



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-05-02/2013
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

Numer i tytuł kontroli P/13/019 – Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora MŚP w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5 – Rozwój przedsiębiorczości

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy 1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85472 z dnia 29 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Bartosz Tajer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85474 z dnia 9 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
03-719 Warszawa, ul. Jagiellońska 26

Kierownik jednostki kontrolowanej Adam Struzik – Marszałek Województwa Mazowieckiego

(dowód: akta kontroli str. 204)

Zakres kontroli

1. Monitorowanie osiągania efektów zakładanych dla działania 1.5.
2. Monitorowanie utrzymywania przez beneficjentów działania 1.5 wskaźników realizacji projektów.
3. Nadzór nad działaniami Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (zwanej dalej: „MJWPU”) w zakresie utrzymywania przez beneficjentów wskaźników realizacji projektów w działaniu 1.5 oraz kontroli trwałości projektów.
4. Przeprowadzanie kontroli na zakończenie realizacji projektów oraz kontroli trwałości projektów w działaniu 1.5, w tym monitorowanie zaleceń pokontrolnych.
5. Planowanie środków dla MŚP w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego w nowej perspektywie budżetowej 2014-2020.

Okres objęty kontrolą Od 1 stycznia 2007 r. do 28 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego (jako Instytucji Zarządzającej Regionalnym

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.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013 – zwanej dalej: „IZ”) w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności należyte monitorowanie przez IZ osiągnięcia efektów zakładanych dla działania 1.5 a także prowadzenie nadzoru nad działaniami MJWPU dotyczącymi zapewnienia utrzymania przez beneficjentów wskaźników realizacji projektów w działaniu 1.5 oraz kontroli trwałości projektów. W badanym obszarze, w okresie objętym kontrolą w działalności IZ RPO MW nie zostały stwierdzone nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę, iż dotychczasowe działania IZ w zakresie nadzoru nad MJWPU w zakresie monitorowania przez IPOś II utrzymywania przez beneficjentów wskaźników realizacji projektów i kontroli trwałości w działaniu 1.5 są nie w pełni skuteczne.

Zarząd Województwa Mazowieckiego przewiduje kontynuowanie realizacji wsparcia na rzecz MŚP w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, co znalazło odzwierciedlenie w projekcie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Zarząd Województwa Mazowieckiego pełni rolę Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego 2007-2013 (zwanego dalej: „RPO WM”). Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju², Instytucja Zarządzająca odpowiada za prawidłową realizację programu, a do jej zadań (art. 26 ust. 1 ustawy) należy m.in.:

- wypełnianie obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006³,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu,
- określenie systemu realizacji programu operacyjnego,
- monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów,
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów,
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi.

W myśl art. 27 ww. ustawy IZ może, w drodze porozumienia, powierzyć instytucji pośredniczącej (IPOś) część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, jednakże odpowiada za prawidłowość realizacji zadań powierzonych IPOś oraz zatwierdza procedury dokonywania czynności w ramach powierzonych zadań, opracowane przez IPOś.

Na podstawie *Porozumień w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013*⁴ Zarząd Województwa

² Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.

³ W art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L 210 z 31 lipca 2006 r., s. 25 ze zm.) określono funkcje Instytucji Zarządzających. Należy do nich m.in. zapewnienie, że projekty (operacje) są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz, że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji.

Mazowieckiego powierzył MJWPU funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IPoŚ II) i 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, osiągania celów Programu określonych w Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu, w formie wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania.

(dowód: akta kontroli str. 207)

1. Monitorowanie utrzymywania przez beneficjentów działania 1.5 wskaźników realizacji projektów

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z podrozdziałem 2.1.2 *Opisu systemu zarządzania i kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013*⁵ (zwanego dalej: „OSZIK”) wśród funkcji i zadań pełnionych bezpośrednio przez IZ w systemie wdrażania RPO WM znajduje się monitorowanie postępów w realizacji RPO⁶.

W zakresie monitorowania osiągania przez beneficjentów działania 1.5 wskaźników założonych we wnioskach o dofinansowanie, Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych Pani Tamara Borkowska w.z. Sekretarza Województwa Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego wyjaśniła, że IZ RPO WM prowadzi okresowy monitoring wskaźników polegający na ich weryfikacji w systemach informatycznych: Krajowym Systemie Informatycznym SIMIK 07-13 oraz Lokalnym Systemie Informatycznym SEZAM. Jak podała Pani Tamara Borkowska następnie wskaźniki są sumowane i agregowane na poziomie poszczególnych Działań i Priorytetów. W przypadku braku wyboru przez beneficjentów wskaźników właściwych dla realizowanych w projektach operacji, IZ RPO WM zwraca się do MJWPU z prośbą o wprowadzenie aneksów do umowy o dofinansowanie i wybór brakujących wskaźników. Równocześnie, w ramach współpracy z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, IZ RPO WM sporządza okresowe analizy wskaźników wybranych w umowach o dofinansowanie i w przypadku braku wyboru wskaźników kluczowych zwraca się do MJWPU z prośbą o uzasadnienie braku wyboru tych wskaźników. Kontrola NIK wykazała, że monitoring wskaźników zadeklarowanych w umowach o dofinansowanie prowadzony jest przez IZ m.in. w trakcie analizy i weryfikacji sprawozdań rocznych i okresowych przedkładanych przez MJWPU.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 208-210)

Roczne i okresowe sprawozdania z realizacji RPO WM sporządzane przez MJWPU oraz IZ zawierają m.in. informacje finansowe oraz na temat postępów rzeczowych

⁴ 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.

⁵ *Opis systemu zarządzania i kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013*, załącznik do uchwały Nr 639/243/13 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 8 kwietnia 2013 r., opublikowany na stronie internetowej: <http://rpo.mazovia.pl/content/opis-systemu-zarzadzania-i-kontroli-w-ramach-rpo-wm-2007-2013>.

⁶ Tamże, s. 21.

Programu (analiza wskaźnikowa), opis istotnych problemów we wdrażaniu Programu, informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach i uchybieniach oraz informacje na temat kwot odzyskanych i pozostałych do odzyskania.

(dowód: akta kontroli str. 10-80, 200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że dane w zakresie utrzymywania przez beneficjentów wskaźników realizacji projektu uzyskiwane przez IZ RPO WM od MJWPU są oparte w większości na sprawozdaniach w zakresie trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka, składanych przez beneficjentów. Kontrola NIK przeprowadzona w IPOś II⁷ wykazała, że nie wszyscy beneficjenci działania 1.5 zobowiązani do złożenia sprawozdań, złożyli je. Zatem, zdaniem NIK dane w zakresie utrzymywania przez beneficjentów wskaźników mogą okazać się niepełne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez IZ w zakresie monitorowania wskaźników realizacji projektów w działaniu 1.5.

2. Nadzór nad działaniami MJWPU w zakresie utrzymywania przez beneficjentów wskaźników realizacji projektów w działaniu 1.5 oraz kontroli trwałości projektów

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, pomimo powierzenia zadań w ww. zakresie IPOś II, IZ ponosi odpowiedzialność za prawidłowość ich realizacji. IZ, zgodnie z Porozumieniem w sprawie realizacji RPO WM 2007-2013⁸, może przeprowadzać kontrolę systemu zarządzania i kontroli, w szczególności kontrolę realizacji zapisów Instrukcji Wykonawczej IPOś II oraz Porozumienia. Ponadto, IPOś II ma obowiązek poddania się kontroli innych uprawnionych podmiotów zgodnie z RPO oraz rozporządzeniem Komisji (WE) 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁹.

Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych Pani Tamara Borkowska poinformowała, że *IZ RPO WM nałożyła na MJWPU obowiązek sporządzania sprawozdań z realizacji wdrażania Programu, w tym z realizowanych wskaźników w ramach sprawozdań rocznych i okresowych. Ponadto, raz w miesiącu MJWPU przekazuje do IZ RPO bilanse z realizacji poszczególnych Działań, których elementem jest postęp wskaźnikowy. Bieżący monitoring realizacji wskaźników jest zlecony MJWPU. Jest on realizowany na etapie rozliczania wniosków o płatność, w tym wniosków o płatność końcową, gdzie beneficjent dokonuje pomiaru wartości wskaźników osiągniętych w wyniku realizacji Projektu, zgodnie ze wskaźnikami monitoringowymi zamieszczonymi we wniosku o dofinansowanie projektu. (...) W przypadku braku realizacji wskaźników założonych w umowie, MJWPU może*

⁷ O wynikach kontroli przeprowadzonej w MJWPU pn. „Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora MŚP w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5 – Rozwój przedsiębiorczości” Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego zostanie powiadomiony odrębnie w trybie art. 62 a ustawy o NIK (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

⁸ Zapisy Porozumienia dotyczące „Kontroli i audytu”.

⁹ Dz. U. L 371 z 27 grudnia 2006 r., s.1 ze zm.

rozwiązać umowę, zastosować korekty finansowe lub wstrzymać wypłatę dofinansowania ze skutkiem natychmiastowym. Ponadto beneficjent przekazuje w terminie określonym przez MJWPU i na żądanie MJWPU wszelkie dokumenty służące monitorowaniu postępów realizacji Projektu.

Sekretarz Województwa, Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego, Pan Waldemar Kuliński poinformował, iż nadzór IZ nad MJWPU wykonywany jest również za pomocą kontroli systemowych prowadzonych w I PoS II, analizy wyników audytów/kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w I PoS II przez upoważnione instytucje oraz wyników kontroli przeprowadzanych przez I PoS II u beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 83-84, 95-100, 211-295)

Kontrola NIK ustaliła, że w ramach kontroli systemowej projektowej¹⁰ przeprowadzonej przez IZ w MJWPU w okresie 19 marca – 31 maja 2012 r. IZ sformułowała zalecenia dotyczące:

- przestrzegania terminów wynikających z Wytycznych Instytucji Zarządzającej w zakresie monitorowania projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w okresie trwałości oraz przeprowadzania kontroli obszarów szczególnego ryzyka i kontroli trwałości, w szczególności w zakresie terminowości pozyskiwania od beneficjentów sprawozdań w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka oraz terminowości przeprowadzania analizy ryzyka i typowania projektów do kontroli;
- zapewnienia rzetelnej i udokumentowanej weryfikacji przekazywanych przez beneficjentów sprawozdań.

Podstawowym mechanizmem sprawowania nadzoru nad wdrożeniem przez I PoS II zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w trakcie kontroli systemowych jest, wg wyjaśnień Sekretarza Województwa, *przyjmowanie informacji o sposobie wykonania zaleceń oraz przeprowadzenie kontroli sprawdzającej.*

Z informacji p.o. Dyrektora MJWPU o wykonaniu zaleceń sformułowanych w ww. kontroli wynika, że pouczył on pracowników o konieczności wykonywania obowiązków służbowych zgodnie z zaleceniami. Wykonanie ww. zaleceń zostało zweryfikowane przez IZ w toku kontroli systemowej projektowej prowadzonej w okresie 13 maja – 12 lipca 2013 r., w trakcie której stwierdzono dalsze niewykonywanie zalecenia przestrzegania terminów oraz częściowe wykonanie zalecenia rzetelnej i udokumentowanej weryfikacji sprawozdań. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, IZ, biorąc pod uwagę skomplikowanie przedmiotowego obszaru oraz skalę i charakter naruszeń wiążących się głównie z nieterminowością działań, które nie doprowadziły do poważnych nieprawidłowości, oraz uwzględniając, że był to pierwszy przypadek niewykonania lub częściowego wykonania zaleceń w tym obszarze, zdecydowała jedynie o ponowieniu zaleceń w zakresie ww. ustaleń. Sekretarz Województwa dodał, że w sytuacji ponawiających się przypadków niewykonania zaleceń pokontrolnych Marszałek Województwa może skierować do Dyrektora MJWPU żądanie wyciągnięcia konsekwencji służbowych wobec pracowników odpowiedzialnych za niewdrożenie/częściowe wdrożenie zaleceń pokontrolnych, a także, iż *w przypadku zidentyfikowania w toku kolejnej kontroli sprawdzającej dalszego nierealizowania zaleceń oprócz ww. środka dyscyplinującego możliwe jest wprowadzenie programu naprawczego, o którym mowa w Porozumieniu w sprawie realizacji RPO WM 2007-2013 zawartym z MJWPU. Konkretnie założenia programu naprawczego musiałyby zostać przedłożone do zatwierdzenia Zarządowi Województwa Mazowieckiego i byłyby*

¹⁰ Dotyczącej zagadnień związanych z wdrażaniem poszczególnych projektów.

zależne od skali, rangi i skutków stwierdzonych naruszeń (...) Zarząd Województwa uprawniony jest do podejmowania decyzji osobowych jak i finansowych w stosunku do Dyrektora Jednostki oraz do żądania od Dyrektora podjęcia takich działań wobec pracowników MJWPU odpowiedzialnych za zaistnienie uchybień i nieprawidłowości.
(dowód: akta kontroli str. 207, 211-239)

W ramach kontroli systemowej horyzontalnej¹¹ przeprowadzonej przez IZ w MJWPU w dniach 3 września – 4 grudnia 2012 r. zostały sformułowane następujące zalecenia o charakterze horyzontalnym:

- przejrzystego i trwałego dokumentowania przeprowadzonej analizy ryzyka przez Wydział Kontroli IPOś II,
- przekazywania danych dotyczących typowania projektów do kontroli trwałości do IZ w terminach określonych w Rocznym Planie Kontroli IPOś II,
- przekazywania harmonogramów kontroli trwałości projektów w terminach określonych w Rocznym Planie Kontroli IPOś II lub w innych terminach wyznaczonych przez IZ.

Jak podał Sekretarz Województwa¹², aktualnie trwają czynności pokontrolne po kontroli horyzontalnej prowadzonej w okresie 13 maja – 12 lipca 2013 r., w trakcie której sprawdzano wykonanie zaleceń sformułowanych po kontroli horyzontalnej przeprowadzonej w okresie 3 września – 4 grudnia 2012 r. Po sporządzeniu ostatecznej wersji informacji pokontrolnej, w przypadku ewentualnego niewykonania zaleceń, w ramach sprawowanego nadzoru zostaną podjęte stosowne kroki.

(dowód: akta kontroli str. 207, 222-223)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że działania IZ w zakresie nadzoru nad MJWPU w obszarze monitorowania przez IPOś II utrzymywania przez beneficjentów wskaźników realizacji projektów w działaniu 1.5 oraz kontroli trwałości projektów nie są w pełni skuteczne. Z ustaleń przeprowadzonej przez NIK kontroli w IPOś II¹³ wynika, że do czasu zakończenia czynności kontrolnych w MJWPU, tj. do dnia 29 listopada 2013 r. nie wpłynęła część sprawozdań beneficjentów za 2011 i 2012 r, oraz występują przypadki projektów, w których MJWPU do czasu zakończenia kontroli NIK nie posiadała pełnych informacji, które potwierdzałyby jednoznacznie zrealizowanie i utrzymanie w okresie trwałości wskaźników dotyczących nowoutworzonych miejsc pracy.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK mechanizmy nadzoru IZ nad MJWPU w obszarze monitorowania przez IPOś II utrzymywania przez beneficjentów wskaźników realizacji projektów w działaniu 1.5 oraz kontroli trwałości projektów wymagają usprawnienia. Świadczą o tym również ustalenia przeprowadzonej przez NIK kontroli w MJWPU.

3. Przeprowadzanie kontroli na zakończenie realizacji projektów oraz kontroli trwałości projektów

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z podrozdziałem 2.1.2 OSZIK, do zadań IZ należy prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów oraz realizacji projektów systemowych – Rocznych

¹¹ Dotyczącej zagadnień mających charakter przekrojowy.

¹² Pismo z dnia 26 listopada 2013 r.

¹³ Patrz przypis 7.

Planów Działania Pomocy Technicznej I Poś II¹⁴. Powyższy obowiązek znalazł odzwierciedlenie w zapisach Porozumienia w części dotyczącej „Kontroli i audytu”.

Jak podała Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych Pani Tamara Borkowska, Instytucja Zarządzająca RPO WM w ramach działania 1.5 nie przeprowadzała kontroli na zakończenie realizacji projektu oraz kontroli trwałości projektów. Kontrole takie prowadzone są przez MJWPU zgodnie z Porozumieniem w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 oraz Wytycznymi Instytucji Zarządzającej w zakresie monitorowania projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w okresie trwałości oraz przeprowadzania kontroli obszarów szczególnego ryzyka i kontroli trwałości. Zgodnie z jej wyjaśnieniami, IZ nie posiada wiedzy na temat przeprowadzenia u beneficjentów działania 1.5 RPO WM kontroli trwałości przez podmioty inne niż I Poś II.

Zgodnie z zapisami Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego, IZ dokonuje w trybie półrocznym analizy wyników kontroli projektów przeprowadzonych przez I Poś II u beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 208-210)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny IZ RPO WM w obszarze dotyczącym kontroli na zakończenie realizacji projektów oraz kontroli trwałości projektów ze względu na fakt, iż IZ powierzyła te zadania MJWPU.

4. Monitorowanie osiągnięcia efektów zakładanych dla działania 1.5

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z podrozdziałem 2.1.2 OSZIK do zadań IZ należy monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów. W ramach tego zadania, zakresie efektów wdrażania działania 1.5 przeprowadzone zostały z inicjatywy IZ RPO WM trzy badania ewaluacyjne¹⁵, tj.:

- „Analiza wsparcia udzielonego przedsiębiorcom w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w latach 2007-2011” – badanie przeprowadzone w I kwartale 2012 r.;
- „Ocena wpływu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 na rozwój Województwa Mazowieckiego” – badanie przeprowadzone w 2012 r.;
- „Optymalizacja systemu wskaźników oraz kryteriów wyboru projektów w kontekście realizacji celów RPO Województwa Mazowieckiego 2007-2013” – badanie przeprowadzone w 2010 r. Podczas badania dokonano szczegółowego przeglądu listy wskaźników w ramach RPO WM, w tym dla działania 1.5, oceniono trafność doboru wskaźników do celów oraz oszacowania wartości docelowych wskaźników w kontekście celów i środków finansowych. Dokonano również analizy wewnętrznej spójności wskaźników ze wskaźnikami kluczowymi MRR oraz spójności kryteriów wyboru projektów ze wskaźnikami i celami Programu. Jak wynika z badania, najistotniejszymi zadaniami, jakie należało wykonać w celu poprawy jakości systemu wskaźników RPO WM były: usprawnienie funkcjonowania systemu informatycznego, określenie definicji wskaźników w celu uniknięcia ich wieloznaczności oraz poprawa spójności wskaźników na różnych poziomach wdrażania. W wyniku badania przygotowane

¹⁴ OSZIK, s. 21.

¹⁵ Raporty z badań zostały opublikowane na stronie internetowej: <http://rpo.mazovia.pl/kategorie/ewaluacja>.

zostały rekomendacje w zakresie spójności i użyteczności wskaźników w procesie monitorowania, poprawności metodycznej wskaźników, przystawalności kryteriów wyboru projektów do wskaźników i celów, weryfikacji i określenia wartości docelowych wskaźników. Rekomendacje dotyczyły m.in. pozostawienia, modyfikacji, przeniesienia lub dodania danego wskaźnika, a także wprowadzenie nowych zasad sprawozdawania wskaźników przez beneficjentów. W związku z rekomendacjami wskazującymi na konieczność uzupełnienia wartości wszystkich wskaźników osiągniętych przez beneficjentów projektów oraz ustalenia ich wartości docelowych MJWPU pobrała od beneficjentów informacje w zakresie osiągniętych wskaźników i ich wartości. Po analizie eksperckiej trafności doboru wskaźników na nowo oszacowano docelowe wartości wskaźników.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych Pani Tamara Borkowska, w 2015 r. planuje się przeprowadzenie oceny podsumowującej wdrażanie m.in. działania 1.5 RPO WM w ramach badania ewaluacyjnego o charakterze ex-post.

(dowód: akta kontroli str. 9, 84, 101-188, 208-210)

W celu dokonania oceny wpływu środków wydatkowanych w działaniu 1.5 na wzrost konkurencyjności przedsiębiorców z województwa mazowieckiego oraz do utworzenia nowych miejsc pracy i utrzymania ich w przyszłości, IZ zleciła badanie ewaluacyjne „Analiza wsparcia udzielonego przedsiębiorcom w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w latach 2007-2011”. W ramach powyższego badania przeprowadzono m.in. analizę wpływu projektów realizowanych przez przedsiębiorców na zmianę ich konkurencyjności. Zdaniem 70,5% badanych przedsiębiorców, których projekty zostały dofinansowane w ramach RPO WM, realizacja projektu w znacznym stopniu przyczyniła się do wzrostu konkurencyjności ich przedsiębiorstwa – jednorazowe wsparcie finansowe i mniejsze nakłady na zakup urządzeń skutkować będą szybszym zwrotem inwestycji i pokaźnym wzrostem konkurencyjności. Prawie 75% beneficjentów przyznało, że popyt na oferowane przez nich usługi i produkty był wyższy w stosunku do analogicznego okresu przed realizacją projektu w ramach RPO WM. Z ww. analizy wynika, że Program wpłynął na modernizację przedsiębiorstw i wprowadzanie nowych towarów i usług, a w konsekwencji na podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw. Zdecydowana większość przedsiębiorców (88,1%) uważa, że przewidywana korzystna perspektywa rozwoju firmy pozostaje w ścisłym związku z faktem realizacji projektu w ramach RPO WM. W ww. analizie zwrócono uwagę, że pomimo tych pozytywnych cech, w części przypadków wpływ realizacji projektu nie jest jednak na tyle wysoki, jak początkowo zakładano. Związane jest to z czynnikami zewnętrznymi takimi jak: oddziaływanie polityki państwa, sytuacji makroekonomicznej oraz przepisów i regulacji prawnych określających ramy realizacji poszczególnych pomysłów i celów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 189-194)

Z przeprowadzonej przez kontrolerów NIK w MJWPU analizy wybranych wniosków o dofinansowanie stanowiących załączniki do umów o dofinansowanie projektów¹⁶ wynika, że jednym ze wskaźników realizacji projektów jest „liczba utworzonych miejsc pracy we wspartych przedsiębiorstwach” (indywidualnie dla każdego projektu). Jednocześnie w wielu przypadkach cel szczegółowy projektu określany jest jako „zwiększenie zatrudnienia w firmie”. Wstępne wyniki kontroli NIK przeprowadzonych u czterech beneficjentów działania 1.5 wskazują na niezrealizowanie zarówno ww. wskaźnika realizacji projektu, jak i ww. celu

¹⁶ Analiza dokumentów przeprowadzona w ramach kontroli NIK w MJWPU (o której mowa w przypisie nr 11).

szczegółowego projektu, a jednocześnie niewykazywanie tego faktu w przedkładanych do MJWPU sprawozdaniach w zakresie monitorowania trwałości projektu oraz obszarów szczególnego ryzyka¹⁷. Z ustaleń kontroli w MJWPU wynika, że weryfikacja tego celu szczegółowego (o ile był określony) przez MJWPU odbywała się poprzez wskaźnik zatrudnienia określony dla konkretnego, dofinansowanego projektu, bez weryfikacji poziomu zatrudnienia w całej firmie.

W powyższej sprawie Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego podał m.in., że zgodnie z założeniami Programu celem głównym RPO WM 2007-2013 jest poprawa konkurencyjności regionu i zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej województwa. Ponadto, zgodnie z zapisami Programu, celem działania 1.5 *Rozwój Przedsiębiorczości* jest podniesienie konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw i MŚP poprzez dostosowanie do wymogów rynkowych, w tym zapewnienie dostępu do nowych technologii, systemów certyfikacji i jakości. Bezpośrednim celem RPO WM 2007-2013 nie jest zmniejszenie poziomu bezrobocia, czy zwiększenie poziomu zatrudnienia. W związku z powyższym beneficjenci nie otrzymują dofinansowania na utworzenie dodatkowych miejsc pracy, tj. na tzw. subsydiowane miejsca pracy. Takie wsparcie przewidziano w innych programach. W ramach RPO WM 2007-2013 beneficjenci są jedynie zachęceni do wyboru odpowiednich wskaźników, jeśli w ramach ich projektów przewidziano utworzenie nowych miejsc pracy. Problem zastępowania miejsc pracy w firmie na miejsca pracy utworzone w ramach projektów jest znany Instytucji Zarządzającej. Jednakże Instytucja Zarządzająca nie ma możliwości wpływać na całkowitą liczbę pracujących w dofinansowanych podmiotach, tym bardziej, że zmieniająca się liczba pracowników poszczególnych beneficjentów może wynikać z bardzo wielu czynników zewnętrznych, takich jak zmniejszenie zamówień, zmiana poziomu przychodów, czy optymalizacja poszczególnych procesów. W związku z powyższym Instytucja Zarządzająca monitoruje i kontroluje jedynie te aspekty działalności, które są związane bezpośrednio z dofinansowanymi projektami. Tak też jest w przypadku wskaźników dotyczących zatrudnienia powstałych na skutek wdrażania projektów. Beneficjenci zobowiązani są do realizacji i utrzymania w okresie trwałości wszystkich wskaźników wybranych w umowach o dofinansowanie, pod rygorem kar, w tym kar finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 211-219, 240-241)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że jednym ze wskaźników monitorowania realizacji celu RPO WM 2007-2013 jest zmniejszenie stopy bezrobocia oraz liczba utworzonych miejsc pracy netto¹⁸. Wg RPO WM „liczba utworzonych miejsc pracy netto” oznacza liczbę dodatkowo pracujących ogółem w efekcie wdrożenia RPO. Zdaniem NIK wskaźnik zatrudnienia odnoszący się jedynie do dofinansowanego projektu, nie mierzy stopnia realizacji celu projektu określonego jako wzrost zatrudnienia w firmie, a tym samym nie ma przełożenia na stopień realizacji ww. wskaźników określonych w RPO WM.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie monitorowania osiągnięcia efektów zakładanych dla działania 1.5.

¹⁷ O wynikach kontroli przeprowadzonej u 10 beneficjentów pn. „Efekty wspierania środkami z funduszy europejskich sektora MŚP w województwie mazowieckim na przykładzie działania 1.5 – Rozwój przedsiębiorczości” Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego zostanie powiadomiony odrębnie w trybie art. 62 a ustawy o NIK (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

¹⁸ Pkt II Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, *Tabela wskaźników 1 – Wskaźniki monitorowania realizacji celu RPO WM.*

5. Kontrole i audyty zewnętrzne przeprowadzane w IZ RPO WM

W okresie objętym kontrolą Urząd Kontroli Skarbowej (UKS)¹⁹ przeprowadził w IZ RPO WM dwa audyty systemu zarządzania i kontroli RPO WM związane m.in. z systemem kontroli efektów i/lub trwałości projektów:

- audyt przeprowadzony w dniach 6 października 2011 r. – 9 lutego 2012 r.,
- audyt przeprowadzony w okresie styczeń – maj 2013 r.

W wyniku audytu w dniach 6 października 2011 r. – 9 lutego 2012 r. kontrolerzy UKS stwierdzili brak w Instrukcjach Wykonawczych IZ i I Poś II procedur wynikających z Wytycznych Instytucji Zarządzającej w zakresie monitorowania projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w okresie trwałości oraz przeprowadzania kontroli obszarów szczególnego ryzyka i kontroli trwałości, uchwalonych przez Zarząd Województwa Mazowieckiego 11 października 2011 r. Brak uwzględnienia tych kwestii w procedurach wynikał z trwających uzgodnień pomiędzy IZ i I Poś II. W stosunku do tego ustalenia nie została sformułowana rekomendacja. Procedura w przedmiotowym zakresie została wprowadzona w Instrukcji Wykonawczej I Poś II, zatwierdzonej przez IZ 26 marca 2012 r.

W wyniku audytu przeprowadzonego w okresie styczeń-maj 2013 r. kontrolerzy UKS ustalili, że w Instrukcji Wykonawczej IZ brak procesu dotyczącego kontroli po zakończeniu realizacji projektu systemowego pomocy technicznej w zakresie trwałości. W związku z ustaleniem, Instytucja Audytowa (IA) zarekomendowała uzupełnienie procedur IZ o kontrolę projektów pomocy technicznej po zakończeniu w okresie trwałości. IZ zobowiązała się do dostosowania istniejącej procedury kontroli projektów pomocy technicznej w sposób uwzględniający rekomendację audytorów. Z wyjaśnień IZ wynika, że procesy planowania, przeprowadzania i udokumentowania kontroli systemowej w zakresie trwałości nie różnią się w stosunku do procesów dotyczących kontroli pozostałych obszarów, stąd rekomendacja IA została wypełniona poprzez uwzględnienie w tytule istniejącej procedury kontroli projektu systemowego w okresie trwałości.

(dowód: akta kontroli str. 8, 81-94, 189, 194, 201-202)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez IZ rekomendacji sformułowanych w wyniku audytów systemu zarządzania i kontroli RPO WM.

6. Planowanie środków dla MŚP w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego w nowej perspektywie budżetowej 2014-2020

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego prowadzeniem spraw w zakresie przygotowania projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 oraz prowadzeniem spraw związanych z nowym okresem programowania w zakresie interwencji EFRR i EFS zajmuje się Biuro Programów Europejskich²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 203-206)

¹⁹ W imieniu Instytucji Audytowej.

²⁰ Zarządzenie nr 340/13 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 14 stycznia 2013 r. w sprawie Regulaminu wewnętrznego Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

W sprawie planów i założeń udzielania dotacji dla MŚP w ramach RPO WM w nowej perspektywie budżetowej 2014-2020, Sekretarz Województwa Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego Pan Waldemar Kuliński podał, iż w szczególności do MŚP skierowana jest pierwsza oś priorytetowa opracowywanego Programu, na obecnym etapie prac nie została jeszcze podjęta decyzja, czy zastosowane zostaną bezzwrotne czy zwrotne mechanizmy finansowania. Z załączonego do wyjaśnień wyciągu z projektu RPO WM 2014-2020 wg stanu na dzień 22 października 2013 r. wynika, że jednym z celów szczegółowych pierwszej osi priorytetowej – Innowacyjność i przedsiębiorczość jest wzrost konkurencyjności i innowacyjności mazowieckich MŚP, w tym m.in.:

- wsparcie rozwoju działalności MŚP, w szczególności zgodnie z inteligentnymi specjalizacjami;
- rozbudowa przedsiębiorstwa prowadząca do wprowadzenia na rynek nowych produktów/usług;
- wsparcie działów badawczych w przedsiębiorstwach, w szczególności powiązanych z inteligentnymi specjalizacjami;
- rozwój modeli biznesowych i doskonalenie działań marketingowych przedsiębiorstw;
- inicjowanie wspólnych projektów jednostek B+R+I²¹ oraz przedsiębiorstw;
- podniesienie jakości kadr B+R+I w przedsiębiorczości, w szczególności w celu stworzenia warunków dla rozwoju regionalnej specjalizacji.

W ramach pierwszej osi priorytetowej planowana jest realizacja następujących priorytetów inwestycyjnych:

- w ramach celu tematycznego „Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji” – promowanie inwestycji przedsiębiorstw w B+I, rozwój powiązań między przedsiębiorcami, centrami B+R i szkołami wyższymi, wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów i zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji w dziedzinie kluczowych technologii;
- w ramach celu tematycznego „Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (...)”:
 - promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystania nowych pomysłów oraz wspieranie tworzenia nowych firm, z uwzględnieniem inkubatorów przedsiębiorczości;
 - wspieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 193, 195-199)

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 Kontroli, wnosi o usprawnienie mechanizmów nadzoru nad Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych w zakresie sprawowania przez nią funkcji Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla działania 1.5 RPO WM 2007-2013 w zakresie monitorowania osiągania efektów zakładanych dla działania 1.5 oraz monitorowania utrzymywania przez beneficjentów działania 1.5 wskaźników realizacji projektów i trwałości projektów.

²¹ Badania, rozwój, innowacje.

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 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², 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 Najwyższej Izby Kontroli.

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 wniosku pokontrolnego 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

Kontrolerzy:
Beata Burtka
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Bartosz Tajer
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.