



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia listopada 2010 r.

**Pani
Elżbieta Ewa Bieńkowska
Minister Rozwoju Regionalnego**

LRZ-410-30-13/2009
P/09/172

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w Warszawie kontrolę w zakresie realizacji „*Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007 – 2013*”, w latach 2007 – 2010 (I kwartał), zwanego w dalszej treści Programem.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK przesyła Pani Minister niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Ministerstwo zadań Instytucji Zarządzającej (IZ) oraz Instytucji Certyfikującej (IC) w ramach Programu, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

W kontroli ustalono, że w dniu 20 grudnia 2007 r. Komisja Europejska podjęła decyzję zatwierdzającą Program, który formalnie zaczął funkcjonować z dniem 11 stycznia 2008 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że państwa członkowskie, zaangażowane w realizację Programu - działając według dyspozycji art. 14 *Rozporządzenia 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.), zwanego Rozporządzeniem w sprawie EFRR, powołały wspólną strukturę organizacyjną dla potrzeb zarządzania i wdrażania Programu, której głównym elementem zarządzającym ustanowiono Ministerstwo, wypełniające zadania IZ i IC.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Ministerstwo, w tym Departament Współpracy Terytorialnej wykonujący *de facto* wszystkie zadania i obowiązki przypisane IZ, rzetelnie i terminowo zrealizowało ww. zadania – działając według uregulowań:

- Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE z 31 lipca 2006 r., L210/25 ze zm.) zwanego dalej Rozporządzeniem ogólnym;*
- Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. *ustanawiającego 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 (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. U. UE z 27 grudnia 2006 r., L.2006.371.1 ze zm.) zwanego dalej Rozporządzeniem wykonawczym.*

W kontroli ustalono, że w pierwszym roku realizacji Programu – w roku 2008 – Ministerstwo zawarło porozumienia z wojewodami, na terenie których realizowano zadania Programu na wykonywanie funkcji kontrolerów I-stopnia.

W 2008 roku najwięcej czasu poświęcono na przygotowanie struktur organizacyjnych. Powołano Komitet Monitorujący (Komitet) „w celu nadzorowania skuteczności i poprawności wdrażania Programu (...)” oraz utworzono Wspólny Sekretariat Techniczny (WST), pełniący funkcję wspierającą w zakresie zadań techniczno-organizacyjnych dla IZ i Komitetu. Jednocześnie IZ opracowała dla Komitetu oraz dla WST projekty - odpowiednio: regulaminu oraz instrukcji wykonawczej.

Departament Współpracy Terytorialnej w Ministerstwie, przygotowując się do pełnienia funkcji IZ, opracował i wdrożył: „Instrukcję Wykonawczą Instytucji Zarządzającej Programem Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007 – 2013” . W dokumencie tym, zatwierdzonym w grudniu 2008 r. podano m. in. podział obowiązków pomiędzy pracowników, opis czynności wykonywanych na danym

stanowisku, wzory dokumentów i sposób wykonywania wszystkich procedur, wymaganych cytowanymi powyżej uregulowaniami Unii Europejskiej.

W kontroli ustalono, że IZ rzetelnie i terminowo przygotowała dokumenty niezbędne dla realizacji Programu i wynikające z dyspozycji, zawartych w ww. regulacjach.

Terminowo opracowano i złożono do akceptacji przez Komisję Europejską pierwsze projekty następujących opracowań:

- Oceny *ex-ante* Programu,
- Opisu Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu,
- Strategii komunikacji,
- rocznych sprawozdań z realizacji Programu,

po czym w wyniku konsultacji i uzgodnień uzyskano ostateczną akceptację tych dokumentów przez Komisję Europejską.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – procedury konsultacji i uzgodnień niektórych spośród tych dokumentów pomiędzy Polską i Słowacją oraz Komisją Europejską trwały zbyt długo i miały istotny związek z niewydatkowaniem w 2008 r. środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), przewidzianych w Programie na ten rok.

W kontroli ustalono, że porozumienie *Memorandum of Understanding*, precyzujące stosunki pomiędzy IZ a Ministerstwem Budownictwa i Rozwoju Regionalnego Republiki Słowackiej (Koordynatorem Krajowym) – zawarte zostało po upływie 20 miesięcy od zatwierdzenia Programu przez Komisję Europejską, natomiast *Opis Systemu Zarządzania i Kontroli* dla Programu został przez tę Komisję zatwierdzony po 23 miesiącach od daty zatwierdzenia Programu.

Zgodnie z zapisami Programu, na 2008 r. alokowane były do wykorzystania środki z EFRR w wysokości 21.225,2 tys. EUR, natomiast w 2007 r. środki takie – niewykorzystane ze względu na zatwierdzenie Programu w grudniu 2007 r. – wynosiły 22.339,4 tys. EUR. Zmiana *Rozporządzenia ogólnego*, wprowadzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r.¹ spowodowała, że kwota alokacji z roku 2007 została podzielona na 6 równych części i została dodana do alokacji przewidzianej

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego

w latach 2008 – 2013, w wysokości 1/6 rocznie (art. 93 ust. 1 *Rozporządzenia ogólnego* po zmianie).

Zgodnie z zasadami wykorzystania środków EFRR, alokowanych w Programie, określonymi w art. 93 *Rozporządzenia ogólnego*, środki te powinny zostać wykorzystane lub powinny zostać objęte wnioskiem o płatność do Komisji Europejskiej w ten sposób, że środki z lat 2008, 2009 i 2010 powinny zostać rozliczone – odpowiednio – do końca: 2011 r., 2012 r. i 2013 r., natomiast środki z lat 2011, 2012 i 2013 – odpowiednio – do końca: 2013 r., 2014 r. i 2015 r.

W kontroli ustalono, że z kwoty 157,4 mln EUR, przeznaczonej przez Komisję Europejską na dofinansowanie Programu, do końca I kwartału 2010 r. dokonano płatności na rzecz beneficjentów w wysokości 4.805,1 tys. EUR (tj. 3,05% kwoty alokowanej w Programie) przy wydatkach, certyfikowanych do Komisji Europejskiej, wynoszących 5.094,4 tys. EUR na dzień 7 lipca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w myśl powyższych zasad, kwota wniosków o płatność złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2011 r. powinna wynosić nie mniej niż 10.781,7 tys. EUR; a w kolejnych latach, licząc narastająco – powinno zostać złożonych do końca 2012 r. – nie mniej niż 35.998,4 tys. EUR; do końca 2013 r. – nie mniej niż 88.377 tys. EUR i do końca 2014 r. – nie mniej niż 115.499,7 tys. EUR. Jeżeli wartość wniosków, liczona narastająco, składanych do Komisji Europejskiej na koniec poszczególnych lat trwania Programu, opiewać będzie na wartości niższe niż wskazane, spowoduje to utratę takiej kwoty, której będzie brakować do poziomu, określonego w tych wartościach brzegowych.

W kontroli ustalono, że do końca I kwartału 2010 r. Komitet podjął decyzje o dofinansowaniu 57 projektów na łączną kwotę 80.758 tys. EUR, tj. 51,3% wartości środków zaplanowanych w Programie z EFRR. Zawarto w tej sprawie 55 umów z beneficjentami na kwotę 79.238,9 tys. EUR.

Według stanu na dzień 9 lipca 2010 r., potencjalni beneficjenci zgłosili wnioski o dofinansowanie 203 projektów na kwotę 253.952,2 tys. EUR, wyłącznie w ramach Osi Priorytetowych I i II. Komitet, po rozpatrzeniu części tych wniosków, do 9 lipca 2010 r. zawarł 47 umów na dofinansowanie projektów kwotą 62.347,4 tys. EUR.

W kontroli ustalono, że do końca I kwartału 2010 r. kontrolerzy I stopnia wystawili, dla polskich partnerów wiodących projektów, 128 certyfikatów potwierdzających kwalifikowalność dokonanych wydatków. Z łącznej kwoty wydatków zgłoszonych przez beneficjentów do certyfikacji - 8.189,4 tys. EUR, akceptację kontrolerów - I stopnia uzyskała

kwota 6.011,1 tys. EUR – 73,4%. Nie podejmowano działań wobec beneficjentów w trybie administracyjnym, czy prokuratorsko/sądowym, nie stwierdzono przesłanek do raportowania nieprawidłowości do Komisji Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania, podejmowane przez IZ w sferze monitorowania i raportowania o przebiegu Programu.

W kontroli ustalono, że sprawozdania kwartalne (raporty), sporządzane przez beneficjentów były rzetelnie i terminowo weryfikowane przez kontrolerów I stopnia oraz przez WST. Po odpowiedniej agregacji przez IZ, raporty te stanowiły podstawę analizy wskaźnikowej, sprawozdań i monitoringu rocznego, tak dla potrzeb wewnętrznych, jak i dla Komisji Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Departamentu Instytucji Certyfikującej (Departament Certyfikujący) w Ministerstwie.

Departament ten, stosownie do zapisów art. 61 *Rozporządzenia ogólnego*, w związku z art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.) certyfikował dla Komisji Europejskiej prawidłowość poniesionych wydatków w ramach realizacji Programu. W strukturze organizacyjnej Ministerstwa został on umiejscowiony jako niezależna komórka podlegająca członkowi kierownictwa niezależnemu od innych, zarządzających Ministerstwem.

W okresie objętym kontrolą Departament, wykorzystując system informatyczny monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w ramach realizacji Programu przesłał do Komisji 6 wniosków o płatność. Weryfikacja danych, zawartych we wnioskach o płatność, była przeprowadzana ciągu 12 dni roboczych, tj. w terminie wynikającym z wewnętrznych wytycznych w tym zakresie, według zasad określonych w *Rozporządzeniu wykonawczym*. Weryfikacja wniosków odbywała się w oparciu o listę sprawdzającą, z uwzględnieniem danych, przekazanych przez IZ.

W kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły nieprawidłowości podlegające raportowaniu do Komisji na podstawie art. 36 *Rozporządzenia wykonawczego*, natomiast kwoty, podlegające procedurze odzyskania, ewidencjonowane były we właściwym rejestrze, prowadzonym w Krajowym Systemie Informatycznym. Departament Certyfikujący terminowo przysyłał do Komisji Europejskiej deklaracje, o których mowa w art. 20 ust. 2 *Rozporządzenia wykonawczego*, zgodne z wzorem, podanym w załączniku nr XI do tego Rozporządzenia.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób prowadzenia ewidencji księgowej dla potrzeb Programu.

W kontroli ustalono, że zasady organizacji rachunkowości były oparte wyłącznie o polskie prawodawstwo, w szczególności o przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1233 ze zm.) oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Zbiór danych księgowych, zgromadzonych w systemie KSI (SIMIK -07.13) w związku z wykonywaniem Programu, pozwalał na prowadzenie zarządzania finansowego, monitorowanie i weryfikację, tj. działań wymaganych przepisem art. 14 *Rozporządzenia szczegółowego* oraz załącznikiem nr III do niego. Utworzono, zgodnie z Zakładowym Planem Kont, konta dla ewidencji i rozliczania środków, pochodzących z Unii Europejskiej, oddzielnie dla każdego Programu operacyjnego. Dla zapewnienia bezpieczeństwa danych, tworzono kopie zaksięgowanych operacji, a także wymagana jest autoryzacja dostępu do systemu finansowego.

W kontroli ustalono, że dwa dokumenty, kluczowe dla zarządzania Programem: Ocena *ex-ante* Programu oraz *Strategia Komunikacji*, jak też dwa inne, będące porozumieniami pomiędzy IZ a Koordynatorem Krajowym, tj. *General Principles on First Level Control* oraz *Memorandum of Understanding* – zostały sporządzone wyłącznie w języku angielskim. Jeden z nich - *Memorandum of Understanding* - został wprawdzie przetłumaczony na język polski, ale tylko w wersji roboczej, natomiast pozostałe 3 dokumenty dostępne były jedynie w języku angielskim.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sporządzenie ww. dokumentów wyłącznie w języku angielskim i posługiwanie się nimi przez IZ narusza przepisy art. 4 i 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. *o języku polskim* (Dz. U. Nr 90, poz. 999 ze zm.), jak też niezgodne jest z zasadą, wyrażoną w *Podręczniku* Programu, a określającą, że język polski i słowacki są oficjalnymi i roboczymi językami Programu.

Zgodnie z ww. przepisami ustawy *o języku polskim* - w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski, a podmioty – wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Język polski jest językiem urzędowym konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, terenowych organów administracji publicznej, instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, organów, instytucji i urzędów podległych konstytucyjnym organom państwa i terenowym organom administracji publicznej, powołanych w celu realizacji zadań tych organów, a także organów państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, organów samorządu innego niż samorząd terytorialny

oraz organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o *NIK*, wnosi o zapewnienie przestrzegania przepisów art. 4 i 5 ust. 1 ustawy o *języku polskim* przy sporządzaniu wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym dokumentów dotyczących realizacji *Programu*.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o *NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o *NIK*, oczekuje przedstawienia przez Panią Minister, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub o przyczynach niepodjęcia takich działań. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o *NIK*, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.