



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-05-01/2013
P/13/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/019 – Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora MŚP w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5. – Rozwój przedsiębiorczości
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85470 z dnia 29 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)2. Monika Brzozowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85473 z dnia 29 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)3. Bartosz Tajer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85475 z dnia 9 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, zwana dalej „Jednostką” lub „MJWPU” 03-301 Warszawa, ul. Jagiellońska 74
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mariusz Frankowski – p.o. Dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (dowód: akta kontroli str. 7)
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Monitorowanie osiągania efektów zakładanych dla działania 1.5.2. Monitorowanie utrzymywania przez beneficjentów działania 1.5. wskaźników realizacji projektów oraz trwałości projektów.3. Weryfikacja składanych przez beneficjentów działania 1.5. Sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości projektów oraz obszarów szczególnego ryzyka (zwanymi dalej: „sprawozdaniem”).4. Działania podejmowane w związku ze zgłaszaniem przez beneficjentów działania 1.5. zmian zakładanych w projekcie wskaźników produktu i rezultatu, w tym dokonywanie ewentualnych korekt w projektach.5. Przeprowadzanie kontroli na zakończenie realizacji projektów oraz kontroli trwałości projektów w działaniu 1.5., w tym monitorowanie zaleceń pokontrolnych oraz egzekwowanie ewentualnego zwrotu dofinansowania.6. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej zaplanowanych dla działania 1.5., w tym w odniesieniu do potrzeb zgłoszonych przez MŚP.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2007 r. do 29 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- rzetelne weryfikowanie sprawozdań beneficjentów za 2012 r. w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka,
- podejmowanie przez MJWPU zgodnych z zapisami umów dofinansowania działań w przypadku zgłaszania przez beneficjentów działania 1.5 zmian projekcie wskaźników produktu i rezultatu w projekcie,
- prowadzenie kontroli na zakończenie realizacji projektów oraz kontroli w okresie trwałości, zgodnie z planem kontroli,
- skuteczne egzekwowanie od beneficjentów zwrotu środków przyznanego dofinansowania.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nie w pełni skutecznym monitorowaniu osiągnięcia efektów zakładanych dla działania 1.5 oraz monitorowaniu utrzymywania przez beneficjentów działania 1.5 wskaźników realizacji projektów oraz trwałości projektów, w szczególności na:

- podejmowaniu nie w pełni skutecznych działań w celu wyegzekwowania sprawozdań od beneficjentów w przypadku ich nieterminowego złożenia lub niezłożenia,
- braku śladu rewizyjnego dokumentującego przeprowadzenie w 2012 r. weryfikacji wszystkich objętych badaniem szczegółowym sprawozdań beneficjentów za 2011 r.,
- niepoinformowaniu beneficjentów o obowiązku złożenia sprawozdań za 2012 r. do końca listopada 2012 r., co było niezgodne z obowiązującą wówczas w MJWPU procedurą „Monitorowanie projektów w okresie trwałości”, zawartą w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej II stopnia – Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 (zwanej dalej „Instrukcją Wykonawczą”),
- wystąpieniu przypadków nierzetelnej weryfikacji przez MJWPU sprawozdań za 2011 r. składanych przez beneficjentów działania 1.5.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli RPO WM w zakresie monitorowania osiągnięcia przez beneficjentów efektów projektu

Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IPoŚ II) dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 (RPO WM). Na podstawie *Porozumień w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013*² Zarząd Województwa Mazowieckiego będący Instytucją Zarządzającą (IZ) dla RPO WM, powierzył MJWPU część zadań dotyczących realizacji Programu, w tym m.in.:

- prowadzenie procedur konkursowych służących wyłanianiu przez IZ projektów, które będą dofinansowane w ramach Programu,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu,
- dokonywanie płatności ze środków Programu na rzecz beneficjentów,
- przeprowadzanie kontroli realizacji dofinansowanych projektów, w tym m.in. kontroli na zakończenie realizacji projektu,
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi,
- monitorowanie realizacji projektów, w tym m.in. monitorowanie rzeczowego i finansowego postępu w realizacji projektów, osiągnięcia celów Programu określonych w Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu, w formie wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania.

(dowód: akta kontroli str. 9-82)

Według stanu na dzień 31 października 2013 r. w działaniu 1.5 złożono 2 950 wniosków o dofinansowanie o wartości dofinansowania z UE 1 874 639 tys. zł³. Weryfikację formalną pozytywnie przeszły 1 774 wnioski o wartości ogółem 3 930 802 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z UE – 1 486 704 tys. zł. Do realizacji przyjęto 753 wnioski o łącznej wartości 2 025 791 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z UE – 790 290 tys. zł. Podpisanych zostało 710 umów o łącznej wartości 1 852 792 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z UE – 610 705 tys. zł (85,8% alokacji wynoszącej 711 408 tys. zł wg stanu na dzień 30 października 2013 r.).

Stopień realizacji wskaźników zakładanych do osiągnięcia w 2015 r. w RPO WM 2007-2013 dla działania 1.5, wg stanu na dzień 31 października 2013 r. przedstawia się następująco:

- wskaźniki produktu:
 - liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w zakresie innowacji – 109 (54,5% wartości docelowej),
 - liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorstw – 645 (53,8% wartości docelowej),

² Porozumienie w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 nr SR.ZF/1/07 z dnia 23 lipca 2007 r., nr SR.II/1/09 z dnia 29 grudnia 2009 r., nr SR.II/1/10 z dnia 23 lutego 2010 r., nr SR.II/2/10 z dnia 28 września 2010 r., nr SR.II/1/11 z dnia 16 sierpnia 2011 r., nr SR.II/1/12 z dnia 18 czerwca 2012 r. oraz nr SR-RPO-IV/1/12 z dnia 18 września 2012 r.

³ MJWPU nie agreguje danych dotyczących wartości ogółem złożonych wniosków o dofinansowanie, które nie przeszły pozytywnej oceny formalnej.

- wskaźniki rezultatu:
 - całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC) – 3952,20 (395,2% wartości docelowej),
 - liczba nowych lub udoskonalonych produktów/usług – 1931 (77,2% wartości docelowej),
 - liczba innowacji wprowadzonych przez wsparte przedsiębiorstwa – 995 (90,5% wartości docelowej).

(dowód: akta kontroli str. 86, 158, 287-289)

Działająca w zastępstwie Dyrektora MJWPU Pani Elżbieta Szymanik podała, że wskaźniki dla działania 1.5 nie zostały osiągnięte, jednak nadal (do 30 czerwca 2014 r.) istnieje możliwość podpisywania umów o dofinansowanie, a ponadto biorąc pod uwagę fakt, że aktualnie rozstrzygane są dwa konkursy w ramach działania 1.5, istnieje szansa na osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 283-284)

Odnosnie wpływu środków wydatkowanych na realizację projektów w działaniu 1.5 na wzrost konkurencyjności przedsiębiorców z województwa mazowieckiego oraz na utworzenie nowych miejsc pracy i utrzymanie ich w przyszłości, p.o. Dyrektora MJWPU podał m.in. że celem działania jest *podniesienie konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez dostosowanie do wymogów rynkowych, w tym zapewnienie dostępu do nowych technologii, systemów certyfikacji i jakości. (...) Małe i średnie przedsiębiorstwa (...) stanowią główne źródło zatrudnienia, wywierają istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, a tym samym mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności. (...) we wszystkich projektach, jako jeden ze wskaźników rezultatu wybierany jest wskaźnik dotyczący utworzenia nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach, a jego wartość obejmuje przedział od jednej nawet do kilkudziesięciu osób. Stopień, w jakim realizacja projektów przyczyniła się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorców możliwy będzie do określenia po dokonaniu ewaluacji w ramach działania 1.5 RPO WM.*

(dowód: akta kontroli str. 156-157, 159-161)

1. Monitorowanie składania przez beneficjentów sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Wytycznymi Instytucji Zarządzającej w zakresie monitorowania projektów realizowanych w ramach RPO WM w okresie trwałości oraz przeprowadzania kontroli obszarów szczególnego ryzyka i kontroli trwałości⁴ (zwanymi dalej Wytycznymi IZ), beneficjenci w działaniu 1.5. mają obowiązek sporządzać i składać do IPOś II sprawozdania w okresie trwałości projektu, tj. w okresie trzech lat od dnia zakończenia realizacji projektu, w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, który obejmuje sprawozdanie. W przypadku, gdy beneficjent zobowiązał się do osiągnięcia danego wskaźnika po dniu zakończenia realizacji projektu, okres trwałości dla tego wskaźnika liczony jest od dnia potwierdzenia jego pełnego osiągnięcia przez beneficjenta. Monitorowaniem w ww. zakresie w okresie trwałości objęte są wszystkie projekty, które uzyskały dofinansowanie w ramach RPO WM, zostały zakończone, dla których zatwierdzono wniosek o płatność końcową i wszystkie wydatki beneficjentów oraz odnośnego wkładu publicznego zostały

⁴ Zarówno Wytycznymi obowiązującymi od 11 października 2011 r. do 17 grudnia 2012 r. (wprowadzonymi uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 2178/95/11 z 11 października 2011 r.), jak i Wytycznymi obowiązującymi od dnia 18 grudnia 2012 r. do momentu zakończenia czynności kontrolnych (wprowadzonymi uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 2638/218/12 z 18 grudnia 2012 r.). Wytyczne opublikowane na stronie internetowej: <http://rpo.mazowia.eu/wytyczne-iz-rpo-wm/>. Beneficjenci są zobowiązani do stosowania Wytycznych na podstawie umów o dofinansowanie (paragraf „Prawa i obowiązki Beneficjenta”).

opłacone. Za monitorowanie projektów w ww. zakresie odpowiadają Wydziały Wdrażania w IPOś II, a w szczególności opiekunowie poszczególnych projektów.

Procedury kontroli wewnętrznej IPOś II zostały określone w Instrukcji Wykonawczej IPOś II, zawierającej opis czynności związanych z wykonywaniem zadań IPOś II. Procedury w zakresie monitorowania projektów w okresie trwałości zostały wprowadzone po raz pierwszy w Instrukcji Wykonawczej zatwierdzonej przez IZ w dniu 26 marca 2012 r. Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, termin wprowadzenia ww. zapisów do Instrukcji Wykonawczej wynikał z konieczności dokonania stosownych uzgodnień z IZ, jednak nie wpłynęło to na wykonywanie zadań wynikających z Wytucznych, tj. beneficjenci zostali poinformowani o obowiązku monitorowania projektów w okresie trwałości i złożyli wymagane sprawozdania, na podstawie których sporządzono analizę ryzyka i wytypowano projekty do kontroli.

Zgodnie z obowiązującymi od 26 marca 2012 r. do 7 sierpnia 2013 r. Instrukcjami Wykonawczymi (wersje 1.9.1, 2.0 oraz 2.1), beneficjent powinien zostać poinformowany w terminie do 30 listopada każdego roku o obowiązku składania sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka. Obowiązujące od dnia 8 sierpnia 2013 r. procedury w zakresie monitorowania projektów w okresie trwałości stanowią, iż beneficjent jest informowany o obowiązku składania sprawozdań wraz z pismem o wynikach weryfikacji wniosku o płatność końcową.

Zapisy Instrukcji Wykonawczych obowiązujących od 26 marca 2012 r. do 7 sierpnia 2013 r. nie przewidywały procedury postępowania w przypadku niezłożenia przez beneficjentów sprawozdania w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka. Zapis regulujący te kwestie został wprowadzony do Instrukcji Wykonawczej obowiązującej od 8 sierpnia 2013 r. Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, (...) *system monitorowania trwałości projektów jest w trakcie budowy i dokumenty wdrażające system w tym zakresie są w trakcie uzupełniania. Aktualnie trwa proces zmierzający do uzupełnienia zakresu monitorowania trwałości projektów poza dokumenty opierające się na pobieraniu informacji od beneficjentów w formie oświadczeń.* Zgodnie z obecnie obowiązującą procedurą, brak wpływu sprawozdania w wyznaczonym terminie skutkuje pisemnym upomnieniem i wezwaniem beneficjenta do jego niezwłocznego złożenia. Jeżeli po upływie 14 dni od daty doręczenia beneficjentowi ponaglenia sprawozdanie nie zostanie dostarczone do MJWPU, może to stanowić podstawę do przeprowadzenia doraźnej wizyty monitorującej lub kontroli projektu.

P.o. Dyrektora MJWPU podał, że odnośnie sprawozdań za 2011 r., w przypadku stwierdzenia braku sprawozdań opiekunowie projektów upominali beneficjentów drogą telefoniczną, natomiast w przypadku bezskutecznego wezwania do złożenia sprawozdań beneficjenci uwzględniani byli w analizie ryzyka do kontroli trwałości. Jeżeli chodzi o sprawozdania za 2012 r., w sytuacji braku sprawozdania beneficjenci upominani byli drogą telefoniczną lub e-mailową, natomiast projekty, których beneficjenci nie złożyli sprawozdania, były uwzględniane w analizie ryzyka do kontroli trwałości⁵.

Na dzień 31 października 2013 r. zakończono realizację 430 projektów z działania 1.5. Do złożenia sprawozdań za 2011 r. zobowiązanych było 269 beneficjentów, natomiast za 2012 r. – 325 beneficjentów. Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU z dnia 21 listopada 2013 r., do złożenia sprawozdań za 2012 r. zobowiązanych było 292 beneficjentów. Natomiast biorąc pod uwagę wyjaśnienia z dnia 26 listopada

⁵ Kwestie związane z uwzględnianiem projektów w analizie ryzyka do kontroli trwałości zostały opisane w pkt 6 „Kontrolne przeprowadzane w okresie trwałości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2013 r., z których wynika, że w 2013 r. MJWPU odstąpiła od żądania sprawozdań od beneficjentów, którym okres trwałości projektu upłynął w ciągu 2012 r., do liczby 292 beneficjentów należy dodać 33 beneficjentów, których realizacja projektów zakończyła się w 2009 r. (33 projekty). W ten sposób obliczona liczba beneficjentów zobowiązanych do złożenia sprawozdań za 2012 r. wynosi 325. Sprawozdania za 2011 r. złożyło 252 beneficjentów, sprawozdania za 2012 r. – 188 beneficjentów (odpowiednio 93,7% i 57,8% zobowiązanych).

(dowód: akta kontroli str. 8, 166-173)

Wywiązywanie się MJWPU z zadania monitorowania składania przez beneficjentów sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości i obszarów szczególnego ryzyka zbadano na próbie 50 projektów (na łączną kwotę 138 457,2 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z UE – 52 797,6 tys. zł), których beneficjenci zobowiązani byli do złożenia łącznie 98 sprawozdań za 2011 i 2012 r. W wyniku badania ww. próby projektów ustalono, że:

- żadna z umów o dofinansowanie projektu oraz aneksów do umów w przypadku badanych projektów nie zawiera przepisu zobowiązującego beneficjenta do składania corocznie sprawozdań. Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, pierwsze umowy oraz aneksy dostosowujące, w których znalazł się zapis o konieczności składania sprawozdań zostały podpisane po zatwierdzeniu wzoru umowy, tj. po 15 marca 2012 r. MJWPU podpisywała aneksy z beneficjentami będącymi w trakcie realizacji projektów,
- 39 sprawozdań (39,8% ogółu sprawozdań)⁶ zostało złożonych przez beneficjentów w terminie wynikającym z Wytucznych,
- 45 sprawozdań (45,9% ogółu sprawozdań) zostało złożonych przez beneficjentów z opóźnieniem wynoszącym 1 do 232 dni⁷. (opóźnienia wynosiły: do pięciu dni w przypadku 26 sprawozdań, od 6 do 30 dni – w przypadku 15 sprawozdań oraz po jednym sprawozdaniu z opóźnieniem wynoszącym 32 dni, 64 dni, 131 dni oraz 232 dni),
- 14 sprawozdań (14,3% ogółu sprawozdań) nie wpłynęło do MJWPU do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Jednostce⁸.

(dowód: akta kontroli str. 203-221, 266-271)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. MJWPU podejmowała nie w pełni skuteczne działania w celu wyegzekwowania sprawozdań od beneficjentów w przypadku ich nieterminowego złożenia lub niezłożenia. Za monitorowanie projektów w okresie trwałości, zgodnie z Wytuczными IZ, odpowiadają wydziały wdrażania I PoS II, a w szczególności opiekunowie poszczególnym projektów. Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU, w przypadku niezłożenia sprawozdań beneficjenci byli upominani telefonicznie lub poprzez e-mail, a niezłożenie sprawozdania skutkowało uwzględnieniem projektu w analizie ryzyka do kontroli trwałości projektów. Odnośnie sprawozdań złożonych z opóźnieniem p.o. Dyrektora podał, iż *w większości przypadków opóźnienia wyniosły kilka dni, w związku z powyższym nie istniała konieczność przygotowania pism ponagających złożenie sprawozdań, opiekunowie upominali beneficjentów telefonicznie lub e - mailowo.* Według wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU, nie sporządzano notatek z rozmów telefonicznych, podczas których

⁶ W tym 21 sprawozdań za 2011 r. i 18 sprawozdań za 2012 r.

⁷ W tym 27 sprawozdań za 2011 r. i 18 sprawozdań za 2012 r.

⁸ W tym jedno sprawozdanie za 2011 r. i 13 sprawozdań za 2012 r.

pracownicy upominali beneficjentów w przypadkach nieterminowego złożenia lub niezłożenia sprawozdań. Kontrolerom NIK przedłożono e-maile skierowane w lutym 2013 r. przez pracowników IPOś II do sześciu beneficjentów, w którym przypomniano o konieczności złożenia sprawozdania (na 45 sprawozdań złożonych z opóźnieniem oraz 14 niezłożonych sprawozdań)⁹. W ocenie NIK nieokreślenie w Instrukcji Wykonawczej (wersje obowiązujące 7 sierpnia 2013 r.) procedury postępowania w przypadku niezłożenia przez beneficjentów sprawozdania w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka mogło negatywnie wpływać na skuteczność egzekwowania tych sprawozdań.

Działająca w zastępstwie Dyrektora MJWPU Pani Elżbieta Szymanik podała, iż w 2013 r. odstąpiono od egzekwowania sprawozdań od beneficjentów, którym okres trwałości upłynął w ciągu roku 2012, bowiem nie ma możliwości uwzględnienia tych danych do analizy ryzyka przy wyborze próby projektów do kontroli trwałości.

Projekty, dla których okres trwałości upłynął w ciągu 2012 r. są to projekty, dla których płatność końcowa została zrealizowana w 2009 r. Wg danych MJWPU są to 33 projekty realizowane w ramach działania 1.5, z czego cztery projekty znalazły się w próbie 50 projektów objętych szczegółową kontrolą. Spośród ww. czterech projektów, w przypadku dwóch beneficjenci nie złożyli sprawozdań za 2012 r.

Zdaniem NIK MJWPU nie miała podstaw do odstąpienia od żądania sprawozdań od ww. beneficjentów. Wytyczne nie przewidują sytuacji wskazanej przez IPOś II, a brak sprawozdań utrudnia monitoring w zakresie trwałości projektu.

(dowód: akta kontroli str. 134-136, 166-169, 172-198, 229, 266-271)

2. Nieprzekazanie pism do beneficjentów o obowiązku złożenia sprawozdań za 2012 r. do końca listopada 2012 r., co było niezgodne z procedurą „Monitorowanie projektów w okresie trwałości” z Instrukcji Wykonawczej IPOś II¹⁰. Odpowiedzialnym za przekazywanie ww. pism był, zgodnie z Instrukcją Wykonawczą, Wydział Wdrażania Priorytetu I i II RPO WM(...) (dalej: WWR-1).

Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, *pod koniec 2012 r. trwały prace nad zmianą Wytycznych oraz wzoru sprawozdania. Nowe Wytyczne zostały zatwierdzone przez Zarząd Województwa w dniu 17 grudnia 2012 r., a więc po terminie na przesłanie pism do beneficjentów, wynikających z Instrukcji Wykonawczej. Opiekunowie projektów przekazali informację o ww. zmianach e-mailowo lub telefonicznie. W odniesieniu do 50 projektów objętych szczegółową kontrolą, kontrolerom przedłożono wiadomości e-mail do 15 beneficjentów wysłane w dniach 14 – 28 stycznia 2013 r., w których poinformowano o obowiązku złożenia sprawozdania oraz przekazano Wytyczne IZ z 2012 r.*¹²

Zdaniem NIK trwające prace nad zmianą Wytycznych nie były wystarczającą podstawą do odstąpienia od obowiązującej IPOś II procedury monitorowania projektów w okresie trwałości zawartej w Instrukcji Wykonawczej. Brak pism do wszystkich beneficjentów informujących o obowiązku sprawozdawczym mógł przyczynić się do wzrostu liczby beneficjentów, którzy sprawozdania nie złożyli –

⁹ Do beneficjentów projektów: RPMA.01.05.00-14-308/08, RPMA.01.05.00-14-104/08, RPMA.01.05.00-14-374/08, RPMA.01.05.00-14-514/08, RPMA.01.05.00-14-330/08, RPMA.01.05.00-14-466/08.

¹⁰ Wersje obowiązujące od 26 marca 2012 r. do 7 sierpnia 2013 r.

¹¹ Wydział Wdrażania Priorytetu I i II RPO WM oraz Wdrażania i Rozliczeń Działania 3.4 ZPORR.

¹² RPMA.01.05.00-14-308/08, RPMA.01.05.00-14-466/08, RPMA.01.05.00-14-067/08, RPMA.01.05.00-14-042/08, RPMA.01.05.00-14-395/08, RPMA.01.05.00-14-274/08, RPMA.01.05.00-14-345/08, RPMA.01.05.00-14-059/08, RPMA.01.05.00-14-158/08, RPMA.01.05.00-14-212/08, RPMA.01.05.00-14-598/08, RPMA.01.05.00-14-174/08, RPMA.01.05.00-14-257/08, RPMA.01.05.00-14-228/08, RPMA.01.05.00-14-389/08.

na podstawie badania przeprowadzonego na próbie 50 projektów stwierdzono, że wszyscy zobowiązani do tego beneficjenci z wyjątkiem jednego złożyli sprawozdania za 2011 r., natomiast za 2012 r. sprawozdań nie złożyło 13 beneficjentów. Zdaniem NIK, fakt uwzględnienia w analizie ryzyka projektów, których beneficjenci nie złożyli sprawozdań, nie jest wystarczający, gdyż nie zapewnia gwarancji przeprowadzenia kontroli trwałości.

(dowód: akta kontroli str. 8, 133, 138, 266-271, 311, 316-946)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

- IPOś II poinformowała beneficjentów o corocznym obowiązku przedkładania sprawozdań dopiero w drugiej połowie stycznia 2012 r., pomimo, że Wytyczne IZ zobowiązujące beneficjentów do składania sprawozdań (najpóźniej do 31 stycznia) weszły w życie 11 października 2011 r. Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, wynikało to ze wzmożonego obciążenia pracą opiekunów projektów oraz że Wytyczne są dokumentem podlegającym publikacji i jego treść powinna być znana beneficjentom.

Zdaniem NIK późne poinformowanie beneficjentów o przyjęciu Wytycznych przez Zarząd Województwa Mazowieckiego wprowadzających obowiązek sporządzania i składania sprawozdań miało wpływ na nieterminowe złożenie tych sprawozdań za 2011 r. przez część beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 133, 138)

- uporządkowania i skompletowania wymaga dokumentacja dotycząca poszczególnych projektów. O braku należytych działań IPOś II w tym zakresie świadczy fakt, iż MJWPU nie przedłożyła kontrolerom NIK wszystkich sprawozdań oraz list sprawdzających do weryfikacji sprawozdań w momencie przekazywania dokumentacji dotyczącej projektów. W przypadku 19 sprawozdań oraz sześciu list sprawdzających przedłożono je NIK dopiero w momencie zwrócenia się pismem w tej sprawie do Dyrektora MJWPU.

(dowód: akta kontroli str. 130-137)

Ocena częściowa

W ocenie NIK działania MJWPU w zakresie monitorowania składania przez beneficjentów sprawozdań w kontrolowanym okresie należy uznać za niewystarczające i nie w pełni skuteczne. Na 98 sprawozdań w badanej próbie projektów 45,9% zostało złożonych po wyznaczonym terminie, a do zakończenia czynności kontrolnych do Jednostki nadal nie wpłynęło 14,3% sprawozdań. MJWPU nie podejmowała wystarczająco skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od beneficjentów obowiązków sprawozdawania w okresie trwałości oraz nie przedstawiła dowodów na podejmowanie takich działań (z wyjątkiem sześciu przypadków). MJWPU poinformowała beneficjentów o obowiązku złożenia sprawozdań za 2011 r. dopiero w drugiej połowie stycznia 2012 r., pomimo tego, że Wytyczne IZ w przedmiotowym zakresie weszły w życie w październiku 2011 r. Wpłynęło to na terminowość przekazywania sprawozdań przez beneficjentów. Ponadto, MJWPU nie poinformowała beneficjentów o obowiązku złożenia sprawozdania za 2012 r., do czego była zobowiązana zgodnie z Instrukcją Wykonawczą. Pomimo tego, że Wytyczne są dokumentem podlegającym publikacji i jego treść powinna być znana beneficjentom, MJWPU powinna była poinformować pisemnie beneficjentów o obowiązku złożenia sprawozdań zgodnie z procedurą monitorowania projektów w okresie trwałości. W ocenie NIK brak takiej informacji mógł przyczynić się do wzrostu liczby niezłożonych sprawozdań w porównaniu do 2011 r. Zdaniem NIK brak lub nieskuteczne egzekwowanie sprawozdań od beneficjentów wpływa na prawidłowość monitorowania projektów w okresie ich trwałości.

2. Weryfikacja informacji przedstawianych przez beneficjentów w sprawozdaniach

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Wytycznymi IZ, IPOś II ma obowiązek przeprowadzania weryfikacji złożonych sprawozdań. W przypadku wystąpienia błędów czy niejasności w przedłożonym sprawozdaniu IPOś II powinna wezwać beneficjenta do złożenia poprawionego sprawozdania oraz do jego uzupełnienia lub dodatkowych wyjaśnień¹³. Informacje zawarte w sprawozdaniu służą monitorowaniu projektu w trakcie okresu trwałości, a także do przeprowadzania kontroli obszarów szczególnego ryzyka oraz kontroli trwałości projektu. W Wytycznych IZ z 2012 r. pojawił się dodatkowo zapis, iż w wyniku analizy złożonego sprawozdania opiekun projektu dokonuje oceny poszczególnych obszarów objętych monitoringiem w zakresie zgodności postępowania z umową o dofinansowanie (wraz z załącznikami), aktami prawa powszechnie obowiązującego, wytycznymi i innymi istotnymi z punktu widzenia zagadnień objętych monitoringiem dokumentami. Wzór minimalnego zakresu listy sprawdzającej stanowi załącznik do Wytycznych. W przypadku wykrycia uchybień osoba dokonująca weryfikacji sprawozdania i formułująca ww. oceny zobowiązana jest podjąć udokumentowane działania wynikające z umowy o dofinansowanie lub innych regulacji.

Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą IPOś II, wydział wdrażania weryfikuje sprawozdania pod względem formalnym w zakresie danych niezbędnych do analizy ryzyka oraz merytorycznym pod kątem prawidłowości realizacji projektu. W przypadku nieprawidłowo sporządzonego sprawozdania do beneficjenta powinno być przekazane pismo z uwagami/pytaniami. W przypadku wykrycia nieprawidłowości lub znaczącej modyfikacji mających wpływ na trwałość projektu, IPOś II postępuje zgodnie z procedurą „Proces postępowania z nieprawidłowościami”.

Terminy weryfikacji sprawozdań otrzymanych od beneficjentów zostały określone odmiennie w różnych wersjach Instrukcji Wykonawczej:

- obowiązującej od 26 marca 2012 r. do 8 października 2012 r. – czas na weryfikację formalną sprawozdania wynosił 7 dni, natomiast na weryfikację merytoryczną – 30 dni,
- obowiązujących od 9 października 2012 r. do 7 sierpnia 2013 r. (wersje 2.0 i 2.1) – weryfikację formalną sprawozdania należało przeprowadzić w okresie do 7 dni, natomiast weryfikację merytoryczną – do końca lutego,
- obowiązujących od 8 sierpnia 2013 r. (wersje 2.2 i 2.3) – weryfikację formalną i merytoryczną należało przeprowadzić do 14 lutego.
(dowód: akta kontroli str. 8, 96-98, 99-100, 115-116, 117)

W wyniku badania przeprowadzonego na dokumentacji próby 50 projektów ustalono, że:

- pracownicy MJWPU monitorowali osiąganie i utrzymywanie przez beneficjentów zakładanych wskaźników projektu wykorzystując składane przez beneficjentów sprawozdania i inne dokumenty w tym zakresie, tj. umowy o pracę oraz formularze ZUS DRA i ZUS RCA¹⁴. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU, opiekunowie projektów dodatkowo dokonywali weryfikacji zachowania trwałości

¹³ Zgodnie z Wytycznymi z 2011 r. IPOś II wzywała beneficjenta do złożenia korekty sprawozdania lub dodatkowych wyjaśnień w terminie do 7 dni roboczych, natomiast zgodnie z Wytycznymi z 2012 r. – do 5 dni kalendarzowych od dnia otrzymania informacji od IPOś II.

¹⁴ Zgodnie z wnioskami o dofinansowanie składanymi przez beneficjentów działania 1.5, źródłami informacji o wskaźnikach są m.in. umowy o pracę, dokumenty ZUS – zgłoszenie do ubezpieczenia, faktury, protokoły odbioru, ewidencja środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (część F wniosku „Wskaźniki realizacji celów projektu”, kolumna „Źródło informacji o wskaźniku”).

projektu poprzez ogólnodostępne środki, np. poprzez monitorowanie stron internetowych beneficjentów,

- pracownicy MJWPU rzetelnie dokonywali weryfikacji sprawozdań za 2012 r. stosując listę sprawdzającą stanowiącą załącznik do Wytocznych IZ z 2012 r. Natomiast w odniesieniu do sprawozdań za 2011 r., p.o. Dyrektora MJWPU podał, iż zostały one poddane wstępnej weryfikacji, ale ze względu na brak procedur wewnętrznych nie wystawiano i uzupełniano list sprawdzających. Wstępna weryfikacja sprawozdań za 2011 r. polegała, wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU, na *sprawdzeniu sprawozdań w zakresie spójności danych dotyczących wszystkich punktów w sprawozdaniu z dokumentami projektowymi. Procedura nie przewidywała list sprawdzających oraz nie sporządzano notatek służbowych. Po weryfikacji uzupełniano tabelę zawierającą dane niezbędne do przeprowadzenia analizy ryzyka,*
(dowód: akta kontroli str. 136, 147-148, 157, 160, 225-229, 266-271, 311-946)

- w przypadku projektu RPMA.01.05.00-14/274/08¹⁵ beneficjent 26 lutego 2013 r. został wezwany do korekty sprawozdania za 2012 r. m.in. w zakresie uzupełnienia wskaźnika rezultatu wyszczególnionego we wniosku o dofinansowanie¹⁶ oraz do przedłożenia dokumentów potwierdzających poziom realizacji wskaźnika dotyczącego nowoutworzonych miejsc pracy. W korekcie sprawozdania (data wpływu do MJWPU – 25 kwietnia 2013 r.) beneficjent uzupełnił dane w zakresie wskaźników rezultatu, natomiast w przekazanej kontrolerom dokumentacji projektu brak było dokumentacji potwierdzającej realizację wskaźnika nowoutworzonych miejsc pracy. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU oraz dokumentacji dotyczącej przedmiotowej sprawy wynika, że w związku z tym, że do MJWPU nie wpłynęły żadne dokumenty w związku z wezwaniem z 26 lutego 2013 r., kilkakrotnie kontaktowano się z przedstawicielem beneficjenta telefonicznie i za pośrednictwem e-mail. W wyniku działań IPOs II beneficjent przedłożył sprawozdanie oraz kopie umów o pracę zawartych w ramach przedmiotowego projektu. Z uwagi na fakt, że umowy te nie obejmowały okresu sprawozdawczego (tylko jedna z 11 umów o pracę obowiązywała 31 grudnia 2012 r.) w dniu 7 maja 2013 r. wezwano beneficjenta do wyjaśnienia stanu realizacji wskaźnika w okresie sprawozdawczym oraz dodatkowo według stanu na dzień 30 kwietnia 2013 r. W związku z tym, że do MJWPU nadal nie wpływały dokumenty, kilkakrotnie kontaktowano się z beneficjentem w tej sprawie pisemnie oraz telefonicznie. Przy piśmie z dnia 10 października 2013 r. beneficjent przedłożył listę umów pracowników wraz z ich kopiami. Pismem z dnia 12 listopada 2013 r. MJWPU, w związku z wątpliwościami dotyczącymi wskaźnika zatrudnienia, zwróciła się do beneficjenta o wskazanie, które osoby zostały zatrudnione w ramach projektu i jaki jest faktyczny poziom wskaźnika zatrudnienia. Do dnia zakończenia kontroli nie wpłynęła odpowiedź od beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 102-105, 106-109, 115-116, 117-121, 325-369)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak w obowiązujących procedurach wewnętrznych określenia konieczności zachowania dokumentu potwierdzającego dokonanie przez opiekunów projektów weryfikacji sprawozdań składanych przez beneficjentów. W związku z powyższym nie ma możliwości stwierdzenia kiedy i w jakim zakresie dokonano

¹⁵ Projekt pt. „Dywersyfikacja produktu poprzez wprowadzenie innowacyjnych wózków z tworzyw sztucznych” realizowany przez Rabugino Sp. z o.o. Projekt był objęty bezpośrednią kontrolą NIK.

¹⁶ Liczba innowacji wprowadzonych przez powstałe dzięki udzielonemu wsparciu przedsiębiorstwa.

weryfikacji sprawozdań za 2011 r., bowiem w dokumentacji badanej próby 50 projektów brak jest jakiegokolwiek dowodu przeprowadzenia weryfikacji tych sprawozdań. Obowiązek weryfikacji sprawozdań wynika z Wytucznych IZ RPO WM w zakresie monitorowania projektów realizowanych w ramach RPO WM 2007-2013 w okresie trwałości oraz przeprowadzania kontroli obszarów szczególnego ryzyka i kontroli trwałości obowiązujących od 11 października 2011 r.

Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, sprawozdania za 2011 r. zostały poddane wstępnej weryfikacji, natomiast ze względu na brak procedur wewnętrznych nie wystawiano list sprawdzających; pomimo tego dane zostały zagregowane i przekazane do Wydziału Kontroli Projektów celem przeprowadzenia analizy ryzyka.

Zdaniem NIK brak śladu rewizyjnego uniemożliwia ocenę terminowości oraz zakresu weryfikacji sprawozdań. Arkusze przekazywane do Wydziału Kontroli Projektów, oprócz informacji o osiągnięciu/utrzymaniu wskaźników projektu uzupełnianych na podstawie sprawozdań, nie zawierały innych danych dotyczących obszarów objętych sprawozdaniem, których nie można było uzyskać na podstawie innych dokumentów dotyczących projektu. W ocenie NIK nie stanowią one wystarczającego dowodu na rzetelne przeprowadzenie weryfikacji sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 130-133, 134-139, 160, 311-946)

2. Opóźnienia w weryfikacji 12 sprawozdań za 2012 r.¹⁷ (na 36 złożonych) wynoszące od 1 do 26 dni w stosunku do terminów na weryfikację określonych w Instrukcjach Wykonawczych IPOś II. Zgodnie z Wytuczniymi IZ za weryfikację sprawozdań odpowiadają opiekunowie projektów.

Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, sprawozdania zostały zweryfikowane przez opiekunów projektów niezwłocznie po ich wpływie do IPOś II, natomiast listy sprawdzające zostały wypełnione w terminie późniejszym. Zdaniem NIK, lista, jako mechanizm weryfikacyjny, zawierający wskazówki dotyczące przeprowadzania oceny obszarów wykazywanych w sprawozdaniu, powinna być wypełniana w trakcie weryfikacji, nie po niej.

(dowód: akta kontroli str. 8, 142-145, 146-149, 266-271)

3. Brak wezwania beneficjentów do skorygowania lub wyjaśnienia błędów i braków zidentyfikowanych przez MJWPU w weryfikowanych sprawozdaniach za 2011 r., co było niezgodne z rozdz. II pkt 6 Wytucznych (w przypadku wystąpienia błędów/niejasności w przedłożonym sprawozdaniu IPOś II wzywa beneficjenta do złożenia w IPOś II poprawionego sprawozdania oraz do uzupełnień lub dodatkowych wyjaśnień w terminie do 7 dni roboczych od otrzymania informacji od IPOś II). Zgodnie z Wytuczniymi IZ za weryfikację sprawozdań odpowiadają opiekunowie projektów. Badanie przeprowadzone na próbie 50 projektów wykazało, że w przypadku następujących czterech projektów, pomimo wystąpienia błędów lub braków, MJWPU nie zwróciła się o korektę/wyjaśnienia:

- W sprawozdaniu za 2011 r. beneficjent projektu RPMA.01.05.00-14-404/08 w rubryce „wartość docelowa wg wniosku o dofinansowanie na zakończenie projektu” podał wartość wskaźnika zatrudnienia niezgodną z wnioskiem o dofinansowanie (1 zamiast 6). Jako rok osiągnięcia wskaźnika beneficjent wpisał 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 478-490)

¹⁷ Dotyczy projektów: RPMA.01.05.00-14-067/08 (26 dni), RPMA.01.05.00-14-083/08 (26 dni), RPMA.01.05.00-14-104/08 (5 dni), RPMA.01.05.00-14-134/08 (1 dzień), RPMA.01.05.00-14-174/08 (6 dni), RPMA.01.05.00-14-191/08 (26 dni), RPMA.01.05.00-14-320/08 (6 dni), RPMA.01.05.00-14-330/08 (12 dni), RPMA.01.05.00-14-374/08 (4 dni), RPMA.01.05.00-14-440/08 (6 dni), RPMA.01.05.00-14-466/08 (26 dni) RPMA.01.05.00-14-598/08 (6 dni)

P.o. Dyrektora MJWPU wyjaśnił, że beneficjent w odpowiedzi na pyt. 12.1 sprawozdania, tj. „Czy osiągnięte na zakończenie realizacji projektu wskaźniki produktu zostały utrzymane?”, zaznaczył odpowiedź TAK deklarując, iż wszystkie wskaźniki produktu w okresie trwałości zostały zachowane. Mając powyższe na uwadze, osoba dokonująca weryfikacji sprawozdania uznała, że wskaźnik dotyczący zatrudnienia został utrzymany.

(dowód: akta kontroli str. 156, 160)

- Sprawozdanie w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka za 2011 r. złożone przez beneficjenta projektu RPMA.01.05.00-14-134/08 zawiera błędnie wypełnione pozycje. MJWPU nie zwróciła się do beneficjenta o sporządzenie korekty sprawozdania pomimo, że w pkt 4 Generowanie dochodu w projekcie, na pyt. „Czy projekt został objęty zasadami pomocy publicznej” beneficjent zaznaczył NIE (podczas weryfikacji sprawozdania za 2012 r. MJWPU zwróciła uwagę beneficjentowi, że powinien zaznaczyć TAK i poprosiła o sporządzenie korekty sprawozdania).

(dowód: akta kontroli str. 434-471)

P.o. Dyrektora MJWPU wyjaśnił, że w trakcie weryfikacji sprawozdania przeoczono błędy, w związku z czym beneficjent nie został poproszony o sporządzenie korekty sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 105, 108)

- W sprawozdaniu za 2011 r. w przypadku projektu RPMA.01.05.00-14-059/08 beneficjent nie wypełnił części III. – Zasadnicza modyfikacja, natomiast w przypadku projektu RPMA.01.05.00-14-359/08 – pkt. II.5 – Nieuzasadniona korzyść oraz części III. – Zasadnicza modyfikacja. Beneficjenci nie zostali wezwani do uzupełnienia sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 763-770, 928-937)

P.o. Dyrektora MJWPU wyjaśnił, że odpowiedzi na pozostałe pytania zawarte w sprawozdaniu (w tym o utrzymanie celu projektu, ewentualne zmiany lokalizacji, ewentualne zaprzestanie prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę, zmiany charakteru własności maszyny zakupionej w ramach projektu, zmiany struktury właścicielskiej przedsiębiorstwa, poziom wskaźników) pozwoliły osobie weryfikującej na stwierdzenie, że projekt nie został poddany zasadniczej modyfikacji. W odniesieniu do projektu RPMA.01.05.00-14-359/08 p.o. Dyrektora wyjaśnił, że pkt. II.5 i część III sprawozdania zostały potraktowane przez weryfikującego pracownika jako zaznaczone na NIE biorąc pod uwagę przeczącą odpowiedź beneficjenta na pytanie II.1 „Czy w okresie sprawozdawczym miała miejsce zmiana charakteru własności dofinansowanego elementu infrastruktury?”.

(dowód: akta kontroli str. 105, 108-109, 123, 126-127)

4. Nienależyte (nierzetelne) monitorowanie przez MJWPU osiągnięcia i utrzymania zadeklarowanej wartości wskaźnika zatrudnienia przez beneficjenta projektu RPMA.01.05.00-14-527/08¹⁸.

Beneficjent na moment rozliczania wniosku o płatność końcową nie osiągnął wskaźnika rezultatu liczby utworzonych miejsc pracy, przy czym nie przedstawił MJWPU informacji o ostatecznym osiągnięciu zadeklarowanej wartości wskaźnika¹⁹ oraz nie złożył sprawozdań za 2011 i 2012 r. MJWPU nie

¹⁸ Projekt pt. „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa Ecobag Polska poprzez wdrożenie nowej technologii” realizowany przez Ecobag-Network Sp. z o.o. został objęty bezpośrednią kontrolą NIK.

¹⁹ Beneficjent we wniosku o płatność końcową zobowiązał się do osiągnięcia zadeklarowanej wartości wskaźnika zatrudnienia do 31 grudnia 2011 r.

występowała do beneficjenta do czasu przeprowadzania kontroli NIK o informację potwierdzającą osiągnięcie zadeklarowanej wartości wskaźnika zatrudnienia. Biorąc pod uwagę powyższe, MJWPU nie dysponowała informacją o osiągnięciu i utrzymaniu założonych wartości wskaźników przez beneficjenta, co w opinii NIK uniemożliwiało jednoznaczną ocenę wypełniania przez beneficjenta obowiązków w zakresie zachowania trwałości projektu.

(dowód: akta kontroli str. 97, 253, 695-712)

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora MJWPU, w związku z brakiem informacji od beneficjenta MJWPU nie uznało, że osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia jest zagrożone. W związku z brakiem złożenia przez beneficjenta sprawozdań, projekt został uwzględniony w analizie ryzyka do kontroli trwałości.

W wyniku prowadzonej, w związku z kontrolą NIK, korespondencji z beneficjentem w dniach 21-15 listopada 2013 r., WWR-1 wystąpił do WKP²⁰ o doraźną kontrolę trwałości projektu. Biorąc pod uwagę treść korespondencji, z której wynika m.in., że beneficjent wydzielił i umieścił w województwie wielkopolskim część działalności bez poinformowania MJWPU, WWR-1 uznał, że istnieje ryzyko przeniesienia efektów realizacji projektu poza województwo mazowieckie. Według wyjaśnień MJWPU przeprowadzenie kontroli jest planowane na styczeń 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 100, 252-261)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niejednolite podejście opiekunów projektów do wypełniania przez beneficjentów sprawozdań w zakresie tabel dotyczących wskaźników projektu.

Kontrola wykazała, że łącznie w 13 na 98 sprawozdań za 2011 i 2012 r. beneficjenci nie wypełnili tabel dotyczących wskaźników projektu²¹. W trzech przypadkach MJWPU wezwała beneficjentów do złożenia korekty sprawozdań w tym zakresie²², natomiast w pozostałych 10 przypadkach nie zwracała się o przekazanie korekty sprawozdania.

P.o. Dyrektora MJWPU podał, że każdy przypadek rozpatrywany jest indywidualnie, a pracownicy rekomendują decyzję na podstawie procedur i wytycznych, jak również na podstawie swojego doświadczenia w pracy z beneficjentami, wiedzy i znajomości projektu, kontaktów z beneficjentem oraz bieżącego monitorowania projektów. Ze względu na brak procedur, list sprawdzających oraz faktu, iż system monitorowania trwałości był nowy, MJWPU w wielu sytuacjach rozstrzygała na korzyść beneficjenta, dlatego np. w przypadku niewypełnienia tabeli dotyczącej wskaźników przy jednoczesnym zaznaczeniu odpowiedzi TAK w ankiecie uznawano, że beneficjent osiągnął i zachował wskaźniki na poziomie zgodnym z wnioskiem o płatność końcową oraz wnioskiem o dofinansowanie stanowiącym załącznik do ostatniego podpisanego aneksu do Umowy.

Zdaniem NIK sprawozdania powinny być weryfikowane w oparciu o spójne i jednolite zasady. Należy doprecyzować zasady wypełniania tabel wskaźników, w tym ewentualne zasady odstępstw od ich wypełniania i tym samym zasady dotyczące weryfikacji przez MJWPU sprawozdań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 157, 160, 311-946)

Jednym ze wskaźników realizacji projektu jest utworzenie nowych miejsc pracy. W sprawozdaniach z zakresu monitorowania trwałości projektu oraz obszarów

²⁰ Wydziału Kontroli Projektów RPO WM.

²¹ Dotyczy projektów nr: RPMA.01.05.00-14-009/08, RPMA.01.05.00-14-191/08, RPMA.01.05.00-14-241/08, RPMA.01.05.00-14-430/08 (sprawozdania za 2011 r. i 2012 r.), RPMA.01.05.00-14-127/08, RPMA.01.05.00-14-147/08, RPMA.01.05.00-14-293/08, RPMA.01.05.00-345/08 (sprawozdanie za 2011 r.), RPMA.01.05.00-14-274/08 (sprawozdanie za 2012 r.),

²² Dotyczy projektów nr: RPMA.01.05.00-14-274/08, RPMA.01.05.00-14-345/08, RPMA.01.05.00-14-158/08.

szczególnego ryzyka, beneficjenci wykazują liczbę zatrudnionych w odniesieniu nie do całego przedsiębiorstwa, ale do danego projektu. Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU, co do zasady wartość wskaźnika zatrudnienia odnosi się do wartości bazowej, jaką jest zatrudnienie w momencie rozpoczęcia realizacji wydatków. Biorąc jednak pod uwagę kryzys w gospodarce, możliwe jest wyrażenie zgody na wykazanie zatrudnienia wskazanego przez beneficjenta jako wartość wskaźnika poprzez uwzględnienie osób zatrudnionych na stanowiskach związanych ze zrealizowanym projektem w oderwaniu od pozostałej działalności prowadzonej przez beneficjenta. Działająca w zastępstwie Dyrektora MJWPU Pani Elżbieta Szymanik dodała, że I PoS II wyraziła już zgodę, na wniosek beneficjenta, po zapoznaniu się z jego argumentacją, na wykazanie realizacji wskaźnika zatrudnienia poprzez ujęcie w nim osób zatrudnionych w obszarze związanym z realizowanym projektem, w oderwaniu od pozostałej działalności beneficjenta. Zwróciła również uwagę, że w obliczu kryzysu w gospodarce beneficjenci zapewne niejednokrotnie, bez informowania MJWPU, obniżają zatrudnienie w przedsiębiorstwach utrzymując jednocześnie miejsca pracy utworzone w związku z realizacją projektu. Jak podała Pani Elżbieta Szymanik, MJWPU w chwili obecnej nie jest w stanie wskazać dokładnej liczby takich przypadków, bowiem nie agreguje takich danych; szacunkowo było kilkanaście takich przypadków. Do wyjaśnień załączono dokumentację dotyczącą jednej z takich sytuacji, kiedy to beneficjent projektu RPMA.01.05.00-14-099/08 zwrócił się do MJWPU o wyjaśnienie czy w sytuacji, gdy z przyczyn niezależnych od niego nastąpi spadek zatrudnienia w przedsiębiorstwie ogółem, a jednocześnie firma utrzyma zatrudnienie na stanowiskach utworzonych w wyniku realizacji projektu, warunki utrzymania trwałości uznaje się za spełnione. I PoS II poinformowała beneficjenta, zgodnie z opinią Wydziału Radców Prawnych MJWPU, że ewentualna redukcja zatrudnienia w innym sektorze działalności spółki nie związanym z projektem współfinansowanym w ramach RPO WM nie wpłynie na wartość zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 225-226, 227-229, 230-252)

W odniesieniu do problematyki sposobu sprawdzania i monitorowania zachowania przez beneficjentów celów projektu, w szczególności w odniesieniu do celu sformułowanego jako „wzrost zatrudnienia w firmie”, działająca w zastępstwie Dyrektora MJWPU Pani Elżbieta Szymanik podała, że dokumenty programowe nie regulują szczegółowo zasad oraz sposobu sprawdzania i monitorowania zachowania przez beneficjentów celu projektu. Monitorowanie celów projektu jest uzależnione od charakteru każdego projektu i jego celów. W przypadku celu sformułowanego jako „wzrost zatrudnienia w firmie” jego osiągnięcie i utrzymanie monitorowane jest poprzez monitorowanie wskaźnika zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 225-229)

Zdaniem NIK stosowany przez MJWPU sposób weryfikacji danych w zakresie realizacji przez beneficjentów wskaźnika rezultatu dotyczącego utworzenia nowych miejsc pracy, nie pozwala na właściwe zweryfikowanie prawdziwości tych informacji. Wiąże się to również ze sprawdzeniem osiągnięcia i utrzymania przez beneficjentów deklarowanego często we wniosku o dofinansowanie, jednego z celów szczegółowych projektu, tj. wzrostu zatrudnienia w firmie. Ustalenia kontroli wykazują bowiem, że realizacja tego celu (o ile był określony) zweryfikowana była przez MJWPU poprzez wskaźnik zatrudnienia określony dla konkretnego, dofinansowanego projektu, bez weryfikacji poziomu zatrudnienia w całej firmie.

Zdaniem NIK tak określony wskaźnik nie mierzy stopnia realizacji tego celu projektu²³.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK działania MJWPU w zakresie weryfikacji informacji przedstawianych przez beneficjentów w sprawozdaniach należy uznać za nie w pełni rzetelne. Istniejące w procedurach wewnętrznych I PoS II braki spowodowały, że MJWPU nie dysponuje żadnym śladem rewizyjnym potwierdzającym przeprowadzenie weryfikacji sprawozdań za 2011 r., co uniemożliwia dokonanie oceny terminowości i zakresu weryfikacji sprawozdań przez opiekunów projektów. Na podstawie badanej próby projektów można stwierdzić, że osoby weryfikujące sprawozdania stosowały niejednolite podejście w zakresie weryfikacji sprawozdań. Znalazło to potwierdzenie w różnym podejściu osób weryfikujących do oceny kompletności informacji przekazywanych przez beneficjentów w sprawozdaniach, a także konieczności wzywania beneficjenta do złożenia wyjaśnień, bądź uzupełnienia sprawozdań w sytuacji braków, błędów lub niejasności. W dwóch badanych przypadkach MJWPU nie posiadała do dnia zakończenia czynności kontrolnych pełnych informacji, które potwierdzałyby jednoznacznie zrealizowanie i utrzymanie przez beneficjentów wskaźników dotyczących nowoutworzonych miejsc pracy w okresie trwałości. Ponadto dokumenty weryfikowane przez MJWPU w odniesieniu do wskaźnika zatrudnienia nie stanowią jednoznacznej podstawy do stwierdzenia osiągnięcia i utrzymania przez beneficjenta tego wskaźnika.

3. Działania MJWPU związane ze zgłaszaniem przez beneficjentów zmian określonych dla projektów wskaźników produktu i rezultatu

Opis stanu faktycznego

Obowiązki ciążące na beneficjencie w przypadku konieczności przeprowadzenia zmian wskaźników produktu lub rezultatu dla projektu zostały określone w umowie o dofinansowanie („Zmiany w Projekcie i Umowie”). Z kolei w odniesieniu do I PoS II Wytyczne określają szczegółowe zasady postępowania w przypadku zgłaszania przez beneficjentów zmian wskaźników produktu lub rezultatu, zarówno skorelowanych z kryteriami wyboru projektów, jak i nieskorelowanych, m.in. w zakresie przeprowadzenia ponownej oceny wniosku o dofinansowanie, wezwania beneficjenta do zwrotu dofinansowania, obniżenia wartości dofinansowania w przypadku zmian wskaźników.

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej 50 projektów ustalono, że I PoS II podejmowała zgodne z zapisami umów o dofinansowanie oraz Wytycznych, działania w związku ze zgłoszeniem przez sześciu beneficjentów zmian wskaźników produktu lub rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 203-221, 316-320, 325-328, 361-368, 518-592)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działania MJWPU dotyczące zgłaszanych przez beneficjentów zmian określonych dla projektów wskaźników produktu i rezultatu.

²³ Wstępne ustalenia kontroli NIK u czterech beneficjentów wskazują, iż cel jakim jest wzrost zatrudnienia w firmie, nie został zachowany, o czym MJWPU nie została poinformowana. O wynikach kontroli przeprowadzonych u beneficjentów MJWPU zostanie powiadomiona odrębnie w trybie art. 62 a ustawy o NIK (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

4. Działania MJWPU podejmowane w związku z odzyskiwaniem środków od beneficjentów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w ramach działania 1.5 RPO WM, wystąpiło osiem przypadków zwrotu dofinansowania w okresie utrzymywania trwałości projektu, w tym dwa przypadki w badanej próbie 50 projektów. W wyniku przeprowadzonej przez NIK analizy dokumentacji dotyczącej niżej wymienionych dwóch projektów ustalono, że I Poś II podejmowała prawidłowe i rzetelne działania mające na celu odzyskanie środków od beneficjentów.

W przypadku projektu RPMA.01.05.00-14-573/08 beneficjent wystąpił do MJWPU 28 lipca 2010 r., tj. po dokonaniu płatności końcowej²⁴, z wnioskiem o rozwiązanie umowy, w związku ze zmianą własnościową polegającą na zbyciu całości udziałów w spółce na rzecz innego podmiotu i brakiem, wg beneficjenta, jednoznacznej odpowiedzi MJWPU na pismo beneficjenta z 26 kwietnia 2010 r. zawierające wniosek o przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie na rzecz podmiotu nabywającego udziały beneficjenta.²⁵

Łączna kwota żadanego zwrotu wyniosła 75,6 tys. zł. Beneficjent w dniach 2 listopada 2010 r., 7 grudnia 2010 r. i 30 listopada 2011 r. zwrócił ww. środki dofinansowania wraz z należnymi odsetkami w łącznej kwocie 86,3 tys. zł. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora MJWPU beneficjent nie zwrócił 2 listopada 2010 r. pełnej kwoty dofinansowania oraz odsetek, w związku z czym został wezwany do zwrotu brakującej części dofinansowania wraz z odsetkami (7 grudnia 2010 r.) oraz odsetek narosłych od kwoty głównej do 7 grudnia 2010 r. (30 listopada 2011 r.). MJWPU wyegzekwowała zwrot brakujących środków.

W związku z tym, że umowa o dofinansowanie została rozwiązana, beneficjent nie składał sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości projektów oraz obszarów szczególnego ryzyka.

W przypadku projektu RPMA.01.05.00-14-127/08 w wyniku czynności sprawdzających podczas poświadczania wydatków w styczniu 2012 r. (po zakończeniu projektu)²⁶ IZ zakwestionowała zasadność kwalifikowania części wydatków rozliczonych przez beneficjenta w zatwierdzonym wniosku o płatność końcową²⁷, a nieuwzględnionych we wniosku o dofinansowanie ani w biznes planie. Wydatki niekwalifikowalne dotyczyły pozycji kosztów "Projekt budowlany dobudowa hali produkcyjnej z częścią biurową do istniejącego budynku hali" i "Projekt wykonawczy rozbudowy hali i budynku biurowego". Łączna kwota żadanego zwrotu wyniosła 25,9 tys. zł. W związku z brakiem zwrotu środków przez beneficjenta na wezwanie MJWPU²⁸, w wyniku wszczętego 28 czerwca 2012 r. postępowania administracyjnego, beneficjent ostatecznie 7 grudnia 2012 r. zwrócił ww. środki dofinansowania z należnymi odsetkami w łącznej kwocie 30,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 90-95, 225-226, 228-229, 842-873, 894-913)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁴ Data płatności końcowej dla projektu: 22 czerwca 2010 r.

²⁵ Wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU z beneficjentem i radcami prawnymi Jednostki były prowadzone konsultacje w trybie roboczym w zakresie możliwości przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie.

²⁶ Data płatności końcowej: 12 października 2011 r.

²⁷ Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą I Poś II, MJWPU przygotowuje i przekazuje do Urzędu Marszałkowskiego (IZ), poświadczenia i deklaracje wydatków w ramach osi priorytetowych I-VII RPO.

²⁸ Beneficjent został pisemnie wezwany przez MJWPU do zwrotu środków z tytułu wydatków niekwalifikowalnych 29 maja 2012 r.

MJWPU przekazała 28 września 2010 r. beneficjentowi projektu RPMA.01.05.00-14-573/08 informację o warunkach rozwiązania umowy, po upływie 60 dni od złożenia przez beneficjenta pisma z wnioskiem o rozwiązanie umowy²⁹, z naruszeniem terminu wynikającego z „Procedury rozwiązywania umowy o dofinansowanie projektu – wypowiedzenie umowy przez Beneficjenta”. Zgodnie z Procedurą MJWPU przygotowuje oświadczenie o rozwiązaniu umowy w terminie siedmiu dni od zgłoszenia przez beneficjenta wniosku o rozwiązanie umowy. Informacja o warunkach rozwiązania umowy pełniła, wg wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU, funkcję oświadczenia o rozwiązaniu umowy, o którym mowa w ww. Procedurze. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora, informacja miała przypomnieć beneficjentowi o obowiązku dokonania zwrotu dofinansowania, ze względu na przeciągający się okres, w którym beneficjent nie dokonał zwrotu.

Zgodnie z ww. Procedurą po przygotowaniu przez MJWPU oświadczenia o rozwiązaniu umowy oraz wprowadzeniu zmian w systemie KSI SIMIK 07-13 powinna być sporządzona informacja dla Zarządu Województwa dotycząca rozwiązania umowy. Informacja ta nie została sporządzona do momentu zakończenia czynności kontrolnych w MJWPU. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora MJWPU Instrukcja Wykonawcza nie określała terminu sporządzenia informacji dla Zarządu Województwa, jednak w wyniku ustaleń z pracownikami Departamentu Strategii i Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim została podjęta decyzja o przygotowaniu zbiorczej informacji w sprawie rozwiązanych umów, obejmującej wszystkie umowy w ramach RPO WM, wg stanu na 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 8, 225, 228-229, 842-873)

NIK zauważa, że opóźnienie w przekazaniu przez beneficjenta zwrotu mogło wynikać z braku reakcji MJWPU na jego wnioski o rozwiązanie umowy, pomimo tego, że – jak wynika z wyjaśnień MJWPU – beneficjent na moment składania wniosku o rozwiązanie umowy dysponował wszystkimi danymi niezbędnymi do dokonania zwrotu środków. W opinii NIK, w przypadkach rozwiązywania umów o dofinansowanie MJWPU powinna podejmować bez zbędnej zwłoki czynności wynikające z procedury. Jest to uzasadnione potrzebą jak najszybszego uzyskania zwrotu środków dofinansowania, w celu umożliwienia ich ponownego wykorzystania, a także zminimalizowania ryzyka narażenia beneficjenta, w przypadku zwłoki, na ewentualne dodatkowe koszty wynikające z konieczności zapłaty wyższej kwoty odsetek od udzielonego wsparcia. Ponadto, w opinii NIK dane o rozwiązanych umowach stanowią istotną informację zarządczą, w związku z czym MJWPU powinna zapewnić ich bieżące przekazywanie Zarządowi Województwa.

NIK ocenia pozytywnie działania MJWPU podejmowane w związku z odzyskiwaniem środków od beneficjentów w okresie trwałości w ramach działania 1.5 RPO WM.

Ocena cząstkowa

5. Kontrole przeprowadzane na zakończenie realizacji projektów

Opis stanu faktycznego

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. MJWPU przeprowadziła 45 kontroli na zakończenie realizacji projektu w działaniu 1.5 RPO WM. Podczas każdej kontroli sprawdzano osiągnięcie zakładanych efektów projektu i osiągnięcie wskaźników realizacji projektu. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora MJWPU, w przypadku nieosiągnięcia zakładanych wskaźników beneficjenci zobowiązywali się do ich osiągnięcia i dostarczenia dokumentów to potwierdzających.

²⁹ Zgodnie z treścią umowy o dofinansowanie projektu (sankcje za niedotrzymanie warunków umowy) umowa może zostać rozwiązana na wniosek beneficjenta, jeżeli zwróci on otrzymane dofinansowanie, wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych naliczanymi od dnia przekazania dofinansowania, w terminie 30 dni od dnia złożenia do MJWPU wniosku o rozwiązanie umowy. Pismo beneficjenta z wnioskiem o rozwiązanie umowy wpłynęło do MJWPU 30 lipca 2010 r.

Przeprowadzona przez kontrolerów NIK analiza dokumentacji pięciu kontroli, w których MJWPU stwierdziła nieosiągnięcie zakładanych wskaźników wykazała, że nieosiągnięcie zakładanej wartości dotyczyło głównie wskaźnika zatrudnienia. We wszystkich przypadkach beneficjenci zobowiązali się do osiągnięcia zakładanego poziomu wskaźnika, a następnie przedłożyli dokumenty potwierdzające ich osiągnięcie. W jednym przypadku chodziło o nieuzyskanie certyfikatu w zakresie zarządzania jakością. Beneficjent podjął działania związane z uzyskaniem certyfikatu, jednakże okazały się one nieskuteczne. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora MJWPU, beneficjent zamierza wystąpić z prośbą wprowadzenia zmian w projekcie dotyczących rezygnacji z przedmiotowego wskaźnika, a biorąc pod uwagę fakt, że nie spowoduje to znaczącej modyfikacji projektu oraz nie obniży poziomu oceny projektu, MJWPU rozpatrzy możliwość wprowadzenia tych zmian. Zdaniem NIK działania IPoś II podjęte w tych przypadkach po przeprowadzeniu kontroli na zakończenie projektu były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 960, 961, 962-978)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działania MJWPU w zakresie przeprowadzania kontroli na zakończenie realizacji projektów w ramach działania 1.5 RPO WM.

6. Kontrole przeprowadzane w okresie trwałości projektu

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami Instrukcji Wykonawczych IPoś II obowiązujących od 26 marca 2012 r. do 7 sierpnia 2013 r., WWR-1 miał obowiązek przekazania w terminie siedmiu dni od daty wpływu sprawozdania lub jego korekty od beneficjenta informacji do WKP celem wykonania analizy ryzyka. Zgodnie z procedurą „Monitorowanie projektów w okresie trwałości” zawartą w Instrukcji Wykonawczej obowiązującej od 8 sierpnia 2013 r. w przypadku poprawności formalnej i merytorycznej sprawozdań, dane beneficjentów, którzy byli zobowiązani do złożenia sprawozdań są przekazywane do WKP celem przeprowadzenia analizy ryzyka. Dane powinny być przekazane do 14 lutego.

Zgodnie z zapisami Instrukcji Wykonawczej, na podstawie syntetycznych wyników weryfikacji sprawozdań, WKP przeprowadza analizę ryzyka, na podstawie której sporządza wykaz projektów wytypowanych do kontroli trwałości. Cały proces powinien zostać zakończony do końca lutego. Zgodnie z Wytycznymi IZ oraz zapisami dotyczącymi metodologii doboru próby projektów do kontroli trwałości, lista projektów utworzona w wyniku analizy ryzyka jest dzielona na trzy równe grupy, z których typowane jest łącznie 15% projektów. Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentacji dotyczącej typowania projektów do kontroli wykazała, że zgodnie z obowiązującymi procedurami, MJWPU wytypowała do kontroli projekty, które uzyskały najwyższe wyniki w swoich grupach. W przypadku, gdy dwa projekty lub więcej otrzymały równy wynik, o kolejności na liście decydowała wartość projektu.

W wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej w 2012 r. przez WKP, do kontroli zostało wytypowanych osiem projektów z działania 1.5., natomiast w 2013 r. – pięć projektów. W związku ze stwierdzonymi przez IZ podczas kontroli systemowej nieprawidłowościami w sporządzaniu przez właściwy Wydział Wdrażania tabel zawierających dane do przeprowadzenia analizy ryzyka, WKP przeprowadził ponownie analizę ryzyka. W wyłonionej ponownie próbie przeprowadzonej na właściwych danych przekazanych przez WWR-1 znalazły się trzy projekty (z działania 1.5), których okres trwałości upłynął³⁰. W związku z powyższym próba

³⁰ Gdyby dane przygotowane przez Wydział Wdrażania były sporządzone prawidłowo, to te trzy projekty zostałyby objęte kontrolą trwałości.

kontrolna została uzupełniona o trzy kolejne projekty o najwyższej liczbie punktów ryzyka oraz największej wartości, w tym dwa projekty z działania 1.5. Zgodnie z harmonogramem kontroli projektów wytypowanych do kontroli trwałości w 2012 r.³¹ oraz aktualizacją „Rocznego Plan Kontroli Instytucji Pośredniczącej II stopnia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 na 2013 r.”³², I PoS II planowała przeprowadzić w latach 2012-2013 kontrole trwałości 16 projektów zrealizowanych w ramach działania 1.5.

(dowód: akta kontroli str. 8, 140-141, 979-981, 982-990, 991-1001, 1207-1340)

Do dnia 31 października 2013 r. WKP MJWPU przeprowadził 15 kontroli trwałości projektów w ramach działania 1.5 (kontrole na miejscu)³³. Szczegółowe badanie dokumentacji z ww. kontroli wykazało, że zakres tych kontroli obejmował weryfikację nałożonego na beneficjenta obowiązku utrzymania trwałości oraz osiągnięcia i utrzymania celu projektu, w tym wskaźników projektu, utrzymanie lokalizacji, kwalifikowalność VAT, generowanie dochodu przez projekt oraz wykonywanie ewentualnych zaleceń pokontrolnych/rekomendacji audytowych dotyczących projektu. Kontrole trwałości projektów wykazały, że w przypadku dwóch z 15 projektów miało miejsce naruszenie zasady trwałości:

- W przypadku kontroli projektu RPMA.01.05.00-14-430/08 wykazano nieutrzymanie wskaźnika zatrudnienia na zakładanym poziomie (19 zamiast 21 etatów). MJWPU, zgodnie z Wytycznymi, przeprowadziła ponowną ocenę wniosku o dofinansowanie i stwierdziła, że projekt pomimo uzyskania niższej punktacji z tej oceny kwalifikuje się do dofinansowania. Jednostka zobowiązała beneficjenta do osiągnięcia i utrzymania wskaźnika do końca okresu trwałości oraz przekazania dokumentacji w tym zakresie. Beneficjent przedłożył stosowną dokumentację.
- Podczas kontroli projektu RPMA.01.05.00-14-371/08 I PoS II ustaliła, że zakład jest zamknięty, nie jest prowadzona żadna działalność produkcyjna, na terenie zakładu nie ma osób odpowiedzialnych za zarządzanie obiektem ani pracowników; brak jest tablicy pamiątkowej informującej o dofinansowaniu inwestycji ze środków EFRR. Z uwagi na zamknięcie obiektu nie było możliwe wejście do pomieszczeń zakładu produkcyjnego, co uniemożliwiło zweryfikowanie stanu maszyn oraz urządzeń, zakupionych w ramach projektu. W ocenie zespołu kontrolującego wskaźniki produktu i rezultatu nie zostały zachowane w okresie trwałości. Z uwagi na niemożność przeprowadzenia czynności kontrolnych zespół nie był w stanie zweryfikować aktualnego stanu wskaźnika zatrudnienia. Według informacji pokontrolnej z dnia 30 sierpnia 2013 r., występuje podejrzenie wystąpienia nieuzasadnionej korzyści z uwagi na wystawienie nieruchomości na licytację komorniczą przed upłynięciem okresu trwałości projektu. Z dokumentów przedłożonych kontrolerom NIK wynika również, że zakład przestał produkować w grudniu 2012 r., w pierwszym kwartale 2013 r. odcięto prąd, a firma zalega z lokalnymi podatkami na rzecz Gminy. Informację pokontrolną podpisał adwokat z upoważnienia Prezesa Zarządu Gampet Sp. z o.o. 19 września 2013 r. Poinformował on również MJWPU o tym, że czynności kontrolne miały miejsce po zakończeniu okresu trwałości projektu, gdyż zostały dokonane po upływie trzech lat od daty zakończenia finansowego realizacji projektu, tj. po dacie 31 grudnia 2009 r. Wyjaśnił, że w dniu kontroli pracownicy firmy przebywali na urloпах wypoczynkowych, jak i bezpłatnych z uwagi na powstanie obowiązkowej przerwy produkcyjnej. Poinformował także, że beneficjent wywiązuje się z pozostałych obowiązków wynikających z projektu

³¹ Przekazanym do IZ przy piśmie z dnia 8 sierpnia 2012 r.

³² Zatwierdzoną przez IZ w dniu 13 sierpnia 2013 r.

³³ W tym jedną kontrolę doraźną.

oraz zwrócił się o rozważenie możliwości uznania w całości środków za wydatki kwalifikowalne, co powinno skutkować rozliczeniem projektu bez obowiązku zwrotu środków, bądź też ustalenie nowego terminu na przeprowadzenie rzeczowej kontroli u beneficjenta, według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., gdyż w tym dniu zakończył się dla mikroprzedsiębiorcy okres trwałości projektu. Jak ustalono w trakcie kontroli NIK, płatności końcowej na rzecz beneficjenta dokonano w dniu 17 września 2010 r., a więc termin trwałości upłynął dniu 17 września 2013 r.

W sprawie działań podejmowanych przez MJWPU w związku ze stwierdzoną sytuacją, p.o. Dyrektora MJWPU w wyjaśnieniach z dnia 29 listopada 2013 r., podał, że *na obecnym etapie planowane jest udzielenie odpowiedzi na zastrzeżenia beneficjenta oraz prośba o umożliwienie przeprowadzenia czynności kontrolnych w miejscu realizacji projektu oraz w siedzibie firmy. Na obecnym etapie postępowania MJWPU nie wystąpiła do beneficjenta o zwrot przyznanego dofinansowania z uwagi na niezakończenie czynności kontrolnych (...) Zespół kontrolujący będzie prowadził postępowanie pokontrolne zgodnie z procedurą lub w przypadku odmowy poddania się kontroli zostanie wystawiona rekomendacja rozwiązania umowy z beneficjentem.*

W przedmiotowej sprawie, pismem z dnia 2 października 2013 r., MJWPU przedłożyła Wydziałowi do Walki z Przestępczością Gospodarczą³⁴ Komendy Stołecznej Policji informacje dotyczące beneficjenta tego projektu oraz działań podejmowanych przez IPOś II. W piśmie podano, iż z uwagi m.in. na niezachowanie celu projektu oraz wskaźników produktu i rezultatu, zaprzestanie działalności produkcyjnej, brak działań promocyjnych, podejrzenie poddania projektu zasadniczej modyfikacji oraz wystąpienia nieuzasadnionej korzyści, wszystkie wydatki, tj. 2 983 204 zł uznano za niekwalifikowalne. W piśmie MJWPU poinformowała o powziętych podejrzeniach dotyczących zawierania umów o pracę wyłącznie w celu udowodnienia wypełnienia wskaźników projektu, braku prowadzenia działalności produkcyjnej, przejęcia środków finansowych przez osoby nie będące udziałowcami firmy, a także wskazała na konieczność zweryfikowania czy zakupione w ramach projektu maszyny i urządzenia faktycznie trafiły do zakładu produkcyjnego beneficjenta oraz czy dokumenty składane przez beneficjenta oparte były na prawdziwych danych/wydarzeniach i czy nie zostały sporządzone jedynie w celu otrzymania dotacji, a także czy w przedsiębiorstwie nie są prowadzone działania na szkodę firmy, co w rezultacie może doprowadzić do jej bankructwa i uniemożliwić ewentualną windykację środków w ramach dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 97, 100, 262-265, 272-282, 1000-1191, 1342)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przekazanie z opóźnieniem przez WWR-1 do WKP informacji o beneficjentach zobowiązanych do złożenia sprawozdań odpowiednio za 2011 r. i 2012 r. Dane do przeprowadzenia analizy ryzyka zostały przekazane przez Wydział Wdrażania do Wydziału Kontroli Projektów w dniach 21 maja 2012 r. oraz 21 czerwca 2013 r. Uniemożliwiło to przeprowadzenie przez WKP analizy ryzyka do kontroli trwałości w terminie określonym w Wytocznych IZ RPO WM, tj. do końca lutego. W odniesieniu do sprawozdań za 2012 r. miały zastosowanie zapisy Instrukcji Wykonawczej³⁵, zgodnie z którymi WWR-1 miał obowiązek przekazania takich

³⁴ W odpowiedzi na pismo z 27 sierpnia 2013 r.

³⁵ Wersje obowiązujące od 26 marca 2012 r. do 7 sierpnia 2013 r.

informacji w terminie siedmiu dni od daty wpływu sprawozdania lub jego korekty od beneficjenta. Jak ustalono w trakcie kontroli, np. w dniu 31 stycznia 2013 r. do MJWPU wpłynęły trzy sprawozdania, więc WWR-1 powinien przekazać do WKP dane o trzech projektach do analizy ryzyka do 7 lutego. Natomiast przekazał je wraz z danymi z wszystkich pozostałych projektów w dniu 21 czerwca 2013 r., tj. z ponad 4-miesięcznym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 8, 166-168)

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora MJWPU termin nie został dochowany, a aktualnie trwają prace nad jego zmianą, gdyż jest on nierealny do zachowania, z uwagi na opóźnienia w składaniu sprawozdań przez beneficjentów, błędy w sprawozdaniach i konieczność złożenia ich korekty, dużą ilość sprawozdań, która obciąża pracę opiekunów projektów i może prowadzić do znacznego utrudnienia w wykonywaniu bieżących zadań. Jak podał p.o. Dyrektora, MJWPU wystąpi do IZ o zmianę powyższego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 133, 138-139)

2. Przeprowadzenie w 2012 i 2013 r. analizy ryzyka projektów w okresie trwałości i sporządzenie protokołów z analizy z opóźnieniem. Czynności te zostały przeprowadzone w dniach 25 maja 2012 r. oraz 6 sierpnia 2013 r., tj. odpowiednio z prawie 3-miesięcznym oraz ponad 5-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w Wytocznych IZ RPO WM oraz Instrukcji Wykonawczej I Poś II. Za przeprowadzenie analizy ryzyka odpowiedzialni są pracownicy WKP.

(dowód: akta kontroli str. 8, 97, 1194-1277)

W sprawie nieterminowego przeprowadzenia analizy ryzyka p.o. Dyrektora MJWPU wyjaśnił m.in., że wynikało to z przedłużającego się czasu gromadzenia informacji niezbędnych do przeprowadzenia analizy spowodowanego istotnymi opóźnieniami ze strony beneficjentów w przesyłaniu niezbędnych dokumentów i informacji do analizy. Jak podał p.o. Dyrektora analizę przeprowadzono po stwierdzeniu, że MJWPU posiada niezbędne minimum informacji do jej przeprowadzenia. W sprawie informowania IZ o niemożności dochowania terminu przeprowadzenia analizy ryzyka do kontroli trwałości, p.o. Dyrektora MJWPU podał, że kwestia ta była poruszana kilkakrotnie podczas spotkań roboczych pracowników I Poś II i IZ, a system i procedury w zakresie badania trwałości są na bieżąco zmieniane i przekształcane.

(dowód: akta kontroli str. 167, 169)

3. Zbyt późne przeprowadzenie kontroli trwałości projektu RPMA.01.05.00-14-371/08. Kontrola została przeprowadzona dopiero w 2013 r., pomimo faktu, że WWR-1 wnioskował o to kilkakrotnie w latach 2010 i 2012. Kontrola NIK wykazała, że zarówno w roku 2010, jak i 2012 WWR-1 występował do WKP o przeprowadzenie kontroli u beneficjenta z uwagi na niemożność zweryfikowania poziomu wskaźnika zatrudnienia na dokumentach w MJWPU. Ponadto, opiekun projektu wielokrotnie w 2011 i 2012 r. wzywał beneficjenta do przedłożenia informacji na temat poziomu realizacji wskaźnika zatrudnienia i każdorazowo uzyskiwał informację, że wskaźnik nie jest utrzymany na zaplanowanym poziomie. W odpowiedzi na wnioski o wszczęcie kontroli lub wizyty monitorującej WKP informował, że nie ma podstaw do wszczęcia kontroli, ponieważ do weryfikacji wskaźnika zatrudnienia nie jest konieczna wizyta w siedzibie beneficjenta. Jak podał p.o. Dyrektora MJWPU decyzja o przeprowadzeniu kontroli w miejscu realizacji projektu została podjęta po kolejnym wniosku o kontrolę z lipca 2013 r., z uwagi na podejrzenie, iż beneficjent nie prowadzi działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 262-265, 272-282, 1024-1191)

W ocenie NIK MJWPU w okresie objętym kontrolą nieterminowo prowadziła czynności gromadzenia i przekazywania danych do analizy ryzyka oraz przeprowadzania analizy ryzyka. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2012 i 2013 wystąpiły w tym zakresie znaczne opóźnienia, które wg MJWPU były wynikiem opóźnień w przekazywaniu sprawozdań przez beneficjentów. NIK zauważa, że przyczyny opóźnień w przekazywaniu sprawozdań leżą również po stronie MJWPU, co zostało szczegółowo opisane w pkt „Monitorowanie składania przez beneficjentów sprawozdań” i „Weryfikacja informacji przedstawianych przez beneficjentów w sprawozdaniach” niniejszego wystąpienia. Ponadto, NIK negatywnie ocenia opóźnienie w podjęciu czynności kontrolnych przez WKP u beneficjenta projektu RPMA.01.05.00-14-371/08, w sytuacji, gdy opiekun projektu kilkakrotnie w kolejnych latach informował o możliwości wystąpienia naruszenia zasad trwałości w projekcie. NIK zauważa, że mechanizm uwzględniania projektu w analizie ryzyka do kontroli trwałości w przypadku niezłożenia sprawozdań nie gwarantuje przeprowadzenia tej kontroli. Jak wynika z ustaleń kontroli, w przypadku niezłożenia przez beneficjenta sprawozdania w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka, projekt otrzymywał, w analizie ryzyka, dodatkowo trzy punkty, co przy wadze 0,15 skutkowało w rzeczywistości dodaniem do całkowitej punktacji 0,5 pkt. Żaden z projektów objętych szczegółową kontrolą nie został wytypowany do kontroli trwałości, ponieważ nie uzyskał wystarczającej liczby punktów.

W latach 2012-2013 MJWPU przeprowadziła kontrole trwałości zgodnie z planem kontroli/harmonogramem kontroli zatwierdzonym przez IZ RPO WM.

7. Kontrole zewnętrzne przeprowadzane w MJWPU

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w MJWPU instytucje zewnętrzne przeprowadziły cztery kontrole zewnętrzne³⁶ oraz jeden audyt zewnętrzny obejmujące swym zakresem zagadnienia związane z systemem monitorowania trwałości projektów:

- podczas trzech kontroli systemowych IZ RPO WM stwierdziła nieprawidłowości związane z terminowością pozyskiwania od beneficjentów sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka, sporządzania rzetelnej i udokumentowanej weryfikacji przekazywanych przez beneficjentów sprawozdań, a także terminowością przeprowadzania analizy ryzyka i jej właściwego dokumentowania oraz typowania projektów do kontroli. W wyniku kontroli IZ wystosowała odpowiednie wnioski pokontrolne, których realizacja była badana podczas kolejnych kontroli. W wyniku ponownej kontroli IZ stwierdziła, iż wniosek dotyczący przestrzegania terminów wynikających z Wytucznych w zakresie terminowości pozyskiwania od beneficjentów sprawozdań i ich analizy/weryfikacji oraz terminowości przeprowadzania analizy ryzyka i typowania projektów do kontroli nie został zrealizowany, a wniosek dotyczący rzetelnej i udokumentowanej weryfikacji przekazywanych przez beneficjentów sprawozdań został zrealizowany częściowo. MJWPU w odpowiedzi poinformowała, iż pracownicy odpowiednich Wydziałów zostali pouczeni o konieczności realizacji zaleceń pokontrolnych.
- w trakcie audytu systemu zarządzania i kontroli RPO WM dotyczącego 2012 r., w ramach badania obszaru dotyczącego posiadania procedur zapewniających adekwatne kontrole zarządcze, audytorzy z Urzędu Kontroli Skarbowej zweryfikowali sposób przeprowadzenia kontroli trwałości dla próby dwóch

³⁶ Trzy kontrole systemowe przeprowadzone przez IZ RPO WM oraz kontrola NIK dotycząca koordynacji i realizacji działań z zakresu infrastruktury komunalnej finansowanej ze środków UE na Wspólną Politykę Rolną i z funduszy strukturalnych – kontrola nie wykazała nieprawidłowości w odniesieniu do wskaźników produktu i rezultatu w badanych działaniach. Uwagi sformułowane przez NIK dotyczyły niskiego poziomu realizacji wskaźników.

zakończonych projektów z działania 1.5 o sygn. RPMA.01.05.00-14-357/08 oraz RPMA.01.05.00-14-617/08 i przeprowadzenia kontroli na zakończenie projektu dla próby pięciu projektów³⁷, dla których zostały zaakceptowane wnioski o płatność końcową. Z ustaleń audytu wynika, że kontrole trwałości zostały przeprowadzone zgodnie z wytycznymi i procedurami w tym zakresie, a MJWPU należycie dokumentowała czynności kontrolne, zakres prac, dokonane ustalenia oraz czynności *follow-up*. W odniesieniu do kontroli na zakończenie projektu audytorzy ustalili, że kontrole te zostały przeprowadzone przed akceptacją wniosków o płatność końcową dla projektów i ich ostatecznym rozliczeniem. Kompletność i zgodność dokumentacji w zakresie kontroli na zakończenie projektu została potwierdzona poprzez sporządzenie przez pracowników poszczególnych wydziałów MJWPU „Kart kompletności dokumentacji i zgodności z przepisami”.

(dowód: akta kontroli str. 948-959)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, MJWPU powinna zapewnić skuteczny mechanizm wdrożenia wniosków pokontrolnych formułowanych przez podmioty kontrolujące. Na niepełne wdrożenie wniosków pokontrolnych z kontroli systemowych wskazują ustalenia kontroli NIK, dotyczące nie w pełni skutecznego egzekwowania sprawozdań od beneficjentów, niedokumentowania weryfikacji sprawozdań za 2011 r. oraz nieterminowego przeprowadzania analizy ryzyka do kontroli trwałości, przedstawione w niniejszym wystąpieniu, w pkt 1 „Monitorowanie składania przez beneficjentów sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka”, pkt 2 „Weryfikacja informacji przedstawianych przez beneficjentów w sprawozdaniach” oraz pkt 6 „Kontrole przeprowadzane w okresie trwałości projektu”.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK działania MJWPU w odniesieniu do wdrożenia zaleceń pokontrolnych IZ RPO WM były nie w pełni skuteczne.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Zapewnienie skutecznego i terminowego egzekwowania sprawozdań w zakresie trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka od wszystkich zobowiązanych do tego beneficjentów.
2. Zapewnienie terminowej i rzetelnej weryfikacji sprawozdań oraz terminowego przeprowadzania analizy ryzyka.
3. Wypracowanie mechanizmów zapewniających jednolite podejście pracowników MJWPU do weryfikacji sprawozdań.
4. Sfinalizowanie działań mających na celu ustalenie, czy beneficjent projektu RPMA.01.05.00-14-274/08 utrzymuje wskaźnik zatrudnienia oraz czy beneficjent projektu RPMA.01.05.00-14-371/08 utrzymuje wskaźniki produktu i rezultatu projektu, a następnie podjęcie ewentualnych dalszych kroków w przypadku konieczności odzyskania środków.

³⁷ W próbie poddanej badaniu nie było projektów z działania 1.5.

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
p.o. Dyrektora
Dariusz Zielecki

Kontrolerzy:
Beata Burtka
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Bartosz Tajer
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis