



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia ... grudnia 2010 r.

**Pan
Olgierd Geblewicz
Marszałek
Województwa Zachodniopomorskiego**

LSZ-4101-18-01/2010
P/10/001

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego (Urząd) kontrolę w zakresie realizacji przez Zarząd Województwa wybranych zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013 (IZ).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 17 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia realizację przez Zarząd Województwa zadań IZ związanych z wdrażaniem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2012 (RPO). Podstawą pozytywnej oceny jest osiągnięty zakres przygotowania kadr odpowiedzialnych za RPO, przygotowanie i realizacja procedur wdrażania tego programu oraz sposób realizacji projektów finansowanych ze środków Pomocy Technicznej, dla których beneficjentem jest sama IZ.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

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

- a) dokumentowania przeprowadzenia oceny formalnej przez wszystkie biorące w niej udział osoby na jednej, a nie na odrębnych kartach oceny,
- b) braku śladu rewizyjnego przeprowadzenia oceny formalnej przez drugą osobę po wniesieniu przez wnioskodawców poprawek bądź uzupełnień (zasada „dwóch par oczu),
- c) stwierdzenia, że w przypadku nie wszystkich badany deklaracji bezstronności osoby je wypełniające podawały swoje pełne imiona i nazwiska, ograniczając się do odręcznych podpisów.

1) Alokacja środków na RPO wynosiła przeliczając łącznie po kursie euro z dnia 29 czerwca 2010 r. 5.307.775.553,31 zł, z czego na dzień 30 czerwca 2010 r. wykorzystano 11,22% (licząc według metodologii przyjętej dla sprawozdań okresowych). Stopień wykorzystania środków w poszczególnych priorytetach RPO wynosił odpowiednio: 26,02% w priorytecie I, 2,67% w priorytecie II, 0,45% w priorytecie IV, 13,56% w priorytecie V, 11,18% w priorytecie VI, 3,43% w priorytecie VII oraz 14,26% w priorytecie VIII. Z wyjaśnień Marszałka wynika, że przyczyną niskiego wykorzystania alokacji, w szczególności w priorytetach II, IV i VII, było znaczne obniżenie faktycznych kosztów inwestycji na skutek kryzysu finansowego, który nastąpił po okresie boomu gospodarczego, opóźnienie realizacji projektów inwestycyjnych na skutek złych warunków atmosferycznych, problemy beneficjentów z uzyskaniem pozwoleń wydawanych przez instytucje zewnętrzne (pozwolenia na budowę, dokumenty środowiskowe), od przedłożenia których uzależnione jest rozliczanie projektów, przedłużające się procedury przetargowe (protesty) oraz niewywiązywanie się przez wyłonionych wykonawców z umów zawartych z beneficjentami. Na dzień 30 września 2010 r. IZ zatwierdziła do dofinansowania 801 wniosków i podpisała 402 umowy o dofinansowanie. (według danych z Krajowego Systemu Informatycznego (KSI SIMIK 2007 – 2013). Przyczynę znacznej różnicy w liczbie zatwierdzonych wniosków i podpisanych umów o dofinansowanie Robert Michalski, zastępca dyrektora WZRPO, wyjaśnił faktem, iż wnioskodawcy mają zgodnie z Instrukcją Wykonawczą dla Instytucji Zarządzającej RPO WZ na lata 2007 – 2013 (IW) 80 dni roboczych na zawarcie umowy, a termin ten może jeszcze w uzasadnionych przypadkach zostać wydłużony.

2) Stan zatrudnienia w IZ na dzień 30 czerwca 2010 r. odpowiadał stanowi założonemu w Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli i wynosił w Wydziale Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (WWRPO) 89 osób zatrudnionych na umowę o pracę i jedna osoba

na umowę zlecenie. W Wydziale Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym (WZRPO) zatrudniano 55 osób na umowę o pracę (ponadto jedna osoba była dodatkowo zatrudniona na zastępstwo za osobę przebywającą na urlopie bezpłatnym). Z tej liczby pracowników 26 posiadało doświadczenie zawodowe we wdrażaniu funduszy unijnych krótsze niż rok, 15 od jednego roku do dwóch lat i 94 powyżej dwóch lat.

Kontrola nie wykazała opóźnień w realizacji zadań związanych z wdrażaniem RPO, których przyczyną byłoby niefunkcjonowanie systemu zastępstw nieobecnych pracowników. Na system motywacyjny pracowników obu ww. wydziałów składały się oferowane im stawki wynagrodzenia, kwartalne nagrody finansowe oraz system indywidualnego doskonalenia pracowników, który przewiduje możliwość pełnego finansowania różnorodnych form doskonalenia.

3) Corocznie w latach 2008 – 2010 Zarząd przyjmował w formie uchwały harmonogram konkursów na dany rok. Harmonogramy te były na bieżąco aktualizowane również każdorazowo w formie uchwały Zarządu. W objętej badaniem szczegółowym próbie 15 wniosków o dofinansowanie (złożonych w ramach trzech różnych konkursów) stwierdzono, że wszystkie wnioski zostały przyjęte i zarejestrowane zgodnie z przyjętą procedurą i według tych samych zasad. Ocena formalna i merytoryczna badanych wniosków została przeprowadzona w terminach określonych w procedurach. Kryteria oceny formalnej oraz ekonomiczno – finansowej i merytoryczno – technicznej w podziale na dopuszczające i punktowe przyjął w drodze uchwał Zachodniopomorski Komitet Monitorujący. Każdy wniosek został merytorycznie oceniony przez dwóch ekspertów (niezależnie od siebie), na dwóch odrębnych kartach. Natomiast oceny formalnej dokonywało 2 pracowników Urzędu na jednej karcie dla każdego wniosku, co pozwalało na zachowanie właściwego śladu rewizyjnego weryfikacji (zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”) podczas pierwszej oceny. W przypadku uzupełnień bądź poprawy wniosku, karty oceny formalnej zawierały ślad rewizyjny dokonania powtórnej weryfikacji tylko przez jedną osobę, choć wynik tej powtórnej oceny formalnej podpisywały ponownie dwie osoby. W ocenie NIK dokumentowanie oceny formalnej wniosku, tylko na jednej karcie oceny przez dwie osoby stanowi ryzyko powielenia oceny bez rzetelnego sprawdzenia samego wniosku o dofinansowanie, ponieważ druga osoba może zasugerować się wynikiem weryfikacji dokonanej przez pierwszą osobę. W przypadku spiętrzenia terminów ryzyko to może być szczególnie wysokie. Dokumentowanie drugiej oceny formalnej w przypadku wniosku po uzupełnieniach lub poprawkach wyłącznie w formie podpisu drugiej osoby nie pozwala na stwierdzenie, czy weryfikacja ta faktycznie została przeprowadzona przez dwie osoby, tj. z

zachowaniem zasady „dwóch par oczu”. Wszystkie osoby biorące udział w procesie oceny wniosków o dofinansowanie składały deklaracje bezstronności. Do ww. badanych wniosków o dofinansowanie wnioskodawcy dołączali oświadczenie o tym, że spełniają wszystkie wymogi ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², tzn. nie podlegają wykluczeniu. Wnioskodawcy wszystkich objętych badaniem wniosków byli powiadamiani zarówno o wynikach oceny formalnej jak i merytorycznej w terminach i formach przewidzianych w Instrukcji Wykonawczej dla IZ RPO WZ na lata 2007 – 2012 (IW). Wnioskodawcy badanych 10 wniosków, które nie uzyskały dofinansowania, zostali w tych informacjach pouczeni o przysługujących im środkach odwoławczych.

4) Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego nie dokonywał zmian w kolejności projektów umieszczonych na trzech zbadanych listach rankingowych rekomendowanych IZ do zatwierdzenia przez Komitet Oceniający Projekty. Zapisy IW przewidują, że IZ ogłaszając nabór wniosków o dofinansowanie określa, czy będą one podlegały tzw. ocenie strategicznej czy też nie. Oceny strategicznej dokonywał Zarząd Województwa w formie punktowej, udokumentowanej w kartach oceny strategicznej, które były załącznikami do protokołów z posiedzeń Zarządu, na których tej oceny strategicznej dokonano. Spośród trzech badanych naborów dla jednego ustalono przeprowadzenie oceny strategicznej (nabór RPOWZ/5.2.1/2009/1), która zdaniem NIK przebiegała zgodnie z ustaloną procedurą.

5) System realizacji RPO przewidywał tylko jeden środek odwoławczy na etapie przedsądowym, jakim jest protest. Do dnia 23 lipca 2010 r. do IZ wniesiono łącznie 242 protesty, z których jeden wycofano, 59 rozpatrzono pozytywnie, a 169 oddalono z przyczyn formalnych bądź pozostawiono bez rozpatrzenia. Dwa protesty były w toku rozpatrywania. Pozostałe 11 protestów było przedmiotem procedury sądowej. Badaniem szczegółowym objęto 10 protestów rozpatrzonych pozytywnie oraz 10 protestów rozpatrzonych negatywnie. Stwierdzono, że wszyscy pracownicy badający te protesty złożyli deklaracje bezstronności. Jednakże na siedmiu (spośród 20) deklaracjach bezstronności w rubryce „imię i nazwisko” znajdowały się tylko odręczne podpisy pracowników bez podania pełnego imienia i nazwiska, co stanowi naruszenie procedury ustalonej w IW (wzór deklaracji bezstronności był określony w IW). Spośród ww. 20 protestów wszystkie rozpatrzono z zachowaniem przewidzianego terminu 30 dni roboczych (najkrótszy czas rozpatrywania protestu wynosił 15 dni roboczych - jeden protest, najdłuższy 30 dni roboczych - osiem protestów). We wszystkich informacjach

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

zarówno o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie jak i o sposobie rozstrzygnięcia protestu zawarto pouczenie o przysługującym środku odwoławczym.

6) Dla opisanych w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wniosków o dofinansowanie zbadano procedury podpisywania umów o dofinansowanie, stwierdzając że badanych 15 umów przygotowano i zawarto zgodnie z procedurami ustalonymi w obowiązujących dla tych wniosków IW w wersjach od 1.0 do 3.0, w szczególności z zachowaniem terminu 80 dni roboczych od daty wpływu kopii uchwały Zarządu w sprawie przyznania dofinansowania projektu do WWRPO-II.

7) Badaniem procesu weryfikacji formalno – merytorycznej i finansowej objęto 20 wniosków o płatność dotyczących ww. umów o dofinansowanie. Prace związane z weryfikacją formalno – merytoryczną i finansową wniosków o płatność realizowane były dla każdego badanego wniosku w ten sam sposób, terminowo oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami umożliwiającymi sprawdzenie prawidłowości i kwalifikowalności wydatków wnioskowanych do refundacji. W dokumentacji każdego z badanych wniosków znajdowała się lista sprawdzająca (załącznik 8.2 do IW wymienionej wyżej) świadcząca o tym, że został on poddany weryfikacji formalno – merytorycznej i finansowej niezależnie przez dwóch pracowników (zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”). Stosowany mechanizm kontroli ograniczający ryzyko podwójnego finansowania wydatków polegał na oświadczeniach beneficjentów. Informacje do beneficjentów o wynikach weryfikacji wniosku przekazywane były drogą pisemną niezwłocznie po zatwierdzeniu wniosku o płatność. Refundacji wydatków dokonywano terminowo.

8) W systemie wdrażania RPO Poświadczenia i deklaracje wydatków generowane są w oparciu o (wcześniej wprowadzone do systemu SIMIK) dane z przedkładanych przez beneficjentów wniosków o płatność i automatycznie generowane przez sam system. Na dzień 27 października 2010 r. w systemie SIMIK zbadane trzy Poświadczenia i deklaracje wydatków były kompletne i oznaczone statusem „przekazane”.

9) Wybrane do badania szczegółowego pięć projektów Pomocy Technicznej, dla których beneficjentem była sama IZ, zrealizowane były terminowo, zgodnie z harmonogramem realizacji projektu. Środki na realizację tych projektów zostały wydatkowane na cele określone w RPO oraz w samych projektach. Wydatki poniesione w projektach były niezbędne i bezpośrednio powiązane z przygotowaniem, zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i kontrolą RPO. Wydatki zostały faktycznie poniesione i były udokumentowane. Wszystkie poniesione wydatki zostały przewidziane w zatwierdzonym każdorazowo Rocznych Planie Działań Pomocy Technicznej. Wszystkie wydatki poniesiono

w okresie kwalifikowalności. Wydatki poniesione na zatrudnienie pracowników w ramach umów o pracę były kwalifikowalne. Przy wyborze dostawców towarów i usług przestrzegane były przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych³. Transakcje związane z realizowanym projektem były należycie rejestrowane w księgach rachunkowych Urzędu za pomocą odrębnego kodu księgowego. Badanych pięć projektów było zakończonych, we wszystkich osiągnięto zakładane we wnioskach o dofinansowanie wskaźniki produktu i rezultatu.

10) Do systemu KSI (SIMIK 07-13) zostały wprowadzone wszystkie wymagane dane dotyczące objętych badaniem wniosków o dofinansowanie, umów o dofinansowanie i wniosków o płatność.

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie wnosi o:

- 1) Dokumentowanie przeprowadzenia oceny formalnej wniosków o dofinansowanie w sposób zapewniający zachowanie niezależności ocen.
- 2) Wprowadzenie do obowiązującego wzoru karty oceny formalnej wniosku o dofinansowanie, rubryki umożliwiającej pełne dokumentowanie oceny formalnej projektu po poprawkach i uzupełnieniach przez drugą osobę (pełny ślad rewizyjny).
- 3) Podawanie we wszystkich deklaracjach bezstronności pełnych imion i nazwisk osób je podpisujących w myśl procedury przewidzianej w IW.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka – w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

³ Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.