



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-28-01/2012
P/12/114

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/114 - Koordynacja i realizacja działań z zakresu infrastruktury komunalnej finansowanej ze środków UE na Wspólną Politykę Rolną i z funduszy strukturalnych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Grzymysławski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84062 z dnia 23 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2) 2. Andrzej Szulc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84057 z dnia 12 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3, 4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu pl. Teatralny 2, 87-100 Toruń, zwany dalej „Urzędem”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwany dalej „Marszałkiem” (dowód: akta kontroli str. 5, 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocenę powyższą uzasadnia realizacja zadań w zakresie zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2012, zwanego dalej „RPO” oraz zadań delegowanych w zakresie wdrażania działania 321 Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zwanego dalej „PUGLW” lub „PROW”, zapewniająca:

- osiągnięcie zakładanego poziomu wykorzystania środków UE przeznaczonych na dofinansowanie działań z zakresu infrastruktury komunalnej oraz wskaźników produktu i rezultatu przewidzianych w RPO;
- przyjęcie kryteriów wyboru wniosków o przyznanie dofinansowania oraz prawidłową ocenę tych wniosków;
- przestrzeganie zasady komplementarności pomiędzy wdrażanymi programami i działaniami oraz koordynację tych działań, w tym poprzez uczestnictwo w pracach organów odpowiedzialnych za ww. zadania;
- zapobieganie podwójnemu finansowaniu operacji i wydatków w ramach zarządzanych programów;
- zachowanie trwałości zrealizowanych projektów.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niewywiązaniu się z obowiązku określenia terminu rozstrzygnięcia wszystkich 6 konkursów otwartych w ogłoszeniach o naborze wniosków o przyznanie

dofinansowania w ramach RPO, w wyniku których zawarto 32 umowy o wartości 47 668,7 tys. zł i wypłacono beneficjentom dofinansowanie w kwocie 28 951,4 tys. zł;

- niewłaściwym monitorowaniu realizacji Strategii Rozwoju Województwa na lata 2007-2020;
- nieprzeprowadzaniu w okresie do października 2010 r. kontroli krzyżowych programu RPO oraz kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Koordinacja i realizacja działań z zakresu infrastruktury komunalnej przez Samorząd Województwa (SW) jako Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2012 (IZ RPO) oraz jako podmiot wykonujący zadania delegowane przy wdrażaniu PUGLW.

1. Realizacja działań z zakresu infrastruktury komunalnej przez SW jako IZ RPO oraz jako podmiot wykonujący zadania delegowane przy wdrażaniu działania Podstawowe Usługi dla Gospodarki i Ludności Wiejskiej (działanie 321 w ramach PROW 2007–2013).

Opis stanu faktycznego

W RPO, w zakresie infrastruktury komunalnej realizowano między innymi działania obejmujące:

- a) infrastrukturę drogową w ramach Działania 1.1. Infrastruktura drogowa, zwanego dalej „Działaniem 1.1.”;
- b) gospodarkę wodno-ściekową w ramach Działania 2.1. Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej, zwane dalej „Działaniem 2.1.”;
- c) gospodarkę odpadami w ramach Działania 2.2. Gospodarka odpadami, zwanego dalej „Działaniem 2.2”;
- d) energetykę w ramach Działania 2.3. Rozwój infrastruktury w zakresie ochrony powietrza, zwanego dalej „Działaniem 2.3.” oraz Działania 2.4. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku, zwanego dalej „Działaniem 2.4.”.

(dowód: akta kontroli str. 7-30)

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwany dalej „Zarządem Województwa”, będący zgodnie z art. 5 pkt. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹, zwanej dalej „u.z.p.p.r.”, IZ RPO, powierzył pełnienie tej funkcji Departamentowi Zarządzania Funduszami i Projektami Unijnymi Urzędu, zwanym dalej „Departamentem Zarządzania Funduszami”. Działania związane z wdrażaniem RPO (m.in. nabór i ocena projektów, przygotowanie umów, weryfikacja wniosków o płatność, prowadzenie kontroli) powierzono Departamentowi Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu, zwanego dalej „Departamentem Wdrażania RPO”.

¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Realizację zadań delegowanych przez Instytucję Zarządzającą w ramach PROW, przypisanych Samorządowi Województwa powierzono Departamentowi Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu, zwanym dalej „Departamentem ROW”.

(dowód: akta kontroli str. 31-61)

W latach 2007-2012 Samorząd Województwa realizował 584 projekty z zakresu infrastruktury komunalnej dotyczące modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych. Projekty sfinansowano ze środków własnych oraz Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych na lata 2007-2010, zwanym dalej „FOGR”. Łącznie wydatkowano 27 170 tys. zł, w tym ze środków FOGR 21 069 tys. zł i 6 101 tys. zł. ze środków własnych. Do dnia 29 października 2012 r. zrealizowano 524 (89,7%) projekty.

(dowód: akta kontroli str. 62-97)

W ramach RPO, wg. stanu na dzień 30 września 2012 r., na dofinansowanie projektów z zakresu infrastruktury komunalnej ze środków budżetu UE przeznaczono 1 116 859,6 tys. zł, zawarto 330 umów o dofinansowanie projektów przyznające dofinansowanie ze środków UE w łącznej wartości 1 005 034,4 tys. zł i wypłacono dofinansowanie ze środków UE w łącznej wysokości 674 842,6 tys. zł, co stanowi odpowiednio 90% i 60,4% alokacji, z czego:

- a) na infrastrukturę drogową (Działanie 1.1.), ze środków UE przeznaczono 754 169,0 tys. zł, zawarto 228 umów, przyznając dofinansowanie ze środków UE w łącznej wartości 716 819,3 tys. zł i wypłacono dofinansowanie ze środków UE w łącznej wysokości 555 954,5 tys. zł, co stanowi odpowiednio 95,0% i 73,7% alokacji,
- b) na infrastrukturę wodno-ściekową (Działanie 2.1.), ze środków UE przeznaczono 171 045,6 tys. zł, zawarto 33 umowy, przyznając dofinansowanie ze środków UE w łącznej wartości 159 334,8 tys. zł i wypłacono dofinansowanie ze środków UE w łącznej wysokości 78 592,9 tys. zł, co stanowi odpowiednio 93,2% i 45,9% alokacji,
- c) na gospodarowanie odpadami (Działanie 2.2.), ze środków UE przeznaczono 99 302,6 tys. zł, zawarto 10 umów, przyznając dofinansowanie ze środków UE w łącznej wartości 63 424,6 tys. zł i wypłacono dofinansowanie ze środków UE w łącznej wysokości 11 658,1 tys. zł, co stanowi odpowiednio 63,9% i 11,7% alokacji,
- d) na energetykę (Działanie 2.3. oraz Działanie 2.4.), ze środków UE przeznaczono 92 342,4 tys. zł, zawarto 59 umów, przyznając dofinansowanie ze środków UE w łącznej wartości 65 455,7 tys. zł i wypłacono dofinansowanie ze środków UE w łącznej wysokości 28 637,1 tys. zł, co stanowi odpowiednio 70,9% i 31,0% alokacji.

Wg. stanu na dzień 9 listopada 2012 r. IZ RPO prowadziła ocenę wniosków o przyznanie dofinansowania w ramach działań 1.1., 2.2. oraz 2.4. Zawarcie umów na podstawie ocenianych wniosków może wpłynąć na zwiększenia dofinansowania ze środków UE nawet o 84 367 tys. zł, tj. do kwoty 1 087 052 tys. zł, co stanowiłoby 94,9% przyznanej alokacji, w tym:

- dla Działania 1.1. przewidywane zwiększenie przyznanego dofinansowania o 18 341,50 tys. zł do kwoty 735 160,8 tys. zł, co stanowiłoby 97,5% alokacji;
- dla Działania 2.2. przewidywane zwiększenie o 20 693,1 tys. zł do kwoty 84 117,7 tys. zł, co stanowiłoby 84,7% alokacji;
- dla Działania 2.3. oraz Działania 2.4. przewidywane zwiększenie przyznanego dofinansowania o 26 989,3 tys. zł, w wyniku czego wykorzystanie środków UE przeznaczonych na energetykę może wzrosnąć do kwoty 92 445,0 tys. zł (dot. działań 2.3. i 2.4.), co stanowiłoby 100,1% alokacji.

IZ RPO prowadzi kolejne nabory wniosków w ramach Działania 1.1. oraz Działania 2.1., a także planowane jest uruchomienie kolejnego konkursu w 2013 r. w ramach

Działania 2.2. Ponadto IZ RPO rozważyła zwiększenie alokacji na Działanie 2.3. z uwagi na duże potrzeby i zainteresowanie beneficjentów środkami na realizację projektów w ramach tego działania.

(dowód: akta kontroli str. 98-129, 171, 176, 177)

Na dofinansowanie projektów w PUGLW, wg stanu na dzień 30 września 2012 r. przeznaczono ze środków budżetu UE 261 106,6 tys. zł, zawarto 304 umowy w łącznej wartości 264 094,99 tys. zł i wypłacono dofinansowanie w łącznej wysokości 150 814,14 tys. zł, co stanowi odpowiednio 101,1% i 57,6% alokacji, z czego:

- a) w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, zawarto umowy w łącznej wartości 259 088,9 tys. zł i wypłacono dofinansowanie w łącznej wysokości 148 246,0 tys. zł, co stanowi odpowiednio 99,2% i 56,8% alokacji PUGLW,
- b) w zakresie tworzenia systemu zbiórki, segregacji lub wywozu odpadów komunalnych, zawarto umowy w łącznej wartości 1 391,6 tys. zł i wypłacono dofinansowanie w łącznej wysokości 1 031,2 tys. zł (tys.), co stanowi odpowiednio 0,5% i 0,4% alokacji PUGLW,
- c) w zakresie wytwarzanie lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, zawarto umowy w łącznej wartości 3 614,43 tys. zł i wypłacono dofinansowanie w łącznej wysokości 1 536,9 tys. zł, co stanowi odpowiednio 1,8% i 0,6% alokacji PUGLW.

Nie przewidywano zwiększenia alokacji na PUGLW.

(dowód: akta kontroli str. 133-163)

W RPO dla działań z zakresu infrastruktury komunalnej przyjęto 14 wskaźników produktu oraz 4 wskaźniki rezultatu, których stan realizacji wg danych na dzień 30 września 2012 r. przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 1

Rodzaj wskaźnika (produktu/rezultatu)	Nazwa wskaźnika	Stan realizacji na dzień 30.09.2012r.	Prognozowana realizacja do 2015r. (na podstawie zawartych umów)
1	2	3	4
Oś priorytetowa 1. Rozwój infrastruktury technicznej			
Działanie 1.1 Infrastruktura drogowa			
produktu	Liczba projektów z zakresu transportu	77,42%	106,91%
produktu	Długość przebudowanych dróg gminnych	89%	99%
produktu	Długość przebudowanych dróg powiatowych	96%	110%
produktu	Długość przebudowanych dróg wojewódzkich	42%	93%
produktu	Długość wybudowanych dróg gminnych	80%	103%
produktu	Długość wybudowanych dróg powiatowych	46%	122%
produktu	Długość wybudowanych dróg wojewódzkich	0%	89%
rezultat	Oszczędność czasu na nowych i przebudowanych drogach w przewozach pasażerskich i towarowych	37,13%	99,51%

Oś priorytetowa 2. Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska			
Działanie 2.1. Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej			
produktu	Liczba projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej	34,38%	103,13%
produktu	Długość sieci kanalizacyjnej, w tym wybudowanej/zmodernizowanej	22%	96%
rezultat	Liczba osób podłączonych do wybudowanej/zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej	10%	51%
rezultat	Liczba osób podłączonych do wybudowanej/zmodernizowanej sieci wodociągowej	75%	86%
Działanie 2.2. Gospodarka odpadami			
produktu	Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami	2,94%	41,18%
rezultat	Liczba osób objętych systemem zagospodarowania odpadów	0%	5%
Działanie 2.3. Rozwój infrastruktury w zakresie ochrony powietrza			
produktu	Liczba projektów z zakresu ochrony powietrza, mających na celu poprawę jakości powietrza	52%	102%
Działanie 2.4. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku			
produktu	Liczba projektów z zakresu zaopatrzenia ludności w gaz	25,00%	75,00%
produktu	Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	11,11%	66,67%
produktu	Moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych	0%	33%

W związku z prowadzonymi naborami wniosków wartość wskaźnika produktu „Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami” może ulec zwiększeniu do 59%. Prowadząc nabory wniosków IZ RPO nie zobowiązywała beneficjentów do wybierania na etapie składania wniosków o dofinansowanie wszystkich możliwych do osiągnięcia w ramach realizowanego projektu wskaźników produktu i rezultatu, w wyniku czego tylko 6 z 14 beneficjentów realizujących projekty z zakresu gospodarki odpadami wybrało wskaźnik „Liczba osób objętych systemem zagospodarowania odpadów”, a spośród 6 beneficjentów realizujących projekty z zakresu energii odnawialnej tylko jeden wybrał wskaźnik rezultatu „Moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych”.

W ramach RPO skonstruowano system wskaźników wspomagający monitorowanie osiągania jego celu strategicznego oraz celów szczegółowych. Przewidziane w RPO wskaźniki osi priorytetowych, rozszerzono o wskaźniki monitorowania poszczególnych działań programu i zawarto je w Załączniku III „Zestawienie wskaźników monitorowania dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013” do Szczegółowego opisu osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (USZCZEGÓLOWIENIE RPO)², zwanego dalej „uszczegółowieniem RPO”. Założono 31 dodatkowych wskaźników produktu, które wg. stanu na 30 września 2012 r. osiągnięto w stopniu: dziewiętnaście - 0%, siedem - 8-46%, cztery - 52-115% oraz jeden - 801%. Szacowana na podstawie zawartych

² Uchwała NR 62/1040/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 12 sierpnia 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 („Uszczegółowienie RPO”), z późniejszymi zmianami

umów wartość wskaźników produktu w 2015 r. osiągnie: jedenaście - 0%, trzy - 25-40%, szesnaście - 55-198% oraz jeden - 4311%.

Założono również 8 dodatkowych wskaźników rezultatu, które wg. stanu na 30 września 2012 r. osiągnięto: cztery - 0%, cztery - 16-43%. Szacowana na podstawie zawartych umów wartość wskaźników rezultatu w 2015 r. osiągnie: trzy - 0%, jeden - 29%, cztery - 73-100%.

Podobnie do wyżej opisanych wskaźników RPO, niski szacowany stopień osiągnięcia części wskaźników produktu i rezultatu wynika z braku zobowiązania beneficjentów do wyboru wszystkich wskaźników opisujących projekt, co nie pozwoliło na uzyskanie danych odnośnie wszystkich przewidzianych w systemie monitorowania wskaźników. Departament Wdrażania RPO podjął działania zmierzające do uzyskania danych odnośnie wskaźników osiągniętych w związku z realizacją projektów, a nie wykazanych we wniosku o przyznanie dofinansowania, polegające na analizie zakończonych projektów w celu identyfikacji osiągniętych wskaźników oraz ich wartości. Ponadto na zwiększenia wartości wskaźników wpłynie zawarcie umów dotyczących dofinansowania projektów składanych w ramach prowadzonych naborów. Zgodnie z zapisami uszczegółowienia RPO, od dnia 30 maja 2012 r. wnioskodawców zobowiązano do wybierania wszystkich tych wskaźniki produktu oraz rezultatu, które powstaną w wyniku realizacji projektu.

Wskazana powyżej, szacowana na 2015 r., wartość 4311% dotycząca dodatkowego wskaźnika produktu „Długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej”, zostanie urealniona wraz z wartościami innych wskaźników mapowanych do wskaźnika programowego „Długość sieci kanalizacyjnej w tym wybudowanej, zmodernizowanej” po uzupełnieniu wartości wskaźników w ramach projektów.

(dowód: akta kontroli str. 10, 11, 166-183, 318, 319, 324-336, 680-696)

Przyjęte w RPO wskaźniki zostały uaktualnione w grudniu 2011r³. Dokonywano również zmian wskaźników wykazanych w Załączniku III „Zestawienie wskaźników monitorowania dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013” do uszczegółowienia RPO. Zmiany wynikały głównie ze zmian w systemie monitorowania wskaźników wypracowanych w trakcie renegocjacji z Komisją Europejską, otrzymaniem dodatkowych środków z krajowej rezerwy wykonania, stanu zaawansowania realizacji programu, poziomu osiągnięcia wskaźników programowych i dostosowania do rzeczywistych danych. Wprowadzone zmiany były poprzedzone badaniem ewaluacyjnym „Ocena celowości i wydatkowania środków EFRR poprzez osiągnięcie założonych wskaźników PRO WK-P”. W wyniku przeprowadzonych zmian wartość docelowa 2 wskaźników w zakresie infrastruktury komunalnej pozostała bez zmian, dla 3 wskaźników została oszacowana, dla 9 zwiększona a dla 3 zmniejszona.

(dowód: akta kontroli str. 168, 184-218, 331-332, 583, 640-647, 664-675)

W ramach RPO ogłoszono 28 naborów wniosków o dofinansowanie projektów w ramach infrastruktury komunalnej. IZ RPO prowadziła nabory wniosków w ramach 21 zamkniętych i 7⁴ otwartych konkursów (w ramach, których nabór prowadzony jest w sposób ciągły do osiągnięcia określonej procentowo alokacji środków finansowych przeznaczonych na dany konkurs lub do zamknięcia konkursu odpowiednią decyzją IZ RPO):

- w 18 naborach dotyczących konkursów zamkniętych, termin składania wniosków (liczony od pierwszego do ostatniego dnia składania wniosków) wyniósł od 12 do 26 dni, a w 3 – od 59 do 61;

³ Uchwała nr 70/1519/2011 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013

⁴ Jeden konkurs unieważniono

- wg stanu na 22 listopada 2012 r. w 3 zakończonych konkursach otwartych, terminy składania wniosków (liczone od pierwszego do ostatniego dnia składania wniosków) wynosiły 108, 174 i 309 dni, 3 konkursy nie zostały zakończone i termin w tych (konkursach liczony od dnia składania wniosków) wyniósł 129, 199 i 738 dni, 1 konkurs otwarty został unieważniony.

(dowód: akta kontroli str. 219-224)

W ramach PUGLW ogłoszono 9 naborów wniosków o przyznanie pomocy, w których początek terminu składania wniosków wyznaczono po upływie od 19 do 22 dni od dnia ogłoszenia naboru. Terminy składania wniosków wynosiły od 22 do 58 dni. Nie planowano prowadzenia w ramach RPO oraz PUGLW kolejnych naborów wniosków dotyczących infrastruktury komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 161, 165, 225)

W oparciu o prowadzony monitoring postępu finansowego oraz rzeczowego planowano wydatkowanie środków w ramach RPO, zarówno dla projektów kluczowych, jak i konkursowych. Prowadzony monitoring był podstawą podziału środków pochodzących z Krajowej Rezerwy Wykonania, z których część przeznaczono na infrastrukturę transportowo - drogową, o znaczeniu regionalnym. Monitoring wykorzystano do opracowania i przyjęcia Kryteriów oceny projektów dla Działania 1.1. Infrastruktura drogowa, schemat: drogi wojewódzkie.

Na podstawie ww. kryteriów, ogłoszono konkurs umożliwiający ubieganie się o środki na budowę, przebudowę dróg wojewódzkich wraz z towarzyszącą infrastrukturą oraz tworzenie systemu monitoringu dróg wojewódzkich, z alokacją wynoszącą 5 900 tys. euro.

Stały monitoring pozwalał na kontrolowanie wykorzystania alokacji w konkursie ogłoszonym w 2010 roku i dotyczącym budowy, przebudowy dróg powiatowych. W wyniku czego dokonano przesunięć w ramach przyznanej powiatom alokacji.

W wyniku monitoringu wskaźników założonych dla Działania 2.4., w związku z osiągnięciem wskaźników związanych z wykorzystaniem energii promieniowania słonecznego, w konkursie ogłoszonym w dniu 29 czerwca 2012 r. zrezygnowano z dofinansowania projektów związanych z budową jednostek wytwórczych energii w oparciu o energię słoneczną.

(dowód: akta kontroli str. 126, 129-130)

W Urzędzie nie wystąpiły trudności związane z realizacją projektów w zakresie infrastruktury komunalnej zarówno w ramach RPO jak i PUGLW. Realizacja ww. projektów była prowadzona niezależnie od siebie w ramach dwóch różnych programów operacyjnych i w oparciu o zasoby kadrowe dwóch różnych komórek organizacyjnych Urzędu, zarówno odnośnie wyboru projektów, ich wdrażania oraz kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 37, 38, 160, 161, 165, 338, 344-346)

2. Koordynacja przez SW wdrażania działań z zakresu infrastruktury komunalnej w ramach RPO i PROW 2007–2013.

2.1. Kryteria przyznawania pomocy finansowej określone w Programach i ich zgodność z dokumentami strategicznymi

Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego uchwałą⁵ z dnia 12 grudnia 2005 r. przyjął Strategię Rozwoju Województwa na lata 2007-2020, zwaną dalej” Strategią

Opis stanu faktycznego

⁵ W sprawie zmiany: uchwały nr 209/99 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 października 1999 r. dotyczącej Diagnozy Prospektywnej Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz celów rozwoju Województwa przygotowanych w ramach prac nad strategią rozwoju, uchwały nr 439/2000 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2006 r. Nr 12, poz. 149

Rozwoju Województwa”. W priorytetowym obszarze działań 2. „Unowocześnienie struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu”, działanie 2.2. „Rozwój infrastruktury technicznej” określono zadania z zakresu infrastruktury komunalnej dotyczące poprawy dostępności komunikacyjnej regionu z zewnątrz, zwiększenie spójności układów transportowych wewnątrzregionalnych, unowocześnienie infrastruktury komunalnej, energetycznej, przemysłowej w kierunkach zwiększenia ich sprawności funkcjonalnej, obniżenia kosztów eksploatacji, redukcji niekorzystnych oddziaływań na środowisko, zwiększenia atrakcyjności lokalizacyjnej.

Wśród głównych instrumentów finansowych realizacji Strategii Rozwoju Województwa wymieniono publiczne środki Unii Europejskiej: instrumenty polityki spójności UE tj.: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), instrument Wspólnej Polityki Rolnej - Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), instrument strukturalny Wspólnej Polityki Rybackiej - Europejski Fundusz Rybacki (EFR),

Realizacja Strategii miała zostać przeprowadzona w ramach: Programów Wojewódzkich, RPO (wskazany jako podstawowy instrument realizacji polityki regionalnej samorządu województwa), sektorowe programy operacyjne, które określi Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013, inne programy. Strategia nie była aktualizowana.

Stan realizacji określonych w Strategii zadań z zakresu infrastruktury komunalnej monitorowany jest przez Urząd przy wykorzystaniu 10 mierników, z których 2 zostały zrealizowane w stopniu od 86,3% i 99,3%, 7 – w stopniu od 112,7% do 594%, a odnośnie wskaźnika „Ofiary śmiertelne w wypadkach drogowych” zanotowano spadek, który wyniósł 28,4 %.

(dowód: akta kontroli str. 62-70, 302-312, 481-486)

Ocena zgodności projektów z zakresu infrastruktury komunalnej przyjmowanych do realizacji w ramach RPO pod względem zgodności z celami Strategii Rozwoju Województwa, była dokonywana między innymi przy wykorzystaniu merytorycznego kryterium „Strategiczny charakter projektu i komplementarność z innymi przedsięwzięciami” w ramach którego oceniano wynikający z dokumentów stopień komplementarności i powiązania projektu z innymi działaniami lub projektami. W prowadzonych naborach nie odrzucono wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu infrastruktury komunalnej ze względu na brak spełnienia ww. kryterium.

(dowód: akta kontroli str. 337-340, 347, 348, 379)

Kryteria wyboru projektów otrzymujących dofinansowanie w ramach RPO zatwierdzał Komitet Monitorujący RPO. Ustalono kryteria horyzontalne formalne i merytoryczne. Horyzontalne kryteria formalne obejmowały poprawność złożenia wniosku, poprawność sporządzenia wniosku, kompletność wniosku, kompletność załączników, formalną dopuszczalność projektu (w tym czy wnioskodawca oświadczył o nienakładaniu się pomocy ze środków publicznych w ramach danego projektu oraz czy projekt jest zgony z linię demarkacyjną), zgodność projektu z opisem działania.

Horyzontalne kryteria merytoryczne obejmowały:

- kryteria merytoryczno-technicznej dopuszczalności projektu: zgodność projektu z celami działania/osi priorytetowej, wykonalność techniczna projektu, wykonalność finansowa projektu, zgodność projektu z wymaganiami prawa dotyczącego ochrony środowiska, trwałość rezultatów projektu,
- kryteria oceny jakości projektu: efektywność projektu, wypełnienie polityk i zasad wspólnotowych, gotowość techniczna projektu do realizacji, strategiczny charakter projektu i komplementarność z innymi przedsięwzięciami, efektywność

energetyczna proponowanych rozwiązań technicznych lub brak wpływu na efektywność energetyczną,

- kryteria oceny wpływu przewidywanych rezultatów projektu na osiągnięcie założonych w RPO celów: wpływ przewidywanych rezultatów projektu na osiągnięcie celów szczegółowych RPO oraz celów osi priorytetowych.

Przyjęte kryteria horyzontalne stanowiły podstawę do opracowania i zatwierdzenia kryteriów dla poszczególnych działań określonych w uszczegółowieniu RPO, w tym z zakresu infrastruktury komunalnej. Zatwierdzone przez Komitet Monitorujący kryteria zawarto w Załączniku V „Kryteria oceny projektów” do uszczegółowienia RPO.

W celu identyfikacji projektów kluczowych możliwych do umieszczenia w Indykatorywnym wykazie projektów kluczowych współfinansowanych ze środków RPO przewidziano ocenę propozycji projektów w oparciu o:

- kryteria formalne,
- kryteria merytoryczne horyzontalne (właściwe dla wszystkich osi priorytetowych RPO),
- kryteria merytoryczne sektorowe (właściwe dla poszczególnych osi i działań RPO).

Objęte kontrolą projekty dofinansowane w ramach RPO zostały ocenione według obowiązujących dla poszczególnych konkursów kryteriów oceny projektów.

(dowód: akta kontroli str. 349-381)

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach PUGLW, określono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁶, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie PUGLW”. Zarząd Województwa w latach 2009, 2010 i 2011 trzykrotnie uchwałami⁷ ustalił kryterium regionalne dla PUGLW w zakresie infrastruktury komunalnej obejmującej gospodarkę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami oraz energetykę, które odnosiło się do wnioskowanej kwoty dofinansowania. Objęte kontrolą projekty dofinansowane w ramach PUGLW zostały ocenione według obowiązujących kryteriów oceny projektów, w tym kryterium regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 382-397)

Wnioskodawcy ubiegających się o przyznanie pomocy w ramach PUGLW w związku z odmową przyznania dofinansowania, złożyli 11 wezwań do usunięcia naruszenia prawa, spośród których 5 rozpatrzono pozytywnie. Z jednym wnioskodawcą, którego wezwanie rozpatrzono pozytywnie zawarto umowę o przyznanie pomocy.

Wnioskodawcy ubiegający się o przyznanie dofinansowania w ramach RPO na projekty z zakresu infrastruktury komunalnej złożyli 71 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, z których 9 rozpatrzono pozytywnie, w tym dwa wnioski rozpatrzone pozytywnie zostały wniesione przez jednego wnioskodawcę, który odwołał się zarówno od oceny formalnej i merytorycznej. Z 6 wnioskodawcami których wnioski zostały poddane ponownej ocenie zawarto umowy o dofinansowanie projektów.

(dowód: akta kontroli str. 398-406)

⁶ Dz. U. Nr 60, poz. 373 ze zm.

⁷ Nr 25/295/09 z dnia 31 marca 2009 r., nr 25/328/10 z dnia 30 marca 2010 r., nr 71/1556/11 z dnia 21 grudnia 2011 r.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania przedsięwzięć z zakresu infrastruktury komunalnej zrealizowanych w ramach RPO lub PUGLW.

(dowód: akta kontroli str. 407)

W 2009 r., 2010 r. i 2011 r. przeprowadzono audyty systemu zarządzania i kontroli RPO oraz 2 audyty operacji obejmując nimi okresy od 1 lipca 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. oraz od 1 lipca 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. Sprawozdania z audytów sporządził Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wykonujący swoje zadania za pośrednictwem Departamentu Ochrony Interesów Finansowych w Ministerstwie Finansów, a w odniesieniu do RPO również za pomocą Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy, zwanego dalej UKS.

W sprawozdaniach z audytu operacji, w zakresie infrastruktury komunalnej zawarto ustalenia:

- a) w sprawozdaniu obejmującym okres od 1 lipca 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. odnośnie 4 projektów rekomendowano pomniejszenie deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej. Wynikało to z niewłaściwego stosowania prawa zamówień publicznych przez beneficjentów, odnośnie 1 projektu rekomendowano proporcjonalne rozliczenie wydatków – rekomendacje wykonano;
- b) w sprawozdaniu obejmującym okres od 1 lipca 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. odnośnie 8 projektów rekomendowano pomniejszenie deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej. Wynikało to z niewłaściwego stosowania prawa zamówień publicznych przez beneficjentów – rekomendacje wykonano.

W sprawozdaniach z audytu systemu zarządzania i kontroli RPO, w zakresie infrastruktury komunalnej zawarto ustalenia:

- a) w sprawozdaniu dotyczącym 2009 r., stwierdzono m.in., że kryteria doboru operacji do kontroli na miejscu nie uwzględniały kontroli prowadzonych w trakcie ich realizacji, a dotyczących projektów infrastrukturalnych o dużej wartości realizowanych na przestrzeni kilku lat w celu uzyskania wystarczającej pewności co do prawidłowości ponoszonych wydatków współfinansowanych w ramach programu, rekomendowano zwiększenie intensywności kontroli na miejscu w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych;
- b) w sprawozdaniu dotyczącym 2010 r.: stwierdzono m.in., że metodologia doboru próby do kontroli na miejscu, w przypadku projektów infrastrukturalnych o dużej wartości realizowanych na przestrzeni wielu lat nie zawiera elementu/wskaźnika określającego stopień zaawansowania rzeczowo-finansowego, co było wskazane w poprzednim sprawozdaniu z audytu systemu zarządzania i kontroli. Rekomendowano by w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych weryfikować ponoszone wydatki w trakcie realizacji przedsięwzięcia.

Powyższe rekomendacje zrealizowano wprowadzając zapisy dotyczące metodologii kontroli projektów do Instrukcji Wykonawczej Regionalnego RPO⁸, zwanej dalej „Instrukcją Wykonawczą”.

(dowód: akta kontroli str. 408-480, 491-493, 516-540, 563-582, 617-622)

W dniach 25-26 lutego 2010 r. oraz 8-11 lutego 2011 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zwana dalej „ARiMR” przeprowadziła kontrole dotyczące poprawności stosowania procedur obsługi wniosku o płatność, którymi objęto między innymi PUGLW. ARiMR w pismach zawierających zalecenia pokontrolne z powyższych kontroli stwierdziła, że przyjęte przez Urząd tryb i zasady obsługi

⁸ Stanowiącej załącznik do uchwały nr 14/138/2008 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Instrukcji Wykonawczej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (ze zm.)

wniosków o płatność nie budzą poważnych zastrzeżeń. Urząd wykonał zalecenia pokontrolne wydane przez ARiMR po przeprowadzonych kontrolach.

W wyniku kontroli z 2010 r. stwierdzono brak dotrzymania 3 miesięcznego terminu rozpatrywania wniosku. W wyniku kontroli z 2011 r. stwierdzono brak wprowadzania do bazy OFSA PROW DD danych dotyczących wniosków o płatność i niewłaściwe stosowanie prawa zamówień publicznych przez beneficjentów.

W terminie od 7 września do 15 grudnia 2010 r. UKS przeprowadził kontrolę celowości i zgodności z prawem gospodarowania przez Urząd środkami pochodzącymi z EFRROW w 2010 r., podczas której kontrolą objęto wnioski o przyznanie pomocy w ramach PUGLW. Kontrola wykazała uchybienia dotyczące naruszenia terminu rozpatrzenia wniosku o przyznanie pomocy i naruszenie zasad zamówień publicznych. We wrześniu 2011 r. UKS przeprowadził w siedzibie kontrolowanego audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE i stwierdził naruszenie zasad zamówień publicznych skutkujące wyliczeniem wydatków niekwalifikowalnych w odniesieniu do badanego wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 697-762)

2.2. Zapewnienie spójności i komplementarności między działaniami wdrażanymi w ramach różnych programów.

W RPO komplementarność wskazano jako jedną z zasad realizacji programu. Założono realizowanie poszczególnych celów horyzontalnych założonych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 w sposób komplementarny z innymi programami. Wymieniono programy: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, zwany dalej „PO IŚ”; Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, zwany dalej „PO IG”; Program Operacyjny Kapitał Ludzki, zwany dalej „PO KL”; Program Operacyjny Pomoc Techniczna, zwany dalej „PO PT”. Ponadto w RPO opisano komplementarność działań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych z innymi programami. Dla osi priorytetowych dotyczących infrastruktury komunalnej założono:

- Oś priorytetowa 1. Rozwój Infrastruktury technicznej: komplementarność z PROW Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, PUGLW oraz działanie Odnowa i rozwój wsi, a także z PO IŚ odnośnie osi priorytetowych nr VI, VII, VIII.
- Oś priorytetowa 2. Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska: komplementarność z PROW odnośnie osi 1, 2, 3 i 4, z Programem Operacyjnym Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 odnośnie osi priorytetowych 2, 3 i 4 oraz z PO IŚ odnośnie osi priorytetowych nr I, II, III, V, IX, X.

Ponadto komplementarność pomocy udzielanej w ramach RPO z pomocą udzielaną w ramach innych programów, została wykazana w uszczegółowieniach PRO odrębnie dla każdego działania poszczególnych osi priorytetowych.

W celu zapewnienia komplementarności RPO z innymi programami:

- wnioskodawcy we wniosku o dofinansowanie opisywali komplementarność projektu poprzez wskazanie powiązania z projektami realizowanymi bądź zrealizowanymi z innych środków, w szczególności Unii Europejskiej oraz własnych;
- wskazana przez wnioskodawcę komplementarność projektu z przedsięwzięciami podejmowanymi w ramach innych programów była poddawana ocenie przy wykorzystaniu merytorycznego kryterium „Strategiczny charakter projektu i komplementarność z innymi przedsięwzięciami”, w ramach którego oceniano wynikający z dokumentów stopień komplementarności i powiązania projektu z innymi działaniami lub projektami. W Załączniku V. Kryteria oceny projektów do uszczegółowienia RPO odrębnie dla każdego działania określono

komplementarność z jakimi programami, ich osiami i działaniami będzie podlegała ocenie;

- na prowadzonym przez Urząd portalu www.mojregion.eu zamieszczono „mapę dotacji”, która umożliwiała wnioskodawcom zasięgnięcie informacji o projektach dofinansowanych w ramach programów finansowanych ze środków UE i realizowanych na terenie Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- nadzór merytoryczny nad Departamentem Zarządzania Funduszami, Departamentem ROW oraz Departamentem Sprawy Społecznych (pełniący funkcję Instytucji Pośredniczącej PO KL) powierzono jednemu Członkowi Zarządu Województwa;
- IZ RPO w Wytocznych dotyczących przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji przyjętych Uchwałą nr 70/874/08 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11 września 2008 r., wprowadziła dla miast, które chcą uzyskać dofinansowanie projektu z RPO, wymóg komplementarności podejmowanych przedsięwzięć z PO KL;
- w skład powołanego przez IZ RPO Komitetu Monitorującego w celu zachowania komplementarności działań podejmowanych w ramach PRO wchodzili między innymi przedstawiciele Instytucji Pośredniczącej PO KL, Instytucji Wdrażającej PRO oraz samorządu terytorialnego.

W zakresie ewaluacji RPO przeprowadzono badanie pn. „Analiza efektów komplementarności wsparcia pomiędzy projektami dofinansowanymi w ramach programów z perspektywy 2007-2013 w Województwie Kujawsko-Pomorskim na przykładzie wybranych powiatów i gmin”, które zakończyło się 10 marca 2011 r. Z badania sporządzono 22 rekomendacje, z których wg. stanu na dzień 18 października 2012 r., 8 uznano za możliwe do uwzględnienia w przyszłym okresie programowania, 6 odrzucono, a 8 wdrożono lub wdrożono częściowo. Ponadto niektóre wdrożone lub odrzucone rekomendacje uznano za możliwe do wdrożenia również w przyszłym okresie programowania.

Przykładami komplementarności przedsięwzięć z zakresu infrastruktury komunalnej realizowanych w ramach RPO z projektami realizowanymi w ramach innych programów, są:

- a) w Działaniu 1.1. projekty komplementarne z programami realizowanymi w ramach PO IŚ, Przedakcesyjny Instrument Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich – SAPARD, zwanym dalej „SAPARD”, Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006, zwanym dalej „ZPORR” oraz PUGLW;
- b) w ramach Działania 2.1. projekty komplementarne ze ZPORR.

(dowód: akta kontroli str. 43, 44, 48, 51, 61, 308-323, 487-498, 541, 542, 587-594, 628-663, 773-775)

2.3. Zapobieganie podwójnemu finansowaniu

2.3.1. Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej

Samorząd Województwa zgłaszał uwagi w zakresie infrastruktury komunalnej do dokumentu pn. Linia demarkacyjna pomiędzy programami operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, przyjętego przez Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, zwanej dalej „Linia demarkacyjną”. W opinii Samorządu Województwa, niektóre zapisy Linii demarkacyjnej, mając na uwadze specyfikę województwa, nie zostały sformułowane prawidłowo.

Zgłoszono uwagi i prośby o zajęcie stanowiska dotyczące:

- rozwiązania pozwalającego na realizację projektów o znaczeniu regionalnym, które z powodu kryterium liczby mieszkańców nie kwalifikują się do

- dofinansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych, a z uwagi na niewystarczające środki w ramach działania 2.1 „Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych” nie mogą uzyskać dofinansowania w ramach PO IŚ;
- demarkacji kwotowej oraz kategorii interwencji 45 i 46 - dziedzina: Gospodarka wodno-ściekowa: zaproponowano, aby w celu ujednoczenia kryterium demarkacji kwotowej pomiędzy RPO i PROW, w kolumnie dot. RPO wprowadzić zapis: „Demarkacja kwotowa: na obszarach objętych interwencją PROW wartość dofinansowania w ramach projektu powinna być wyższa od 4 mln PLN, za wyjątkiem przypadku, gdy gmina nie może już korzystać ze wsparcia PROW”,
 - wprowadzenie jednoznacznego określenia typów projektów w ramach kategorii interwencji 45, 46, dziedzina Gospodarka wodno-ściekowa, dla których przynależność do aglomeracji jest obligatoryjna.

Samorząd Województwa występował o zajęcie stanowiska w sprawie:

- oceny w ramach kryterium zgodności z Linią demarkacyjną projektu polegającego na budowie źródeł wytwarzających energię elektryczną w skojarzeniu z ciepłem na bazie gazu ziemnego oraz budowie i modernizacji sieci ciepłowniczych, gdy wartość wydatków kwalifikowalnych związanych z budową źródeł ciepła przekroczy 10 mln zł, natomiast łączna wartość wydatków kwalifikowalnych dla całego projektu będzie mniejsza niż 20 mln zł.
- możliwości realizacji projektów polegających na zakupie i montażu kolektorów słonecznych (solarów) na budynkach prywatnych;
- interpretacji zapisów dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi (kategoria 44), odnośnie wielkości regionów wyznaczanych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 227, 230-234)

W uszczegółowieniu RPO dla Działania 2.1, Działania 2.2., Działania 2.4, w ramach których z dofinansowania mogły korzystać projekty realizowane na obszarach objętych interwencją PROW, wskazano demarkację zgodną z Linią demarkacyjną. W ogłoszeniach o naborze wniosków o dofinansowanie projektów wskazywano minimalną wartość dofinansowania dla projektów na obszarach objętych interwencją PROW. Wskazana w ogłoszeniach demarkacja była zgodna z Linią demarkacyjną oraz uszczegółowieniem RPO.

Wnioski o dofinansowanie projektów w ramach RPO, wnioskodawcy sporządzali wg umieszczonego na stronie internetowej mojregion.eu wzoru wniosku i podawali w nich dane dotyczące typu projektu: rodzaj, zakres pomocy, lokalizację; wartości projektu, w tym kosztów kwalifikowalnych; typu beneficjenta. Ponadto wzór wniosku zawierał oświadczenie wnioskodawcy o braku finansowania projektu z innych źródeł publicznych (krajowych i wspólnotowych).

Na etapie oceny formalnej i merytorycznej weryfikowano zgodność projektu z poszczególnymi kryteriami demarkacji, tj. typ projektu (rodzaj, zakres pomocy, lokalizacja), wartość projektu, wartość dofinansowania, typ podmiotu właściwego do otrzymania wsparcia na realizację danego projektu. Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą podczas oceny formalnej pracownicy Departamentu Wdrażania RPO zobowiązani byli do sprawdzenia na podstawie informacji przesłanych przez Departament ROW czy projekt otrzymał dofinansowanie, zgodnie z demarkacją. O informację występowano gdy wnioskowane dofinansowanie przekraczało kwoty określone w linii demarkacyjnej, a projekt miał być realizowany na obszarach wiejskich.

W latach 2007-2012 odnośnie jednego wnioskodawcy zwrócono się do Wydziału Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu o informacje związane ze zgodnością ocenianego projektu z Linią demarkacyjną. W wyniku otrzymanej informacji stwierdzono, że projekt nie może uzyskać dofinansowania

w ramach RPO, ponieważ dla Działania 2.4. demarkację pomiędzy programami ustalono w kwocie 3 mln zł i wnioskodawca mógł otrzymać dofinansowanie w ramach RPO powyżej tej kwoty lub gdy łączne dofinansowanie w ramach RPO i PROW przewyższało 3 mln zł. Wnioskodawca w ramach PROW otrzymał dofinansowanie 400 tys. zł i wnioskował o 436 9 tys. zł w ramach RPO. W związku z czym kwota łącznego dofinansowania byłaby zbyt niska i dlatego wniosek odrzucono na etapie oceny formalnej.

(dowód: akta kontroli str. 113-125, 377-380, 628, 661-663, 763-772)

W rozporządzeniu w sprawie PUGLW określono maksymalne kwoty dofinansowania, typ beneficjentów oraz dopuszczalną lokalizację operacji odpowiadające zapisom linii demarkacyjnej. Podmioty ubiegające się o przyznanie pomocy korzystały z wzorów wniosków o przyznanie pomocy w ramach PUGLW, w którym zawierali dane dotyczące m.in.: celu operacji, miejsca i obszaru realizacji operacji; zakresu i kosztów operacji, w tym kosztów kwalifikowalnych; typu beneficjenta. Dane te były badane przez pracowników Departamentu ROW w trakcie weryfikacji wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 392-395)

W ramach oceny wniosków o przyznanie środków na zadania z zakresu infrastruktury komunalnej w ramach RPO oraz PUGLW nie stwierdzono próby ominięcia Linii demarkacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 764, 767, 970-975)

2.3.2. Kontrole krzyżowe

2.3.2.1. Plany kontroli

Zgodnie z rozdziałem 7 pkt 1 Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym z dnia 22 stycznia 2009 r.⁹, zwanych dalej „Wytycznymi”, roczne plany kontroli IZ RPO obejmowały, m.in. ramowe wytyczne dla kontroli krzyżowych programu, kontroli krzyżowych horyzontalnych i międzyokresowych oraz kontroli trwałości projektu, a także podstawowe założenia dotyczące metodologii doboru próby i minimalnej liczby projektów podlegających kontroli w danym roku.

MRR nie zgłosiło uwag do planów w zakresie ww. rodzajów kontroli.

IZ RPO zaktualizowała roczny plan kontroli na 2011 r. z inicjatywy własnej, m.in. w zakresie dodania do treści podrozdziału „Kontrole krzyżowe” opisu metodyki prowadzenia kontroli krzyżowych horyzontalnych RPO z projektami PO RYBY oraz, w wyniku wykonania rekomendacji z audytu UKS, m.in. w zakresie dodania do treści „Ogólnych zasad dotyczących kontroli na miejscu realizacji projektu” opisu kontroli, monitorowania, założeń i metodologii doboru próby projektów do kontroli trwałości.

Analiza objętych badaniem kontroli krzyżowych przeprowadzonych przez IZ RPO wykazała, że kontrole te zrealizowano w oparciu o zawarte w ww. planach wytyczne i założenia.

(dowód: akta kontroli str. 776-842, 871-878, 879-893, 1041-1042, 1104-1111)

2.3.2.2. Metodyka i procedury kontroli

Procedury przeprowadzania kontroli krzyżowych zostały zawarte po raz pierwszy w Instrukcji Wykonawczej w dniu 30 lipca 2009 r. na mocy Uchwały nr 59/988/09

⁹ Znak MRR/H/10(02)01/2009, opublikowanych na stronie: www.mrr.gov.pl

Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 lipca 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Instrukcji Wykonawczej RPO na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 849-857, 976-1002, 1051-1070)

Projekt „Metodologii kontroli krzyżowych IZ RPO WK-P” przesłano po raz pierwszy do wiadomości IK NSRO drogą elektroniczną w dniu 23 września 2009 r. W toku uzgodnień przedmiotowej metodologii z IK NSRO, w grudniu 2010 r. i w lutym 2011 r. przesłano w ww. sposób do zaopiniowania opisy metodologii kontroli krzyżowych IZ RPO na lata 2010 i 2011. Dokument pod nazwą „Opis metodyki prowadzenia kontroli krzyżowych Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego” przekazano do zaopiniowania IK NSRO w dniu 26 kwietnia 2011 r. W listopadzie 2011 r. przekazano modyfikację tego opisu, w zw. z przyjęciem procedur przeprowadzania kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PO RYBY 07-13¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 843-858, 1104-1111)

Kierownik Biura Zarządzania Systemem Wdrażania RPO w Departamencie Zarządzania Funduszami i Projektami Unijnymi wyjaśniła, że sposób i terminy, w jakich przekazano IK NSRO ww. opisy wynikały z nieokreślenia przez MRR terminu opracowania tych opisów, od którego w Wytocznych uzależniono termin ich przekazania do IK NSRO oraz z niewskazania formy w jakiej to przekazanie powinno nastąpić.

(dowód: akta kontroli str. 849-858, 1104-1111)

Od dnia przeprowadzenia po raz pierwszy kontroli krzyżowych, objęto nimi wszystkie projekty w ramach RPO oraz PROW, w tym z zakresu infrastruktury komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 859-870, 894-909, 969-975, 1104-1111)

Realizacja ww. procedur umożliwiła, m.in.: identyfikację beneficjentów realizujących więcej, niż jeden projekt oraz identyfikację powtarzających się dowodów księgowych we wnioskach o płatność na podstawie danych z systemów KSI (SIMIK 07-13) i OFSA PROW 07-13.

W związku z prowadzeniem kontroli krzyżowych, w oparciu o dane zamieszczone w KSI (SIMIK 07-13), kontrole te od dnia rozpoczęcia ich realizacji zapewniały skuteczne wykrywanie przypadków podwójnego finansowania wydatków w obrębie ww. danych w ramach zarządzanego przez IZ RPO programu.

(dowód: akta kontroli str. 849-857, 859-893, 931-968, 976-1002, 1012-1024, 1051-1070, 1104-1111)

Procedury kontroli krzyżowych były przedmiotem kontroli planowej, przeprowadzanej dwa razy w roku przez Instytucję Pośredniczącą w Certyfikacji oraz przedmiotem audytu systemu zarządzania i kontroli RPO, przeprowadzanego corocznie przez Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy, w wyniku których, odpowiednio:

- 1) zalecono przestrzeganie zapisów Instrukcji Wykonawczej w zakresie przeprowadzania kontroli krzyżowych programu;
- 2) rekomendowano:
 - wprowadzenie mechanizmu kontrolnego umożliwiającego weryfikację oświadczenia beneficjenta w zakresie nienakładania się pomocy, w celu zapewnienia, że projekt nie będzie wielokrotnie finansowany z różnych funduszy;

¹⁰ Uchwałą nr 63/1330/11 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 2 listopada 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Instrukcji Wykonawczej RPO na lata 2007-2013.

- wprowadzenie mechanizmu zapewniającego, że zostanie wykryte i wyeliminowane podwójne finansowanie wydatków w ramach RPO i innych programów operacyjnych;
- zapewnienie zgodności z dokumentacją źródłową danych wprowadzanych do systemu KSI (SIMIK 07-13);
- rejestrowanie kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013, zgodnie z zapisami Instrukcji Wykonawczej.

IZ RPO wdrożyła ww. rekomendacje poprzez:

- wprowadzenie odpowiednich zmian w podrozdziale 5.4 Instrukcji Wykonawczej „Procesy kontroli programu”¹¹ oraz zmian dot. realizacji kontroli krzyżowych programu i kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013, w tym wprowadzenie nowego podrozdziału 5.4.14.3 Instrukcji Wykonawczej „Współpraca IZ RPO z MRR podczas realizacji kontroli krzyżowych horyzontalnych (bez kontroli krzyżowych z projektami PROW 2007-2013) oraz kontroli krzyżowych międzyokresowych”;
- rozpoczęcie prac nad zainstalowaniem terminali umożliwiających dostęp do systemu OFSA PROW;
- bieżące weryfikowanie danych wprowadzonych do KSI (SIMIK 07-13) oraz przeprowadzenie analizy ryzyka wprowadzania błędnych danych na każdym etapie funkcjonowania projektu;
- uzupełnienie zapisów w KSI (SIMIK 07-13) w zakresie rejestracji przeprowadzonych kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 447-468, 849-857, 1003-1011, 1071-1073, 1104-1111)

Dla potrzeb RPO zakaz podwójnego finansowania zdefiniowano jako niedozwolone zrefundowanie całkowite lub częściowe danego wydatku ze środków publicznych – wspólnotowych lub krajowych¹².

Definicja ta była spójna z definicją zawartą w Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, wydanych w dniu 16 listopada 2006 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego¹³.

W dokumentacji, objętych kontrolą projektów z zakresu infrastruktury komunalnej treść oświadczeń składanych przez beneficjentów odnośnie podwójnego finansowania odpowiadała zasadom podanym w ww. wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 849-857, 1074-1076, 1104-1111)

W celu uniknięcia podwójnego finansowania ze źródeł innych, niż fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, w IZ RPO przyjęto, że każdy wnioskodawca, wraz z wnioskiem o dofinansowanie projektu składał oświadczenie, że wydatki kwalifikowalne w ramach projektu nie były, nie są i nie będą finansowane z innych środków publicznych (europejskich i krajowych). W umowie o dofinansowanie projektu beneficjent oświadczał, że w przypadku projektu nie następuje nakładanie się pomocy przyznanej z funduszy UE, ani krajowych środków publicznych oraz zobowiązywał się do pisemnego informowania IZ RPO o wszystkich realizowanych przez siebie projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE, Funduszu Spójności lub innych funduszy i programów UE, a także krajowych

¹¹ Przyjętych uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 77/1318/09 z dnia 20 października 2009 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Instrukcji Wykonawczej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013

¹² Definicję zawarto we wzorze „Oświadczenia o nienakładaniu się pomocy (braku podwójnego finansowania)”, stanowiącym załącznik do wzoru wniosku o dofinansowanie projektu, określonego w Instrukcji Wykonawczej przyjętej uchwałą nr 14/138/2008 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Instrukcji Wykonawczej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (ze zm.)

¹³ www.mrr.gov.pl.

środków publicznych (z wyłączeniem projektów realizowanych w ramach RPO) najpóźniej w dniu podpisania umowy, jak również o tych, których realizację rozpoczął w czasie trwania umowy, w terminie do 30 dni od dnia podpisania umów o dofinansowanie tych projektów.

W ramach PUGLW przyjęto, że wnioskodawca oświadczał we wniosku o przyznanie pomocy, że operacja określona w tym wniosku nie była finansowana ze środków publicznych z wyjątkiem współfinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych oraz, że w przypadku przyznania pomocy na operację w ramach ww. wniosku – nie wykorzystała na jej realizację innych środków publicznych, z wyjątkiem wyżej wymienionych.

Powyższe oświadczenia weryfikowano:

a) na etapie oceny wniosku o:

- dofinansowanie projektu w ramach RPO, poprzez ustalenie¹⁴, czy projekt jest zgodny z zapisami linii demarkacyjnej pomiędzy programami operacyjnymi oraz czy baza danych Krajowego Systemu Informatycznego (SIMIK 2007-2013) oraz baza danych MRR nie zawiera informacji na temat nakładania się pomocy na wydatki kwalifikowane przedmiotowego projektu (wg NIP);
- przyznanie pomocy w ramach PUGLW, poprzez sprawdzenie¹⁵ czy zakres i lokalizacja operacji zgodne są z linią demarkacyjną oraz czy, wg danych z KSI (SIMIK 2007-2013) nie występuje nakładanie się pomocy z poszczególnymi RPO i z POiŚ;

a) w toku weryfikacji formalnej wniosków o płatność w ramach RPO i PUGLW, poprzez sprawdzenie czy na dowodach poniesienia wydatków znajdują się opisy, wskazujące programy i środki, w ramach których dokonano finansowania tych wydatków;

b) w toku kontroli krzyżowych przeprowadzonych w ramach RPO i PUGLW.

(dowód: akta kontroli str. 126-132, 871-878, 879-893, 894-909, 931-968, 969-975, 1051-1070, 1104-1111)

2.3.2.3. Kontrole krzyżowe programu

W Urzędzie ustalono i przyjęto procedury przeprowadzania kontroli krzyżowych programu dla RPO, kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013 oraz kontroli krzyżowych dla działania PUGLW w ramach PROW 2007-2013¹⁶, określające m.in. kryteria podejmowania decyzji o sposobie prowadzenia tych kontroli.

Do dnia 30 września 2012 r. IZ RPO przeprowadziła w cyklu comiesięcznym, w oparciu o bazy danych KSI (SIMIK 07-13) i OFSA PROW 24 kontrole krzyżowe RPO i 24 kontrole krzyżowe horyzontalne z projektami PROW 2007-2013 odnośnie wszystkich beneficjentów i wszystkich wniosków o płatność ujętych w ww. bazach danych oraz, w odpowiedzi na zapytania instytucji zewnętrznych, 27 kontroli odnośnie wskazanych beneficjentów.

Departament ROW przeprowadził w okresie od czerwca 2009 r. do końca marca 2012 r. 339 kontroli krzyżowych dla wszystkich wniosków o przyznanie pomocy złożonych w ramach PUGLW oraz, w okresie od kwietnia 2010 r. do listopada

¹⁴ Udokumentowane w karcie oceny, zgodnie z procedurami Instrukcji Wykonawczej.

¹⁵ Udokumentowane w karcie weryfikacji, zgodnie z procedurami obsługi wniosku o płatność dla PUGLW.

¹⁶ Zawarte, m.in. w Instrukcji Wykonawczej oraz w Wytycznych w zakresie kontroli projektów realizowanych w ramach RPO na lata 2007-2013, stanowiących załącznik do uchwały Nr 59/1704/09 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 grudnia 2009 r. – w odniesieniu do RPO 2007-2013 oraz, w Książkach Procedur obsługi wniosków o przyznanie pomocy i o płatność dla działania PUGLW, stanowiących załączniki do uchwał, odpowiednio: Nr 4/22/09 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 15 stycznia 2009 r. i Nr 38/561/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 13 maja 2010 r. - w odniesieniu do PUGLW w ramach PROW 2007-2013.

2012 r., 214 kontroli krzyżowych wniosków o płatność, dla których wystawiono zlecenie płatności w ramach ww. działania.

(dowód: akta kontroli str. 894-909, 969-975, 978-1011, 1051-1070, 1104-1111)

W wyniku powyższych kontroli nie wykryto przypadków podwójnego finansowania przy realizacji działań z zakresu infrastruktury komunalnej. Stwierdzony w wyniku kontroli krzyżowej RPO przypadek podwójnego finansowania dotyczył projektu realizowanego w ramach działania 6.2 „Rozwój usług turystycznych i uzdrowiskowych” i polegał na wykazaniu przez beneficjenta tego samego wydatku w dwóch kolejnych wnioskach o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 160-165, 337-346, 894-914, 1104-1111)

2.3.2.4. Kontrole krzyżowe horyzontalne z projektami PROW 2007-2013

W Urzędzie ustalono i przyjęto procedury przeprowadzania kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013¹⁷, określające, m.in. kryteria podejmowania decyzji o sposobie prowadzenia tych kontroli.

Do dnia 30 września 2012 r. przeprowadzono w cyklu comiesięcznym 24 takie kontrole odnośnie wszystkich beneficjentów i wszystkich wniosków o płatność ujętych w ww. bazach danych. W wyniku tych kontroli nie wykryto przypadków podwójnego finansowania przy realizacji działań, w tym z zakresu infrastruktury komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 894-909, 978-1011, 1051-1070, 1104-1111)

ARiMR zapewniła Urzędowi dostęp do elektronicznego systemu gromadzenia danych OFSA PROW oraz udostępniła dane niezarejestrowane w tym systemie.

(dowód: akta kontroli str. 894-909, 1104-1111)

Na podstawie danych zgromadzonych w ww. systemie oraz w KSI (SIMIK 07-13) wyznaczeni pracownicy Urzędu generowali raporty, w oparciu o które identyfikowano potencjalne przypadki podwójnego finansowania wydatków przez beneficjentów realizujących projekty równoległe w ramach RPO i PROW 2007–2013. Sprawdzeniu podlegały dane wszystkich beneficjentów zarejestrowanych w ww. systemach. Nie prowadzono kontroli bez korzystania z ww. baz danych.

(dowód: akta kontroli s. 871-878, 879-893, 894-909, 1051-1070, 1104-1111)

Na dzień 30 września 2012 r. zidentyfikowano 132 beneficjentów realizujących projekty równoległe w ramach RPO i PROW 2007–2013. Żaden z ww. beneficjentów nie realizował projektów na terenie innych województw.

(dowód: akta kontroli str. 894-909)

Źródła finansowania wydatków identyfikowano na podstawie opisu na dowodach poniesienia tych wydatków, wskazującego programy i środki, w ramach których dokonano tego finansowania.

(dowód: akta kontroli s. 894-909, 917-930, 969-975, 1104-1111)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niedostępności KSI (SIMIK 07–13) dla Urzędu.

(dowód: akta kontroli, s. 160-165, 337-346, 896-909, 1104-1111)

2.3.2.5. Zagadnienia ogólne dotyczące kontroli krzyżowych

W Urzędzie weryfikowano prawdziwość oświadczeń składanych przez beneficjentów o niekorzystaniu z podwójnego finansowania w sposób określony procedurami właściwymi dla kontroli krzyżowych. W celu ww. weryfikacji

¹⁷ Patrz: przypis 10.

nie korzystano z baz danych innych, niż KSI (SIMIK 07-13) i OFSA PROW.

(dowód: akta kontroli str. 126-132, 871-878, 879-893, 894-909, 931-968, 969-975, 1051-1070, 1104-1111)

W dokumentacji objętych kontrolą projektów z zakresu infrastruktury komunalnej, treść oświadczeń złożonych przez beneficjentów RPO oraz PROW odnośnie podwójnego finansowania odpowiadała zasadom podanym w Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, wydanych w dniu 16 listopada 2006 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego¹⁸ oraz w rozporządzeniu w sprawie PUGLW.

(dowód: akta kontroli str. 126-132, 871-878, 969-975, 1074-1076, 1104-1111)

W związku z wykryciem w wyniku kontroli krzyżowej RPO jednego przypadku wykazania przez beneficjenta tej samej faktury w dwóch kolejnych wnioskach o płatność, zlecono przeprowadzenie kontroli doraźnej, która potwierdziła podwójne sfinansowanie wydatku udokumentowanego ww. fakturą.

(dowód: akta kontroli str. 337-346)

W wyniku kontroli krzyżowej horyzontalnej z projektami PROW stwierdzono jeden przypadek wykazania przez beneficjenta tej samej faktury w rozliczeniu realizowanych równolegle projektów w ramach RPO i PROW. Weryfikacja dokumentów nie potwierdziła podwójnego finansowania (faktura dokumentowała dwa różne wydatki o tożsamych kwotach).

(dowód: akta kontroli str. 910-914)

W objętej badaniem próbie projektów zrealizowanych w ramach działania PUGLW, Departament ROW nie stwierdził nieprawidłowości oraz nie otrzymał z instytucji zewnętrznych informacji dotyczących podwójnego finansowania, skutkujących zleceniem przeprowadzenia kontroli doraźnych.

(dowód: akta kontroli str. 931-968, 969-975)

Nie stwierdzono, by kontrole krzyżowe miały wpływ na terminowość rozpatrywania wniosków o płatność oraz wypłat środków w przypadku objętych badaniem projektów zrealizowanych w ramach RPO.

Dyrektor Departamentu Wdrażania RPO podała, że nie było możliwe precyzyjne określenie czasochłonności przeprowadzania kontroli krzyżowych, z uwagi na zależność IZ RPO od instytucji zewnętrznych w zakresie pozyskiwania danych nie zawartych w systemie OFSA PROW.

Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich wyjaśnił, że czas przeprowadzenia kontroli krzyżowej beneficjenta w ramach PROW wynosił od 10 do 40 minut. W przypadku wystąpienia do ARiMR z wnioskiem o przesłanie „raportu pogłębionego”, czas ten ulegał wydłużeniu do dwóch tygodni i miał wpływ na terminy rozpatrywania wniosków o płatność oraz wypłat środków.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły w Urzędzie problemy z dostępnością KSI (SIMIK 07-13). System OFSA PROW nie był dostępny w okresie od sierpnia do października 2010 r. oraz sporadycznie poza tym okresem, z uwagi na problemy techniczne z nawiązaniem połączenia.

(dowód: akta kontroli str. 337-346, 894-909, 969-975, 1012-1024)

Przeprowadzone kontrole krzyżowe ewidencjonowano w KSI (SIMIK 07-13) zgodnie z Instrukcją użytkownika Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13¹⁹ oraz procedurami określonymi dla tych kontroli w Instrukcji Wykonawczej. Rejestrowane

¹⁸ www.mrr.gov.pl.

¹⁹ <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/KSI>

były kontrole krzyżowe przeprowadzone comiesięcznie w stosunku do wszystkich beneficjentów figurujących w bazie danych KSI, w odniesieniu do których stwierdzono powtórzenia numerów dokumentów potwierdzających wydatki w ramach programu oraz kontrole krzyżowe z projektami PROW odnośnie beneficjentów, dla których w stosunku miesiąc do miesiąca pojawiły się nowe wnioski o płatność.

(dowód: akta kontroli, s. 917-930, 1077-1080, 1081, 1104-1111)

Procedury informowania o nieprawidłowościach w ramach RPO przyjęto w Urzędzie uchwałą Nr 14/138/08 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Instrukcji Wykonawczej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013 (ze zm.) oraz, w ramach PUGLW, uchwałą Nr 38/561/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 13 maja 2010 r. w sprawie przyjęcia do stosowania Książek Procedur dla działań delegowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (ze zm.).

W wyniku przeprowadzonych w Urzędzie kontroli krzyżowych, w tym kontroli dotyczących projektów objętych badaniem, nie wykryto przypadków podwójnego finansowania przy realizacji działań z zakresu infrastruktury komunalnej. Stwierdzony, w wyniku kontroli krzyżowej RPO przypadek podwójnego finansowania, polegający na wykazaniu przez beneficjenta tego samego wydatku w dwóch kolejnych wnioskach o płatność dotyczył projektu realizowanego w ramach działania 6.2 „Rozwój usług turystycznych i uzdrowiskowych” i został objęty procedurą raportowania, zgodnie z Instrukcją Wykonawczą.

(dowód: akta kontroli, s. 1082-1103, 1012-1024, 1104-1111)

2.4. Trwałość projektów z zakresu infrastruktury komunalnej zrealizowanych w ramach RPO i PROW 2007–2013.

Zgodnie z postanowieniami umów o przyznanie dofinansowania projektów w ramach RPO beneficjenci byli zobowiązani zwrócić dofinansowanie w przypadku, gdy w okresie 5 lat od dnia całkowitego zakończenia realizacji projektu, ulegnie on znaczącej modyfikacji w rozumieniu art. 57 „Trwałość operacji” rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999²⁰, zwane dalej „rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006”.

Ponadto we wnioskach o dofinansowanie beneficjenci zobowiązywali się do zapewnienia trwałości i utrzymania własności rezultatów projektu przez okres minimum 5 lat od całkowitego zakończenia jego realizacji zgodnie z art. 57 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz wskazywali sposób zapewnienia trwałości, co weryfikowano na etapie oceny merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 379, 380, 764, 767)

Zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie PUGLW w brzmieniu na dzień 6 września 2010 r., beneficjenci z którymi zawarto umowy o przyznanie pomocy w ramach PUGLW zobowiązani byli do osiągnięcia celu operacji i jego zachowania przez 5 lat od dnia dokonania przez agencję płatniczą płatności ostatecznej. Z dniem 7 września 2010 r. rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi²¹ zmieniono rozporządzenie w sprawie PUGLW i zobowiązano beneficjentów do osiągnięcia celu operacji i jego zachowania przez 5 lat od dnia przyznania pomocy.

²⁰ Dz. U. UE. L. z 2006 r. poz. 210 str. 25

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 164 poz. 1113 - Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 września 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania "Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Jednocześnie, zgodnie z § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie PUGLW do spraw dotyczących przyznania pomocy finansowej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie zmian § 15 ust. 2 pkt 1 należało stosować w nowym brzmieniu, nadanym rozporządzeniem zmieniającym. W ramach PUGLW umowy zawierające zapis o osiągnięciu celu operacji w terminie 5 lat od dnia dokonania płatności zawarto z 116 beneficjentami na łączną kwotę 100 716 tys. zł. Umowy wg wzorów zawierających zapis dotyczący osiągnięcia celu operacji i jego zachowania przez 5 lat od dnia przyznania pomocy zawierano od dnia 23 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 393, 394, 1153 -1157)

Zgodnie z zapisami Instrukcji Wykonawczej kontrola trwałości projektów realizowanych w ramach RPO potwierdza m. in., czy:

- w projekcie nie nastąpiły zasadnicze modyfikacje w rozumieniu art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006,
- cel projektu został zachowany,
- beneficjent wypełnia obowiązki wynikające z umowy o dofinansowanie projektu w zakresie promocji projektu.

W ramach kontroli trwałości sprawdzaniem objęto m.in.: zachowanie celu projektu w okresie sprawozdawczym, zmiany w formie prawnej Beneficjenta, modyfikacje projektu (zaprzestanie działalności produkcyjnej, zmiany charakteru własności elementu infrastruktury, powodujące zmianę charakteru lub warunków realizacji projektu, powodujące uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez beneficjenta, np. podwójne dofinansowanie, osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu, zgodność projektu z politykami horyzontalnymi.

Procedury przeprowadzania kontroli ex-post dotyczących osiągnięcia celów operacji realizowanych w ramach PUGLW zostały zawarte w „Księżce Procedur” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w części przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach działań: 125 - poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa; 321 - podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, 313, 322, 323 - odnowa i rozwój wsi oraz osi leader w ramach PROW na lata 2007-2013 wraz z załącznikami, zwanej dalej „Książką procedur”. W ramach weryfikacji realizacji operacji przewidziano sprawdzenie m.in. zgodności lokalizacji operacji, zgodności zestawienia rzeczowo-finansowego z realizacją operacji, zamontowanie oraz uruchomienie nabytych składników majątku, zgodności dokumentów finansowo-księgowych z zakresem wykonanych prac. W ramach weryfikacji zobowiązań beneficjenta przewidziano m.in. sprawdzenie czy beneficjent nie przeniósł bez zgody Samorządu Województwa posiadania lub prawa własności nabytych dóbr, wybudowanych, przebudowanych, wyremontowanych lub zmodernizowanych budynków lub budowli, na które została przyznana pomoc; czy nabyte dobra wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i celem operacji; osiągnięcie i zachowanie celu operacji.

(dowód: akta kontroli str. 1112-1114)

Zgodnie z Instrukcją wykonawczą kontrola trwałości projektów należało przeprowadzać w drugiej połowie okresu trwałości projektu, w oparciu o metodologię doboru projektów do kontroli trwałości. Metodologia doboru próby projektów do kontroli trwałości w ramach RPO polegała na wytypowaniu projektów na podstawie sprawozdań przesłanych przez beneficjentów, w okresie trwałości projektu. Monitorowaniem w okresie trwałości dotyczyło wszystkich projektów, które uzyskały dofinansowanie w ramach RPO oraz zostały zakończone i prawidłowo rozliczone. Monitorowanie następowało poprzez analizę przesłanych przez Beneficjentów sprawozdań. Na podstawie analizy sprawozdań beneficjentów

podzielono na kategorie, w ramach których grupowano ich wg. stopnia osiągnięcia wskaźników. Wyodrębnione kategorie i grupy beneficjentów zamieszczano w wykazie, na podstawie którego następował dobór próby projektów do kontroli trwałości.

Do 31 grudnia 2011 r. typowania wniosków do kontroli ex-post dokonywali pracownicy Departamentu ROW. Od dnia 1 stycznia 2012 r. typowanie wykonuje ARiMR.

W Departamencie ROW, do kontroli ex-post przewidziano typowanie operacji w stosunku do których zrealizowano płatność ostateczną i w dalszym ciągu podlegały one zobowiązaniom. Typowania dokonywano metodą analizy ryzyka. W Departamencie ROW opracowano dokument „Wagi Ryzyka” zawierający wagi ryzyka oraz pozostałe parametry niezbędne do przeprowadzenia procesu typowania, które zostały zatwierdzone przez ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1127, 1158-1167)

W ramach RPO, w zakresie działań związanych z infrastrukturą komunalną okres od podpisania umowy o przyznanie dofinansowania do dokonania ostatniej płatności wynosił średnio 424,14 dni, a w ramach PUGLW 506,31 dnia.

(dowód: akta kontroli str. 113-125, 135-159)

Dla żadnego z projektów realizowanych w ramach RPO oraz PUGLW nie minął 5 letni okres utrzymania trwałości projektu (związania celem operacji).

W ramach RPO monitorowaniem objęto 235 projektów z zakresu infrastruktury komunalnej, z których do kontroli trwałości wytypowano 20 projektów, spośród których 4 były w drugiej połowie okresu trwałości projektu. Projekty te zaplanowano do kontroli trwałości w na początku 2013 r.

W ramach PUGLW przeprowadzono 5 kontroli wytypowanych projektów, będących w okresie związania celem - kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

Ponadto na podstawie wystąpienia pokontrolnego NIK, skierowanego do Marszałka Województwa, z kontroli operacji zrealizowanej przez Gminę Aleksandrów Kujawski, przeprowadzono u beneficjenta kontrolę zakończonego projektu. W wyniku kontroli stwierdzono niezgodność pomiędzy dokumentacją przedstawioną w rozliczeniu przez beneficjenta, a dokumentacją znajdującą się w siedzibie beneficjenta, w wyniku czego beneficjent dokonał zwrotu pomocy w kwocie 1 110 tys. zł. Ponadto rozwiązano z nim przedmiotową umowę oraz inną zawartą w ramach RPOW, a także wpisano do Rejestru podmiotów wykluczonych z pomocy finansowej w ramach programowania na lata 2007-13. W związku z ww. nieprawidłowością zorganizowano zebranie z pracownikami Biura Kontroli i Monitoringu, podczas którego omówiono możliwości sprawdzania tzw. „zanikających” robót budowlanych z uwzględnieniem narzędzi prawnych i technicznych jakimi dysponują osoby przeprowadzające czynności kontrolne, a także przewidziano zorganizowanie szkolenia, które przeprowadzi z osobą mającą doświadczenie w kontrolach dotyczących tzw. robót „zanikających”.

(dowód: akta kontroli str. 970-975, 1114-1116, 1128-1152, 1168-1171)

Kontrole prowadzone w związku z rozpatrywaniem objętych próbą badawczą wniosków o płatność, złożonych w ramach RPO oraz PUGLW, a także kontrole ex-post prowadzone w okresie związania celem operacji realizowanych w ramach PUGLW wskazywały na zrealizowanie projektów zgodnie ze złożonymi wnioskami o przyznanie dofinansowania albo pomocy, za wyjątkiem projektu skontrolowanego w wyniku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 381, 395, 1115, 1116)

2.5. Współpraca Urzędu z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

IZ RPO przesyła do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, zwanego dalej „MRR”, sprawozdanie roczne z wdrażania programu operacyjnego, wymagane Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości Ministra Rozwoju Regionalnego²², zawierające między innymi dane z realizacji kontroli dotyczących m.in. działań z zakresu infrastruktury komunalnej. Sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z załącznikiem 2a do wytycznych. Departament ROW przesyłał do ARiMR, sprawozdania z realizacji działań w ramach PROW, zawierające między innymi informacje o kontrolach przeprowadzonych w ramach PUGLW. Sprawozdania przesłano w wymaganych terminach, a instytucje je otrzymujące nie zgłaszały uwag odnośnie danych dotyczących prowadzonych kontroli, za wyjątkiem sprawozdania rocznego IZ RPO za 2011 r., w którym nie zawarto informacji dotyczącej wykorzystania zwróconej pomocy lub ponownego wykorzystania pomocy anulowanej.

(dowód: akta kontroli str. 739-762, 1172)

Samorząd Województwa w sprawach dotyczących wdrażania zagadnień takich jak komplementarność, podwójne finansowanie oraz trwałość projektu zwracał się z uwagami lub z prośbami o zajęcie stanowiska w związku z problemami związanymi z Linią demarkacyjną, opisanymi w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 230-234)

ARiMR umożliwiła 77 pracownikom Urzędu dostęp do danych zgromadzonych w systemie wsparcia informatycznego dla działań pomocowych realizowanych w ramach PROW, jako użytkownikom OFSA PROW, w tym 75 pracownikom Departamentu ROW oraz 2 pracownikom Departamentu Wdrażania RPO.

(dowód: akta kontroli str. 227, 236, 235)

MRR oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie prowadziły w Urzędzie kontroli dotyczących działań z zakresu infrastruktury komunalnej lub zagadnień ogólnych mających wpływ na realizację tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 516-540, 563-582, 617-622, 744-746, 754-755, 760)

Przedstawiciele IZ RPO mieli możliwość podzielenia się doświadczeniem z wdrażania programu w ramach:

- Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, zwanym dalej „KK NSRO”, co opisano w pkt. 2.6. niniejszego wystąpienia;
- grupy roboczej ds. spraw koordynacji i komplementarności powołanej przez KK NSRO zajmującej się m.in. koordynacją działań realizowanych w ramach programów operacyjnych, monitorowaniem komplementarności wdrażania działań poszczególnych programów operacyjnych;
- posiedzeń plenarnych krajowej sieci „Partnerstwo Środowiska dla Rozwoju” w ramach Europejskiej Sieci Organów Ochrony Środowiska i Organów Zarządzania ENEA-MA. Przedstawiciele Urzędu brali udział w pracach grup roboczych.: oceny oddziaływania na środowisko, gospodarka odpadami, gospodarka wodno-ściekowa, nowa perspektywa finansowa, problemy instytucji zarządzających, ochrona powietrza i energetyka;
- zorganizowanej przez IZ RPO konferencji pod nazwą „Wymiana doświadczeń pomiędzy pracownikami Instytucji Certyfikującej, Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji i Instytucji Zarządzającej z innymi instytucjami zaangażowanymi

²² Wytyczne MRR z dnia 9 czerwca 2009 r. MRR/H/4(3)06/2009 oraz z dnia 30 sierpnia 2011 r. RR/H/4(4)08/2011 opublikowane <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie>

w realizację NSRO w 2011 roku”. Do udziału zaproszono wszystkie instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi, przedstawiciele Instytucji Koordynującej RPO, Instytucji Certyfikującej, Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji oraz innych instytucji biorących udział w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych. Konferencja miała charakter podsumowujący dotychczasowe prace przy wdrażaniu Regionalnych Programów Operacyjnych, była okazją do dyskusji o bieżących problemach instytucji zaangażowanych w realizację RPO.

(dowód: akta kontroli str. 62, 70, 71, 1173, 1174)

2.6. Udział w pracach Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia i komitetów monitorujących programy.

W pracach Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 przedstawicielem Samorządu Województwa był Dyrektor Departamentu ROW wskazany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wkład w prace ww. Komitetu polegał m.in. na okresowym przeglądzie postępów dokonanych w kierunku osiągnięcia szczegółowych celów programu, na podstawie dokumentów przedłożonych przez instytucję zarządzającą; badanie rezultatów realizacji programu w szczególności osiągnięciu celów wytyczonych dla każdej osi; uczestniczenie w pracach grup roboczych, których celem było przygotowanie stanowiska Komitetu w określonych sprawach.

Pan Bartosz Szymański, Dyrektor Departamentu ROW, odnośnie efektów prac w komitecie wyjaśnił m.in., że tematyka omawiana na posiedzeniach dotyczy w głównej mierze opiniowania propozycji zmian przedstawianych przez Instytucję Zarządzającą w ramach PROW 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 62, 70, 71, 970-975)

Przedstawicielem Samorządu Województwa w pracach KK NSRO, był Marszałek. W ramach prac KK NSRO zajmowano się m.in. projektowaniem, analizą i akceptacją projektów aktów związanych z wdrażaniem NSRO, w postaci wytycznych. W ramach KK NSRO zajmowano się również kierunkami polityki horyzontalnej rozwoju, wynikającymi z wdrażania funduszy europejskich w Polsce. W ocenie Marszałka efekt prac Komitetu Koordynacyjnego NSRO jest pozytywny. Komitet jest platformą wymiany doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy partnerami regionalnymi, a także krajowymi zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych. Wiedza wyniesiona ze spotkań KK pozwala usprawniać zarządzanie, kontrolę i cały proces wdrażania programów operacyjnych, jak również umożliwia oparcie kolejnych działań o doświadczenia zarówno własne, jak i innych Instytucji Zarządzających.

(dowód: akta kontroli str. 62, 70, 227, 230)

W celu zapewnienia komplementarności oraz koordynacji działań realizowanych na terenie Województwa Kujawsko-Pomorskiego związanych z programami krajowymi, regionalnymi a także realizowanymi na poziomie lokalnym, w skład Komitetu Monitorującego RPO, weszli przedstawiciele różnych środowisk, w tym strony samorządowej: przedstawiciele IZ RPO, przedstawiciele Instytucji Pośredniczącej PO KL w województwie kujawsko-pomorskim, Instytucji Wdrażającej PROW; strony rządowej; partnerów społeczno-gospodarczych.

Celem zachowania zasady koordynacji i komplementarności w dniu 23 lutego 2011 r. zorganizowano Otwarty Komitet Monitorujący, na którym przedstawiono wypracowane przez IZ RPO zmiany w zapisach RPO na lata 2007-2013, w tym kierunków alokacji przyznanych dodatkowych środków z krajowej rezerwy wykonania i dostosowania technicznego.

Komitet Monitorujący RPO w swych pracach zajmował się m.in. zagadnieniami komplementarności, podejmując uchwały odnośnie przyjętych przez IZ RPO kryteriów wyboru.

Komitet Monitorujący wskazano jako adresata części rekomendacji badania ewaluacyjnego pn. „Analiza efektów komplementarności wsparcia pomiędzy projektami dofinansowanymi w ramach programów z perspektywy 2007-2013 w Województwie Kujawsko-Pomorskim na przykładzie wybranych powiatów i gmin”, odnośnie których podjął decyzje co do wdrożenia lub uwzględnienia w przyszłym okresie programowania.

(dowód: akta kontroli str. 630-632, 773-775)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przeprowadzonych w okresie od 10 kwietnia 2008 r. do 27 czerwca 2012 r. sześciu konkursach otwartych, dotyczących infrastruktury komunalnej (obejmującej infrastrukturę wodno-ściekową, drogową, energetyczną oraz gospodarowanie odpadami) – w ogłoszeniach²³ o naborze wniosków nie podano terminu rozstrzygnięcia konkursów.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 7 ustawy u.z.p.p.r, ogłoszenie zawiera między innymi termin rozstrzygnięcia konkursu.

Ponadto w czterech²⁴ z powyższych konkursów, nieprawidłowo określono termin rozpoczęcia oceny formalnej, wskazując iż ocena ta nastąpi w terminie 60 dni roboczych od dnia zakończenia naboru wniosków. Tymczasem, w przypadku konkursów otwartych nabór wniosków prowadzony był w sposób ciągły, a ich ocena odbywała się niezależnie od dnia zakończenia naboru, który zgodnie z treścią ogłoszeń wynikał z osiągnięcia określonej procentowo alokacji lub zamknięcia konkursu odpowiednią decyzją Instytucji Zarządzającej.

(dowód: akta kontroli str. 236-300)

Piotr Całbecki, Marszałek odnosząc się do przyczyn powstania nieprawidłowości wyjaśnił, że ogłaszając nabory wniosków o dofinansowanie projektu w konkursach otwartych, Zarząd Województwa nie miał możliwości podania terminu rozstrzygnięcia całego konkursu ponieważ w momencie ogłaszania konkursu otwartego nie jest znana data zakończenia naboru projektów w tym konkursie. Specyfiką konkursów otwartych jest prowadzenie naboru wniosków o dofinansowanie projektu w sposób ciągły do osiągnięcia ustalonego dla danego konkursu poziomu % alokacji środków finansowych przeznaczonych na dany konkurs lub do zamknięcia konkursu uzasadnionego odpowiednią decyzją Instytucji Zarządzającej RPO. Rozstrzygnięciem konkursu jest natomiast zakończenie oceny wszystkich projektów złożonych w ramach danego konkursu (z uwzględnieniem procedury odwoławczej). Instytucja Zarządzająca nie określiła terminu rozstrzygnięcia konkursu przez oznaczenie konkretnej daty lecz poprzez wystąpienie wskazanych okoliczności, tj. przekroczenia alokacji, zakończenia naboru oraz przewidzianych w trybie składania wniosków terminów na przeprowadzenie oceny formalnej, merytorycznej oraz wyboru projektów w formie uchwały Zarządu Województwa. Zapis „w terminie maksymalnie 60 dni roboczych od dnia zakończenia naboru wniosków” zastąpiony zapisem w brzmieniu

²³ Nr 80/1383/09 z dnia 29 października 2009 r.; Nr 71/1198/10 z dnia 14 września 2010 r.; Nr 80/1303/10 z dnia 7 października 2010 r.; Nr 36/594/11 z dnia 26 maja 2011 r.; Nr 13/298/12 z dnia 28 marca 2012 r.; Nr 20/586/12 z dnia 23 maja 2012 r.

²⁴ Ogłoszonych uchwałami Zarządu Województwa: Nr 80/1383/09 z dnia 29 października 2009 r., Nr 71/1198/10 z dnia 14 września 2010 r., Nr 80/1303/10 7 października 2010 r., Nr 13/298/12 z dnia 28 marca 2012 r.

„w terminie maksymalnie 60 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie projektu”.

(dowód: akta kontroli str. 226-300)

Podane w wyjaśnieniach Marszałka terminy dotyczące przekroczenia alokacji oraz zamknięcia konkursu decyzją Instytucji Zarządzającej RPO, nie są terminami rozstrzygnięcia konkursów, lecz terminami zakończenia składania wniosków.

W 4 z 6 naborów (patrz przypis 23), terminy na przeprowadzenie oceny formalnej zostały określone nieprawidłowo, zaś terminy dotyczące wyboru projektów do dofinansowania w formie uchwały Zarządu Województwa w 4 z 6 naborów²⁵ nie zostały określone.

Powyższe skutkowało brakiem zawarcia w ogłoszeniach terminu rozstrzygnięcia konkursu wymaganego art. 29. ust. 2 pkt 7 u.z.p.p.r.

W wyniku przeprowadzenia 6 powyższych konkursów IZ zawarła 32 umowy o dofinansowanie projektów, którymi przyznano dofinansowanie w łącznej kwocie 47 638,6 tys. zł (w tym 45 668,7 tys. zł ze środków UE) do dnia 4 grudnia 2012 r. beneficjentom wypłacono 28 951,4 tys. zł (w tym 27 445,8 tys. zł ze środków UE).

(dowód: akta kontroli str. 226-301)

2. W Strategii Rozwoju Województwa na lata 2007-2020 stanowiącej załącznik do Uchwały Nr XLI/586/05 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 12 grudnia 2005 r.²⁶, zwanej dalej „uchwałą Sejmiku Nr XLI/586/05”, w Tabeli 4. „Priorytetowe obszary działań i wskaźniki strategii” zawarto wskaźniki dla Priorytetowego obszaru działań 2. „Unowocześnienie struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu”, Działanie 2.2. „Rozwój infrastruktury technicznej”: Ofiary śmiertelne wypadków drogowych, Nakłady inwestycyjne remontowe na 1 km drogi publicznej, Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków w % ogólnej liczby ludności, w tym na wsi, Jakość wód powierzchniowych, Jakość wód podziemnych.

Zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 4 Statutu Województwa Kujawsko-Pomorskiego²⁷, zwanego dalej „Statutem”, uchwalanie strategii rozwoju Województwa należy do wyłącznej właściwości Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Sejmikiem”.

Zgodnie z § 16 ust 1 Statutu Sejmik rozpatruje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał wszystkie sprawy należące do jego kompetencji określone w ustawach i Statucie.

Zgodnie z § 4 uchwały Sejmiku Nr XLI/586/05 wykonanie tej uchwały powierzono Zarządowi Województwa.

Zgodnie z postanowieniem Strategii Rozwoju Województwa na lata 2007-2020, rozdział 6.3. Monitorowanie strategii rozwoju województwa „Zarząd Województwa co najmniej raz w czasie kadencji Sejmiku dokonuje przeglądu realizacji strategii i sporządza raport, który przedstawia Sejmikowi Województwa. Strategia będzie monitorowana poprzez obserwację zmienności ustalonego zbioru wskaźników opisujących działania w niej postulowane, określających zakres osiągnięcia zakładanego przez nią celu”.

²⁵ Ogłoszonych uchwałami Zarządu Województwa: Nr 80/1303/10 z dnia 7 października 2010 r., Nr 36/594/11 z dnia 26 maja 2011 r., Nr 13/298/12 z dnia 28 marca 2012 r., Nr 20/586/12 z dnia 23 maja 2012 r.

²⁶ W sprawie zmiany: uchwały nr 209/99 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 października 1999 r. dotyczącej Diagnozy Prospektywnej Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz celów rozwoju Województwa przygotowanych w ramach prac nad strategią rozwoju, uchwały nr 439/2000 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2006 r. Nr 12, poz. 149

²⁷ Uchwała nr 72/99 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 marca 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom z 2008 r. Nr 158 poz. 2465, tekst jednolity

W raporcie z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2020, przyjętym uchwałą nr 47/770/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 15 czerwca 2010 r. w sprawie przyjęcia „Raportu z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego w latach 2005-2008”, zmieniono określone w Strategii Rozwoju Województwa wskaźniki dla Priorytetowego obszaru działań 2. „Unowocześnienie struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu”, Działanie 2.2. „Rozwój infrastruktury technicznej”. Zrezygnowano ze wskaźników „Jakość wód powierzchniowych”, „Jakość wód podziemnych”. Zmieniono wskaźnik „Nakłady inwestycyjne remontowe na 1 km drogi publiczne” na wskaźnik „Nakłady ogółem na drogi wojewódzkie w mln zł (wydatkowane przez ZDW) w tym na bieżące utrzymanie dróg w mln zł”. Zastosowano bez zmian wskaźniki „Ofiary śmiertelne w wypadkach drogowych”, „Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków w ogólnej liczbie ludności w %, w tym na wsi”. Dodano wskaźniki: „Ścieki przemysłowe i komunalne oczyszczane w % ścieków wymagających oczyszczenia”, „Emisja zanieczyszczeń gazowych i pyłowych do powietrza atmosferycznego w tys. ton/rok”, „Udział odpadów selektywnie zebranych w ogólnej ilości odpadów wytworzonych w %”, „Udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych (z wyłączeniem komunalnych) w % w ciągu roku”, „Udział produkcji z wodnych i odnawialnych źródeł energii w produkcji ogółem w %”, „Nakłady na prace remontowe związane z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym w mln zł”.

Piotr Całbecki, Marszałek w ww. sprawie wyjaśnił, że niektóre wskaźniki zawarte w Strategii Rozwoju Województwa nie były dostępne lub też przestały być zbierane, np. jakość wód powierzchniowych; jakość wód podziemnych. Zastosowano zamienniki, które w pełni pozwalały na monitorowanie działań strategii. Raport z realizacji Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który został przedstawiony Sejmikowi Województwa w dniu 28 czerwca 2010r. zawierał informacje, że w niektórych przypadkach zastosowane zostały zamienniki wskaźników ze względu na ich niedostępność. Radni Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie wnieśli żadnych zastrzeżeń do wprowadzonych zmian dlatego też nie zmieniano, zawartych w strategii wskaźników, żadnym aktem normatywnym.

Powyższe skutkowało wykonaniem przez Zarząd Województwa uchwały Sejmiku Nr XLI/586/05 niezgodnie z jej treścią.

(dowód: akta kontroli str. 227-230, 481-486)

3. Zgodnie z art.13 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.²⁸, IZ RPO zobowiązana była do przeprowadzania weryfikacji mających na celu upewnienie się, że, m.in. operacje i wydatki były zgodne ze wspólnotowymi i krajowymi zasadami, w tym zasadą zakazu podwójnego finansowania oraz, że wyeliminowano możliwość równoległego finansowania wydatków z innych programów wspólnotowych lub krajowych lub w ramach innych okresów programowania.

Zgodnie z podrozdziałem 7 pkt 3 Wytycznych, IZ RPO odpowiedzialna była za zapewnienie prowadzenia kontroli krzyżowych programu i kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013 oraz za organizację tych procesów.

IZ RPO przeprowadziła po raz pierwszy kontrolę krzyżową programu w dniu 19 października 2010 r., a kontrolę krzyżową horyzontalną z projektami PROW,

²⁸ Ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 371 z 27.12.2006, str. 1-169, ze zm.)

w dniu 15 października 2010 r., tj. ponad 20 miesięcy po wydaniu przez MRR Wytucznych.

(dowód: akta kontroli str. 859-869, 870, 896-909)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Wdrażania Projektów w Departamencie Wdrażania RPO, działającego w zastępstwie Dyrektora Departamentu wynikało, że nieprowadzenie kontroli krzyżowych w ww. okresie spowodowane było:

- niedostępnością w KSI (SIMIK 07-13) danych w formie odpowiedniej dla realizacji ww. kontroli, w związku z przyjęciem w instrukcji użytkownika KSI (SIMIK 07-13) możliwości zamieszczania w tym systemie zestawień dokumentów potwierdzających wydatki w formacie PDF, uniemożliwiającym ich automatyczną identyfikację i porównanie;
- brakiem wydzielonej sieci adresowej w bezpiecznym szyfrowanym połączeniu dla lokalizacji w budynkach zajmowanych przez komórki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne za prowadzenie kontroli krzyżowych;
- nieprzeprowadzeniem w odpowiednim czasie szkoleń dla pracowników Urzędu w zakresie obsługi systemu OFSA PROW.

(dowód: akta kontroli str. 894-895, 915-916, 917-930)

W wyniku powyższego, IZ RPO nie posiadała w ww. okresach pewności, że operacje i wydatki w ramach zarządzanego przez nią programu były zgodne z zasadą zakazu podwójnego finansowania oraz, że wyeliminowano możliwość równoległego finansowania wydatków z innych programów wspólnotowych lub krajowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Zawieranie w ogłoszeniach o naborze wniosków w ramach RPO wszystkich elementów wymaganych ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
2. Wystąpienie do Sejmiku Województwa z inicjatywą uaktualnienia wskaźników Strategii Rozwoju Województwa.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Bydgoszcz, dnia 14 stycznia 2013 r.

Kontrolerzy
Andrzej Grzymysławski
st. inspektor k.p.

.....
Podpis

Andrzej Szulc
st. inspektor k.p.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis