroko rozumianego systemu IT dla nowej perspektywy, wyznaczają zapisy rozporządzenia ogólnego. Jednak szczegółowe rozwiązania, np. odnośnie zakresu zbierania danych i zależności między nimi będą możliwe do określenia dopiero po przygotowaniu i akceptacji na poziomie unijnym innych regulacji, w szczególności aktów delegowanych i wykonawczych. Wtedy dopiero będzie można ocenić, czy intencja KE, jaką jest wdrażanie funduszy UE została zrealizowana. Zaproponowana przez KE w początkowej fazie realizacji (tj. w projekcie rozporządzenia jako termin wskazano na koniec 2014 r.) skutkować będzie znacznym wzrostem obciążeń administracyjnych i finansowych, związanych z budową systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 620-621)

4.3 Opinia IK NSRO na temat pozostałych działań zaproponowanych przez KE w projektach rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014-2020

W opinii Dyrektora DKF, najważniejszymi kwestiami, które mogą w znacznym stopniu utrudnić wdrażanie funduszy UE w perspektywie finansowej 2014-2020, a które znalazły się w propozycji rozporządzenia przedstawionego przez KE w październiku 2011 r. (KOM(2011)615) są:

1. Kwalifikowalność VAT (art. 59 ust. 3). Zgodnie z tym proponowanym przepisem VAT jest kwalifikowany, gdy spełnione są łącznie następujące warunki:
 - jest nieodzyskiwalny przez beneficjenta,
 - beneficjentem jest podmiot inny niż publiczny⁹⁰,
 - zapłacony VAT nie dotyczy projektów infrastrukturalnych.

Zmiana ta będzie miała poważne konsekwencje dla projektów EFRR i FS, dla których kwalifikowalność podatku VAT będzie całkowicie wyłączona. Oznaczać to będzie konieczność poniesienia wydatków z tytułu VAT w realizowanych projektach ze środków budżetowych, co prowadzić może do zmniejszenia potencjału beneficjentów, np. samorządów do sięgania po środki z funduszy EFRR i ES. Dotychczas VAT zapłacony w realizowanych projektach podlegał refundacji ze środków tych funduszy, o ile był on nieodzyskiwalny dla beneficjenta.

⁹⁰ inny niż non-taxable person według art. 13 ust. 1 dyrektywy watowskiej nr 2006/112 (Dz. Urz. UE, L. 347/1).

2. Automatyczne anulowanie zobowiązań (art. 78–80, 127). Bardzo poważne zaostrenie zasady „n+2/n+3” w stosunku do uregulowań 2007–2013, oznaczające poważne zagrożenie dla możliwości absorpcji alokacji 2014–2020:
- zasada „n+2” dla wszystkich lat,
 - brak specjalnego systemu uwzględniania w zasadzie „n+2” projektów dużych i schematów pomocy publicznej,
 - brak możliwości certyfikacji wydatków dla dużych projektów przed zatwierdzeniem tych projektów przez KE,
 - szeroki katalog możliwości przerwania lub zawieszania płatności przez KE.
- Zaostrzenie zasady „n+” przy jednoczesnym wprowadzeniu oceny wykonania⁹¹ oraz wprowadzeniu poważnego ryzyka korekt netto (nieporównywalnie większego od okresu 2007–2013) jest, w opinii Dyrektora DKF, działaniem niezrozumiałym. Zorientowanie polityki spójności na rezultaty przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązkowego tempa realizacji, przy zachowaniu jeszcze większej prawidłowości wydatków, wydaje się wewnętrznie sprzeczne. Nie jest możliwe koncentrowanie się na rezultatach i jednocześnie na szybkim wydatkowaniu środków europejskich.
3. Korekty finansowe nakładane przez KE (art. 77, 136, 137, 20). Zgodnie z art. 137 ust. 6 wszystkie nieprawidłowości, które spełniać będą przesłanki art. 77 ust. 2 i art. 136 ust. 1 projektu, które KE lub ETO znajdą w rocznych rozliczeniach, będą podlegały korektom netto. Nie będzie przy tym miało znaczenia czy wydatki przedstawione w rozliczeniach rocznych będą uznane w procesie rocznego zamykania (art. 131) projektu jako zamknięte, czy też nie – wszystkie będą zagrożone korektami netto. W projekcie rozporządzenia nie przewidziano przepisu analogicznego do art. 100 ust. 4 rozporządzenia 1083/2006, mówiącego o tym, że jeżeli w procedurze nakładania korekty przez KE państwo członkowskie i KE dojdą do porozumienia, środki anulowane w ramach korekty będą mogły być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie. Oznacza to konieczność znacznego zaostrenia procedur i czynności kontrolnych, które z jednej strony spowodują wzrost obciążeń administracyjnych i finansowych, z drugiej zaś bezpośrednio dotkną beneficjentów realizujących projekty, którzy będą musieli liczyć się z częstszym niż w obecnej perspektywie finansowej przeprowadzeniem kontroli projektów.
4. Zmiany w zakresie zarządzania finansowego dotyczące płatności pośrednich w trakcie realizacji projektu (art. 126). W ramach tych płatności KE będzie refundować tylko 90% kwoty należnej z wniosku o płatność, co może zaburzyć płynność finansową programów. Ponadto, płatności pośrednie będą dokonane przez KE w okresie 60 dni po dacie rejestracji wniosku o płatność w systemie KE. W opinii Dyrektora DKF, mając na względzie utrzymanie płynności finansowej oraz skuteczności interwencji, termin ten powinien zostać skrócony do 30 dni. Jeżeli chodzi o płatność końcową (art. 70) projektu, to zaliczki i płatności pośrednie nie powinny przekroczyć 95% alokacji programu, a po osiągnięciu tego pułapu instytucja zarządzająca i certyfikująca powinny kontynuować przesyłanie wniosków o płatność. Rozliczenie płatności za ostatni rok księgowy⁹² oraz płatności salda końcowego nastąpi w ramach procesu zamknięcia programu (art. 133) projektu. W opinii Dyrektora DKF, rozwiązanie to jest niezasadne, ponieważ wstrzymanie płatności końcowej zaburza płynność finansową programu w ostatnich latach wdrażania.

(dowód: akta kontroli str. 611-612, 622-631)

⁹¹ Performance review.

⁹² tj. za okres 01.07.2022 r. – 30.06.2023 r.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania oceny częściowej w zakresie działań podjętych przez MRR w celu uproszczenia zasad wdrażania funduszy strukturalnych określonych w projektach rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020 ze względu na fakt, że kontrola tego obszaru służyła uzyskaniu informacji na ten temat.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w badanym zakresie, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

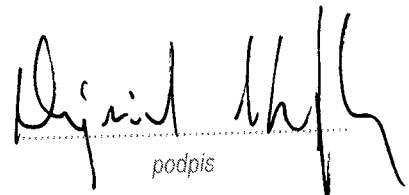
Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹³, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 10 stycznia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla


podpis




09.01.2013r.

Katarzyna Czerwinka

Monika Brzozowska

Bożena Noworzynska


09.01.2013

⁹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

