

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-41002/05

Nr ewid. 54/2006/P/05/002/KAP

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych

Warszawa

maj

2006 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz

Warszawa, dnia maja 2006 r.

Zatwierdzam:

Piotr Kownacki

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia maja 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.1.1. Prawo wspólnotowe	13
3.1.2. Prawo krajowe	15
3.1.3. Organizacja systemu zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych oraz opis procesu weryfikacji płatności i systemu informowania o nieprawidłowościach	18
3.1.3.1. System zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych	18
3.1.3.2. Opis systemu przepływów finansowych – proces weryfikacji wniosków o płatność i wniosków o refundację	21
3.1.3.3. Opis systemu informowania o nieprawidłowościach.....	21
3.2. Istotne ustalenia kontroli	23
3.2.1. Stan realizacji programów operacyjnych	23
3.2.2. Opracowanie Podręczników zarządzania i kontroli.....	26
3.2.3. Wdrożenie i funkcjonowanie wybranych elementów systemu zarządzania i kontroli	28
3.2.3.1. Sporządzanie i weryfikacja wniosków o płatność i wniosków o refundację.....	28
3.2.3.2. Informowanie o nieprawidłowościach	32
3.2.3.3. Kontrole i wizyty monitorujące	35
3.2.3.4. Rozdział obowiązków	35
3.2.3.5. Zabezpieczanie oraz archiwizowanie dokumentacji związanej z wdrażaniem projektu	36
3.2.3.6. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego	37
3.2.4. Stan kadr instytucji biorących udział we wdrażaniu funduszy strukturalnych.....	38
3.2.5. Inne ustalenia kontroli	41
3.2.5.1. System monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych – SIMIK ...	41
3.2.5.2. Zaliczka z funduszy strukturalnych na realizację programów operacyjnych	42
3.2.5.3. Ewidencja środków UE prowadzona w Ministerstwie Finansów.....	43
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	43
4.1. Przygotowanie kontroli.....	43
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	43
Załącznik nr 1 – Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę	48
Załącznik nr 2 – Uproszczony schemat systemu dokonywania płatności w ramach SPO RZL oraz SPO WKP	51
Załącznik nr 3 – Wykaz podstawowych aktów prawnych i materiałów źródłowych dotyczących przedmiotu kontroli.....	52
Załącznik nr 4 – Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	55
Załącznik nr 5 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	56

Wykaz zastosowanych skrótów

BMRS w MF	Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych w Ministerstwie Finansów
DIP w MF	Departament Instytucji Płatniczej w Ministerstwie Finansów
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ang. ERDF)
EFS	Europejski Fundusz Społeczny (ang. ESF)
IPoś	Instytucja Pośrednicząca w Zarządzaniu Programem Operacyjnym
IP	Instytucja Płatnicza
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym
IZ-PWW	Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty
KE	Komisja Europejska
MENiS	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
MF	Ministerstwo Finansów
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MI	Ministerstwo Infrastruktury
MNiI	Ministerstwo Nauki i Informatyzacji
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NBP	Narodowy Bank Polski
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PO	Program Operacyjny
PWW	Podstawy Wsparcia Wspólnoty
RIF	Regionalna Instytucja Finansująca
SIMIK	System informatyczny monitoringu i kontroli
SPO	Sektorowy Program Operacyjny
SPO Transport	Sektorowy Program Operacyjny Transport
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

1. Wprowadzenie

Temat kontroli nr P/05/002 „*Funkcjonowanie systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych*”.

Kontrola została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy. Temat kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli zawartych w Planie pracy NIK na 2005 r.: Priorytet 5 pn. „*Procesy integracji z Unią Europejską*”.

Kontrolą objęto trzy Sektorowe Programy Operacyjne: „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”, „Rozwój Zasobów Ludzkich” oraz „Transport”. Celem kontroli była ocena realizacji zadań związanych z ustanowieniem i funkcjonowaniem wybranych elementów systemu kontroli wewnętrznej środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE¹, tj.:

- 1) przygotowania i przesyłania wniosków o płatność oraz wniosków o refundację,
- 2) systemu informowania o nieprawidłowościach,
- 3) podziału obowiązków i odpowiedzialności pracowników wykonujących i nadzorujących czynności związane z zatwierdzaniem, dokonywaniem płatności, księgowaniem i sprawdzaniem operacji finansowych dla funduszy strukturalnych,
- 4) archiwizowania dokumentacji związanej z wdrażaniem i finansowaniem projektów,
- 5) funkcjonowania audytu wewnętrznego.

Celem kontroli była również ocena stanu kadr wykonujących zadania związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych oraz procesu wyłaniania projektów do realizacji, w zakresie zmian w kryteriach naboru i oceny wniosków.

Kontrolą objęto okres od 1 maja 2004 r. do 31 lipca 2005 r., przy czym ustalenia były w miarę możliwości aktualizowane na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce. Kontrole (pod względem: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości) przeprowadzono w okresie od 8 lipca do 2 stycznia 2006 r. w: Ministerstwie Gospodarki i Pracy oraz w Ministerstwie Gospodarki, które z dniem 31 października 2005 r. przejęło niektóre zadania MGIP², Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Infrastruktury oraz Ministerstwie Transportu i Budownictwa, które z dniem 31 października 2005 r. przejęło zadania MI³, Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwie Nauki i Informatyzacji oraz w utworzonym po ich połączeniu Ministerstwie Edukacji i Nauki⁴, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Kontrola w 16 Wojewódzkich Urzędach Pracy została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a w 16 Regionalnych Instytucjach Finansujących pod względem legalności oraz gospodarności.

Kontrola stanowiła kontynuację badań przeprowadzonych przez NIK w latach 2001-2002 w zakresie funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej środków przekazanych Polsce w ramach pomocy przedakcesyjnej oraz przeprowadzonej w latach 2003-2004 kontroli przygotowania administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych.

¹ Zgodnie ze „Standardami kontroli wewnętrznej” opracowanymi przez Komisję Europejską kontrola wewnętrzna obejmuje zasady i procedury przyjęte przez kierownictwo jednostki, których stosowanie (zgodne z obowiązującymi przepisami i wytycznymi) zapewni osiągnięcie wyznaczonych celów w sposób oszczędny, wydajny i efektywny. Ponadto, zastosowane rozwiązania powinny zagwarantować zapobieganie i wykrywanie błędów i nieprawidłowości, rzetelne i terminowe wykonywanie zadań oraz ochronę zasobów jednostki w procesie zarządzania.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Dz. U. Nr 220, poz. 1880).

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 220, poz. 1884).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (Dz. U. Nr 220, poz. 1879).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

System zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych w Polsce spełnia wymogi określone przez Komisję Europejską i na ogół zapewniał wykrywanie nieprawidłowości w wykorzystaniu tych środków. Jednakże, procedury zarządzania i kontroli finansowej przyjęte w ramach programów operacyjnych były zbyt rozbudowane i wprowadzały obowiązki nie wymagane przepisami prawa wspólnotowego. W praktyce przyczyniało się to do powstawania opóźnień w wykorzystaniu funduszy strukturalnych na poziomie beneficjentów końcowych, instytucji wdrażających, pośredniczących i zarządzających, co NIK ocenia negatywnie. Wydatki w ramach trzech skontrolowanych sektorowych programów operacyjnych⁵, o których refundację wnioskowały instytucje zarządzające do końca roku 2005, wyniosły łącznie 75,8 mln euro, co stanowiło 8,3% alokacji⁶ na rok 2004 i 2% alokacji na lata 2004-2006. Zdaniem NIK, niski stopień wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach programów operacyjnych, zwłaszcza Sektorowego Programu Operacyjnego „Transport”, stwarza ryzyko utraty części środków z alokacji na 2004 rok.

Ustalenia kontroli wskazują, że przyczynami powyższego stanu były m.in.:

- opóźnienia w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów oraz konieczność ich wielokrotnego poprawiania i nowelizowania,
- ustanowienie zbyt złożonego systemu, co utrudniało należyte i terminowe sporządzanie i weryfikację wniosków o płatność i refundację. Przyjęte rozwiązania powodowały rozproszenie odpowiedzialności, wydłużenie i powtarzanie czynności w procesie wielopoziomowej weryfikacji wniosków,
- niejasne procedury i wytyczne powodujące trudności w przygotowaniu i rozliczaniu projektów przez beneficjentów,
- niewdrożenie systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej (SIMIK), pomimo wydatkowania 12,6 mln zł,
- nieprawidłowa organizacja pracy, duża rotacja kadr, niewielkie doświadczenie pracowników, a niekiedy niedostosowanie poziomu zatrudnienia do potrzeb.

NIK negatywnie ocenia również ustanowienie nadmiernie skomplikowanego systemu informowania o nieprawidłowościach oraz jego funkcjonowanie. W zakresie audytu wewnętrznego, kontroli wdrażania programów operacyjnych, zabezpieczania i archiwizowania dokumentacji oraz rozdziału obowiązków związanych z dokonywaniem, sprawdzaniem i zatwierdzaniem operacji finansowych, ustalono, że zadania na ogół były realizowane poprawnie, a występujące na wstępnym etapie wdrażania uchybienia i nieprawidłowości zostały wyeliminowane.

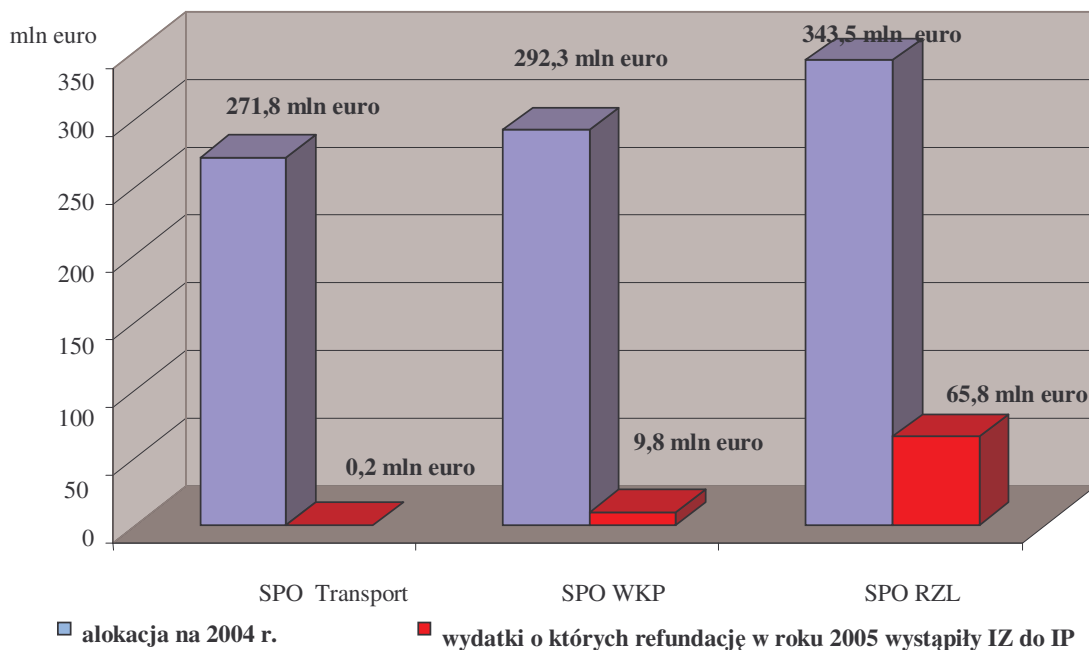
⁵ Kontrolą objęto Sektorowe Programy Operacyjne: „Transport”, „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” i „Rozwój Zasobów Ludzkich”.

⁶ Zasób funduszy strukturalnych przyznany przez KE na realizację programów operacyjnych w okresie programowania.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Alokacja dla Polski na lata 2004-2006, dla objętych kontrolą programów operacyjnych, wynosi łącznie 3.884,5 mln euro⁷. Do końca grudnia 2005 r. IZ wystąpiły do IP o refundację środków w łącznej wysokości 75,8 mln euro⁸. Ryzyko niewykorzystania środków UE występuje głównie w programach SPO Transport i SPO WKP, współfinansowanych z EFRR.

Wykres 1. Wydatkowanie środków z alokacji 2004 roku według stanu na 31.12.2005 r.



Dotychczasowy poziom wykorzystania środków z EFRR wskazuje na poważne zagrożenie utraty części alokacji na 2004 r. Aby temu zapobiec, Polska, zgodnie z zasadą n+2⁽⁹⁾, do końca 2006 r. powinna przekazać KE wnioski na kwotę 554,2 mln euro. Nieco lepiej przedstawia się wykorzystanie środków z EFS. Na koniec 2005 r. IZ wystąpiła do IP o refundację 65,8 mln euro, tj. 19% alokacji EFS na 2004 r. (patrz str. 23 - 24 informacji).

Niskie tempo wydatkowania środków wynikało m.in. z nadmiernego rozbudowania i skomplikowania procedur, utrudniających i opóźniających wdrażanie programów. Ponadto, akty prawne, wytyczne i procedury niezbędne do realizacji programów operacyjnych, zostały przez IZ wydane zbyt późno i nie były przygotowane w sposób prawidłowy, o czym świadczy konieczność ich wielokrotnego poprawiania i nowelizowania. Do spowolnienia pierwszego etapu wdrażania przyczyniło się również ustanawianie aktami wykonawczymi wzorów

⁷ z tego: SPO RZL – 1.470 mln euro, SPO WKP – 1.251,1 mln euro, SPO Transport – 1.163,4 mln euro.

⁸ z tego : SPO RZL – 65,8 mln euro, SPO WKP – 9,8 mln euro, SPO Transport – 0,2 mln euro.

⁹ Zgodnie z art. 31 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. UE Nr L 161 ze zm.), jeśli zobowiązanie Komisji ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (roku n) nie zostanie zrealizowane wnioskami o płatność przekazywanymi KE przez Instytucję Płatniczą państwa członkowskiego do końca roku n+2, to różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana.

podstawowych dokumentów, takich jak wnioski aplikacyjne, umowy z beneficjentami czy sprawozdania z realizacji projektów¹⁰.

2.2.2. Spośród objętych kontrolą 46 instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych, 30 podmiotów zobowiązanych było do opracowania procedur zarządzania i kontroli oraz przedstawienia ich właściwym instytucjom w celu zatwierdzenia¹¹. Zarówno opracowanie tych projektów, jak i proces ich uzgadniania był długotrwały i trwał od 1 do 13 miesięcy. Pomimo tego, że realizacja programów rozpoczęła się w roku 2004, to do grudnia 2005 r. cztery instytucje nienależycie wywiązały się z tego obowiązku. Kontrola wykazała również, że przyjęte procedury wymagały wielu zmian, co utrudniało wdrażanie programów (patrz str. 26 informacji).

Procedury dotyczące sporządzania i weryfikacji wniosków o płatność i wniosków o refundację były zbyt skomplikowane, czasochłonne i mało elastyczne. Powtarzanie tych samych czynności w procesie wielopoziomowej weryfikacji wniosków w ramach SPO WKP i SPO RZL wydłużało ten proces oraz powodowało rozproszenie odpowiedzialności za prawidłową realizację poszczególnych zadań. Przyjęte przez właściwe IZ oraz IP rozwiązanie dotyczące przeprowadzania weryfikacji wniosków o refundację pod względem merytorycznym jedynie na podstawie zestawień wydatków, bez wglądu do dokumentów źródłowych nie pozwalało IZ na jej rzetelne przeprowadzenie (patrz str. 28 informacji).

NIK ustaliła, że zatwierdzony przez MF „System informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych”¹² był zbyt rozbudowany i skomplikowany (wprowadzono zbyt wiele form i odbiorców informacji o nieprawidłowościach wykraczających poza uregulowania unijne), a w zakresie przeliczania kwot nieprawidłowości częściowo niezgodny z art. 12 rozporządzenia Nr 1681/94¹³. Powodowało to przyjęcie przez niektóre instytucje procedur wydłużających proces informowania, a w konsekwencji przyczyniło się do nierzetelnego¹⁴ oraz nieterminowego przekazywania uprawnionym podmiotom informacji o nieprawidłowościach lub ich braku (patrz str. 32 - 33 informacji).

2.2.3. Na każdym poziomie wdrażania programu operacyjnego występowały nieprawidłowości dotyczące sporządzania i weryfikacji wniosków o płatność oraz wniosków o refundację. NIK pozytywnie ocenia, że błędy popełniane w procesie przygotowywania wniosków płatniczych były wychwytywane przez podmioty zaangażowane we wdrażanie programów. Kontrola wykazała jednak, że błędy te wynikały w dużej mierze z niejasnych procedur i wytycznych. Przyczyniło się to do nierzetelnego przygotowywania przez beneficjentów wniosków o płatność, co powodowało wydłużenie procesu ich weryfikacji

¹⁰ W trakcie przeprowadzonej w IV kwartale 2003 r. kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych (Informacja z marca 2004 r., KAP-41005/03, Nr ew. 12/2004/P/03/065/KAP), NIK wskazywała na konieczność przyspieszenia prac dostosowawczych związanych z wdrażaniem programów operacyjnych oraz ustanowienia sprawnych mechanizmów koordynacji procesu wykorzystania funduszy strukturalnych.

¹¹ Obowiązek ten nie dotyczył RIF.

¹² Dokument został opracowany przez Międzyresortową Grupę Roboczą do spraw przeciwdziałania nieprawidłowościom w zakresie wykorzystania funduszy unijnych i po akceptacji przez wszystkie IZ programami operacyjnymi został zatwierdzony w lipcu 2004 r. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczenia Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub UE w Ministerstwie Finansów.

¹³ Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1681/94 z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie (Dz. U. UE, Nr L 178).

¹⁴ Przeliczenie przez kontrolerów NIK, według prawidłowego kursu, wszystkich kwot nieprawidłowości poniżej 4 tys. euro nie wykazało przypadku obligującego MF do raportowania do KE.

(ponad 70 % złożonych wniosków wymagało uzupełnienia). Również 15 z 21 IW popełniło błędy formalne i merytoryczne w przygotowanych wnioskach o refundację na łączną kwotę 148 mln zł, tj. 50,8% wartości wniosków objętych badaniem (patrz str. 28 informacji).

Ponadto, IZ SPO WKP oraz IZ SPO RZL nierzetelnie przygotowały 4 z 5 wniosków złożonych do Instytucji Płatniczej dotyczących refundacji wydatków z EFRR i EFS na łączną kwotę 3,7 mln euro (35,3 % wartości złożonych wniosków), co opóźniło działania IP od 14 do 75 dni. Kontrola wykazała również zawyżenie kwot w 5 wnioskach o refundację przekazanych przez te IZ¹⁵ o łączną kwotę 2,4 tys. euro, co doprowadziło do nierzetelnego sporządzenia przez IP wniosków o płatność do KE (patrz str. 30 - 31 informacji).

2.2.4. Z ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą instytucje (z wyjątkiem IZ SPO Transport) przeprowadziły łącznie 1.274 kontrole i wizyty monitorujące. W związku z wykrytymi w ramach weryfikacji wniosków płatniczych oraz ww. kontroli nieprawidłowościami, sporządzono łącznie 185 informacji o nieprawidłowościach. W przypadku 9 z 45 kontrolowanych instytucji stwierdzono nierzetelne wywiązywanie się z obowiązku przysyłania wymaganych informacji o nieprawidłowościach. Ponadto, raporty o nieprawidłowościach były przekazywane KE z naruszeniem terminów wynikających z przepisów unijnych (opóźnienia wyniosły do 3 do 90 dni). Dodatkowo, MF nie przesłał KE wymaganych raportów w ramach SPO WKP i SPO Transport za okres IV kwartał 2004 r. – II kwartał 2005 r. (patrz str. 31-35 informacji).

2.2.5. We wszystkich objętych kontrolą instytucjach, rozdział obowiązków związanych z dokonywaniem, sprawdzaniem i zatwierdzaniem operacji finansowych z funduszy strukturalnych został dokonany zgodnie z obowiązującymi standardami kontroli finansowej. Jednakże w 2 WUP nie został ustalony tryb zastępstw pracowników zaangażowanych we wdrażanie programów (patrz str. 35 informacji).

2.2.6. Z ustaleń kontroli wynika, że tylko 1 z 46 objętych kontrolą instytucji nie wywiązała się z obowiązku opracowania procedur zabezpieczania i archiwizowania dokumentacji wdrażanych programów. W 1 przypadku opracowane procedury były niezgodne z wymogami unijnymi, dotyczącymi terminu przechowywania dokumentacji. Kontrola wykazała także w 2 jednostkach przypadki nieprzestrzegania tych procedur (patrz str. 36 informacji).

2.2.7. Uchybienia i nieprawidłowości we wdrażaniu audytu stwierdzono w 7 z 22 jednostek¹⁶. Dotyczyły one opóźnień w utworzeniu niezależnej organizacyjnie i funkcjonalnie komórki audytu wewnętrznego (od 60 do 180 dni)¹⁷ oraz opóźnień w zatrudnieniu audytora wewnętrznego (od 30 do 120 dni)¹⁸. W 2 jednostkach, w procedurach nie uwzględniono zadań WUP związanych z wdrażaniem programów operacyjnych. Ponadto, 2 WUP opracowały plan audytu bez dokonania pełnej analizy ryzyka. W okresie objętym kontrolą, komórki audytu 21 jednostek przeprowadziły łącznie 37 zadań audytowych. Jedynie jeden WUP nie przeprowadził żadnego zadania audytowego (patrz str. 37 informacji).

¹⁵ Dotyczy IZ SPO WKP i IZ SPO RZL. W okresie objętym kontrolą w ramach SPO Transport do KE nie był składany wniosek o płatność pośrednią.

¹⁶ W przypadku 6 instytucji (tj.: MGiP, MF, MI, MNiI, MENiS, PARP) obowiązek wynikał z ówczesnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (art. 35d), dla pozostałych 16 – WUP został nałożony w umowach finansowania.

¹⁷ WUP w: Toruniu, Kielcach, Krakowie i Szczecinie.

¹⁸ WUP w: Białymstoku, Toruniu, Kielcach, Szczecinie i Warszawie.

2.2.8. Działania MF związane z tworzeniem systemu SIMIK oraz nadzorem nad jego funkcjonowaniem okazały się nieskuteczne. Realizację systemu rozpoczęto w roku 2002 i wielokrotnie przesuwano terminy zakończenia prac. Oprogramowanie zostało odebrane w grudniu 2004 r., lecz do dnia zakończenia kontroli system SIMIK nie został wdrożony dla objętych kontrolą programów operacyjnych, pomimo wydatkowania na ten system łącznie 12.629,9 tys. zł. Brak funkcjonującego systemu powodował konieczność ponoszenia przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych dodatkowych kosztów. Na przykład, PARP w celu bieżącego monitorowania składanych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie opracowała system zastępczy, wydając na ten cel łącznie 394 tys. zł (patrz str. 41 informacji).

2.2.9. Przekazana w 2004 r. przez KE zaliczka z funduszy strukturalnych na pokrycie wkładu Wspólnoty w łącznej wysokości 1.354,8 mln euro¹⁹, w tym 349,6 mln euro z objętych kontrolą programów operacyjnych, została przejściowo przekazana na rachunek budżetu państwa zamiast bezpośrednio na wyodrębniony rachunek bankowy²⁰. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 30d ust. 1 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²¹ m.in. środki z funduszy strukturalnych powinny być gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych i mogą być wydatkowane do wysokości kwot zgromadzonych na tych rachunkach. Natomiast, zgodnie z art. 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Nr 1260/1999 „przez cały okres trwania pomocy organ wypłacający wykorzystuje wpłatę na rachunek na pokrycie z wkładu Wspólnoty wydatków dotyczących tej pomocy”.

Ponadto, ewidencja środków UE prowadzona była w MF w sposób nie zapewniający zachowania trwałości zapisów, do czego zobowiązuje art. 23 ustawy o rachunkowości²² (patrz str. 42 informacji).

2.2.10. W objętych kontrolą jednostkach zatrudnionych było łącznie 1,5 tys. pracowników wykonujących zadania związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych. Około 96% pracowników posiadało wyższe wykształcenie a ponad 25% dodatkowo studia podyplomowe w zakresie integracji europejskiej. Znajomość języków obcych posiadało prawie 93% pracowników. W badanym okresie przeprowadzono ponad 4,2 tys. szkoleń, jednak nie wszystkie okazywały się efektywne. Zauważalna była znaczna rotacja kadr (blisko 17%), jak również niewielki staż pracowników w dziedzinie obsługi programów pomocowych (staż 84% pracowników nie przekroczył 3 lat, w tym dla 22% nie przekroczył 1 roku), co zdaniem NIK, miało wpływ na powstanie stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości (patrz str. 38 informacji).

2.2.11. Finansowe rezultaty kontroli: kwota 231,9 mln zł²³ (patrz str. 28 informacji i nast.).

¹⁹ z tego w ramach: ZPORR 475 mln euro, SPO RZL – 235,2 mln euro, SPO WKP – 200,2 mln euro, SPO Transport – 186,1 mln euro, SPO RiPR – 32,3 mln euro.

²⁰ Decyzja o przekazaniu zaliczki na rachunek budżetu państwa została poprzedzona poinformowaniem o tym fakcie Dyrektora Generalnego Komisji ds. Budżetu KE przez Podsekretarza Stanu w MF pismem z 27 kwietnia 2004 r.

²¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm. Od dnia 1 stycznia 2006 r. obowiązuje art. 201 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104.).

²² Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

²³ z tego: 118.029,8 tys. zł – kwota niezrealizowanych przez PARP wydatków zaplanowanych na 2005 r.; 89.173,1 tys. zł – wartość wniosków nieterminowo przesłanych przez IW; 18.739,2 tys. zł – wartość sporządzonych nierzetelnie wniosków; 5.846 tys. zł – nieterminowo rozpatrzone wnioski; 58,5 tys. zł – kwota stwierdzonych przez IW nieprawidłowości w wykorzystaniu środków; 9,2 tys. zł – kwota zawyżenia przez IZ wniosków o refundację z EFRR i EFS. W wyniku kontroli NIK odzyskano łącznie 57 tys. zł.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK, opóźnienia w realizacji programów operacyjnych w roku 2004 i 2005 będą powodować znaczne spiętrzenie płatności koniecznych do realizacji w kolejnych latach (plan wydatkowania objętych kontrolą programów operacyjnych w 2005 r. zrealizowano jedynie w 14%). Może to doprowadzić do sytuacji, w której instytucje nie będą w stanie terminowo i rzetelnie wykonywać powierzonych im zadań, np. w zakresie weryfikacji płatności zrealizowanych przez beneficjentów. To z kolei może powodować ryzyko zrefundowania wydatków niekwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych, a w konsekwencji konieczność zwrotu środków do budżetu UE w przypadku wykrycia takich nieprawidłowości przez Komisję Europejską lub Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Usprawnienia i wzmocnienia wymaga zatem zarządzanie i koordynacja przez Instytucje Zarządzające działań realizowanych przez podmioty zaangażowane w proces wdrażania programów operacyjnych. Konieczne jest wdrożenie niezbędnych zmian systemowych eliminujących powstawanie nieuzasadnionych opóźnień na etapie realizacji płatności, tym bardziej, że na rok 2006 zaplanowano wydatkowanie środków na poziomie 2,5-krotnie wyższym niż w roku 2005. Działania IZ powinny zmierzać do uproszczenia obecnego systemu wdrażania, m.in. poprzez wyeliminowanie tych procedur, które powodują dublowanie na różnych etapach tych samych czynności. Przyczyni się to do przejrzystego podziału odpowiedzialności za prawidłową realizację zadań. Zbyt złożone i niestabilne procedury oraz zbędne i niekiedy niejasne wymagania powodują, że beneficjentom trudno jest przebrnąć przez skomplikowany proces przygotowania i wyboru projektu, jego realizacji oraz refundacji wydatków. Ustalenia przeprowadzonych przez NIK kontroli wskazują na tendencję do nakładania na instytucje zaangażowane w proces wdrażania funduszy strukturalnych dodatkowych obowiązków, nie wymaganych przepisami wspólnotowymi. Trudności w terminowej realizacji poszczególnych czynności powoduje także zróżnicowanie przyjętych w Polsce procedur zarządzania i wdrażania zarówno poszczególnych programów operacyjnych jak i realizowanych w ich ramach działań. Doprowadziło to do sytuacji, w której instytucja wdrażająca więcej niż jeden program operacyjny lub działanie tworzy liczne, odrębne podręczniki procedur, których stopień szczegółowości uzależniony jest od IZ.

Brak odpowiedniej koordynacji oraz przejrzystego podziału kompetencji w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi przyczynia się do powstawania opóźnień w realizacji programów operacyjnych. Ustalenia kontroli wskazują, że obecnie za instytucję, która w imieniu Polski odpowiada za system wdrażania, uważa się zarówno Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty (MRR) jak i Instytucja Płatnicza (MF).

NIK wielokrotnie wskazywała na występujące w kontrolowanych instytucjach problemy zarówno z fluktuacją kadr jak i z dostosowaniem struktury organizacyjnej do wykonywania zadań związanych z obsługą środków UE, co wpływało negatywnie na ich wykorzystanie²⁴. Warunkiem zwiększenia stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych jest zdecydowana poprawa zdolności instytucjonalnej podmiotów zaangażowanych w realizację programów,

²⁴ Na przykład w trakcie kontroli przeprowadzanej w III i IV kwartale 2004 r. dotyczącej przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności (Informacja o wynikach kontroli z czerwca 2005 r., Nr ew. 133/2005/P/04/004/KAP).

w szczególności poprzez zapewnienie adekwatnej do zadań liczby pracowników oraz odpowiedniego ich wynagradzania w celu zapobiegania nadmiernej rotacji kadr.

Przyjęcie i realizacja przez rząd działań określonych w *Programie naprawczym zwiększającym absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006* mających na celu m.in. uproszczenie zasad weryfikacji wniosków o płatność eliminujących powtarzanie tych samych czynności na różnych poziomach wdrażania, ma umożliwić zwiększenie poziomu wykorzystania funduszy strukturalnych. Osiągnięcie głównego celu *Programu naprawczego* będzie wymagało jednak podjęcia skoordynowanych i bardziej intensywnych działań przez wszystkie podmioty realizujące programy.

W związku z przedstawionymi powyżej ocenami i uwagami NIK wnioskuje o:

- 1) Podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań w celu poprawy koordynacji zarządzania programami operacyjnymi.
- 2) Przyspieszenie przez Ministra Rozwoju Regionalnego wdrażania SPO Transport, SPO WKP oraz SPO RZL, w celu uniknięcia utraty środków z alokacji 2004 – 2006.
- 3) Przeanalizowanie i uproszczenie przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Finansów procedur w celu wyeliminowania opóźnień we wdrażaniu programów operacyjnych.
- 4) Rozważenie przez Ministra Rozwoju Regionalnego wdrożenia jednolitych zasad i procedur zarządzania i kontroli dla wszystkich programów operacyjnych.
- 5) Rzetelne i terminowe informowanie przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych o nieprawidłowościach lub ich braku.
- 6) Rzetelne i terminowe przygotowywanie i weryfikację wniosków o płatność oraz wniosków o refundację przez beneficjentów oraz instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych.
- 7) Wprowadzenie przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Finansów zasady prowadzenia pełnej weryfikacji merytorycznej wniosków płatniczych przez instytucje dysponujące kompletną dokumentacją finansową.
- 8) Niezwłoczne wdrożenie przez Ministerstwo Finansów systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej SIMIK.
- 9) Zapewnienie odpowiedniego stanu kadr w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych oraz odpowiednich wynagrodzeń w celu ograniczenia rotacji personelu.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Prawo wspólnotowe

Fundusze strukturalne są instrumentami Polityki Spójności Społeczno-Gospodarczej UE. Zadaniem funduszy strukturalnych jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE. Fundusze kierowane są do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie osiągnąć średniego poziomu ekonomicznego UE. W ten sposób wpływa się na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii.

Programy operacyjne SPO WKP, SPO Transport oraz SPO RZL współfinansowane są z funduszy strukturalnych: z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

EFS został utworzony w celu wspierania wspólnotowej polityki społecznej. Finansuje działania państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich. Ze środków funduszu finansowane są projekty realizowane w ramach SPO RZL obejmujące szkolenia zawodowe, stypendia, praktyki zawodowe, doradztwo i pośrednictwo zawodowe, analizy i badania dotyczące rynku pracy.

Celem EFRR jest zmniejszanie dysproporcji regionalnych poprzez niwelowanie różnic w poziomach rozwoju oraz zacofania regionów. Fundusz wspomaga w szczególności środowisko produkcyjne i konkurencyjność przedsiębiorstw, badania naukowe i rozwój technologiczny, inwestycje infrastrukturalne, ochronę środowiska, rozwój turystyki i inwestycji kulturalnych, a także rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz współpracę przygraniczną. Z EFRR finansowane są projekty w ramach SPO Transport oraz SPO WKP.

System programowania i wdrażania pomocy UE kierowanej do obszarów objętych Celem 1 „*Promocja rozwoju i zarządzania strukturalnego regionów zapóźnionych w rozwoju*”²⁵, w tym również Polski, gwarantować powinien zgodność z zasadami i procedurami wspólnotowymi, które zostały określone w Rozporządzeniu Rady WE z 21 czerwca 1999 r. Nr 1260/1999 ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. Rozporządzenie to określa podstawowe zasady wykorzystania funduszy strukturalnych, do których należą: zasada dodatkowości²⁶, zasada zgodności²⁷ oraz zasada programowania²⁸.

²⁵ Dla regionów słabiej rozwiniętych KE zaproponowała zastosowanie kryterium, zgodnie z którym pomoc będzie przyznawana jedynie w rejonach w których PKB na mieszkańca jest niższy od 75 proc. średniej Unii.

²⁶ Zgodnie z tą zasadą, środki funduszy stanowią dodatkowe wsparcie dla działań państw członkowskich UE i nie mogą zastępować wydatków strukturalnych państwa członkowskiego.

²⁷ Zgodnie z tą zasadą, operacje/projekty finansowane przez fundusze lub otrzymujące wsparcie z innego instrumentu finansowego powinny być zgodne z postanowieniami i instrumentami przyjętymi w ramach Traktatu oraz politykami i działaniami Wspólnoty, w tym z zasadami konkurencji, ochrony i poprawy stanu środowiska, eliminowania nierówności i promowania równego traktowania kobiet i mężczyzn.

²⁸ Zgodnie z tą zasadą, środki funduszy strukturalnych są wykorzystane na zadania określone w programach i planach przygotowanych przez dane państwo. Z zasady programowania wynika, że konkretny projekt może uzyskać dofinansowanie tylko, jeśli dany rodzaj projektu jest przewidziany w programie operacyjnym.

Rozporządzenie Nr 1260/99 określa też podstawowe wytyczne wdrażania tak zwanych dużych projektów, tzn. takich, w których wartość wkładu funduszy przekracza 50 milionów euro. Zgodnie z art. 29 ww. rozporządzenia wielkość współfinansowania projektów z funduszy strukturalnych powinna wynieść co do zasady maksimum 75% całkowitych kwalifikujących się kosztów i przynajmniej 50% kwalifikujących się wydatków publicznych w przypadku działań objętych Celem 1.

Zgodnie z rozporządzeniem Nr 1260/99, zobowiązania dotyczące pomocy, która ma być realizowana w okresie dwóch lub więcej lat powinny być zasadniczo dokonywane rocznie (art. 31 ust. 2). Pierwsze zobowiązanie winno być dokonane po wydaniu przez KE decyzji zatwierdzającej pomoc, kolejne do 30 kwietnia każdego roku. Zobowiązania KE ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku n powinny zostać pokryte wnioskami o płatność przekazywanymi KE przez dany kraj członkowski do końca roku n+2. Jeżeli wystąpi różnica pomiędzy kwotą zobowiązania, a kwotą wniosków o płatność, wówczas zostanie ona automatycznie anulowana. Tym samym wkład ze środków funduszy strukturalnych w ramach określonego programu zostanie obniżony o kwotę nieuregulowanego zobowiązania.

Rozporządzenie Nr 1260/99 zawiera też podstawowe wytyczne dotyczące zasad płatności i monitorowania obowiązujących przy realizacji projektów realizowanych przy udziale środków z funduszy strukturalnych.

W rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych²⁹ zostały określone wymagania odnośnie systemów zarządzania i kontroli, w tym dotyczące: poświadczenia wydatków, kontroli operacji, deklaracji zamknięcia pomocy oraz formy i treści przechowywanych danych księgowych.

Wymogi dotyczące zarządzania finansowego i kontroli środków z funduszy strukturalnych określone zostały również w:

- rozporządzeniu KE Nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych³⁰;
- rozporządzeniu KE Nr 2355/2002 z dnia 27 grudnia 2002 r. zmieniającym rozporządzenie Komisji Europejskiej Nr 438/2001 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych³¹.

²⁹ Dz. U. UE Nr L 63.

³⁰ Dz. U. UE Nr L 64.

³¹ Dz. U. UE Nr L 351.

3.1.2. Prawo krajowe

Zgodnie z prawem wspólnotowym³² podstawowym warunkiem ubiegania się przez państwo członkowskie UE o wsparcie z funduszy strukturalnych jest przygotowanie planu rozwoju, który w przypadku Polski przyjął formę Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR). Plan rozwoju oznacza przygotowaną przez państwo członkowskie analizę sytuacji w świetle celów polityki strukturalnej UE, jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu tych celów, wraz ze strategią, planowanymi działaniami priorytetowymi, ich szczegółowymi celami i odpowiadającymi im indykatywnymi (tzn. planowanymi) środkami finansowymi (w tym środkami z funduszy strukturalnych).

W dniu 30 czerwca 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia NPR 2004-2006³³. Na mocy ww. rozporządzenia został przyjęty Plan, którego podstawę stanowił dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2003 r. NPR jest kompleksowym dokumentem określającym strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa w UE i został przygotowany na podstawie wytycznych zawartych w rozporządzeniu Rady WE Nr 1260/1999 wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

Dokument ten stanowi podstawę planowania poszczególnych dziedzin interwencji strukturalnych, jak i zintegrowanych wieloletnich programów operacyjnych o charakterze horyzontalnym³⁴ i regionalnym. NPR na lata 2004-2006 zawiera propozycje strony polskiej w zakresie celów, działań oraz wielkości interwencji finansowanej m.in. z funduszy strukturalnych, ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy krajem akcesyjnym a Unią Europejską. W celu realizacji NPR tworzy się: sektorowe programy operacyjne, regionalne programy operacyjne oraz strategię wykorzystania Funduszu Spójności. Na podstawie propozycji zawartych w NPR i po uzgodnieniu z KE w dniu 10 grudnia 2003 r. Kolegium Wysokich Komisarzy KE przyjęło Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW)³⁵. PWW to dokument zawierający m.in. strategię i priorytety działań funduszy strukturalnych oraz określający wielkość wkładu funduszy unijnych i innych środków finansowych.

Sposób przygotowania i realizacji NPR został określony w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o NPR³⁶. Ustawa ta określa: zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej i partnerów społecznych i gospodarczych; zasady współdziałania z instytucjami Wspólnot Europejskich oraz organizacjami międzynarodowymi; instrumenty finansowe; system instytucjonalny; system programowania, monitorowania, sprawozdawczości, oceny i kontroli.

Na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o NPR, właściwi ministrowie, zobowiązani zostali do przyjęcia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, w drodze

³² Patrz Rozporządzenie Rady WE Nr 1260/1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych.

³³ Dz. U. Nr 149, poz. 1567 ze zm.

³⁴ Charakter horyzontalny oznacza, że zakładany cel wyznaczany jest dla wszystkich projektów w ramach programu.

³⁵ Rada Ministrów przyjęła PWW w dniu 23 grudnia 2003 r.

³⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 1206.

rozporządzenia, programów operacyjnych, współfinansowanych z publicznych środków wspólnotowych, mając na uwadze ustalenia negocjacji z Komisją Europejską. Zgodnie z przepisami art. 11 ust. 5 tej ustawy uzupełnienia programów operacyjnych, stanowiące uszczegółowienie ich zapisów, zostały przyjęte w drodze rozporządzenia właściwego ministra. Uzupełnienia programów operacyjnych, zawierają m.in. następujące informacje: listę, opis i wstępną ocenę działań wskazującą ich spójność z celami priorytetów operacyjnych; szacunkowy plan finansowy programu, priorytetów operacyjnych i działań; szczegółowe zasady udzielania dofinansowania i jego maksymalną wysokość w ramach działań; zasady kwalifikacji wydatków oraz zasady wyboru projektów w ramach działań.

W prawie polskim, ramy prawne systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych stanowi zarówno powołana wyżej ustawa o NPR jak i rozporządzenie w sprawie przyjęcia NPR z 22 czerwca 2004 r., w którym opisano funkcje wykonywane w tym zakresie przez poszczególne instytucje oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji NPR oraz trybu rozliczeń³⁷.

Zgodnie z art. 50 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju kontrolę realizacji Planu wykonują m.in.: minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego; instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące w odniesieniu do programów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1-3 ustawy; instytucja płatnicza - w odniesieniu do publicznych środków wspólnotowych w ramach programów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1-3 ustawy; jednostki monitorująco-kontrolne – w odniesieniu do publicznych środków wspólnotowych.

W rozdziale 3 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. określony został tryb kontroli realizacji NPR. Zgodnie z § 14 ww. rozporządzenia, kontroli realizacji programu, prowadzonej przez właściwą IZ albo właściwą IPOś w ramach kontroli realizacji programów, podlegają wszystkie instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i realizację programu. Kontrola ta może przybrać formę: badania dokumentacji związanej z realizacją programu i badania realizacji zadań w instytucjach odpowiedzialnych za zarządzanie i realizację programu w trakcie kontroli na miejscu.

Wyniki kontroli, o których mowa w § 11 i 14 ww. rozporządzenia stanowią podstawę do sporządzenia przez instytucję zarządzającą raportów o nieprawidłowościach w programie, które przekazywane są w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału do właściwej jednostki w Ministerstwie Finansów oraz do wiadomości instytucji płatniczej. Wyniki tych kontroli służą ponadto poświadczeniu prawidłowości realizacji programu w zakresie, o którym mowa w § 14 ust. 5, rozporządzenia (wielkości przepływów finansowych w ramach odpowiednio projektu i programu, złożoności działań w ramach odpowiednio projektu i programu, doświadczenia podmiotu realizującego odpowiednio projekt i program, stosowania procedur przetargowych, wyników wcześniej przeprowadzonych kontroli, sposobu realizacji harmonogramu finansowo-rzeczowego projektu) w ramach przedkładanych przez instytucję zarządzającą na podstawie § 37 rozporządzenia wniosków o refundację.

³⁷ Dz. U. Nr 216, poz. 2206.

Zgodnie z art. 56 ustawy o NPR w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości IZ lub IPOś niezwłocznie informuje o tym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych³⁸ obowiązującej do dnia 31 grudnia 2005 r. (zwanej dalej „ufp”)³⁹ określono ogólne zasady gospodarowania i wydatkowania m.in. środków z funduszy strukturalnych. Art. 3 ust. 1 pkt 2 ufp stanowi, że środkami publicznymi są środki pochodzące z budżetu UE. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ufp do środków tych zalicza się m.in. środki z funduszy strukturalnych⁴⁰.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ufp środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Ograniczenia wynikającego z ww. art. 24 ust. 2 ufp nie stosuje się do wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ufp, w tym do środków pochodzących z funduszy strukturalnych (art. 24 ust. 3 pkt 2 ufp)⁴¹. Przy wydatkowaniu środków pochodzących z funduszy strukturalnych, a także środków przeznaczonych na współfinansowanie programów i projektów realizowanych z tych środków stosuje się odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa (art. 30a ufp). Stosownie do art. 30b ufp szczegółowe warunki wykorzystania i rozliczania przyznanych środków pochodzących z funduszy strukturalnych określa umowa zawarta z beneficjentem pomocy udzielanej z tych środków⁴². Środki, o których wyżej mowa (wyszczególnione w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 2a ufp), są przeznaczane wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy oraz wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystywaniu (art. 30 ufb)⁴³. Minister Finansów sprawuje nadzór finansowy w zakresie środków o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2, w szczególności nad podmiotami: nadzorującymi programy lub projekty realizowane z tych środków, dysponującymi tymi środkami (art. 30b ust. 2)⁴⁴. Zgodnie z art. 30d ufp, środki z funduszy strukturalnych powinny być gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, prowadzonych w euro, i mogą być wydatkowane do wysokości kwot zgromadzonych na tych rachunkach⁴⁵. Obsługę bankową ww. rachunków prowadzi Narodowy Bank Polski (NBP) na podstawie umów rachunku bankowego. W ramach tej obsługi NBP jest obowiązany do dokonywania wypłat w złotych lub w euro na podstawie dyspozycji właściciela rachunku lub jego pełnomocników.

³⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm.

³⁹ Z dniem 1 stycznia 2006 r. weszła w życie ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. – z wyjątkiem art. 235 pkt 1, który wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 20 grudnia 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104).

⁴⁰ Art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

⁴¹ Art. 31 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

⁴² Art. 203 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

⁴³ Art. 200 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

⁴⁴ Art. 203 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

⁴⁵ Art. 201 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

3.1.3. Organizacja systemu zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych oraz opis procesu weryfikacji płatności i systemu informowania o nieprawidłowościach

3.1.3.1. System zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych

System zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych opisany został m.in. w opracowaniu MGiP pn. „Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce”⁴⁶ – podręczniku przeznaczonym dla Instytucji Zarządzających, Pośredniczących, Wdrażających i potencjalnych beneficjentów programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych.

Uproszczony schemat instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie funduszy strukturalnych przedstawia poniższy schemat:



Instytucja Płatnicza (IP)

Instytucja wyznaczona przez państwo członkowskie w celu przygotowania i przedkładania wniosków o płatność oraz otrzymywania płatności z Komisji Europejskiej.

⁴⁶ Podręcznik dostępny jest na stronach internetowych portalu „Fundusze strukturalne”: www.funduszestrukturalne.gov.pl

W Polsce funkcję IP pełni Minister Finansów (MF). Instytucja Płatnicza realizując swoje zadania współpracuje z IZ oraz IPOś. Do zadań IP należą m.in.: obsługa rachunków, na których gromadzone są środki funduszy strukturalnych, certyfikowanie wobec KE, że deklaracje wydatków w ramach programów operacyjnych są przygotowywane na bazie wiarygodnych i weryfikowalnych dokumentów, przygotowanie i przesyłanie KE wniosków o płatności w celu refundacji wydatków, przygotowywanie dla KE raportów na temat nieprawidłowości oraz nadzór nad prawidłowością działania systemu monitoringu SIMIK. IP przygotowywała również wytyczne dla IZ poszczególnymi programami operacyjnym dotyczące zarządzania i kontroli finansowej funduszy strukturalnych.

Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty (IZ PWW)

Nadzór nad funkcjonowaniem systemu wdrażania funduszy strukturalnych sprawuje Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty (IZ PWW). Zgodnie z postanowieniami Podstaw Wsparcia Wspólnoty⁴⁷ do zadań IZ PWW w Polsce należy m.in. zapewnienie ogólnej koordynacji i postępu we wdrażaniu PWW. Podstawą prawną do wykonywania funkcji przez IZ PWW jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o NPR, uszczegółowiona przez rozporządzenie w sprawie przyjęcia NPR z dnia 22 czerwca 2004 r. IZ PWW w ramach pełnienia nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wdrażania funduszy strukturalnych prowadzi jego monitoring, elementem którego są m.in.: sprawozdania otrzymywane z Instytucji Zarządzających programem operacyjnym⁴⁸, otrzymywane z MF raporty o nieprawidłowościach oraz opracowywane przez IZ PWW sprawozdania roczne i końcowe z realizacji PWW. W okresie objętym kontrolą rolę IZ PWW pełnił Minister Gospodarki i Pracy, od 31 października 2005 r. – Minister Rozwoju Regionalnego⁴⁹.

Instytucja Zarządzająca (IZ)

Zgodnie z rozporządzeniem Nr 1260/1999, IZ odpowiedzialna jest za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu operacyjnego. Zakres zadań IZ obejmuje m.in.: wdrożenie systemów zarządzania i kontroli opartych na procedurach opisanych w art. 4 rozporządzenia 438/2001, efektywne i poprawne zarządzanie i wdrażanie programów; zapewnienie, że wydatki refundowane z funduszy unijnych są właściwie księgowane i zarządzane oraz zbieranie informacji o nieprawidłowościach. Do kompetencji IZ należy również wybór projektów do realizacji. Specjalnie powołane ciała⁵⁰ oceniają projekty, sporządzają listy projektów rekomendowanych i przekazują je do IZ, która podejmuje

⁴⁷ Dokument „Podstawy Wsparcia Wspólnoty” wraz z załącznikami dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.funduszestrukturalne.gov.pl>

⁴⁸ Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym sporządza okresowe, roczne i końcowe sprawozdania z wdrażania programu. Sprawozdania z wdrażania wypełniane są na podstawie sprawozdań otrzymywanych z Instytucji Pośredniczących, Instytucji Wdrażających i Beneficjentów i przekazywane do Instytucji Zarządzającej PWW, zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1882).

⁵⁰ Chodzi tu o Komitety Sterujące, Komisje Oceny Projektów, Panele Ekspertów i grupy robocze (w zależności od programu operacyjnego).

ostateczną decyzję co do tego, czy zaakceptować listę projektów, a tym samym przyjąć je do realizacji. Zasady współpracy w zakresie przepływu środków finansowych oraz zarządzania i kontroli określone zostały w porozumieniach zawieranych pomiędzy poszczególnymi IZ a IP. Ponadto, IZ wykonują zadania w oparciu o zatwierdzone przez IP procedury zarządzania i kontroli. W okresie objętym kontrolą rolę IZ dla SPO RZL i SPO WKP pełnił Minister Gospodarki i Pracy, natomiast IZ SPO Transport – do końca października 2005 r. Minister Infrastruktury, a następnie Minister Transportu i Budownictwa. Po zmianach wprowadzonych na przełomie roku 2005 i 2006, rolę IZ dla wszystkich objętych kontrolą programów operacyjnych pełni Minister Rozwoju Regionalnego⁵¹.

Instytucja Pośrednicząca (IPoś)

W przypadku niektórych programów operacyjnych, IZ deleguje funkcje zarządzania poszczególnymi priorytetami i działaniami do innych jednostek administracji rządowej, merytorycznie właściwych departamentów ministerstw i urzędów centralnych, zwanych IPoś. Instytucje te odpowiadają za wdrożenie odpowiednich działań oraz nadzór nad przebiegiem ich realizacji. Zakres działań IPoś określa podlegający zatwierdzeniu przez odpowiednie IZ podręcznik procedur. W jednostkach objętych kontrolą usytuowane zostały 3 IPoś dla SPO WKP oraz SPO RZL. Do końca października 2005 r. objęte kontrolą IPoś działały w: MGIP (I Poś SPO RZL dla wszystkich działań Priorytetu 1 i 3 oraz Priorytetu 2 – działanie 2.3 i 2.4), MEN (IPoś SPO RZL dla działań 2.1 i 2.2) oraz MNiI (IPoś SPO WKP dla działań 1.4 i 1.5). Następnie IPoś z MEN i MNiI zostały przeniesione do MEiN⁵², natomiast IPoś z MGIP – do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego⁵³.

Instytucje Wdrażające – Beneficjent Końcowy (IW)

IW są odpowiedzialne m.in. za: przyjmowanie wniosków projektowych od potencjalnych odbiorców pomocy, podpisywanie umów z odbiorcami pomocy (jeżeli wcześniej, na podstawie odpowiedniej umowy, IZ przekazała to zadanie IW), przedkładanie wniosków o płatność (zestawień wydatków) do IPoś lub IZ oraz wykrywanie i raportowanie o stwierdzonych nieprawidłowościach. IW dla każdego z działań w ramach programów operacyjnych zostały określone w Uzupełnieniach programów. Obowiązki wdrażania działań w ramach programów operacyjnych zostały powierzone IW na podstawie zawieranych z IZ umów finansowania. Szczegółowy zakres zadań określa podlegający zatwierdzeniu przez odpowiednie IZ podręcznik procedur. W ramach objętych kontrolą programów działało 39 IW, w tym 16 RIF, którym PARP powierzył wykonywanie niektórych zadań IW⁵⁴.

⁵¹ Rolę IZ dla SPO RZL i SPO WKP pełnił Minister Gospodarki i Pracy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia SPO WKP (Dz. U. Nr 7, poz. 43) od 18 stycznia 2006 r. rolę IZ SPO WKP pełni Minister Rozwoju Regionalnego. Od dnia od 23 lutego 2006 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełni także rolę: IZ dla SPO RZL, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 30 stycznia 2006 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia uzupełnienia SPO RZL (Dz. U. Nr 29, poz. 206) oraz IZ SPO Transport, zgodnie z rozporządzeniem z 27 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenia RM z 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia NPR 2004-2006 (Dz. U. Nr 265, poz. 2214).

⁵² Rozporządzenie z 31 października 2005 w sprawie utworzenia Ministerstw Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (Dz. U. Nr 220, poz. 1879).

⁵³ Rozporządzenie z 31 października 2005 w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1882).

⁵⁴ RIF realizowały zadania IW w ramach SPO WKP (dla działań 2.1 i 2.3) oraz w ramach SPO RZL (dla działania 2.3).

W ramach SPO WKP działało 5 IW⁵⁵, a w ramach SPO RZL 20 IW⁵⁶. W wyniku zmian wprowadzonych w uzupełnieniach programów operacyjnych w I kwartale 2006 r.⁵⁷ IW dla SPO WKP usytuowane w MGiP zostały przeniesione do Ministerstwa Gospodarki, natomiast IW usytuowane w MNiI – do MEiN. W przypadku SPO RZL – IW usytuowana w MGiP została przeniesiona do MPiPS, a IW wdrażająca usytuowana w MENiS do MEiN.

3.1.3.2. Opis systemu przepływów finansowych – proces weryfikacji wniosków o płatność i wniosków o refundację

Beneficjent (określany również jako projektodawca i odbiorca pomocy) składa wniosek o płatność wraz z kserokopiami dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. Jeżeli złożony wniosek zawiera błędy formalno-rachunkowe, instytucja przyjmująca wniosek wzywa beneficjenta do uzupełnienia lub poprawienia wniosku. Następnie upoważniona Instytucja Wdrażająca, Instytucja Pośrednicząca lub Instytucja Zarządzająca dokonuje weryfikacji merytorycznej przedstawionych dokumentów, polegającej w szczególności na sprawdzeniu dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków kwalifikowalnych, sprawdzeniu kwalifikowalności wydatków oraz zgodności wydatków z decyzją lub umową o dofinansowanie. Po przeprowadzeniu weryfikacji upoważniona Instytucja Wdrażająca, Instytucja Pośrednicząca lub Instytucja Zarządzająca poświadcza kwotę wydatków kwalifikowalnych, a następnie zatwierdza do wypłaty określoną kwotę z publicznych środków wspólnotowych, pomniejszoną o kwoty niewłaściwie wydatkowane a przekazane wcześniej. Informacja o kwocie środków zatwierdzonych do wypłaty przekazywana jest niezwłocznie beneficjentowi. Instytucje właściwe w zakresie weryfikacji wniosków beneficjenta o płatność sporządzają następnie miesięczne zestawienia wydatków poniesionych przez beneficjentów w ramach poszczególnych działań i przekazują je do Instytucji Zarządzającej w celu weryfikacji i zatwierdzenia. Instytucja Zarządzająca sporządza dokument „Poświadczenie i zestawienie wydatków oraz wniosek o refundację od Instytucji Zarządzającej do Instytucji Płatniczej”, który nie rzadziej niż raz na kwartał przesyła do Instytucji Płatniczej, która dokonuje poświadczenia wydatków i występuje do KE o refundację z funduszy strukturalnych. Schemat przedstawiający ten proces przedstawiony został w załączniku nr 4 do informacji.

3.1.3.3. Opis systemu informowania o nieprawidłowościach

Na potrzeby systemu informowania o nieprawidłowościach Ministerstwo Finansów zdefiniowało 3 podmioty zaangażowane w ten proces:

- instytucja/podmiot odpowiedzialny za informowanie, tj. każda instytucja, na którą nałożone zostały obowiązującymi przepisami lub postanowieniami umownymi, obowiązki związane z raportowaniem o nieprawidłowościach (Instytucje Zarządzające, Instytucja Płatnicza, Instytucje Pośredniczące, Instytucje Wdrażające, Beneficjenci Końcowi);

⁵⁵ Z tego 3 w MGiP (tj. IW dla poddziałania 1.1.1, IW dla poddziałania 2.2.1 oraz IW dla poddziałania 2.2.2), w MNiI (IW dla działania 1.4 i 1.5) oraz w PARP (IW dla działania 2.1 i 2.3)

⁵⁶ Z tego: jedna w MGiP (IW dla Priorytetu 1 – działań: 1.1, 1.5, 1.6 oraz wszystkich działań Priorytetu 3), jedna w MENiS (IW dla działań 2.1 i 2.2), jedna w PARP (IW dla działania 2.3) oraz 16 w WUP (IW dla działań 1.2 i 1.3).

⁵⁷ Patrz przypis nr 51.

- podmiot odpowiedzialny za wykrywanie nieprawidłowości, tj. każda instytucja biorąca udział w zarządzaniu, kontroli lub wdrażaniu funduszy strukturalnych, która w toku prowadzonych przez siebie czynności wykryje nieprawidłowość;
- instytucja/organ odpowiedzialny za działania prowadzące do usunięcia nieprawidłowości, tj. instytucja lub organ, który zgodnie z obowiązującymi przepisami lub postanowieniami umownymi jest do tego zobowiązany.

Informowanie o nieprawidłowościach odbywa się poprzez wypełnienie standardowych formularzy raportów i zbiorczych zestawień nieprawidłowości, oraz przesłanie ww. dokumentów do MF, jak również poprzez poinformowanie o nieprawidłowości na podstawie art. 56 ustawy o NPR.

Przepisy Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1681/94 zobowiązują Państwa Członkowskie do zgłoszenia Komisji Europejskiej informacji na temat wykrytych nieprawidłowości w ciągu 2 miesięcy po zakończeniu każdego kwartału. Zgodnie z przyjętym przez MF „*Systemem informowania o nieprawidłowościach w ramach funduszy strukturalnych*” informacje te powinny zostać przekazane KE za pośrednictwem European Anti – Fraud Office (OLAF).

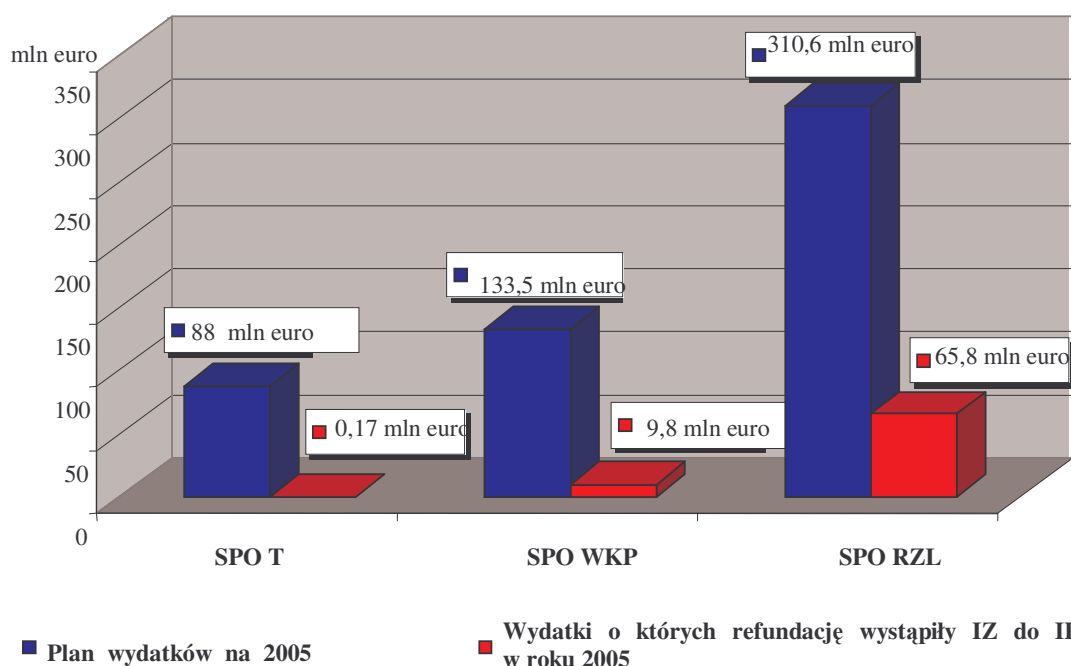
3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Stan realizacji programów operacyjnych

W latach 2004–2006, w ramach objętych kontrolą programów operacyjnych strona polska zarządza kwotą 3.884,5 mln euro⁵⁸. Zgodnie z art. 31 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999, jeśli zobowiązanie KE ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (roku n) nie zostanie zrealizowane wnioskami o płatność przekazywanymi KE przez IP państwa członkowskiego do końca roku n+2, to różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana. Oznacza to, że do końca 2006 r. Polska powinna w całości wykorzystać alokację funduszy strukturalnych w ramach SPO Transport, SPO WKP oraz SPO RZL za rok 2004, jeśli chce uniknąć utraty tych środków.

Do końca grudnia 2005 r. wysokość wydatków, o których refundację wystąpiły IZ do IP wyniosła łącznie 75,8 mln euro, co stanowiło 14% zaplanowanych na 2005 r. wydatków, z tego w SPO RZL wydatkowano kwotę 65,8 mln euro (21%), w SPO WKP – 9,8 mln euro (7,3%), a w SPO Transport wydatkowano jedynie 174,1 tys. euro (0,2%).

Wykres 2. Wydatkowanie funduszy strukturalnych w roku 2005 w ramach: SPO Transport, SPO WKP oraz SPO RZL, wg stanu na 31.12.2005 r. w stosunku do planu wydatków Ministerstwa Finansów



Izba zwraca uwagę, że na rok 2006 zaplanowano wydatkowanie środków w ramach objętych kontrolą programów operacyjnych w łącznej wysokości 1.339,4 mln euro, tj. na poziomie 2,5-krotnie wyższym niż w planie wydatków na rok 2005. I tak, w ramach SPO WKP zaplanowano wydatki w wysokości 541,5 mln euro, tj. na poziomie czterokrotnie

⁵⁸ z tego: SPO RZL – 1.470 mln euro, SPO WKP – 1.251,1 mln euro, SPO Transport – 1.163,4 mln euro.

większym niż zaplanowany w roku 2005, natomiast w ramach SPO Transport i SPO RZL odpowiednio: 208,6 mln euro i 589,3 mln euro, tj. na poziomie około 2 razy wyższym niż w planie na rok 2005.

W zależności od sposobu przedstawienia danych dotyczących realizacji programów operacyjnych, stopień ich zaawansowania jest zróżnicowany. Przykładowo, MRR opracowując comiesięczne informacje dotyczące wydatkowania środków z funduszy strukturalnych, bierze pod uwagę m.in. płatności dokonane z rachunków programowych, których wartości są wyższe niż wysokość środków, o refundację których wnioskowały poszczególne IZ do IP, czy wysokość środków wypłaconych tym instytucjom przez IP jako refundacja z KE poniesionych już wydatków. Zgodnie z tymi danymi, do końca 2005 r. wartość dokonanych płatności wyniosła łącznie 519,5 mln euro⁵⁹, co stanowiło prawie 98% planu na 2005 r.

Wartość dokonanych płatności oraz stopień realizacji zobowiązań za cały okres programowania dla programów objętych kontrolą został przedstawiony w tabeli nr 1.

Tabela nr 1. Wartość dokonanych płatności oraz stopień realizacji zobowiązań w ramach SPO RZL, SPO WKP, SPO Transport (od uruchomienia programu operacyjnego) wg stanu na 31.12.2005 r.

w euro								
SPO	Alokacja środków na lata 2004 - 2006	Alokacja środków na rok 2004	Wartość dokonanych płatności z rachunków programowych	Środki o których refundację wnioskowały IZ do IP	Środki wypłacone IZ jako refundacja z KE	% dokonanych płatności do alokacji 2004 (4:3)	% środków o których refundację wnioskowały IZ do alokacji 2004 (5:3)	% środków wypłacone IZ jako refundacja do alokacji 2004 (6:3)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Transport	1.163.384.465	271.845.246	1.472.713	174.139	173.653	0,5%	0,1%	0,1%
WKP	1.251.098.419	292.318.529	215 599 683	9.789.898	747.120	73,8%	3,3%	0,3%
RZL	1.470.033.216	343.451.800	302.475.211	65.791.763	9.562.601	88,1%	19,2%	2,8%
RAZEM	3.884.516.100	907.615.575	519.547.607	75.755.800	10.483.374	57,2%	8,3%	1,2%

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów dotyczące wydatkowania środków z funduszy strukturalnych oraz Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, styczeń 2006 r.

Realizacja objętych programów operacyjnych w 2005 r. była zróżnicowana. Najbardziej zaawansowane były działania realizowane w ramach SPO RZL, na które IZ SPO RZL uzyskała do końca 2005 r. refundacje z KE w wysokości 9,6 mln euro, co stanowiło 2,8% alokacji EFS na 2004 r. Znacznie gorsza sytuacja występuje w wykorzystaniu środków w ramach SPO Transport finansowanego z EFRR. Utrzymanie dotychczasowego, niskiego

⁵⁹ z tego: w ramach SPO RZL wydatkowano kwotę 302,5 mln euro (97,4% planowanych w 2005 r. wydatków), SPO WKP – 215,6 mln euro (161,6%) i SPO Transport – 1,5 mln euro (1,7% planu).

stanu wykorzystania środków w ramach tego programu (0,1% alokacji EFRR na 2004 r.), niesie poważne ryzyko utraty części środków z funduszu EFRR. Wartość wniosków o refundację, przekazanych przez IZ do IP obejmujących wydatki poniesione przez beneficjentów do końca 2005 r. wynosiła niespełna 10 mln euro⁶⁰, tj. 2% alokacji na 2004 r. (564,2 mln euro). Środki przekazane przez KE w tym okresie były znacznie niższe. Do końca 2005 r. KE zrefundowała wydatki w wysokości 0,9 mln euro, co stanowiło 0,2% alokacji na 2004 r. Aby strona polska nie utraciła części środków EFRR z alokacji na 2004 r., to zgodnie z zasadą n+2⁽⁶¹⁾ IP do końca 2006 r. powinna przekazać KE wnioski o płatność o łącznej wartości 554,2 mln euro. W praktyce oznacza to konieczność znacznie wcześniejszego poniesienia przez beneficjentów wydatków na kwotę 347 mln euro, sporządzenia przez nich poprawnych wniosków o płatność oraz zweryfikowania tych wniosków przez właściwe instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych (przed przesłaniem wniosku do KE). Nieco lepiej przedstawia się wykorzystanie środków z EFS. W SPO RZL do 31 grudnia 2005 r. beneficjenci otrzymali refundację poniesionych wydatków w wysokości 302,5 mln euro (88% alokacji na 2004 r.). Na koniec 2005 r. IZ SPO RZL wystąpiła do IP o refundację 65,8 mln euro (19% alokacji EFS na 2004 r. wynoszącej 343,5 mln euro). KE przekazała do dnia 31 grudnia 2005 r. środki w łącznej wysokości 9,5 mln euro, co wyczerpało 3% alokacji EFS na 2004 r.

W ramach kontroli zbadano funkcjonowanie wybranych elementów systemu wewnętrznej kontroli finansowej na 4 poziomach zarządzania ww. programów operacyjnych, tj.:

- w Instytucji Płatniczej (IP), tj. w Ministerstwie Finansów;
- w Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty (IZ PWW) oraz w 2 Instytucjach Zarządzających (IZ) dla: SPO WKP oraz SPO RZL, które w okresie objętym kontrolą usytuowane zostały w MGIP oraz w IZ dla SPO Transport – umiejscowionej w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury (MI);
- w 3 Instytucjach Pośredniczących (IPoś) w zarządzaniu programami operacyjnymi, (dla SPO RZL – w ówczesnym MGIP oraz Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu – MENiS a dla SPO WKP w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji (MNiI);
- w 23 Instytucjach Wdrażających (IW) programy operacyjne, które w okresie objętym kontrolą zostały usytuowane w: MGIP (1 dla SPO RZL i 3 dla SPO WKP), MENiS (dla SPO RZL), MNiI (dla SPO WKP), PARP (dla SPO WKP i SPO RZL), w 16 Wojewódzkich Urzędach Pracy (WUP – IW dla SPO RZL) oraz w 16 Regionalnych Instytucjach Finansujących (RIF), które na podstawie umów zawartych z PARP realizowały wybrane zadania IW dla SPO WKP i SPO RZL.

⁶⁰ z tego: SPO WKP – 9,8 mln euro, SPO Transport – 0,2 mln euro.

⁶¹ Zgodnie z art. 31 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, jeśli zobowiązanie Komisji ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (roku n) nie zostanie zrealizowane wnioskami o płatność przekazywanymi KE przez Instytucję Płatniczą państwa członkowskiego do końca roku n+2, to różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana.

3.2.2. Opracowanie Podręczników zarządzania i kontroli

Z ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą instytucje w większości należycie wywiązały się z obowiązków określonych w umowach, porozumieniach oraz zaleceniach audytu KE dotyczących opracowania podręczników zarządzania i kontroli (obowiązek ten nie dotyczył regionalnych instytucji finansujących, które w podpisanych z PARP umowach zobowiązane zostały do stosowania procedur opracowanych przez Agencję⁶²). Podręczniki opracowało 28 z 30 instytucji, jednakże w 1 przypadku (IW dla poddziałania 2.2.2 SPO WKP) podręcznik nie został zatwierdzony przez właściwą IZ, a podręcznik jednej instytucji (IZ SPO T) został zatwierdzony przez IP warunkowo⁶³. Do dnia zakończenia kontroli nie został opracowany podręcznik dla IW dla poddziałania 1.1.1 SPO WKP. Ponadto, w związku z zaleceniami audytu KE, przeprowadzonego na przełomie maja i czerwca 2005 r., IZ PWV zobowiązana została do opracowania podręcznika procedur zarządzania i kontroli. Do dnia zakończenia kontroli NIK prace nad pełną wersją podręcznika nie zostały zakończone⁶⁴.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, podręczniki opracowane przez IZ podlegały zatwierdzeniu przez IP, natomiast procedury IW oraz IPOś powinny zostać zatwierdzone przez właściwe IZ. Kontrola wykazała, że zarówno opracowanie projektów podręczników jak i proces ich uzgodnień był długotrwały i trwał od 1 do 13 miesięcy. Przykładowo:

- wszystkie WUP wywiązały się z obowiązku określenia procedur kontroli wewnętrznej i przedstawienia ich do zatwierdzenia w formie Podręcznika Zarządzania i Kontroli⁶⁵. Okres jaki upłynął pomiędzy podpisaniem umowy a przekazaniem projektu podręcznika do Instytucji Zarządzającej wynosił w 3 przypadkach⁶⁶ około 1 miesiąca a w pozostałych około 2 miesięcy. Proces uzgodnień podręczników WUP z IZ wynosił w 3 przypadkach⁶⁷ ponad 6 miesięcy, w 6 przypadkach⁶⁸ ponad 7 miesięcy oraz w 7 przypadkach ponad 8 miesięcy⁶⁹,
- proces zatwierdzenia przez IZ SPO WKP podręczników zarządzania i kontroli wynosił: ponad miesiąc (podręcznik IW i IPOś działań 1.4 i 1.5, usytuowanej w ówczesnym MNiI – projekt przesłany został w dniu 28 lutego 2005 r.); ponad 3 miesiące (podręcznik Departamentu Instrumentów Finansowych w MGiP – Instytucji Wdrażającej poddziałanie 2.2.1), ponad 13 miesięcy od podpisania umów finansowania działań w ramach SPO WKP (podręcznik PARP – IW dla działań 2.1, 2.3. i poddziałania 1.1.2).

⁶² PARP zobowiązała RIF do stosowania ustalonych przez siebie procedur, tj.: Procedury RIF dla działania 2.1 SPO WKP, Procedury RIF dla działania 2.3 SPO WKP oraz Szczegółowego zakresu zadań RIF dla działania 2.3 SPO RZL. System wewnętrznej kontroli finansowej w zakresie m.in. informowania PARP o nieprawidłowościach, procesu wyłaniania projektów do realizacji, przygotowania oraz przesyłania wniosków o płatność jak też monitoringu i kontroli poszczególnych projektów zawarty został w podpisanych umowach.

⁶³ Do dnia zakończenia kontroli nie został zatwierdzony przez IZ SPO Transport żaden podręcznik procedur zarządzania i kontroli beneficjentów końcowych. Beneficjenci na podstawie umów finansowania zobowiązani byli do przedstawienia procedur związanych z wykonywaniem zadań w ciągu 30 dni od ich podpisania.

⁶⁴ W październiku 2005 r. w MGiP została opracowana metodyka weryfikacji sprawozdań z realizacji programów operacyjnych.

⁶⁵ Obowiązek wynikał z § 7 umów finansowania zawartych pomiędzy IZ SPO RZL a Samorządami Województw w okresie od 27 kwietnia 2004 r. do 21 maja 2004 r.

⁶⁶ WUP w Krakowie, Łodzi i Warszawie.

⁶⁷ WUP w Krakowie, Lublinie i Poznaniu.

⁶⁸ WUP w Białymstoku, Katowicach, Kielcach, Rzeszowie, Toruniu i Warszawie.

⁶⁹ WUP w Gdańsku, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Wałbrzychu i Zielonej Górze.

Kontrola wykazała liczne przypadki wprowadzania zmian do zatwierdzonych już przez właściwe instytucje podręczników. Na przykład, w okresie od 5 do 12 miesięcy od zatwierdzenia pierwotnej wersji podręcznika procedur i kontroli w ramach SPO RZL, 17 z 22 instytucji (zarówno IZ jak i 16 zaangażowanych we wdrażanie tego programu IW oraz IPOś) przesłało w celu zatwierdzenia nowe wersje podręczników.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie przekazywania przez PARP procedur, do których stosowania zobowiązane zostały RIF w ramach SPO WKP. Agencja zamieściła na stronach internetowych dwie procedury dla RIF⁷⁰, które nie zostały zatwierdzone przez IZ SPO WKP, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 4 umowy SPO WKP⁷¹. Ponadto, w 2 przypadkach procedury zostały przekazane RIF z około dwumiesięcznym opóźnieniem⁷², co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 5 umów z RIF, zgodnie z którym PARP zobowiązała się do bieżącego zamieszczania na stronach internetowych obowiązujących procedur.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły liczne przypadki wprowadzania zmian w kryteriach naboru i oceny wniosków o dofinansowanie składanych przez potencjalnych beneficjentów. Należy jednak zaznaczyć, że pomimo nieokreślenia w opracowanych procedurach przez wszystkie skontrolowane instytucje sposobu postępowania w przypadku wprowadzenia zmian w kryteriach naboru i oceny wniosków, stosowane w praktyce przez IZ oraz IW rozwiązanie, iż zmiany procedur mają zastosowanie tylko do wniosków, które nie zostały jeszcze złożone do IW, pozwoliło unikać sytuacji, w której wnioski beneficjentów w ramach tej samej rundy naboru i oceny byłyby rozpatrywane wg różnych procedur. Wprowadzane zmiany powodowały jednak konieczność dokonywania przez pracowników instytucji przyjmujących wnioski o dofinansowanie ponownej ich weryfikacji. I tak:

- kontrola w RIF w Katowicach (w Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego) wykazała, że wprowadzone przez IZ zmiany procedur w trakcie sesji przyjmowania wniosków (zmiany arkuszy ocen) spowodowała konieczność dokonania ponownej oceny 149 wniosków o dofinansowanie,
- kontrola w RIF w Olsztynie (w Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A.) wykazała, że wszystkie 37 wniosków o dofinansowanie, złożonych przez potencjalnych beneficjentów jeszcze przed wprowadzeniem zmian i ocenionych według starych zasad, oceniono ponownie, z zastosowaniem nowych kryteriów.

Kontrola wykazała również, że MGiP nie zapewniło IZ PWW skutecznych narzędzi umożliwiających kształtowanie i zarządzanie systemem wdrażania. Obecnie za instytucję, która w imieniu kraju członkowskiego odpowiada za ten system, uważa się zarówno IZ PWW jak i Instytucja Płatnicza – Ministerstwo Finansów (MF), podczas gdy odpowiednie narzędzia posiada głównie MF.

W I kwartale 2006 r. w systemie zarządzania i wdrażania wprowadzono zmiany organizacyjne. IZ dla SPO Transport do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego,

⁷⁰ „Procedury dla RIF dotyczące przyjmowania, weryfikacji, przechowywania, przekazywania weksli w ramach SPO WKP dla działań 2.1, 2.3.” oraz „Instrukcja wypełniania Sprawozdania RIF z realizacji Działania 2.1 i 2.3 w ramach SPO WKP, lata 2004 – 2006”.

⁷¹ Zgodnie z postanowieniami ww. umów zawartych przez PARP z IZ, wdrażanie Działania 2.1 i 2.3 (WKP) oraz Działania 2.3 (RZL) odbywa się przy udziale RIF.

⁷² Procedura RIF dla działania 2.3 SPO WKP” oraz „Procedura dla RIF dotycząca przyjmowania, weryfikacji, przechowywania, przekazywania weksli w ramach SPO-WKP dla działań 2.1, 2.3.”.

a w Ministerstwie Transportu i Budownictwa powołano dodatkowy podmiot – IPOś dla SPO Transport. Do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przeniesiono także IZ dla SPO WKP i SPO RZL z powstałego z dniem 31 października 2005 r. w miejsce MGİP – Ministerstwa Gospodarki. Wprowadzenie tych zmian wiąże się m.in. z koniecznością aktualizacji wytycznych i procedur, co zdaniem Izby może negatywnie wpłynąć na terminowe wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych.

3.2.3. Wdrożenie i funkcjonowanie wybranych elementów systemu zarządzania i kontroli

3.2.3.1. Sporządzanie i weryfikacja wniosków o płatność i wniosków o refundację

Procedury sporządzania i weryfikacji wniosków o płatność i wniosków o refundację

W dokumentach programowych dla każdego z objętych kontrolą programów operacyjnych⁷³ ustanowiono odmienny system dokonywania płatności. Kontrola wykazała, że dla niektórych działań realizowanych w ramach SPO WKP oraz SPO RZL weryfikacja wniosków o płatność oraz wniosków o refundację prowadzona była dwukrotnie. Wnioski o płatność przygotowywane przez projektodawców były weryfikowane przez Instytucje Wdrażające (w zależności od wdrażanych działań umiejscowione w wojewódzkich urzędach pracy, w regionalnych instytucjach finansujących, PARP i w MGİP). Weryfikacja wniosków o refundację opracowanych i sprawdzanych przez IW dokonywana była (w zależności od wdrażanych działań) przez IPOś oraz IZ⁷⁴.

W ocenie NIK, pomimo wielopoziomowej weryfikacji wniosków polegającej na dokonywaniu przez różne instytucje szeregu tych samych czynności, przyjęty system nie zapewnia skutecznego eliminowania występujących we wnioskach błędów. Przyczynia się natomiast do rozproszenia odpowiedzialności za prawidłową realizację poszczególnych zadań i powstawania opóźnień. Przykładowo:

- Departament Instrumentów Finansowych w MGİP (DIF), przed dokonaniem płatności z rachunku programowego SPO WKP wykrył błędy formalno-rachunkowe w 5 z 14 wniosków o refundację (36%). Przygotowane przez IW wnioski, przed przekazaniem do DIF zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez IZ SPO WKP. Opóźniło to dokonywanie płatności średnio o 49 dni,
- PARP podczas przeprowadzanej weryfikacji złożonych przez projektodawców i zweryfikowanych przez RIF w Lublinie (Lubelską Agencję Rozwoju – ARR) wniosków o płatność ze względu na stwierdzone błędy formalne stwierdziła konieczność dokonania korekty w 3 z 9 wniosków beneficjentów (33%) na łączną kwotę 496,7 tys. zł.

W ocenie NIK, procedury sporządzania i weryfikacji wniosków o płatność i wniosków o refundację dla SPO RZL i SPO WKP były nadmiernie skomplikowane, a przyjęte

⁷³ tj.: 1) Uzupełnieniach SPO, 2) porozumieniu zawartym pomiędzy Instytucją Płatniczą (Minister Finansów) a IZ, 3) umowach/porozumieniach pomiędzy IZ a Instytucjami Pośredniczącymi i Instytucjami Wdrażającymi oraz Instytucjami Wdrażającymi a Regionalnymi Instytucjami Finansującymi, 4) podręcznikach procedur IZ, IP oraz IW dotyczących zarządzania i kontroli.

⁷⁴ Uproszczony schemat systemu certyfikacji wniosków dotyczących płatności w ramach SPO RZL i SPO WKP przedstawiony został w załączniku nr 2 do informacji.

rozwiązania nie pozwalały na rzetelną weryfikację wniosków. Na przykład kontrola w MGiP wykazała, że zgodnie z obowiązującymi w ramach SPO RZL procedurami, weryfikacja merytoryczna wniosków o refundację dokonywana jest przez Instytucję Pośredniczącą jedynie na podstawie zestawień wydatków opracowywanych przez Instytucję Wdrażającą, tj. bez wglądu do dokumentów źródłowych (np. faktur). Przeprowadzona w ten sposób weryfikacja *Poświadczenia i zestawienia wydatków oraz wniosku o refundację* na kwotę 11.062,3 tys. zł okazała się nieskuteczna. Jedynie autopoprawka Instytucji Wdrażającej przygotowującej wniosek pozwoliła uniknąć dokonania płatności wydatku niekwalifikowanego.

Zdaniem Izby, odpowiedzialność za weryfikację wniosków powinna spoczywać na jednostkach dysponujących pełną dokumentacją finansową realizowanych projektów. Pozostałe instytucje ograniczałyby się do dokonywania kontroli weryfikacji wniosków na podstawie próby, a IZ sprawdzałyby dodatkowo prawidłowość funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej na poszczególnych poziomach. Takie rozwiązanie spowodowałoby przyspieszenie dokonywania płatności z funduszy strukturalnych.

Prawidłowość stosowania procedur dotyczących sporządzania i weryfikacji wniosków o płatność i wniosków o refundację

We wszystkich instytucjach zaangażowanych w proces wdrażania programów operacyjnych (IP, IZ, IPoś, IW), które w okresie objętym kontrolą sporządzały i/lub weryfikowały wnioski o płatność oraz wnioski o refundację, wystąpiły przypadki nierzetelnego i nieterminowego wywiązywania się z nałożonych w procedurach oraz umowach obowiązków. Czas weryfikacji wniosków obrazuje tabela nr 2.

Tabela nr 2. Porównanie długości czasu weryfikacji wniosków (o płatność oraz o refundację), założonego w podręcznikach procedur i umowach o dofinansowanie z faktycznym czasem poniesionym na weryfikację.

Program operacyjny	Czas weryfikacji wniosku o płatność		Czas weryfikacji wniosku o refundację	
	Przewidywany w umowach/procedurach	Wynikający z praktyki	Przewidywany w umowach/procedurach	Wynikający z praktyki
SPO RZL	21 dni	30 – 90 dni	do 30 dni	3 – 74 dni średnio – 17 dni
SPO WKP	14 dni 14 – 35 dni (działanie 1.1 i 1.2) 35 – 65 dni (działanie 2.1 i 2.3)	30 – 60 dni	do 30 dni	4 – 84 dni średnio – 40 dni
SPO Transport	10 – 30 dni	13 – 18 dni (w ramach pomocy technicznej ⁷⁵)	do 30 dni	brak doświadczeń

Źródło: Analiza porównawcza IZ PWW dotycząca praktycznego stosowania procedur w zakresie rozliczeń finansowych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu programów operacyjnych oraz ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej na losowo wybranej próbie wniosków o refundację. Wskazany okres dotyczy procesu weryfikacji wniosków od dnia sporządzenia pierwotnej wersji przez IW do dnia zatwierdzenia wniosku przez IZ.

⁷⁵ W okresie objętym kontrolą zostały złożone 3 wnioski o płatność w ramach Priorytetu „Pomoc techniczna”. Z informacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE za okres od 1 do 31 grudnia 2005 r. wynika, że dopiero w grudniu po raz pierwszy dokonano beneficjentom wypłaty środków w związku z realizacją projektów innych niż projekty pomocy technicznej.

Kontrola przeprowadzona w RIF, na które PARP nałożyła obowiązki związane m.in. z weryfikacją wniosków o płatność wykazała, że najczęstszą przyczyną wydłużania procesu weryfikacji były:

- nierzetelnie przygotowywane przez projektodawców dokumenty finansowe związane z realizacją projektu. Uzupełnienia złożonej dokumentacji wymagało łącznie 212 z 300 wniosków złożonych przez projektodawców (70,7%) na łączną kwotę 75,8 mln zł, tj. 87,7% wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą,
- niejasne procedury dotyczące rozliczenia projektów, liczne interpretacje wytycznych oraz brak doświadczenia pracowników zaangażowanych w proces weryfikacji wniosków. Przykładowo, z ustaleń kontroli przeprowadzonej w RIF w Lublinie (Lubelska Fundacja Rozwoju – Agencja Rozwoju Regionalnego w Lublinie) wynika m.in., że rozstrzygnięcia niektórych kluczowych zagadnień dotyczących kwalifikowalności kosztów PARP przesłał do RIF dopiero na początku listopada 2005 r., średnia ilość wniosków, która wymagała uzupełnień formalnych sięgała 75%.

Błędy formalne i merytoryczne wystąpiły również w 76 wnioskach o refundację (44,4% poddanych analizie) na łączną kwotę 148 mln zł (50,8 %) przygotowanych przez 15 z 21 IW⁷⁶. Błędy polegały m.in. na nieprawidłowym wpisaniu kwot, wypełnianiu dokumentów niezgodnie z obowiązującą instrukcją (np. brak podpisu przez upoważnione osoby, brak pieczęci IW) lub niewypełnieniu określonych wierszy i kolumn. I tak:

- 3 z 4 IW działających w ramach SPO WKP i SPO RZL w MGIP, przygotowując wnioski o refundację, popełniły błędy w 11 z 19 wniosków objętych badaniem, na łączną kwotę 1,9 mln zł (tj. około 9% wartości wniosków). Proces dokonywania płatności został opóźniony od 6 do 70 dni⁷⁷,
- 11 z 16 IW działających w ramach SPO RZL w Wojewódzkich Urzędach Pracy, przygotowując wnioski o refundację popełniły błędy w 63 z 146 wniosków, na łączną kwotę 82,2 mln zł, tj. około 42,6% wartości wniosków,
- 2 z 6 przesłanych przez PARP do IZ SPO WKP wniosków o refundację⁷⁸ zostały przygotowane nieterminowo, co opóźniło proces dokonywania płatności na łączną kwotę 63,9 mln zł o 9 dni.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczące wniosków IZ do IP o refundację wydatków z EFRR oraz z EFS polegały na nierzetelnym sporządzaniu tych wniosków przez IZ SPO WKP oraz IZ SPO RZL,⁷⁹ a w przypadku IZ SPO WKP również niewywiązywaniu się z postanowień umów zawartych z IW. I tak:

⁷⁶ W okresie objętym kontrolą dwie IW dla SPO WKP usytuowane w MNiI oraz MGIP oraz jedna dla SPO RZL usytuowana w MENiS – nie przygotowywały wniosków o refundację.

⁷⁷ Ilość dni jak upłynęła od sporządzenia pierwotnej wersji wniosku o refundację do daty sporządzenia ostatniej wersji.

⁷⁸ Do 30 września 2005 r. PARP złożyła 6 wniosków na łączną kwotę 76.401 tys. zł (kwota refundacji z EFRR).

⁷⁹ W okresie objętym kontrolą IZ SPO Transport, z uwagi na niskie wydatkowanie środków – nie złożyła do Instytucji Płatniczej żadnego wniosku. Pierwszy został złożony przez IZ SPO Transport w dniu 10 października 2005 r.

- ze względu na popełnione błędy formalne w 4 z 5 wniosków IZ złożonych do IP, dotyczących refundacji wydatków⁸⁰, na łączną kwotę 3.713,1 tys. euro (tj. 35,3% wartości złożonych wniosków), wystąpiła konieczność dokonania ich korekty co opóźniło działania IP od 2 tygodni do 2,5 miesiąca. Ponadto, IZ nieznacznie zawyżyły kwoty 5 wniosków o refundację przekazanych Instytucji Płatniczej, w następstwie czego wnioski o płatność do KE zostały zawyżone o łączną kwotę 2.372,53 euro,
- IZ SPO WKP nierzetelnie wywiązywała się z zawartych z PARP umów o dofinansowanie projektów, realizowanych w ramach pomocy technicznej SPO WKP. Kontrola wykazała, że żaden z 8 wniosków o płatność złożonych przez PARP na łączną kwotę 5.846 tys. zł, nie został zatwierdzony przez IZ SPO WKP we wskazanym w umowach 14-dniowym terminie. W dwóch przypadkach wnioski o płatność zatwierdzone zostały po upływie 181 i 89 dni od ich otrzymania. W pozostałych 6 przypadkach, mimo upływu średnio 98 dni od ich otrzymania, IZ SPO WKP nie sporządziła na ich podstawie wniosków o płatność oraz nie przekazała ich DIF w celu dokonania płatności.

Kontrola wykazała również nienależytą realizację przez Instytucję Płatniczą zadań w zakresie poświadczania wydatków w ramach SPO RZL i SPO WKP⁸¹, polegającą na przesłaniu we wnioskach o płatność pośrednią nieznacznie zawyżonych kwot płatności (w wyniku zaokrąglenia do jednego miejsca po przecinku proporcji współfinansowania UE, podczas gdy KE uwzględnia proporcje współfinansowania wspólnotowego z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku). I tak:

- w 2 wnioskach do KE o płatność pośrednią dla SPO WKP, IP przesłała kwoty płatności zawyżone łącznie o 394,67 euro⁸²,
- w 2 wnioskach do KE o płatność pośrednią dla SPO RZL, IP przesłała kwoty płatności zawyżone łącznie o 1.977,86 euro⁸³.

Ponadto, Departament Instytucji Płatniczej (DIP) dokonując poświadczania deklaracji wydatków dla wszystkich objętych kontrolą programów operacyjnych (w szczególności w zakresie przeprowadzania weryfikacji danych finansowych i rzeczowych), nie korzystał z możliwości pozyskania informacji dotyczących wyników kontroli przeprowadzanych przez uprawnione do tego jednostki⁸⁴. DIP nie skorzystał również z możliwości przeprowadzenia kontroli prawidłowości zarządzania środkami z funduszy strukturalnych, jaką przewiduje procedura zapisana w ww. „Podręczniku Procedur Instytucji Płatniczej”. Należy zaznaczyć, że na powyższe zwrócili uwagę audytorzy KE w maju i listopadzie 2005 r.

⁸⁰ Wnioski zostały złożone w okresie od maja 2004 r. do lipca 2005 r. Instytucja Płatnicza stwierdziła błędy we wszystkich 3 wnioskach złożonych przez IZ SPO WKP oraz 1 wniosku IZ SPO RZL.

⁸¹ W okresie objętym kontrolą w ramach SPO Transport do KE nie był składany wniosek o płatność pośrednią.

⁸² tj. wnioski z dnia 30 czerwca 2005 r. oraz z dnia 5 września 2005 r. - w odniesieniu do priorytetu 3 działanie 3.1 na poziomie 75%, tj. wyższym niż określony w bazie danych Komisji Europejskiej – wynoszącym 74,87%.

⁸³ tj.: we wniosku z dnia 28 kwietnia i 19 sierpnia 2005 r. – w stosunku do priorytetu 1 działanie 1.2 na poziomie 72,6 %, tj. wyższym niż określony w bazie danych Komisji Europejskiej – wynoszącym 72,57%, oraz we wniosku z dnia 19 sierpnia 2005 r. dla priorytetu 1 działanie 1.1 współfinansowanie na poziomie 78,6% zamiast 78,57%.

⁸⁴ tj.: Wydział Operacji Kontrolnych i Nadzoru Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych MF, Biuro ds. Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE oraz przez Urzędy Kontroli Skarbowej.

3.2.3.2. Informowanie o nieprawidłowościach

System informowania o nieprawidłowościach opracowany przez MF

Zgodnie z art. 38 ust. 1 lit. e rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 oraz rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1681/94, strona polska ma obowiązek przekazywania Komisji Europejskiej (KE) informacji o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych lub o ich braku. Zgodnie z opracowanym przez MF „Systemem informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych”, instytucje zaangażowane w proces wdrażania poszczególnych programów operacyjnych (tj. IW/Beneficjenci końcowi oraz IPOś) mają obowiązek m.in. wykrywania nieprawidłowości i zgłaszania ich na bieżąco właściwej IZ. W dokumencie tym, określono wzory dokumentów dotyczących nieprawidłowości⁸⁵ oraz terminy ich sporządzania i przekazywania do Instytucji Płatniczej i Komisji Europejskiej.

W „Systemie...” wprowadzono więcej wymogów niż wynika to z rozporządzenia Nr 1681/94. Przykładowo, podmioty zaangażowane w realizację programów operacyjnych były zobowiązane do opracowywania i przekazywania do usytuowanego w MF – Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych (BMRS) dokumentów (np. not o nieprawidłowościach oraz kwartalnych zestawień nieprawidłowości), pomimo, że zgodnie z ww. rozporządzeniem nie było obowiązku ich przekazywania KE.

Z ustaleń kontroli wynika, że określenie w „Systemie ...” konieczności opracowywania 4 dokumentów informujących o wykrytej nieprawidłowości, oraz przyjęte na tej podstawie rozwiązania w podręcznikach procedur instytucji zaangażowanych w proces wdrażania, spowodowało, że te same podmioty są wielokrotnie informowane o tej samej nieprawidłowości. Na przykład o jednej nieprawidłowości w ramach SPO RZL⁸⁶, w okresie około 1,5 miesiąca zostały poinformowane:

- BMRS w MF – czterokrotnie, tj.: raportem bieżącym z 5 kwietnia 2005 r. przygotowanym przez WUP w Gdańsku oraz notą z 22 kwietnia 2005 r., zestawieniem miesięcznym z 10 maja 2005 r. i kwartalnym raportem z 16 maja 2005 r. opracowanymi przez IZ SPO RZL;
- DIP w MF – dwukrotnie, tj.: notą z 22 kwietnia 2005 r. i kwartalnym raportem z 16 maja 2005 r. opracowanymi przez IZ SPO RZL;
- IZ SPO RZL – czterokrotnie, tj.: raportem bieżącym z 5 kwietnia 2005 r., notą o nieprawidłowości z 12 kwietnia 2005 r., kwartalnym raportem z 24 kwietnia 2005 r. oraz miesięcznym zestawieniem z 5 maja 2005 r. przygotowanymi przez WUP w Gdańsku;
- IPOś SPO RZL – raportem bieżącym z 5 kwietnia 2005 r. przygotowanym przez WUP w Gdańsku;
- IZ PWW – notą z 22 kwietnia 2005 r. sporządzoną przez IZ SPO RZL.

⁸⁵ Informacje o nieprawidłowościach przekazywane są w formie: raportu bieżącego, raportu kwartalnego, noty o nieprawidłowościach (na podstawie art. 56 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju), miesięcznych zestawień nieprawidłowości podlegających raportowaniu do KE oraz kwartalnych zestawień nieprawidłowości nie podlegających raportowaniu do KE.

⁸⁶ w projekcie Powiatowego Urzędu Pracy w Gdańsku „Młodzieżowy zawrót głowy” działanie 1.2 schemat a.

W toku kontroli ustalono również, że wskazany w zatwierdzonym przez MF dokumencie „System...” sposób przeliczania kwot nieprawidłowości, tj. według kursu Europejskiego Banku Centralnego z przedostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc stwierdzenia nieprawidłowości, był niezgodny z postanowieniami art. 12 rozporządzenia Nr 1681/94, który stanowi, iż w przypadku gdy nieprawidłowości odnoszą się do kwot poniżej 4 tys. euro, kwota nieprawidłowości zostaje przeliczona przy zastosowaniu kursów wymiany opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, które obowiązują w pierwszym dniu roboczym roku, w jakim przekazano informacje o nieprawidłowościach. Przeliczenie przez kontrolerów NIK, według prawidłowego kursu, wszystkich kwot nieprawidłowości poniżej 4 tys. euro nie wykazało przypadku obligującego MF do raportowania do KE.

Procedury w zakresie informowania o nieprawidłowościach

Wszystkie instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych (z wyjątkiem Instytucji Wdrażającej poddziałanie 2.2.1 SPO WKP usytuowanej w MGIP) opracowały procedury w zakresie informowania o nieprawidłowościach. Procedury te w przypadku IZ podlegały zatwierdzeniu przez Instytucję Płatniczą. Dla pozostałych instytucji uregulowania te były zatwierdzane przez właściwe IZ⁸⁷. W toku kontroli ustalono, że przyjęte przez niektóre instytucje rozwiązania komplikowały system, wydłużały proces informowania o nieprawidłowościach, były niespójne z uregulowaniami wewnętrznymi oraz wykraczały poza uregulowania unijne. I tak:

- procedury MF wykraczały poza zakres rozporządzenia Komisji Nr 1681/94, w którym określono obowiązki państw członkowskich w zakresie informowania o nieprawidłowościach. Zastosowano dwutorowe przekazywanie informacji, co powodowało że dwie komórki MF zaangażowane w ten proces wykonywały te same czynności. Rozwiązanie takie okazało się nieefektywne, a wobec braku wymiany informacji pomiędzy BMRS i DIP – nieskuteczne. Komórki te niezależnie od siebie dokonywały analizy informacji oraz podejmowały własne działania w celu ewentualnej korekty nieprawidłowości. Ponadto, DIP nie otrzymywał wszystkich niezbędnych informacji do ew. dokonania zwrotu KE nieprawidłowo wydatkowanych środków UE,
- zamieszczona przez PARP w Podręczniku SPO WKP procedura dotycząca informowania o nieprawidłowościach była niespójna z zasadami określonymi w Decyzji Nr 159 Prezesa PARP z dnia 19 kwietnia 2005 r. dotyczącymi postępowania pracowników Agencji w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Odpowiedzialność za poinformowanie Instytucji Zarządzającej o nieprawidłowościach przypisano bowiem różnym osobom,
- zatwierdzone przez IZ SPO WKP oraz SPO RZL rozwiązania dotyczące opracowania oddzielnych procedur opisujących sposób postępowania na wypadek wykrycia nieprawidłowości dla każdego z wdrażanych działań nadmiernie skomplikowało system w tym zakresie (np. w podręcznikach zarządzania i kontroli dla SPO WKP oraz SPO RZL

⁸⁷ Ustalenia kontroli dotyczące opracowania podręczników zarządzania i kontroli przedstawione zostały w pkt. 3.2.1 informacji.

opracowanych przez PARP⁸⁸). Ponadto, przyjęte w nich terminy realizacji czynności mogą znacznie wydłużyć proces informowania o nieprawidłowościach (np. wskazany w opracowanych dla działania 2.3. SPO RZL Schemat A – czteromiesięczny termin przeznaczony na weryfikację informacji o wykryciu nieprawidłowości),

- IZ SPO WKP nałożyła na PARP obowiązek⁸⁹ tworzenia dodatkowego dokumentu informującego o braku nieprawidłowości, pomimo że informacje te zawarte są w raportach kwartalnych przekazywanych IZ.

Prawidłowość stosowania procedur w zakresie informowania o nieprawidłowościach

W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 lipca 2005 r. przesłano łącznie 185 informacji o nieprawidłowościach⁹⁰. Kontrola wykazała, że 9 z 45 instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych nierzetelnie wywiązywało się z obowiązku przesyłania informacji o nieprawidłowościach lub ich braku. I tak:

- IW SPO RZL (usytuowana w MGiP) przekazała 2 z 4 kwartalnych zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu (za IV kwartał 2004 r. i I kwartał 2005 r.), z opóźnieniem odpowiednio 17 oraz 11 dni,
- IZ SPO RZL przesłała MF 2 z 3 miesięcznych zestawień nieprawidłowości (za grudzień 2004 oraz za luty 2005 r.), odpowiednio 17 i 4 dni po upływie wyznaczonego terminu. Opóźnienia wynikały z nieterminowego przesyłania zestawień przez IW,
- w 5 z 16 skontrolowanych WUP⁹¹ informacje o nieprawidłowościach zostały opracowane nierzetelnie co spowodowało konieczność przygotowania korekt. Ponadto w przypadku 2 WUP, informacje te zostały przesłane z opóźnieniem od 11 dni do 185 dni⁹²,
- w związku z niewykryciem nieprawidłowości w danym kwartale, IZ dla SPO WKP oraz SPO Transport nie przesłała MF informacji o braku nieprawidłowości za III i IV kwartał 2004 r., co naruszało wytyczne „Systemu informowania o nieprawidłowościach ...”.

Kontrola przeprowadzona w MF wykazała, że raporty przekazane KE zawierały dane wymagane art. 3 ww. rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1681/94, jednak były przez MF przekazywane z naruszeniem terminów wynikających z art. 38 ust. 1 lit. e rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 oraz art. 3 i art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1681/94. I tak:

- w ramach wszystkich kontrolowanych programów operacyjnych przesłano KE informacje o braku nieprawidłowości za III kwartał 2004 r. z opóźnieniem 21 dni;
- w ramach SPO RZL przekazanie raportów o nieprawidłowościach za IV kwartał 2004 oraz I i II kwartał 2005 r. nastąpiło z opóźnieniem od 3 do ponad 90 dni (średnio 35 dni),

⁸⁸ Procedury opracowano na podstawie już istniejących procedur przygotowanych dla programu PHARE, co spowodowało, iż funkcjonujący system jest – jak wyjaśnił Prezes PARP – „...zlepkiem różnych regulacji, co nie jest dobrym rozwiązaniem”.

⁸⁹ Wytyczne przesłane przez IZ SPO WKP do PARP w dniu 20 kwietnia 2005 r.

⁹⁰ Nieprawidłowości wykryto w ramach SPO RZL. Zarówno w przypadku SPO WKP jak i SPO Transport nie stwierdzono nieprawidłowości, o których zgodnie z obowiązującym systemem powinny być przesyłane informacje do IZ oraz IP. W okresie objętym kontrolą został przesłany: 4 raporty bieżące, 82 noty o nieprawidłowości, 42 raporty kwartalne, 18 miesięcznych zestawień nieprawidłowości oraz 39 kwartalnych zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu.

⁹¹ WUP w: Katowicach, Warszawie, Łodzi, Poznaniu i Opolu.

⁹² WUP w: Toruniu (z 11 dniowym opóźnieniem przesłano 1 informację) i Warszawie (z opóźnieniem od 23 do 185 dni przesłano 5 dokumentów).

Ponadto, w ramach SPO Transport i SPO WKP, MF nie przesłało KE informacji o nieprawidłowościach bądź ich braku za IV kwartał 2004 r. oraz I i II kwartał 2005 r., co stanowiło naruszenie art. 6 ww. rozporządzenia Nr 1681/94.

3.2.3.3. Kontrole i wizyty monitorujące

Obowiązek opracowania procedur nadzoru i kontroli nałożony został na 26 instytucji zaangażowanych w proces wdrażania programów operacyjnych (tj. 23 IW, 2 IPos⁹³ oraz 3 IZ). Wszystkie instytucje wywiązały się z obowiązku opracowania tych procedur. Na RIF nie nałożono obowiązku opracowania procedur w tym zakresie, a ilość kontroli i wizyt monitorujących, zakres oraz terminy określone zostały w umowie zawartej z PARP.

Ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą instytucje przeprowadziły łącznie 1.274 kontrole i wizyty monitorujące⁹⁴. Najwięcej kontroli zostało przeprowadzonych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu SPO RZL - 1039, następnie WKP – 235 kontroli i wizyt monitorujących. IZ SPO Transport nie przeprowadziła żadnej kontroli, z uwagi na niskie zaawansowanie realizacji tego programu. Przykładowo, w badanym okresie usytuowana w MGiP IW SPO RZL przeprowadziła łącznie 54 kontrole na miejscu, a IZ SPO RZL 18 kontroli. Natomiast, IZ SPO WKP przeprowadziła 5 kontroli w instytucjach wdrażających SPO WKP, IW poddziałanie 2.2.2 SPO WKP przeprowadziła 24 kontrole podczas trwania wystaw, targów i misji gospodarczych, natomiast IW poddziałanie 2.2.1 SPO WKP w badanym okresie nie przeprowadzała kontroli⁹⁵. Przeprowadzone przez IW kontrole nie wykazały nieprawidłowości w rozumieniu obowiązującego systemu informowania o nieprawidłowościach.

W toku kontroli ustalono również, że IZ PWW zaplanowała w okresie od marca do listopada 2005 r. przeprowadzenie w IZ i IW⁹⁶ łącznie 8 kontroli dotyczących: naboru wniosków oraz procesu oceny i wyboru projektów, weryfikacji i potwierdzania wydatków oraz sprawozdawczości. IZ PWW z uwagi na problemy kadrowe nie w pełni wywiązała się z ww. planu. Pracownicy IZ PWW przeprowadzili 6 z 8 zaplanowanych kontroli. Odstąpienie od przedstawiania kontrolowanym instytucjom w dokumentach pokontrolnych ocen oraz rekomendacji (z wyjątkiem jednej kontroli SPO WKP) NIK oceniła jako niecelowe⁹⁷.

3.2.3.4. Rozdział obowiązków

We wszystkich objętych kontrolą instytucjach dokonano rozdziału obowiązków związanych z dokonywaniem, sprawdzaniem i zatwierdzaniem płatności z funduszy strukturalnych, zgodnie z powszechnie obowiązującymi standardami kontroli finansowej.

⁹³ Na Instytucję Pośredniczącą dla Priorytetu 1 i Priorytetu 2 działanie 2.3. i 2.4. oraz Priorytetu 3 nie nałożono obowiązku prowadzenia kontroli.

⁹⁴ Z ustaleń kontroli wynika, że WUP podczas prowadzonych kontroli wykrywały przypadki dokonywania przez beneficjentów wydatków niekwalifikowanych lub błędnie rozliczonych. Przykładowo, kontrola WUP w Białymstoku oraz w Poznaniu wykazała, że beneficjenci nieprawidłowo wydatkowali kwotę w wysokości odpowiednio: 11 tys. zł i 20,4 tys. zł. Ponadto, WUP w Poznaniu wykrył nieprawidłowość polegającą na niewykorzystaniu przez beneficjenta środków w wysokości 27 tys. zł. W wyniku działań podjętych przez WUP, kwoty te zostały odzyskane wraz z odsetkami.

⁹⁵ Projekty objęte wsparciem zostaną zgłoszone do kontroli planowanych na 2006 r.

⁹⁶ W ramach: SPO WKP, SPO RZL oraz SPO Transport.

⁹⁷ Zgodnie ze standardami kontroli INTOSAI, zasadniczym celem kontroli jest ocena, a w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości również wskazanie rekomendacji - Wytyczna 13 „Dowody kontroli i podejście kontrolne”.

Ww. kwestie określone zostały w regulaminach organizacyjnych jednostek, w zakresach czynności pracowników. W przypadku 37 z 39 instytucji ustalony został tryb zastępstw pracowników zaangażowanych we wdrażanie projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych⁹⁸. Na przykład rozdział obowiązków związanych z dokonywaniem płatności został określony:

- w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym DIP MF, „*Podręczniku procedur Instytucji Płatniczej*” oraz w zakresach czynności pracowników DIP. W ww. regulaminie ustalony został również tryb zastępstw kierownictwa DIP. Dla pozostałych pracowników zastępstwa zostały określone w ich zakresach obowiązków.
- dla PARP w regulaminie organizacyjnym Agencji, decyzjach Prezesa PARP, w Instrukcji w sprawie zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania płatności w PARP oraz w zakresach czynności pracowników Zespołu Finansowo-Księgowego. W regulaminie organizacyjnym PARP ustalony został też tryb zastępstw Zarządu i kadry kierowniczej PARP, a w przypadku pozostałych pracowników zastępstwa zostały określone w opisach stanowisk pracy i we wnioskach urlopowych.

3.2.3.5. Zabezpieczanie oraz archiwizowanie dokumentacji związanej z wdrażaniem projektu

Stosownie do postanowień art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/99 dokumentacja związana z programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszy strukturalnych powinna być przechowywana przez okres 3 lat od daty wypłacenia przez KE ostatniej raty dla danej pomocy. Z ustaleń kontroli wynika, że 45 z 46 objętych kontrolą jednostek wywiązało się z obowiązku opracowania procedur dotyczących zabezpieczania i archiwizowania ww. dokumentacji⁹⁹. W 1 przypadku (WUP w Olsztynie) w opracowanych procedurach nie określono 3 letniego terminu przechowywania dokumentacji. Ponadto, przeprowadzone oględziny pomieszczeń archiwum oraz archiwizowanej dokumentacji wykazały 2 przypadki nienależytego wywiązywania się z procedur. I tak:

- przeprowadzone oględziny archiwizowanej dokumentacji dotyczącej SPO RZL, SPO WKP, SPO Transport w MF wykazały, że pracownicy DIP nierzetelnie wywiązywali się z obowiązku prawidłowego oznaczania gromadzonej dokumentacji¹⁰⁰, m.in. wskazywania na zbiorach dokumentów okresu ich przechowywania. Stanowiło to naruszenie § 6 ww. Instrukcji Kancelaryjnej oraz zapisów pkt 27 „*Archiwizacja Dokumentów*” podręcznika procedur. Brak wskazania okresu, w jakim dokumentacja powinna być przechowywana stwarza zagrożenie niedotrzymania trzyletniego terminu archiwizowania dokumentacji wskazanego w ww. rozporządzeniu Nr 1260/99/WE. Tym samym może spowodować utratę tzw. śladu rewizyjnego, istotnego w procesie wykorzystania i kontroli pomocy UE,
- utworzone w RIF w Kielcach (Staropolska Izba Przemysłowo-Handlowa) archiwum nie spełniało, ze względu na jego pojemność, wymogów wynikających z obowiązującej instrukcji określającej organizację oraz zakres działania archiwum zakładowego,

⁹⁸ Tryb zastępstw nie został ustalony w WUP w Poznaniu oraz w WUP w Szczecinie.

⁹⁹ Procedur nie opracował RIF w Szczecinie – Zachodniopomorska Agencja Rzwoju Regionalnego S.A. w Szczecinie.

¹⁰⁰ Dokonano oględzin dokumentacji dotyczącej SPO: WKP, RZL, Transport.

wprowadzonej zarządzeniem nr 007/2004 Prezydenta Izby. Po zakończeniu kontroli NIK, RIF przystąpił do organizacji dodatkowego archiwum.

3.2.3.6. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego

Z 38 objętych kontrolą jednostek, ustawowy obowiązek prowadzenia audytu obejmował 6 instytucji (MGIp, MF, MENiS, MI, MNiI oraz PARP). Powyższy obowiązek, w tym utworzenia komórki audytu na zasadach określonych w ówczynie obowiązującej ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁰¹ został nałożony na wszystkie 16 WUP¹⁰².

Zgodnie z art. 35e ust. 3 ówczynie obowiązującej ustawy oraz ze „Standardami audytu wewnętrznego w jednostkach finansów publicznych” ogłoszonymi przez Ministra Finansów w dniu 30 stycznia 2003 r.¹⁰³, audytowi wewnętrznemu we wszystkich 22 jednostkach zapewniono odrębność organizacyjną (w przypadku 4 WUP nastąpiło to z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowie finansowania). Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego, stosownie do obowiązujących przepisów, było niezależne od systemu księgowego i systemu zarządzania jednostką. Wszystkie osoby zatrudnione na stanowisku audytora wewnętrznego złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin audytorski oraz spełniały pozostałe warunki określone w art. 35k ustawy o finansach publicznych.

We wszystkich instytucjach opracowano procedury audytu wewnętrznego, jednakże w przypadku 3 instytucji stwierdzono następujące uchybienia:

- w procedurach audytu WUP w Toruniu nie uwzględniono, że zakres działalności komórki audytu wewnętrznego obejmował audyt środków pochodzących z funduszy strukturalnych, w szczególności analizę i ocenę systemu kontroli środków z funduszy strukturalnych,
- w Księdze procedur opracowanej w WUP w Lublinie, nie uwzględniono faktu dysponowania środkami funduszy strukturalnych i objęcia tych środków zakresem działania komórki audytu wewnętrznego,
- procedury przeprowadzania audytu wewnętrznego w WUP w Gdańsku ograniczały się do zapisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego¹⁰⁴. W procedurach nie określono m.in. procedury dokonywania czynności sprawdzających, a sposób przeprowadzania analizy ryzyka w zakresie działalności WUP ograniczono do przepisów zawartych w § 3 ww. rozporządzenia.

Opracowane plany audytu na 2004 r. i 2005 r. na ogół spełniały wymogi § 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego. Kontrola wykazała, że w 2 przypadkach plany te zostały opracowane nieprawidłowo:

¹⁰¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁰² Obowiązek wynikał z umów finansowania działania 1.2 i 1.3 w ramach SPO RZL zawartych pomiędzy samorządami województwa a IZ SPO RZL (MGIp).

¹⁰³ Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. (Dz. Urz. MF Nr 3, poz. 14).

¹⁰⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 111, poz. 973.

- plan audytu na 2005 r. został przygotowany przez WUP Gdańsku bez faktycznej analizy ryzyka, gdyż nie określono czynników ryzyka, związanych z realizacją celów w obszarze działalności Urzędu, ograniczając się do zdefiniowania kategorii ryzyk,
- opracowane przez WUP w Lublinie plany audytu na lata 2004-2005 nie zawierały charakterystyki obszarów poddawanych audytowi wewnętrznemu oraz informacji o planowanych obszarach, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych latach. Było to niezgodne z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego, określającego wzór planu audytu¹⁰⁵.

Nieprawidłowości dotyczące wdrażania audytu, stanowiące naruszenie postanowień umowy finansowania stwierdzono w przypadku 5 z 16 WUP, tj.:

- w przypadku WUP w: Toruniu, Kielcach, Krakowie i Szczecinie – nieterminowo utworzono niezależne organizacyjnie i funkcjonalnie komórki audytu wewnętrznego. Opóźnienia wyniosły odpowiednio: 2 miesiące, 1,5 miesiąca, 6 miesięcy i 4 miesiące,
- w przypadku WUP w: Toruniu, Kielcach, Szczecinie, Warszawie i Białymstoku – stwierdzono opóźnienia w zatrudnieniu audytora wewnętrznego, które wyniosły odpowiednio: 4 miesiące, 1 miesiąc, 2 miesiące, 1 miesiąc i 3,5 miesiąca.

W jednym przypadku (WUP w Gdańsku) w okresie objętym kontrolą audyt wewnętrzny nie przeprowadził żadnego zadania audytowego funduszy strukturalnych. W pozostałych 21 instytucjach przeprowadzono łącznie 37 zadań audytowych. Na przykład:

- Audyt wewnętrzny w MGiP przeprowadził 5 zadań audytowych funduszy strukturalnych w ramach SPO WKP i SPO RZL. Spośród 28 wydanych rekomendacji, 26 zrealizowano, zaś pozostałe (do dnia zakończenia kontroli NIK) były w trakcie realizacji,
- Biuro Audytu Wewnętrznego w MF przeprowadziło 1 z 2 zaplanowanych zadań audytowych¹⁰⁶ z zakresu funduszy strukturalnych dotyczące prawidłowości opracowania procedur zarządzania przepływami finansowymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W związku ze stwierdzonymi uchybieniami wydanych zostało 20 rekomendacji w sprawie ich usunięcia. Na dzień zakończenia kontroli NIK spośród zaleceń, 13 zostało zrealizowanych w całości, a 7 było w trakcie realizacji,
- Zespół Audytu Wewnętrznego w PARP przeprowadził jedno zadanie audytowe z zakresu funduszy strukturalnych, tj. „*Badanie systemu realizacji i monitorowania projektów w ramach działania 2.3 SPO WKP*”. Po zakończeniu tego zadania zostały wydane rekomendacje w sprawie usunięcia uchybień. Na dzień zakończenia kontroli NIK spośród 5 zaleceń, 3 zostały zrealizowane w całości, a 2 były w trakcie realizacji.

3.2.4. Stan kadr instytucji biorących udział we wdrażaniu funduszy strukturalnych

W objętych kontrolą jednostkach zatrudnionych było łącznie 1.505 pracowników wykonujących zadania związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych. Najwięcej pracowników zaangażowanych we wdrażanie tych środków zatrudnionych było

¹⁰⁵ Art. 35 f ust. 4 pkt 4 uchylonej ustawy o finansach publicznych stanowił, że plan audytu wewnętrznego powinien zawierać m.in. planowane obszary, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych latach.

¹⁰⁶ Drugie zadanie audytowe do dnia zakończenia kontroli było w trakcie realizacji i dotyczyło systemu kontroli i zarządzania przepływami środków z Europejskiego Funduszu Społecznego.

w MGiP (157) a najmniej w MNiI (25). W Wojewódzkich Urzędach Pracy zadania w tym zakresie wykonywało łącznie 587 pracowników (średnio 37), a w RIF 347 (średnio 22).

Staż pracy w dziedzinie obsługi funduszy pomocowych powyżej 3 lat posiadało zaledwie 16% pracowników zatrudnionych w instytucjach objętych kontrolą (najwięcej w MF – 53%). Staż żadnej spośród 33 osób zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu nie przekroczył 3 lat.

Kontrola wykazała również, iż 22% pracowników komórek zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych posiadało staż pracy w dziedzinie obsługi funduszy pomocowych krótszy niż rok. W największym stopniu dotyczyło to Ministerstwa Nauki i Informatyzacji – 48 %, w najmniejszym PARP – 9%.

W badanym okresie wystąpiła duża rotacja pracowników. Najwyższy odsetek osób które odeszły z pracy wystąpił w MNiI (32%) a najmniejszy w PARP (6%). Łącznie w jednostkach objętych kontrolą z pracy zrezygnowało 263 pracowników, tj. około 17%. Znaczna rotacja kadr, jak również stosunkowo niewielki, bo nie przekraczający roku, staż pracy w zakresie obsługi funduszy pomocowych miał wpływ na nienależytą i nieterminową realizację zadań.

Tabela nr 3 – Liczba i kwalifikacje pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych

Wyszczególnienie	Liczba osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych	Liczba osób które odeszły z pracy	Liczba osób posiadających			Liczba osób ze znajomością języków	
			Wykształcenie średnie	wykształcenie wyższe	studia podyplomowe	ogółem	Udokumentowaną
1	2	3	4	5	7	8	
MGiP	157	40	5	151	57	155	97
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %	x	25%	3.2%	96.2%	36.3%	98.7%	61.8%
MENiS	33	4	0	33	11	32	8
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		12%	0.0%	100.0%	33.3%	97.0%	24.2%
MNiI	25	8	1	24	14	23	12
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		32%	4.0%	96.0%	56.0%	92.0%	48.0%
MI	60	8	1	59	11	59	17
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		13%	1.7%	98.3%	18.3%	98.3%	28.3%
MF	134	17	3	131	58	128	79
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		13%	2.2%	97.8%	43.3%	95.5%	59.0%
PARP	162	10	6	154	43	145	54
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		6%	3.7%	95.1%	26.5%	89.5%	33.3%
RIF	347	38	24	321	65	314	102
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		11%	6.9%	92.5%	18.7%	90.5%	29.4%
WUP	587	138	14	573	123	537	124
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		24%	2.4%	97.6%	21.0%	91.5%	21.1%
Ogółem	1505	263	54	1446	382	1393	495
udział poszczególnych kategorii osób w liczbie osób ogółem w %		17%	3.6%	96.1%	25.4%	92.6%	32.9%

Kontrola wykazała, że 96% pracowników realizujących ww. zadania posiadało wyższe wykształcenie, (najwięcej w MENiS – 100%, najmniej w RIF – 92,5%) Dodatkowo studia podyplomowe w zakresie integracji europejskiej ukończyło 25% pracowników. Deklarowaną lub udokumentowaną znajomość języków UE posiadało prawie 93% pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych, z czego udokumentowaną znajomość około 33%. Najwyższy odsetek osób deklaruujących znajomość języków obcych stwierdzono w MGIP (98,7%) a najniższy w PARP (89,5 %). Najwięcej osób zadeklarowało znajomość języka angielskiego, 87% osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych, niemieckiego (30%) i francuskiego (15%). Znajomość innych języków UE (przeważnie hiszpańskiego i włoskiego) zadeklarowało 8% osób.

Średnia liczba szkoleń w dziedzinie integracji europejskiej w przeliczeniu na jednego pracownika wyniosła w okresie objętym kontrolą blisko 3 szkolenia. Łącznie przeprowadzono ponad 4.200 szkoleń. W toku kontroli ustalono, że nie wszystkie szkolenia okazywały się efektywne. Na przykład, organizowane przez PARP szkolenia dla RIF w Toruniu (Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.) odbywały się zbyt późno w stosunku do zmian wprowadzanych w obowiązujących procedurach wdrażania funduszy strukturalnych. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień kierownictwa RIF „nie zawsze zapewniano odpowiedni poziom merytoryczny prelegentów”.

Kontrola wykazała duże rozbieżności w wysokości wynagrodzeń w poszczególnych jednostkach. Najwyższy poziom wynagrodzeń stwierdzono w MF (5,6 tys. zł) a najniższy w Wojewódzkich Urzędach Pracy (średnio 1,9 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie pracowników zaangażowanych proces wdrażania funduszy strukturalnych wyniosło 3,3 tys. zł i było niższe (średnio o 0,5 tys. zł) od przeciętnego wynagrodzenia w jednostce ogółem. Największa różnica wystąpiła w MI i wyniosła około 0.9 tys. zł.

Tabela nr 4 – Przeciętne wynagrodzenia pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych¹⁰⁷

Nazwa jednostki	Przeciętne wynagrodzenie pracowników w jednostce w zł	Przeciętne wynagrodzenie pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych w zł	% przeciętnego wynagrodzenia w jednostce
1	2	3	4
Ministerstwo Finansów	5.886	5.592	95%
Ministerstwo Gospodarki i Pracy	3.604	3.410	95%
Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu	3.746	3.135	84%
Ministerstwo Nauki i Informatyzacji	3.756	3.209	85%
Ministerstwo Infrastruktury	3.736	2.861	77%
Wojewódzkie Urzędy Pracy	2.245	1.876	84 %
Regionalne Instytucje Finansujące	3.030	2.759	91%

¹⁰⁷ Źródło: sprawozdania o wydatkach budżetowych Rb-28 oraz formularzy GUS Z-03 i Z-06.

3.2.5. Inne ustalenia kontroli

3.2.5.1. System monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych – SIMIK

NIK jako nieskuteczne oceniła działania MF w zakresie koordynacji wdrażania SIMIK. Działania MF związane z realizacją systemu rozpoczęto w 2002 r. Zgodnie z pierwotnymi terminami wynikającymi z „Programu Przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej”¹⁰⁸, system SIMIK powinien być wdrożony z końcem lutego 2004 r. Pomimo formalnego odbioru w grudniu 2004 r. oprogramowania SIMIK przez Międzyresortowy Zespół ds. Informatycznego Systemu Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, do dnia zakończenia kontroli NIK system ten nie został wdrożony. W trakcie wdrażania SIMIK wielokrotnie zmieniano harmonogramy realizacji poszczególnych zadań. Niemniej nadal powstają opóźnienia realizacji aktualizowanych harmonogramów. Opóźnienia w stosunku do ostatnich założeń przyjętych w 2005 r., wynosiły dla poszczególnych zadań od 16 do 30 dni. Ustalono, że do SIMIK nie wprowadzono pełnych danych z wniosków projektowych dla badanych programów operacyjnych¹⁰⁹, co powoduje, że kolejne funkcje systemu w zakresie monitorowania, kontroli oraz sprawozdawczości nie funkcjonują.

Czynnikami powodującymi nieosiągnięcie pełnej funkcjonalności SIMIK były:

- opóźnienia w opracowywaniu przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie funduszy strukturalnych wytycznych dotyczących wprowadzania danych do SIMIK, co powodowało przesuwanie i niedotrzymywanie zakładanych terminów działań,
- otrzymywanie od części instytucji przeciwnych wniosków w zakresie szczegółowości i ilości wprowadzanych danych do systemu,
- zmiany dokonywane przez instytucje zarządzające w systemach wdrażania poszczególnych programów operacyjnych (np. zmiany wzorów wniosków i umów dofinansowania), co powodowało konieczność zmian w systemie,
- fluktuacja kadr w instytucjach odpowiedzialnych za wprowadzanie danych do SIMIK.

NIK zwraca uwagę, że po odebraniu SIMIK, w MF prowadzono prace nad modyfikacją oprogramowania. Do dnia 12 grudnia 2005 r. koszty związane z budową i wdrażaniem tego systemu wyniosły łącznie 12.629,9 tys. zł, z czego: z budżetu państwa - 5.813,9 tys. zł, ze środków UE – 6.816 tys. zł¹¹⁰. Brak SIMIK powodował problemy w realizacji zadań przez poszczególne instytucje (np. urzędy kontroli skarbowej w zakresie kontroli 5% wydatków z funduszy strukturalnych) oraz wymuszał na instytucjach zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych ponoszenie dodatkowych kosztów. I tak:

- PARP, w celu bieżącego monitorowania składanych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie opracowała system zastępczy, co spowodowało konieczność poniesienia ze środków publicznych dodatkowych kosztów w wysokości 394 tys. zł.

¹⁰⁸ „Program Przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” został przyjęty przez Radę Ministrów 5 lipca 2003 r.

¹⁰⁹ Do SIMIK wprowadzano wnioski dotyczące programu operacyjnego Pomoc Techniczna.

¹¹⁰ Kwota 1.756.695 euro została przeliczona średnio według kursu 3,88 zł.

NIK podziela opinię audytorów z KE¹¹¹, że brak systemu SIMIK uniemożliwia bieżące monitorowanie i zarządzanie procesem wdrażania funduszy strukturalnych oraz „*powoduje niemożność właściwego monitorowania oraz szybkiego reagowania na zmiany w celu utrzymania odpowiedniego poziomu wydatków tak, aby uniknąć redukcji alokacji, zgodnie z zasadą N+2*”. Należy też podkreślić, że NIK już w 2003 r. i 2004 r. w trakcie kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych¹¹² oraz przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności¹¹³ oceniła, że tempo budowy systemu SIMIK nie było zadowalające oraz wskazała na konieczność podjęcia pilnych i skutecznych działań zmierzających do uruchomienia systemu.

3.2.5.2. Zaliczka z funduszy strukturalnych na realizację programów operacyjnych

W ramach zaliczki z funduszy strukturalnych na pokrycie wkładu Wspólnoty na realizację objętych kontrolą programów operacyjnych, KE przekazała na rachunki funduszowe MF kwotę w łącznej wysokości: 621,5 mln euro¹¹⁴. Z ustaleń kontroli wynika, że 56% ww. kwoty, tj. 349,6 mln euro¹¹⁵, zostało (po poinformowaniu Dyrektora Generalnego Komisji ds. Budżetu KE przez Podsekretarza Stanu w MF pismem z 27 kwietnia 2004 r.) przekazane przejściowo na rachunek budżetu państwa zamiast bezpośrednio na wyodrębniony rachunek bankowy. Przekazanie zaliczki na rachunek budżetu państwa na przejściowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych nastąpiło po akceptacji przez Ministra Finansów notatki Dyrektora Departamentu Długu Publicznego z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie wykorzystania zaliczki. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 30d ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹¹⁶ środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (w tym fundusze strukturalne) powinny być gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, prowadzonych w euro, i mogą być wydatkowane do wysokości kwot zgromadzonych na tych rachunkach. Ponadto, art. 32 ust. 2 rozporządzenia Rady Nr 1260/1999 stanowi, że: „*przez cały okres trwania pomocy organ wypłacający wykorzystuje wpłatę na rachunek na pokrycie z wkładu Wspólnoty wydatków dotyczących tej pomocy*”.

¹¹¹ Informacja dotycząca SPO RZL zaakceptowana 21 czerwca 2005 r. przez Podsekretarza Stanu w MF Pana Andrzeja Jacaszka.

¹¹² „Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych”, Warszawa, marzec 2004 r.

¹¹³ „Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności” Warszawa, maj 2005 r.

¹¹⁴ z tego w ramach: SPO RZL – 235,2 mln euro, SPO WKP – 200,2 mln euro, SPO Transport – 186,1 mln euro.

¹¹⁵ z tego w ramach: SPO RZL – 132,3 mln euro, SPO WKP – 112,6 mln euro, SPO Transport – 104,7 mln euro.

¹¹⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, ze zm. Od dnia 1 stycznia 2006 r. obowiązuje art. 201 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104.).

3.2.5.3. Ewidencja środków UE prowadzona w Ministerstwie Finansów

Kontrola NIK wykazała, że prowadzona przez DIP ewidencja środków UE prowadzona była za pomocą arkusza kalkulacyjnego Excel, w sposób nie zapewniający zachowania trwałości zapisów, czego wymaga art. 23 ustawy o rachunkowości¹¹⁷. Tym samym, DIP nierzetelnie wywiązał się z obowiązku prowadzenia rachunkowości funduszy i programów operacyjnych, określonego w § 29 „Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów”. W trakcie narady pokontrolnej w dniu 21 lutego 2006 r. przedstawiciele DIP poinformowali, że po zakończeniu kontroli NIK został wdrożony system finansowo-księgowy gwarantujący trwałość zapisów księgowych.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach analizy przedkontrolnej, Departament Administracji Publicznej NIK zwrócił się na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK do Ministra Gospodarki i Pracy, Ministra Finansów oraz Prezesa PARP o przekazanie dokumentów związanych z funkcjonującym w Polsce systemem kontroli finansowej funduszy strukturalnych ramach SPO WKP, SPO RZL oraz SPO Transport. Dokumenty te posłużyły do przygotowania programu kontroli.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli NIK sformułowała 39 wystąpień pokontrolnych. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 130 wniosków, z czego do dnia 10 maja 2006 r. – 56 zostało zrealizowanych, 26 były w trakcie realizacji, 1 nie został zrealizowany, a na 8 wystąpień pokontrolnych nie wpłynęły odpowiedzi.

Żadna z 37 skontrolowanych jednostek nie wniosła zastrzeżeń do protokołu kontroli. Kierownikom jednostek kontrolowanych przekazanych zostało 37 wystąpień pokontrolnych. Ostatnie wystąpienie przekazano 9 marca 2006 r. Ponadto, z uwagi na wprowadzone zmiany instytucjonalne w systemie zarządzania i wdrażania objętych kontrolą programów operacyjnych, na podstawie art. 60 ustawy o NIK skierowano wystąpienie pokontrolne do Ministra Rozwoju Regionalnego jako właściwego organu, pełniącego rolę Instytucji Zarządzających dla kontrolowanych programów operacyjnych.

Po zakończeniu czynności kontrolnych w przypadku 7 instytucji¹¹⁸ zostały zorganizowane narady pokontrolne w rozumieniu art. 58 ust. 1 ustawy o NIK. Do trzech wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone zastrzeżenia.

Zastrzeżenia Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczyły: opracowania w wystąpieniu pokontrolnym wniosków wspólnie dla obu programów operacyjnych, tj. dla SPO WKP oraz SPO RZL; oceny dotyczącej celowości dokonywania weryfikacji wniosków o refundację pod względem merytorycznym przez IZ oraz IPOś działające w ramach SPO RZL; oceny, że kwoty wniosków o refundację w ramach SPO RZL zostały zawyżone w następstwie

¹¹⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

¹¹⁸ tj. w: Ministerstwie Finansów, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, WUP w Białymstoku, Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego w Białymstoku, Agencji Rozwoju Pomorza w Gdańsku, Staropolskiej Izbie Przemysłowo-Handlowej w Kielcach, Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie.

nie rzetelnego określenia w Uzupełnieniu SPO RZL proporcji współfinansowania UE w zaokrągleniu do jednego miejsca po przecinku; zapisu zawartego wystąpieniu dotyczącego weryfikacji dokonywanej przez IW, IPOś oraz IZ; wniosku pokontrolnego związanego z uproszczeniem systemu informowania o nieprawidłowościach. Zgodnie z uchwałą Kolegium NIK z dnia 12 kwietnia 2006 r. zastrzeżenia te zostały oddalone w całości

Zastrzeżenia Ministra Gospodarki dotyczyły użycia w wystąpieniu pokontrolnym wyrażenia „w związku z *nieprawidłowościami*” w opisie dotyczącym funkcjonowania audytu wewnętrznego. W związku uwzględnieniem zastrzeżenia przez Kolegium NIK w dniu 12 kwietnia 2006 r. w zdaniu o brzmieniu „*Spośród 28 wydanych rekomendacji w związku z nieprawidłowościami 26 zrealizowano, zaś pozostałe były w trakcie realizacji*” wykreślono słowo „*nieprawidłowościami*” i zastąpiono słowem „*uchybieniami*”.

Zastrzeżenia Dyrektora WUP w Krakowie dotyczyły: nie ujęcia w „Podręczniku zarządzania i kontroli WUP” list sprawdzających weryfikujących kompletność danych zawartych w dokumentacji dotyczącej informowania o nieprawidłowościach oraz liczby kwartalnych zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu przesłanych przez WUP do IZ oraz wymiaru finansowego stwierdzonych nieprawidłowości. Zgodnie z uchwałą Komisji Odwoławczej NIK z dnia 29 listopada 2005 r. zastrzeżenia te zostały uwzględnione w części dotyczącej liczby i wymiaru finansowego stwierdzonych nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu. W pozostałej części zostały oddalone.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Rozwoju Regionalnego m.in. o:

- 1) przyspieszenie przez Instytucje Zarządzające wdrażania SPO WKP oraz SPO RZL, w tym dokonanie analizy obowiązujących procedur w celu ich uproszczenia i wyeliminowania czynników powodujących nieuzasadnione przedłużanie procesu wdrażania tych programów;
- 2) rozważenie opracowania i wdrożenia jednolitych zasad i procedur zarządzania i kontroli dla wszystkich programów operacyjnych;
- 3) zapewnienie rzetelnej weryfikacji wniosków o refundację przez instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO RZL i SPO WKP;
- 4) podjęcie przez IZ SPO WKP i IZ SPO RZL działań w celu uproszczenia systemu informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych;
- 5) zapewnienie rzetelnego i terminowego wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach lub ich braku w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych.

W odpowiedzi z dnia 8 maja 2006 r. Minister Rozwoju Regionalnego poinformował m.in., że:

Ad 1) W celu przyspieszenia wdrażania programów finansowanych z funduszy strukturalnych Instytucje Zarządzające (realizując przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2005 r. *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR*) powołały zespoły (dla SPO RZL – w grudniu 2005 r. i dla SPO WKP – w marcu 2006 r.), których zadaniem było wypracowanie rozwiązań usprawniających wdrażanie programów. W skład zespołu weszli m.in. przedstawiciele właściwych instytucji zaangażowanych w zarządzanie programami operacyjnymi. W wyniku przeprowadzonych konsultacji zidentyfikowano procesy wymagające usprawnień oraz uzgodniono propozycje zmian systemu wdrażania w celu przyspieszenia realizacji programów m.in. poprzez nowelizację aktów prawnych związanych z wdrażaniem SPO WKP oraz SPO RZL.

Ad 2) Mając na uwadze doświadczenia z obecnego okresu programowania, opracowanie i wdrożenie jednolitych zasad i procedur zarządzania i kontroli, spowodowałoby daleko idące utrudnienia w realizacji programów operacyjnych, które z uwagi na ich specyfikę różnią się w znacznym stopniu. W opinii IZ SPO RZL ujednolicenie procedur wszystkich programów operacyjnych na obecnym etapie wdrażania przyczyniłoby się do spowolnienia wydatkowania funduszy strukturalnych i wpłynęłoby negatywnie na realizację programów.

Ad 3) IZ SPO WKP zgadza się z sugestią NIK, według której odpowiedzialność za weryfikację wniosków powinna spoczywać na jednostkach dysponujących pełną dokumentacją realizowanych projektów, pozostawiając jednocześnie prawo do dokonywania kontroli weryfikacji wniosków na podstawie próby. W celu usprawnienia dokonywania weryfikacji wniosków w ramach SPO RZL, uzgodniono, że Instytucja Pośrednicząca dokonuje weryfikacji formalnej, a weryfikacja merytoryczna pozostaje w wyłącznej kompetencji IZ SPO RZL. W związku z powyższym wyeliminowano dublowanie obowiązków przez IPOś oraz IZ. Ponadto, pracownicy IZ

oraz IPOŚ SPO RZL zostali dodatkowo przeszkoleni w zakresie weryfikacji prawidłowości wniosków o refundację składanych przez IW. Jednocześnie z uwagi na brak systemu SIMIK wspomagającego proces wnioskowania, IZ SPO RZL zleciła sporządzenie aplikacji internetowej (w ramach Pomocy Technicznej SPO RZL) wspomagającej proces weryfikacji i zatwierdzania wniosków.

Ad 4 i 5) W celu uproszczenia systemu informowania o nieprawidłowościach przedstawiciele IZ SPO RZL aktywnie uczestniczą w pracach Międzyresortowej Grupy Roboczej ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w zakresie wykorzystania funduszy unijnych, której głównym zadaniem jest modyfikacja tego systemu. Jednym z wdrożonych usprawnień jest wprowadzenie wymogu informowania tylko o kwotach zakwalifikowanych jako nieprawidłowości, które zostały zrefundowane z EFS w ramach SPO RZL. W celu rzetelnego i terminowego wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach lub ich braku IZ SPO RZL podjęła działania polegające m.in. na: przeprowadzaniu kontroli na miejscu; monitorowaniu i weryfikacji informacji o nieprawidłowościach przekazywanych przez pozostałe instytucje w ramach SPO RZL oraz bieżącym informowaniu o wszystkich zmianach w systemie informowania o nieprawidłowościach.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Gospodarki o:

- 1) Zapewnienie rzetelnego przygotowywania i weryfikacji wniosków o refundację przez instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO RZL i SPO WKP;
- 2) Zapewnienie rzetelnego i terminowego wywiązywania się z obowiązku informowania o nieprawidłowościach lub ich braku w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych.

W odpowiedzi z dnia 9 maja 2006 r. Minister Gospodarki poinformował m.in., że:

Ad 1) W wyniku podjętych w grudniu 2005 r. przez IZ SPO WKP działań zmniejszyła się liczba błędów w dokumentach przedłożonych przez IW (łączna kwota wydatków kwalifikowanych, zrefundowanych beneficjentom SPO WKP w grudniu 2005 r. wyniosła 19,5 mln euro, tj. ponad 30% kwoty refundacji dokonanych od początku 2005 r.). Od 9 lutego 2006 r. IW oraz Instytucja Pośrednicząca (od stycznia 2006 r. MG powierzono funkcję IPOŚ dla działań 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, i 2.3 SPO WKP) poświadczają wydatki kwalifikowane wykorzystując nowy format *Poświadczenia i zestawienia wydatków*, co znacznie skróciło czas oceny wniosków o płatność przez IPOŚ (wszystkie przedłożone dokumenty zostały ocenione przez IPOŚ w 14 dniowym terminie określonym w procedurach). Przygotowany został nowy podręcznik procedur, który obecnie jest opiniowany przez IZ. Pracownicy IPOŚ uczestniczyli w spotkaniach powołanej przez IZ Grupy roboczej ds. uproszczeń. Uzgodnione propozycje zmian stanowiły m.in. podstawę wprowadzenia uproszczeń w systemie wdrażania, wprowadzonych nowelizacją Uzupełnienia Programu SPO WKP, ogłoszoną rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 26 kwietnia 2006 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 74, poz. 517).

Ad 2) Stosując się do wytycznych zawartych w dokumencie przygotowanym przez MF „*System informowania o nieprawidłowościach...*”, po wprowadzonych od dnia 1 stycznia 2006 r. zmianach organizacyjnych, IPOŚ dokonała przeglądu obowiązującego systemu. W I kwartale 2006 r. IPOŚ była na bieżąco informowana przez IW o nieprawidłowościach (bądź ich braku) i w wymaganym terminie otrzymywała raporty kwartalne.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Finansów m.in. o:

- 1) podjęcie przez IP działań (w porozumieniu z Instytucjami Zarządzającymi programami operacyjnymi) mających na celu uproszczenie procedur w zakresie weryfikacji i dokonywania płatności na rzecz beneficjentów przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych;
- 2) jak najszybsze wdrożenie systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej (SIMIK);
- 3) pozyskiwanie i analizowanie przez DIP informacji o wynikach kontroli przeprowadzanych przez uprawnione jednostki przed poświadczaniem wydatków o płatności pośrednie oraz w miarę potrzeby przeprowadzanie kontroli prawidłowości zarządzania środkami z funduszy strukturalnych, przewidzianej w „*Podręczniku Procedur Instytucji Płatniczej*”;
- 4) terminowe informowanie Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach lub ich braku w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych;
- 5) zapewnienie przez IP poświadczania wniosków o płatność pośrednią w ramach programów operacyjnych zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej dotyczącymi uwzględniania wysokości proporcji współfinansowania wspólnotowego;
- 6) uproszczenie przez MF systemu informowania o nieprawidłowościach;
- 7) oznaczanie przez DIP archiwizowanej dokumentacji, związanej z finansowaniem projektów z funduszy strukturalnych, zgodnie z Instrukcją Kancelaryjną MF oraz „*Podręcznikiem Procedur Instytucji Płatniczej*” w celu zachowania „śladu rewizyjnego”.

W odpowiedzi z dnia 29 marca 2006 r. Minister Finansów poinformował m.in., że:

Ad 1) Pismem z dnia 24 listopada 2005 r. skierowanym do instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych, Minister Finansów, Pani Teresa Lubińska wyraziła zgodę na uproszczenie procedur w zakresie weryfikacji i dokonywania płatności na rzecz beneficjentów. Uproszczenia te (wynikające m.in. z realizowania

zadań wynikających z „Planu naprawczego” uchwalonego przez RM w dniu 6 grudnia 2005 r.) dotyczyły m.in.: wprowadzenia procedury, która umożliwiła przesyłanie do IP wniosków o refundację częściej niż raz na kwartał, przyjęcia przyspieszonej procedury certyfikowania wniosków o płatność oraz przesyłania ich do KE, zaakceptowania jednokrotnej weryfikacji dokumentów księgowych przed wypłaceniem refundacji beneficjentowi, wprowadzenia uproszczonej procedury wnioskowania do IP o refundację, włączenia środków na prefinansowanie do właściwych części budżetowych dla projektów realizowanych przez administrację państwową (dotychczas były to pożyczki);

Ad 2) W celu przyspieszenia wdrożenia systemu SIMIK przyjęto uproszczenia polegające m.in. na: wprowadzaniu danych o projektach, które przeszły pozytywnie weryfikację formalną i merytoryczną; uproszczenia kart oceny merytorycznej i formalnej projektów; przygotowanie dla IZ propozycji wprowadzenia do systemu SIMIK stanu wskaźników na ustalony dzień, a następnie wprowadzanie jedynie danych bieżących, co pozwoli uniknąć wprowadzania danych historycznych do systemu; przygotowanie mechanizmu, który pozwala na jednoczesne wczytywanie wielu wniosków o dofinansowanie; stworzenie przez IP aplikacji umożliwiającej instytucjom w łatwy i szybki sposób nadawać uprawnienia do korzystania z systemu; prowadzenie przez pracowników wydziału SIMIK wizytacji w jednostkach wprowadzających dane do systemu mających na celu udzielanie odpowiedzi na wątpliwości i zapytania; opracowania planu wdrożenia, w ramach którego wykonawca systemu będzie pomagał instytucjom przy wprowadzaniu danych; rozpoczęcie procesu naboru koordynatorów, którzy będą pomagać użytkownikom SIMIK; powołanie Zespołu Technicznego (w którego skład wchodzi m.in. przedstawiciele IZ) w celu lepszego i szybszego reagowania na powstałe problemy;

Ad 3) Do Podręcznika wprowadzono procedurę pozyskiwania przez Departament Instytucji Płatniczej (DIP) informacji z Departamentu Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE o wynikach kontroli skarbowych. Wprowadzono także procedurę pozyskiwania przez DIP wyników kontroli przeprowadzonych przez IZ oraz IPOŚ. Informacje o wynikach kontroli są w DIP analizowane i uwzględniane w trakcie realizacji wniosku o refundację;

Ad 4 i 6) W związku z likwidacją Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych (BMRS) obowiązki dotyczące informowania KE o nieprawidłowościach zostały powierzone Departamentowi Kontroli Skarbowej I (DKS). Trwają prace zmierzające do udoskonalenia systemu w tym zakresie. W chwili obecnej DKS prowadzi zaawansowane prace nad modyfikacją „Systemu informowania o nieprawidłowościach...”. W dniu 10 marca 2006 r. projekt zmian został przedstawiony do zaopiniowania m.in. do IZ. Proponowane zmiany dotyczą m.in.: likwidacji miesięcznych zestawień, przekazywania raportów bieżących do DKS tylko w określonych w Rozporządzeniu Rady (WE) 1681/94 oraz 1831/94; dostosowania wzorów raportów i zestawień oraz noty o nieprawidłowościach do wymogów określonych w przepisach wspólnotowych oraz do wzoru raportu w systemie informatycznym AFIS (przeznaczonym do elektronicznego przesyłania raportów do KE); przekazywania wszystkich raportów i zestawień jedynie do DKS, który po weryfikacji formalnej będzie je przysyłał do DIP; zmiany zasad przekazywania nieprawidłowości wykrytych przez UKS; wykorzystania SIMIK do wspomagania procesu informowania o nieprawidłowościach oraz zarządzania nieprawidłowościami.

Ad 5) IP dostosowała sposób wnioskowania do podejścia kumulatywnego, stosowanego przez KE. Jednakże ze względu na to podejście, jest możliwe, iż KE będzie refundowała kwotę niższą niż kwota wnioskowana przez IP.

Ad 7) Wydzielono odpowiednie pomieszczenie w MF dla planowanego archiwum. W chwili obecnej trwa przygotowywanie i wyposażenie ww. pomieszczenia. Pracownicy DIP zostali przeszkoleni z zakresu archiwizacji i otrzymali szczegółowe wytyczne na temat prawidłowego archiwizowania dokumentacji dotyczącej funduszy strukturalnych

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Ministra Edukacji i Nauki m.in. o zintensyfikowanie prac nad wdrożeniem projektów w celu pełnego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych

W odpowiedzi z 4 kwietnia 2006 r. Minister Edukacji i Nauki poinformował m.in., że:

- w IV kwartale 2005 r. nastąpiło zintensyfikowanie prac w zakresie wdrożenia projektów, w tym podjęte zostały działania mające na celu zwiększenie zainteresowania potencjalnych projektodawców ubieganiem się o dofinansowanie (dotyczy działania 1.4. SPO WKP);
- w przypadku działań 2.1 oraz 2.2 SPO RZL zwiększyła się liczba zatwierdzonych do realizacji projektów oraz liczba zatwierdzonych wniosków płatniczych.

W odpowiedzi z 8 marca 2006 r. Minister Transportu i Budownictwa poinformował o:

- działaniach podjętych wynikających z zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym ocen oraz uwag, w tym m.in. o zatwierdzeniu w dniu 30 listopada 2005 r. przez IP podręcznika procedur zarządzania SPO Transport oraz o rozpoczęciu prac nad kolejną wersją podręcznika.

Po zakończeniu kontroli, NIK wnioskowała do Prezesa PARP m.in. o:

- 1) podjęcie przez PARP działań mających na celu uproszczenie systemu w zakresie weryfikacji wniosków płatność w sposób, który umożliwi wydatkowanie funduszy strukturalnych w zaplanowanych terminach;
- 2) uproszczenie funkcjonującego w PARP systemu informowania o nieprawidłowościach oraz usunięcie występujących braków i niespójności;
- 3) przeprowadzenie szkoleń dla pracowników PARP i RIF, w zakresie informowania o nieprawidłowościach;
- 4) uzupełnienie Podręczników SPO WKP i SPO RZL o wszystkie aktualnie obowiązujące w PARP procedury i przekazanie ich do Instytucji Zarządzających celem zatwierdzenia;
- 5) bieżące zamieszczanie na stronach internetowych PARP zaktualizowanych, wytycznych dla RIF po zatwierdzeniu przez Instytucję Zarządzającą;
- 6) należytą weryfikację wniosków o płatność oraz terminowe przygotowywanie i przekazywanie „Poświadczeń i zestawień wydatków...”;
- 7) przekazywanie do Instytucji Zarządzających informacji o przypadkach wprowadzania przez te instytucje w umowach finansowania i dokumentach programowych zbyt szczegółowych regulacji, nadmiernie komplikujących system zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych.

W odpowiedzi z dnia 14 lutego 2006 r. Prezes PARP poinformował m.in., że:

Ad 1) PARP zgłosiła do IZ SPO WKP propozycje usprawnień w zakresie dokonywania płatności dla beneficjentów. Zgodnie z proponowanymi zmianami, płatności mają być akceptowane i dokonywane bezpośrednio przez PARP, a IZ będzie dokonywała zatwierdzenia harmonogramów płatności przekazywanych przez PARP do akceptacji i na tej podstawie przekazywała środki na wyodrębniony rachunek Agencji;

Ad 2) Podjęto prace nad zmianą systemu informowania o nieprawidłowościach. Opisane w Decyzji Prezesa PARP zasady postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości lub powzięcia informacji o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości będą obowiązywały w stosunku do wszystkich działań wdrażanych przez PARP;

Ad 3) Po zakończeniu prac nad ujednoliceniem systemu informowania o nieprawidłowościach zostaną przeprowadzone szkolenia dla pracowników PARP oraz RIF;

Ad 4) W chwili obecnej przygotowywane są do przesłania do IZ celem zatwierdzenia wszystkie procedury nowo opracowane lub zmianie podręczników dla SPO RZL i SPO WKP;

Ad 5) Z dniem 30 grudnia 2005 r. weszła w życie Decyzja Prezesa PARP w sprawie zamieszczania informacji na stronie internetowej www.parp.gov.pl. Stanowi ona m.in., że za dostarczanie aktualnych informacji na strony internetowe odpowiedzialny jest dyrektor zespołu realizującego dane działanie;

Ad 6) PARP dołoży wszelkich starań do przeprowadzania należytej weryfikacji wniosków o płatność oraz terminowego przygotowywania i przekazywania do IZ wniosków o refundację. Jeżeli zaproponowane przez Agencję uproszczenie procedur zostanie zatwierdzone przez IZ, ułatwi to PARP realizację tego obowiązku;

Ad 7) Agencja nadal będzie starała się na bieżąco prowadzić dialog z IZ w przypadku dokonywania przez nie zmian nadmiernie komplikujących system wdrażania, zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych.

Po zakończeniu kontroli, NIK skierowała 55 wniosków do 15 Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy oraz 40 wniosków do 14 kierowników Regionalnych Instytucji Finansujących m.in. o:

- rzetelne i terminowe weryfikowanie wniosków o płatność, przez obowiązane do tego osoby;
- zapewnienie bieżącego szkolenia pracowników zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych;
- wyegzekwowanie od beneficjentów zwrotu niewykorzystanych środków w wysokości 47,6 tys. zł (WUP w Poznaniu) oraz 11 tys. zł (WUP w Białymstoku);
- przygotowywanie i przekazywanie raportów oraz not o stwierdzanych nieprawidłowościach, zgodnie z obowiązującymi procedurami;
- uzupełnienie zakresów czynności pracowników zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych o obowiązki przewidziane w ramach poszczególnych procedur zarządzania i kontroli;
- uwzględnienie w zakresie działań komórki audytu wewnętrznego zadań związanych z dysponowaniem środkami funduszy strukturalnych;
- opracowanie zasad zabezpieczania dokumentacji związanej z realizacją programów operacyjnych;
- uwzględnienie w procedurach archiwizacji wymogu przechowywania dokumentów dotyczących projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych przez okres 3 lat od daty wypłacenia przez KE ostatniej raty dla danej pomocy (określonego w art. 38 ust. 6 rozporządzenia Nr 1260/1999).

W odpowiedziach kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o sposobie wykonania przyjętych do realizacji wniosków pokontrolnych¹¹⁹.

¹¹⁹ Do dnia 9 maja 2006 r. przesłano łącznie 20 odpowiedzi, z tego 10 z WUP i 10 z RIF.

Załącznik nr 1 – Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK	Jednostki kontrolowane	Pełniona funkcja w okresie objętym kontrolą
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Gospodarki i Pracy	- Instytucja Zarządzająca PWW - Instytucja Zarządzająca SPO-RZL - Instytucja Zarządzająca SPO-WKP - Instytucja Pośrednicząca dla Priorytetu 1 i Priorytetu 2 działania 2.3. i 2.4. oraz Priorytetu 3 SPO RZL - Instytucja wdrażająca dla Priorytetu 1 – działań: 1.1, 1.5, 1.6 oraz Priorytetu 3 SPO RZL - Instytucja Wdrażająca dla poddziałania 1.1.1 SPO WKP - Instytucja Wdrażająca dla poddziałania 2.2.1 SPO WKP - Instytucja Wdrażająca dla poddziałania 2.2.2 SPO WKP
		Ministerstwo Finansów	Instytucja Płatnicza
		Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Instytucja Wdrażająca - beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz działania 2.3 SPO RZL
2.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu	- Instytucja Pośrednicząca dla działań 2.1 i 2.2 SPO RZL - Instytucja Wdrażająca dla działań 2.1 i 2.2 SPO RZL
		Ministerstwo Nauki i Informatyzacji	- Instytucja Pośrednicząca dla działań 1.4 i 1.5 SPO WKP - Instytucja Wdrażająca dla działań 1.4 i 1.5 SPO WKP
3.	Departament Komunikacji i Systemów Transportowych	Ministerstwo Infrastruktury	Instytucja Zarządzająca SPO Transport
4.	Delegatura NIK w Warszawie	Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie	Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Warszawie*	Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku	Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL

		Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w Białymstoku*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
6.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Toruniu*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Agencja Rozwoju Pomorza S.A. w Gdańsku*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
8.	Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Katowicach*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
9.	Delegatura NIK w Kielcach	Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Staropolska Izba Przemysłowo-Handlowa w Kielcach*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
10.	Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Krakowie*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
11.	Delegatura NIK w Lublinie	Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Lubelska Fundacja Rozwoju – ARR w Lublinie*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
12.	Delegatura NIK w Łodzi	Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Łodzi*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL

13.	Delegatura NIK w Olsztynie	Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Warmińsko-Mazurska WRR S.A. w Olsztynie *	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
14.	Delegatura NIK w Opolu	Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Stowarzyszenie "Promocja Przedsiębiorczości" - Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości w Opolu *	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
15.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie *	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Agencja Rozwoju Regionalnego MARR S.A. w Mielcu*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
17.	Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A w Szczecinie*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
18.	Delegatura NIK w Wrocławiu	Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. we Wrocławiu*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL
19.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 1.2. i 1.3 SPO RZL
		Agencja Rozwoju Regionalnego w Zielonej Górze*	▪ Instytucja Wdrażająca – beneficjent końcowy dla działań 2.1 i 2.3 SPO WKP oraz dla działania 2.3 SPO RZL

* Instytucje pełniące funkcje Regionalnych Instytucji Finansujących (RIF) na podstawie umów zawartych z Polska Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości.

Załącznik nr 2 – Uproszczony schemat systemu dokonywania płatności w ramach SPO RZL oraz SPO WKP

Nazwa programu operacyjnego	SPO RZL		SPO WKP		
Proces	Działanie 2.3	Działanie: od 1.1 do 1.6 i 21; 2.2; 2.4	Działanie: 2.1; 2.3	Działanie: 1.1; 1.2; 1.3 ;2.2	Działanie: 1.4; 1.5; 2.4
Sporządzenie wniosku o płatność	Projektodawca/ Beneficjent	Projektodawca/ Beneficjent	Projektodawca/ Beneficjent	Projektodawca/ Beneficjent	Projektodawca/ Beneficjent
Weryfikacja wniosku o płatność pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym	RIF weryfikacja formalna	IW	RIF 2.1- weryfikacja formalna 2.3 - weryfikacja formalna i merytoryczna	IW	IW
	IW		IW		
Weryfikacja dokumentów źródłowych	RIF	IW	RIF	IW	IW
	IW		IW		
Sporządzenie wniosku o refundację od IW do IZ	IW	IW	IW	IW	IW
Weryfikacja wniosku o refundację pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym	IPoś	IPoś	IZ	IZ	IPoś
	IZ	IZ			IZ
Sporządzenie wniosku o refundację od IZ do IP	IZ	IZ	IZ	IZ	IZ
Weryfikacja wniosku o refundację pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym	IP	IP	IP	IP	IP
Sporządzenie wniosku o refundację od IP do KE	IP	IP	IP	IP	IP



Kolorem żółtym oznaczono miejsca w których czynności związane z weryfikacją wniosków o płatność lub wniosków o refundację wykonują dwie instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy strukturalnych

Załącznik nr 3 – Wykaz podstawowych aktów prawnych i materiałów źródłowych dotyczących przedmiotu kontroli

- 1) Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).
- 2) Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. U. UE. Nr L 161 ze zm.).
- 3) Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. dotyczące systemów zarządzania i kontroli w zakresie pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych zarządzanych przez Państwa Członkowskie (Dz. U. UE. Nr L 63 ze zm.).
- 4) Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych (Dz. U. UE. Nr L 64).
- 5) Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2355/2002 z dnia 27 grudnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych (Dz. U. UE. Nr L 351).
- 6) Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1681/94 z dnia 11 lipca 1994 r. dotyczące nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wypłaconych nieprawidłowo w związku z finansowaniem polityki strukturalnej i organizacją systemu informacji w tej dziedzinie (Dz. U. UE. Nr L 178).
- 7) Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) Nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. U. UE. Nr L 312).
- 8) Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
- 9) Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104)
- 10) Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206).
- 11) Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.).
- 12) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
- 13) Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396 ze zm.),
- 14) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju (Dz. U. Nr 149, poz. 1567).
- 15) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (Dz. U. Nr 216, poz. 2206 ze zm.),
- 16) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1882).

- 17) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1983),
- 18) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Dz. U. Nr 220, poz. 1880).
- 19) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 16 września 2004 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego - Rozwój Zasobów Ludzkich (Dz. U. Nr 207, poz. 2115).
- 20) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego - Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 195, poz. 2010).
- 21) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki i Pracy (Dz. U. Nr 97, poz. 867)
- 22) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Dz. U. Nr 106, poz. 1115).
- 23) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 166 poz.1743).
- 24) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 166 poz.1744).
- 25) Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Dz. U. z 2006 r. Nr 7, poz. 43).
- 26) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 177, poz. 1828).
- 27) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 197, poz. 2023 ze zm.).
- 28) Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 stycznia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia uzupełnienia SPO RZL (Dz. U. Nr 29, poz. 206).
- 29) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 października 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport października 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 235, poz. 2350).
- 30) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 stycznia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004 – 2006 (Dz. U. Nr 9, poz. 63).
- 31) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 lutego 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 40, poz. 382).

- 32) Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 197, poz. 2024 ze zm.).

Materiały źródłowe:

1. B. Bakalarska, K. Czerwiński - „Zasady wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności”, InfoAudit Sp. z o.o., Warszawa 2004 r.
2. J. Barcz - „Prawo Unii Europejskiej”, Warszawa 2004 r.
3. K. A. Wojtaszczyk – „Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej”, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005 r.
4. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knopik – „Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005 r.
5. M. Guz-Vetter - „Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999 r.
6. A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, (red.) - „Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa 2000 r.
7. A. Rosner (red.) - „Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich”, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000 r.
8. M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk - „Polskie polityki sektorowe z perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej”, Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk Politycznych, Zakład Instytucji Europejskich, Warszawa 2003 r.
9. J. Wyciśłok - „Kontrola środków UE”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004 r.

Załącznik nr 4 – Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1.	Prezydent RP
2.	Marszałek Sejmu
3.	Marszałek Senatu RP
4.	Prezes Rady Ministrów
5.	Minister Finansów
6.	Minister Transportu i Budownictwa
7.	Minister Gospodarki
8.	Minister Rozwoju Regionalnego
9.	Minister Edukacji i Nauki
10.	Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej
11.	Sejmowa Komisja ds. Unii Europejskiej
12.	Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
13.	Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
14.	Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15.	Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
16.	Sejmowa Komisja Gospodarki

Załącznik nr 5 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	Okres
1.	Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	Jerzy Hausner	7.01.2003 r. – 2.05.2004 r.
2.	Minister Gospodarki i Pracy	Jerzy Hausner	2.05.2004 r. – 31.03.2005 r.
3.	Minister Gospodarki i Pracy	Jacek Piechota	31.03.2005 r. – 31.10.2005 r.
4.	Minister Rozwoju Regionalnego	Grażyna Gęsicka	31.10.2005 r. - do chwili obecnej
5.	Minister Finansów	Andrzej Raczko	16.06.2003 r. – do 21.07.2004 r.
		Mirosław Gronicki	21.07.2004 r. - 31.10.2005 r.
		Teresa Lubińska	31.10.2005 r. – 7.01.2006 r.
6.	Minister Infrastruktury	Krzysztof Opawski	02.05.2004 r. – 31.10.2005 r.
7.	Minister Transportu i Budownictwa	Jerzy Polaczek	31.10.2005 r. – do chwili obecnej
8.	Minister Edukacji Narodowej i Sportu	Mirosław Sawicki	2.05.2004 r. – 31.08.2005 r.
9.	Minister Edukacji Narodowej	Mirosław Sawicki	1.09.2005 r. – 31.10.2005 r.
10.	Minister Nauki i Informatyzacji	Michał Kleiber	19.10.2001 r. – 31.10.2005 r.
11.	Minister Edukacji i Nauki	Michał Seweryński	31.10.2005 r. – do chwili obecnej
12.	Prezes PARP	Mirosław Marek	15.05.2002 r. – do chwili obecnej
13.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku	Janina Mironowicz	1.10.2002 r. – do chwili obecnej
14.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu	Adam Horbulewicz	1.07.2000 r. – do chwili obecnej
15.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku	Iwona Malmur	1.02.1998 r. – do chwili obecnej
16.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach	Przemysław Koperski	16.06.2003 r. – do chwili obecnej
17.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach	Andrzej Lato	1.01.2001 r. – do chwili obecnej
18.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie	Andrzej Martynuska	1.07.2000 r. – do chwili obecnej
19.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie	Jacek Gallant	3.01.2000 r. – do chwili obecnej
20.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi	Mirosław Kwiatkowski	1.01.2004 r. – 30.05.2004 r. oraz 31.12.2004 r. – do chwili obecnej
		Bogdan Dębski	31.05.2004 – 31.12.2004 r.
21.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie	Zdzisław Szczepkowski	26.01.2004 r. – do chwili obecnej
22.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu	Jacek Suski	5.11.2001 r. – do chwili obecnej
23.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu	Zdzisław Sawala	20.07.2000 r. – do chwili obecnej
24.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie	Jacek Posłuszny	18.02.2003 – do chwili obecnej
25.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie	Zbigniew Chabowski	11.07.2003 r. – do chwili obecnej
26.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie	Tadeusz Jan Zając	1.02.2004 r. – do chwili obecnej
27.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Wałbrzychu	Danuta Florek	1.09.2003 r. – 30.09.2005 r.
		Tadeusz Zieliński	1.10.2005 r. – do chwili obecnej

28.	Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze	Kazimierz Piątak	1.07.2000 r. – do chwili obecnej
29.	Prezes Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego w Białymstoku	Andrzej Parafiniuk	7.02.2000 r. – do chwili obecnej
30.	Prezes Toruńskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A.	Ewa Rybińska	8.06.1995 r. – do chwili obecnej
31.	Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Pomorza S.A. w Gdańsku	Andrzej Liberadzki	1.07.2002 r. – do chwili obecnej
32.	Prezes Zarządu Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Katowicach	Witold Mączarowski	7.11.2003 – do chwili obecnej
33.	Prezydent Staropolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Kielcach	Ryszard Zbróg	28.03.2003 r. – do chwili obecnej
34.	Prezes Zarządu Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Krakowie	Waldemar Petrow	8.03.2004 – 30.11.2004 r.
		Marzena Piszczek	1.12.2004 r. do chwili obecnej
35.	Prezes Zarządu Lubelskiej Fundacji Rozwoju – Agencji Rozwoju Regionalnego w Lublinie	Andrzej Kidyba	4.09.1991 r. – do chwili obecnej
36.	Prezes Zarządu Łódzkiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A.	Paweł Żuromski	4. 06.2004 r. – do chwili obecnej
37.	Prezes Zarządu Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie	Bożena Cebulska	29.09.2000 r. – do chwili obecnej
38.	Prezes Zarządu Stowarzyszenia "Promocja Przedsiębiorczości" - Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości w Opolu	Jakub Berezowski	20.12.2004 r. – do chwili obecnej
39.	Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie	Dariusz Kałużny	16.08.1996 r. – do chwili obecnej
40.	Prezes Agencji Rozwoju Regionalnego MARR S.A. w Mielcu	Zdzisław Klonowski	22.01.1999 r. – do chwili obecnej
41.	Prezes Zarządu Zachodniopomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A w Szczecinie	Waldemar Ziemak	15.02.04 – do chwili obecnej
42.	Prezes Zarządu Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Warszawie	Leszek Janowski	15.01.1998 r. – do chwili obecnej
43.	Prezes Zarządu Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A.	Janusz Zaleski	29.01.1998 r. – do chwili obecnej
44.	Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego w Zielonej Górze	Aleksander Sipowicz	6.12.2002 – 10.10.2004
		Tomasz Frąckowiak	11.10.2004 – do chwili obecnej