



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

LRZ – 4114-01-01/2013
I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/13/001 Realizacja "Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007 – 2013" – w dalszej treści Program, w latach 2010 - 2012.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontrolerzy	1. Krzysztof Pakuła, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 84442 z dnia 07.01.2013 r. 2. Kazimierz Ramocki, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 84443 z dnia 07.01.2013 r. 3. (dowód: akta kontroli str.: 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Warszawie dalej zwane Ministerstwem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Ewa Bieńkowska – Minister Rozwoju Regionalnego. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola wykazała, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pełniące w *Programie* funkcje *Instytucji Zarządzającej* (Departament Współpracy Terytorialnej) i *Instytucji Certyfikującej* (Departament Instytucji Certyfikującej), rzetelnie realizowało zadania przypisane przez Komisję Europejską.

Stwierdzono, że *Instytucja Zarządzająca* rzetelnie – zgodnie z opracowanymi w Ministerstwie i zatwierdzonymi przez Komisję Europejską procedurami – wykonywała obowiązki m. in. w zakresie:

- koordynacji zadań i współpracy z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu oraz prowadzenia nadzoru i kontroli nad instytucjami i beneficjentami Programu,
- opracowywania i przedkładania Komisji Europejskiej sprawozdań i innych informacji z zakresu bieżącego funkcjonowania Programu oraz prowadzenia monitoringu projektów i całego Programu.

Instytucja Certyfikująca rzetelnie przedkładała Komisji Europejskiej poświadczane deklaracje wydatków i wnioski o płatność. Zapewniała utrzymywanie – w formie elektronicznej – zapisów księgowych, dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji oraz terminowo przysyłała KE wymagane deklaracje.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

Ministerstwo, realizując zadania Programu, działało według zasad i w trybie ustalonym przez:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (Dz. U. UE z 31 lipca 2006 r., L210/1 ze zm.), zwane *Rozporządzeniem w sprawie EFRR*.
 - Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (...)* (Dz. U. UE z 31 lipca 2006 r., L210/25 ze zm.) zwanym w dalszej treści – *Rozporządzeniem ogólnym*
 - Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (...) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (...)* (Dz. U. UE z 8 grudnia 2006 r., L.2006.371.1 ze zm.) zwanym w dalszej treści – *Rozporządzeniem wykonawczym*
- oraz zgodnie z zapisami i zasadami *Programu*.

Oceniono, że w wyniku zaangażowania i rzetelnego wykonywania obowiązków przez ww. instytucje, dotychczasowe wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację projektów zarówno po stronie polskiej i jak po stronie słowackiej, powinno zapewnić do końca 2015 r. pełne ich wykorzystanie – bez ryzyka utraty. Do końca 2012 r., uczestnicy i beneficjenci *Programu* wykorzystali środki EFRR na poziomie 44,8%.

Do końca 2012 r. zakontraktowano – zawarto umowy z beneficjentami gwarantujące płatności z ww. Funduszu na poziomie 140.503,1 tys. euro. Stanowiło to 89,1% całości przyznanych środków dla *Programu* – 157.407,8 tys. euro.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość realizacji zadań Instytucji Zarządzającej (IZ), określonych przepisami *Rozporządzenia Ogólnego* oraz *Rozporządzenia w sprawie EFRR*

1.1. Zapewnienie weryfikacji wydatków zrealizowanych przez każdego z beneficjentów – uczestników Projektu

Opis stanu
faktycznego

W grudniu 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego Pani Elżbieta Bieńkowska zatwierdziła *Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu (OSZiK)*. Zadania *Instytucji Zarządzającej Programem* przypisano Departamentowi Współpracy Terytorialnej.

Od początku funkcjonowania *Programu* (od dnia 11 stycznia 2008 r.) – funkcję Dyrektora Departamentu Współpracy Terytorialnej w Ministerstwie pełniła Pani Iwona Brol.

W trakcie wykonywania *Programu*, procedury wynikające z postanowień *OSZiK* były częściowo zmieniane. Procedury dostosowywano do zmieniającego się polskiego ustawodawstwa oraz nowych wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego i KE, odnoszących się do poszczególnych elementów funkcjonowania *Programu*, w tym wytycznych dotyczących kontroli I-stopnia, czy kontroli krzyżowych i kontroli na zakończenie realizacji projektu.

Zgodnie z art. 16 *Rozporządzenia w sprawie EFRR*, państwo członkowskie zobowiązane zostało do wyznaczenia kontrolerów odpowiedzialnych za weryfikacje legalności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych przez każdego polskiego beneficjenta, uczestniczącego w projekcie – kontrolerów I-go stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 168 – 169)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały porozumienia, zawarte przez Ministerstwo z wojewodami województw, graniczących z Republiką Słowacką. Wojewodowie zobowiązali się do prowadzenia kontroli I-go stopnia, poprzez weryfikację działań beneficjentów w zakresie i trybie określonym w porozumieniu. Kontrolerzy I-go stopnia po weryfikacji administracyjnych, finansowych, technicznych i merytorycznych elementów realizowanego projektu, wystawiali certyfikaty kontroli I-go stopnia. Stanowiły one – wraz z odpowiednimi wnioskami o płatność – podstawę do dokonania przez *Instytucję Zarządzającą* refundacji środków z *EFRR*.

W latach 2010 – 2012 wojewodowie wykonali funkcję kontrolerów I-go stopnia w następującym zakresie:

- Wojewoda Małopolski – 258 wystawionych certyfikatów. Na 23.765,6 tys. euro, zgłoszonych do certyfikacji, wystawiono poświadczenia na kwotę 22.158 tys. euro (93,2%),
- Wojewoda Podkarpacki – 203 wystawionych certyfikatów. Na 12.292,0 tys. euro, zgłoszonych do certyfikacji, wystawiono poświadczenia na kwotę 10.453 tys. euro (85,0%),
- Wojewoda Śląski – 141 wystawionych certyfikatów. Na 12.003,4 tys. euro, zgłoszonych do certyfikacji, wystawiono poświadczenia na kwotę 10.307,1 tys. euro (85,9%),

Jednocześnie, w ramach *Pomocy Technicznej* (oś priorytetowa 4), zgłoszono do certyfikacji 1.305,6 tys. euro. Ministerstwo, pełniące w tym przypadku funkcję kontrolera I-go stopnia, wydało łącznie 47 certyfikatów na kwotę 1.263,3 tys. euro (96,8%).

W latach 2010 – 2012, kontrolerzy I-go stopnia po stronie polskiej wystawili 649 certyfikatów, poświadczając, że z ogólnej kwoty 49.366,6 tys. euro wydatkowanych na realizację poszczególnych projektów i zgłoszonych przez beneficjentów do certyfikacji - 44.181,8 tys. euro, tj. 89,5% spełniało warunki *Programu* i kwalifikowało się do refundacji ze środków *EFRR*.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zadania kontrolne, wykonywane przez kontrolerów I-go stopnia, były realizowane zgodnie z ww. porozumieniami. Żadna ze stron w badanym okresie nie występowała o zmianę (modyfikację, aktualizację) czy wypowiedzenie porozumień.

(dowód kontroli akta str.: 6 – 98, str. 99 – 124, str. 125 - 127)

Departament Współpracy Terytorialnej, wykonujący zadania *Instytucji Zarządzającej* według procedur podanych w OSZiK, przeprowadzał w latach 2010 – 2012 kontrole systemowe w instytucjach zaangażowanych w realizację *Programu* oraz kontrole krzyżowe *Programu* oraz projektów, w celu zapobieżenia podwójnego finansowania wydatków.

Przeprowadzono 23 kontrole systemowe, w tym – po 3 razy – w Małopolskim, Śląskim i Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim. We *Wspólnym Sekretariacie Technicznym PL-SK* kontrolę systemową przeprowadzono również 3-krotnie.

W wyniku ww. kontroli w urzędach wojewódzkich, w 5 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, skutkujące przekazaniem przez *IZ* zaleceń do kontrolerów I-go stopnia celem podjęcia dalszych działań kontrolnych u beneficjentów (2-krotnie w podkarpackim i śląskim oraz jeden przypadek - w małopolskim).

W trakcie 60-ciu kontroli krzyżowych, nie stwierdzono żadnego przypadku podwójnego finansowania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 128 - 132)

W dniu 11 lutego 2011 r. *Instytucja Zarządzająca* przesłała na adres odpowiedniej komórki organizacyjnej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego informację pokontrolną z przeprowadzonej w dniach 18 – 21 stycznia 2011 r. kontroli Kontrolera I-go stopnia w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, W ślad za tym, w dniu 21 marca 2011 r. przesłano zalecenia pokontrolne, w których wnoszono o powtórna weryfikacji zamówień publicznych, przeprowadzonych w ramach projektów (...). Kontroler I-go stopnia dokonał powtórnej weryfikacji 22 zamówień publicznych przeprowadzonych od września 2009 r. w ramach 10 projektów realizowanych przez 13-stu beneficjentów.

W 15-tu dokumentacjach przetargowych nie stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych 7-miu stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych, skutkujące nałożeniem stosownych korekt finansowych dla beneficjentów. Uzgodnione z *Instytucją Zarządzającą* korekty finansowe wynosiły ostatecznie (największe kwoty): 5.356,5 euro – Gmina Zarszyn, 13.686,8 euro – Powiat Krośnieński, 14.080,3 euro – Gmina Besko. Kwoty ww. wysokości zostały od beneficjentów odzyskane lub certyfikat został pomniejszony przez kontrolera o wysokości nałożonych korekt.

(dowód: akta kontroli str. 133 – 154, str. 155 – 162, str. 585 - 589)

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, pełniący funkcję *Instytucji Audytowej*, po zbadaniu funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w Programie za okres od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., wyraził - w dniu 21 grudnia 2012 r. - opinię, że w wyżej podanym okresie *system zarządzania i kontroli ustanowiony dla Programu (...)*, był zgodny z odpowiednimi wymaganiami art. 58 – 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 i sekcji 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 i funkcjonował skutecznie, tak aby dostarczać racjonalne zapewnienie, że deklaracje wydatków przedstawione Komisji są poprawne i tym samym racjonalne zapewnienie, że transakcje będące ich podstawą są zgodne z prawem i prawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 163 – 204)

1.2. Funkcjonowanie informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach *Programu*

Opis stanu
faktycznego

W kontroli ustalono, że od początku funkcjonowania *Programu*, podstawowym narzędziem informatycznym, służącym do ewidencji oraz obsługi projektów, wniosków o dofinansowanie i umów zawartych z beneficjentami o dofinansowanie, był *Krajowy System Informatyczny KSI SIMIK 2007 – 13*. Wszystkie polskie instytucje, biorące udział w realizacji programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zobowiązane były do wprowadzenia danych finansowych do *KSI (SIMIK 07 – 13)* - systemu informatycznego o zasięgu ogólnopolskim, dostępnego przez sieć internetową.

System zapewniał gromadzenie danych, dotyczących realizacji poszczególnych projektów, niezbędnych do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji i audytu.

Poprzez wykorzystanie Systemu zapewniono przechowywanie i rejestrację zapisów księgowych dla każdego projektu w ramach danego programu operacyjnego, w tym *Programu*, z zachowaniem standardów wymaganych przez art. 60 lit. c Rozporządzenia ogólnego, uszczegółowionych w art. 14 i załączniku nr III Rozporządzenia wykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 96 - 97)

W ramach kolejnych audytów, wykonywanych dla potrzeb *Programu* przez *Instytucję Audytową*, dokonywano przeglądu *Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13* oraz ogólnego środowiska informatycznego, w jakim system funkcjonuje.

Jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli, *Instytucja Audytowa* zapewniła na początku funkcjonowania *Programu* – w grudniu 2008 r., że *KSI (SIMIK 07 – 13)* spełniał wszystkie warunki wymagane cytowanymi powyżej rozporządzeniami.

Podobnie ustalenia ostatniego audytu w przedmiotowym zakresie, przeprowadzonego na przełomie lat 2011 – 2012 potwierdziły, że dane gromadzone poprzez *KSI (SIMIK 07 – 13)* pozwalały na uzyskanie pełnego wykazu informacji, o których mowa w załączniku III do *Rozporządzenia wykonawczego*.

Poświadczono m. in., że do *KSI (SIMIK 07 – 13)* miały zapewniony dostęp wszystkie podmioty uczestniczące w systemie zarządzania i kontroli *Programu*, tj.:

- Ministerstwo – jako *Instytucja Koordynująca* w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia,
- *Instytucja Zarządzająca*,
- instytucje uczestniczące we wdrażaniu *Programu*, tj. *Wspólny Sekretariat Techniczny i Kontrolerzy I-stopnia* (wyłącznie do odczytu),
- *Instytucja Certyfikująca*,
- *Instytucja Audytowa*.

Po zbadaniu środowiska informatycznego, w którym funkcjonuje *KSI (SIMIK 07 – 13)*, *Instytucja Audytowa* oceniła System jako całość w kategorii I, tj. *system działa dobrze tylko niewielkie usprawnienia są potrzebne*.

(dowód: akta kontroli str. 209 - 277)

Instytucja Zarządzająca została zobowiązana do zapewnienia spójności zapisów księgowych, zawartych w *KSI (SIMIK 07 – 13)*, z zapisami księgowymi prowadzonymi w Ministerstwie na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.). Ustalono, że *Instytucja* ta w każdym przypadku, w pierwszej kolejności przekazywała oryginały dowodów księgowych z realizacji poszczególnych

projektów do Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Ministerstwa, w celu ich zaewidencjonowania w księgach rachunkowych, zgodnie z Zakładowym Planem Kont.

Departament, o którym mowa powyżej, pełnił jednocześnie w Programie funkcję *Instytucji Wypłacającej (IW)*, tj. przekazywał zrefundowane środki na rachunki odpowiednich Partnerów Wiodących, księgując powyższe operacje zgodnie z zasadami cyt. ustawy o rachunkowości.

Instrukcja Wykonawcza obowiązująca w trakcie realizacji *Programu* stanowiła – w tej sprawie – że raport z postępu realizacji, po zatwierdzeniu przez *IZ* zostaje przekazany wraz z załącznikami, w tym certyfikatami wystawionymi przez kontrolerów I-go stopnia – do *IW*. Za prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowo – księgowego odpowiedzialna była *IW*.

(dowód: akta kontroli str. 278 - 279)

1.3. Przeprowadzanie ocen *Programu* – według w art. 48 ust. 3 *Rozporządzenia Ogólnego* – zgodnie z zasadami, podanymi w art. 47 tego *Rozporządzenia*

Opis stanu
faktycznego

Dyspozycje, zawarte w art. 48 *Rozporządzenia Ogólnego*, nakładały na państwa członkowskie, realizujące programy ze środków *EFRR*, obowiązek przeprowadzenia oceny *ex ante* tych programów.

Kontrola NIK, przeprowadzona w 2010 r. wykazała, że dokonano przedmiotowej oceny *Programu*, wskazując jednocześnie, że nie zaszyły przesłanki, obligujące *IZ* do podjęcia działań w trybie ust. 3 cytowanego przepisu, tj. dokonania oceny *Programu* w trakcie jego trwania – na skutek ujawnienia znaczących odchyłeń od założonych pierwotnie celów.

Ustalono, że żadne z państw uczestników *Programu*, podobnie jak i Komisja Europejska, po upływie blisko 3 lat od ww. ustaleń z 2010 r., nie występowały o dokonanie oceny/przeglądu realizacji *Programu* w trybie przewidzianym przez art. 33 *Rozporządzenia Ogólnego*.

W sprawie tej złożyła wyjaśnienie Pani Dyrektor Iwona Brol, stwierdzając, że w trakcie dotychczasowej realizacji *Programu* nie zachodziły przesłanki do podejmowania przez *IZ* działań, określonych w przywołanym powyżej przepisie oraz do dokonywania powtórnej analizy/przeglądu *Programu*.

(dowód: akta kontroli str. 280 - 284)

Ustalono w kontroli, że *IZ* – działając według dyspozycji art. 2 ust. 4 *Rozporządzenia wykonawczego* – przedkładając *KE* Raport Roczny z wykonania *Programu* w 2010 r. dołączyła jednocześnie obligatoryjną (wyłącznie w tym roku kalendarzowym): *Ocenę działań informacyjno-promocyjnych w Programie Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007 – 2013*.

(dowód: akta kontroli str. 285 - 302)

1.4. Kierowanie, zgodnie z art. 60 lit. h *Rozporządzenia ogólnego* – pracami Komitetu Monitorującego i dostarczanie mu wymaganej dokumentacji

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła w 2010 r., że Ministerstwo było dobrze przygotowane do rzetelnego wypełniania zadań *Programu* w zakresie wymaganym przez art. 60 lit. h *Rozporządzenia Ogólnego*, tj. do kierowaniem pracami Komitetu

Monitorującego (KM). IZ zapewniała m. in. niezbędną dokumentację, pozwalającą członkom KM na monitorowanie realizacji Programu.

Zgodnie z Regulaminem KM, Pani Iwona Brol - jako przedstawiciel Instytucji Zarządzającej - przez cały dotychczasowy okres realizacji *Programu* pełniła funkcję Przewodniczącej KM.

Zapisy Regulaminu obligowały Przewodniczącego KM m. in. do:

- *zwoływania posiedzeń KM zgodnie z potrzebami Programu, co najmniej raz w roku,*
- *zatwierdzenia agendy posiedzenia KM.*

Wykonanie zadań, związanych z dostarczeniem w odpowiednim czasie członkom KM kluczowych dokumentów, dotyczących dyskusji na temat każdego z punktów agendy, gwarantował - według zapisów Regulaminu – Wspólny Sekretariat Techniczny z siedzibą w Krakowie (dalej WST). Zagwarantowano ponadto, że dokumentacja każdego projektu, złożonego do WST podczas naboru wniosków jest dostępna dla członków KM (...). Dokumentacja projektów była dostępna na wewnętrznej stronie internetowej Programu.

(dowód: akta kontroli str. 285 – 289, str. 299 - 307)

W latach 2010 – 2012 KM odbywał posiedzenia:

- w dniach 14 i 15 grudnia 2010 r. Przygotowana przez IZ agenda spotkania przewidywała m. in.: *przedstawienie i omówienie stanu wdrażania Programu i plan działań na rok 2011. Zaplanowano również - zatwierdzenie do realizacji projektów złożonych w II naborze wniosków o dofinansowanie w ramach Programu,*
- w dniach 2 i 3 listopada 2011 r. agenda spotkania przewidywała m. in.: *przedstawienie i omówienie stanu wdrażania osi I i II osi priorytetowej Programu w tym: kontraktacja, certyfikacja wykonanie zasady N+3/2 oraz przedstawienie i omówienie stanu wdrażania III i IV osi priorytetowej Programu. Przewidziano również - dyskusje dotyczącą realokacji wolnych środków w Programie na projekty znajdujące się na listach rezerwowych,*
- w dniach 2 i 3 października 2012 r. agenda spotkania przewidywała m. in.: *przedstawienie i omówienie stanu wdrażania osi I i II osi priorytetowej Programu w tym: kontraktacja, certyfikacja wykonanie zasady N+3/2. Zaplanowano również omówienie wyników wizyt monitorujących WST i stanu realizacji wskaźników Programu, stanu wdrażania III i IV osi priorytetowej i oszczędności w Programie. Przewidziano też przedstawienie stanu dotychczasowej kontraktację projektów z list rezerwowych i dokonanie realokacji środków finansowych w ramach II osi priorytetowej.*

Przywołane powyżej zadania, zaproponowane członkom Komitetu Monitorującego przez IZ, zostały przyjęte i zrealizowane w trakcie posiedzeń.

(dowód: akta kontroli str. 308 – 313, str. 314 - 350)

Instytucja Zarządzająca, przedstawiając poprzez WST dokumenty w sprawach, o których mowa w cytowanych powyżej agendach - realizowała wymóg wynikający art. 65 lit. b i lit. c Rozporządzenia Ogólnego, tj. dostarczania KM danych, pozwalających na dokonywanie okresowego przeglądu postępu na drodze do osiągnięcia celów Programu oraz na prowadzenie analizy wyników wdrażania Programu dla każdej osi priorytetowej.

Dane/informacje, corocznie przedkładane przez IZ w związku z obowiązkiem analizy i zatwierdzenia przez KM rocznych sprawozdań z realizacji Programu, (art. 65 lit. d Rozporządzenia ogólnego), w ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanowiły również materiał analityczny - pozwalający na dokonywanie przez KM cyklicznych analiz w zakresie postępów w realizacji Programu.

Instytucja Zarządzająca realizowała współpracę z KM przy pomocy procedury obieguowej, tj. przewidzianego w Regulaminie KM trybu procedowania nad sprawami wymagającymi podjęcia decyzji – w formie elektronicznej (e-mail).

Korzystając z procedury obieguowej, IZ przedkładała do akceptacji członkom KM raporty roczne z postępu realizacji Programu (w wersji oczekującej na uwagi i wersji ostatecznej).

KM podejmował uchwały, zatwierdzające ostateczne wersje rocznych sprawozdań z realizacji Programu, również wykorzystując procedurę obieguową.

(dowód: akta kontroli str. 351 - 369)

1.5. Rzetelność, terminowość i zawartość corocznych sprawozdań z realizacji Programu, składanych Komisji Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

Instytucja Zarządzająca, działając według dyspozycji art. 67 Rozporządzenia Ogólnego, sporządzała i przysyłała na adres Komisji Europejskiej, zachowując wymagany termin, roczne sprawozdania z realizacji Programu. Sprawozdania podlegały uprzedniej akceptacji/zatwierdzeniu przez KM.

Sprawozdania do KE przesyłano zgodnie z założeniami przyjętymi w Programie, drogą elektroniczną (system SFC2007).

Komisja Europejska, działając w trybie art. 67 ust. 2 i ust. 3 Rozporządzenia Ogólnego, informowała IZ o wpływie sprawozdań w wymaganym terminie oraz o wstępnym uznaniu zbioru informacji, zawartych w sprawozdaniu, za „satysfakcjonujące”.

W latach 2010 – 2012 IZ przysyłała sprawozdania na adres KE, odpowiednio w dniach: 30 czerwca, 30 czerwca i 29 czerwca.

Komisja Europejska, działając według art. 67 ust. 4 Rozporządzenia Ogólnego informowała IZ, zachowując termin 2 miesięcy od daty wpływu sprawozdań, o ich ostatecznym przyjęciu.

Komisja Europejska, oceniając sprawozdanie za 2010 r., uznała je za satysfakcjonujące, jednocześnie sformułowała 2 uwagi natury techniczno-organizacyjnej – do wykorzystania przy tworzeniu następnego rocznego sprawozdania. W stosunku do sprawozdania za rok 2011 nie podano żadnych uwag – uznając sprawozdanie za satysfakcjonujące.

(dowód: akta kontroli str. 370 - 378)

1.6. Monitorowanie Programu w sposób, o którym mowa w art. 66 ust. 2 Rozporządzenia Ogólnego i formy jego dokumentowania

Opis stanu
faktycznego

W zatwierdzonym w dniu 20 grudnia 2007 r. *Programie*, KE nałożyła na IZ oraz KM obowiązek monitorowania wskaźników finansowych oraz wskaźników określonych w ramach programu operacyjnego, o których mowa w art. 37 ust. 1 lit. c *Rozporządzenia Ogólnego*. Przyjęto jednocześnie, że monitorowanie będzie się

odbywać w ramach rocznych i końcowych raportów z wdrażania *Programu* (tj. ww. sprawozdań rocznych).

Ustalono, że KE oceniła raporty/sprawozdania roczne składane przez IZ - w tym w części dotyczącej monitoringu *Programu* - jako satysfakcjonujące, stwierdzając że podawane w raportach, m. in.:

- informacje liczbowe z zakresu finansowania i refundacji oraz wskaźniki o postępie *Programu*,

- wskaźniki produktu i rezultatu w odniesieniu do każdej osi priorytetowej,

spełniały warunki co do zakresu monitorowania programu operacyjnego przez Instytucję Zarządzającą, podane w art. 66 ust. 2 *Rozporządzenia Ogólnego*.

(dowód; akta kontroli str. 379 – 422, str. 423 - 487)

1.7. Informowanie IZ – przez instytucje uczestniczące w *Programie* – o występowaniu nieprawidłowości. Podejmowanie działań przez IZ w tych sprawach

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo, w ramach OSZiK, opracowało zbiór procedur do realizacji przez IZ, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w trakcie wykonywania projektów *Programu*.

Kontrola wykazała, że procedury były spójne z regulacjami ustanowionym dla tych spraw przez KE, w art. 27 – 36 *Rozporządzenia wykonawczego*.

(dowód: akta kontroli str. 64 – 68, str. 488 - 496)

Instytucja Zarządzająca zobowiązana była do sporządzania raportów o nieprawidłowościach (lub o braku nieprawidłowości) na podstawie własnych informacji, uzyskanych od podmiotów zaangażowanych we wdrażanie *Programu* (kontrolerzy I-go stopnia, WST).

Komisja Europejska wymagała, zgodnie z art. 28 ust. 1 a *Rozporządzenia wykonawczego*, raportowania o nieprawidłowościach będących przedmiotem wstępnego ustalenia administracyjnego lub sądowego, dla kwot powyżej progu ustanowionego w art. 36 ust. 1 ww. rozporządzenia, tj. 10 tys. euro.

W przypadku, gdy kwoty nieprawidłowości były poniżej przywołanej powyżej wartości, KE wymagała prowadzenia ewidencji tych środków oraz poddania ich procedurze odzyskania.

(dowód: akta kontroli str. 488 - 496)

Ustalono, że w latach 2010 – 2012 Instytucja Zarządzająca prowadziła łącznie 7 spraw w ramach procedury raportowania o nieprawidłowościach, przekraczających 10 tys. euro oraz odzyskiwania nieprawidłowo refundowanych środków z *EFRR*.

W styczniu i kwietniu 2012 r. kontroler I-go stopnia z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, przesłał na adres IZ łącznie 3 raporty o nieprawidłowościach podlegających kwartalnemu raportowaniu do KE. Raporty przesłano również w wersji elektronicznej. Raporty dotyczyły wydatków uprzednio zcertyfikowanych i zrefundowanych, w wysokości od 13.818 euro do 21.427,8 euro.

W październiku 2012 r. kontroler I-go stopnia ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, przesłał na adres IZ raport o nieprawidłowościach podlegających kwartalnemu raportowaniu do KE. Raport ten przesłano również w wersji elektronicznej, a dotyczył wydatków uprzednio zcertyfikowanych i zrefundowanych, w wysokości od 73.002 euro.

W styczniu 2013 r. kontroler I-go stopnia z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, przesłał na adres IZ łącznie 3 raporty o nieprawidłowościach podlegających kwartalnemu raportowaniu do KE. Raporty przesłano również w wersji elektronicznej, dotyczyły one wydatków uprzednio zcertyfikowanych i zrefundowanych. Raporty sporządzono w związku z nowym - wymaganym przez *Instytucję Audytową* - wymiarem korekty finansowej, po stwierdzeniu nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych. Raportowano o nieprawidłowościach:

- zadeklarowanych do KE – w wys. 23.221,7 euro, z czego w maju 2011 r. odzyskano – 9.535 euro, do odzyskania – 13.687 euro,
- zadeklarowanych do KE – w wys. 15.412,8 euro, z czego w maju 2011 r. odzyskano – 1.332 euro, (dodatkowo - kontroler I-go stopnia, w trakcie powtórnej kontroli po stwierdzeniu nieprawidłowości, pomniejszył certyfikat o 12.747 euro), do odzyskania pozostało – 14.080 euro,
- zadeklarowanych do KE – w wys. 10.712,9 euro, z czego w maju 2011 r. odzyskano – 5.356,5 euro, do odzyskania - 5.356,5 euro,

Raporty o ww. nieprawidłowościach zostały przekazane – poprzez Ministerstwo Finansów – do Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF.

Instytucja Zarządzająca, w cyklu kwartalnym – w zależności od aktualnych stanów ww. nieprawidłowości – drogą elektroniczną (poprzez system elektroniczny IMS) weryfikowała, uzupełniała dane, podane w raportach o nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 497 – 519, str. 520, str. 521)

Instytucja Zarządzająca, w każdym z przywołanych powyżej przypadków, po otrzymaniu raportów o nieprawidłowościach podejmowała stosowne kroki – zgodnie z procedurą podaną w tej sprawie w OSZIK – w celu odzyskania środków EFRR, wykorzystanych z naruszeniem obowiązujących w Programie procedur.

W każdym przypadku IZ skierowała, do Partnera Wiodącego realizowanego projektu, pisemne wezwanie do zapłaty środków.

(dowód: akta kontroli str. 522 - 551)

Poza trzema nieprawidłowościami, wykazany w woj. podkarpackim, wszystkie pozostałe przypadki nieprawidłowo zrefundowanych wydatków z EFRR zostały usunięte do czasu zakończenia kontroli NIK. W praktyce – odzyskiwanie środków polegało na obniżeniu kolejnych transz płatności o kwotę stwierdzonych nieprawidłowości wraz z należnymi odsetkami.

Według wyjaśnień Pani Dyrektor - Iwony Brol, brak ostatecznych rozwiązań w sprawie nieprawidłowości stwierdzonych w województwie podkarpackim, był następstwem rozbieżności w zakresie poziomów korekt (domiaru), nałożonych przez Kontrolera I-go stopnia – w porozumieniu z IZ, a korekt stosowanych przez *Instytucję Audytową*.

Instytucja Zarządzająca działając w trybie wewnętrznych procedur – zatwierdzonych uprzednio przez KE – nałożyła i wyegzekwowała od beneficjentów korektę finansową w wysokości 2,5%.

Instytucja Audytowa, uwzględniając dokumenty Komisji Europejskiej w zakresie określania korekt finansowych dla wydatków w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych (Taryfikator COCOF), od 2011 r. podtrzymywała konsekwentnie, że należna kwota korekty finansowej płatności powinna wynosić 5%.

Wobec powyższego IZ w międzyczasie zmieniła wewnętrzne uregulowania – dostosowując stawki korekt do cytowanego powyżej taryfikatora - oraz podjęła działania w celu pokrycia należności (brakujące 2,5% - w kwotach podanych powyżej), z budżetu państwa. Przyjęto, że obciążenia beneficjentów dodatkowym zobowiązaniem - w praktyce po zakończeniu projektów – podważałoby wiarygodność instytucji zaangażowanych w zarządzanie i we wdrażanie *Programu*.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, działania w celu pokrycia przedmiotowych należności z budżetu państwa, nie zostały sfinalizowane.

(dowód: akta kontroli str. 280 - 284)

Od II półrocza 2010 r. kontrolerzy I-go stopnia nie sporządzali kwartalnych sprawozdań o nieprawidłowościach poniżej progu 10 tys. euro. IZ nie prowadziła rejestru tych spraw i nie przekazywała informacji o tych nieprawidłowościach do Ministerstwa Finansów i do Instytucji Certyfikującej.

Według wewnętrznej procedury, odnoszącej się do sposobu postępowania przy wykryciu tego typu nieprawidłowości, kontroler I-go stopnia zobowiązany był do sporządzenia stosownej notatki.

W przypadkach, gdy niekwalifikowalne środki zostały już zrefundowane, kontroler zobowiązany był do przesłania notatki do IZ, która - na podstawie tego dokumentu - podejmowała działania w celu odzyskania ww. środków; w praktyce – poprzez wystawienie wezwania do zwrotu i/lub pomniejszenie kolejnej płatności. Nie stwierdzono w kontroli przesłanek, wymagających od IZ wykorzystania drogi prawnej do odzyskania środków.

Kontroler I-go stopnia, który stwierdził nieprawidłowości już po certyfikacji, a jeszcze przed dokonaniem refundacji środków, zobowiązany był do samodzielnej zmiany/poprawienia certyfikatu i przesłanie poprawionych dokumentów na adres IZ.

(dowód: akta kontroli str. 488 – 496, str. 552 - 561)

Rejestr/informacje o wszystkich przedmiotowych nieprawidłowościach były dostępne poprzez stosowną aplikację KSI SIMIK 2007 – 13

W latach 2010 – 2012, IZ działając według przywołanych procedur, prowadziła sprawy w celu odzyskania środków (łącznie ze sprawami wymagającymi raportowania, tj. powyżej 10 tys. euro):

- w 2010 r.: 8 spraw, do odzyskania - 8.539 euro środków z EFRR, odzyskano – 8.539 euro plus odsetki umowne i odsetki karne,

- w 2011 r.: 14 spraw, do odzyskania – 31.384 euro, odzyskano 30.848 euro plus odsetki umowne i karne,

- w 2012 r. 27 spraw, do odzyskania - 225.154 euro, odzyskano 225.689 euro plus odsetki umowne i karne.

(dowód: akta kontroli str. 854)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykonywanie zadań związanych z działalnością Komitetu Monitorującego (KM)

2.1. Częstotliwość zmian w składzie KM, w tym: przestrzeganie zasad dotyczących powoływania członków KM (i ich zastępców) i obserwatorów (i ich zastępców)

Opis stanu
faktycznego

Strony/państwa, uczestniczące w Programie, uzgodniły powołanie Komitetu Monitorującego, w celu nadzorowania skuteczności i poprawności wdrażania Programu.

KM działał w ramach Regulaminu, zatwierdzonego na pierwszym posiedzeniu KM (w dniu 12 marca 2008 r.). Regulamin jednocześnie upoważniał KM do dokonywania i zatwierdzania zmian w treści Regulaminu.

Ustalono, że zmiany w treści Regulaminu, obowiązującej od 2008 r., w stosunku do wersji obowiązującej do dnia 2 października 2012 r., nie dotyczyły wyboru i struktury członków KM, tj. ilości członków, ich zastępców i obserwatorów. Zachowano również odpowiednie koordynowanie nominacji członków KM przez Instytucję Zarządzającą (strona polska) i Koordynatora Krajowego (strona słowacka).

Regulamin wskazywał bezpośrednio instytucje po stronie polskiej i po stronie słowackiej, zobligowane do wyznaczenia członków z prawem głosu oraz zastępców członków. Wskazano również instytucje zobligowane do uczestnictwa w pracach KM, poprzez oddelegowanie obserwatorów i ich zastępców (bez prawa głosu).

Od początkowego posiedzenia KM, do czasu niniejszej kontroli, obowiązujące zasady w przedmiotowym zakresie nie uległy zmianie.

Stwierdzono, że po stronie słowackiej funkcję Koordynatora Krajowego przejęło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Republiki Słowackiej, poprzednio tę funkcję pełniło Ministerstwo Budownictwa i Rozwoju Regionalnego Republiki Słowackiej

Analiza porównawcza - na koniec roku 2010, 2011 i 2012 - danych osobowych oraz adresów instytucji/organizacji, z których nominowano przewodniczącego KM i jego zastępcę, członków i zastępców, obserwatorów i obserwatorów społeczno-gospodarczych do pracy w KM wykazała, że pierwotna struktura składu KM, w zakresie instytucji uprawnionych do delegowania ww. osób (poza podanym powyżej przypadkiem po stronie słowackiej) nie uległa zmianie. Wymiana niektórych osób uczestniczących w pierwszym etapie prac KM, była następstwem m. in. wyborów samorządowych w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 562 - 567)

2.2. Zmiany Regulaminu w części dotyczącej trybu i procedur działania KM

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że zmiany wprowadzone w latach 2010 – 2012 do Regulaminu KM nie miały charakteru strategicznego. Nie wprowadzono zmian do

² 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.

trybu podejmowania decyzji dotyczących zatwierdzania projektów do realizacji ze środków EFRR, czy zatwierdzania raportów rocznych wdrażania Programu.

Zmiany dotyczyły przerehabrowania lub doprecyzowania poszczególnych kwestii, zawartych w Regulaminie, w tym w zakresie procedury głosowania na posiedzeniach i głosowania w trybie procedury obiegowej.

Utrzymano podstawową zasadę, że decyzję KM podejmowane są na zasadzie konsensusu, czyli jednomyślnych stanowisk poszczególnych Delegacji Krajowych. W razie gdyby stanowiska Delegacji Krajowych nie były jednomyślne, ostateczna decyzja w omawianej kwestii była negatywna.

Każda z Delegacji Krajowych dysponowała 1 głosem.

Według Regulaminu, Delegacje Krajowe dążą, aby ich wewnętrzne stanowiska zapadały w drodze konsensusu. Gdy osiągnięcie ww. konsensusu było niemożliwe, wprowadza się głosowanie – rozstrzygała zwykła większość głosów.

(dowód: akta kontroli str. 285 – 298 i str. 299 - 307)

2.3. Zmiana i zatwierdzanie, przez KM, kryteriów wyboru projektów do dofinansowania, stosownie do art. 65 lit. a Rozporządzenia Ogólnego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 -2012 zadania, związane z zatwierdzaniem do realizacji projektów złożonych w II naborze wniosków o dofinansowanie, zostały wprowadzone do agendy posiedzenia Komitetu Monitorującego wyłącznie w dniach 14-15 grudnia 2010 r.

W trakcie tego posiedzenia KM zdecydował o rozdysponowaniu wszystkich środków, dostępnych w Programie, na projekty złożone w drugim naborze wniosków o dofinansowanie. KM zdecydował o stworzeniu list rezerwowych projektów, w podziale na osie priorytetowe i tematy.

Komitet Monitorujący, na posiedzeniu w dniach 14-15 grudnia 2010 r. zatwierdził ostateczną listę projektów do realizacji w ramach Programu. W przypadkach awaryjnych – np. rezygnacji beneficjentów z wykonywania projektu – do Programu wchodziły projekty umieszczone na liście rezerwowej.

Analiza decyzji z 2010 r., podejmowanych przez KM procedurą obiegową, wykazała, że przed zatwierdzeniem wniosków do realizacji, KM nie podejmował żadnych decyzji w sprawie zmiany kryteriów finansowania operacji w ramach Programu, o których mowa w art. 65 lit a Rozporządzenia ogólnego.

Analiza procedur, stosowanych przez WST, KM i IZ w związku z wyborami projektów do finansowania z EFRR w trakcie pierwszego i drugiego naboru - wykazała, że procedury wyboru nie uległy zmianom. Stwierdzono, że fragmenty opisu kryteriów, stosowanych w trakcie naborów, zostały przerehabrowane, (doprecyzowane). Jednocześnie, nie stwierdzono zmian, mogących mieć wpływ na zróżnicowanie merytorycznych i technicznych kryteriów wyboru w obydwu przeprowadzonych naborach.

(dowód: akta kontroli str. str. 568, str. 569 - 584)

Pierwszy nabór projektów w ramach Programu, przeprowadzono w 2009 r. W trakcie drugiego naboru w dniach 14 – 15 grudnia 2010 r. zatwierdzono do finansowania z EFRR:

- 42 projekty, w tym 23 projekty, gdzie Partnerem Wiodący był podmiot ze strony polskiej,

- 8 projektów w ramach Pomocy Technicznej (IV Priorytet) – po 4 projekty dla każdej strony,

113 projektów na liście rezerwowej.

(dowód: akta kontroli str. 590 – 608)

2.4. Dokonywanie okresowej analizy postępów wdrażania Programu przez KM, zgodnie z art. 65 lit. b i lit. c Rozporządzenia Ogólnego

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że Komitet Monitorujący dokonywał okresowych przeglądów Programu w zakresie postępów na drodze do osiągnięcia celów oraz analizował wyniki wdrażania Programu dla każdej osi priorytetowej.

Powyższe działania, wymagane poprzez cytowany powyżej przepis, realizowano w trakcie procedury obiegowej - zatwierdzania przez KM rocznych sprawozdań z realizacji Programu - opracowanych i przedkładanych przez IZ (art. 65 lit. d Rozporządzenia ogólnego).

Instytucja Zarządzająca, przygotowując coroczne posiedzenia KM - w planie obrad zamieszczała każdorazowo elementy z zakresu analizy postępów we wdrażaniu Programu. Na każdym z 3-ch posiedzeń KM, odbytych w latach 2010 – 2012, analizowano rezultaty wdrażania Programu i omawiano rzeczywiste i ewentualne zagrożenia.

W trakcie posiedzenia KM w dniu 3 października 2012 r. – członek KM, przedstawiciel województwa małopolskiego przekazał m. in.: *obecne wyniki wdrażania Programu, uwzględniając stopień jego skomplikowania z uwagi na transgraniczny charakter są dobre. Obecny poziom wdrażania daje bezpieczeństwo, jeśli chodzi o zarządzanie Programem (...).*

(dowód: akta kontroli str. 314 - 350)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Realizacja zadań dotyczących Wspólnego Sekretariatu Technicznego (WST).

3.1. Zasady współpracy IZ z WST oraz ich wykonywanie w ramach realizacji Programu.

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, w trakcie kontroli prowadzonej w 2010 r., że obsługę administracyjno/techniczną Programu - wspierając w tym zakresie głównie IZ i KM - pełnił *Wspólny Sekretariat Techniczny (WST)* z siedzibą w Krakowie. *Wspólny Sekretariat Techniczny* wchodził w skład struktury organizacyjnej Centrum

³ 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.

Projektów Europejskich (...) - państwowej jednostki budżetowej, podległej Ministrowi Rozwoju Regionalnego.

IZ oddelegowała część swoich zadań na rzecz WST na podstawie art. 14 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie EFRR – po konsultacjach w tej sprawie ze stroną słowacką.

Zadania, delegowane przez IZ do WST i szczegółowy sposób ich realizacji, zostały podane w OSZiK oraz w Instrukcji Wykonawczej WST dla Programu.

Według OSZiK, zadania oddelegowane do WST, to: prowadzenie naboru wniosków o dofinansowanie; zapewnienie obsługi technicznej KM; doradztwo dla wnioskodawców; informacja i promocja Programu; wsparcie IZ w zakresie wdrażania Programu (przykładowo: przygotowanie umów o dofinansowanie, wsparcie kontrolerów I-stopnia, przekazywanie do IZ podpisanych umów, weryfikacja okresowych oraz końcowych raportów z postępu realizacji programu przed przekazaniem do IZ); przeprowadzenie kontroli administracyjnej po zakończeniu realizacji projektu; przechowywanie dokumentacji związanej z realizacją Programu; udostępnianie dokumentów.

Instytucja Zarządzająca, zgodnie art. 59 ust. 2 *Rozporządzenia ogólnego*, ponosiła pełną odpowiedzialność za delegowane przez siebie zadania do WST.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 33)

W kontroli nie stwierdzono przesłanek, wskazujących na nierzetelne, niezgodne z oczekiwaniami IZ, wykonywanie zadań przez WST.

W grudniu 2010 r. przygotowano i sprawnie przeprowadzono drugi (ostateczny) nabór wniosków do finansowania.

W latach 2010 – 2012 sprawnie przygotowano i przeprowadzono posiedzenia Komitetu Monitorującego.

Do końca 2012 r. przygotowano podpisanie 101 umów z Partnerami Wiodącymi na realizację projektów finansowanych z EFRR.

Do końca 2012 r. zakończono 43 projekty, realizowane w ramach Programu. WST przeprowadził kontrolę administracyjną wszystkich tych projektów. Według Instrukcji Wykonawczej WST, kontrole te były obligatoryjne – w zakresie sprawdzeniu kompletności i zgodności z przepisami dokumentacji związanej z realizacją projektu, niezbędnej do zapewnienia właściwej ścieżki audytu, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów potwierdzających prawidłowość poniesionych wydatków. Dodatkowo, w ramach kontroli końcowej – fakultatywnie, w zależności od potrzeb – WST kontrolował: sprawdzenie efektu rzeczowego w miejscu realizacji projektu na zakończenie realizacji poszczególnych projektów. Do końca 2012 r. przeprowadzono 26 kontroli tego typu.

(dowód: akta kontroli str. 609 - 610)

Pani Dyrektor – Iwona Brol potwierdziła, w wyjaśnieniach, dobrą ocenę działalności WST w zakresie współpracy i realizacji zadań, zleconych przez KM i IZ. Jednocześnie przekazała, że ze strony beneficjentów *Programu* nie odnotowano udokumentowanych skarg na działalność WST.

(dowód: akta kontroli str. 280 - 284)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Stan realizacji *Programu* na koniec 2012 r.

4.1. Ogólne dane o rzeczowym i finansowym zaangażowaniu *Programu*

Opis stanu
faktycznego

Komisja Europejska – zatwierdzając *Program* w dniu 20 grudnia 2007 r. ustaliła ramy czasowe i finansowe tego polsko-słowackiego przedsięwzięcia, i przeznaczyła z *EFRR* kwotę 157.407.769 euro na wykonanie zadań *Programu*. Ostatnim rokiem kontraktacji/zawierania umów na realizację projektów w ramach ww. przyznanych środków, jest rok 2013.

Jednocześnie, zgodnie z dyspozycją art. 93 *Rozporządzenia ogólnego*, strony uczestniczące w realizacji *Programu* powinny zabezpieczyć wykorzystanie tych środków – pod groźbą ich utraty – przedkładając do KE wnioski o płatność do dnia 31 grudnia drugiego roku, następującego po roku w którym powstało zobowiązanie (przyjęta przez KE od 2010 r. zasada n+2, wcześniej obowiązywała zasada n+3).

W praktyce - Komisja Europejska podała dla *Programu* graniczne/minimalne kwoty łącznych płatności w roku, których osiągnięcie lub przekroczenie na koniec roku, gwarantowało otrzymanie pełnej puli alokacji środków *EFRR* na ten rok.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w latach 2010 – 2012 instytucje zarządzające oraz beneficjenci realizowali zadania *Programu* w stopniu wykluczającym możliwość utraty środków przyznanych przez KE.

Stwierdzono, że (minimalna wysokość zgłoszeń i płatności – kumulatywnie):

- w 2010 r. – KE wymagała zgłoszeń płatności na poziomie – 0,0 euro, zgłoszono płatności w wysokości – 12.893.833 euro,
- w 2011 r. – KE wymagała zgłoszeń na poziomie nie niższym niż 10.781.738 euro, zgłoszono płatności w wysokości – 39.765.869 euro,
- w 2012 r. – Komisja Europejska wymagała zgłoszeń na poziomie nie niższym, niż – 35.998.365 euro, zgłoszono płatności w wysokości – 70.449.430 euro.

Na koniec 2012 r. minimalny poziom wykorzystania alokacji, ustalony dla *Programu* przez KE – gwarantujący utrzymanie pełnej puli przyznanych środków – stanowił 23% całości środków przyznanych.

Ustalono, że instytucje odpowiedzialne za realizację *Programu*, w tym IŻ, osiągnęły z końcem 2012 r. poziom wykorzystania alokacji = 44,8%.

W ocenie NIK, certyfikowane płatności – gwarantujące pełne wykorzystanie środków *EFRR* – w latach następnych powinny wynosić (kumulatywnie):

- w 2013 r. – 88.376.956 euro (56% wykorzystania alokacji),
- w 2014 r. – 115.499.739 euro (73% wykorzystania alokacji),
- w 2015 r. – 157.407.767 euro (100% wykorzystania alokacji).

(dowód: akt kontroli: str. 611 - 614)

⁴ 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.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w latach 2010 – 2012 zaangażowanie realizacji *Programu*, w zakresie innych parametrów, przedstawiało się następująco:

A/ Łączna ilość zatwierdzonych przez KM, do realizacji, wniosków Partnerów Wiodących o dofinansowanie z EFRR, przedstawiała się następująco:

- w **2010 r.** – 106 wniosków na kwotę 157.918,3 tys. euro, w tym w okresie sprawozdawczym – zatwierdzono 49 wniosków,
- w **2011 r.** – 108 wniosków na kwotę 157.974,2 tys. euro, w tym w okresie sprawozdawczym – zatwierdzono 2 wnioski,
- w **2012 r.** – 109 wniosków na kwotę 161.051,3 tys. euro, w tym w okresie sprawozdawczym – zatwierdzono 1 wniosek.

Ostatnie zatwierdzenie projektów – w ramach II naboru – nastąpiło w dniach 14 – 15 grudnia 2010 r., w latach następnych – w ramach powstałych oszczędności i wolnych środków – zatwierdzano jedynie projekty z list rezerwowych.

B/ Kontraktacja w ramach Programu – podpisane umowy o dofinansowanie z Partnerami Wiodącymi:

- **2010 r.** – łącznie od początku wdrażania *Programu* – zawarto 58 umów na kwotę 92.086,4 tys. euro, w tym 77.037,7 tys. euro – refundacja z *EFRR* (48,9% całości dofinansowania). W okresie sprawozdawczym – zawarto 15 umów,
- **2011 r.** – łącznie – 94 umowy na kwotę 137.109,4 tys. euro, w tym 114.602 tys. euro – refundacja z *EFRR* (72,6% dofinansowania). W okresie sprawozdawczym – zawarto 36 nowych umów oraz aneksowano 15 umów podpisanych w latach wcześniejszych, łącznie – 51 umów,
- **2012 r.** – łącznie – 101 umów na kwotę 167.684,7 tys. euro, w tym 140.503,1 tys. euro – refundacja z *EFRR* (89,1% dofinansowania). W okresie sprawozdawczym – zawarto 7 nowych umów oraz aneksowano – 14 umów, łącznie - 21 umów.

W powyższych danych, za lata 2011 i 2012 uwzględniono umowę o dofinansowanie na projekt WTSL.02.03.00-82-171/10-00 w wysokości 237,2 tys. euro, która w dniu 31 grudnia 2011 r. została rozwiązana (beneficjentem wiodącym był podmiot ze Słowacji).

C/ Certyfikacja wydatków do Komisji Europejskiej i płatności dokonane na rzecz Beneficjentów Wiodących

- **2010 r.** – certyfikowano do Komisji Europejskiej wydatki na kwotę 12.893,8 tys. euro, tj. 8,2% wartości środków *EFRR* z *Programu*, dokonując jednocześnie płatności na rzecz beneficjentów w ramach *Programu* w wysokości – 13.953,9 tys. euro (8,9%), w tym: w okresie sprawozdawczym – 12.686,4 tys. euro
- **2011 r.** – certyfikowano do Komisji Europejskiej wydatki na kwotę 39.765,9 tys. euro, tj. 25,3% środków *EFRR*, dokonując jednocześnie płatności na rzecz beneficjentów w ramach *Programu* w wysokości – 40.647,2 tys. euro (25,8%), w tym – w okresie sprawozdawczym – 26.693,3 tys. euro,
- **2012 r.** – certyfikowano do Komisji Europejskiej wydatki na kwotę 70.499,3 tys. euro, tj. 44,8% środków *EFRR*, dokonując jednocześnie płatności na rzecz beneficjentów w ramach *Programu* w wysokości – 73.272,0 tys. euro (46,6%), w tym – w okresie sprawozdawczym – 32.624,8 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 615 – 616)

D/ Zakończone projekty:

- w **2010 r.** zakończono 1 projekt o wartości – 344,8 tys. euro,

- w 2011 r. zakończono 13 projektów o wartości – 8.852,6 tys. euro,
- w 2012 r. zakończono 43 projekty o wartości – 44.315,6 tys. euro (28,2% alokacji).

(dowód: akta kontroli str. 611 - 616)

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że na 42 wnioski o dofinansowanie (II nabór), zatwierdzone przez KM w dniach 14 – 15 grudnia 2010 r., *Instytucja Zarządzająca* zawarła umowy z 32 podmiotami/*Partnerami Wiodącymi* na wykonanie projektów w ramach *Programu*.

W rezultacie, do końca 2012 r. zakontraktowano 140.266 tys. euro z *EFRR* (bez ww. umowy, którą rozwiązano).

Do zakończenia pełnej kontraktacji, tj. do wykorzystania całej kwoty środków *EFRR* przyznanej przez Komisję Europejską na realizację *Programu*, *IZ* do końca 2013 r. powinna zakontraktować (zawrzeć umowy z *Partnerami Wiodącymi*) projekty na łączną kwotę 17.142 tys. euro.

W kontroli ustalono, że z listy 42 projektów zatwierdzonych do realizacji w trakcie ostatniego naboru, do końca 2012 r. *IZ* nie zawarła umów o dofinansowanie z 9-oma *Partnerami Wiodącymi*.

Stwierdzono, że w ww. 9 projektach zidentyfikowano ryzyko pomocy publicznej. W przedmiotowych projektach z zakresu turystyki przewidywano/planowano prowadzenie działalności gospodarczej typu – usługi noclegowe, działalność gastronomiczną, wynajem sal konferencyjnych lub innych pomieszczeń powstałych w ramach projektu, pobierania opłat parkingowych, czy wypożyczanie sprzętu.

Ryzyko pomocy publicznej zidentyfikowano u Partnerów Wiodących i u Partnerów Projektu zarówno po stronie słowackiej, jak i po stronie polskiej.

Instytucje odpowiedzialne za realizację *Programu* – na podstawie wykonanych ekspertyz prawnych w tej sprawie oraz po przeprowadzeniu konsultacji m. in. z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów - podjęły decyzję o udzieleniu dofinansowania przedmiotowym projektom na zasadach pomocy publicznej. Rozwiązanie takie zaaprobował KM na posiedzeniu w dniu 20 września 2012 r.

Jak wyjaśniła Pani Dyrektor – Iwona Brol, *Instytucja Zarządzająca opracowała we wrześniu 2012 r. program pomocowy określający warunki i tryb udzielenia pomocy publicznej (rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielenia pomocy publicznej w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, 2007 – 2013) i przeprowadziła w tym zakresie proces legislacyjny. Obecnie rozporządzenie jest w podpisie Pani Elżbiety Bieńkowskiej, Minister Rozwoju Regionalnego*

Pani Dyrektor – Iwona Brol zapewniła również, że podpisanie umów na zasadach pomocy publicznej będzie możliwe po wejściu w życie cyt. rozporządzenia – w I kwartale br. Na podstawie przepisów rozporządzenia będzie możliwe udzielenie pomocy publicznej ze środków *EFRR* zarówno partnerom polskim jak i słowackim

(dowód: akta kontroli str. 974 – 979)

Łączna kwota dofinansowania z *EFRR* wszystkich 9 projektów, o których mowa powyżej, wynosi 12.555,5 tys. euro.

Po oczekiwaniach w 2013 r. zawarciu umów na wykonanie omówionych powyżej projektów, w *Programie* pozostanie kwota do wykorzystania w wysokości ok. 4.586,5 tys. euro.

(dowód: akta kontroli 617 - 626)

Jak wyjaśniła Pani Dyrektor Iwona Brol, Ministerstwo podjęło szereg działań w celu pełnego wykorzystania środków *EFRR*, tj.:

- KM zatwierdził listę projektów rezerwowych oczekujących na dofinansowanie w ramach pojawiających się oszczędności,
- przeprowadzono realokację środków w ramach Priorytetu 2, z działania 2.3 na wysoko ocenione projekty, znajdujące się na listach rezerwowych w działaniu 2.1 oraz 2.2,
- opracowano *Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego ws. udzielenia pomocy publicznej w ramach programów (...)*, co pozwoli na kontraktację projektów, w których dofinansowanie z UE będzie stanowiło pomoc publiczną,
- wprowadzono do Podręcznika Programu zmiany prowadzące do skutecznego, terminowego i efektywnego zakończenia Programu. *Zaleca się, aby wszystkie projekty zostały zakończone najpóźniej do dnia 31 grudnia 2014 r. Pozwoli to na monitoring i złożenie sprawozdania końcowego z projektów oraz na zamknięcie Programu przez IZ w 2015 r. Skróceniu ulegną pierwotnie planowane terminy zakończenia projektów z list rezerwowych.*

(dowód: akta kontroli str. 280 - 284)

E/ Rzeczowe efekty realizacji Programu osiągnięte/wykazane na koniec III kwartału 2012 r. - m. in.:

- wybudowane/zmodernizowane drogi – 56,8 km,
- wybudowane/zmodernizowane ścieżki rowerowe – 4,1 km,
- wybudowane chodniki – 1,7 km,
- wybudowana/zmodernizowana sieć kanalizacyjno/wodociągowa – 70,7 km,
- wybudowane/zmodernizowane oczyszczalnie ścieków – 4,
- liczba mieszkańców obsługiwanych przez nową/zmodernizowaną infrastrukturę ochrony środowiska – 11.745,
- *Beskidzka Zielona Ścieżka edukacyjna* – 32,8 km,
- liczba nowych narzędzi IT - 1,
- przebudowa drzewostanów – 1.969,69 ha
- nowe inwestycje turystyczne – 10,
- odnowione obiekty historyczne – 19,
- wybudowane/odnowione domy kultury – 27.

(dowód: akta kontroli str. 627 - 632)

W trakcie realizacji Programu uzyskano i odnotowano oszczędności. Oszczędności wynikały z realizacji projektów w wartościach niższych, niż pierwotnie zakładano w zatwierdzanych przez KM wnioskach aplikacyjnych. Oszczędności w projektach ujawniały się po przeprowadzeniu przetargów publicznych na roboty budowlane, zakup usług i towarów.

Dodatkowo - oszczędności w Programie powstawały dzięki kwotom odzyskanym – poprzez zwroty środków od beneficjentów po ujawnionych nieprawidłowościach.

Na koniec 2010 r. – kwota oszczędności wynosiła – 3,4 mln euro, na koniec 2011 r. – 7,7 mln euro.

W 2011 r. Komitet Monitorujący podjął uchwałę ws. sposobu kontraktacji uwolnionych w Programie środków. W pierwszej kolejności, z oszczędności należało kontraktować *projekty graniczne*, w następnej kolejności projekty z list

rezerwowej. W związku z powyższym oszczędności pojawiające się w Programie były na bieżąco zagospodarowywane.

W następstwie realizacji przez WST i IZ przywołanej uchwały KM, na koniec 2012 r. w Programie nie odnotowano oszczędności.

(dowód: akta kontroli str. 974 - 979)

4.2. Upływ czasu pomiędzy zatwierdzeniem projektów przez KM, a podpisaniem umów o dofinansowanie.

Opis stanu faktycznego

Drugi – ostatni nabór wniosków o dofinansowanie – został sfinalizowany w dniach 14-15 grudnia 2010 r. KM zatwierdził listy projektów przeznaczonych do finansowania, listy projektów rezerwowych i projektów granicznych.

Projekty graniczne – po 2 przypadki w osi priorytetowej 1 i 2. – to projekty, które zostały zatwierdzone przez KM do realizacji, lecz stan środków EFRR, pozostałych po rozdysponowaniu na projekty umieszczone na wyższych miejscach list rankingowych nie pozwalał na pełne ich sfinansowanie. Umowy o dofinansowaniu projektów granicznych są podpisywane w pierwszej kolejności, po ujawnieniu wystarczających oszczędności w Programie.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, podpisano umowy z wnioskodawcami projektów granicznych z osi priorytetowej 1, natomiast nie podpisano umów z wnioskodawcami zgłaszającymi ww. projekty w osi priorytetowej 2.

Wyjaśniając zaistniały stan Pani Dyrektor Iwona Brol podała, że w trakcie kontroli NIK trwają prace nad aktualizacją i kompletowaniem dokumentacji projektowej 2 projektów granicznych, niezbędnej do podpisania prawidłowych umów o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 280 – 284, str. 617 - 626)

Instytucja Zarządzająca, działając w trybie procedur zatwierdzonych w OSZiK i Instrukcji Wykonawczej, zobowiązana była do podpisywania umów o dofinansowanie projektu z Partnerem Wiodącym oraz w razie potrzeby, ich aneksowania lub wypowiedziania.

Procedura zawierania umowy przewidywała, że umowa o dofinansowanie projektu zawierana jest w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia wpłynięcia do IZ, przygotowanego przez WST, projektu umowy wraz z kompletem wymaganych załączników. W przypadku konieczności uzyskania dodatkowych informacji od PW/WST, ww. termin zawarcia umowy zostaje wydłużony o czas dostarczenia wymaganych dokumentów przez PW/WST.

W kontroli ustalono, że z Partnerami Wiodącymi z ostatniego naboru, zawarto w 2011 r. – 27 umów i w 2012 r – 5 umów.

(dowód: akta kontroli str. 617 - 626)

Nie stwierdzono aby działania IZ - inne niż wymagane, wynikające z przyjętych procedur - powodowały opóźnienia w zawieraniu umów o dofinansowanie z beneficjentami. Przyczyny dotychczasowego niepodpisania umów z 9-ma Partnerami Wiodącymi, w projektach których stwierdzono ryzyko udzielenia pomocy publicznej oraz podejmowane w tej sprawie działania IZ, zaprezentowano powyżej.

Ustalenia kontroli, wynikające z analizy dokumentacji – projektów umów wraz niezbędnymi załącznikami – wpływającymi do IZ w trybie przywołanych powyżej procedur wykazały, że umowy o dofinansowanie z beneficjentami/Partnerami Wiodącymi podpisywano na bieżąco.

W 10-ciu losowo wybranych sprawach stwierdzono, że od daty wpływu kompletnego/poprawnego projektu umowy, do daty złożenia podpisu przez osobę reprezentującą IZ upłynęło od 6 do 18 dni.

(dowód: akta kontroli str. 633 - 639)

Pani Dyrektor – Iwona Bról przekazała, że pod koniec 2011 r. ministrowie Polski, Czech i Słowacji - odpowiedzialni za prowadzenie polityki regionalnej - podpisali list intencyjny, wyrażający chęć realizacji wspólnych działań w ramach nowych programów współpracy transgranicznej w okresie 2014 – 2020. Powołano polsko-słowacką Grupę Roboczą, pracującą aktualnie nad przygotowaniem nowego *Programu*. Zainteresowanie kontynuacją *Programu* obserwuje się po stronie polskiej i po stronie słowackiej

Jednocześnie, w styczniu br., KE przedstawiła państwom członkowskim propozycję nowych programów współpracy terytorialnej. W propozycji KE uwzględniono kontynuację programu polsko-słowackiej współpracy transgranicznej.

Pani Dyrektor podała, że dotychczasowa współpraca IZ z przedstawicielami strony słowackiej układała się sprawnie i pomyślnie. Organizowanych było wiele spotkań formalnych tj. posiedzeń Komitetu Monitorującego *Programu*, Podkomitetu Monitorującego ds. mikroprojektów i Grup Roboczych, jak również indywidualnych spotkań Instytucji Zarządzającej z przedstawicielami Koordynatora Krajowego, w trakcie których wypracowywano i formułowano wspólne decyzje.

Niezależnie od ww. spotkań i form współpracy, pracownicy obu instytucji na bieżąco – na szczeblu roboczym, prowadzą dyskusję i wprowadzają wspólne ustalenia w zakresie realizacji *Programu*.

Również Pan Sylwester Zając – Dyrektor Departamentu Instytucji Certyfikującej w Ministerstwie potwierdził dobrą współpracę ze stroną słowacką – na zasadach partnerstwa, w ramach uczestniczenia w obradach Komitetu Monitorującego *Program*

(dowód: akta kontroli str.280 – 284, str. 974 - 979)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁵ 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.

5. Wykonanie obowiązków Instytucji Certyfikującej, określonych w przepisach Rozporządzenia Ogólnego, Rozporządzenia wykonawczego oraz Rozporządzenia w sprawie EFRR

5.1. Przedkładanie Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność, ich rzetelność i zgodność z wzorami, zawartymi w zał. X do Rozporządzenia wykonawczego.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2012 Departament Instytucji Certyfikującej (IC) przesłał do Komisji Europejskiej (przy wykorzystaniu systemu informatycznego SFC 2007) łącznie 22 poświadczone deklaracje wydatków i wnioski o płatność na ogólną kwotę 68.866,6 tys. euro, w tym w 2010 r. – 8 na kwotę 11.311 tys. euro, w 2011 r. – 8 na kwotę 26.872 tys. euro i w 2012 r. – 6 na kwotę 30.683,6 tys. euro.

Ustalono, że dane zawarte w deklaracjach wydatków i wnioskach o płatność były rzetelne i zgodne z wzorami, zawartymi w załączniku nr X do *Rozporządzenia wykonawczego*, a deklaracje i wnioski przesłano terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 640 – 705)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.2. Sposób weryfikowania deklaracji wydatków w celu zapewnienia spełnienia wymagań, określonych w art. 61 lit. b *Rozporządzenia ogólnego*.

Opis stanu faktycznego

Instytucja Certyfikująca, po otrzymaniu od Instytucji Zarządzającej *Poświadczenia i deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność okresową od Instytucji Zarządzającej do Instytucji Certyfikującej*, dokonywała jego weryfikacji (formalnej i merytorycznej) w oparciu o procedurę 7.4. *Zasady sporządzania, certyfikacji i przedkładania Komisji Europejskiej wniosków o płatność w ramach programów operacyjnych Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, zawartą w *Instrukcji Wykonawczej IC*. Weryfikacja poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność, odbywała się w oparciu o listę sprawdzającą, stanowiącą załącznik nr 7.4.1 do cyt. Instrukcji.

W celu zapewnienia spełnienia wymagań określonych w art. 61 lit. b *Rozporządzenia ogólnego*, tj. że deklaracja wydatków jest dokładna, wynika z wiarygodnych systemów księgowych oraz że jest oparta na weryfikowalnej dokumentacji uzupełniającej, IC dokonywała sprawdzenia deklaracji wydatków, w szczególności poprzez weryfikację:

- danych finansowych zawartych w wersji papierowej *Poświadczenia i deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność od IZ do IC*, z wersją elektroniczną w KSI (SIMIK 07-13),
- kwoty wnioskowanej do KE, wyliczonej w oparciu o tabelę stanowiącą załącznik nr 7.2.5 do *Instrukcji Wykonawczej IC*, z kwotą wygenerowaną przez system SFC 2007,
- danych finansowych, zawartych w KSI (SIMIK 07-13) weryfikowanych za pomocą raportów wygenerowanych z Oracle Discoverer,
- prawidłowości ujęcia kwot odzyskanych i wycofanych, zawartych w *Poświadczeniu od IZ do IC*, z *Rejestrem obciążeń na projekcie* oraz dodatkowymi informacjami otrzymanymi z IZ,
- poziomu dofinansowania w każdej osi priorytetowej oraz dokonywanie dostosowań wysokości kwoty wnioskowanej przez IZ,
- zgodności danych finansowych zawartych w *Poświadczeniu od IZ do IC* z danymi przekazywanymi przez Departament Ekonomiczno-Finansowy, w tym

informacji o zwrotach środków odzyskanych od beneficjentów na rachunek programowy.

Ponadto, w procesie weryfikacji deklaracji wydatków, IC sprawdzała, czy zadeklarowane wydatki są zgodne z, mającymi zastosowanie, zasadami wspólnotowymi i krajowymi, oraz czy zostały poniesione w związku z operacjami, wybranymi do finansowania zgodnie z kryteriami, mającymi zastosowanie do Programu i czy spełniają zasady wspólnotowe i krajowe, w szczególności poprzez upewnienie się, że informacje, otrzymane przez IC, dotyczące realizacji Programu, w tym informacje o nieprawidłowościach, zostały uwzględnione w deklaracjach od IZ do IC.

Po zweryfikowaniu poświadczeń i deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność, sporządzonych przez IZ, IC przygotowywała i poświadczała wnioski oraz przysyłała je do Komisji Europejskiej w ciągu 12 dni roboczych od ich otrzymania od IZ..

(dowód: akta kontroli str. 706 – 743)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.3. Uwzględnienie, do celów poświadczenia, wyników audytów, przeprowadzanych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – 2012 Instytucja Certyfikująca uwzględniała, do celów poświadczenia, wyniki audytów przeprowadzanych przez Instytucję Audytową lub na jej odpowiedzialność, w oparciu o procedurę nr 15 „*Procedury pozyskiwania i analizowania w procesie certyfikacji wyników kontroli i audytów przeprowadzonych w ramach funkcjonujących systemów zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*”, zawartą w *Instrukcji Wykonawczej IC*. W tym celu Instytucja Certyfikująca pozyskiwała, za pomocą systemu SFC 2007 lub bezpośrednio od IA, roczne sprawozdania audytowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 lit. d (i) *Rozporządzenia ogólnego*, przekazywane do Komisji Europejskiej, dotyczące wyników audytów za dany rok, oraz poddawała je analizie za pomocą listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik nr 15.1.1 do cyt. Instrukcji.

Sprawozdania te uwzględniane były w trakcie weryfikacji wniosku, która odbywała się przy pomocy listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik nr 7.4.1 do *Instrukcji Wykonawczej IC*.

W okresie objętym kontrolą, Instytucja Certyfikująca uwzględniła, do celów poświadczenia, wyniki audytów systemu i audytów operacji, przeprowadzonych przez Instytucję Audytową, przedstawione w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach, tj.:

- za okres od dnia 1 lipca 2009 r. do dnia 30 czerwca 2010 r. – otrzymane przez IC w dniu 26 stycznia 2011 r.,
- za okres od dnia 1 lipca 2010 r. do dnia 30 czerwca 2011 r. – otrzymane przez IC w dniu 29 grudnia 2011 r.

Roczne sprawozdanie audytowe, za okres od dnia 1 lipca 2011 r. do dnia 30 czerwca 2012 r. – otrzymane przez IC w dniu 27 grudnia 2012 r. – jest obecnie uwzględniane w procesie poświadczenia wydatków do KE. Kwoty korekty finansowej zostały uwzględnione w poświadczeniu do KE w odniesieniu do dwóch projektów, tj.: WTSL.01.01.00-24-014/08-00 i WTSL.04.01.00-00-010/09-00. Natomiast w odniesieniu do pozostałych dwóch projektów (WTSL.01.01.00-18-050/08-00, WTSL.02.03.00-18-018/08-00), kwoty korekty zostaną ujęte

w poświadczeniach do KE po zakończeniu procedury odzyskiwania środków przez IZ i po zwrocie środków do budżetu Programu.

(dowód: akta kontroli str. 732 – 739, 744 – 830)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.4. Utrzymywanie – w formie elektronicznej – zapisów księgowych, dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

Instytucja Certyfikująca zapewnia utrzymywanie – w formie elektronicznej – zapisów księgowych, dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji Europejskiej. Powyższe zadania realizowane są przez IC poprzez stworzony system informatyczny zarządzania finansowego i kontroli wydatków poniesionych na finansowanie programów realizowanych w ramach NSRO 2007 – 2013, tj. KSI (SIMIK 07-13). System ten służy rejestracji i przechowywaniu zapisów księgowych dla każdego projektu w ramach Programu oraz gromadzeniu danych na temat realizacji Programu do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny. Zgodnie z przyjętym systemem wdrażania, instytucje biorące udział w realizacji Programu, zobowiązane są do wprowadzania danych finansowych do systemu KSI (SIMIK 07-13).

Na podstawie wprowadzonych, pozytywnie zweryfikowanych, zaakceptowanych i zatwierdzonych przez Instytucję Zarządzającą w KSI (SIMIK 07-13) wniosków beneficjenta o płatność, IZ generuje dane, które służą do sporządzenia dokumentu *Poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność okresową od IZ do IC*. Sporządzone *Poświadczenie od IZ do IC* stanowi podstawę do sporządzenia przez IC dokumentu *Poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność okresową od IC do KE*. Instytucja Certyfikująca, dzięki otrzymywaniu danych finansowych w zakresie wydatków, poniesionych na program, wprowadza do KSI (SIMIK 07-13) m.in. dane na temat wydatków, zadeklarowanych KE, w module *Deklaracje IC*.

Jednocześnie, zapisy księgowe dla każdej operacji gospodarczej, w ramach projektu i programu operacyjnego, są prowadzone w ramach odrębnych systemów finansowo-księgowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

Zadania, związane z prowadzeniem elektronicznej księgowości wydatków zadeklarowanych Komisji Europejskiej w ramach programu operacyjnego, w imieniu IC, realizowane są przez wyodrębnioną komórkę organizacyjną Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Departament Ekonomiczno-Finansowy (DEF).

Instytucja Zarządzająca zapewnia spójność zapisów księgowych, prowadzonych na podstawie cyt. ustawy o rachunkowości, z odpowiednimi zapisami księgowymi zawartymi w KSI (SIMIK 07-13) oraz dokumentami źródłowymi. Dane, zawarte w KSI (SIMIK 07-13) oraz w systemach finansowo-księgowych, są weryfikowane w ramach kontroli, prowadzonych przez IC oraz IZ.

Od początku realizacji Programu, w systemie KSI (SIMIK 07-13) zaewidencjonowano kwotę wnioskowaną do Komisji Europejskiej w wysokości 70.449,4 tys. euro, w tym w latach 2010 – 2012 kwotę 68.866,6 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 706 – 739, 831 – 853)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.5. Zapewnienie odzyskania od beneficjenta wiodącego kwot wypłaconych w wyniku nieprawidłowości, jak określa to art. 17 ust. 2 Rozporządzenia w sprawie EFRR – ilość stwierdzonych przypadków nienależnie wypłaconych kwot i skuteczność podjętych działań dla ich odzyskania.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 17 ust. 2 *Rozporządzenia w sprawie EFRR*, Instytucja Certyfikująca zapewnia odzyskiwanie od beneficjenta wiodącego wszelkich kwot, wypłaconych w wyniku nieprawidłowości.

W ustawodawstwie krajowym, na podstawie art. 26 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), obowiązek odzyskiwania kwot, podlegających zwrotowi, przypisany został do zadań Instytucji Zarządzającej.

Instytucja Zarządzająca zapewniła odzyskiwanie od beneficjenta wiodącego kwot wypłaconych w wyniku nieprawidłowości.

W przypadku konieczności odzyskania od beneficjenta środków, IZ wszczyna postępowania mające na celu odzyskanie kwoty do zwrotu oraz kwalifikuje należność jako kwotę do odzyskania albo kwotę wycofaną po anulowaniu całości lub części wkładu UE dla projektu. Instytucja Zarządzająca wzywa Beneficjenta Wiodącego do zapłaty.

Zwrot należności następuje poprzez zapłatę, przez Beneficjenta, kwoty należności (wraz z odsetkami) na wskazany przez IZ rachunek bankowy, lub poprzez potrącenie kwoty należności, wraz z odsetkami, z kolejnej refundacji.

W latach 2010 – 2012 Instytucja Zarządzająca wydała łącznie 49 decyzji o zwrocie przez beneficjentów środków finansowych, w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości (dotyczyło to 26 projektów) na łączną kwotę 265,1 tys. euro, w tym w 2010 r. – 8 decyzji na kwotę 8,5 tys. euro, w 2011 r. – 14 decyzji na kwotę 31,4 tys. euro oraz w 2012 r. – 27 decyzji na kwotę 225,2 tys. euro. Powyższe kwoty zostały w całości odzyskane.

Poniżej przedstawiono zestawienie kwot do odzyskania oraz kwot odzyskanych w latach 2010 – 2012:

(w euro)

Rok	Liczba spraw/decyzji	Kwota do odzyskania – wkład UE	Kwota odzyskana – wkład UE	Odsetki umowne (wplacone)	Odsetki karne (wplacone)
1	2	3	4	5	6
2010	8	8.538,68	8.538,68	643,61	26,74
2011	14	31.383,65	30.848,30	3.062,70	25,03
2012	27	225.153,70	225.689,05	35.507,80	1.649,21
Razem	49	265.076,03	265.076,03	39.214,11	1.700,98

Kwoty odzyskane oraz odsetki umowne wróciły do puli środków Programu i zostaną rozdysponowane przez Komitet Monitorujący.

Odsetki karne zostały zwrócone do Komisji Europejskiej, poprzez potrącenie z deklaracji wydatków i wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 854 – 884)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.6. Rzetelność ewidencji kwot podlegających procedurze odzyskiwania i kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla operacji – ilość przypadków zwrócenia kwot odzyskanych (do budżetu ogólnego UE) poprzez potrącenie ich z następnej deklaracji wydatków.

Opis stanu
faktycznego

W kontroli ustalono, że Instytucja Zarządzająca na bieżąco prowadzi ewidencję kwot podlegających procedurze odzyskiwania oraz kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla projektu.

Kwoty podlegające procedurze odzyskiwania oraz kwoty wycofane są rejestrowane w systemie KSI (SIMIK 07-13) w module *Rejestr obciążeń na projekcie*. Instytucja Zarządzająca, w ramach tego modułu, prowadzi również rejestr odsetek umownych oraz odsetek karnych, należnych Komisji Europejskiej.

Na podstawie danych otrzymanych od Instytucji Zarządzającej, Instytucja Certyfikująca prowadzi – przy pomocy KSI (SIMIK 07-13) – zbiorczy rejestr kwot podlegających procedurze odzyskiwania, oraz kwot wycofanych po anulowaniu całości (lub części) wkładu dla operacji.

Instytucja Certyfikująca weryfikuje zgodność danych, zawartych w KSI (SIMIK 07-13), z danymi przekazywanymi przez IZ.

Dodatkowo, Departament Ekonomiczno - Finansowy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego prowadzi ewidencję księgową kwot do odzyskania i kwot odzyskanych.

W latach 2010 – 2012 w rejestrze kwot podlegających procedurze odzyskiwania i kwot wycofanych, odnotowano kwotę do odzyskania w wysokości 265,1 tys. euro, którą odzyskano w 100%.

Z kwot odzyskanych, kwota 264,9 tys. euro (79 przypadków) zwrócona została – do budżetu ogólnego UE – poprzez potrącenie z następnej deklaracji wydatków, wraz z odsetkami karnymi w kwocie 1,7 tys. euro.

Kwota 0,2 tys. euro – odzyskana w dniu 4 grudnia 2012 r. – zostanie potrącona z kolejnej deklaracji wydatków, złożonej do KE w roku 2013.

W prowadzonym rejestrze nie odnotowano kwot wycofanych po anulowaniu całości lub części wkładu dla operacji – nie wystąpiły przypadki takiego wycofania kwot.

(dowód: akta kontroli str. 706 – 739, 885 – 889)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.7. Terminowość przesyłania do KE rocznej deklaracji – o której mowa w art. 20 ust. 2 Rozporządzenia wykonawczego – i jej zgodność z wymogami, określonymi w tym przepisie.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – 2012 Instytucja Certyfikująca przesyłała do Komisji Europejskiej, w terminie do 31 marca każdego roku, deklarację według wzoru określonego załącznikiem XI do *Rozporządzenia wykonawczego*. Przedmiotowe deklaracje obejmowały, w odniesieniu do każdej osi priorytetowej Programu:

- kwoty wycofane z deklaracji wydatków przedłożonych w poprzednim roku po anulowaniu całości lub części wkładu publicznego dla projektu,

- kwoty odzyskane, które zostały odliczone od deklaracji wydatków przedłożonych w ciągu poprzedniego roku,
- kwoty podlegające procedurze odzyskiwania na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, ujęte wg daty wydania zlecenia windykacji,
- wykaz kwot, co do których wykazano poprzedniego roku, że nie mogą zostać odzyskane lub których nie spodziewa się odzyskać, ujęte w porządku lat wydania zlecenia windykacji.

Roczne sprawozdania o kwotach wycofanych i odzyskanych, kwotach poddanych procedurze odzyskiwania oraz nieściągalnych należnościach, zostały przesłane do Komisji Europejskiej, za pomocą systemu SFC2007, w następujących terminach:

- za 2009 r. – w dniu 31 marca 2010 r.,
- za 2010 r. – w dniu 31 marca 2011 r.,
- za 2011 r. – w dniu 30 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 719 – 720, 890 – 907)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W trakcie kontroli w 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że *Instytucja Zarządzająca* dysponowała kluczowymi dokumentami dotyczącymi realizowanego Programu wyłącznie w języku angielskim. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wносиła do Ministerstwa o zapewnienie przestrzegania art. 4 i art. 5 ustawy o języku polskim przy sporządzaniu dokumentów dotyczących Programu.

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że wniosek w powyższym zakresie został zrealizowany. Dokumenty dotyczące Programu były dostępne w języku polskim, w tym wszystkie te, które w trakcie poprzedniej kontroli nie były przetłumaczone na język polski.

(dowód: akta kontroli str. 908 – 973)

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że pozytywna ocena Ministerstwa w zakresie dotychczasowej realizacji zadań Programu, w tym wykorzystywania środków EFRR, nie zwalnia go – jako *Instytucji Zarządzającej* – od konieczności podejmowania w I półroczu 2013 r. skutecznych działań, prowadzących do jak najszybszego

⁶ 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.

zawarcia kolejnych umów z beneficjentami i zakontraktowania środków z *EFRR* w wysokości 17.142 tys. euro, pozostałych w Programie. W ocenie NIK, jak najwcześniejsze rozpoczęcie realizacji projektów przez beneficjentów, pozwoli na zakończenie zadań *Programu* do końca 2015 r., tj. w terminie gwarantującym otrzymanie płatności i pełne wykorzystanie przyznanych środków.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

....., dnia
miejscowość data

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

.....
podpis