



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4110-03-02/2012
R/12/005/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/12/005/KAP – Działania podmiotów zarządzających realizacją wybranych krajowych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie odzyskiwania środków nienależnych, pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych nieprawidłowo przez beneficjentów.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Wojciech Winkiel, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83378 z dnia 25 października 2012 r. 2. Łukasz Malec, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 83379 z dnia 5 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ośrodek Przetwarzania Informacji – Instytut Badawczy ¹ (zwany dalej <i>OPI</i>), al. Niepodległości 188 b, 00-608 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pan dr Olaf Gajl – Dyrektor Ośrodka Przetwarzania Informacji. (dowód: akta kontroli str. 5, 6)
<i>Zakres kontroli</i>	1. Rzetelność oraz zgodność z prawem czynności podejmowanych w celu odzyskania środków nienależnych, pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych nieprawidłowo przez beneficjentów. 2. Rzetelność oraz zgodność z prawem zgłaszania podmiotów podlegających wykluczeniu z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich do wykazu prowadzonego przez Ministra Finansów. 3. Rzetelność działań zapobiegających udzieleniu dofinansowania podmiotom wykluczonym z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem funduszy europejskich.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 czerwca 2012 r.

¹ Do dnia 31 grudnia 2009 r. jednostka badawczo – rozwojowa będąca jednostką sektora finansów publicznych (bez upoważnienia IP do wydawania decyzji administracyjnych). Od dnia 1 stycznia 2010 r. Instytut Badawczy nie będący jednostką sektora finansów publicznych działający na podstawie statutu OPI zatwierdzonego zarządzeniem Nr 29/2011 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Ośrodka Przetwarzania Informacji w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadniają skuteczne działania pozwalające na bezzwłoczne odzyskiwanie środków nienależnych, pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych nieprawidłowo przez beneficjentów. Rzetelne i zgodne z przepisami działania spowodowały, że wszystkie nienależne środki odzyskane zostały bez zbędnej zwłoki.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegała na niewskazaniu w sześciu wezwaniach do zwrotu środków (sformułowanych w formie zaleceń pokontrolnych w informacjach pokontrolnych) 14 – dniowego terminu na dokonanie zwrotu. Nie miała ona istotnego wpływu na skuteczność czynności w celu odzyskiwania nienależnych kwot.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Odzyskiwanie od beneficjentów środków nienależnych, pobranych w nadmiernej wysokości lub nieprawidłowo wykorzystanych.

Stan prawny

Procedura zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich została określona przepisami ustawy o finansach publicznych. W okresie objętym kontrolą występowały dwa stany prawne określające zasady ich zwrotu, tj.: do 31 grudnia 2009 r. miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³ (zwana dalej *poprzednią ufp*), a od 1 stycznia 2010 r. przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (zwana dalej *ufp*).

Zwrotowi podlegają środki, określone w art. 207 ust. 1 *ufp* (art. 211 ust. 1 poprzedniej *ufp*), tj. wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur oraz pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Zgodnie z art. 207 ust. 8 *ufp* instytucja, która podpisała umowę z beneficjentem, w przypadku stwierdzenia okoliczności, o których mowa powyżej, wzywa do zwrotu środków lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Po bezskutecznym upływie tego terminu, organy pełniące funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej, na podstawie art. 207 ust. 9 *ufp* (art. 211 ust. 4 poprzedniej *ufp*) wydają decyzję o zwrocie środków. Zgodnie z art. 207 ust. 11 *ufp*, mogą one upoważnić instytucję wdrażającą do wydania decyzji, na podstawie porozumienia lub umowy, pod warunkiem, że jest ona jednostką zaliczaną do sektora finansów publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 7-12]

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Zgodnie z podpisaną umową⁵, w okresie objętym kontrolą, OPI w ramach programu operacyjnego – Innowacyjna Gospodarka w priorytecie nr 1 Badania i rozwój nowoczesnych technologii, zawarła z 98 beneficjentami 277 umów na realizację projektów. Łączna wartość projektów, na które podpisano umowy, wynosiła 954 571,3 tys. zł. Konieczność zwrotu środków wystąpiła wobec 74 beneficjentów, w 530 sprawach⁶. Kwoty podlegające odzyskaniu na koniec poszczególnych okresów objętych kontrolą, wynosiły wg stanu na:

- 31 grudnia 2009 r. 29,7 tys. zł, w tym środki stanowiące wkład UE 25,2 tys. zł,
- 31 grudnia 2010 r. 1 417,9 tys. zł, w tym środki stanowiące wkład UE 1 205,2 tys. zł,
- 31 grudnia 2011 r. 1 259,8 tys. zł, w tym środki stanowiące wkład UE 1 070,9 tys. zł,
- 30 czerwca 2012 r. 466,4 tys. zł, w tym środki stanowiące wkład UE 396,4 tys. zł.

Łącznie kwota podlegająca procedurze odzyskiwania wynosiła 3 173,8 tys. zł, w tym środki stanowiące wkład UE 2 697,7 tys. zł. W badanym okresie wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., beneficjenci zwrócili kwotę 3 142,1 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 17 -51, 115-117]

W trakcie kontroli ustalono, że ww. zwroty środków nastąpiły w efekcie wysłania przez OPI wezwań do zwrotu lub z własnej inicjatywy beneficjentów. W związku z tym OPI nie występowało do Instytucji Pośredniczącej (Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, wcześniej do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego) o wydanie decyzji dotyczących zwrotu środków.

Szczegółowe badanie prawidłowości działań podejmowanych przez OPI w celu odzyskania środków podlegających zwrotowi przez beneficjentów, zostało przeprowadzone na próbie 100 spraw dobranych w sposób celowy (wg osądu kontrolera), z tego:

- wszystkie 20 spraw, gdy zwrot środków nastąpił po kontrolach u beneficjenta i wysłaniu wezwań do ich zwrotu w formie zaleceń pokontrolnych⁷,
- wszystkie 15 spraw, gdy zwrot środków nastąpił po korekcie faktur⁸ lub podwójnym wykazaniu tych samych wydatków⁹,
- 17 spraw, gdy zwrot środków nastąpił w ramach końcowego rozliczenia i po wysłaniu upomnienia do beneficjenta¹⁰(64,5%),
- 48 spraw, gdy zwrot środków nastąpił po otrzymaniu informacji od beneficjenta o zmianie opłaty ZUS lub podatku VAT (8,6%).

[Dowód: akta kontroli str. 115,120-153, 299-354]

⁵ Umowa nr 17/2007 w sprawie realizacji Działania 1.3 w ramach osi priorytetowej 1 „Badania i rozwój nowoczesnych technologii” i Poddziałania 1.1.1 „Projekt badawczy w wykorzystaniu metody foresight” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 – 2013 zawarta w Warszawie w dniu 3 października 2007 r. pomiędzy Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a Ośrodkiem Przetwarzania Informacji.

⁶ Wg rejestru SIMIK

⁷ Na łączną kwotę 83 010,74 zł, w tym 70 559,12 zł wkładu Unii Europejskiej.

⁸ Na łączną kwotę 19 444,51 zł, w tym 16 527,83 zł wkładu Unii Europejskiej.

⁹ Na łączną kwotę 225 566,35 zł, w tym 191 731,39 zł wkładu Unii Europejskiej.

¹⁰ Na łączną kwotę 216 777,27 zł, w tym 184 260,67 zł wkładu Unii Europejskiej.

Badanie wykazało, że:

- 1.1. OPI postępowała zgodnie z przepisami *ufp* dotyczącymi bezzwłocznego odzyskiwania środków nienależnych. Ustalono, że kierowano do beneficjenta (bez zbędnej zwłoki) wezwanie do zwrotu środków nienależnych. Środki te były zwracane przez beneficjentów w terminie ustawowym tj. w ciągu 14 – dni od daty otrzymania wezwania.
 - 1.2. Wszystkie zbadane sprawy zostały zarejestrowane w Krajowym Systemie Informatycznym – System Informatyczny Monitoringu i Kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności 2007-2013 (*KSI SIMIK*) w module Rejestr obciążeń na projekcie.
- Dane dotyczące odzyskanych kwot przypisane były do konkretnego numeru projektu i nazwy beneficjenta i wprowadzane na podstawie m.in.: korespondencji prowadzonej z beneficjentem, w której zostały określone kwoty do zwrotu; wniosków o płatność – w ramach których została pomniejszona kwota do wypłaty na rzecz beneficjenta; raportów o nieprawidłowościach; przelewów na konto instytucji odpowiedzialnej za dokonywanie wypłat do beneficjenta. Dane wprowadzano zgodnie z dokumentacją źródłową.
- 1.3. Okres od daty wezwania do zapłaty wystawionego przez OPI (lub od daty zwrotu środków dokonanych przez beneficjenta bez wezwania) do momentu wprowadzenia danych w KSI SIMIK wyniósł: do 30 dni - 40 spraw; od 31 do 90 dni – 40 spraw; od 91 do 180 dni – 13 spraw, a powyżej 181 dni – 7 spraw. Najdłuższy okres wyniósł 297 dni. Ustalono, że przyczyną długotrwałego wprowadzania danych do KSI SIMIK była konieczność uzgadniania z beneficjentami podziału kwot zwrotów na poszczególne wnioski o płatność. Taki podział kwot jest niezbędny do ich wprowadzenia do KSI SIMIK. Z ustaleń kontroli wynika, że najdłuższe okresy rejestracji danych dotyczyły spraw z lat 2009 – 2010. Po roku 2010 okresy te nie przekraczały 40 dni od dnia dokonania zwrotu środków. Jak poinformował Dyrektor OPI, jednostka będzie dążyła do doskonalenia procesu uzgadniania z beneficjentem danych niezbędnych do zarejestrowania w KSI SIMIK..

[Dowód: akta kontroli str. 120-153, 203, 205, 299-354]

1.4 Wezwania do zwrotu środków, uznanych przez OPI jako niekwalifikowalne, zawierano m.in. w informacjach pokontrolnych jako zalecenie pokontrolne. W przypadku sześciu z 20 takich przypadków objętych badaniem, jako termin wykonania zaleceń pokontrolnych (w tym zwrotu środków), wyznaczano datę dzienną, wynoszącą od 16 do 35 dni od dnia sporządzenia informacji. Nie wskazano przy tym na wynikający z art. 207 ust. 8 *ufp* 14 – dniowy termin zwrotu od dnia doręczenia wezwania. Dyrektor OPI wyjaśnił, że: *„żaden dokument obowiązujący w OPI (jako Instytucji Wdrażającej) nie wskazuje, w jaki sposób zespół kontrolny powinien określić termin wykonania przez beneficjenta zaleceń pokontrolnych, a niewyczerpujące zastosowanie norm określonych w art. 207 ust. 8 ufp wynika z braku literalnego powołania powyższego artykułu w zapisach obowiązującej Instrukcji Wykonawczej¹¹”*. Zadeklarował także, że w celu poprawienia przejrzystości dokumentacji, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości mających skutek finansowy, Beneficjent będzie wzywany na podstawie zapisów art. 207 ust. 8 *ufp* do zwrotu środków lub wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

[Dowód: akta kontroli str. 120-153, 196-197, 199-200, 203,204, 206-298]

¹¹ Instrukcja Wykonawcza do procesów OPI – Działu Wdrażania Programu Operacyjnego IG (regulująca m.in. zasady prowadzenia kontroli projektów na miejscu), opracowanej przez OPI jako Instytucję Wdrażającą.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewskazaniu w sześciu wezwaniach do zwrotu środków (sformułowanych w formie zaleceń pokontrolnych w informacjach pokontrolnych) 14 dniowego terminu na dokonanie zwrotu, co stanowiło naruszenie art. 207 ust. 8 *ufp*. Zdaniem NIK, podany w wyjaśnieniach Pana Dyrektora argument o braku wskazania w obowiązujących OPI wytycznych wymogu podawania beneficjentom terminu na zwrot środków, dotyczy procedur kontroli projektów a nie procedur zwrotu środków, które zostały określone wprost w ustawie. Jednocześnie NIK wskazuje na celowość – zadeklarowanego przez Pana Dyrektora w wyjaśnieniach – zwiększenia przejrzystości dokumentów sporządzonych po kontrolach projektów, poprzez wskazywanie w nich, w przypadku konieczności zwrotu środków, wymaganych ustawą terminów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W trakcie kontroli stwierdzono, że procedury ustalania w OPI danych dotyczących kwot zwrotu środków w podziale na poszczególne wnioski o płatność są długotrwałe, w efekcie czego rejestracja tych danych w KSI SIMIK następuje po kilkudziesięciu dniach od chwili ustalenia ogólnej kwoty zwrotu. Co prawda, okres ten w latach objętych kontrolą był coraz krótszy, jednak NIK zwraca uwagę na potrzebę dalszego usprawniania działań OPI w tym zakresie. Bieżące rejestrowanie istotnych informacji w KSI SIMIK zapewnia jego aktualność i służy lepszemu jego wykorzystaniu w zarządzaniu realizacją programów współfinansowanych ze środków UE.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność OPI w obszarze odzyskiwania od beneficjentów środków nienależnych, pobranych w nadmiernej wysokości lub nieprawidłowo wykorzystanych. Nieprawidłowość nie wpłynęła w sposób zasadniczy na skuteczność czynności w celu odzyskiwania nienależnych kwot.

2. Zgłaszanie podmiotów podlegających wykluczeniu z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich do wykazu prowadzonego przez Ministra Finansów.

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli ustalono, że w badanym okresie żaden z beneficjentów nie podlegał wykluczeniu z możliwości otrzymywania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, na podstawie art. 207 ust. 4 *ufp*, w związku z tym OPI nie dokonywało zgłoszeń podmiotów wykluczonych do rejestru podmiotów wykluczonych prowadzonego przez Ministerstwo Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 161-195]

Ocena częściowa

Z uwagi na niestwierdzenie okoliczności uzasadniających podejmowanie przez OPI działań wobec beneficjentów w celu wykluczeń z możliwości otrzymywania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, NIK odstępuje od sformułowania oceny.

3. Działania zapobiegające udzieleniu dofinansowania podmiotom wykluczonym z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem funduszy europejskich.

Opis stanu faktycznego

W OPI opracowano procedury zatwierdzone przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą PR-DG-TK Instrukcja Wykonawcza¹², w której zawarto opis systemowych czynności, pozwalających wykluczyć lub ograniczyć ryzyko zawarcia umów na realizację projektów z podmiotami wykluczonymi.

Ustalono, że zgodnie z powyższą instrukcją w celu ograniczenia ryzyka zawarcia umów na realizację projektów z podmiotami wykluczonymi w OPI każdorazowo występowano, przed zawarciem umów z beneficjentami, do Ministra Finansów z wnioskami o udostępnienie danych zawartych w rejestrze podmiotów wykluczonych. Od 2010 r. OPI zwracał się o takie dane także w odniesieniu do podmiotów rekomendowanych do wsparcia w ramach konkursów. Ze wszystkich informacji przekazanych przez Ministra Finansów wynikało, że żaden z ww. podmiotów nie występował w rejestrze. Z informacji przekazanej przez Dyrektora OPI, wynika, że przed rokiem 2010 (tj. w okresie przed wdrożeniem rejestru podmiotów wykluczonych) weryfikacja podmiotów występujących o dofinansowanie projektów dokonywana była przez upoważnionego pracownika OPI, który w tym celu analizował przekazane przez MRR dane¹³ dotyczące podmiotów wykluczonych.

[Dowód: akta kontroli str. 154-160, 161-195]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w badanym obszarze.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność OPI zapobiegającą udzieleniu dofinansowania podmiotom wykluczonym z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem funduszy europejskich

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, wnosi o każdorazowe określanie w wezwaniach do zwrotu środków terminów na dokonanie zwrotu, zgodnie z art. 207 ust. 8 *u.f.p.*

¹² Do procesów Ośrodka Przetwarzania Informacji (Instytucji Wdrażającej) Podziałanie 1.1.1 Projekty badawcze z wykorzystaniem metody foresight oraz Działanie 1.3 Wsparcie projektów B+R na rzecz przedsiębiorców realizowanych przez jednostki naukowe osi priorytetowej 1. Badania i rozwój nowoczesnych technologii Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Procedura ta, aktualizowana jest na bieżąco w związku z przejściem obowiązków IP przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, ostatnia aktualizacja została zatwierdzona pismem nr NCBIR-SPPUE-XII-!!-2/DM/2012/4561 z dnia 14 września 2012 r.

¹³ Dane na nośnikach elektronicznych.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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 o NIK 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 dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy
Gł. specjalista k. p.
Wojciech Winkiel

Radca Prezesa NIK
p.o. Dyrektora
Józef Górny

.....
podpis

.....
podpis

Inspektor k. p.
Łukasz Malec

.....
podpis