



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 15 września 2010 r.

**Pan
Marek Nawara
Marszałek Województwa
Małopolskiego**

KAP-4110-01/2010
R/10/003/KAP

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła w okresie od 1 czerwca do 23 lipca 2010 r. kontrolę, która dotyczyła kosztów i korzyści związanych z wykonywaniem działań kontrolnych w ramach systemu zarządzania i kontroli ustanowionego dla Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) na lata 2007-2013 (w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2009 r.), z uwzględnieniem wydatków zadań 9 Osi Priorytetowej Pomoc Techniczna, Działanie 9.1. Wsparcie Zarządzania MRPO.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia finansowanie objętych kontrolą kosztów działań kontrolnych wykonywanych w ramach MRPO przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego oraz realizację wydatków na zadania dotyczące Działania 9.1.

Podstawę pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że wydatki poniesione w związku z realizacją zadań 9 Osi Priorytetowej Pomoc Techniczna, Działanie 9.1 – Wsparcie Zarządzania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 spełniały wymogi kwalifikowalności określone w *Procedurze realizacji działań finansowanych z pomocy technicznej w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013* i zostały poniesione w okresie kwalifikowalności oraz zgodnie z przyjętym przez Zarząd Województwa Małopolskiego *Ramowym Planem Realizacji Działań*. Wydatki na działania kontrolne przyniosły korzyści (efekty) polegające m.in. na: zweryfikowaniu 939 kart projektu oraz 778 wniosków beneficjentów o dofinansowanie, dokonaniu korekt

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

416 wniosków beneficjentów o płatność, wykryciu w ramach kontroli na miejscu realizacji projektu nieprawidłowości finansowych na kwotę 62,1 tys. zł.

Stwierdzone w procesie wydatkowania środków na funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli MRPO nieprawidłowości polegały na:

- niedopełnieniu obowiązku niezwłocznego zamieszczania oraz przekazywania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego, w przypadku sześciu z dziewięciu zamówień, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², zwanej dalej ustawą Prawo zamówień publicznych,
- zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, w jednym przypadku spośród dziewięciu badanych, bez złożenia przez wykonawcę oświadczenia, o którym stanowi art. 68 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- niezawarciu, w jednym przypadku spośród dziewięciu badanych, w ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym w siedzibie zamawiającego takich samych informacji jak w ogłoszeniu opublikowanym w Biuletynie Zamówień Publicznych, co było niezgodne z art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- przekazaniu 17 z 42 badanych miesięcznych *Zestawień zakresu rzeczowego oraz dokonanych wydatków w ramach realizacji PT MRPO na lata 2007-2013*, z opóźnieniem od jednego do 48 dni w odniesieniu do terminu określonego w *Procedurze realizacji działań finansowanych z pomocy technicznej w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013*.

1. W trakcie kontroli oszacowano poniesione przez IZ koszty ustanowienia systemu zarządzania i kontroli oraz wykonywania działań kontrolnych związanych z wdrażaniem MRPO w latach 2007-2009³ w stosunku do korzyści⁴ uzyskiwanych z prowadzenia działań kontrolnych.

Koszty szacowano przy zastosowaniu dwóch metod⁵, tj. metody kosztu standardowego (kalkulacja poszczególnych czynności kontrolnych wykonywanych w ramach badanych procesów), zwanej dalej metodą MKS, oraz metody bazującej na całościowym budżecie IZ oraz liczbie pracowników wykonujących czynności kontrolne w ramach badanych procesów w stosunku do całkowitej liczby pracowników zatrudnionych w IZ, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, zwanej dalej metodą FTE.

² Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

³ Nie uwzględniono kosztów dotyczących wdrażania II osi priorytetowej „Gospodarka regionalnej szansy”.

⁴ W celu ustalenia relacji poniesionych kosztów do wartości zarządzanych środków objętych działaniami kontrolnymi IZ, przyjęto wskaźnik % oszacowanych kosztów działań kontrolnych w stosunku do: środków zaplanowanych na wypłaty dla beneficjentów, środków zakontraktowanych oraz wypłaconych beneficjentom. Jako korzyść/efekty z działań kontrolnych przyjęto w szczególności liczbę odrzuconych wniosków o dofinansowanie projektu niespełniających wymogów, liczbę wniosków o płatność zwróconych do poprawy po ocenie formalnej i merytorycznej oraz kwoty wykrytych nieprawidłowości do kwoty poddanych kontroli wydatków.

⁵ Metody te zostały przyjęte przez Grupę Roboczą ds. Funduszy Strukturalnych IV, powołaną przez Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Najniższe koszty ustanowienia i funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz wykonywania działań kontrolnych⁶ IZ poniosła w roku 2007, tj. 100,3 tys. zł (wg MKS) oraz 167,3 tys. zł (wg FTE). W latach 2008-2009 koszty te wzrosły i wyniosły odpowiednio 2 465,7 tys. zł i 5 026,2 tys. zł (wg MKS) oraz 3 205,5 tys. zł i 6 664,0 tys. zł (wg FTE). Koszty wyliczone wg ww. metod wyniosły w 2008 r. - 4,9% (wg MKS) i 6,3% (wg FTE) w stosunku do środków wypłaconych beneficjentom⁷ i były wyższe niż w 2009 r.⁸, w którym wyniosły 1,0% (wg MKS) i 1,3% (wg FTE). Większy udział kosztów ustanowienia i funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz kosztów prowadzenia działań kontrolnych w stosunku do płatności zrealizowanych na rzecz beneficjentów w 2008 r. w porównaniu do 2009 r. wynikał z faktu, iż w początkowej fazie realizacji MRPO opracowywane były dokumenty programowe i wdrożeniowe, a pierwsze umowy z beneficjentami o dofinansowanie projektów zawarte zostały w 2008 r., w związku z czym kwoty płatności w 2008 r. były niższe niż w 2009 r.

Działania kontrolne wykonywane w poszczególnych procesach w ramach systemu zarządzania i kontroli MRPO przyniosły w latach 2007-2009 między innymi następujące korzyści (efekty):

- sprawdzono 939 kart projektu oraz 778 wniosków beneficjentów o dofinansowanie projektu, z których 175 odrzucono z powodu niespełnienia kryteriów formalnych lub merytorycznych dofinansowania (z tego: w 2008 r. sprawdzono 489 kart projektu oraz 211 wniosków beneficjentów o dofinansowanie projektu, z których 47 odrzucono, w 2009 r. sprawdzono 450 kart projektu oraz 567 wniosków beneficjentów o dofinansowanie projektu, z których 128 odrzucono),
- po zweryfikowaniu wniosków beneficjentów zawarto w 2008 r. umowy dofinansowania projektu na łączną kwotę 256 932,5 tys. zł, a w 2009 r. umowy na łączną kwotę 1 670 305,8 tys. zł,
- w ramach procesu weryfikacji 420 wniosków beneficjentów o płatność na łączną kwotę 654 427,5 tys. zł, po przeprowadzeniu przez IZ oceny formalnej i merytorycznej dokonano 416 korekt tych wniosków oraz wykryto wydatki niekwalifikowane w łącznej kwocie 2 656,6 tys. zł,
- dzięki przeprowadzonym w 2009 r. przez Instytucję Zarządzającą kontrolom 38 projektów na miejscu realizacji na łączną kwotę 757.920,8 tys. zł, wykryto wydatki niekwalifikowane w łącznej kwocie 62,1 tys. zł.

2. W okresie objętym kontrolą w ramach 9 Osi Priorytetowej – Pomoc Techniczna, Działanie 9.1 Wsparcie zarządzania MRPO, Urząd Marszałkowski zrealizował 27 zadań budżetowych, na które poniesiono wydatki w łącznej wysokości 27 722,3 tys. zł. Do kontroli wybrano próbę wydatków na kwotę 2 420,0 tys. zł (9 % zrealizowanych w latach 2007-2009 wydatków w ramach Działania 9.1 PT MRPO) poniesionych w ramach dziewięciu zadań

⁶ Koszty działań kontrolnych IZ MRPO zostały oszacowane dla następujących procesów: opracowania podręcznika procedur dla IZ MRPO, wyboru i oceny projektów do dofinansowania, weryfikacji wniosków o płatność, przeprowadzania kontroli na miejscu oraz sporządzania sprawozdań rocznych.

⁷ Środki wypłacone beneficjentom wyniosły w 2008 r. 50 583,3 tys. zł.

⁸ Środki wypłacone beneficjentom wyniosły w 2009 r. 516 444,8 tys. zł.

budżetowych wykonywanych w latach 2007-2009. Stwierdzono, że wydatki zostały poniesione zgodnie z przyjętym przez Zarząd Województwa Małopolskiego *Ramowym Planem Realizacji Działań*. Z Pomocy Technicznej MRPO sfinansowane zostały wydatki związane m.in. z: wynagrodzeniami pracowników wykonujących czynności kontrolne, zakupem mebli biurowych, dostawą sprzętu i akcesoriów komputerowych oraz oprogramowania, najmem pomieszczeń biurowych, szkoleniami i kursami. Wydatki te ponoszone były zgodnie z zawartymi umowami. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wydatki te były związane z realizowanymi przez Urząd Marszałkowski zadaniami w ramach Pomocy Technicznej MRPO i spełniały warunki kwalifikowalności. Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły następujących kwestii:

2.1. Kontrola 42 miesięcznych *Zestawień zakresu rzeczowego oraz dokonanych wydatków w ramach realizacji PT MRPO na lata 2007-2013*, dotyczących rozliczenia wydatków poniesionych w ramach realizacji pięciu zadań wykazała, że komórki organizacyjne realizujące zadania przedstawiły 17 zestawień (tj. 40% objętych kontrolą) do weryfikacji przez Departament Budżetu i Finansów Urzędu Marszałkowskiego z opóźnieniem od jednego do 48 dni w stosunku do terminu określonego w pkt 9.10 *Procedury realizacji działań finansowanych z pomocy technicznej w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013* (zwanej dalej *Procedurą*), stanowiącej załącznik do Polecenia Służbowego Nr 9/08 Dyrektora Urzędu z dnia 3 kwietnia 2008 r.⁹ Opóźnienia te, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich, wynikały m.in. z konieczności zapewnienia spójności danych zawartych w zestawieniach z danymi zawartymi w systemie Eurobudżet, do którego dane są sukcesywnie wprowadzane.

2.2. Przeprowadzone przez NIK badanie wykazało, że wydatki na wynagrodzenia 98 pracowników na 103 objętych kontrolą poniesione zostały zgodnie z procentowym finansowaniem z PT MRPO, wskazanym w ich zakresach czynności. Kontrola NIK wykazała jednak, że w początkowym okresie realizacji MRPO w latach 2007-2008 w przypadku zakresów czynności pięciu pracowników nie został określony stopień w jakim zadania realizowane przez pracownika dotyczą działań związanych z realizacją MRPO, co było niezgodne z pkt 5.1 *Procedury*¹⁰. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Organizacyjnego, zakresy obowiązków tych pięciu pracowników zostały sporządzone w niedługim czasie po wejściu w życie *Procedury* i brak w zakresach czynności pięciu pracowników informacji o poziomie zaangażowania był wynikiem omyłki, pracownicy ci realizowali jednak zadania dotyczące wdrażania MRPO.

⁹ Zmieniona *Procedurą* stanowiącą załącznik nr 1 do Polecenia Służbowego Nr 31/2008 Dyrektora Urzędu z dnia 15 grudnia 2008 r. (pkt 9.14), oraz *Procedurą* stanowiącą załącznik nr 1 do Polecenia Służbowego Nr 14/2009 Dyrektora Urzędu z dnia 13 lipca 2009 r. (pkt 9.4).

¹⁰ *Procedura realizacji działań finansowanych z pomocy technicznej w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013*, stanowiąca załącznik nr 1 do Polecenia Służbowego Nr 32/07 Dyrektora Urzędu z dnia 7 września 2007 r. Następnie pkt 8.2.1 *Procedury*, stanowiącej załącznik nr 1 do Polecenia Służbowego Nr 9/08 Dyrektora Urzędu z dnia 3 kwietnia 2008 r. Stosownie do zapisów ww. punktu *Procedury* w zakresie czynności pracownika należało określić stopień (w %), w jakim zadania pracownika dotyczą programowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, audytu, oceny i kontroli oraz promocji i informacji MRPO.

2.3. W ramach kontroli dziewięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w łącznej kwocie 1 571,6 tys. zł, przeprowadzonych w ramach realizacji PT MRPO, w latach 2007–2009, ustalono że:

- w sześciu¹¹ postępowaniach ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego przekazywane były do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej oraz zamieszczane w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP), w terminach od 17 do 131 dni od dnia zawarcia umów z wykonawcami. Było to niezgodne z art. 95 ust. 1 i 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych, który stanowi, iż ogłoszenia takie powinny być przekazywane niezwłocznie po zawarciu umowy,
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę mebli biurowych dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone w siedzibie zamawiającego nie zawierało takich samych informacji co ogłoszenie zamieszczone w BZP, co było niezgodne z art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych. W ogłoszeniu zamieszczonym w siedzibie zamawiającego nie zawarto bowiem informacji o wymaganej gwarancji na dostarczone meble dla każdej części zamówienia, udzielonej przez wykonawcę na okres co najmniej 24 miesięcy od daty odbioru dostawy,
- w przypadku zamówienia uzupełniającego przeprowadzonego w trybie z wolnej ręki do postępowania pn. *Dostawa i wdrożenie oprogramowania służącego do obsługi projektów zgłaszanych do dofinansowania w ramach MRPO na lata 2007–2013 oraz przeprowadzenie szkoleń dla przyszłych administratorów systemu*, od wykonawcy zaproszonego do negocjacji nie zażądano oświadczenia potwierdzającego spełnienie warunków udziału w postępowaniu, gdyż, jak wyjaśniono, dokumenty i oświadczenia były weryfikowane na etapie zamówienia podstawowego i nie straciły swojej aktualności¹². W wyniku przeprowadzonego postępowania w dniu 22 kwietnia 2008 r. zawarto umowę na realizację przedmiotowego zamówienia na kwotę 21 960 zł. Postępowanie o udzielenie zamówienia uzupełniającego jest nowym postępowaniem, odrębnym od podstawowego i objętym odrębną umową. Niezłożenie przez wykonawcę najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego oświadczenia

¹¹ Postępowanie na przeprowadzenie szkolenia pt. *Mechanizmy udzielenia pomocy publicznej w ramach MRPO na lata 2007 – 2013* (znak: OR.V.3321/2-2/08); postępowanie na przeprowadzenie usługi organizacji warsztatów szkoleniowych dla pracowników Departamentu Funduszy Europejskich UMWM pt. *Perspektywy i wyzwania pracowników Departamentu Funduszy Europejskich związane z wdrażaniem MRPO na lata 2007 - 2013* (znak: OR.V.3321/2-13/09); postępowanie na przeprowadzenie szkolenia *Kurs nauki języka angielskiego dla pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego* (znak:OR.V.3321/2-14/08); postępowanie na usługę organizacji cyklu szkoleń z zakresu umiejętności zarządzania zasobami ludzkimi dla Naczelników oraz Kierowników zespołów UMWM (znak: OR.V.3321/2-26/08); postępowanie pn. *Dostawa kserokopiarek cyfrowych dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie*; postępowanie pn. *Dostawa sprzętu i akcesoriów komputerowych oraz oprogramowania* (znak:OR.IV.3331-6/07).

¹² W uzasadnieniu do wyroku z dnia 16 marca 2005 r. (sygn. akt. UZP/ZO/0-449/05), Zespół Arbitrów stwierdził, że „Za niewłaściwie należy uznać postępowanie Zamawiającego, który do przedmiotowego postępowania odniósł wiedzę o posiadanych przez wyłonionego wykonawcę dokumentach z innego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.”, opublikowanym w opracowaniu „Analiza wyroków Sądów Okręgowych oraz analiza orzeczeń Zespołów Arbitrów wybranych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych”, Agnieszka Kurowska, Mariusz Sarnowski, Grzegorz Wicik, Piotr Wiśniewski, Warszawa 2006 r.

o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu stanowi naruszenie art. 68 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi m.in., że najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego wykonawca składa oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu.

3. Prowadzona w Urzędzie Marszałkowskim ewidencja księgowa wydatków poniesionych z PT MRPO spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹³, umożliwiając ich szczegółową identyfikację i określenie wielkości współfinansowania.

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

1. Przekazywanie *Zestawień zakresu rzeczowego oraz dokonanych wydatków w ramach realizacji Pomocy Technicznej MRPO na lata 2007-2013* w terminach określonych w *Procedurze realizacji działań finansowanych z pomocy technicznej w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013*.
2. Przekazywanie i zamieszczanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego, niezwłocznie po podpisaniu umowy, stosownie do postanowień art. 95 ust. 1 i 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych.
3. Żądanie od wykonawców oświadczeń potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniach uzupełniających przeprowadzanych w trybie z wolnej ręki, zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych.
4. Zawieranie w ogłoszeniach zamieszczanych w siedzibie takich samych informacji co w ogłoszeniach zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, stosownie do art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Marszałkowi, prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.

¹³ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.