



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 15 listopada 2010 r.

**Pan
Krzysztof Grabczuk
Marszałek Województwa Lubelskiego**

P/10/001
LLU-4101-16-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w Lublinie (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę realizacji w latach 2008-2010 (I półrocze) przez Zarząd Województwa Lubelskiego wybranych zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 07 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, realizację przez Zarząd Województwa Lubelskiego zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego (RPOWL).

Podstawą pozytywnej oceny było: prawidłowe przygotowanie kadr Urzędu wykonujących zadania Instytucji Zarządzającej, zgodne z ustaloną procedurą rozpatrywanie protestów wnioskodawców od wyników oceny wniosków o dofinansowanie, zatwierdzanie przez Zarząd Województwa projektów do dofinansowania według kolejności wynikającej z list rankingowych, rzetelne sporządzanie i terminowe przekazywanie do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji poświadczeń i deklaracji wydatków.

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

Nieprawidłowością były:

- niskie wykorzystanie środków w stosunku do alokacji dla całego okresu programowania (2007-2013), w tym na lata 2007-2009,
- opóźnienia we wprowadzaniu danych do Krajowego Systemu Informatycznego (SIMIK 07-13), wskutek czego system ten nie zawierał bieżących danych o liczbie i wartości wniosków zatwierdzonych do realizacji oraz umów zawartych o dofinansowanie projektów,
- niezłożenie przez Wicemarszałka Województwa występującego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oświadczenia wymaganego art. 17. ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych²,
- niepełne wdrożenie zakupionego ze środków pomocy technicznej RPOWL Lokalnego Systemu Informatycznego (LSI), skutkujące m.in. brakiem możliwości prawidłowego monitorowania i zarządzania umowami o dofinansowanie oraz wnioskami o płatność.

Stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i dotyczyły:

- przypadków niedotrzymania terminów oraz innych wymogów zatwierdzonej przez Zarząd Województwa Instrukcji Wykonawczej w części dotyczącej: rejestrowania i oceny wniosków o dofinansowanie, zawierania umów o dofinansowanie oraz weryfikacji wniosków o płatność,
- błędów w dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę, konfigurację i wdrożenie Lokalnego Systemu Informatycznego na potrzeby zarządzania i monitoringu RPOWL.

1. Jako niezadowalający oceniono poziom wykorzystania środków w stosunku do alokacji na cały okres programowania (2007-2013), w tym na lata 2007-2009. Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. wykorzystano łącznie w ramach Osi Priorytetowych I-IX 9,3% alokacji na lata 2007-2013 i 16,6% alokacji na lata 2007-2009. Dla sześciu Priorytetów (III-VIII) realizowanych przez Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 4,6% oraz 8%³.

Najniższy był stopień wykorzystania środków w ramach Priorytetów: IV, VI, VII i VIII, gdyż w odniesieniu do alokacji na lata 2007-2009 wynosił on odpowiednio: 0,0%, 4,4%, 4,8% i 4,6%, natomiast w stosunku do alokacji 2007-2013 zaledwie: 0,0%, 3,4%, 2,5%

² Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

³ Dla Priorytetów realizowanych przez Instytucję Pośredniczącą (tj. Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości) wskaźniki wykorzystania środków w stosunku do alokacji na lata 2007-2013 oraz 2007-2009 wynosiły odpowiednio: dla Priorytetu I – 10,5% i 18,2%, dla Priorytetu II – 43,6% i 86,1%.

i 3,6%. Na sytuację tę miał wpływ m.in. niezakończony, (prowadzony w ramach terminów ustalonych w Instrukcji Wykonawczej) proces zawierania umów z beneficjentami, którego terminarz uzależniony był od okresów przeprowadzania konkursów i naboru wniosków o dofinansowanie. Zdecydowana większość przeprowadzonych konkursów (25 z ogólnej liczby 34) ogłoszona była w 2009 r. (ostatni – 30.12.2009 r.), a zatem okres oceny wniosków oraz podpisywania umów był kontynuowany w 2010 r. Na 30 czerwca 2010 r. z zatwierdzonych do realizacji (w ramach Priorytetów III-VIII) 478 wniosków o wartości dofinansowania 1.705.340 tys. zł podpisano 282 umowy (59%) na kwotę dofinansowania 716.463,3 tys. zł (42%), a nie zakończono procedury podpisywania 185 umów (38,7%) o wartości dofinansowania 977.974 tys. zł (57,3%)⁴. Zerowe wykorzystanie na dzień 30 czerwca 2010r. środków w ramach Priorytetu IV-Społeczeństwo informacyjne było także spowodowane późnym ogłoszeniem konkursów (koniec maja 2009 r.), w następstwie czego umowy o wartości 66,6% alokacji na ten Priorytet zawarto dopiero w okresie IV-VII.2010 r.

W ocenie NIK tempo realizacji RPOWL do 30 czerwca 2010 r. stwarza zagrożenie wystąpienia trudności z zapewnieniem pełnej absorpcji środków przeznaczonych dla Województwa Lubelskiego w ramach tego Programu.

2. Niedochowaniem należytej staranności było opóźnione, w stosunku do terminów ustalonych w Instrukcji Wykonawczej, wprowadzanie danych o statusie zarejestrowanych wniosków oraz zawartych umowach o dofinansowanie do Krajowego Systemu Informatycznego. Na dzień 30 czerwca 2010 r. do KSI nie wprowadzono informacji o przyjęciu do realizacji w ramach Priorytetów V-VIII ogółem 142 wniosków o łącznej wartości 562.981,8 tys. zł (dofinansowanie: 469.529,7 tys. zł). Spośród 15 wniosków objętych kontrolą wszystkie wprowadzone zostały do KSI z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 85 dni roboczych. Na dzień 30 czerwca 2010 r. do KSI nie wprowadzono też informacji o zawarciu w ramach Priorytetów V-VIII ogółem 26 umów o łącznej wartości 56.064,9 tys. zł (dofinansowanie ze środków UE: 37.640,4 tys. zł). Spośród 15 umów objętych kontrolą 5 umów (33,3%) wprowadzono do KSI z opóźnieniem wynoszącym od 9 do 76 dni roboczych. Opóźnienia te powodowały, że dane w KSI nie odzwierciedlały bieżącego stanu faktycznego o liczbie i wartości wniosków przyjętych do realizacji oraz liczbie i wartości zawartych umów o dofinansowanie.

⁴ w pozostałych 11 przypadkach beneficjenci nie przystąpili do podpisania umów o łącznej projektowanej wartości dofinansowania 10.902,7 tys. zł.

3. Przygotowanie kadrowe Urzędu do wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej (IZ) odpowiadało założeniom określonym w Instrukcji Wykonawczej i Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli. Na 30 czerwca 2010 r. zadania te realizowały 122 osoby (91,7% liczby planowanej) posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. W badanym okresie średnioroczna liczba zatrudnionych wzrosła z 65 w 2008r. do 80 w 2009r. i 90 w I półroczu 2010 r. W związku z tym, że nie osiągnięto jeszcze zakładanego docelowo do końca 2010 r. zatrudnienia ogółem 133 osób, przewidziano w najbliższym czasie ogłoszenie konkursów na poszczególne stanowiska pracy. Sprawnie funkcjonował przyjęty w Urzędzie system zastępstw pracowników, nie powodując opóźnień w realizacji zadań.

4. Proces oceny wniosków i wyboru projektów do dofinansowania przebiegał zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Instrukcji Wykonawczej. W objętej badaniem dokumentacji trzech konkursów stwierdzono uchybienia nie mające zasadniczego wpływu na prawidłowość oceny wniosków o dofinansowanie, polegające na:

- niezamieszczeniu na 15 wnioskach (z 20 zbadanych⁵) adnotacji potwierdzających fakt i datę ich rejestracji,
- zakończeniu oceny formalnej jednego wniosku z 3-dniowym opóźnieniem,
- skierowaniu wezwania do poprawy/uzupełnienia dwóch wniosków z opóźnieniem odpowiednio o 1 i 5 dni,
- niezłożeniu deklaracji poufności przez członków Zespołu Oceniającego dokonujących oceny jednego wniosku (projektu),
- niezachowaniu poprawnego śladu rewizyjnego w dokumentacji dwóch wniosków, tzn. braku lub niewłaściwej adnotacji (na liście sprawdzającej, karcie oceny formalnej i karcie weryfikacyjnej) świadczącej o weryfikacji wniosku przez drugiego pracownika – według zasady „dwóch par oczu”.

5. Prawidłowo przebiegał proces zatwierdzania przez Zarząd Województwa projektów do dofinansowania. W objętych badaniem trzech konkursach wybór nastąpił według kolejności wynikającej z listy rankingowej utworzonej zgodnie z punktacją ustaloną w wyniku oceny projektów (merytorycznej i strategicznej). Zmiany, polegające m.in.

⁵ w ramach konkursu nr 02/RPOWL/5.2/08

na przeniesieniu projektów z listy rezerwowej do listy projektów wybranych do dofinansowania, były uzasadnione i dokonane przez Zarząd zgodnie z procedurą określoną w Instrukcji Wykonawczej.

6. Z zachowaniem procedury ustalonej w Instrukcji Wykonawczej rozpatrzono 10 zbadanych protestów od wyników oceny wniosków o dofinansowanie.

Z ogólnej liczby 82 złożonych protestów 59 (72%) zostało rozpatrzonych w terminach ustalonych w Instrukcji, a dla pozostałych 23 (28%) nastąpiło dopuszczalne Instrukcją przedłużenie procedury ich rozpatrywania (na okres od 1 do 20 dni roboczych). W jednym przypadku sposób rozstrzygnięcia sprawy nie uzasadniał wydłużenia terminu, gdyż protest nie został rozpatrzony merytorycznie lecz oddalony z przyczyn formalnych.

Uwaga NIK dotyczy nieokreślenia w Instrukcji Wykonawczej dopuszczalnego okresu przedłużania rozpatrywania protestów oraz nieinformowania o przedłużeniu składających protest.

Wątpliwości nasuwa także słusność zmian wprowadzonych w Instrukcji Wykonawczej od dnia 24 marca 2009 r., polegających na pozbawieniu środka odwoławczego (złożenia protestu) wnioskodawców, których projekty uzyskały ocenę punktową pozytywną, ale nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania lecz ujęte na liście rezerwowej. W ocenie NIK, uwzględniającej dotychczasowe orzecznictwo sądowe w tego rodzaju sprawach⁶, oznacza to niedotrzymanie art. 30b ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ poprzez niezapewnienie co najmniej jednego środka odwoławczego przysługującego wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie. Wprawdzie według art. 30b ust. 1 przywołanej ustawy środki odwoławcze przysługują wnioskodawcy w przypadku negatywnej oceny projektu, ale ze względu na cel złożenia wniosku (uzyskanie dofinansowania, a nie pozytywnej oceny punktowej) decyzja o nieprzyznaniu dofinansowania lecz umieszczeniu wniosku na liście rezerwowej jest dla wnioskodawcy negatywna. Pozbawienie go w tej sytuacji środka odwoławczego (a w dalszej konsekwencji – także skargi do sądu administracyjnego) stawia go w sytuacji gorszej od wnioskodawcy, którego projekt uzyskał ocenę punktową negatywną – z możliwością jej zmiany w drodze postępowania odwoławczego.

⁶ np. postanowienie NSA nr II GSK 282/10 z 06.05.2010 r. oraz nr nr II GSK 565/10 z 10.06.2010 r.

⁷ Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 ze zm.

7. Wszystkie zbadane umowy o dofinansowanie projektów (15 – z ogólnej liczby 282 zawartych w ramach Priorytetów III-VIII) zawarte zostały z zachowaniem uregulowań Instrukcji Wykonawczej – z wyjątkiem:

- zawarcia dwóch umów z jedno oraz czterodniowym opóźnieniem,
- nieuzasadnionego wydłużenia o jeden miesiąc terminu złożenia dokumentacji wymaganej przed podpisaniem umowy nr RPLU.05.02.00-06-329/08,
- braku akceptacji (paraf) projektów umów odpowiednio przez kierownika Oddziału Oceny Projektów (trzy umowy), odpowiedzialnego z-cę dyrektora (dwie umowy) i dyrektora Departamentu Strategii i Rozwoju Regionalnego (jedna umowa),
- przekazania z opóźnieniem (5 i 10 dni roboczych) podpisanych umów do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu.

8. Proces weryfikacji 19 zbadanych wniosków o płatność (wszystkich dotyczących badanych umów) przebiegał zgodnie z procedurą ustaloną w Instrukcji Wykonawczej – z wyjątkiem następujących uchybień:

- brak właściwego śladu rewizyjnego (podpisu drugiego pracownika weryfikującego faktury – według zasady „dwóch par oczu”) w dokumentacji z weryfikacji trzech wniosków,
- brak pisemnego monitu w sprawie trzech wniosków złożonych z opóźnieniem,
- opóźnienia o 1-30 dni w przekazaniu dziewięciu informacji dla beneficjentów o wynikach weryfikacji wniosków i wypłacie środków,
- niezamieszczenie pouczeń wymaganych Instrukcją Wykonawczą w 8 pismach wzywających beneficjentów do poprawy/uzupełniania wniosków,
- brak (w 3 przypadkach) zgodnej z Instrukcją akceptacji kierownika Oddziału Realizacji Projektów dotyczącej poprawy przez pracownika oczywistych omyłek we wniosku o płatność,
- niewłaściwe przekazanie do Departamentu Finansów trzech dyspozycji/zleceń płatności, skutkujące opóźnieniem uruchomienia procedury wypłaty środków o 2-4 dni.

Na podstawie trzech objętych badaniem Poświadczeń i deklaracji wydatków pozytywnie oceniono rzetelność sporządzania i terminowość przekazywania tych dokumentów do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji.

9. Na podstawie zbadanej dokumentacji sześciu zadań (z ogólnej liczby 36) prowadzonych w ramach projektów pomocy technicznej, rozliczonych na sumę 7.882,94 tys. zł, stwierdzono,

że były one realizowane terminowo, a poniesione wydatki spełniały wymogi kwalifikowalności oraz były prawidłowo dokumentowane i ewidencjonowane.

W jednym z pięciu sprawdzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącym dostawy, konfiguracji i wdrożenia Lokalnego Systemu Informatycznego na potrzeby zarządzania i monitoringu RPOWL (przeprowadzonym w lipcu 2008 r. w trybie przetargu nieograniczonego), stwierdzono naruszenie:

- art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych - poprzez niezłożenie oświadczenia na druku ZP-11 o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania, przez Wicemarszałka Województwa, który – na podstawie upoważnienia Marszałka - podpisał część ogólną protokołu postępowania o udzielenie zamówienia (druk ZP-2),
- § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 24 października 2007 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁸ - poprzez niepodanie w protokole postępowania (druk ZP-2) wartości szacunkowej zamówienia.

Nieprawidłowością było też niepełne wdrożenie Lokalnego Systemu Informatycznego, na zakup którego w latach 2008-2009 wydatkowano kwotę 428,4 tys. zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK w systemie tym nie funkcjonował moduł zarządzania umowami i aneksami do umów o dofinansowanie oraz generator wniosków płatniczych i oprogramowanie umożliwiające zarządzanie wnioskami o płatność, w tym monitorowanie terminowości ich składania.

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

- 1) podjęcie działań mających na celu poprawę dynamiki wykorzystywania środków RPOWL,
- 2) bieżące (zgodne z uregulowaniami zawartymi w Instrukcji Wykonawczej) wprowadzanie do KSI danych w zakresie wniosków przyjętych do realizacji oraz zawartych umów,
- 3) przestrzeganie ustalonych w Instrukcji Wykonawczej procedur w zakresie stwierdzonych uchybień dotyczących: rejestrowania i oceny wniosków o dofinansowanie, zawierania umów o dofinansowanie oraz weryfikacji wniosków o płatność,
- 4) określenie w Instrukcji Wykonawczej dopuszczalnego okresu przedłużenia rozpatrywania protestów oraz informowanie wnoszących protest o wydłużeniu okresu ich rozstrzygnięcia,
- 5) dotrzymanie wymogu składania oświadczeń określonych w art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych przez wszystkie osoby występujące w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,

6) podjęcie działań w celu wdrożenia LSI w pełnym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁸ Dz. U. z 2007 r. nr 202, poz. 1463