



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 26 lutego 2010 r.

**Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

KAP-410-04-8/2009

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 przeprowadziła w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi („MRiRW”), kontrolę realizacji zadania zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004-2006 w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” („Program”), dla którego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi („Minister”) pełni rolę Instytucji Zarządzającej („IZ”).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 28 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podjęte przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w związku z zamknięciem pomocy finansowej na lata 2004-2006. Podstawę pozytywnej oceny stanowi: kompletność dokumentacji zgromadzonej i przechowywanej przez IZ dotyczącej Programu, wywiązanie się z obowiązku przeprowadzania kontroli systemu zarządzania i kontroli w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa („ARiMR”) pełniącej funkcję Instytucji Wdrażającej („IW”), wdrożenie zaleceń sformułowanych po kontrolach systemu zarządzania i kontroli przeprowadzonych w IZ, wywiązanie się z obowiązków w zakresie raportowania o nieprawidłowościach.

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

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- określeniu we wzorach umów o dofinansowanie projektu w ramach Programu obowiązku archiwizacji przez beneficjentów dokumentów związanych z realizacją projektów w sposób niezapewniający dochowania terminu przechowywania tej dokumentacji, określonego w art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady nr 1260/1999 oraz w pkt 5.3. ppkt 9 Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „*Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006*”² („Uzupełnienie SPO”),
- braku kart kontrolnych z weryfikacji przez IZ sprawozdań okresowych IW z realizacji działań za II kwartał 2006 r.,
- przekazaniu z ośmiodniowym opóźnieniem do komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów („MF”) właściwej w zakresie informowania Komisji Europejskiej o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, informacji, że w I kwartale 2007 r. nie stwierdzono nieprawidłowości podlegających raportowaniu do Komisji Europejskiej („KE”),
- nieprzekazaniu do Instytucji Płatniczej („IP”) informacji, że w I kwartale 2007 r. nie stwierdzono nieprawidłowości podlegających raportowaniu do KE oraz zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE za I i III kwartał 2007 r.

1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Instytucji Zarządzającej do realizacji zadania zamknięcia pomocy jest w ocenie NIK właściwe. Zadania Instytucji Zarządzającej Programem wykonują wyodrębnione komórki organizacyjne MRiRW³ w oparciu o *Wytoczne Komisji Europejskiej dotyczące zamknięcia pomocy (2000-2006) finansowej z funduszy strukturalnych*⁴ oraz opracowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego dokument z lipca 2009 r. pn. „*Indykatywne harmonogramy zamknięcia programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006*”, w którym przedstawione są ścieżki oraz terminy obiegu wymaganych dokumentów.

Według stanu na 30 listopada 2009 r. w ramach Programu zrealizowano 4.029 projektów⁵ na kwotę 1 574 530,1 tys. zł, w tym wydatki sfinansowane z Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa („IFWR”) wyniosły 763 473,2 tys. zł, co stanowiło 97,5% całej dostępnej alokacji na lata 2004-2006.

² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „*Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006*” (Dz. U. Nr 207, poz. 2116 ze zm.).

³ tj. Departament Rybołówstwa MRiRW (w zakresie ogólnego zarządzania Programem) oraz Departament Finansów MRiRW (w zakresie zarządzania finansowego).

⁴ Decyzja Komisji Europejskiej nr COM(2006) 3424 z dnia 1 sierpnia 2006 r. (niepublikowana).

⁵ Projekty, dla których zrealizowano wnioski o płatność końcową.

2. Wzory umów o dofinansowanie projektu w ramach SPO „*Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006*”⁶ opracowane przez IZ nie były zgodne z wymogami określonymi w art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady nr 1260/1999 oraz w pkt 5.3. ppkt 9 Uzupełnienia SPO. Zamieszczono w nich zapisy zobowiązujące beneficjentów do przechowywania oryginałów dokumentów związanych z realizacją projektu przez okres pięciu lat od dnia dokonania przez IW ostatniej płatności⁷ dla beneficjenta, podczas gdy zgodnie z ww. przepisami termin ten należy liczyć od daty dokonania przez Komisję Europejską ostatniej płatności w ramach Programu⁸. Według IZ, ostatnia płatność powinna zostać dokonana przez KE do marca 2011 r., tym samym dokumentacja związana z realizacją Programu powinna być przechowywana do marca 2014 r. Zdaniem NIK, w przypadku projektów zakończonych, których beneficjentom już wypłacono ostatnie płatności w latach 2005-2007 okres przechowywania dokumentacji tych projektów upływie przed 2014 r.⁹

W ww. wzorach umów nie określono, w sposób bezpośredni, obowiązku dla beneficjentów posiadania odrębnej rachunkowości albo odpowiedniego wyodrębnienia transakcji dotyczących realizowanych projektów. Rozliczanie przez IW wydatków poniesionych przez beneficjentów na dany projekt odbywa się poprzez sprawdzanie faktur przedkładanych przez beneficjentów łącznie z wnioskami o płatność. Na podstawie informacji oraz dokumentów uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli od 15 beneficjentów¹⁰ w ramach kontroli w MRiRW oraz w ARiMR kontrolerzy NIK ustalili, że wyodrębnioną ewidencję finansowo-księgową dla tych wydatków lub odpowiedni kod księgowy dla wszystkich transakcji finansowych związanych z tą pomocą prowadziło ośmiu beneficjentów (w tym trzech beneficjentów będących jednostkami samorządu terytorialnego).

⁶ Zarówno wzory ogłoszone na stronie internetowej MRiRW (stan na dzień 27 listopada 2009 r.), jak i wzory obowiązujące do dnia 30 listopada 2006 r. (które utraciły wówczas moc na podstawie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 listopada 2006 r. uchylającego rozporządzenia w sprawie wzorów umów o dofinansowanie projektu w ramach SPO „*Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006*”, Dz. U. Nr 218, poz. 1597).

⁷ Z wyłączeniem umów zawartych wg wzoru obowiązującego od grudnia 2006 r. do sierpnia 2007 r., w których nałożono na beneficjentów obowiązek przechowywania dokumentacji projektów do 2016 r. (ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa).

⁸ We wzorach umów obowiązujących dla Programu Operacyjnego „*Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013*”, opublikowanych na stronie internetowej MRiRW, okres przechowywania dokumentów przez beneficjentów określono w sposób analogiczny jak w perspektywie budżetowej 2004-2006, tj. przez pięć lat od dnia dokonania przez Agencję płatności końcowej, poza wzorem umowy dla Środka 2.2. w zakresie „*Wsparcia wykorzystania tradycyjnych lub przyjaznych środowisku praktyk i technik w chowie i hodowli ryby*”, gdzie okres przechowywania dokumentacji nie został określony. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. U. L 223 z 2006 r. s.1.) dokumentację należy przechowywać przez trzy lata od zamknięcia programu operacyjnego.

⁹ W toku kontroli w ARiMR stwierdzono, że liczba projektów dla których dokonano już beneficjentom ostatnich płatności (projekty zakończone) wyniosła: w 2005 r. – 1 518, w 2006 r. - 612, w 2007 r. – 627.

¹⁰ Kontrolerzy przeprowadzający kontrolę w MRiRW zwrócili się do sześciu beneficjentów o udzielenie informacji odnośnie sposobu prowadzenia przez nich ewidencji finansowo-księgowej dla badanych projektów. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych odpowiedzi wpłynęły od pięciu beneficjentów. Kontrolerzy przeprowadzający kontrolę w ARiMR uzyskali informacje w powyższej sprawie od 10 beneficjentów.

W opinii NIK brak wyodrębnionej rachunkowości lub odpowiedniego kodu księgowego dla transakcji związanych z projektem utrudnia rozliczenie wydatków poniesionych na projekt¹¹.

3. Prawidłowo, zgodnie z art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady nr 1260/1999 oraz z pkt 5.3. ppkt 9 Uzupełnienia SPO, uregulowano zasady przechowywania dokumentacji związanej z wdrażaniem SPO „*Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006*”. Obowiązujące obecnie w MRiRW przepisy¹² przewidują kategorię archiwalną A (przechowywanie wieczyste) dla większości dokumentacji związanej z realizacją Programu, a dla pozostałych dokumentów kategorię B-10 lub B-5.

Kontrolą NIK, w zakresie kompletności posiadanej przez IZ dokumentacji związanej z realizacją Programu, objęto dobraną w sposób celowy próbę: pięciu wniosków o płatność kierowanych przez IZ do IP (spośród 21), pięciu sprawozdań kierowanych przez IZ do IZ PWW (spośród 18), dokumentacji z sześciu kontroli systemu zarządzania i kontroli przeprowadzonych przez IZ w IW (spośród 94), dokumentacji z sześciu kontroli przeprowadzonych przez IZ na miejscu realizacji projektu (spośród 105). W badanych dokumentach potwierdzono weryfikację zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”. W sprawozdaniach okresowych złożonych przez IW za II kwartał 2006 r. stwierdzono brak kart kontrolnych z ich weryfikacji wymaganych stosownie do postanowień *Podręcznika Zarządzania i Kontroli Instytucji Zarządzającej SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” z kwietnia 2005 r.* Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rybołówstwa, dokumenty te zaginęły w trakcie reorganizacji MRiRW w 2007 r.

4. Instytucja Zarządzająca wdrożyła zalecenia sformułowane w wyniku kontroli i audytów systemu zarządzania i kontroli ustanowionego w IZ dla SPO „*Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006*”, przeprowadzonych przez instytucje zewnętrzne. W latach 2005-2009 w IZ przeprowadzonych zostało 11 takich kontroli (audytów)¹³. Szczegółowym

¹¹ W nowej perspektywie budżetowej wymóg utrzymywania przez beneficjentów odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z realizowanymi projektami wynika z art. 59 lit. d) rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz. U. L 223 z 2006 r. s. 1.). We wzorach umów obowiązujących dla Programu Operacyjnego „*Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013*” opublikowanych na stronie internetowej MRiRW, nie określono w sposób bezpośredni obowiązku dla beneficjentów wyodrębnienia rachunkowego wydatków w ramach Programu. Zamieszczono jedynie ogólne odesłanie, że beneficjent zobowiązuje się do spełnienia warunków określonych m.in. w ww. rozporządzeniu Rady 1198/2006.

¹² Zarządzenie nr 74 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Uprzednio zasady przechowywania i archiwizowania dokumentacji regulowało Zarządzenie nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

¹³ Z tego: trzy kontrole - Instytucja Płatnicza, trzy audyty - Komisja Europejska, jedną kontrolę - NIK, jedną kontrolę - ETO, jeden audyt - Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, jeden audyt - Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE w Ministerstwie Finansów oraz jedna przez zewnętrzne konsorcjum (w zakresie pomocy technicznej).

badaniem NIK objęto wykonanie zaleceń wydanych po pięciu z ww. kontroli. Zrealizowano wnioski dotyczące m.in.:

- prowadzenia rejestru nieprawidłowości podlegających raportowaniu do Komisji Europejskiej,
- dokonania aktualizacji podręcznika procedur IZ,
- przekazywania do właściwych instytucji (np. IP) wyników kontroli systemowych przeprowadzonych przez IZ w ramach Programu.

5. Instytucja Zarządzająca wywiązała się z obowiązku przeprowadzania zgodnie z rocznymi planami, kontroli systemu zarządzania i kontroli w IW, określonego w *Podręczniku Zarządzania i Kontroli Instytucji Zarządzającej Sektorowym Programem Operacyjnym „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006*. W latach 2005-2009 IZ przeprowadziła w IW łącznie 86 kontroli systemu zarządzania i kontroli (z tego: 29 w Centrali ARiMR oraz 57 w Oddziałach Regionalnych ARiMR). NIK badaniem szczegółowym objęła dokumentację pięciu kontroli przeprowadzonych przez IZ (trzy w Centrali ARiMR oraz dwie w Oddziałach Regionalnych ARiMR). Ich zakres był odpowiedni do zadań realizowanych przez poszczególne kontrolowane jednostki. W Oddziałach Regionalnych ARiMR IZ sprawdzała m.in. prawidłowość: rozpatrywania wniosków i podpisywania umów o dofinansowanie, weryfikacji wniosków o płatność oraz sporządzania zleceń płatności. Natomiast w Centrali ARiMR IZ kontrolowała m.in. poprawność obsługi zleceń płatności i rozpatrywania odwołań. W przypadku czterech z ww. pięciu kontroli IZ sformułowała zalecenia pokontrolne, których realizacja była sprawdzana m.in. podczas kolejnych kontroli w danej jednostce.

6. Instytucja Zarządzająca prowadziła kontrole na miejscu realizacji projektu oraz rzetelnie monitorowała wdrażanie przez beneficjentów zaleceń sformułowanych po tych kontrolach. Kontrole te, poza sprawdzeniem prawidłowości realizacji danego projektu, miały również na celu sprawdzenie prawidłowości kontroli projektów przeprowadzonych przez IW oraz prawidłowości weryfikacji przez IW dokumentów składanych przez beneficjentów. W latach 2005-2009 IZ przeprowadziła 105 takich kontroli. W wyniku badania przez NIK próby dokumentacji z sześciu kontroli na miejscu realizacji projektu ustalono, że IZ objęła badaniem m.in. prawidłowość archiwizowania dokumentacji projektów oraz kwalifikowalności wydatków zgłoszonych do refundacji, tj. elementy istotne dla prawidłowego rozliczenia środków z budżetu UE i stanowiące warunek uznania ich przez KE jako kwalifikujące się do refundacji. W przypadku dwóch z sześciu ww. kontroli, IZ sformułowała zalecenia pokontrolne, które dotyczyły kwestii formalnych (oznakowanie zakupionego samochodu logo Programu, dopisanie na tablicy pamiątkowej wysokości wkładu

UE i wkładu krajowego). IZ rzetelnie monitorowała wykonanie tych zaleceń m.in. poprzez analizę dokumentacji nadesłanej przez beneficjentów.

Kontrole przeprowadzone przez IZ i IW¹⁴ na miejscu realizacji projektu nie obejmowały swoim zakresem prowadzenia przez beneficjentów wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej dla wydatków ponoszonych na realizację projektów w ramach Programu. Przyczyną niesprawdzania w ramach kontroli na miejscu tych zagadnień było nienałożenie takiego obowiązku na beneficjentów w umowach o dofinansowanie (opis w pkt 2 wystąpienia).

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że IZ ma rozpocząć w 2010 r. kontrole trwałości projektów. Zgodnie z art. 30 ust. 4 rozporządzenia Rady 1260/1999, działanie zachowuje wkład, jeśli w ciągu pięciu lat od momentu wydania decyzji w sprawie finansowania operacji (podpisania umowy o dofinansowanie projektu) nie nastąpiła w projekcie znacząca modyfikacja.

7. Instytucja Zarządzająca wywiązywała się z obowiązku sporządzania i przekazywania właściwym podmiotom *raportów o nieprawidłowościach podlegających raportowaniu do KE* i *zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE*. W wyniku badania ww. dokumentów sporządzonych za I i III kwartał 2007 r. oraz za I i II kwartał 2008 r. stwierdzono uchybienia polegające na:

- przekazaniu do MF z opóźnieniem ośmiu dni, w stosunku do terminu określonego w SION¹⁵ informacji o braku w I kwartale 2007 r. nieprawidłowości podlegających raportowaniu do KE,
- nieprzekazaniu do Instytucji Płatniczej informacji o braku w I kwartale 2007 r. nieprawidłowości podlegających raportowaniu do KE oraz zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE za I i III kwartał 2007 r., co było niezgodne z zapisami SION.

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

- 1) zapewnienie przechowywania przez beneficjentów dokumentacji realizowanych projektów przez okres spełniający wymogi określone w art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady nr 1260/1999;
- 2) terminowe przekazywanie do Ministerstwa Finansów oraz Instytucji Płatniczej kwartalnych raportów o nieprawidłowościach podlegających raportowaniu do KE oraz zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE.

¹⁴ Na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonej przez NIK w dniach od 12 października do 11 grudnia 2009 r. w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (IW).

¹⁵ SION - Systemem informowania o nieprawidłowościach finansowych w wykorzystaniu funduszy strukturalnych, dokument opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.