



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 23 listopada 2009 r.

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

KAP-410-04-2/2009

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 7 września do 9 października 2009 r. kontrolę w zakresie realizacji przez Ministra Finansów, zadania zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004-2006 w ramach Sektorowych Programów Operacyjnych: Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), Transport (SPO T), Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (SPO Ryby) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie** ocenia objęte kontrolą dotychczasowe działania związane z zamknięciem pomocy finansowej z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006 w ramach czterech objętych kontrolą Programów Operacyjnych, podejmowane przez:

- Ministra Finansów (zwanego dalej Ministrem) wykonującego zadania Instytucji Płatniczej w zakresie przygotowania do wydania poświadczenia końcowej deklaracji wydatków,
- Głównego Inspektora Kontroli Skarbowej (zwanego dalej GIKS) w zakresie przygotowania deklaracji zamknięcia pomocy.

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

1. Za realizację zadań Ministra w zakresie wydania poświadczenia końcowej deklaracji wydatków odpowiada Departament Instytucji Płatniczej (zwany dalej Departamentem IP lub DIP). Obowiązki w zakresie wydania deklaracji zamknięcia pomocy wykonywane są przez GIKS, będącego Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów, za którego obsługę odpowiada Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej (zwany dalej Departamentem DOIF). W wewnętrznych regulaminach organizacyjnych obu ww. Departamentów zostały określone zadania związane z przygotowaniem do zamknięcia pomocy z funduszy strukturalnych.

W ocenie NIK przygotowanie organizacyjne dwóch ww. Departamentów było wystarczające dla realizacji dotychczas wykonywanych zadań w ramach procesu zamknięcia pomocy.

Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań sprawowali Zastępcy Dyrektorów ww. komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów. Jak wynika z wyjaśnień, postępy w realizacji zadań zamknięcia pomocy oraz związane z nimi problemy były przedmiotem roboczych spotkań Dyrektorów ww. Departamentów z nadzorującymi ich pracę członkami Kierownictwa Ministerstwa oraz z pracownikami, którym powierzono obowiązki w tym zakresie.

2. NIK pozytywnie ocenia objęte kontrolą działania podejmowane dotychczas przez Departament IP, mające na celu wydanie poświadczenia końcowej deklaracji wydatków. Działania te były realizowane w trakcie wdrażania Programów Operacyjnych na lata 2004-2006 i polegały w szczególności na:

- weryfikowaniu wniosków o refundację składanych przez Instytucje Zarządzające. W wyniku badania przez NIK 10 wybranych losowo spośród 153 wniosków² ustalono, że były one sprawdzane w sposób zgodny z procedurą określoną w Podręczniku Procedur Instytucji Płatniczej. W przypadku czterech wniosków, w których stwierdzono błędy Departament IP wystąpił do Instytucji Zarządzających o dokonanie stosownych korekt. Ponadto Departament IP przeprowadził 48 kontroli wniosków o płatność w siedzibach Instytucji Zarządzających, podczas których sprawdzał poprawność formalną i finansową tych wniosków. Podejmowane czynności miały na celu zgromadzenie informacji świadczących o dokładności, kwalifikowalności i zgodności z prawem kwot

² złożonych wg stanu na dzień 10 września 2009 r. w ramach czterech objętych kontrolą Programów Operacyjnych.

zadeklarowanych do Komisji Europejskiej (KE), który to obowiązek został przypisany Instytucji Płatniczej na podstawie Wytycznych w sprawie zamknięcia pomocy³;

- analizowaniu wyników wszystkich czynności sprawdzających przeprowadzanych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, tj. 12 not sygnalizacyjnych z kontroli 5% wydatków kwalifikowanych, czterech sprawozdań z audytów systemów zarządzania i kontroli oraz dwóch zakończonych audytów sprawdzających, przez co Instytucja Płatnicza uzyskiwała wiedzę o błędach występujących we wdrażaniu Programów Operacyjnych i o realizacji zaleceń mających na celu ich usunięcie. Kontrola NIK wykazała, że wszystkie ww. noty sygnalizacyjne były sprawdzane przez DIP zgodnie z Podręcznikiem Procedur Instytucji Płatniczej. Ustalono również, że DIP przeprowadzał analizę sprawozdań z audytów systemów zarządzania i kontroli oraz audytów sprawdzających i informował DOIF o swoim stanowisku odnośnie rekomendacji zawartych w tych sprawozdaniach;
- monitorowaniu raportów o nieprawidłowościach otrzymywanych zgodnie z *Systemem informowania o nieprawidłowościach finansowych w wykorzystaniu funduszy strukturalnych*. Badanie przez NIK prowadzonych w DIP baz danych dotyczących nieprawidłowości wykrytych w ramach czterech Programów Operacyjnych objętych niniejszą kontrolą wykazało, że były one prowadzone na bieżąco. Zakres danych znajdujących się w tych bazach umożliwiał Instytucji Płatniczej sprawdzenie, czy usunięto nieprawidłowości;
- przeprowadzaniu kontroli własnych w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych na lata 2004-2006. DIP przeprowadził kontrole we wszystkich Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących biorących udział we wdrażaniu objętych niniejszą kontrolą Programów Operacyjnych. W wyniku kontroli NIK ustalono, że wszystkie kontrole zrealizowano zgodnie z planami na poszczególne lata, a ich zakres przedmiotowy obejmował w szczególności sprawozdawczość i monitoring, zagadnienia kontroli i audytu, raportowanie o nieprawidłowościach, udzielanie zamówień publicznych oraz poprawność formalną i finansową wniosków o płatność, tj. zagadnienia niezbędne do wydania poświadczenia końcowej deklaracji wydatków. Wyniki kontroli własnych Instytucji Płatniczej były ewidencjonowane w bazach danych prowadzonych odrębnie dla poszczególnych Programów Operacyjnych oraz z wykorzystaniem systemu SIMIK. Szczegółowe badanie przez NIK dokumentacji

³ Wytyczne dotyczące zamknięcia pomocy (2000-2006) finansowanej z funduszy strukturalnych przyjęte w formie decyzji Komisji Europejskiej nr COM (2006) 3424 z dnia 1 sierpnia 2006 r.

pięciu kontroli wykazało, że monitoring realizacji zaleceń pokontrolnych był prowadzony stosownie do procedur zawartych w Podręczniku Procedur Instytucji Płatniczej;

- analizowaniu wyników kontroli systemowych przeprowadzanych przez Instytucje Zarządzające w Instytucjach Pośredniczących i Wdrażających. W wyniku badania przez NIK list sprawdzających, które dotyczyły 33 z 913 kontroli⁴, ustalono, że zostały one sporządzone zgodnie z procedurami zawartymi w Podręczniku Procedur Instytucji Płatniczej.

2.1. Stosownie do postanowień Załącznika Nr 2 do Wytycznych Komisji Europejskiej z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie zamknięcia pomocy Instytucja Płatnicza zobowiązana jest do przekazania Komisji Europejskiej do dnia 30 września 2010 r. zbiorczych danych w formie *tabeli sumującej* o kwotach oczekujących na odzyskanie lub należnościach nieściągalnych oraz o kwotach odzyskanych. Kontrola NIK wykazała, że Instytucja Płatnicza na podstawie zawartych porozumień powierzyła gromadzenie ww. danych Instytucjom Zarządzającym i Instytucjom Pośredniczącym. Jak wynika z wyjaśnień, wzór *tabeli sumującej* był w trakcie opracowywania i miał zostać przekazany do właściwych instytucji do końca października bieżącego roku.

2.2. W związku z przygotowaniem do zamknięcia pomocy, według wyjaśnień Dyrektora Departamentu IP, rozważane jest przeprowadzenie dodatkowych działań, polegających w szczególności na:

- przeprowadzaniu kontroli wniosków o płatność końcową na miejscu w Instytucjach Zarządzających,
- uzyskaniu zapewnienia od Instytucji Zarządzających, że wszystkie zalecenia pokontrolne zostały wdrożone,
- dokonaniu analizy raportów o nieprawidłowościach o statusie *w trakcie usuwania*.

Zaplanowane ww. działania mogą podlegać modyfikacjom w wyniku uzgodnień z właściwymi instytucjami krajowymi i wspólnotowymi.

3. NIK pozytywnie ocenia objęte kontrolą dotychczasowe działania GIKS w ramach przygotowania do zamknięcia pomocy na lata 2004–2006. Kontrola NIK wykazała, że działania te objęły elementy służące do wydania deklaracji zamknięcia pomocy, tj. audyty systemów zarządzania i kontroli, kontrole wrywkowe wydatków kwalifikowanych oraz sprawdzenie realizacji zaleceń z przeprowadzonych audytów i kontroli.

⁴ dotyczących objętych badaniem wniosków o refundację.

3.1. Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 10 ust. 1 lit. a) oraz w art. 16 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001⁵ jednostki organizacyjne realizujące zadania GIKS, tj. Departament DOIF i urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły audyty systemów zarządzania i kontroli w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu wszystkich objętych badaniem Programów Operacyjnych. Audytami tymi objęto Instytucję Płatniczą, wszystkie Instytucje Zarządzające i Pośredniczące oraz 22 Instytucje Wdrażające. W wyniku badania sprawozdań zbiorczych z ww. audytów⁶ kontrola NIK ustaliła, że zakres badań obejmował w szczególności następujące obszary zarządzania środkami pomocowymi z Unii Europejskiej:

- procedury przyjęte na różnych szczeblach zarządzania oraz ich zgodność z przepisami wspólnotowymi,
- wybór projektów,
- zachowanie wystarczającej ścieżki audytu,
- prawidłowość sporządzania i weryfikacji wniosków o płatność,
- certyfikowanie i dokonywanie płatności przez Instytucję Płatniczą,
- zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości,
- archiwizację dokumentacji.

W ocenie NIK, zakres tematyczny przeprowadzonych badań w przypadku kontrolowanych przez NIK sprawozdań z audytów, był wystarczający do sprawdzenia skuteczności systemów zarządzania i kontroli funkcjonujących w jednostkach biorących udział we wdrażaniu kontrolowanych Programów Operacyjnych.

3.2. GIKS wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania kontroli wrywkowych co najmniej 5% wydatków kwalifikowanych, wynikającego z art. 10 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001. Kontrole prowadzone były w całym okresie wdrażania perspektywy finansowej 2004–2006 odpowiednio do wysokości wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej. Doboru próby dokonywano przy wykorzystaniu metod statystycznych oraz analizy ryzyka dla poszczególnych działań, co w ocenie NIK umożliwiło zapewnienie reprezentatywności badanych wydatków. W wyniku zbadania przez NIK not sygnalizacyjnych z kontroli wrywkowych⁷ stwierdzono, że w ramach SPO RZL, SPO T, SPO Ryby oraz priorytetów ZPORR finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (zwanego dalej

⁵ Rozporządzenie z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz. U. L 63 2001 r. s. 21-43).

⁶ Dla każdego programu opracowane zostało jedno zbiorcze sprawozdanie.

⁷ Noty sygnalizacyjne są zbiorczym dokumentem z wyników kontroli 5% wydatków kwalifikowanych, przeprowadzonych w ramach danego Programu.

EFRR) wartość skontrolowanych wydatków kwalifikowanych przekroczyła wskaźnik 5% określony w art. 10 ust. 2 powołanego rozporządzenia. Wskaźnik ten nie został osiągnięty tylko w ramach Priorytetu 2 ZPORR finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i wyniósł 3,62%. W 2009 r. prowadzone są przez GIKS dalsze czynności sprawdzające na próbie wydatków Priorytetu 2 ZPORR finansowanego z EFS. Jeżeli zaplanowane kontrole będą w pełni wykonane, to zdaniem NIK nie powstanie zagrożenie nieosiągnięcia wskaźnika 5% skontrolowanych wydatków kwalifikowanych⁸.

3.3. W ocenie NIK, GIKS w sposób rzetelny sprawdzał realizację własnych zaleceń oraz zaleceń z audytów i kontroli przeprowadzonych przez instytucje wspólnotowe w podmiotach uczestniczących we wdrażaniu wszystkich czterech objętych badaniem Programów Operacyjnych. Stan realizacji zaleceń weryfikowano w trakcie audytów sprawdzających. Departament DOIF zakończył prowadzenie audytów sprawdzających dla SPO RZL oraz ZPORR. Trwają natomiast prace związane z audytami SPO T i SPO Ryby.

3.4. W ocenie NIK, GIKS rzetelnie zaplanował czynności pozostające do realizacji w ramach procesu zamykania pomocy finansowej z Unii Europejskiej. Wyniki kontroli NIK wykazały, że dla wszystkich czterech objętych badaniem Programów Operacyjnych opracowano *Programy wydawania deklaracji zamknięcia pomocy*. W ww. dokumentach zawarto harmonogramy podejmowania czynności zmierzających do wydania deklaracji zamknięcia, szczegółowe programy audytów zamknięcia przewidzianych do realizacji w 2010 r. oraz wskazano zespoły odpowiedzialne za ich przeprowadzenie.

3.5. NIK nie wnosi zastrzeżeń do sposobu wdrażania przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej zaleceń z audytów i kontroli przeprowadzonych przez Komisję Europejską w jednostkach organizacyjnych realizujących zadania GIKS.

W okresie objętym kontrolą Komisja Europejska przeprowadziła trzy audyty dotyczące realizacji zadań GIKS w ramach ZPORR, SPO T, SPO RZL i SPO Ryby. Wydane zalecenia dotyczyły w szczególności: poprawienia sprawozdania z dodatkowej kontroli wydatków kwalifikowanych finansowanych ze ZPORR i SPO T przeprowadzonej na zalecenie Komisji Europejskiej, wyjaśnienia statusu czterech ustaleń z przeprowadzonych kontroli 5% wydatków kwalifikowanych oraz sporządzenia tabeli służącej do monitorowania wyników kontroli przeprowadzanych przez Instytucje Zarządzające w ramach SPO RZL.

⁸ W trakcie kontroli NIK w ramach ZPORR - EFS prowadzone były czynności sprawdzające na próbie wydatków wynoszącej 102 231 984,01 zł. Łączna wartość wydatków zbadanych i objętych trwającą kontrolą wynosi 166 137 217,46 zł, co stanowi 8,8% wydatków zadeklarowanych do Komisji Europejskiej w ramach Priorytetu 2 ZPORR finansowanego z EFS do dnia 30 czerwca 2009 r.

Kontrola NIK wykazała, że GIKS poprawił sprawozdanie z dodatkowej kontroli wydatków kwalifikowanych finansowanych ze ZPORR i SPO T, które bez dalszych uwag zostało przyjęte przez Komisję Europejską. W przypadku audytu SPO RZL w Departamencie DOIF opracowano tabelę służącą do monitorowania kontroli przeprowadzanych przez Instytucje Zarządzające oraz przekazano do Komisji wymagane wyjaśnienia dotyczące ustaleń z kontroli 5% wydatków kwalifikowanych. Odnośnie audytu przeprowadzonego w ramach SPO Ryby, Komisja Europejska przekazała wstępne sprawozdanie, do którego GIKS przedłożył KE swoje stanowisko.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.