

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-4101-02/2010

Nr ewid. 185/2010/P/10/002/KAP

Informacja o wynikach kontroli wyboru i realizacji indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych

Warszawa styczeń 2011 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*

Wybór oraz realizacja indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz

Akceptuję
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Józef Górny

Zatwierdzam
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Warszawa, dnia stycznia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 022-444-50-00
www.nik.gov.pl

Prezes NIK
Jacek Jezierski

Podjęcie kontroli *Wyboru oraz realizacji indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych* nie było przypadkowe. Po raz pierwszy bowiem, samorządy województw uzyskały samodzielność w zarządzaniu i wydatkowaniu środków unijnych, przyznanych im w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Przesunięcie kompetencji w zakresie prowadzenia polityki rozwoju ma na celu zidentyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu władzy publicznej. Działania podejmowane przez władze regionu winny przyczynić się do rozwoju każdego województwa z osobna.

Nowością było również wprowadzenie instrumentu w postaci projektów indywidualnych czyli projektów o strategicznym znaczeniu dla realizacji poszczególnych regionalnych programów operacyjnych. Ich wdrożenie jest niezwykle istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Potrzeba wprowadzenia indywidualnego trybu wyboru projektów wynikała z doświadczeń perspektywy finansowej 2004-2006, wskazujących na konieczność wczesnej identyfikacji inwestycji strategicznych i skrócenia okresu ich przygotowania do realizacji.

W ocenie NIK, cele indywidualnego trybu wyboru projektów, tj. skuteczne i terminowe opracowanie projektów ważnych dla sprawnej realizacji polityki rozwoju nie zostały spełnione. Kontrola wykazała, że główną przyczyną była przewlekłość działań instytucji zarządzających oraz beneficjentów na etapie przygotowania projektów do realizacji.

Wyrażam nadzieję, że uwagi i wnioski sformułowane przez NIK po tej kontroli, pozwolą na usunięcie barier i nieprawidłowości w procesie przygotowania i wdrażania projektów indywidualnych oraz na lepsze wykorzystanie środków z Unii Europejskiej.

Spis treści

1. WPROWADZENIE	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	11
<i>2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności</i>	11
<i>2.2. Uwagi i wnioski</i>	14
3. ISTOTNE WYNIKI KONTROLI	17
<i>3.1. Czy Instytucje Zarządzające opracowały i wdrożyły procedury wyboru projektów indywidualnych do indykatywnych wykazów, a dokonany wybór projektów był zgodny z przyjętymi procedurami?</i>	17
<i>3.2. Czy Instytucje Zarządzające prawidłowo zawarły z beneficjentami umowy wstępne (pre-umowy), dotyczące przygotowania projektów indywidualnych?</i>	21
<i>3.3. Czy Instytucje Zarządzające monitorowały na bieżąco stan przygotowania projektów indywidualnych, a także czy analizowały ryzyka związane z procesem przygotowania tych projektów?</i>	25
<i>3.4. Czy Instytucje Zarządzające zapewniły beneficjentom pomoc w przygotowaniu projektów indywidualnych?</i>	28
<i>3.5. Czy Instytucje Zarządzające prawidłowo zawarły umowy o dofinansowanie z beneficjentami, których wnioski o dofinansowanie projektów indywidualnych uzyskały pozytywną ocenę?</i>	29
<i>3.6. Jaki jest poziom zaawansowania procesu wdrażania projektów indywidualnych w objętych kontrolą województwach?</i>	35
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	40
4.1. Przygotowanie kontroli	40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
5. ZAŁĄCZNIKI	43
<i>Załącznik nr 1 - Wyniki badania ankietowego</i>	43
<i>Załącznik nr 2 - Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych</i>	45
<i>Załącznik nr 3 - Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, ocen kontrolowanej działalności oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę</i>	52
<i>Załącznik nr 4 - Wykaz osób i instytucji, którym przekazano Informację o wynikach kontroli</i>	55
<i>Załącznik nr 5 - Wykaz podstawowych aktów prawnych</i>	56

Wykaz skrótów zastosowanych w Informacji

L.p.	Wyszczególnienie	Zastosowany skrót
1.	Regionalny Program Operacyjny	RPO
2.	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym	IZ RPO
3.	Instytucja Pośrednicząca II stopnia	IP II
4.	Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne	IK RPO
5.	Indykatywny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych	IWIPK
6.	Indykatywny Plan Inwestycyjny	IPI
7.	Unia Europejska	UE
8.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego/Minister Rozwoju Regionalnego	MRR
9.	Komisja Europejska	KE/Komisja
10.	Komitet (y) Monitorujący (e)	KM
11.	Urząd (y) marszałkowski (e)	UM
12.	Wspólnota Europejska	WE
13.	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	EFRR
14.	Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 r., Dz. U. UE L. 210 z 31. 07. 2006 r., s.25 ze zm.	Rozporządzenie Rady (WE) 1083/2006 (rozporządzenie)
15.	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2009 r. Nr 84. poz. 712 ze zm.	Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju/ustawa

Słowniczek

Projekty indywidualne/indywidualne projekty kluczowe – projekty o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez Instytucję Zarządzającą;

Indykatywny wykaz indywidualnych projektów kluczowych – zestawienie projektów indywidualnych. Indykatywny charakter wykazu oznacza, że podane w nim informacje dotyczące poszczególnych projektów mają charakter orientacyjny i są odzwierciedleniem najlepszego stanu wiedzy o projekcie w momencie tworzenia wykazu;

Inicjatywa JASPERS – inicjatywa wsparcia doradczego dla projektów infrastrukturalnych w regionach europejskich, realizowana przez Komisję Europejską, przy pomocy Europejskiego Banku Inwestycyjnego i współudziale Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju;

Inicjatywa *project pipeline* – pomoc doradcza świadczona w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, służąca zwiększeniu zdolności IZ (IP) do zapewnienia doradztwa w procesie przygotowania projektów indywidualnych oraz wsparciu beneficjenta przy prawidłowym i terminowym przygotowaniu projektu indywidualnego, nie obejmującego materialnego przygotowania dokumentacji projektowej. Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Pomoc Techniczna jest Minister Rozwoju Regionalnego. Obowiązki Instytucji Zarządzającej Programem pełni Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej i to on odpowiada za zarządzanie i wdrażanie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

Instytucja Zarządzająca – krajowy, regionalny lub lokalny organ władzy publicznej lub podmiot publiczny lub prywatny, wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym. Dla Regionalnego Programu Operacyjnego instytucją zarządzającą jest zarząd województwa. Zadania związane z realizacją funkcji IŻ wykonuje urząd marszałkowski;

Instytucja Pośrednicząca – organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego;

Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia) – podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów;

Pre-umowa – umowa wstępna stanowiąca zobowiązanie beneficjenta do prawidłowego i terminowego przygotowania projektu indywidualnego do realizacji. W przypadku gdy

beneficjentem jest samorząd województwa, zarząd województwa podejmuje uchwałę w sprawie przygotowania projektu;

System zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych – ogół działań służących do jednolitego (w skali kraju), terminowego i prawidłowego przygotowania projektów indywidualnych do realizacji. Głównym celem systemu jest:

- zapewnienie koordynacji pomiędzy politykami rządu i samorządów w zakresie planowanych inwestycji,
- sprawne i efektywne zarządzanie procesem przygotowania projektów indywidualnych,
- szybkie wygenerowanie/wyłonienie projektów, które mogą być wdrożone w pierwszej kolejności,
- zapewnienie prawidłowego i terminowego przygotowania wszystkich projektów indywidualnych,
- zapobieganie i eliminowanie zagrożeń powstających na etapie przygotowania projektów indywidualnych.

Funkcjonowanie systemu, w tym szczegółowe zasady i kryteria wyłaniania projektów indywidualnych, procedurę tworzenia indykatywnych list projektów indywidualnych, zawierania umów wstępnych, oceny wniosków o dofinansowanie projektów oraz zasady monitorowania i udzielania wsparcia beneficjentów ww. projektów regulowane są Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych¹;

Umowa o dofinansowanie – podstawa dofinansowania projektu. Umowę o dofinansowanie projektu zawiera z beneficjentem instytucja zarządzająca (albo działająca w jej imieniu instytucja pośrednicząca);

Przygotowanie projektu – czynności podejmowane w związku z przygotowaniem projektu w okresie od włączenia na listę projektów indywidualnych do dnia poprzedzającego dzień podpisania umowy o dofinansowanie;

Wdrożenie projektu – czynności podejmowane w celu realizacji projektu w okresie od dnia podpisania umowy o dofinansowanie.

¹ Dostępne na stronie internetowej www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/projekty_kluczowe/

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Wybór oraz realizacja indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych

Numer kontroli: P/10/002

Rodzaj kontroli: Kontrola koordynowana, planowa, przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel kontroli: Celem kontroli było dokonanie oceny, czy Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi (dalej IZ RPO) właściwie zarządzają systemem realizacji² projektów indywidualnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej RPO).

Wyniki kontroli miały umożliwić udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy Instytucje Zarządzające opracowały i wdrożyły procedury wyboru projektów indywidualnych do indykatorywnych wykazów, a dokonany wybór projektów był zgodny z przyjętymi procedurami?
2. Czy Instytucje Zarządzające prawidłowo zawarły z beneficjentami umowy wstępne (pre-umowy), dotyczące przygotowania projektów indywidualnych?
3. Czy Instytucje Zarządzające monitorowały na bieżąco stan przygotowania³ projektów indywidualnych, a także czy analizowały ryzyka związane z procesem przygotowania tych projektów, w tym w szczególności:
 - czy weryfikowały informacje przedstawiane przez beneficjentów?
 - czy dokonywały monitorowania na miejscu przygotowania projektu?
4. Czy Instytucje Zarządzające zapewniły beneficjentom pomoc w przygotowaniu projektów indywidualnych?
5. Czy Instytucje Zarządzające prawidłowo zawarły umowy o dofinansowanie z beneficjentami, których wnioski o dofinansowanie projektów indywidualnych uzyskały pozytywną ocenę?
6. Czy beneficjenci wywiązywali się z obowiązków określonych w pre-umowach i umowach o dofinansowanie projektów indywidualnych?

² Przez system realizacji należy rozumieć zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji.

³ Przygotowanie projektu obejmuje czynności podejmowane w związku z przygotowaniem projektu w okresie od włączenia na listę projektów indywidualnych do dnia poprzedzającego dzień podpisania umowy o dofinansowanie.

7. Jaki jest stan zaawansowania procesu wdrażania projektów indywidualnych w objętych kontrolą województwach?

Okres objęty kontrolą oraz zakres podmiotowy: Kontrolą objęto okres od 1 czerwca 2006 r. do 30 czerwca 2010 r. Została ona przeprowadzona w siedmiu urzędach marszałkowskich (województw: lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego), jednej Instytucji Pośredniczącej⁴ oraz u 16 beneficjentów, którymi są jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowe jednostki organizacyjne. Ustalenia kontroli w Instytucji Pośredniczącej objętej kontrolą, za działalność której pełną odpowiedzialność ponosi IZ RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zostały podane łącznie z wynikami kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wykaz objętych kontrolą jednostek przedstawiono w załączniku Nr 3 do Informacji. Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 10 maja do 30 września 2010 r. Oceny działań Instytucji Zarządzających RPO i beneficjentów dokonano na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o NIK⁵, tj. w oparciu o kryteria: legalności, gospodarności i rzetelności. W opisie postępów w przygotowaniu projektów indywidualnych i poziomu ich wdrażania, uwzględniono dane liczbowe dotyczące działań IZ RPO Województwa Zachodniopomorskiego, pozyskane w trybie art. 29 ust. 2 lit. f) ustawy o NIK.

W Informacji (w pkt-cie dotyczącym istotnych ustaleń kontroli) zostały również przedstawione wyniki kontroli doraźnej, dotyczącej wyboru i przygotowania do realizacji projektów indywidualnych w ramach RPO. Kontrola przeprowadzona była w okresie od 8 września 2009 r. do 14 grudnia 2009 r. przez kontrolerów Departamentu Administracji Publicznej w dwóch IZ RPO (Mazowieckim Urzędzie Marszałkowskim i Podkarpackim Urzędzie Marszałkowskim) oraz Instytucji Pośredniczącej II stopnia (Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych).

W ramach kontroli, NIK skierowała do jednostek samorządu terytorialnego (po 10 z województw objętych kontrolą) ankietę nt. wyboru projektów indywidualnych do indykatywnych wykazów. Wyniki badania ankietowego przedstawiono w załączniku nr 1 do Informacji.

⁴ Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie.

⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁶, działania objętych kontrolą Instytucji Zarządzających RPO i beneficjentów w ramach systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych.

Izba pozytywnie ocenia działania objętych kontrolą IZ RPO w zakresie:

- zapewnienia równego dostępu wszystkim kategoriom beneficjentów do ubiegania się o dofinansowanie z UE na wdrożenie projektów indywidualnych,
- określenia w pre-umowach niezbędnych elementów wymienionych w Wytocznych MRR, w tym terminu na złożenie przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych⁷,
- przyjęcia właściwych kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych,
- dokonywania weryfikacji formalnej i oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów w oparciu o kryteria, z zachowaniem należytej staranności i rzetelności,
- prawidłowego zawarcia z beneficjentami umów o dofinansowanie projektów indywidualnych,

oraz beneficjentów w zakresie:

- terminowego przekazywania miesięcznych informacji o stanie przygotowania projektów indywidualnych,
- zakończenia (przez ośmiu spośród 12) etapu przygotowania projektów w terminach ustalonych w pre-umowach (albo aneksach do pre-umów) poprzez złożenie wniosków o dofinansowanie.

⁶ W kontroli zastosowano następujące oceny: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

⁷ W trakcie kontroli w IZ RPO Województwa Mazowieckiego stwierdzono, że we wzorze pre-umowy i w zawartych z beneficjentami pre-umowach nie określono terminu złożenia wniosków o dofinansowanie. Po kontroli NIK, dokonano zmiany wzoru pre-umowy, w którym ujęto termin złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wyboru przez cztery IZ RPO w l. 2006 – 2007 projektów indywidualnych do „wstępnych” indykatywnych wykazów bez określenia procedury i kryteriów oceny zgłoszonych propozycji projektów. Brak dokumentacji dotyczącej oceny zgłoszonych propozycji projektów nie pozwalał jednoznacznie ustalić, czy sposób wyboru projektów do „wstępnych” wykazów został dokonany z zachowaniem zasady przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie projektów. Zmiany i aktualizacja IWIPK od 2008 r. dokonywane były przez cztery IZ RPO w oparciu o przyjęte procedury i kryteria oceny propozycji projektów. W trzech IZ RPO stwierdzono naruszenie procedur.
- nierzetelnego monitorowania przygotowania projektów indywidualnych do realizacji. Większość objętych kontrolą IZ RPO (cztery spośród siedmiu) monitorowanie ograniczyło do przyjmowania od beneficjentów miesięcznych informacji o stanie przygotowania projektów i sporządzania na ich podstawie zbiorczych raportów dla IK RPO. Instytucje Zarządzające nie dokonywały rzetelnej analizy i weryfikacji danych uzyskanych od beneficjentów. Skutkiem tego, raporty objętych kontrolą IZ RPO były niezgodne ze stanem faktycznym. Dane liczbowe dotyczące np. liczby zawartych pre-umów, umów o dofinansowanie były nierzetelne. Instytucje Zarządzające RPO (pięć) nie informowały IK RPO o opóźnieniach w przygotowaniu projektów i ich przyczynach oraz o ewentualnych zagrożeniach w realizacji programu,
- braku działań zapobiegających przewlekłości w procesie przygotowania projektów indywidualnych. Instytucje Zarządzające RPO objęte kontrolą nie mobilizowały i nie dyscyplinowały beneficjentów, którzy nie wywiązywali się z warunków pre-umów. Intensywne działania na rzecz przyspieszenia przygotowania projektów i ich wdrażania, IZ RPO podjęły dopiero w 2010 r. W ocenie NIK, pomoc IZ RPO udzielana beneficjentom w przygotowaniu projektów indywidualnych była niewystarczająca. Polegała ona przede wszystkim na organizowaniu szkoleń, spotkań z ekspertami, udzielaniu informacji. W nielicznych przypadkach⁸ beneficjenci uzyskali wsparcie w ramach inicjatyw: JASPERS i *project pipeline*,
- niewywiązania się beneficjentów (13 spośród 16) z obowiązku przygotowania projektów w terminach określonych w pre-umowach. Wynikało to przede wszystkim

⁸ Dotyczy IZ RPO Województw: Lubelskiego i Podlaskiego.

z niedokonania przez beneficjentów rzetelnej analizy możliwości pozyskania/sporzędzenia dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosków o dofinansowanie. Nieprzygotowanie przez beneficjentów dokumentacji w terminach określonych w pre-umowach powodowało konieczność zawierania aneksów do pre-umów (nawet kilkakrotnie) i zmianę tych terminów, a w konsekwencji znacznie wydłużyło okres przygotowania projektów. Na długotrwałość procesu przygotowania projektów indywidualnych wpływ miały również czynniki zewnętrzne, w tym zmiana przepisów w zakresie ochrony środowiska oraz terminy wydania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego aktów wykonawczych,

- przekazywania przez beneficjentów (dziewięciu spośród piętnastu⁹) miesięcznych informacji o stanie przygotowania projektów indywidualnych niezgodnych ze stanem faktycznym lub nieprzedstawianiu zagrożeń dla dochowania terminów określonych w harmonogramach, pomimo, że one faktycznie istniały,
- nierzetelnego sporządzenia przez beneficjentów¹⁰ wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych. W takich sytuacjach beneficjenci wzywani byli do poprawy i uzupełnienia wniosków, co skutkowało wydłużeniem etapu oceny formalnej i merytorycznej.

W trakcie 2010 r., IZ RPO podjęły działania, w wyniku których nastąpiło znaczne przyspieszenie tempa wdrażania projektów kluczowych. W okresie od końca stycznia 2010 r. do 30 października 2010 r. IZ RPO zawarły z beneficjentami 176 umów o dofinansowanie projektów indywidualnych, co oznacza wzrost o 79,6% w stosunku do liczby umów podpisanych na dzień 31 stycznia 2010 r. (221). Mimo, że według stanu na 30 października 2010 r. było wdrażanych 397 projektów kluczowych (66,7% ujętych w IWIPK) to środki przekazane beneficjentom jako dofinansowanie z UE stanowiły 33,8% łącznej kwoty dofinansowania określonej w umowach. Natomiast, w stosunku do szacunkowej kwoty dofinansowania wszystkich projektów indywidualnych zamieszczonych w IWIPK, środki przekazane beneficjentom stanowiły 16,4%.

W ocenie NIK, stan wdrażania indywidualnych projektów kluczowych może budzić poważne wątpliwości dotyczące pełnego wykorzystania alokacji przewidzianej na projekty indywidualne.

⁹ Jeden beneficjent nie był zobowiązany do składania *informacji*, ponieważ w terminie miesiąca od daty podpisania pre-umowy złożył wniosek o dofinansowanie.

¹⁰ Tylko jeden beneficjent (spośród 12) złożył prawidłowo sporządzony wniosek o dofinansowanie pod względem formalnym i merytorycznym.

2.2. Uwagi i wnioski

W okresie programowania funduszy europejskich na lata 2007-2013, po raz pierwszy samorządy województw uzyskały znaczące narzędzie w zakresie prowadzenia polityki rozwoju w skali regionu. Polityka ta prowadzona jest w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych współfinansowanych przez środki z budżetu Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie pozwala zidentyfikować potrzeby na jak najniższym szczeblu władzy publicznej tak, aby działania w ramach projektów przyjętych w RPO odpowiadały planom rozwoju każdego województwa z osobna. Zarządy województw jako Instytucje Zarządzające RPO przejęły rolę dotychczas zarezerwowaną dla administracji rządowej.

Doświadczenia okresu programowania 2004 - 2006, w tym w szczególności problemy z tworzeniem terminowo i prawidłowo przygotowanych projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków UE, wskazywały iż niezwykle istotna jest wczesna identyfikacja projektów strategicznych dla danego programu operacyjnego oraz objęcie ich procesem zarządzania, koordynacji i wsparcia doradczego już w fazie przygotowawczej. W tym celu, zdecydowano o stworzeniu w latach 2007 – 2013 instrumentu w postaci list projektów indywidualnych¹¹. W ramach alokacji każdego regionalnego programu operacyjnego¹², zarezerwowano środki na realizację projektów indywidualnych. Cechą charakterystyczną tych projektów jest pozakonkursowy tryb ich wyboru, bieżące monitorowanie postępu przygotowania projektów oraz możliwość objęcia wsparciem doradczym beneficjentów na etapie przygotowywania projektów. Miało to zapewnić skuteczne i terminowe opracowanie projektów.

Zdaniem NIK, cele stanowiące o wprowadzeniu indywidualnego trybu wyboru projektów, tj. skuteczne i terminowe opracowanie projektów ważnych dla sprawnej realizacji polityki w skali regionu, nie zostały osiągnięte. Podstawą takiej oceny są ustalenia kontroli, które wykazały przewlekłość etapu przygotowania projektów indywidualnych, słabość procesu monitorowania stanu przygotowania projektów, liczne błędy ze strony beneficjentów w przygotowaniu tych projektów. Mimo, że większość Instytucji Zarządzających RPO informowała beneficjentów o możliwości uzyskania wsparcia doradczego na etapie przygotowania projektu, to tylko nieliczni skorzystali z tej formy pomocy.

¹¹ Projekty indywidualne. Przewodnik, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa kwiecień 2008 r.

¹² Z wyjątkiem Województwa Pomorskiego, w którym w ramach RPO nie są realizowane projekty indywidualne.

Zdaniem NIK, wszystkie podmioty uczestniczące w procesie przygotowania projektów indywidualnych ponoszą odpowiedzialność za długotrwałość tego procesu. Beneficjenci traktowali ujęcie ich projektów w IWIPK jako gwarancję uzyskania dofinansowania z UE. Pomimo, że sami określali harmonogramy przygotowania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, to w zdecydowanej większości nie dotrzymywali tych terminów. Ponadto wnioski o dofinansowanie i dokumentacja, przygotowane przez beneficjentów, zawierały istotne błędy i uchybienia, co wymagało wielokrotnych poprawek i uzupełnień oraz powodowało wydłużenie okresu przygotowania i oceny projektów.

Wybór przez Instytucje Zarządzające RPO, projektów indywidualnych został zapoczątkowany w 2006 r., a działania na rzecz przygotowania tych projektów rozpoczęto w drugiej połowie 2008 r. Zostały wówczas podpisane pierwsze pre-umowy. Etap podpisywania pre-umów jest niezwykle istotny, bowiem od tego momentu rozpoczynają się prace nad przygotowaniem projektów. Pomimo upływu blisko czterech lat perspektywy finansowej 2007 - 2013, proces zawierania pre-umów nie został zakończony. Jedną z przyczyn tego stanu było ujmowanie na listach projektów indywidualnych przedsięwzięć będących w fazie koncepcyjnej. W tych sytuacjach, IZ RPO nie dokonywały weryfikacji projektów pod kątem realności ich założeń, tj. możliwości realizacji w określonych terminach, przy założonym budżecie oraz z uwzględnieniem możliwości beneficjentów.

Pre-umowy określają obowiązki beneficjentów dotyczące przygotowania projektów, a IZ RPO zobowiązane zostają do prowadzenia bieżącego monitoringu prac przygotowawczych. Monitoring prowadzony przez IZ RPO został ograniczony przede wszystkim do przyjmowania od beneficjentów miesięcznych informacji o stanie przygotowań projektów i przekazywania ich w zbiorczej formie do Instytucji Koordynującej RPO. Przyjęty sposób monitorowania nie pozwalał na identyfikację zagrożeń i podejmowanie działań naprawczych, nie dyscyplinował również beneficjentów. Wpływ na brak efektywności monitoringu miała również nierzetelność danych przedstawianych przez beneficjentów w informacjach oraz brak weryfikacji tych danych przez IZ RPO.

Zdaniem NIK, stwierdzone na etapie przygotowania projektów indywidualnych nieprawidłowości, skutkujące wydłużeniem procesu przygotowania projektów indywidualnych, wynikały przede wszystkim z braku odpowiednio wykwalifikowanej kadry w jednostkach samorządu terytorialnego będących beneficjentami tych projektów oraz braku doświadczenia zarządów województw w pełnieniu funkcji instytucji zarządzającej. Przewlekłość procesu przygotowania projektów indywidualnych spowodowana była również

czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od beneficjentów i IZ RPO. Dotyczy to przede wszystkim zmiany przepisów, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, w trakcie obowiązywania okresu programowania. W konsekwencji tych zmian, część dokumentacji wymagała ponownego opracowania.

X

X

X

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) podjęcie przez Instytucje Zarządzające skutecznych działań dyscyplinujących beneficjentów, którzy nie wywiązują się z obowiązku terminowego przygotowania projektów indywidualnych,
- 2) rzetelne monitorowanie przygotowania projektów indywidualnych, a w przypadku stwierdzenia zagrożeń podejmowanie działań zaradczych,
- 3) dołożenie przez beneficjentów należytej staranności i rzetelności w przygotowaniu projektów indywidualnych i ich wdrażaniu,
- 4) zintensyfikowanie przez Instytucje Zarządzające RPO i beneficjentów działań na rzecz zakończenia procesu przygotowania projektów indywidualnych oraz przyspieszenia tempa ich wdrażania.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała również wystąpienie pokontrolne do Ministra Rozwoju Regionalnego, w którym wnioskowała o podjęcie przez Instytucję Koordynującą RPO działań służących wyeliminowaniu nieprawidłowości w raportach o stanie przygotowania projektów indywidualnych i zapewnieniu wiarygodnych danych, bez których trudno koordynować realizację RPO.

3. Istotne wyniki kontroli

3.1. Czy Instytucje Zarządzające opracowały i wdrożyły procedury wyboru projektów indywidualnych do indykatywnych wykazów, a dokonany wybór projektów był zgodny z przyjętymi procedurami?

W ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane, zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący, projekty indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez instytucję zarządzającą (art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy). Instytucja Zarządzająca, wykonując swoje zadania, powinna uwzględniać zasadę równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewniać przejrzystość reguł stosowanych przy ocenie projektów (art. 26 ust. 2 ustawy).

W ramach przygotowywania Regionalnych Programów Operacyjnych (w l. 2006 - 2007) Instytucje Zarządzające podjęły prace dotyczące tworzenia indykatywnych list indywidualnych projektów kluczowych. Upowszechnienie informacji o naborze propozycji projektów nastąpiło poprzez skierowanie pism do określonych kategorii potencjalnych beneficjentów (cztery IZ RPO), zamieszczenie ogłoszeń na stronie internetowej urzędów marszałkowskich oraz w lokalnej prasie (pięć IZ RPO). W odpowiedzi na ogłoszenia wpłynęło od 74 (województwo świętokrzyskie) do 2 496 (województwo wielkopolskie) propozycji projektów indywidualnych. W województwie wielkopolskim ewidencja wszystkich zgłoszonych projektów prowadzona była w jednej bazie – *System ewidencji przedsięwzięć planowanych na okres 2007-2013*. W pięciu województwach propozycje projektów indywidualnych ewidencjonowane były odrębnie. W dwóch województwach¹³, z uwagi na nieewidencjonowanie zgłoszeń, nie istniała możliwość precyzyjnego określenia liczby propozycji projektów indywidualnych, zgłoszonych przez potencjalnych beneficjentów.

Przed zatwierdzeniem Regionalnych Programów Operacyjnych przez Komisję Europejską, Instytucje Zarządzające czterech RPO¹⁴ opracowały tryb i harmonogram prac dotyczących tworzenia indykatywnych list projektów indywidualnych oraz określiły kryteria wyboru tych projektów spośród zgłoszonych przez potencjalnych beneficjentów propozycji. Instytucje Zarządzające RPO dysponują dokumentami potwierdzającymi ocenę i wybór projektów (karty oceny, protokoły), np.:

¹³ Dotyczy województw: Podlaskiego, Mazowieckiego.

¹⁴ Dotyczy RPO Województw: Lubelskiego, Łódzkiego, Warmińsko-Mazurskiego i Mazowieckiego.

W Województwie Warmińsko-Mazurskim – jak wyjaśniono – wyboru projektów kluczowych Grupa dokonała, kierując się kryteriami, które zostały później ujęte w Instrukcji Wykonawczej IZ RPO. Weryfikacja zgłaszanych na spotkaniu propozycji projektów nie była przeprowadzana na kartach ocen. Zgłaszane propozycje były wylaniane metodą „burzy mózgów”, dyskutowane na forum grupy i ostatecznie zgoda wszystkich jej uczestników uprawniała do zapisania ich na liście projektów kluczowych. Sposób wyboru został opisany w sprawozdaniu z posiedzenia tej Grupy.

W pozostałych województwach (pięciu), Instytucje Zarządzające RPO nie określiły procedur oraz kryteriów wyboru projektów indywidualnych. Jak wyjaśniono, do czasu zatwierdzenia RPO, listy projektów indywidualnych traktowane były jako *wstępne*, a głównym kryterium decydującym o wyborze projektów była ich zgodność ze strategią rozwoju województwa. W tych przypadkach, IZ RPO nie posiadają dokumentów potwierdzających przeprowadzenie oceny zgłoszonych propozycji. Jedynym dokumentem dotyczącym wyboru tych projektów są uchwały Zarządu Województwa w sprawie przyjęcia indykatywnych list projektów kluczowych.

Po zatwierdzeniu RPO, wszystkie Instytucje Zarządzające określiły procedury i kryteria wyboru projektów indywidualnych. W ośmiu województwach sprawdzano czy projekty spełniają określone kryteria, nie stosowano skali punktowej, a ocena dokonywana była bez udziału ekspertów zewnętrznych. Spośród ośmiu województw, w czterech¹⁵ stwierdzono naruszenie procedur przy ocenie i wyborze projektów indywidualnych, np.:

W województwie podlaskim, wbrew zatwierdzonej 4 kwietnia 2007 r. Procedurze Wyboru Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych do RPO WP:

- *osoba pełniąca funkcję organów samorządu województwa¹⁶ (w maju 2007 r.) dokonała wyboru 31 projektów bez podania uzasadnienia tego wyboru i powodów odrzucenia innych zgłoszeń projektów,*
- *zarząd województwa (w okresie od września do listopada 2007 r.) dokonał wyboru 11 projektów, podając uzasadnienie wyboru tylko dla dwóch z nich,*
- *osoba pełniąca funkcje organów samorządu województwa i zarząd województwa dokonując wyboru nie przeprowadzili oceny zgłoszonych propozycji projektów pod kątem spełniania kryteriów strategicznych.*

W województwie mazowieckim oceny propozycji projektów dokonano w oparciu o „Metodę grupowej, wielokryterialnej oceny projektów indywidualnych z punktu widzenia

¹⁵ Dotyczy województw: Lubuskiego, Lubelskiego, Podlaskiego, Mazowieckiego.

¹⁶ W związku z faktem, iż do dnia 20 lutego 2007 r. Sejmik nie dokonał wyboru pełnego składu Zarządu Województwa Podlaskiego, w wyznaczonym ustawowo terminie, z dniem 21 lutego 2007 r. z mocy prawa Sejmik uległ rozwiązaniu. Do czasu wyboru zarządu przez Sejmik wyłoniony w trybie przedterminowych wyborów, Prezes Rady Ministrów wyznaczył osobę, która w tym okresie pełniła funkcje organów samorządu województwa podlaskiego (Zarządu i Sejmiku Województwa). Przedterminowe wybory odbyły się 20 maja 2007 r.

ich istotności dla województwa mazowieckiego”¹⁷. W dokumencie tym podano m.in., że „(...) W przypadku wielokryterialnej oceny projektów na podstawie ich odległości od punktu idealnego, im ta odległość jest mniejsza, tym projekt jest lepszy ze względu na istotność dla województwa mazowieckiego (...) projekty kluczowe będą wybierane takie, które są najbliższe idealnemu projektowi kluczowemu...”. W toku kontroli stwierdzono jednak, że:

Zarząd Województwa Mazowieckiego dokonując wyboru projektów indywidualnych wskazał również projekty, których odległość od punktu idealnego była większa niż projektów niezakwalifikowanych. Jak wyjaśniono, Zarząd wskazując projekty do umieszczenia na liście projektów kluczowych kierował się zapisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz miał na względzie zrównoważony rozwój województwa. Na liście zostały umieszczone dwa projekty, które nie były poddane ocenie, w tym jeden wskazany przez Sejmik Województwa Mazowieckiego, drugi – przez Ministra Skarbu Państwa.

Projekty indywidualne umieszczane na wstępnych (pierwotnych) listach indykatywnych w większości (90%) znajdowały się w początkowej fazie przygotowań do realizacji albo w fazie koncepcyjnej.

Większość projektów ujętych na indykatywnych listach poddawana była konsultacjom społecznym. Zgłoszone zostały nieliczne uwagi, które dotyczyły przede wszystkim rozszerzenia listy o dodatkowe projekty. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w województwie podlaskim, gdzie w stosunku do 18 projektów (spośród 26) nie wywiązano się z obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych. W województwach: świętokrzyskim, podkarpackim oraz warmińsko-mazurskim, IZ RPO nie dysponują kompletną dokumentacją potwierdzającą poddanie wszystkich projektów, ujętych w wykazach, konsultacjom społecznym.

We wszystkich województwach (dziewięciu) Indykatywne Wykazy Indywidualnych Projektów Kluczowych¹⁸ podlegały zmianom dotyczącym przede wszystkim rozszerzenia (albo zawężenia) zakresu rzeczowego projektów, zwiększenia (albo zmniejszenia) orientacyjnych kosztów całkowitych projektów i poziomu dofinansowania, dodania (albo wykreślenia) projektów z listy. Dodając nowe projekty ogłaszano kolejny nabór lub korzystano z bazy zgłoszonych wcześniej propozycji projektów. Wykreślenie projektów miało najczęściej miejsce na wniosek beneficjentów. Liczba zmian w IWIPK, w okresie

¹⁷ Ekspertyza wykonana na zlecenie Mazowieckiego Biura Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego w Warszawie. Lech Kruś, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, listopad 2006.

¹⁸ Albo Indykatywne Plany Inwestycyjne.

objętym kontrolą, wynosiła od pięciu (województwo warmińsko –mazurskie) do 27 (województwo łódzkie).

Według stanu na dzień 30 października 2010 r., w kontrolowanych województwach, szacunkowy koszt całkowity projektów ujętych w IWIPK wynosił 21 449,6 mln zł. Szacunkowa kwota dofinansowania z UE tych projektów wynosiła 13 679,4 mln zł (tj. 63,8% szacunkowych kosztów). Jak ustalono, żadna z IZ RPO objętych kontrolą nie określiła maksymalnego pułapu środków na realizację projektów indywidualnych. Decyzje w sprawie liczby projektów indywidualnych ujętych na listach oraz wysokości środków na ich dofinansowanie podejmowane były przez IZ RPO.

Dane dotyczące liczby projektów ujętych w IWIPK, szacunkowy koszt całkowity tych projektów oraz szacunkową kwotę dofinansowania z UE, według stanu na 30 października 2010 r., w rozbiciu na poszczególne województwa przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1 –Liczba projektów ujętych w IWIPK, szacunkowy koszt całkowity tych projektów oraz szacunkowa kwota dofinansowania z UE w poszczególnych województwach

L.p.	RPO Województwa:	Liczba projektów ujętych w IWIPK	Szacunkowy koszt całkowity projektów ujętych w IWIPK (w mln zł)	Szacunkowa kwota dofinansowania z UE (w mln zł)
			stan na 30.10 2010 r.	
1.	2.	4.	5.	8.
1.	Lubelskiego	31	1.450,1	856,5
2.	Lubuskiego	173	2.023,4	1.212,9
3.	Łódzkiego	42 (w tym 11 zintegrowanych*)	2.939,9	1.709,7
4.	Mazowieckiego	53	4.347,4	2.681,4
5.	Podkarpackiego	59	1.547,4	1.231,0
6.	Podlaskiego	24	1.494,5	947,1
7.	Świętokrzyskiego	25	693,8	540,0
8.	Warmińsko-Mazurskiego	17 programów (łącznie 85 projektów)	2.034,9	1.477,6
9.	Wielkopolskiego	32	2.942,4	1.965,2
10.	Zachodniopomorskiego	71	1.975,7	1.058,0
Ogółem		595	21.449,6	13.679,4

*projekty zintegrowane – projekty realizowane przez więcej niż jednego beneficjenta.

Źródło: informacje przekazane przez IZ RPO na podstawie art. 29 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

Spośród beneficjentów objętych kontrolą (13 jednostek samorządu terytorialnego i trzy samorządowe jednostki organizacyjne), jedenastu zgłosiło propozycje własnych projektów do umieszczenia w wykazach indywidualnych projektów kluczowych, na etapie przygotowywania przez IZ RPO *wstępnych* (pierwotnych) wykazów. Projekty pięciu beneficjentów zostały zgłoszone i ujęte w wykazach w okresie późniejszym (w l. 2008 – 2009). Zdecydowana większość projektów (11) w momencie ich zgłaszania do wykazów

znajdowała się w fazie koncepcyjnej. Połowa projektów (8), realizowanych przez objętych kontrolą beneficjentów, dotyczy budowy lub przebudowy dróg, pozostałe to przedsięwzięcia związane z budową kanalizacji ściekowej, oczyszczalni ścieków, zbiornika małej retencji, stadionu oraz rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich. Czterech beneficjentów realizuje indywidualne projekty kluczowe w ramach projektów zintegrowanych¹⁹.

W ocenie NIK, Instytucje Zarządzające RPO, poprzez szerokie upowszechnienie informacji o naborze propozycji projektów indywidualnych, zapewniły wszystkim kategoriom beneficjentów możliwość uzyskania dofinansowania z UE w ramach RPO. Wyniki kontroli i badania ankietowego wykazały jednak, że sposób oceny zgłoszonych propozycji projektów (tj. brak kryteriów i zasad oceny zgłoszonych projektów lub brak dokumentacji potwierdzającej dokonanie takiej oceny) nie zagwarantowały zasady przejrzystości reguł zastosowanych przy wyborze przez IZ projektów indywidualnych do IWIPK.

Określenie procedur, w tym kryteriów oceny propozycji projektów do ujęcia w IWIPK jest niezbędne w celu zidentyfikowania projektów o kluczowym znaczeniu dla rozwoju województwa. Prawidłowa identyfikacja projektów na tym etapie – zdaniem NIK - pozwoliłaby na sprawne i terminowe przygotowanie projektów do realizacji. Biorąc pod uwagę fakt, że przy wyborze projektów indywidualnych nie stosuje się procedury konkursowej, IZ RPO winny dolożyć należytej staranności w celu wywiązania się z obowiązku zapewnienia zasady przejrzystości reguł wyboru projektów kluczowych.

3.2. Czy Instytucje Zarządzające prawidłowo zawarły z beneficjentami umowy wstępne (pre-umowy), dotyczące przygotowania projektów indywidualnych?

Zgodnie z Wytycznymi MRR²⁰ po opublikowaniu obwieszczenia zawierającego listę projektów indywidualnych, IZ lub działająca w jej imieniu IP podpisuje z beneficjentem w możliwie najkrótszym terminie, jednakże nie dłuższym niż sześć miesięcy od dnia ogłoszenia listy projektów indywidualnych, umowę wstępną (pre-umowę), stanowiącą zobowiązanie beneficjenta do prawidłowego i terminowego przygotowania projektu indywidualnego do

¹⁹ Gminy: Miasteczko Krajeńskie i Ujście realizują budowę kanalizacji, oczyszczalni i wodociągu w ramach programu – *Ochrona wód zlewni rzeki Noteć*, Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych realizuje budowę zbiornika małej retencji w ramach programu *Realizacja inwestycji w ramach programu małej retencji wodnej w województwie lubuskim*, gmina Mikołajki realizuje program *Masterplan obejmujący trzy zadania inwestycyjne: budowę kanalizacji z przepompowniami, budowę wodociągu, modernizację stacji uzdatniania wody*.

²⁰ Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych, zgodnych z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, 12 sierpnia 2008 r.

realizacji. Od 22 stycznia 2010 r.²¹ termin ten wynosi jeden miesiąc. Podano również, że zawieranie pre-umów z beneficjentami na warunkach określonych w Wytycznych MRR stanowi rekomendację dla IZ RPO, co oznacza, że IZ RPO mogą w sposób odrębny ustanowić warunki zawierania pre-umów. Istnieje możliwość odstąpienia od zawarcia pre-umowy w sytuacji gdy, w terminie przewidzianym dla zawarcia pre-umowy, beneficjent zadeklaruje złożenie wniosku o dofinansowanie projektu.

Instytucje Zarządzające RPO pięciu województw²² przyjęły rekomendowane w Wytycznych MRR warunki zawierania z beneficjentami pre-umów. Trzy spośród nich nie wywiązały się z obowiązku terminowego zawarcia pre-umów. W Województwie Lubuskim (według stanu na 31 maja 2010 r.) podpisano łącznie 22 pre-umowy²³, w tym sześć po terminie (od 25 do 55 dni) określonym w Wytycznych MRR. W Województwie Świętokrzyskim na 22 pre-umowy, dwie zostały zawarte z przekroczeniem terminu (o 62 dni). W Województwie Podkarpackim²⁴ wszystkie pre-umowy zostały zawarte z opóźnieniem, które wynosiło od dwóch do sześciu miesięcy.

Dwie IZ RPO ustaliły własne warunki zawierania pre-umów. W Województwie Łódzkim, IZ RPO w *Podręczniku wdrażania indywidualnych projektów kluczowych* termin na zawarcie pre-umowy określiła jako *niezwłocznie*. Z łącznej liczby zawartych 44 pre-umów²⁵, 25 zostało podpisanych z opóźnieniem wynoszącym od 33 do 570 dni w stosunku do terminu określonego w Wytycznych MRR. W Województwie Lubelskim na zawartych ogółem 12 pre-umów, jedna została podpisana z opóźnieniem wynoszącym 35 dni. Przesunięcie terminu podpisania pre-umowy nastąpiło na wniosek beneficjenta i wynikało z faktu oczekiwania na wydanie przez Ministra Rozwoju Regionalnego rozporządzenia w zakresie pomocy publicznej. IZ RPO wyraziła zgodę na zmianę terminu i zobowiązała beneficjenta do przedstawienia dokumentów niezbędnych do podpisania pre-umowy w terminie 10 dni od daty wejścia w życie rozporządzenia. Beneficjent wywiązał się z tego zobowiązania.

Kontrola wykazała, że w Województwie Lubelskim termin na zawarcie pre-umowy został odmiennie określony w *Szczegółowym Opisie Priorytetów RPO* i w *Instrukcji Wykonawczej IZ RPO*. W pierwszym dokumencie wskazano, że termin 6-miesięczny liczony jest od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym listy projektów

²¹ Wytyczne MRR z 22 stycznia 2010 r.

²² Dotyczy Województw: Lubuskiego, Świętokrzyskiego, Podlaskiego, Mazowieckiego, Podkarpackiego.

²³ 12 pre-umów i 10 zobowiązań w sprawie przygotowania do realizacji projektów własnych samorządu województwa.

²⁴ Województwo Podkarpackie było objęte kontrolą przeprowadzoną w 2009 r. Dane według stanu na 1 grudnia 2009 r.

²⁵ 41 pre-umów i trzy zobowiązania dotyczące przygotowania projektów własnych Samorządu Województwa.

indywidualnych, w drugim – od dnia zatwierdzenia tej listy przez Zarząd Województwa. Instytucja Zarządzająca podjęła działania w celu ujednoczenia terminu w obu dokumentach.

Dwie IZ RPO nie przyjęły warunków określonych w *Wytycznych MRR* i nie ustaliły własnych procedur. W Województwie Wielkopolskim spośród 23 zawartych pre-umów, 12 zostało podpisanych z przekroczeniem terminu określonego w *Wytycznych MRR*. Opóźnienia wynosiły od 20 do 116 dni. W przypadku sześciu projektów kluczowych, IZ RPO podjęła decyzję o odstąpieniu od zawierania pre-umów. Stwierdzono, że beneficjenci tych projektów wnioski o dofinansowanie złożyli po terminie (od 5 do 455 dni), rekomendowanym w *Wytycznych MRR*. W Województwie Warmińsko-Mazurskim na ogółem zawartych 65 pre-umów, 17 zostało podpisanych po terminie rekomendowanym w *Wytycznych MRR*. Opóźnienie wynosiło od 71 do 298 dni.

Opóźnienie w zawieraniu pre-umów –jak wyjaśniano– spowodowane było tym, że Instytucje Zarządzające w celu uniknięcia problemów na etapie oceny wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych, dokonały analizy merytorycznej projektów, przeprowadziły z beneficjentami konsultacje dotyczące zakresu rzeczowego projektów, sprawdziły 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.

Objęte kontrolą Instytucje Zarządzające RPO określiły wzór pre-umowy, w którym ujęte zostały wszystkie elementy wymienione w *Wytycznych MRR* z wyjątkiem Instytucji Zarządzającej RPO Województwa Mazowieckiego, która w pre-umowach nie określiła terminu złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie projektu.

Zastępca dyrektora ds. RPO w Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych (IP II) wyjaśnił m.in., że projekt pre-umowy był przygotowany przez MJWPU wspólnie z IZ RPO Województwa Mazowieckiego oraz, że nie pamięta czy był on zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą RPO WM. Zastępca dyrektora nie pamiętał również dlaczego w pre-umowach nie zostały zawarte terminy złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie.

Termin złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie projektu ma charakter instrukcyjny, dyscyplinujący beneficjenta do przygotowania projektu w określonym czasie. Brak tego elementu w pre-umowie powodował, że o terminie złożenia wniosku o dofinansowanie projektu kluczowego decydował jednostronnie beneficjent. W praktyce umożliwiało to beneficjentowi wydłużenie czasu na przygotowanie projektu.

Beneficjenci objęci kontrolą zawarli z Instytucjami Zarządzającymi (lub IP) pre-umowy w sprawie przygotowania projektów, w których (z wyjątkiem pre-umowy pomiędzy Miastem Siedlce a IZ RPO Województwa Mazowieckiego), zostały określone terminy

złożenia wniosków o dofinansowanie projektów. Z jednym beneficjentem pre-umowa została zawarta w 2007 r., z dziewięcioma w 2008 r., a z sześcioma – w 2009 r. Załącznikami do pre-umów były szczegółowe harmonogramy przygotowania projektów z wyszczególnieniem działań niezbędnych do przygotowania przez beneficjenta dokumentacji projektowej i przedstawienia wniosku o dofinansowanie wraz z wymaganymi załącznikami do oceny. Terminy opracowania i pozyskania dokumentacji oraz przedłożenia wniosku o dofinansowanie w każdym przypadku były proponowane przez beneficjentów. Z uwagi na brak możliwości dochowania terminów ustalonych w harmonogramach, 13 beneficjentów, wystąpiło o przedłużenie tych terminów. Instytucje Zarządzające RPO wyraziły zgodę i w konsekwencji z tymi beneficjentami zostały zawarte aneksy do pre-umów. Z beneficjentami czterech projektów kluczowych zawarto więcej niż jeden aneks, np.:

Brak rzetelności i należytej staranności ze strony pracowników Urzędu Gminy Ujście w przygotowaniu dokumentacji projektu indywidualnego skutkowało koniecznością dokonania dwukrotnej zmiany terminów w harmonogramie i dwukrotnym aneksowaniem pre-umowy. W konsekwencji termin złożenia wniosku o dofinansowanie projektu został przesunięty na późniejszy o 259 dni niż pierwotnie planowano, co jest jednoznaczne z przesunięciem terminu rozpoczęcia rzeczowej realizacji inwestycji.

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Mazowieckiego zawarła z Miastem Siedlce aneks do pre-umowy, w którym określono termin złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie²⁶. Jeden beneficjent, nie wystąpił do IZ RPO z wnioskiem o aneksowanie pre-umowy w zakresie zmiany terminu przygotowania dokumentacji, mimo iż nie złożył wniosku o dofinansowanie w ustalonym w harmonogramie terminie.

Jak wyjaśnili beneficjenci, przyczynami niedochowania terminów przygotowania projektów indywidualnych do realizacji były zmiany przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz brak rozporządzeń MRR w sprawie pomocy publicznej.

W ocenie NIK, opóźnienia w przygotowaniu projektów indywidualnych, oprócz zmiany przepisów prawa, wynikały z braku należytej staranności i rzetelności przy opracowywaniu przez beneficjentów szczegółowych harmonogramów przygotowania projektów, tj. braku oceny realnych możliwości oraz terminów przygotowania i pozyskania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie.

²⁶ NIK po kontroli wnioskowała do IZ RPO Województwa Mazowieckiego o wprowadzenie do pre-umów terminów złożenia wniosków o dofinansowanie.

Niedochowanie terminów wynikało również z braku wiedzy i umiejętności pracowników odpowiedzialnych za sporządzanie dokumentów.

3.3. Czy Instytucje Zarządzające monitorowały na bieżąco stan przygotowania²⁷ projektów indywidualnych, a także czy analizowały ryzyka związane z procesem przygotowania tych projektów?

W myśl postanowień Wytycznych MRR w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych²⁸, proces monitorowania przygotowania projektów indywidualnych polega w szczególności na gromadzeniu na bieżąco informacji o stanie przygotowania projektów, a także na analizie ryzyka związanego z procesem przygotowania projektów, w tym weryfikacji informacji przedstawianych przez beneficjentów i dokonywaniu wizytacji przygotowania projektów na miejscu.

Zgodnie z pismem Pani Elżbiety Bieńkowskiej Ministra Rozwoju Regionalnego nr DPR-II-9261-(0)-I-MG/08 z dnia 17 czerwca 2008 r. Instytucje Zarządzające RPO zostały włączone w stworzony przez MRR system monitorowania z dniem 1 lipca 2008 r.

Punkt odniesienia do oceny postępów w przygotowaniu projektu stanowi pre-umowa, a podstawą do oceny terminowości postępów w pracach nad przygotowaniem projektu jest harmonogram przygotowania projektu, będący załącznikiem do pre-umowy.

Beneficjenci objęci kontrolą, zobowiązani do składania informacji o stanie przygotowania projektów (15²⁹), terminowo wywiązywali się z tego obowiązku. Jednakże informacje przekazywane przez czterech beneficjentów nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Daty przygotowania/pozyskania przez beneficjentów dokumentów, niezbędnych do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, wykazane w informacjach, były niezgodne z datami faktycznego pozyskania tych dokumentów. Pięciu beneficjentów nie wykazywało opóźnień w przygotowaniu projektu oraz nie przedstawiało zagrożeń dla dochowania terminów, określonych w harmonogramie, pomimo że one faktycznie istniały. Beneficjenci, którzy nie byli w stanie terminowo wywiązać się z obowiązku złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, nie sygnalizowali w informacjach o tym fakcie przez kilka miesięcy poprzedzających datę terminowego złożenia wniosku. Dopiero w momencie upływu tego terminu, lub kilka dni przed jego upływem, występowali do IZ RPO z wnioskiem

²⁷ Przygotowanie projektu obejmuje czynności podejmowane w związku z przygotowaniem projektu w okresie od włączenia na listę projektów indywidualnych do dnia poprzedzającego dzień podpisania umowy o dofinansowanie.

²⁸ Pkt 93 ppkt 3 *Wytycznych* z 12 sierpnia 2008 r., pkt 70 ppkt 3 *Wytycznych* z 22 stycznia 2010 r.

²⁹ Miasto Zamość, jako beneficjent nie składało informacji o przygotowaniu projektu, ponieważ miesiąc po podpisaniu pre-umowy złożyło wniosek o dofinansowanie.

o aneksowanie pre-umowy i zmianę harmonogramu przygotowań projektu³⁰. Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości – jak wyjaśniano – były pomyłki pracowników lub brak szczegółowych instrukcji IZ RPO dotyczących sporządzania informacji.

Nierzetelność informacji przekazywanych przez beneficjentów do IZ RPO – w ocenie NIK - była wynikiem braku należytej staranności i rzetelności przy ocenie możliwości przygotowania/pozyskania przez beneficjentów dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, braku skutecznego nadzoru ze strony IZ RPO nad procesem przygotowania projektów indywidualnych, w tym brak weryfikacji informacji otrzymanych od beneficjentów.

Projekty indywidualne, które były przygotowywane przez beneficjentów objętych kontrolą NIK (16)³¹, nie były przedmiotem kontroli na miejscu przygotowania projektu, dokonywanych przez Instytucje Zarządzające RPO. Kontrole przeprowadzone w Urzędach Marszałkowskich wykazały, że dwie IZ RPO³² (spośród siedmiu) przeprowadziły wizytacje monitorujące (obejmujące 10 projektów) proces przygotowania projektów kluczowych. W ich wyniku zostały wydane zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości. Jedna IZ RPO³³ skorzystała z uprawnienia przewidzianego w pre-umowie i oddelegowała swoich przedstawicieli jako obserwatorów przebiegu dwóch postępowań o zamówienie publiczne. Większość IZ RPO monitorowanie przygotowania do realizacji projektów kluczowych ograniczyła przede wszystkim do porównania zadeklarowanych w pre-umowach terminów przygotowania poszczególnych dokumentów z danymi wykazywanymi przez beneficjentów w informacjach albo gromadzenia tych informacji.

Instytucje Zarządzające RPO, w zdecydowanej większości, terminowo wywiązywały się z obowiązku przekazywania do Instytucji Koordynującej RPO miesięcznych *raportów* zbiorczych o stanie przygotowania indywidualnych projektów kluczowych. Jednakże, dane liczbowe (dotyczące np. liczby zawartych pre-umów, umów o dofinansowanie, kosztów projektów, wysokości dofinansowania), wykazywane w raportach przez sześć IZ RPO były nierzetelne, np.:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego kontrolerzy dokonali analizy 12 raportów za okres maj 2009 – kwiecień 2010 r. W sześciu raportach stwierdzono nieprawidłowości polegające na wpisaniu błędnej kwoty orientacyjnego kosztu całkowitego

³⁰ Dotyczy 15 beneficjentów objętych kontrolą.

³¹ Kryteria doboru beneficjentów zostały wskazane w Informacji w pkt 4.1. – Przygotowanie kontroli

³² Dotyczy RPO Województw: Wielkopolskiego i Łódzkiego.

³³ Dotyczy RPO Województwa Podlaskiego.

i szacunkowej kwoty dofinansowania projektów oraz niezgodnej ze stanem faktycznym liczby zawartych pre-umów.

Niezgodnie ze stanem faktycznym, pięć IZ RPO³⁴ wykazywało informacje o opóźnieniach w przygotowaniu projektów i ich przyczynach lub nie wskazywało na ewentualne zagrożenia w realizacji programu. Nie przedstawiano również informacji o planowanych i dokonanych zmianach na listach projektów indywidualnych, np.:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego kontrolerzy dokonali analizy 12 raportów za okres czerwiec 2009 r. – maj 2010 r. W żadnym raporcie nie zostały podane informacje o planowanych lub dokonanych zmianach na listach projektów kluczowych (mimo, że miały one miejsce) i czynnikach mających wpływ na te zmiany oraz o ewentualnych zagrożeniach dla realizacji programu.

Jak wynika z kontroli NIK, raporty (poddane badaniu³⁵), przekazywane przez IZ RPO do Instytucji Koordynującej RPO, nie były poprzedzone rzetelną analizą danych uzyskanych od beneficjentów. Większość stwierdzonych nieprawidłowości w raportach wynikała z braku rzetelności i staranności w ich opracowaniu o czym świadczą błędy rachunkowe, błędy w danych liczbowych dotyczących postępu w przygotowaniu projektów kluczowych do realizacji. Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości, jak wyjaśniono, był brak instrukcji wypełniania raportów oraz pomyłki pracowników przy ich sporządzaniu. Wskazywano również, iż raporty miesięczne mają jedynie charakter statystyczny oraz nie mają wpływu na realizację RPO. Z tego względu nie były one traktowane priorytetowo. Instytucje Zarządzające RPO podawały również, iż Instytucja Koordynująca RPO nie wносиła zastrzeżeń do rzetelności danych zawartych w raportach, co uznawali za akceptację ich poprawności.

Proces informowania Instytucji Koordynującej RPO o postępach w przygotowaniu projektów kluczowych oparty jest na wieloszczeblowej strukturze. Każde ogniwo tej struktury powinno dolożyć należytej staranności w przedstawianiu i weryfikowaniu danych ujętych w *raportach*. Brak szczegółowej i kompletnej analizy danych przez którekolwiek ogniwo systemu skutkuje obciążeniem sprawozdawczości powtarzającymi się błędami. Dlatego też niezbędnym jest wdrożenie skutecznych mechanizmów kontrolnych i przypisanie odpowiedzialności właściwym podmiotom.

³⁴ Dotyczy RPO Województw: Lubuskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Łódzkiego, Mazowieckiego, Podkarpackiego.

³⁵ Zgodnie z Programem kontroli, badaniami kontrolnymi objęto po 12 raportów w każdej IZ RPO.

Brak przeprowadzenia analizy i ocen ryzyka przez IZ RPO, nie pozwalał na wskazanie potrzeby czy konieczności wsparcia beneficjentów w procesie przygotowania projektów.

3.4. Czy Instytucje Zarządzające zapewniły beneficjentom pomoc w przygotowaniu projektów indywidualnych?

W myśl postanowień Wytocznych MRR wsparcie beneficjentów w procesie przygotowania projektów ma na celu zapewnienie, że dokumentacja projektów będzie prawidłowo przygotowana w założonym czasie, zgodna z kryteriami zatwierdzonymi dla danego programu, a także będzie spełniała wymogi formalno-prawne i techniczne, konieczne do prawidłowego wdrożenia projektów oraz, że przygotowywane projekty będą prowadziły do osiągnięcia przewidywanych efektów strategicznych.

Spośród 16 objętych kontrolą beneficjentów, 12 nie występowało do IZ RPO z wnioskiem o pomoc w przygotowaniu projektu. Trzech beneficjentów zwróciło się do IZ RPO o objęcie ich projektów wsparciem w ramach inicjatywy *project pipeline*. Dwoch beneficjentów uzyskało pomoc, która w jednym przypadku polegała na doradztwie przy sporządzaniu *raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko* oraz *specyfikacji wykonania i odbioru robót budowlanych*, w drugim – udzielone wsparcie ograniczone zostało do jednego spotkania i nie przyniosło oczekiwanych przez beneficjenta efektów. Trzeci beneficjent nie uzyskał od IZ RPO informacji o wyniku rozpatrzenia wniosku w sprawie objęcia projektu pomocą w ramach ww. inicjatywy. Pomocy w opracowaniu wniosku o dofinansowanie, jednemu beneficjentowi, udzielili pracownicy IZ RPO.

Kontrola przeprowadzona w siedmiu³⁶ urzędach marszałkowskich wykazała, że w Województwie Świętokrzyskim beneficjenci nie zwracali się do IZ RPO o udzielenie pomocy w przygotowaniu projektów indywidualnych do realizacji. W pozostałych województwach, IZ RPO w ramach pomocy beneficjentom organizowały szkolenia, spotkania beneficjentów z pracownikami lub ekspertami zatrudnionymi w urzędach marszałkowskich, prowadziły konsultacje z beneficjentami (bezpośrednie, telefoniczne, e-mailowe). Pomocy udzielano m.in. w zakresie opracowania dokumentacji aplikacyjnej, wypełniania wniosku o dofinansowanie i wniosku o płatność, sprawozdawczości. Ponadto w dwóch województwach³⁷ trzy projekty zostały objęte wsparciem doradczym ekspertów inicjatywy

³⁶ Dotyczy IZ RPO objętych kontrolą planową w 2010 r.

³⁷ Dotyczy Województw: Lubelskiego i Podlaskiego.

JASPERS, a w trzech województwach³⁸ 13 projektów - pomocą w ramach inicjatywy *project pipeline*, np.:

*W Województwie Lubuskim, Wydział Informacji i Promocji Urzędu Marszałkowskiego udzielił 808 bezpośrednich konsultacji, 3 735 konsultacji telefonicznych oraz 439 konsultacji drogą e-mailową. W latach 2007-2010 (do 31 maja) przeprowadzono łącznie 98 spotkań i szkoleń, w których uczestniczyło 2 500 osób. Tematem szkoleń było m.in. wypełnianie wniosku o dofinansowanie i wniosku o płatność. W ramach inicjatywy *project pipeline* jeden beneficjent projektu indywidualnego otrzymał pomoc w zakresie usług polegających na doradztwie przy sporządzaniu raportu o oddziaływaniu na środowisku oraz specyfikacji technicznych.*

W ocenie NIK, Instytucje Zarządzające RPO stworzyły beneficjentom możliwości pozyskania wsparcia w procesie przygotowania projektów indywidualnych. Beneficjenci, w zdecydowanej większości, nie wykorzystali tej możliwości. Skutkowało to licznymi błędami w przygotowanych przez nich dokumentach, w tym wniosków o dofinansowanie i koniecznością ich uzupełniania lub poprawek, a w konsekwencji znacznym wydłużeniem okresu przygotowania projektów.

3.5. Czy Instytucje Zarządzające prawidłowo zawarły umowy o dofinansowanie z beneficjentami, których wnioski o dofinansowanie projektów indywidualnych uzyskały pozytywną ocenę?

Zgodnie z Wytycznymi MRR, ocena formalna przeprowadzana jest zgodnie z trybem stosowania kryteriów wyboru projektów zatwierdzonych dla danego RPO. Ocena formalna wniosku o dofinansowanie jest oceną „0-1”. Niespełnienie jednego z warunków formalnych powoduje odrzucenie wniosku o dofinansowanie z dalszej procedury, o ile wniosek nie zostanie uzupełniony o wymagane elementy zgodnie z decyzją IZ. Beneficjenci, których wnioski o dofinansowanie nie spełniają wymogów formalnych powiadamiani są o tym fakcie i mają możliwość uzupełnienia dokumentacji wniosku.

Ocena merytoryczna polega na sprawdzeniu opracowanej przez beneficjenta dokumentacji w oparciu o kryteria wyboru projektów zatwierdzone dla danego RPO. Dopuszcza się możliwość uzupełnienia lub poprawy dokumentacji projektu indywidualnego w przypadku negatywnego rezultatu oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie, na warunkach ustanowionych przez IZ i za jej zgodą. Ostateczną decyzję w sprawie dofinansowania projektu podejmuje IZ.

Wszystkie objęte kontrolą Instytucje Zarządzające RPO określiły kryteria oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie, przy czym w dwóch województwach³⁹ kryteria te nie uwzględniały specyfiki projektów indywidualnych, np.:

³⁸ Dotyczy Województw: Lubuskiego (1 projekt), Podlaskiego (1 projekt), Warmińsko-Mazurskiego (11 projektów).

³⁹ Dotyczy Województw: Mazowieckiego i Podkarpackiego.

W Województwie Podkarpackim IZ RPO przyjęła, że wnioski o dofinansowanie projektów indywidualnych oceniane będą w oparciu o te same kryteria co projekty wyłonione w trybie konkursu. W pre-umowie, ani w żadnym dokumencie programowym, nie określono w jakiej procedurze (standardowej, z preselekcją⁴⁰) powinny być składane wnioski o dofinansowanie indywidualnych projektów kluczowych. Kontrola wykazała, że spośród siedmiu wniosków o dofinansowanie poddanych ocenie formalnej, jeden wniosek został złożony i oceniony w procedurze preselekcji, sześć wniosków – w procedurze standardowej.

Projekty indywidualne jak również projekty złożone w trybie konkursu poddawane są ocenie ze względu na tzw. kryteria kontekstowe, które 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”. Ocena wniosków o dofinansowanie, 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. Jak ustalono w toku kontroli, beneficjenci trzech projektów kluczowych⁴¹ pomimo wywiązania się z warunków określonych w pre-umowie i przygotowania wymaganej dokumentacji, nie mogli złożyć wniosków o dofinansowanie do czasu ogłoszenia konkursu.

Objęte kontrolą Instytucje Zarządzające RPO w dokumentach programowych oraz w Instrukcji Wykonawczej IZ (lub innych dokumentach) określiły zasady dokonywania oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych. Z wyjątkiem IZ RPO Województwa Podlaskiego, pozostałe IZ określiły terminy zakończenia przeprowadzenia tych ocen. Przewidziano również możliwość przedłużenia terminu zakończenia procesu oceny oraz uzupełnienia i poprawy wniosków o dofinansowanie.

W okresie objętym kontrolą planową, do siedmiu IZ RPO, wpłynęły łącznie 342 wnioski o dofinansowanie, z tego 308 w terminie określonym w pre-umowie (albo aneksie do pre-umowy), a 34 po tych terminach. Opóźnienia wynosiły od dwóch dni do 6,5 miesiąca. Jak wyjaśniono - ich przyczyną była przede wszystkim konieczność dostosowania dokumentacji „środowiskowej” do wymogów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴², np.:

W Województwie Świętokrzyskim, spośród 15 złożonych wniosków o dofinansowanie, w pięciu przypadkach data ich faktycznego złożenia była zgodna z datą ustaloną w pre-umowie. Terminy złożenia 10 wniosków o dofinansowanie, określone w pre-umowach, były

⁴⁰ Procedura standardowa – w ramach tej procedury beneficjent jest zobowiązany do złożenia wniosku o dofinansowanie wraz z wszystkimi załącznikami. Procedura z preselekcją – procedura uproszczona, w ramach której beneficjent zobowiązany jest złożyć wniosek o dofinansowanie, nie wymagane jest złożenie wszystkich załączników.

⁴¹ 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.

⁴² Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

aneksowane (od jednego do czterech razy). Wydłużenie tego terminu wynosiło od trzech miesięcy do ponad dwóch lat i siedmiu miesięcy. Beneficjenci, we wnioskach o przesunięcie terminów, jako przyczynę wskazywali m.in. trudności związane z przygotowaniem dokumentacji w zakresie ochrony środowiska, przedłużającą się procedurą przetargową, oczekiwaniem na wydanie przez Ministra Rozwoju Regionalnego rozporządzenia regulującego udzielenie pomocy publicznej.

Instytucje Zarządzające RPO objęte kontrolą planową, dokonały oceny formalnej 325 wniosków o dofinansowanie. W wyniku tej oceny 295 wniosków (90%) IZ zwróciły beneficjentom do poprawy lub uzupełnienia. Najczęstsze błędy popełniane we wnioskach o dofinansowanie dotyczyły m.in. błędnego określenia wskaźników produktu i rezultatu, nieprawidłowo określonego zakresu rzeczowego projektu, błędów w analizie finansowej projektu, niedołączenia do wniosku kompletnych dokumentów, braku dat i podpisów osób odpowiedzialnych, np.:

W Województwie Podlaskim do IZ RPO wpłynęło 18 wniosków o dofinansowanie. Wszystkie wnioski zostały zwrócone do poprawy lub uzupełnienia, w tym w pięciu przypadkach wnioski uzupełniano co najmniej dwukrotnie.

Spośród 342 wniosków o dofinansowanie, które wpłynęły do IZ RPO (objętych kontrolą planową), 309 wniosków zostało zweryfikowanych pozytywnie, pięć – negatywnie, 11 wniosków zostało wycofanych przez beneficjentów, a w stosunku do 17 wniosków, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, ocena formalna nie została zakończona. Ocena negatywna została dokonana przez IZ RPO Województwa Łódzkiego, a jej skutkiem było wykreślenie projektów z IWIPK.

Ocena formalna wniosków o dofinansowanie dokonywana była w terminach od dwóch do 166 dni. Czas trwania procesu oceny zależny był od prawidłowości przekazywanych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie. Dłuższe okresy dotyczyły oceny wniosków o dofinansowanie, które skierowane zostały do poprawy lub uzupełnienia.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w urzędach marszałkowskich, ocenie merytorycznej zostało poddanych 306 wniosków o dofinansowanie, z tego 295 uzyskało ocenę pozytywną, dwa – negatywną, w stosunku do dziewięciu wniosków ocena ta nie została zakończona. Spośród poddanych ocenie wniosków, z uwagi na liczne błędy w nich zawarte, 90 (30,3%) zostało skierowanych do poprawy lub uzupełnienia. Ocena merytoryczna dokonywana była w terminach od 1 do 193 dni. Podobnie jak w przypadku oceny formalnej, dłuższy okres przeprowadzenia oceny dotyczył wniosków, które były uzupełniane lub poprawiane przez beneficjentów. Uzasadnieniem ocen negatywnych były m.in. nierealne

założenia analizy ekonomicznej, nieracjonalność harmonogramów wdrażania projektów, nieprawidłowo przeprowadzony test pomocy publicznej. Beneficjenci tych projektów złożyli protesty od oceny negatywnej. W jednym przypadku protest nie został rozpatrzony (a projekt został podzielony na niezależne przedsięwzięcia, realizowane przez dwóch beneficjentów). W drugim przypadku Komisja Oceny Projektów oddaliła protest w całości, a beneficjent wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych skarga nie została rozpatrzona.

Spośród beneficjentów objętych kontrolą, 12 złożyło do właściwych IZ RPO (IP) wnioski o dofinansowanie projektów, w tym czterech przekroczyło ustalony w pre-umowie (aneksie do pre-umowy) termin, a opóźnienie wynosiło od 5 do 70 dni. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, nie upłynął termin na złożenie wniosków o dofinansowanie przez czterech beneficjentów. Z uwagi na liczne błędy i nieścisłości, 10 beneficjentom zwrócono wnioski do poprawy i uzupełnienia na etapie oceny formalnej i trzem - wnioski na etapie oceny merytorycznej.

Wniosek o dofinansowanie projektu Miasta Chełma został zwrócony przez IZ RPO do uzupełnienia. Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że błędy i braki we wniosku wynikały ze złożoności projektu oraz konieczności uzupełnień (...). Powyższe błędy i braki były omyłkami niezamierzonymi, które są dopuszczone przez IZ RPO i w przypadku ich stwierdzenia każdy wnioskodawca jest wzywany pisemnie do uzupełnienia/poprawienia projektu bez jakichkolwiek sankcji.

Wyłącznie jeden wniosek nie wymagał uzupełnienia i poprawy na obu etapach oceny. Wnioski złożone przez beneficjentów (po poprawkach i uzupełnieniach) uzyskały pozytywną ocenę formalną i merytoryczną.

Instytucje Zarządzające RPO – w ocenie NIK – dolożyły należytej staranności i rzetelności w procesie dokonywania oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów kluczowych. Wszystkie wnioski o dofinansowanie ocenione zostały z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”, a wyniki oceny właściwie udokumentowane. Długotrwałość procesu oceny była wynikiem niedbałości i niekompetencji beneficjentów, odpowiedzialnych za przygotowanie wniosków o dofinansowanie.

Do czasu zakończenia kontroli planowej⁴³ siedem IZ RPO zawarło z beneficjentami 244 umowy o dofinansowanie projektów indywidualnych⁴⁴, co stanowiło 49,6% łącznej liczby projektów ujętych w IWIPK. Całkowita wartość projektów objętych umowami wynosiła 5 956,4 mln zł. Wysokość dofinansowania tych projektów środkami z UE stanowiła kwotę 3 578,0 mln zł. Najwięcej umów o dofinansowanie, w stosunku do liczby projektów ujętych w IWIPK, zostało zawartych przez IZ RPO Województw Łódzkiego (90,2%) i Lubuskiego (74,4%), najmniej przez IZ RPO Województwa Lubelskiego (16,1%). W pozostałych województwach proces zawierania umów kształtował się na poziomie od 42,9% do 62,5%. W ramach dofinansowania z UE beneficjentom wypłacono środki w wysokości 1 043,4 mln zł, tj. 29,2% łącznej kwoty dofinansowania określonej w umowach.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych⁴⁵ spośród 12 beneficjentów, których wnioski o dofinansowanie zostały pozytywnie ocenione pod względem formalnym i merytorycznym, dziewięciu zawarło z Instytucjami Zarządzającymi RPO umowy o dofinansowanie (trzy w 2009 r. i sześć w 2010 r.). Beneficjenci rozpoczęli wdrażanie projektów. Do trzech umów aneksami wprowadzono zmiany, o które wnioskowali beneficjenci.

Jeden z beneficjentów⁴⁶, cztery dni po podpisaniu umowy o dofinansowanie, wystąpił do IZ RPO z wnioskiem o zmianę terminu rozpoczęcia realizacji inwestycji (ustalonej w umowie) z 23 listopada 2009 r. na 1 maja 2010 r. Zmiany zostały wprowadzone do umowy aneksem nr 1. Przyczyny, którymi została uzasadniona wnioskowana zmiana (tj. procedury przetargowe i okres zimy) – w ocenie NIK – znane były beneficjentowi na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Drugim aneksem do tej samej umowy, podpisanym na wniosek beneficjenta, wprowadzono zmianę w części dotyczącej wskaźników.

W dwóch przypadkach, aneksami wprowadzono zmiany w umowach o dofinansowanie dotyczące wartości projektów: w jednej umowie⁴⁷ wartość projektu zmniejszono o 51% (po wyborze najkorzystniejszej oferty na realizację projektu w drodze postępowania o zamówienie publiczne), w drugiej⁴⁸ – wartość projektu i kwoty dofinansowania zmniejszono o 50%, a przyczyną były niższe koszty robót budowlanych.

⁴³ Nie zostały uwzględnione wyniki kontroli doraźnej z uwagi na nieaktualność danych oraz kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego ze względu na niezakończenie procedury odwoławczej do zastrzeżeń wniesionych do protokołu kontroli.

⁴⁴ W przypadku projektów własnych samorządów województw, IZ RPO podejmowały uchwały w sprawie dofinansowania.

⁴⁵ Daty są różne.

⁴⁶ Dotyczy Miasta Zamość.

⁴⁷ Decyzji Zarządu Województwa Lubuskiego w sprawie dofinansowania projektu własnego samorządu województwa, wdrażanego przez Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych.

⁴⁸ Dotyczy umowy zawartej przez Miasto Łomża z IZ RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Według stanu na 31 stycznia 2010 r., IZ RPO podpisały z beneficjentami 221 umów o dofinansowanie projektów indywidualnych. Liczba umów, w stosunku do liczby projektów ujętych w IWIPK (529) stanowiła 41,8%. Łączny koszt projektów, określonych w umowach o dofinansowanie, wynosił 6 609,0 mln zł. Kwota dofinansowania z UE projektów objętych umowami wynosiła 3 803,4 mln zł (57,6% łącznego kosztu projektów).

Dane dotyczące liczby zawartych umów o dofinansowanie projektów indywidualnych, ich łącznego kosztu i kwot dofinansowania przedstawiono w tabeli nr 2.

Tabela nr 2 – Dane dotyczące liczby zawartych umów o dofinansowanie projektów indywidualnych, koszty projektów i kwot dofinansowania z UE określonych w umowach o dofinansowanie w poszczególnych województwach

Lp.	RPO Województwa:	Liczba projektów w IWIPK według stanu na 31.01.2010 r.	Liczba zawartych umów o dofinansowanie projektów kluczowych do 31.01.2010 r.	Łączny koszt projektów określony w umowach o dofinansowanie (w mln zł)	Kwota dofinansowania z UE projektów objętych umowami o dofinansowanie (w mln zł)
1	Lubelskie	24	5	79,2	50,7
2	Lubuskie	156	102	1.263,1	686,5
3	Łódzkie	42 (w tym 11 projektów zintegrowanych)	27	1.636,7	825,8
4	Mazowieckie	63	8	431,3	329,2
5	Podkarpackie	58	4	175,3	115,9
6	Podlaskie	24	11	445,7	333,8
7	Świętokrzyskie	24	8	95,7	79,0
8	Warmińsko-mazurskie	17 programów (łącznie 71 projektów)	23	546,2	373,0
9	Wielkopolskie	29	17*	1.158,7	615,3
10	Zachodniopomorskie	38	16	777,1	394,3
Ogółem		529	221	6.609,0	3.803,4

*w tym 7 umów w ramach jednego projektu,

Źródło: na podstawie raportów przekazanych przez IZ RPO do IK RPO, pozyskanych przez NIK w trybie art. 29 ust. 2 lit. f) ustawy o NIK

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Instytucje Zarządzające RPO objęte kontrolą prawidłowo, tj. w oparciu o przyjęte procedury zawarły z beneficjentami umowy o dofinansowanie indywidualnych projektów kluczowych.

3.6. Jaki jest poziom zaawansowania procesu wdrażania projektów indywidualnych w objętych kontrolą województwach?

Instytucje Zarządzające RPO (pięć)⁴⁹ podjęły działania na rzecz skrócenia okresów przygotowania projektów indywidualnych i oceny wniosków o dofinansowanie oraz zdyscyplinowania beneficjentów, np.:

Dążąc do ostatecznego zakończenia procesu zawierania pre-umów, Zarząd Województwa Mazowieckiego (...) w dniu 12 stycznia 2010 r. podjął decyzję o zawieszeniu naboru propozycji projektów kluczowych od dnia 31 marca 2010 r. Natomiast w dniu 26 stycznia 2010 r. zdecydował o wprowadzeniu mechanizmów dyscyplinujących beneficjentów projektów kluczowych, w tym ustaleniu ostatecznego terminu na złożenie wniosków o dofinansowanie do 31 grudnia 2010 r. (...) poinformowano (beneficjentów - przyp. kontrolera) o możliwości usunięcia projektu z IWIPK dla RPO WM, w przypadku jego nieterminowego i nierzetelnego przygotowania⁵⁰.

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Lubelskiego w raporcie za styczeń 2010 r. poinformowała IK RPO, że prowadzone są prace nad zakończeniem procesu aktualizacji listy IWIPK. Jednym z kryteriów decydujących o wpisaniu projektu na listę, poza jego strategicznym charakterem jest gotowość projektu do realizacji. Z dniem 29 czerwca 2010 r. zakończono aktualizację IWIPK. Instytucja Zarządzająca poinformowała beneficjentów o potrzebie przyspieszenia realizacji projektów.

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Łódzkiego, w procedurach określiła daleko idące konsekwencje dla beneficjentów, którzy nie wywiązują się z postanowień umów, do rozwiązania umów i usunięcia projektu z IWIPK włącznie.

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Zachodniopomorskiego określiła ostateczny termin na składanie wniosków o dofinansowanie - do końca lipca 2010 r. Wystosowano pisma do beneficjentów ze wskazaniem tego terminu. Celem tych działań było zmobilizowanie beneficjentów⁵¹.

Według stanu na 30 października 2010 r., IZ RPO zawarły z beneficjentami 397 umów o dofinansowanie projektów indywidualnych (liczba zawartych umów stanowi 66,7% łącznej liczby projektów ujętych w IWIPK). Łączny koszt projektów określony w umowach wynosił 11 169,4 mln zł, a dofinansowanie z UE tych projektów stanowiło kwotę 6 642,6 mln zł (tj. 59,5% ich łącznego kosztu określonego w umowach).

W 2010 r. nastąpił wyraźny postęp w pracach na rzecz zakończenia procesu przygotowania projektów indywidualnych i rozpoczęcia procesu ich wdrażania. W okresie od 1 lutego 2010 r. do 30 października 2010 r., Instytucje Zarządzające zawarły z beneficjentami

⁴⁹ Dotyczy IZ RPO Województw: Warmińsko-Mazurskiego, Mazowieckiego, Lubelskiego, Łódzkiego, Zachodniopomorskiego.

⁵⁰ Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne z dnia 28 maja 2010 r.

⁵¹ Na podstawie raportu o stanie przygotowania projektów kluczowych, przekazanego przez IZ RPO Instytucji Koordynującej RPO.

176 umów o dofinansowanie projektów indywidualnych. W porównaniu do stanu na koniec stycznia 2010 r., liczba zawartych umów o dofinansowanie wzrosła o 44,3%. W poszczególnych województwach, w okresie od lutego do końca października 2010 r., IZ RPO podpisały od sześciu (w województwie podlaskim) do 55 (w województwie lubuskim) umów o dofinansowanie projektów indywidualnych.

Dane dotyczące liczby zawartych umów o dofinansowanie, kosztów projektów określonych w umowach i wysokości dofinansowania z UE przedstawiono w tabeli nr 3.

Tabela nr 3 –Liczba zawartych umów o dofinansowanie projektów indywidualnych, koszty projektów określone w umowach i wysokość dofinansowania z UE w poszczególnych województwach, wg stanu na 30 października 2010 r.

L.p.	RPO Województwa:	Liczba projektów w IWIPK według stanu na 30.10 2010 r.	Liczba zawartych umów o dofinansowanie projektów indywidualnych do 30.10.2010 r.	Łączny koszt projektów określony w umowach o dofinansowanie (w mln zł)	Kwota dofinansowania z UE projektów objętych umowami o dofinansowanie (w mln zł)
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1.	Lubelskiego	31	13	507,8	303,2
2.	Lubuskiego	173	157	1.574,6	889,2
3.	Łódzkiego	42, w tym 11 projektów zintegrowanych	40	1.844,3	1.095,2
4.	Mazowieckiego	53	22	1.634,9	970,8
5.	Podkarpackiego	59	14	620,9	479,0
6.	Podlaskiego	24	17	712,3	492,3
7.	Świętokrzyskiego	25	15	383,8	300,3
8.	Warmińsko-Mazurskiego	17 programów (łącznie 85 projektów)	51	775,3	509,2
9.	Wielkopolskiego	32	29	1.717,7	921,6
10.	Zachodniopomorskiego	71	39	1.397,7	681,7
Ogółem		595	397	11.169,4	6.642,6

Źródło: informacje przekazane przez IZ RPO na podstawie art. 29 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

Dane dotyczące wysokości dofinansowania z UE, przekazanego beneficjentom (według stanu na 30 października 2010 r.) na podstawie na zawartych umów, przez poszczególne IZ RPO przedstawiono w tabeli nr 4.

Tabela nr 4 – Wysokość dofinansowania projektów indywidualnych z UE, określona w umowach, kwoty dofinansowania przekazane beneficjentom (wg stanu na 30 października 2010 r.) w poszczególnych województwach

L.p.	RPO Województwa:	Kwota dofinansowania z UE projektów objętych umowami o dofinansowanie (w mln zł)	Środki z UE, przekazane beneficjentom na realizację projektów indywidualnych do dnia 30.10.2010 r.					
			ogółem	4 : 3	w formie refundacji	6 : 3	w formie zaliczki	8 : 3
			mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
<i>1.</i>	<i>2.</i>	<i>3.</i>	<i>4.</i>	<i>5.</i>	<i>6.</i>	<i>7.</i>	<i>8.</i>	<i>9.</i>
1.	Lubelskiego	303,2	34,9	11,5	34,6	11,4	0,3	0,1
2.	Lubuskiego	889,2	507,9	57,1	129,0	14,5	378,9	42,6
3.	Łódzkiego	1.095,2	389,5	35,6	8,7	0,8	380,8	34,8
4.	Mazowieckiego	970,8	387,4	39,9	307,4	31,7	80,0	8,2
5.	Podkarpackiego	479,0	120,0	25,1	51,7	10,8	68,3	14,3
6.	Podlaskiego	492,3	182,2	37,0	92,2	18,7	90,0	18,3
7.	Świętokrzyskiego	300,3	112,5	37,4	62,7	20,9	49,8	16,6
8.	Warmińsko-Mazurskiego	509,2	245,6	48,2	211,9	41,6	33,7	6,6
9.	Wielkopolskiego	921,6	183,1	19,9	58,5	6,4	124,5	13,5
10.	Zachodniopomorskiego	681,7	83,9	12,3	46,2	6,8	37,7	5,5
Ogółem		6.642,6	2.247,0	33,8	1.003,0	15,1	1.244,1	18,7

Źródło: informacje przekazane przez IZ RPO na podstawie art. 29 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

Łączna kwota dofinansowania z UE projektów indywidualnych, określona w zawartych umowach o ich dofinansowaniu, według stanu na 30 października 2010 r., wynosiła 6 642,6 mln zł. Beneficjenci z tej kwoty otrzymali środki w łącznej wysokości 2 247,0 mln zł (tj. 33,8%), w tym jako refundację poniesionych wydatków – 1 003,0 mln zł (15,1%) oraz jako zaliczki – 1 244,1 mln zł (18,7% łącznej kwoty dofinansowania). W związku z tym, że najwięcej umów o dofinansowanie projektów indywidualnych zawarła IZ RPO Województwa Lubuskiego, kwota tych środków przekazana beneficjentom jest najwyższa i wynosi 507,9 mln zł (tj. 57,1%), w tym w formie refundacji – 129,0 mln zł (14,5%) i 378,9 mln zł w formie zaliczek (42,6% łącznej kwoty dofinansowania projektów, na realizację których IZ RPO zawarła umowy).

Szacunkowa kwota dofinansowania z UE projektów indywidualnych ujętych w IWIPK województw objętych kontrolą, wg stanu na 30 października 2010 r., wynosiła 13 679,4 mln zł. Wysokość dofinansowania projektów objętych umowami wynosiła 6 642,6 mln zł i stanowiła 48,6% szacunkowej kwoty dofinansowania wszystkich projektów ujętych w wykazach. Środki przekazane beneficjentom (jako refundacja i zaliczki) – 2 247,0 mln zł, to 16,4% szacunkowej kwoty dofinansowania wszystkich projektów zamieszczonych w IWIPK. Porównanie łącznych kwot dofinansowania z UE projektów

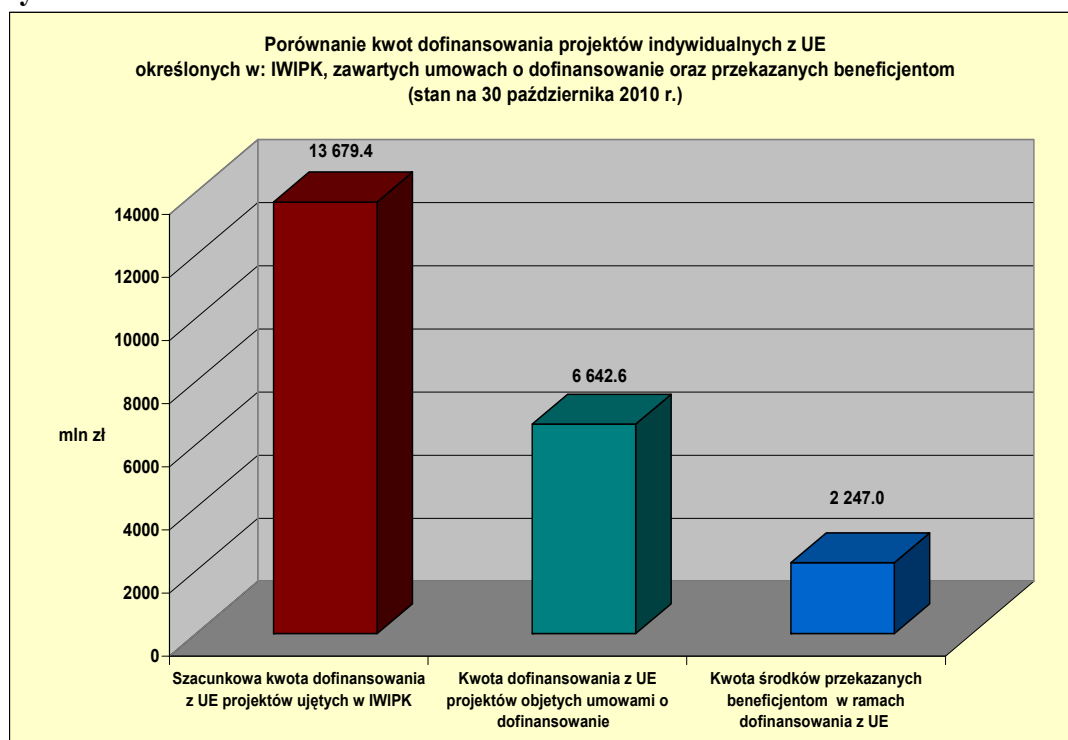
indywidualnych ujętych w IWIPK z kwotami dofinansowania określonymi w umowach i kwotami środków z UE przekazanych beneficjentom na podstawie umów i ich procentowe udziały przedstawiono w tabeli nr 5 i na wykresie nr 1

Tabela nr 5 - Porównanie łącznych kwot dofinansowania z UE projektów indywidualnych ujętych w IWIPK z kwotami dofinansowania określonymi w umowach i kwotami środków z UE przekazanych beneficjentom na podstawie umów

L.p.	RPO Województwa	Szacunkowa kwota dofinansowania z UE projektów określona w IWIPK, wg stanu na 30.10.2010 r. (w mln zł)	Kwota dofinansowania z UE projektów objętych umowami o dofinansowanie wg stanu na 30.10.2010 r. (w mln zł)	4 : 3 %	Środki przekazane beneficjentom na realizację indywidualnych projektów kluczowych do dnia 30.10.2010 r.	6 : 3 %
1	2	3.	4.	5.	6.	7.
1	Lubelskiego	856,5	303,2	35,4	34,9	4,1
2	Lubuskiego	1.212,9	889,2	73,3	507,9	41,9
3	Łódzkiego	1.709,7	1.095,2	64,1	389,5	22,8
4	Mazowieckiego	2.681,4	970,8	36,2	387,4	14,4
5	Podkarpackiego	1.231,0	479,0	38,9	120,0	9,8
6	Podlaskiego	947,1	492,3	52,0	182,2	19,2
7	Świętokrzyskiego	540,0	300,3	55,6	112,5	20,8
8	Warmińsko-Mazurskiego	1.477,6	509,2	34,5	245,6	16,6
9	Wielkopolskiego	1.965,2	921,6	46,9	183,1	9,3
10	Zachodniopomorskiego	1.058,0	681,7	64,4	83,9	7,9
Ogółem		13.679,4	6.642,6	48,6	2.247,0	16,4

Źródło: informacje przekazane przez IZ RPO na podstawie art. 29 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

Wykres nr 1



Spośród beneficjentów objętych kontrolą, którzy podpisali z właściwą IZ RPO umowy o dofinansowanie, według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tylko w jednym przypadku realizacja projektu została zakończona⁵². Realizacja czterech projektów była na poziomie zaawansowanym⁵³, pozostałych czterech – na etapie początkowym.

Projekty Indywidualne stanowią przedsięwzięcia o strategicznym (kluczowym) znaczeniu dla realizacji każdego regionalnego programu operacyjnego. Właściwa realizacja tych projektów jest niezwykle istotna z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Zrealizowanie projektów indywidualnych winno również w znaczący sposób przyczynić się do realizacji założeń zawartych w strategiach rozwoju województw. Jednak jak wskazują przedstawione powyżej analizy, poziom zaawansowania realizacji projektów indywidualnych jest niski a ryzyko ich niezrealizowania jest wysokie. **W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stan zaawansowania prac nad realizacją projektów indywidualnych może budzić poważne obawy, dotyczące pełnego wykorzystania alokacji przewidzianej na projekty indywidualne.**

⁵² Dotyczy projektu wdrażanego przez Miasto Stargard Szczeciński.

⁵³ Dotyczy projektów wdrażanych przez: Miasto Łomża, Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, Miasto Suwałki, Miasto Mikołajki.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Niniejsza kontrola poprzedzona była kontrolą doraźną (I/09/002) dotyczącą procesu wyboru oraz stanu przygotowania do realizacji indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Kontrola została przeprowadzona w IV kwartale 2009 r. przez Departament Administracji Publicznej w: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych (IP II stopnia) oraz Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego. Kontrola wykazała m. in. nieprawidłowości dotyczące: wyboru projektów kluczowych, kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie, rzetelności danych w raportach o stanie przygotowania tych projektów, niespójności procedur opisanych w poszczególnych dokumentach programowych i wewnętrznych. Stwierdzono również niski poziom zaawansowania prac nad przygotowaniem projektów indywidualnych. Wyniki kontroli doraźnej zostały wykorzystane w przygotowaniu kontroli planowej.

Doboru jednostek do kontroli planowej dokonano z wykorzystaniem danych zawartych na stronach internetowych Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi. Wybrane zostały instytucje zarządzające w województwach o najwyższym i najniższym poziomie zaawansowania prac nad wdrażaniem projektów indywidualnych. Na terenie każdego z wybranych województw wytypowano beneficjentów, będących jednostkami samorządu terytorialnego lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, którzy pomimo upływu terminu określonego w pre-umowie, nie złożyli wniosku o dofinansowanie albo złożyli ten wniosek z przekroczeniem terminu.

W toku kontroli do wnioskodawców (10 jednostek samorządu terytorialnego z każdego województwa objętego kontrolą), których propozycje projektów zostały odrzucone na etapie tworzenia indykatywnych wykazów indywidualnych projektów kluczowych, skierowano ankietę. Celem badania ankietowego było uzyskanie informacji dotyczących przyczyn odrzucenia propozycji projektów zgłoszonych przez samorządy. Wyniki badania ankietowego przedstawiono w załączniku nr 1.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z kontrolą, aby pozyskać najbardziej aktualne dane o stanie wdrażania projektów indywidualnych, po zakończeniu czynności kontrolnych, zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ust. 2 lit. f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w poddanych kontroli doraźnej i planowej Instytucjach Zarządzających RPO oraz w IZ RPO Województwa Zachodniopomorskiego.

Protokoły kontroli zostały podpisane przez 24 kierowników jednostek objętych kontrolą. Kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do ustaleń kontroli opisanych w protokołach kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kierowników jednostek kontrolowanych wystąpienia pokontrolne. Trzech Marszałków Województw⁵⁴ wniosło cztery zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Dwa zastrzeżenia zostały uwzględnione, dwa – oddalone.

W związku z negatywną oceną rzetelności *raportów o stanie przygotowania indywidualnych projektów kluczowych*, przekazywanych przez IZ RPO do Instytucji Koordynującej RPO, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Rozwoju Regionalnego wystąpienie pokontrolne. Izba wnioskowała o podjęcie przez Ministra działań mających na celu pozyskiwanie przez Instytucję Koordynującą RPO rzetelnych raportów.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do Instytucji Zarządzających RPO, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- przestrzeganie przyjętych procedur w zakresie wyboru indywidualnych projektów kluczowych,
- ujednoczenie procedur (np. terminów podpisywania pre-umów, dokonywania oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie) zawartych w dokumentach programowych i wewnętrznych,
- rzetelne sporządzanie miesięcznych *raportów o stanie przygotowania indywidualnych projektów kluczowych*,
- uwzględnienie w kryteriach oceny wniosków o dofinansowanie specyfiki projektów indywidualnych,
- zintensyfikowanie działań w zakresie przygotowania i wdrażania projektów kluczowych.

⁵⁴ Dotyczy Marszałków Województw: Lubuskiego, Łódzkiego i Warmińsko-Mazurskiego.

W wystąpieniach pokontrolnych do beneficjentów NIK wnioskowała o:

- dołożenie należytej staranności w sporządzaniu dokumentacji przygotowywanego lub wdrażanego projektu indywidualnego,
- wzmożenie kontroli i nadzoru nad przygotowaniem projektu,
- wykazywanie w informacjach o stanie przygotowania projektu rzetelnych danych,
- zintensyfikowanie działań w celu terminowego wdrażania projektu.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała łącznie 28 wniosków pokontrolnych. Zrezygnowano z formułowania wniosków w sytuacjach, gdy nieprawidłowości dotyczyły przygotowania projektów indywidualnych, a proces przygotowań został zakończony złożeniem wniosku o dofinansowanie albo w sytuacjach, gdy stwierdzono nierzetelność miesięcznych informacji przekazywanych przez beneficjentów, a beneficjenci zawarli z IZ RPO umowy o dofinansowanie projektu i zostali „zwolnieni” z obowiązku przedkładania takich informacji. Do dnia 29 grudnia 2010 r. adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu czterech wniosków pokontrolnych i o podjęciu działań na rzecz realizacji 15 wniosków.

Instytucje Zarządzające RPO doprowadziły do ujednoczenia procedur zawartych w dokumentach wewnętrznych i podjęły działania na rzecz ujednoczenia procedur w dokumentach programowych oraz wnikliwego analizowania przyczyn opóźnień ze strony beneficjentów w terminowym składaniu wniosków o dofinansowanie. Określiły także sankcje w przypadku złożenia wniosku po określonym terminie lub złożenia wniosku z błędami. Zweryfikowano nierzetelne dane w raportach i przekazano je do IK RPO oraz zobowiązano beneficjentów do przedkładania informacji zgodnych ze stanem faktycznym.

Beneficjenci poinformowali o zintensyfikowaniu prac na rzecz przygotowania lub wdrożenia projektów.

Minister Rozwoju Regionalnego w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformowała m.in., że IK RPO, w celu poprawy jakości danych, opracuje instrukcję wypełniania miesięcznych *raportów ze stanu przygotowania projektów indywidualnych do realizacji* jak również wystąpi do IZ RPO z wnioskiem o prowadzenie szczegółowej weryfikacji oraz analizy informacji uzyskiwanych od beneficjentów, w tym objęcie wszystkich projektów indywidualnych wizytacjami monitorującymi oraz zachęci IZ RPO do szerszego korzystania z zapisów pre-umów odnoszących się do udziału przedstawicieli IZ RPO, jako obserwatorów w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Wyniki badania ankietowego

Ankieta została skierowana do 80 jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵, których propozycje projektów nie zostały umieszczone w indykatywnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych. Wypełnioną ankietę zwróciło do NIK 51 jednostek (tj. 63,75% łącznej liczby ankietowanych jednostek).

Na podstawie analizy ankiet stwierdzono, że:

- respondenci 32 jednostek (62,7%) przed zgłoszeniem projektu do umieszczenia w IWIPK znali kryteria oceny projektów. Zdaniem 27 ankietowanych (84,4%) kryteria te były właściwe do wyłonienia najlepszych projektów, mających znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego województwa,
- ankietowani z 19 jednostek (37,3%) otrzymali od zarządu województwa jako Instytucji Zarządzającej RPO (dalej IZ RPO) formalną informację o odrzuceniu projektu zgłoszonego do IWIPK, przy czym w 16 przypadkach zarząd województwa nie podał uzasadnienia decyzji o odrzuceniu zgłoszonego projektu. Pozostali wnioskodawcy (32) o odrzuceniu projektu byli informowani telefonicznie,
- przyczyną odrzucenia projektów, wg uzasadnienia IZ RPO, był przede wszystkim brak strategicznego charakteru projektu oraz brak dostępnej alokacji środków w danym priorytecie. Ponadto jako uzasadnienie odrzucenia projektu wskazywano nieznaczny stopień przygotowania projektu do realizacji,
- z decyzją zarządu województwa o odrzuceniu projektu nie zgodziło się 15 jednostek samorządu terytorialnego (29,4%). Zdaniem ankietowanych ich projekty nie zostały umieszczone w IWIPK, m.in. z uwagi na: uwarunkowania polityczne (27,5%), powiązania personalne (15,7%), pomyłkę popełnioną podczas merytorycznej oceny projektu (7,8%). Ankietowani wskazywali również, że przy wyborze projektów do IWIPK, zarząd województwa uwzględniał przede wszystkim interesy dużych miast oraz umieszczał projekty własne samorządu województwa, w konsekwencji do podziału dla pozostałych jednostek pozostawała mniejsza pula środków,

⁵⁵ Po 10 jednostek z terenu ośmiu objętych kontrolą planową województw samorządowych.

- w ocenie ankietowanych przyczyną długotrwałego przygotowywania i wdrażania projektów indywidualnych była przede wszystkim: zbiurokratyzowana procedura przy zgłaszaniu projektów i na etapie ich realizacji; brak analizy realności powodzenia projektu na etapie jego wpisywania do IWIPK przez zarząd województwa; nieracjonalne rozdysponowanie alokacji pomiędzy projekty konkursowe i kluczowe, częste zmiany przepisów w zakresie prawa budowlanego i ochrony środowiska,
- zdaniem 40 respondentów (78,4%) na powolne tempo wdrażania projektów indywidualnych mogło mieć wpływ umieszczanie w IWIPK projektów na etapie koncepcyjnym. Ankietowani z 10 jednostek (19,6%) wskazywali, że projekty winny być zgłaszane do IWIPK na etapie wstępnych przygotowań do realizacji, zaś 18 respondentów (35,3%) – po zakończeniu realizacji projektu.
- spośród ogólnej liczby jednostek, które wypełniły ankietę, 92,2% respondentów, do czasu zgłoszenia projektów do IWIPK, realizowało projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych UE, m.in. w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego (83,3%), PHARE (56,7), RPO (43,1%), SAPARD (33,3%),
- przyczyną nierealizowania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych przez cztery jednostki (7,8%) był brak możliwości (kadrowych, środków finansowych) poprawnego przygotowania wniosku o dofinansowanie.

Załącznik nr 2

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

W myśl postanowień art. 59 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (zwane dalej rozporządzeniem) oraz art. 25 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (zwana dalej ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub ustawą) **instytucja zarządzająca programem operacyjnym odpowiada za jego prawidłową realizację. W przypadku RPO, funkcję IZ pełni zarząd województwa.** Stosownie do art. 59 rozporządzenia oraz art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, IZ może wyznaczyć jedną lub kilka instytucji pośredniczących w celu wykonywania części lub całości zadań, przy czym instytucja zarządzająca ponosi odpowiedzialność za realizację powierzonych zadań.

Przygotowanie i funkcjonowanie indykatywnych wykazów indywidualnych projektów kluczowych

Zgodnie z art. 28 ust.1 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz Wytycznymi MRR, **projekty indywidualne czyli projekty o strategicznym znaczeniu dla rozwoju programu (kluczowe)** stanowią przedsięwzięcia inwestycyjne, których wdrożenie jest niezwykle istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, danego sektora lub województwa. Projekty te w znaczący sposób przyczyniają się do realizacji założeń zawartych w Strategii Rozwoju Kraju, politykach/strategiach sektorowych oraz strategiach rozwoju województwa.

Indykatywny wykaz projektów dla danego programu operacyjnego stanowi zestawienie indywidualnych projektów, w tym projektów dużych, wyłonionych do realizacji w ramach tego programu w trybie indywidualnym, określonym w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Propozycję inwestycji do umieszczenia na indykatywnej liście projektów indywidualnych przedkłada IZ lub IP uczestnicząca we wdrażaniu programu operacyjnego w danym obszarze. Aby projekt mógł być dofinansowany ze środków UE musi spełniać kryteria zaakceptowane przez Komitet Monitorujący w ramach danego programu operacyjnego. Umieszczenie projektu na liście projektów indywidualnych poprzedzone jest oceną według kryteriów określonych w *Wytycznych* MRR. tj.:

- strategiczny charakter projektu,
- kwalifikalność projektu oraz beneficjenta,
- zgodność projektu z celami Strategii Rozwoju Kraju (SRK), Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, programu operacyjnego oraz strategiami wojewódzkimi i strategiami sektorowymi,
- skala oddziaływania projektu,
- stopień wpływu projektu na osiągnięcie wskaźników SRK, NSRO oraz programu operacyjnego,
- dostępność środków finansowych w ramach alokacji danego priorytetu programu operacyjnego,
- inne kryteria specyficzne dla sektora.

Umowa wstępna (tzw. pre-umowa)

Pre-umowa stanowi umowę podpisywaną pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za realizację projektów (beneficjentami) a IZ lub działającą w jej imieniu IP (lub IP II stopnia). **Pre-umowa obejmuje okres przygotowania projektu do realizacji i stanowi z jednej strony zobowiązanie beneficjenta do prawidłowego i terminowego przygotowania projektu, z drugiej zaś strony zobowiązanie IZ/IP do udzielenia dofinansowania (podpisania umowy o dofinansowanie) w momencie terminowego i prawidłowego (zgodnego z wymogami) przygotowania projektu.** W pre-umowie określony jest szczegółowy zakres projektu oraz ustalony obustronnie harmonogram faz przygotowania projektu, będący podstawą monitorowania stanu przygotowań, a także zakres ewentualnego udzielenia wsparcia doradczego lub finansowego w przygotowaniu projektu.

Pre-umowa winna być zawarta w możliwie najkrótszym terminie, jednakże nie dłuższym niż sześć miesięcy od dnia ogłoszenia listy projektów indywidualnych. Od 22 stycznia 2010 r.⁵⁶ przepis ten został zmieniony w ten sposób, że pre-umowa winna być zawarta w terminie nie dłuższym niż jeden miesiąc od dnia publikacji IWIPK. Dla beneficjentów, których projekty zostały zamieszczone na liście opublikowanej przed dniem wejścia w życie „nowych” *Wytycznych*, termin na podpisanie pre-umowy biegnie od daty wejścia w życie *Wytycznych*. W przypadku niepodpisania pre-umowy w ww. terminie, IZ może usunąć projekt z listy. Zawieranie pre-umów na warunkach określonych

⁵⁶ Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych, 22 stycznia 2010 r. Po zmianie *Wytycznych* regulacje dotyczące pre-umowy zostały zawarte w p-ktach od 23 do 39.

w *Wytycznych MRR* stanowi rekomendację dla IZ RPO, co oznacza, że IZ RPO mogło uregulować w sposób odmienny warunki zawierania pre-umów.

Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych⁵⁷ wprowadziła, z dniem 18 sierpnia 2007 r., obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym list indywidualnych projektów kluczowych w ramach RPO. Natomiast od 20 grudnia 2008 r. IZ zobowiązana jest do opublikowania listy projektów indywidualnych na swojej stronie internetowej, zaś komunikat w sprawie wskazania adresu tej strony podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁵⁸.

Zawarcie i prawidłowe rozliczenie się beneficjenta z wykonania pre-umowy jest warunkiem niezbędnym dla podpisania umowy o dofinansowanie projektu i uzyskania dofinansowania projektu. Niepodpisanie pre-umowy w terminie skutkuje usunięciem projektu z wykazu.

System zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych na etapie ich przygotowania

System zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych służy do jednolitego (w skali kraju), terminowego i prawidłowego przygotowania projektów indywidualnych do realizacji. **Głównymi celami systemu zarządzania i monitorowania** procesu przygotowania projektów indywidualnych są:

- zapewnienie koordynacji pomiędzy politykami rządu i samorządów w zakresie planowanych inwestycji,
- sprawne i efektywne zarządzanie procesem przygotowania indywidualnych projektów kluczowych,
- szybkie wygenerowanie/wyłonienie projektów, które mogą być wdrożone w pierwszej kolejności,
- zapewnienie prawidłowego i terminowego przygotowania wszystkich indywidualnych projektów kluczowych,
- zapobieganie i eliminowanie zagrożeń powstających na etapie przygotowania indywidualnych projektów kluczowych.

⁵⁷ Dz. U. Nr 140, poz. 984.

⁵⁸ Oznacza to, że w okresie od czerwca 2006 r. do 17 sierpnia 2007 r. nie istniał obowiązek publikowania listy indywidualnych projektów kluczowych.

Monitorowanie postępu prac nad przygotowaniem projektu do realizacji następuje w oparciu o informacje uzyskiwane od beneficjentów przez instytucje zaangażowane w proces zarządzania i monitorowania w szczególności w ramach *pre-umowy*.

W system zarządzania i monitorowania przygotowania projektów indywidualnych zaangażowane są: Komitet Koordynacyjny NSRO, Komitety Monitorujące, Instytucja Zarządzająca i Instytucje Pośredniczące oraz Beneficjenci.

Instytucja Zarządzająca w ramach koordynacji i monitorowania przygotowania projektów indywidualnych w szczególności:

- przedstawia KM propozycje kryteriów oceny projektów,
- zawiera z beneficjentem *pre-umowę*,
- monitoruje na bieżąco stan przygotowania projektów, a także analizuje ryzyka związane z procesem przygotowania projektów, w tym w szczególności: weryfikuje informacje przedstawiane przez beneficjenta, dokonuje monitorowania przygotowania projektu na miejscu,
- gromadzi informacje konieczne do zaktualizowania informacji o całkowitej alokacji budżetu programu operacyjnego niezbędnej do realizacji projektów kluczowych,
- zapewnia pomoc przy rozwijaniu i przygotowywaniu realizacji projektów znajdujących się w chwili obecnej w fazie koncepcyjnej,
- wspiera beneficjentów w dążeniu do pełnego przygotowania projektów do realizacji, w razie konieczności może zdecydować o udzieleniu beneficjentowi wsparcia w przygotowaniu brakujących elementów dokumentacji projektu,
- zarządza wsparciem technicznym udzielanym poszczególnym beneficjentom w ramach priorytetu(ów) pomocy technicznej programu operacyjnego celem wsparcia przygotowania dokumentacji projektowej,
- dokonuje usunięcia projektu z wykazu w przypadku wystąpienia okoliczności opisanych w Wytocznych,
- przygotowuje raporty zbiorcze z monitorowania przygotowania indywidualnych projektów kluczowych do realizacji, z częstotliwością nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, które następnie przekazuje Komitetowi Koordynacyjnemu NSRO, a w przypadku regionalnych programów operacyjnych do IK RPO, która raportuje KK NSRO,
- zawiera z beneficjentem umowę o dofinansowanie (umowę właściwą).

Instytucja Zarządzająca może delegować część zadań będących w jej kompetencji IP (lub IP II stopnia), w tym podmiotowi zewnętrznemu (wyłonionemu w drodze przetargu, sfinansowanego w ramach środków pomocy technicznej i przeprowadzonego w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych). Podmiotowi zewnętrznemu mogą być w szczególności przekazywane zadania związane z monitorowaniem i doradztwem w zakresie przygotowania indywidualnych projektów kluczowych.

Beneficjent odpowiada za prawidłowe i terminowe przygotowanie projektu do realizacji oraz za jego późniejsze wdrożenie, do czego zobowiązuje się w *pre-umowie*. Ponadto systematycznie, nie rzadziej niż raz w miesiącu, informuje on IZ/IP lub podmiot zewnętrzny działający na wniosek IZ/IP o postępach w przygotowaniu projektu do realizacji.

Wsparcie beneficjentów w procesie przygotowania projektów indywidualnych

Wsparcie beneficjentów w procesie przygotowania projektów indywidualnych **ma na celu** zapewnienie, że projekty dysponują w założonym czasie prawidłowo przygotowaną, odpowiednią dokumentacją, zgodną z kryteriami zatwierdzonymi dla danego programu operacyjnego przez KM, a także że wypełnione są wymogi formalno-prawne i techniczne konieczne do prawidłowego wdrożenia projektów oraz, że przygotowywane projekty będą prowadziły do osiągnięcia przewidywanych efektów strategicznych.

Wsparcie beneficjentów może nastąpić w formie:

- usług doradczych finansowanych ze środków pomocy technicznej (nazywane dalej „wsparciem technicznym”),
- zaliczki lub refundacji kosztów materialnego przygotowania dokumentacji projektowej, stanowiących wydatki kwalifikowane związane z realizacją projektu.

Dofinansowanie projektów indywidualnych – przedłożenie i ocena wniosku, umowa o dofinansowanie

Do 21 stycznia 2010 r. ocena merytoryczna i formalna wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych winna odbywać się zgodnie z przedstawionym trybem. Przyjmowanie i ocena wniosków o dofinansowanie indywidualnych projektów kluczowych należy do kompetencji IZ, która może delegować swoje uprawnienia innej instytucji w szczególności IP lub IP II stopnia. Do obowiązków beneficjenta należy złożenie wniosku o dofinansowanie wraz z niezbędnymi informacjami oraz wymaganymi załącznikami, w terminie określonym w *pre-umowie*. Wzór wniosku, zakres informacji niezbędnych do zawarcia we wniosku o dofinansowanie oraz wymagane załączniki do wniosku określa Instytucja Zarządzająca.

Wnioski o dofinansowanie podlegają ocenie formalnej i merytorycznej.

Ocena formalna wniosku o dofinansowanie jest oceną „0-1” i dokonywana jest przez IZ (lub delegowaną przez IZ inną instytucję) w oparciu o listę sprawdzającą, sporządzoną na podstawie kryteriów oceny formalnej wniosków zatwierdzonych przez KM. Dla każdego z ocenianych wniosków winna być wypełniona osobna lista sprawdzająca. Niespełnienie jednego z warunków formalnych powoduje odrzucenie wniosku o dofinansowanie z dalszego procedowania. Beneficjenci, których wnioski o dofinansowanie nie spełniają wymogów formalnych powiadamiani są o tym fakcie i mają możliwość uzupełnienia dokumentacji wniosku. Uzupełnienie dokumentacji może być dokonane w terminie określonym przez IZ (lub delegowaną przez IZ inną instytucję) oraz może dotyczyć jedynie dokumentów, które zostały wadliwie opracowane, przygotowane (np. pomyłki rachunkowe, oczywiste błędy, dokumentacja potwierdzająca kwalifikowalność podmiotu). Instytucja odpowiedzialna za przyjmowanie i ocenę wniosków winna dokonać ponownej oceny, na podstawie której może, uwzględniając dodatkowe informacje, przesunąć projekt do puli projektów zaakceptowanych.

Ocena merytoryczna wniosku o dofinansowanie polega na sprawdzeniu opracowanej przez beneficjenta dokumentacji pod kątem zgodności z kryteriami wyboru projektów. Przeprowadzana jest ona o typ punktacji, wspólny dla wszystkich trybów wyboru projektów. Ocenę merytoryczną przeprowadza IZ lub delegowana przez IZ instytucja odpowiedzialna za przyjmowanie i ocenę wniosków. W procesie oceny merytorycznej wniosków mogą brać udział eksperci właściwi dla danej dziedziny. W sytuacji negatywnego rezultatu oceny merytorycznej wniosku dopuszcza się możliwość uzupełnienia lub poprawy dokumentacji projektu na warunkach ustanowionych przez IZ i za jej zgodą. Ostateczną decyzję w sprawie dofinansowania projektu podejmuje IZ. W przypadku projektów kluczowych nie ma zastosowania art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dotyczący protestów wnioskodawcy, którego projekt nie uzyskał dofinansowania.

Instytucja Zarządzająca lub delegowana przez IZ instytucja odpowiedzialna za prowadzenie przyjmowania i oceny wniosków ogłasza wyniki przeprowadzonego postępowania na stronie internetowej oraz pisemnie informuje beneficjenta o wynikach rozpatrzenia jego wniosku. Minimalny zakres informacji umieszczonej na temat projektów na stronie internetowej obejmuje nazwę beneficjenta, tytuł projektu oraz wartość przyznanego dofinansowania.

Po zakończeniu merytorycznej oceny wniosku o dofinansowanie następuje **podpisanie umowy o dofinansowanie**, którą zawiera z beneficjentem IZ lub inna instytucja, której delegowano zadanie w zakresie zawierania umów.

Od 22 stycznia 2010 r. beneficjent ma prawo zwrócić się, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, do IZ lub IP o wydanie opinii nt. poprawności formalnej i merytorycznej dokumentów stanowiących część dokumentacji załączonej do wniosku o dofinansowanie. Opinia ta wydawana jest na podstawie oceny dokonanej w oparciu o listy sprawdzające sporządzone na podstawie kryteriów oceny formalnej i merytorycznej, w zakresie w jakim odnoszą się one do danego dokumentu. Ocena formalna i merytoryczna wniosku o dofinansowanie mogą być dokonywane równolegle.

Załącznik nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, ocen kontrolowanej działalności oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

L.p.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrole	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności ⁵⁹	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
		imię i nazwisko	pełniona funkcja		
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Krzysztof Grabczuk	Marszałek Województwa	P(n)	Departament Administracji Publicznej
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak	Marszałek Województwa	P(u)	
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze	Marcin Jabłoński	Marszałek Województwa	P(n)	
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Marszałek Województwa	P(n)	
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Zygmunt Cholewiński	Marszałek Województwa	P(n)	
6.	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Projektów Unijnych (IP II)	Wiesław Raboszuk	Dyrektor	P(n)	
7.	Urząd Miasta i Gminy Ujście	Henryk Kazana	Burmistrz Gminy i Miasta Ujście	P(n)	
8.	Urząd Gminy Miasteczko Krajeńskie	Karol Jagodziński	Wójt Gminy Miasteczko Krajeńskie	P(u)	
9.	Urząd Miasta Zamość	Marcin Zamoyski	Prezydent Miasta Zamość	P(n)	
10.	Urząd Miasta Siedlce	Wojciech Kudelski	Prezydent Miasta Siedlce	P(n)	

⁵⁹ Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P(u) – ocena pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, P(n) – ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

11.	Urząd Miasta Chełm	Agata Fisz	Prezydent Miasta Chełm	P(n)	
12.	Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze	Paweł Rembarz	p.o. Dyrektora Lubuskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze	P(u)	
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Włodzimierz Fisiak	Marszałek Województwa Łódzkiego	P(u)	Delegatura NIK w Łodzi
14.	Urząd Miasta Łodzi	Tomasz Sadzyński	Pełniący Funkcję Prezydenta Miasta Łodzi	P(u)	
15.	Urząd Miasta Sieradz	Jacek Walczak	Prezydent Miasta Sieradz	P(n)	
16.	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	Maciej Winsche	p.o. Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi	P(n)	
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Jarosław Zygmunt Dworzański	Marszałek Województwa	P(n)	Delegatura NIK w Białymstoku
18.	Urząd Miasta Łomża	Jerzy Brzeziński	Prezydent Łomży	P	
19.	Urząd Miasta Suwałki	Wiesław Stelmach	Pełniący Funkcję Prezydenta Miasta Suwałki	P	
20.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Jacek Protas	Marszałek Województwa	P(u)	Delegatura NIK w Olsztynie
21.	Zarząd Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	Adam Krzyśków	Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	P(u)	
22.	Urząd Miasta Mikołajki	Piotr Zbigniew Jakubowski	Burmistrz Miasta Mikołajki	P	
23.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jakubas	Marszałek Województwa	P(n)	Delegatura NIK w Kielcach
24.	Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski	Jarosław Wilczyński	Prezydent Miasta Ostrowiec Świętokrzyski	P(n)	

Załączniki

25.	Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach	Wojciech Płaza	Dyrektor	P	
26.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomor- skiego	Władysław Husejko	Marszałek Województwa		Delegatura NIK w Szczecinie
27.	Urząd Miasta Kołobrzeg	Janusz Gromek	Prezydent Miasta Kołobrzeg	P	
28.	Urząd Miasta Stargard Szczeciński	Sławomir Pajor	Prezydent Miasta Stargard Szczeciński	P	

Załącznik nr 4

Wykaz osób i instytucji, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
4. Prezes Rady Ministrów;
5. Przewodniczący Komisji do Spraw Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP;
6. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP;
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP;
8. Minister Rozwoju Regionalnego;
9. Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych;
10. Marszałkowie Województw.

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki i rozwoju, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.
2. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Dz. U. 2008 nr 216, poz. 1370.
3. Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych. zgodnych z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, www.mrr.gov.pl.
4. Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007 – 2013. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 17 grudnia 2008 r., www.mrr.gov.pl
5. Zalecenia dla beneficjentów funduszy UE dotyczące interpretacji przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, 29 lutego 2008 r., www.mrr.gov.pl
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. U. UE.L. 210 z 31.07.2006 r. ze zm.