

Wrocław, dnia 12 kwietnia 2008 r.



P/08/132

LWR-41009-1-2008

Pan

Rafał Jurkowlaniec

Wojewoda Dolnośląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, zwany w dalszym ciągu „DUW”, w zakresie przestrzegania prawa wspólnotowego i krajowego w procesie przygotowania do pełnienia roli instytucji pośredniczącej w certyfikacji przy realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 marca 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie DUW do realizacji zadań Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji („IPOC”) pomimo stwierdzenia, że zaprojektowany w tym celu system wymaga poprawy. Podstawą takiej- oceny ogólnej są poniższe oceny cząstkowe, dotyczące, poszczególnych obszarów objętych kontrolą.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako poprawne przygotowanie organizacyjne DUW do realizacji zadań IPOC. W DUW wyodrębniono bowiem komórkę organizacyjną, której powierzono zadania IPOC. W okresie od 31 lipca 2007 r. do 15 lutego 2008 r. był to Oddział Certyfikacji, działający w strukturze Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego, a od 16 lutego 2008 r. nowy Wydział Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji („Wydział IPOC”), utworzony na podstawie zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 404 z dnia 14 grudnia 2007 r.

Zakres zadań Wydziału IPOC - określony w zarządzeniu nr 57 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego DUW - był spójny z zada-

niami wskazanymi w opisie systemu zarządzania i kontroli dla IPOC, którym była Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji („Instrukcja Wykonawcza IPOC”), zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego DUW w dniu 31 grudnia 2007 r. Po powstaniu Wydziału IPOC zakresy czynności jego pracowników zostały uaktualnione w stosunku do zadań wynikających z opisu systemu zarządzania i kontroli dla IPOC.

Nie zostały jednakże w pełni dotrzymane terminy wskazane w opracowanym w lipcu 2007 r. (a aktualizowanym w sierpniu 2007 r.) przez Oddział Certyfikacji *Planie dochodzenia przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki do pełnej gotowości operacyjnej w certyfikacji wydatków w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego*. Na 11 zadań objętych tym planem w przypadku 5 nie uzyskano zakładanego efektu w przewidywanym terminie. I tak, w grudniu 2007 r., tzn. z trzymiesięcznym opóźnieniem, przygotowano w Oddziale Certyfikacji i przekazano do zatwierdzenia przez Wojewodę Dolnośląskiego projekt zmian do Statutu DUW. W rezultacie niedotrzymany został również termin zmiany Statutu DUW w zakresie utworzenia Wydziału IPOC, gdyż zamiast w październiku 2007 r., zadanie to wykonano w lutym 2008 r. Opóźnienia odnotowano także w kwestii przygotowania i wprowadzania zmian do Regulaminu Organizacyjnego DUW pod kątem zapisów dotyczących zadań Wydziału IPOC. Zmiana w tym zakresie nastąpiła bowiem 27 lutego 2008 r., a nie w styczniu 2008 r., jak planowano. Konsekwencją wskazanych powyżej opóźnień było niedotrzymanie terminu realizacji kolejnego zadania (uwzględnionego w *Planie dochodzenia ...*), tj. przesunięcie terminu utworzenia Wydziału IPOC ze stycznia na luty 2008 r. Zwłokę odnotowano ponadto w procedurze zatwierdzania Instrukcji Wykonawczej IPOC przez Dyrektora Generalnego DUW, co nie nastąpiło w październiku 2007 r. a miało miejsce w ostatnim dniu tego roku i wynikało z nieterminowego weryfikowania projektu tego dokumentu przez Instytucję Certyfikującą („IC”), tzn. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Przygotowany przez Oddział Certyfikacji w lipcu 2007 r. plan szkoleń na lata 2007-2015 pracowników zaangażowanych w proces certyfikacji Regionalnego Programu Operacyjnego („RPO”), przewidywał, że w 2007 r. zrealizowanych zostanie 9 tematów, którymi objętych zostanie od 2 do 4 pracowników. Zamierzenia te nie zostały jednakże w pełni wykonane, gdyż 2 szkoleń nie przeprowadzono (w związku z brakiem oferty w tym zakresie ze strony organizatorów szkoleń), a w 5 kolejnych wzięło udział mniej pracowników Oddziału Certyfikacji niż zakładano.

Opracowano i stosowano w praktyce system zastępstw mający na celu zapewnienie ciągłej i płynnej realizacji zadań. Obejmował on 4 pracowników Oddziału Certyfikacji, którym stosowne postanowienia zapisano w zakresach obowiązków. Tym niemniej system ten nie obejmował kierownika Oddziału Certyfikacji, któremu w zakresie czynności nie wskazano osoby zastępującej.

Także po utworzeniu Wydziału IPOC (w miejsce Oddziału Certyfikacji), system zastępstw pracowników merytorycznych nie obejmował (według stanu na 19 marca 2008 r.) dyrektora Wydziału IPOC oraz jedyne go pracownika Oddziału ds. Kontroli, wchodzącego w skład Wydziału IPOC. Nadmienić przy tym należy, że Instrukcja Wykonawcza IPOC przewidywała osobę zastępującą dyrektora Wydziału IPOC. Badania kontrolne wykazały, że w DUW nie opracowano odrębnej, indywidualnej procedury rozpatrywania protestów w sprawie niewyłonienia projektów do dofinansowania, tj. protestów o których mowa w art. 30 ust. 2 i 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju². Odpowiedzialny za realizację obowiązków z tego zakresu (w myśl regulaminu organizacyjnego DUW) był Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi, który stanął na stanowisku, iż zasady realizacji zadań związanych z procedurą odwoławczą zostały bezpośrednio uregulowane w art. 30 wspomnianej ustawy a przede wszystkim w zatwierdzonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 14 sierpnia 2007 r. Wytycznych w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli potrzeba opracowania stosownej instrukcji wykonawczej lub dopuszczenie możliwości uregulowania tego zagadnienia w ramach funkcjonującego w DUW Systemu Zarządzania Jakością w ramach normy ISO 9001:2000, wynika z konieczności poinformowania Instytucji Zarządzającej RPO (Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego) o obowiązujących na gruncie DUW szczegółach procedury rozpatrywania protestów, a ma związek z treścią z art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.³, gdzie wskazano m.in., że instytucja zarządzająca zapewnia szerokie rozpowszechnianie informacji o programie operacyjnym oraz dostarcza potencjalnym beneficjentom jasnych i szczegółowych informacji, dotyczących procedur rozpatrywania wniosków o dofinansowanie czy czasu trwania poszczególnych procedur.

2. W DUW nie funkcjonował skomputeryzowany system monitorowania i sprawozdawczości pn. Krajowy System Informatyczny SIMIK 2007-2013. Powodem braku gotowości w tym zakresie było niezaakceptowanie i niewdrożenie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego procedur obowiązujących w tym systemie, które były w toku opracowywania. Nadmienić należy, że Instrukcja Wykonawcza IPOC określała zasady korzystania przez przedstawicieli Wydziału IPOC z KSI SIMIK 2007-2013, tym niemniej nie określono w niej w jakim zakresie dane w KSI SIMIK 2007-2013 edytują pracownicy Oddziału ds. Certyfikacji. Natomiast obszar edycji danych przez pracowników Oddziału

² Dz. U. Nr 227, póź. 1658 ze zm.

³ ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. WE L 371 z 27 grudnia 2006 r.)

ds. Kontroli został wskazany i obejmował wprowadzanie do systemu danych z przeprowadzonych wizyt sprawdzających w zakresie kontroli wydatków.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęte w DUW rozwiązania organizacyjne w zakresie certyfikacji wydatków. Badanie kontrolne procedur dla procesu poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność wykazało jednak, że w związku z nieobsadzeniem stanowisk kierowników trzech Oddziałów wchodzących w skład Wydziału IPOC, nie dokonano faktycznego -poprzez zapisy w zakresach czynności pracowników zatrudnionych w Wydziale IPOC - rozdzielenia pomiędzy różne osoby zadań dotyczących wykonywania weryfikacji i zatwierdzania poszczególnych działań. Z zakresów czynności pracowników Wydziału IPOC nie wynikało także, że zostały wyznaczone osoby, którym wprost przypisano odpowiedzialność za przechowywanie i ochronę dokumentacji przeprowadzonych certyfikacji poświadczeń wydatków oraz wniosków o płatność, a także przeprowadzonych audytów i kontroli. Czynności te zostały natomiast przewidziane w Instrukcji Wykonawczej IP OC.

4. Zawarte w Instrukcji Wykonawczej POĆ procedury certyfikacji wydatków, w tym pisemne procedury dla procesu poświadczenia deklaracji wydatków i wniosków o płatność, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, gdyż odpowiadały wytycznym do instrukcji wykonawczej oraz zaleceniom IC, tj. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wydanym na podstawie Porozumienia z 4 lipca 2007 r. między Ministrem Rozwoju Regionalnego a Wojewodą Dolnośląskim w sprawie przekazania zadań z zakresu certyfikacji prawidłowości poniesienia wydatków w ramach RPO dla Województwa Dolnośląskiego. Instrukcja Wykonawcza IPOC została zweryfikowana przez IC, otrzymując jego pozytywną opinię po uwzględnieniu przez DUW zgłoszonych uwag i zastrzeżeń.

5. Najwyższa Izba Kontroli jako poprawną ocenia realizację przez DUW zadań w zakresie weryfikacji prawidłowości przygotowania procedur i instrukcji, opracowanych przez Instytucję Zarządzającą RPO („IZ RPO”), tj. przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Przedstawiony w dniu 28 sierpnia 2007 r. „Zestaw Instrukcji Wykonawczych dla Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013” („ZIW”) DUW zaopiniował z zachowaniem terminu 22 dni roboczych, tj. w dniu 26 września 2007 r., jednakże przed przekazaniem IZ RPO uwag do tego dokumentu, nie uzgodnił z tą Instytucją stanowiska w sprawie przedmiotowych uwag. Takie uzgodnienie przewidziane zostało w punkcie 2.3.7 Wytycznych Ministra Rozwoju

Regionalnego z dnia 2 lipca 2007 r. w zakresie warunków certyfikacji. Skutkiem tego w dniu 13 listopada 2007 r. Wojewoda Dolnośląski otrzymał od Marszałka Województwa Dolnośląskiego stanowisko IZ RPO dotyczące opinii IPOC do ZIW, które nie uwzględniało wszystkich uwag DUW. Od momentu otrzymania tego stanowiska aż do 13 lutego 2008 r. DUW nie podejmował udokumentowanych działań monitorujących w ramach uzgodnienia stanowisk IPOC i IZ RPO.

Nie skorzystano także z możliwości określonych w § 3 ust. 4 pkt 1 oraz § 3 ust. 8 Porozumienia z 4 lipca 2007 r. zawartego między Ministrem Rozwoju Regionalnego a Wojewodą Dolnośląskim w sprawie przekazania zadań z zakresu certyfikacji prawidłowości poniesienia wydatków w ramach RPO dla Województwa Dolnośląskiego, a także z zapisów punktu 2.3.13 Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 lipca 2007 r. w zakresie warunków certyfikacji oraz punktu 16.4 Instrukcji Wykonawczej IPOC. Na podstawie wskazanych uregulowań, IPOC ma bowiem prawo do przeprowadzenia w IZ RPO oraz instytucjach jej podległych systemowych wizyt sprawdzających. Wizyty te mogą mieć charakter planowy lub doraźny, powinny być przeprowadzane przynajmniej raz w roku i polegać na sprawdzeniu funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w danej instytucji oraz stosowania procedur zawartych w instrukcji wykonawczej. Systemowe wizyty sprawdzające w IZ RPO zaplanowano na II i III kwartał 2008 r.

Podkreślić należy, że w sporządzonym przez DUW planie wizyt sprawdzających na rok 2008 nie uwzględniono wymogu wynikającego z punktu 16.1 Instrukcji Wykonawczej IPOC, obligującego do przeprowadzenia w Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu RPO wizyt sprawdzających w zakresie kontroli wydatków przedstawionych we wniosku o płatność w liczbie przynajmniej dwóch w roku. Ponadto DUW nie ustalił metodologii prowadzenia wizyt sprawdzających (w tym metodologii doboru próby do badania), a roczny plan wizyt sprawdzających nie został sporządzony w oparciu o analizę ryzyka. Takie działania przewidywał punkt 1.11 Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków certyfikacji oraz § 3 ust. 8 przywoływanego już Porozumienia z 4 lipca 2007 r.

6. Najwyższa Izba Kontroli za poprawne uznaje przygotowanie DUW do funkcjonowania w ramach systemu informowania o nieprawidłowościach, o którym mowa w art. 28 i 29 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. Wskazano bowiem komórki organizacyjne oraz osoby (stanowiska pracy) odpowiedzialne za wdrażanie tego

systemu. Ponadto opracowano, w ramach Instrukcji Wykonawczej IPOC, procedury wewnętrzne w zakresie informowania o nieprawidłowościach. W Instrukcji Wykonawczej IPOC nie uwzględniono jednakże obowiązku informowania Instytucji Zarządzającej RPO, w przypadku wykrycia lub uzyskania zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości, co przewidywał rozdział 4.2 pkt 2 *Wytycznych w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*. Wytyczne te Minister Rozwoju Regionalnego zatwierdził w dniu 12 lutego 2008 r., tym niemniej projekt tego dokumentu był przedmiotem konsultacji już od 7 września 2007 r.

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

1. Zapewnienie terminowego i pełnego realizowania przez Wydział IPOC zadań objętych planem dochodzenia przez DUW do pełnej gotowości operacyjnej w certyfikacji wydatków, a także planem szkoleń pracowników zaangażowanych w proces certyfikacji RPO.
2. Uwzględnienie w systemie zastępstw pracowników merytorycznych Wydziału IPOC dyrektora tego Wydziału oraz pozostałych jego pracowników.
3. Zweryfikowanie Instrukcji Wykonawczej IPOC pod kątem określenia zakresu danych w KSI SIMIK 2007-2013 edytowanych przez pracowników Oddziału ds. Certyfikacji, jak również uwzględnienie w niej obowiązku informowania Instytucji Zarządzającej RPO w przypadku wykrycia lub uzyskania zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości.
4. Przygotowanie procedury rozpatrywania ewentualnych protestów przyszłych beneficjentów RPO dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 i poinformowanie o niej Instytucji Zarządzającej RPO.
5. Wyznaczenie, poprzez zapisy w zakresach czynności pracowników Wydziału IPOC, osób odpowiedzialnych za przechowywanie i ochronę dokumentacji przeprowadzonych certyfikacji poświadczeń wydatków oraz wniosków o płatność, a także przeprowadzonych audytów i kontroli.
6. Podejmowanie działań monitorujących w sprawie Instrukcji IZ RPO, w tym korzystanie z uprawnień w zakresie planowanych i doraźnych systemowych wizyt sprawdzających.
7. Opracowywanie rocznych planów wizyt sprawdzających w oparciu o analizę ryzyka oraz ustalenie metodologii prowadzenia wizyt sprawdzających, w tym metodologii doboru próby do badania.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach

podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

Z poważaniem;
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
mgr Andrzej Janusz Myrta