



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia lipca 2010 r.

**Pan
Marek Woźniak
Marszałek Województwa
Wielkopolskiego**

KAP-4101-02-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła w okresie od dnia 10 maja do dnia 2 lipca 2010 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego (dalej: *Urząd*) kontrolę procesu wyboru oraz realizacji projektów kluczowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (dalej: *WRPO*).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Pana Marszałka w dniu 9 lipca 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Instytucji Zarządzającej WRPO na lata 2007-2013 (dalej: *IZ*) związane z zarządzaniem i realizacją indywidualnych projektów kluczowych.

Podstawą pozytywnej oceny jest znaczny stopień zaawansowania prac związanych z realizacją projektów kluczowych w ramach WRPO 2007-2013. W Indykatoryjnym Wykazie Indywidualnych Projektów kluczowych (dalej: *IWIPK*) znajduje się 29 projektów kluczowych² Łączna wartość 21 projektów, których realizację rozpoczęto na podstawie

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

² Stan na 15 czerwca 2010 r.

podpisanych 16 umów o dofinansowanie oraz pięciu zobowiązań³, wyniosła 1.518.157,9 tys. zł, co stanowi 64,7% szacunkowej wartości wszystkich projektów ujętych w IWIPK. Wysokość dofinansowania z EFRR tych projektów stanowi kwotę 900.961,7 tys. zł, tj. 65,3% łącznej, szacunkowej kwoty dofinansowania wszystkich projektów kluczowych. Siedem projektów ujętych w IWIPK, na podstawie zawartych pre-umów, jest na etapie przygotowywania do realizacji. Skomplikowany charakter jednego projektu własnego Samorządu Województwa oraz brak uregulowań prawnych jest przyczyną niepodjęcia przez Zarząd – do dnia zakończenia kontroli - zobowiązania w sprawie przygotowania tego projektu lub w sprawie jego realizacji.

Do Instytucji Zarządzającej wpłynęły 32 wnioski o płatność⁴ (w zakresie realizacji 13 projektów kluczowych), na podstawie których wypłacono beneficjentom 54 946,3 tys. zł, tj. 6,1 % łącznej kwoty dofinansowania tych projektów.

Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- wykazywania w raportach o stanie przygotowania indywidualnych projektów kluczowych, przekazywanych do Instytucji Koordynującej RPO⁵ niezetelnych danych,
- nieopublikowania informacji o przedłużeniu terminu oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie, co było niezgodne z procedurą II-26 pkt 3 i II-27 pkt 2 Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej.

Indywidualne projekty kluczowe, w myśl art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶, stanowią przedsięwzięcia o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu operacyjnego i wskazywane są przez instytucję zarządzającą. Wdrożenie tych projektów jest niezwykle istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Realizacja projektów indywidualnych winna również w znaczący sposób przyczynić się do realizacji założeń zawartych w strategii rozwoju województwa.

1. Instytucją Zarządzającą WRPO na lata 2007-2013, w myśl art. 25 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest Zarząd Województwa Wielkopolskiego (dalej: *Zarząd*). Podstawę tworzenia IWIPK oraz realizacji projektów kluczowych stanowi ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i wydane na jej podstawie przez Ministerstwo

³ Dotyczy projektów, dla których beneficjentem jest Samorząd Województwa Wielkopolskiego.

⁴ Stan na 31 maja 2010 r.

⁵ Instytucją Koordynującą RPO jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Rozwoju Regionalnego (dalej: *MRR*) *Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitoringu projektów indywidualnych* (dalej: *Wytyczne*).

Wykonywanie czynności przypisanych IZ w zakresie spraw związanych z przygotowaniem i wdrażaniem IWIPK zostało powierzone m.in. Departamentowi Polityki Regionalnej Urzędu (dalej: *DPR*), Departamentowi Wdrażania Programu Regionalnego (dalej: *DWP*) a także w zakresie dotyczącym Priorytetu III *Środowisko przyrodnicze* WRPO Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (tj. Instytucji Pośredniczącej⁷).

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces wyboru projektów kluczowych do IWIPK. Instytucja Zarządzająca opracowała i wdrożyła procedury dotyczące wyboru i realizacji indywidualnych projektów kluczowych⁸. Nie określono w nich terminu na zawarcie pre-umowy (bądź podjęcie uchwały o przygotowaniu projektu własnego Samorządu Województwa do realizacji) oraz na złożenie wniosku o dofinansowanie w przypadku odstąpienia od zawierania pre-umowy. Na podstawie losowo wybranej dokumentacji dotyczącej 15 projektów umieszczonych w IWIPK stwierdzono, że wszystkie zostały poddane ocenie⁹ zgodnie z procedurą zawartą w Instrukcji Wykonawczej IZ oraz pozostałych dokumentach programowych WRPO. Dokumentacja dotycząca wyników oceny propozycji projektów była kompletna i rzetelnie prowadzona. Lista propozycji projektów do umieszczenia w IWIPK została poddana konsultacjom społecznym.

3. Zarząd Województwa Wielkopolskiego przyjął dwuetapowy system wyboru projektów kluczowych. W pierwszym etapie, Zarząd dokonał wyboru projektów kluczowych, których lista stanowi załącznik nr 4 do Szczegółowego Opisu Priorytetów WRPO 2007-2013¹⁰. Były to projekty we wczesnej fazie przygotowań do realizacji lub fazie koncepcji. Następnie projekty z listy, których stan przygotowania do realizacji był najbardziej

⁷ Delegowanie zadań nastąpiło w drodze zawartego w dniu 1 października 2007 r. Porozumienia pomiędzy IZ, a Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, które zmieniono Aneksami nr 1 w dniu 21 maja 2009 r. oraz Aneksami nr 2 w dniu 19 kwietnia 2010 r. Powierzenie zadań dotyczyło m.in.: monitorowania przygotowania projektów wskazanych w IWIPK dla WRPO na lata 2007-2013; przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie dla projektów wskazanych w IWIPK dla WRPO na lata 2007-2013; przygotowywanie, zawieranie, aneksowanie i rozwiązywanie w imieniu i na rzecz IZ WRPO umów o dofinansowanie oraz umów w zakresie przygotowania projektów wskazanych w IWIPK dla WRPO na lata 2007-2013.

⁸ Procedura 2.2.3. Opisu Systemu Zarządzania i Kontroli dla WRPO na lata 2007-2013 przyjęta uchwałą Nr 1036/2008 Zarządu z dnia 31 stycznia 2008 r.; pkt 1.5 Szczegółowego Opisu Priorytetów WRPO przyjętego uchwałą Nr 1007/2008 Zarządu z dnia 17 stycznia 2008 r.; procedura II.4 Instrukcji Wykonawczej IZ przyjętej uchwałą Nr 1401/2008 Zarządu z 5 dnia czerwca 2008 r.

⁹ M. in. w formie ankiet, wizyt monitorujących, zbiorczych ocen stopnia przygotowania projektów.

¹⁰ Pierwszą uchwałą w tej sprawie Zarząd podjął w dniu 22 stycznia 2007 r. przyjmując Indykatywny Plan Inwestycyjny obejmujący 17 projektów kluczowych. Załącznik Nr 4 do Wersji 4.3 UWRPO z marca 2010 r. zawiera 30 projektów kluczowych.

zaawansowany, umieszczane były w kolejnych częściach Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych. Łącznie w okresie objętym kontrolą, Zarząd podjął uchwały w sprawie przyjęcia pięciu części IWIPK, w których ujęto łącznie 32 projekty kluczowe. Trzy projekty, decyzją Zarządu, zostały wykreślone z IWIPK. Według stanu na 31 marca 2010 r. całkowita szacunkowa wartość 29 projektów ujętych w IWIPK (w tym trzy projekty były projektami Samorządu Województwa) wyniosła 2 346 432,63 tys. zł.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia określenie przez Zarząd wzoru umowy wstępnej (pre-umowy) i wzoru uchwały Zarządu, dotyczących przygotowania indywidualnych projektów kluczowych do realizacji. Zostały w nich zawarte niezbędne elementy określone w *Wytycznych*, w dokumentach programowych IZ, w tym termin złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie projektu. Pre-umowy (23) zawarte z beneficjentami oraz uchwała Zarządu w sprawie decyzji o przygotowaniu projektu Samorządu Województwa do realizacji, zostały sporządzone zgodnie z przyjętymi wzorami.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Instytucja Zarządzająca nie przyjęła rekomendowanego przez MRR¹¹ oraz nie określiła w wewnętrznych procedurach terminu na zawarcie pre-umowy/podjęcie uchwały Zarządu o przygotowaniu indywidualnego projektu kluczowego.

Dwanaście pre-umów (w tym 10 pre-umów zawartych w ramach priorytetu III przez Instytucję Pośredniczącą), dotyczących przygotowania czterech projektów kluczowych, zostało zawartych po terminie rekomendowanym w *Wytycznych* od 20 do 116 dni. W pięciu przypadkach, w których odstąpiono od zawierania pre-umów na przygotowanie projektów kluczowych, wnioski o dofinansowanie zostały złożone od 5 do 279 dni po terminie określonym w *Wytycznych*. Zarząd nie podjął również uchwały o przygotowaniu projektu Samorządu Województwa „*Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej*” do realizacji, nie złożył wniosku o jego dofinansowanie, mimo że wg stanu na 31 maja 2010 r. upłynęło co najmniej 455 dni po rekomendowanym w *Wytycznych* terminie. Przyczyną zawierania pre-umów po terminie rekomendowanym przez MRR – jak wyjaśniono – było dążenie IZ do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości przed podpisaniem umowy wstępnej, a w przypadku projektu własnego „*Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej*” - brak uregulowań prawnych, brak decyzji Komisji Europejskiej uniemożliwiającej opracowanie pełnej

¹¹ Punkt 33 i 34 *Wytycznych* stanowi, że pre-umowy winny być zawarte w możliwie najkrótszym terminie, jednakże nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia ogłoszenia listy projektów indywidualnych (od 22 stycznia 2010 r. termin jednomiesięczny). Zawarcie pre-umowy nie obowiązuje projektów, dla których beneficjenci deklarują złożenie wniosków o dofinansowanie wraz z wymaganą dokumentacją przed upływem terminu przewidzianego w *Wytycznych* na zawarcie pre-umowy.

dokumentacji niezbędnej do podjęcia przez Zarząd uchwały. Zdaniem NIK, określenie terminu na podpisanie pre-umów/przyjęcie uchwały dyscyplinuje beneficjentów i Instytucję Zarządzającą do podejmowania intensywniejszych działań w celu wywiązania się z obowiązku i może mieć wpływ na skrócenie procesu wdrażania projektów kluczowych.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces monitorowania przygotowania indywidualnych projektów kluczowych do realizacji. Informacje składane przez beneficjentów, w cyklu miesięcznym¹², podlegały weryfikacji pod względem formalnym i merytorycznym przy zachowaniu zasady „dwóch par oczu”. W przypadku nieścisłości, IZ żądała od beneficjentów korekt i wyjaśnień. W okresie objętym kontrolą IZ przeprowadziła siedem wizyt monitorujących w ramach pięciu projektów kluczowych. Tylko w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości, które skorygowano poprzez dokonanie korekty wniosku o dofinansowanie.

Instytucja Zarządzająca monitorowała także przygotowywanie projektów, których beneficjenci nie byli zobowiązani do składania miesięcznych informacji¹³. Odbywało się to poprzez wyznaczanie opiekuna przedmiotowego projektu, który był w stałym kontakcie z beneficjentem. Pomoc beneficjentom, udzielana przez IZ, w przygotowaniu projektów do realizacji nie została udokumentowana.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia proces raportowania o stanie przygotowania do realizacji projektów indywidualnych do MRR (Instytucji Koordynującej RPO). Spośród 12 raportów, objętych badaniem, wszystkie zawierały nierzetelne dane dotyczące m.in. szacunkowych kwot wartości projektów, wysokości dofinansowania. Wykazywano w nich np. kwoty ujęte w umowach o dofinansowanie lub w pre-umowach zamiast kwot podanych w IWIPK, opublikowanym w Wielkopolskim Dzienniku Urzędowym. W czterech raportach zawarto nierzetelne dane dotyczące liczby podpisanych umów o dofinansowanie¹⁴ a w trzech raportach wykazano kwoty wynikające z umów o dofinansowanie bez ujęcia dokonanych zmian w tych umowach¹⁵. We wszystkich

¹² W 14 pre-umowach (nie wliczając pre-umów w zakresie priorytetu III) zobowiązano beneficjentów do składania sprawozdań z przebiegu przygotowania projektu indywidualnego z częstotliwością raz na dwa miesiące.

¹³ Beneficjenci nie byli zobowiązani do składania informacji z uwagi na odstąpienie od podpisania pre-umowy lub podjęcia uchwały Zarządu o przygotowaniu indywidualnych projektów kluczowych.

¹⁴ Dotyczy projektu „Kompleksowa promocja gospodarki i inwestycji w Wielkopolsce” w raportach za okres od czerwca do września 2009 r.

¹⁵ Dotyczy projektu „Adaptacja obiektów powojkowych na potrzeby dydaktyczno-laboratoryjne i rekreacyjno-sportowe PWSZ w Kaliszu” w raportach za okres od lipca do sierpnia 2009 r., projektu „Rozbudowa Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa” w raporcie za lipiec 2010 r. oraz projektu „Kompleksowa promocja gospodarki i inwestycji w Wielkopolsce” w raporcie za styczeń 2010 r.

12 raportach, objętych badaniem, w ramach jednego z projektów podawano błędnie termin złożenia wniosku o dofinansowanie przez beneficjenta¹⁶.

Pomimo – jak wyjaśniono – przyjęcia jednolitych zasad wykazywania w raportach wartości projektów oraz przyjętego sposobu przeliczania kursu euro kontrola wykazała, że zasady te nie były stosowane.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędnym jest wdrożenie odpowiednich mechanizmów kontrolnych i przypisanie odpowiedzialności za rzetelne sporządzanie raportów właściwym pracownikom, a także określenie sankcji za niewywiązywanie się z przypisanych obowiązków.

W raportach IZ zamieszczała informacje dotyczące planowanych i dokonanych zmian w IWIPK oraz o zagrożeniach w przygotowywaniu projektów. Raporty o stanie przygotowania projektów kluczowych były terminowo przekazywane do MRR.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia proces weryfikacji formalnej i oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów indywidualnych. Wszystkie wnioski o dofinansowanie ocenione zostały z zachowaniem zasady „dwóch par oczu” i rzetelnie udokumentowane. Do dnia 15 czerwca 2010 r. wpłynęło do Instytucji Zarządzającej 23 wnioski o dofinansowanie i wszystkie zostały ocenione pod względem formalnym i merytorycznym¹⁷.

Spośród 10 wniosków, złożonych w ramach podpisanych pre-umów, cztery wnioski wpłynęły po terminie określonym w pre-umowach. Opóźnienia wyniosły od 2 do 195 dni. Jedną z istotnych przyczyn powyższego były opóźnienia spowodowane oczekiwaniem na promesę części wkładu własnego beneficjentów¹⁸.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia terminowość dokonywania oceny formalnej i merytorycznej. Jednakże niezgodnie z Instrukcją Wykonawczą informacji o przedłużeniu procedury oceny formalnej i merytorycznej nie umieszczano na stronie internetowej WRPO.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż pomimo braku uregulowań w procedurach wewnętrznych oraz w *Wytycznych* MRR, Instytucja Zarządzająca w trzech przypadkach wyraziła zgodę (na prośby beneficjentów) na wycofanie wniosków o dofinansowanie

¹⁶ Dotyczy projektu „Rozbudowa Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu”.

¹⁷ Wszystkie projekty zostały ocenione pod względem formalnym pozytywnie, natomiast pod względem merytorycznym jeden projekt tj.: „Adaptacja obiektów pokoszarowych na potrzeby dydaktyczno-naukowe PWSZ w Gnieźnie” został oceniony negatywnie z uwagi na niezgodność projektu z Programem Rewitalizacji uchwalonym przez Radę Miasta Gniezna.

¹⁸ Dotyczyło to trzech projektów: „Budowa Centrum Wykładowo-Dydaktycznego w Koninie”, „Wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski poprzez zastosowanie technologii informacyjnych w działalności instytucji publicznych na rzecz budowania infrastruktury społecznej i gospodarczej regionu” oraz „Adaptacja obiektów pokoszarowych na potrzeby dydaktyczno-naukowe PWSZ w Gnieźnie”.

i ponowne, po dokonaniu poprawek, ich złożenie. Wycofanie wniosków było spowodowane koniecznością m.in. doprecyzowania zakresów rzeczowych lub zmian w harmonogramach. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że każde wycofanie wniosku o dofinansowanie powoduje opóźnienie we wdrażaniu indywidualnego projektu kluczowego.

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

- 1) zintensyfikowanie działań w celu przygotowania i realizacji projektu „*Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej*”,
- 2) zapewnienie rzetelnego sporządzania raportów o przygotowaniu projektów kluczowych do realizacji,
- 3) zapewnienie publikacji na stronie internetowej informacji o przedłużeniu terminu oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie, zgodnie z określoną w Instrukcji Wykonawczej IZ procedurą II-26 pkt 3 i II-27 pkt 2.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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