



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 21 stycznia 2010 r.

**Pan
Zygmunt Cholewiński
Marszałek
Województwa Podkarpackiego**

KAP-4114-02-3/2009

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 - Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła, w okresie od 23 listopada do 14 grudnia 2009 r., w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego (dalej Urząd) kontrolę procesu wyboru oraz stanu przygotowania do realizacji indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez: Pana Marszałka w dniu 23 grudnia 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia działania Instytucji Zarządzającej w zakresie tworzenia *Indykatywnego wykazu indywidualnych projektów kluczowych* (dalej IWIPK) oraz wdrażania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007 –2013 indywidualnych projektów kluczowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) braku (do dnia 4 marca 2009 r.) dokumentacji potwierdzającej dokonanie oceny propozycji projektów zgłoszonych przez beneficjentów do IWIPK i procedury ich wyboru,

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

- 2) braku przejrzystości i czytelności w dokumentowaniu aktualizacji i zmian w IWIPK dokonywanych przez Zarząd Województwa,
- 3) zawarcia z beneficjentami projektów indywidualnych pre-umów dotyczących przygotowania projektów indywidualnych do realizacji z przekroczeniem terminu określonego w *Wytycznych w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych*,
- 4) nieuwzględnienia w kryteriach oceny wniosków o dofinansowanie specyfiki projektów indywidualnych,
- 5) niesporządzenia oraz nieprzekazania do Instytucji Koordynującej RPO dwóch miesięcznych raportów o stanie przygotowania do realizacji indywidualnych projektów kluczowych.

Indywidualne projekty kluczowe stanowią przedsięwzięcia o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu operacyjnego. Wdrożenie tych projektów jest niezwykle istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Realizacja projektów indywidualnych winna również w znaczący sposób przyczynić się do realizacji założeń zawartych w strategii rozwoju województwa. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stan zaawansowania prac nad przygotowaniem do realizacji indywidualnych projektów kluczowych oraz stan ich realizacji w województwie podkarpackim budzi poważne obawy, czy w okresie 2007-2015 zostaną osiągnięte zakładane cele.

Według stanu na dzień 1 grudnia 2009 r. w IWIPK ujętych było 58 projektów, w tym 12 projektów², których beneficjentem jest Samorząd Województwa. W grudniu 2008 r. Zarząd podjął dziesięć uchwał w sprawie przygotowania do realizacji projektów Samorządu Województwa, zaś 11 umów wstępnych (pre-umów) z beneficjentami zostało zawartych w 2009 r.³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do czasu zakończenia czynności kontrolnych, nie zostały zawarte z 35 beneficjentami pre-umowy, a Zarząd nie podjął uchwał w sprawie przygotowania do realizacji dwóch projektów, których beneficjentem jest Samorząd Województwa.

Ocena merytoryczna wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych, która warunkuje podjęcie działań w celu podpisania umowy o dofinansowanie projektu, została

² Dziesięć projektów drogowych, za realizację których odpowiedzialny jest Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich oraz projekty: *PSeAP – Podkarpacki System e- Administracji Publicznej* i *Podkarpacki System Informacji Medycznej – PSIM*, za realizację których odpowiedzialne jest Województwo Podkarpackie.

³ Pierwsza pre-umowa została zawarta w styczniu 2009 r.

zakończona w stosunku do pięciu wniosków o dofinansowanie. Pomimo upływu blisko trzech lat obecnej perspektywy finansowej, zawarto wyłącznie jedną umowę o dofinansowanie realizacji projektu kluczowego⁴.

Izba zwraca jednak uwagę, że na proces przygotowania projektów indywidualnych do realizacji i ich wdrażanie wpływ mają również czynniki zewnętrzne, niezależne od Instytucji Zarządzającej, np. brak stosownych aktów wykonawczych do wydania których zobowiązany był minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, opóźnienia w przygotowaniu przez beneficjentów projektów do realizacji.

1. Zarząd Województwa Podkarpackiego, w myśl postanowień art. 25 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵, jest Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013 (dalej Instytucja Zarządzająca). Podstawę tworzenia IWIPK oraz realizacji projektów kluczowych stanowi ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i wydane na jej podstawie *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitoringu projektów indywidualnych*.

Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą Instytucji Zarządzającej RPO WP, za przygotowanie i realizację projektów indywidualnych odpowiedzialne były departamenty Urzędu Marszałkowskiego.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak dokumentacji dotyczącej oceny propozycji projektów zgłoszonych przez beneficjentów oraz nieopracowania i niewdrożenia procedury wyboru projektów indywidualnych do IWIPK⁶. Do Urzędu wpłynęło ponad 700 propozycji projektów, spośród których Zarząd Województwa wskazał 25 projektów do umieszczenia w IWIPK⁷ dla RPO WP, który przyjął uchwałą w dniu 25 lipca 2006 r. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że podstawowym kryterium dla wyboru tych projektów było ich zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionu. *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego*⁸ określiły procedurę tworzenia przez Zarząd IWIPK, która przewidywała m.in. zobowiązanie zarządu do ustalenia trybu, harmonogramu prac nad wykazem i kryteriów kwalifikowania projektów. Pierwsze kryteria i uwarunkowania wyboru projektów

⁴ Dotyczy projektu pn. *Rozbudowa, przebudowa i remont Filharmonii im. Artura Malawskiego w Rzeszowie*.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

⁶ Procedura wyboru indywidualnych projektów została przyjęta przez Zarząd uchwałą z dnia 4 marca 2009 r.

⁷ IWIPK – pierwotnie nazywany Indyktywnym Planem Inwestycyjnym.

⁸ Z dnia 10 maja 2006 r.

indywidualnych (kwalifikowania) zostały przyjęte przez Zarząd 19 grudnia 2006 r. (tj. po podjęciu uchwały w sprawie wyboru indywidualnych projektów kluczowych). *Regulamin tworzenia oraz dokonywania zmian i aktualizacji IWIPK WP* został natomiast przyjęty uchwałą Zarządu z dnia 4 marca 2009 r. Do czasu wdrożenia procedury określonej w tym *Regulaminie*, dokumentami dotyczącymi wprowadzenia zmian i aktualizacji IWIPK były wyłącznie uchwały Zarządu. Zgodnie z art. 26 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *Instytucja Zarządzająca powinna zapewnić ... przejrzystość reguł przy ocenie projektów*. Sposób dokumentowania działań Zarządu do marca 2009 r. nie gwarantował wywiązywania się z obowiązków określonych przywołaną ustawą.

Z uchwał Zarządu w sprawie zmian i aktualizacji IWIPK⁹, nie wynikało w sposób jednoznaczny, które z nich dotyczyły projektu zmian lub projektu aktualizacji IWIPK (tj. przed przeprowadzeniem konsultacji społecznych w tych sprawach), a które przyjęcia przez Zarząd zmian lub aktualizacji IWIPK (tj. po przeprowadzeniu konsultacji społecznych). W treści każdej uchwały zawarty był zapis zobowiązujący do jej ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego*, pomimo że obowiązek ten dotyczy publikowania ostatecznie przyjętych przez Zarząd Województwa zmian w IWIPK¹⁰. Instytucja Zarządzająca nie posiada również kompletnej dokumentacji dotyczącej poddania konsultacjom społecznym propozycji dokonania zmian lub aktualizacji IWIPK.

Ogłoszenie w maju 2009 r. naboru propozycji projektów do IWIPK, ich ocena oraz wybór projektów indywidualnych zostały przeprowadzone zgodnie z przyjętym *Regulaminem tworzenia oraz dokonywania zmian i aktualizacji IWIPK* a także należycie udokumentowane.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia określenie przez Zarząd Województwa wzoru umowy wstępnej (pre-umowy) i decyzji Zarządu, dotyczących przygotowania indywidualnego projektu kluczowego do realizacji, w których zostały zawarte niezbędne elementy określone w *Wytycznych*, w tym termin złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie projektu.

Pre-umowy na przygotowanie do realizacji projektów kluczowych zostały podpisane z przekroczeniem terminu określonego w *Wytycznych*¹¹, tj. po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia listy projektów indywidualnych. Opublikowanie IWIPK w *Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego* nastąpiło 7 marca 2008 r. (dotyczy ośmiu

⁹ W okresie od stycznia 2007 r. do października 2009 r. Zarząd podjął dziewięć takich uchwał.

¹⁰ Artykuł 28 ust. 1b pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹¹ Pkt 33 *Wytycznych* stanowi, że pre-umowy winny być zawarte w możliwie najkrótszym terminie, jednakże nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia ogłoszenia listy projektów indywidualnych.

projektów) i 6 sierpnia 2008 r. (dotyczy trzech projektów), natomiast pierwsza pre-umowa została zawarta w styczniu 2009 r.¹². Opóźnienie w zawieraniu pre-umów – jak wyjaśniono – spowodowane było tym, że Instytucja Zarządzająca aby uniknąć większych problemów na etapie oceny wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych, dokonała analizy merytorycznej projektów, przeprowadziła z beneficjentami konsultacje dotyczące zakresu rzeczowego projektów, sprawdziła również, czy dany podmiot może być beneficjentem. Celem tych czynności było usprawnienie procesu wdrażania projektów indywidualnych oraz zmobilizowanie beneficjentów na rzecz przygotowania dokumentacji projektu już na etapie podpisywania pre-umowy. Pomimo, iż działania Instytucji Zarządzającej były uzasadnione, to NIK zwraca uwagę, iż winny one być podejmowane w okresie sześciu miesięcy od daty opublikowania IWIPK. Każde opóźnienie w zawarciu pre-umowy może skutkować wydłużeniem procesu projektów indywidualnych.

Wszystkie uchwały Zarządu w sprawie decyzji o przygotowaniu projektów Samorządu Województwa do realizacji i pre-umowy zawarte z beneficjentami zostały sporządzone zgodnie z przyjętym wzorem.

4. Instytucja Zarządzająca nie wywiązała się z obowiązku przekazania do Instytucji Koordynującej RPO raportów o stanie przygotowania projektów indywidualnych do realizacji za dwa miesiące sprawozdawcze 2009 r. (wrzesień i październik), co NIK ocenia jako nierzetelne. Przyczyną tego stanu były nieścisłości w miesięcznych informacjach, sporządzonych przez Dyrektora Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich – podmiot odpowiedzialny za przygotowanie i realizację projektów Samorządu Województwa. W ocenie NIK, zasadne było podjęcie działań na rzecz weryfikacji danych w informacjach, jednakże okres na sporządzenie rzetelnych raportów był zbyt długi¹³.

Raporty za pozostałe miesiące sprawozdawcze sporządzone były wg wzoru określonego przez Ministra Rozwoju Regionalnego i przesłane do Instytucji Koordynującej w obowiązujących terminach. Instytucja Zarządzająca nie informowała o planowanych zmianach w IWIPK i czynnikach mających wpływ na te zmiany, pomimo obowiązku wynikającego z wzoru raportu.

¹² Dotyczy projektu ujętego w wykazie opublikowanym 7 marca 2008 r.

¹³ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce nie zostały przekazane IK RPO raporty za wrzesień i październik 2009 r.

Obowiązki w zakresie monitorowania przygotowania indywidualnych projektów kluczowych do realizacji Instytucja Zarządzająca powierzyła dwóm departamentom Urzędu¹⁴. W myśl postanowień pkt 93 ppkt 3 *Wytycznych*, proces ten polega w szczególności na gromadzeniu na bieżąco informacji o stanie przygotowania projektów indywidualnych, a także na analizie ryzyka związanego z procesem przygotowania projektów, w tym weryfikacji informacji przedstawianych przez beneficjenta i dokonywaniu wizytacji przygotowania projektu na miejscu. Izba ocenia, iż podmioty odpowiedzialne za monitoring dołożyły należytej staranności przy analizie danych przekazywanych przez beneficjentów.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces weryfikacji formalnej i oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych. Wszystkie wnioski o dofinansowanie ocenione zostały z zachowaniem zasady „dwóch par oczu” oraz z zachowaniem terminu określonego w dokumentach programowych RPO WP.

Kryteria oceny wniosków o dofinansowanie indywidualnych projektów kluczowych nie uwzględniały ich specyfiki. Przyjęto, że wnioski o dofinansowanie projektów indywidualnych oceniane będą w oparciu o te same kryteria co projekty wyłonione w trybie konkursu. Pomimo to nie określono w pre-umowie, ani w żadnym dokumencie programowym, w jakiej procedurze (standardowej, z preselekcją) powinny być składane wnioski o dofinansowanie indywidualnych projektów kluczowych.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, przeprowadzono ocenę formalną siedmiu wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych. Jeden wniosek został złożony i oceniony w procedurze preselekcji, sześć wniosków – w procedurze standardowej. Oznacza to, że ocena formalna wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych była dokonywana w różnej procedurze, co świadczy o nierównym traktowaniu beneficjentów projektów wyłonionych w jednym trybie, tj. indywidualnym.

W zawartych pre-umowach dotyczących przygotowania projektów kluczowych do realizacji określono termin złożenia wniosków o dofinansowanie. Jednakże tylko dwaj beneficjenci złożyli wnioski o dofinansowanie projektów indywidualnych w terminie wynikającym z pre-umowy¹⁵. Jedną z istotnych przyczyn tego stanu było opóźnienie w przygotowaniu przez beneficjentów dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku¹⁶.

¹⁴ Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych RPO i Departament Wspierania Przedsiębiorczości.

¹⁵ Dotyczy beneficjentów projektów: Budowa Instytutu Teologiczno-Pastoralnego im. Św. Sebastiana Pelczara w Rzeszowie, Zabytkowy Konwent oo. Bernardynów.

¹⁶ Dotyczy np. dwóch projektów za przygotowanie których odpowiedzialny był Dyrektor Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich.

Projekty indywidualne jak również projekty złożone w trybie konkursu poddawane są ocenie ze względu na tzw. kryteria kontekstowe. Kryteria te służą do wyłonienia najlepszych projektów spośród zgłoszonych w konkursie. Jak wyjaśniono, *projekty konkursowe stanowią tło dla oceny projektów kluczowych, które powinny spełniać minimum tego czego wymagamy dla projektów konkursowych.*

W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wskazano, że w ramach regionalnych programów operacyjnych, mogą być dofinansowywane projekty indywidualne oraz wyłonione w trybie konkursu. Tryb indywidualny jest jednym z trybów wyboru projektów, równorzędnym do trybu wyboru projektów w drodze konkursu. Tryb indywidualny daje Zarządowi możliwość wskazania projektów o strategicznym znaczeniu dla rozwoju województwa. Ocena zasadności ujęcia projektów w IWIPK winna być dokonywana przed ich umieszczeniem na liście projektów indywidualnych, a nie na etapie oceny wniosków o ich dofinansowanie.

W praktyce ocena wniosków o dofinansowanie indywidualnych projektów kluczowych, wobec stosowania tzw. kryteriów kontekstowych, może być dokonywana wyłącznie wtedy, kiedy zostaną ogłoszone termin i warunki konkursu. W konsekwencji beneficjent projektu indywidualnego nie może wcześniej złożyć wniosku o dofinansowanie. Określenie zaś terminu i warunków konkursu niejednokrotnie uzależnione było od wydania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego aktów wykonawczych. Jak ustalono w toku kontroli beneficjenci trzech projektów kluczowych¹⁷, pomimo wywiązania się z warunków określonych w pre-umowie i przygotowania wymaganej dokumentacji, nie mogli złożyć wniosków o dofinansowanie do czasu ogłoszenia konkursu.

Zdaniem NIK, nie wynikające z obowiązujących uregulowań, „uzależnienie” oceny wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych od ogłoszenia terminu i warunków konkursu może powodować opóźnienie we wdrażaniu indywidualnych projektów kluczowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nieuzasadnioną niespójność zapisów pomiędzy *Instrukcją Wykonawczą* a *Kryteriami wyboru finansowych operacji* (załączniku do uchwały Komitetu Monitorującego RPO) dotyczących minimalnej liczby punktów niezbędnej do uzyskania pozytywnej oceny merytorycznej w procedurze standardowej oraz w *Instrukcji*

¹⁷ Dotyczy beneficjentów projektów: Rozbudowa i modernizacja Szpitala Wojewódzkiego w Rzeszowie, Budowa, rozbudowa i modernizacja bazy naukowo-badawczej Politechniki Rzeszowskiej, Uniwersyteckie Centrum Innowacji i Transferu Wiedzy Techniczno-Przyrodniczej.

Wykonawczej dotyczących terminu dokonania oceny formalnej wniosków o dofinansowanie. W wyniku kontroli, podjęte zostały działania na rzecz usunięcia rozbieżności.

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

- 1) zintensyfikowanie prac w celu podpisania z beneficjentami pre-umów (podjęciu przez Zarząd uchwał) dotyczących przygotowania projektów indywidualnych do realizacji,
- 2) sfinalizowanie działań na rzecz ujednolicenia zapisów w dokumentach programowych (*Instrukcja Wykonawcza, Kryteria wyboru finansowych operacji...*),
- 3) uwzględnienie w kryteriach oceny wniosków o dofinansowanie projektów specyfiki indywidualnych projektów kluczowych,
- 4) wywiązywanie się z obowiązku terminowego przekazywania Instytucji Koordynującej RPO miesięcznych raportów,
- 5) kontynuowanie działań w celu uporządkowania spraw związanych z wytwarzaniem, gromadzeniem i przechowywaniem dokumentacji dotyczącej oceny i wyboru indywidualnych projektów kluczowych celu zapewnienia przejrzystości stosowanych reguł.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 14 dni od dnia 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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

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