

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W GDAŃSKU

LGD-4101-012-01/10

Nr ewid. 160/2010/P/10/186/LGD

Informacja

o wynikach kontroli

zarządzania programami poprawy jakości

środowiska współfinansowanymi ze środków

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego

dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013

Gdańsk wrzesień 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli zarządzania programami poprawy jakości środowiska współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku

Alicja Szczepaniak

Akceptuję:

Marek Zająkała

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

| | |
|---|-----------|
| Słowniczek ważniejszych pojęć i skrótów | 5 |
| 1. Wprowadzenie..... | 6 |
| 1.1. Temat i numer kontroli | 6 |
| 1.2. Cel kontroli | 6 |
| 1.3. Podstawowe założenia kontroli | 7 |
| 1.4. Organizacja kontroli | 7 |
| 2. Podsumowanie wyników kontroli | 8 |
| 2.1. Ocena kontrolowanej działalności | 8 |
| 2.2. Synteza wyników kontroli | 9 |
| 2.2.1. Wybór projektów do dofinansowania..... | 9 |
| 2.2.2. Zawieranie umów o dofinansowanie projektów oraz dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów..... | 10 |
| 2.2.3. Kontrola realizacji projektów | 11 |
| 2.2.4. Informacja i promocja RPO | 12 |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski | 12 |
| 3. Ważniejsze wyniki kontroli..... | 15 |
| 3.1. Charakterystyka stanu prawnego | 15 |
| 3.1.1. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju | 16 |
| 3.1.2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia | 17 |
| 3.1.3. Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013..... | 17 |
| 3.1.4. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko | 18 |
| 3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne | 20 |
| 3.3. Istotne ustalenia kontroli | 23 |
| 3.3.1. Wybór projektów do dofinansowania..... | 24 |
| 3.3.1.1. Konkursy o dofinansowanie projektów w ramach RPO | 24 |
| 3.3.1.2. Wskazówki dla beneficjentów..... | 26 |
| 3.3.1.3. Ocena wniosków o dofinansowanie projektów | 27 |
| 3.3.1.4. Decyzje o dofinansowaniu projektów | 29 |

| | |
|---|-----------|
| 3.3.2. Zawieranie umów o dofinansowanie projektów oraz dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów..... | 30 |
| 3.3.3. Wykonywanie przez Zarząd Województwa kontroli realizacji projektów | 33 |
| 3.3.4. Informacja i promocja RPO | 34 |
| 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli | 36 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli | 36 |
| 4.2. Metodyka kontroli..... | 37 |
| 4.2.1. Metodyka prowadzenia kontroli | 37 |
| 4.2.2. Współpraca z innymi kontrolerami | 38 |
| 4.3. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli | 39 |
| 5. Załączniki..... | 40 |
| 5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole | 40 |
| 5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności..... | 40 |
| 5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli | 41 |

Słowniczek ważniejszych pojęć i skrótów

RPO lub Program – Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Pomorskiego w dniu 2 października 2007 r.)

URPO – Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (załącznik nr 2 do uchwały nr 1140/246/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 10 września 2009 r.); w zakresie procedury naboru i oceny wniosków o dofinansowanie URPO odsyła do Przewodnika beneficjenta

OP 5 – Oś Priorytetowa 5 „Środowisko i energetyka przyjazna środowisku”

OP 8.2 – Działanie 2 w Osi Priorytetowej 8 „Lokalna infrastruktura podstawowa”

Urząd – Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Zarząd Województwa – Zarząd Województwa Pomorskiego (Instytucja Zarządzająca RPO)

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

Komisja – Komisja Europejska

UE – Unia Europejska

Pomorska Baza Projektów – narzędzie pomocnicze utworzone w celu identyfikacji planowanych przedsięwzięć do realizacji na lata 2007-2013 m.in. w ramach RPO

DPR – Departament Programów Regionalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego – wykonuje zadania Instytucji Zarządzającej RPO związane m.in. z procesem naboru, oceny, wyboru wniosków, kontraktowania umów, monitoringu i kontroli projektów

Zespół Ekspertów – zespół ten powołany jest odrębnie dla każdego z działań lub poddziałań RPO w ramach danego konkursu; eksperci dokonują przedmiotowej oceny na podstawie kryteriów wykonalności opisanych w URPO

Grupa Strategiczna – stanowi zespół doradczy dla Zarządu Województwa Pomorskiego w kwestii wyboru projektów do realizacji w ramach RPO; dokonuje oceny strategicznej projektów

Przewodnik beneficjenta – opisuje zasady korzystania ze wsparcia oferowanego w ramach RPO (załącznik nr 2 do uchwały nr 1166/248/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 17 września 2009 r.)

NSRO – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Narodowa Strategia Spójności) – zostały przygotowane w maju 2006 r. na podstawie *art. 28 rozporządzenia 1083/2006* przez Ministra Rozwoju Regionalnego; NSRO zostały zatwierdzone decyzją Komisji z dnia 7 maja 2007 r. (Decyzja Nr CC/2007/PL16UNS001)

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

Zarządzanie programami poprawy jakości środowiska współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013.

Numer kontroli: P/10/186.

1.2. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności i efektywności działania Zarządu Województwa jako Instytucji Zarządzającej RPO w części dotyczącej osi priorytetowej 5 (Środowisko i energetyka przyjazna środowisku) i Działania 2 w osi priorytetowej 8 (Lokalna infrastruktura podstawowa). Kontrola zmierzała do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy Zarząd Województwa właściwie wykonywał zadania Instytucji Zarządzającej, a w szczególności czy:

- właściwie, tj. w oparciu o zatwierdzone kryteria, dokonywał wyboru projektów;
- właściwie, tj. w oparciu o przyjęte regulacje, zawierał z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów;
- terminowo dokonywał płatności na rzecz beneficjentów;
- skutecznie prowadził kontrolę realizacji poszczególnych projektów;
- zapewnił odpowiednią informację i promocję wybranych działań.

Dodatkowo celem było sprawdzenie, czy w kontrolowanej działalności nie występowały nieprawidłowości uzasadniające podejrzenie korupcji lub też nieprawidłowości mające cechy mechanizmów korupcjogennych.

Zakres przedmiotowy kontroli:

- wybór projektów do dofinansowania ze środków RPO;
- zawieranie umów z beneficjentami i dokonywanie na ich rzecz płatności ze środków RPO;
- kontrola realizacji projektów;
- zapewnienie informacji i promocji RPO.

1.3. Podstawowe założenia kontroli

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2007 r. do 31.12.2009 r.

Zakres podmiotowy kontroli: czynności kontrolne przeprowadzono na podstawie *art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej: „ustawa o NIK”), pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolą przeprowadzoną w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego objęto działania Zarządu Województwa Pomorskiego jako Instytucji Zarządzającej RPO.

Na podstawie *art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK* zebrano dodatkowe informacje od wybranych beneficjentów środków RPO.

W trakcie kontroli stosowano standardy kontroli NIK oraz międzynarodowe standardy kontroli INTOSAI.

1.4. Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadziła Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku w okresie od 31 marca 2010 r. do 31 maja 2010 r.

W lutym 2010 r. podpisane zostało pomiędzy NIK a Najwyższym Organem Kontroli Danii (Rigsrevisionen) porozumienie dotyczące przeprowadzenia kontroli równoległej pod nazwą „Audit of EU Regional Fund projects focused on the environment and environmentally friendly energy (programme period 2007-2013)”.

Celem współpracy obu Najwyższych Organów Kontroli (NOK) było m.in. uzyskanie porównywalnych danych dotyczących wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na programy dotyczące środowiska naturalnego oraz sprawdzenie, czy programy były zarządzane w sposób prawidłowy w obu krajach. Kontrola równoległa umożliwiła zidentyfikowanie przykładów tzw. „dobrych praktyk”, niosących korzyści dla administracji w obu krajach. Rezultatem podjętej współpracy jest wspólny raport².

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

² Report on the audit of EU Regional Fund projects focused on the environment and environmentally friendly energy.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena kontrolowanej działalności

Zarząd Województwa Pomorskiego legalnie i rzetelnie wykonywał zadania Instytucji Zarządzającej RPO, w tym dotyczące wyboru projektów do dofinansowania, zawierania umów z beneficjentami, dokonywania płatności na rzecz beneficjentów, kontroli realizacji projektów oraz zapewnienia informacji i promocji wybranych działań w ramach RPO.

Działania Zarządu Województwa Pomorskiego jako Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 dotyczące zatwierdzania wniosków o dofinansowanie i zawierania umów o dofinansowanie projektów w zakresie Osi Priorytetowych 5 i 8.2 były skuteczne i efektywne.

Efektywność działań Zarządu Województwa Pomorskiego związana z wypłacaniem środków EFRR była niska, co wiązało się z trwającym procesem dostosowywania przepisów prawa polskiego do prawa wspólnotowego (w tym m.in. w zakresie postępowań w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). W rezultacie Zarząd Województwa Pomorskiego wypłacił niespełna 1% całkowitej alokacji środków EFRR dla OP 5 i 8.2 co w ocenie NIK stwarza ryzyko niepełnego wykorzystania przyznanych środków dla ww. osi priorytetowych.

Niewielkie uchybienia formalne w realizacji zadań Zarządu Województwa Pomorskiego jako Instytucji Zarządzającej RPO dotyczyły w szczególności dokonania, przez grupę ekspertów przeprowadzającą ocenę strategiczną projektów, błędnej interpretacji wyniku punktowego oceny dotyczącej rozwiązań w zakresie polityki równych szans i niedyskryminacji. Uchybienia te nie miały jednak wpływu na wybór projektów do dofinansowania.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Wybór projektów do dofinansowania

Zarząd Województwa dokonywał wyboru projektów do dofinansowania:

- właściwie, tj. w oparciu o zatwierdzone kryteria, zawarte w URPO;
- skutecznie i efektywnie, tj. doprowadzając w ramach OP 5 i OP 8.2 w terminach przewidzianych w Przewodniku beneficjenta do wyboru 81 projektów (wszystkie spełniające kryteria) o wartości przyznanego dofinansowania ze środków RPO 360,2 mln zł, tj. 58,0% alokacji³.

2.2.1.1 NIK pozytywnie ocenia, iż Zarząd Województwa, decydując o terminach ogłoszenia poszczególnych konkursów o dofinansowanie projektów w ramach RPO, a także o wydłużeniu terminu naboru, połączeniu konkursów lub rezygnacji z ich przeprowadzenia, kierował się wynikami konsultacji z potencjalnymi wnioskodawcami oraz wynikami przeglądu projektów zgłoszonych do Pomorskiej Bazy Projektów [str. 25-26].

2.2.1.2 NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Zarząd Województwa wskazówek dla wnioskodawców zawartych w Przewodniku beneficjenta, stanowiącym załącznik do uchwały Zarządu Województwa⁴ [str. 26].

2.2.1.3 Zgodnie z URPO Zarząd Województwa powierzył dokonywanie oceny formalnej pracownikom Urzędu, oceny wykonalności Zespołom Ekspertów, a oceny strategicznej Grupom Strategicznym. NIK nie wniosła uwag do rzetelności przeprowadzania oceny formalnej i wykonalności [str. 27-29].

2.2.1.4 Grupy Strategiczne, zgodnie z zapisami URPO, weryfikowały m.in. zgodność złożonych projektów z politykami horyzontalnymi Unii Europejskiej, tj. polityką zrównoważonego rozwoju, równości szans mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji. W 25% badanych projektów NIK stwierdziła uchybienie polegające na dokonaniu

³ Zgodnie z RPO Alokacja dla OP 5 wynosi 62,0 mln EUR, natomiast dla OP 8.2 88,5 mln EUR; przyjęty kurs 1 EUR = 4,1249.

⁴ Uchwała Nr 171/98/08 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Przewodnika Beneficjenta dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013.

przez Grupy Strategiczne błędnej interpretacji wyniku punktowego oceny dotyczącej rozwiązań w zakresie polityki równych szans i niedyskryminacji [str. 27].

2.2.1.5 Zarząd Województwa szczegółowo analizował wnioski o dofinansowanie projektów składane przez beneficjentów, m.in. kwestionował wielokrotnie prawidłowość postępowań w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, weryfikował możliwość realizacji projektów w założonym czasie oraz dokonywał oceny realności budżetów projektów [str. 27-28].

2.2.1.6 NIK pozytywnie ocenia proces decyzyjny związany z wyborem projektów do dofinansowania. Oceny poszczególnych wniosków o dofinansowanie objętych badaniem oraz podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektów przeprowadzane było zgodnie z zapisami Przewodnika beneficjenta. Decyzje podejmowane przez Zarząd Województwa oparte były o analizy otrzymanych rekomendacji wydanych przez Grupy Strategiczne. Pracownicy DPR pisemnie informowali beneficjentów o decyzji Zarządu Województwa w sprawie wyboru projektów do dofinansowania w terminach przewidzianych w Przewodniku beneficjenta. W przypadku niewybrania projektu do dofinansowania, wnioskodawca był natomiast szczegółowo informowany o przyczynach niezyskania dofinansowania [str. 29].

2.2.2. Zawieranie umów o dofinansowanie projektów oraz dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów.

Zarząd Województwa właściwie, tj. w oparciu o przyjęte regulacje, zawierał z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów oraz dokonywał płatności na rzecz beneficjentów.

Do końca 2009 r., w ramach OP 5 i OP 8.2, zawarto umowy o dofinansowanie projektów z 46 beneficjentami. Na skutek działań Zarządu Województwa wynikająca z umów kwota przyznanego dofinansowania ze środków RPO dla ww. projektów wynosiła 188,6 mln zł, tj. przekroczyła 52% kwot wynikających z zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie. 35 wnioskodawców pozostałych projektów wybranych do dofinansowanie ze środków RPO nadal oczekiwało na zawarcie umowy o dofinansowanie [str. 30].

NIK nie wnosi uwag do poprawności przekazywania beneficjentom środków finansowych. Do 31.12.2009 r., w ramach OP 5 i OP 8.2, przekazano środki finansowe sześciu beneficjentom w kwocie 3,1 mln zł, co stanowiło 0,9% łącznej kwoty przyznanego dofinansowania ze środków EFRR dla badanych osi priorytetowych [str. 31].

2.2.2.1 W umowach zawartych z beneficjentami wyczerpująco określono m.in. prawa i obowiązki stron umowy w zakresie zarządzania, monitorowania, sprawozdawczości i kontroli [str. 30].

2.2.2.2 Zgodnie z zapisami RPO wypłata środków finansowych, poprzedzona była złożeniem przez beneficjenta wniosku o płatność [str. 31].

2.2.2.3 Poziom dokonanych płatności na rzecz beneficjentów, w ocenie NIK, był niski. Główną przyczyną niskiego wykorzystania środków EFRR był długi czas, który upłynął od złożenia wniosku o dofinansowanie do zawarcia przez Zarząd Województwa z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu [str. 31-33].

2.2.3. Kontrola realizacji projektów

Do końca 2009 r. jeden z 81 projektów wybranych do dofinansowania w ramach OP 5 i OP 8.2 został zakończony. W trakcie kontroli na miejscu realizacji ww. projektu pracownicy Urzędu ustalili, że beneficjent zrealizował projekt zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie w zakresie rzeczowym, osiągając zakładane wskaźniki produktu i rezultatu [str. 33-34].

Kontrola NIK wykazała uchybienie formalne przy sporządzaniu przez pracowników DPR listy sprawdzającej do prześledzenia ścieżki księgowo-finansowej projektu, które nie miało jednak wpływu na wysokość środków finansowych przekazanych beneficjentowi.

Tak mała próba projektów podlegających kontroli nie daje możliwości zaopiniowania skuteczności systemu kontroli w Urzędzie.

2.2.4. Informacja i promocja RPO

Zgodnie z obowiązkami wynikającymi z *art. 26 ust.1 pkt 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁵, Zarząd Województwa zapewnił właściwą informację i promocję RPO. Działania promocyjne i informacyjne były skuteczne i zgodne z wcześniej opracowanym Planem Komunikacji dla Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013. W celu zmaksymalizowania wykorzystania funduszy europejskich Zarząd Województwa uruchomił w województwie pomorskim Sieć Informacyjną Funduszy Europejskich „Pomorskie w Unii” [str. 34-35].

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

W 2008 r. w „Informacji o wynikach kontroli przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007-2013”⁶ NIK zwracała uwagę na fakt, że do 30 marca 2008 r. nie wydano niezbędnych aktów prawnych (wystąpiły opóźnienia w przygotowaniu przez Ministra Rozwoju Regionalnego rozporządzeń w zakresie pomocy publicznej⁷) dla potrzeb wdrażania regionalnych programów operacyjnych, co prowadziło do opóźnień w realizacji części projektów oraz może spowodować spiętrzenie pracy w kolejnych latach okresu programowania 2007-2013.

Ponadto opublikowana w maju 2010 r. „Informacja o wynikach kontroli zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska”⁸ wskazywała, że obowiązujące przepisy prawa dotyczące środowiska naturalnego, pomimo ich nowelizacji nie regulowały wszystkich wymaganych kwestii, a w niektórych sprawach były niejasne. *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa*

⁵ Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.

⁶ Nr ewid. 132/2008/P/08/132/LGD.

⁷ Rozporządzenia te zostały już wydane. Obecnie obowiązuje dziewięć rozporządzeń wykonawczych Ministra Rozwoju Regionalnego do ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dotyczących pomocy publicznej.

⁸ Nr ewid. 28/2010/P09112/KSR.

w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹, obowiązująca od 15 listopada 2008 r. nie była w 2009 r. jeszcze powszechnie stosowana.

Projekty realizowane w ramach OP 5 i OP 8.2 wymagały stosowania przepisów dotyczących oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, które zostały dostosowane do przepisów Unii Europejskiej z dużym opóźnieniem. Doprowadziło to również do opóźnień w realizacji części projektów. Zostało to zidentyfikowane jako główna przyczyna niskiego wykorzystania środków w ramach OP 5 i OP 8.2.

Przygotowane początkowo przez beneficjentów wnioski o dofinansowanie wymagały po wejściu w życie z dniem 15 listopada 2008 r. regulacji dotyczących udostępniania informacji o środowisku uzyskania przez większość beneficjentów nowych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przeprowadzenia przez nich ponownych postępowań w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, gdyż zawierały uchybienia i niezgodności wynikające z niedostosowania dotychczasowych przepisów polskich do przepisów Unii Europejskiej.

Zarząd Województwa, chcąc przyspieszyć procedurę konkursową, wprowadził uproszczenia dla beneficjentów w postaci braku wymogu dostarczenia przez beneficjentów pełnej dokumentacji w momencie składania wniosku o dofinansowanie. Spowodowało to konieczność oczekiwania przez pracowników DPR na uzupełnienie ww. dokumentacji po wyborze projektów do dofinansowania, co doprowadziło do wycofania się Zarządu Województwa w lutym 2009 r. z takiej formy składania wniosków.

Badania kontrolne i poczynione w ich wyniku ustalenia pozwoliły na zidentyfikowanie działań i rozwiązań zasługujących, w ocenie NIK, na rozpowszechnienie. W szczególności stwierdzono, że:

- Zarząd Województwa, decydując o terminach ogłoszenia poszczególnych konkursów o dofinansowanie projektów w ramach RPO, a także o wydłużeniu terminu naboru, połączeniu konkursów lub rezygnacji z ich przeprowadzenia, kierował się wynikami konsultacji z potencjalnymi wnioskodawcami oraz wynikami przeglądu projektów zgłoszonych do Pomorskiej Bazy Projektów. Takie podejście pozwala precyzyjniej dopasować terminy ogłoszenia

⁹ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

konkursów do możliwości przygotowania wniosków projektowych przez beneficjentów;

- Zarząd Województwa opracował wskazówki dla wnioskodawców dostępne na stronie internetowej DPR. Rozwiązanie to pozwala doprecyzować zasady wdrażania programów operacyjnych oraz przekazać potencjalnym beneficjentom informacje na temat reguł przygotowania wniosku o dofinansowanie, naboru i oceny wniosków, podpisywania umów oraz realizacji projektów.

W wyniku współpracy z Najwyższym Organem Kontroli Danii (Rigsrevisionen) wyodrębniono kolejne dobre praktyki wobec programów regionalnych w części dotyczącej środowiska o charakterze ogólnopolskim, stosowane również przez Zarząd Województwa¹⁰, tj.:

- dokonywanie naboru wniosków o dofinansowanie w formie konkursów; procedura konkursowa zwiększa przejrzystość procedur i kryteriów wyboru;
- szczegółowe opisanie wskaźników dotyczących środowiska (w tym metod ich obliczania), tak by umożliwić ich dokładne zweryfikowanie.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na potrzebę przyspieszenia działań przez Zarząd Województwa zwiększających skuteczność wykorzystania środków Programu w ramach przyznanej alokacji dla województwa pomorskiego.

¹⁰ Kontrola równoległa pod nazwą „Audit of EU Regional Fund Projects focused on the environment and environmentally friendly energy (programme period 2007-2013)”.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Ogólne zasady dotyczące EFRR ustanowione zostały w *rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*¹¹ („rozporządzenie 1083/2006”) określającym cele, do których realizacji mają się przyczynić fundusze strukturalne, w tym EFRR oraz Fundusz Spójności (dalej: „fundusze”), kryteria kwalifikowalności państw członkowskich i regionów w ramach tych funduszy, dostępne zasoby oraz kryteria ich alokacji (*art.1*). Zgodnie z *art. 4 ust.1 rozporządzenia EFRR* wnosi wkład w osiągnięcie następujących trzech celów: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska współpraca terytorialna, przy czym cel Konwergencja ukierunkowany jest na przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki (m.in.) ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego. Cel ten stanowi priorytet EFRR.

Dostępne zasoby na zobowiązania funduszy w okresie 2007-2013 wynoszą 308,0 mln euro według cen z 2004 r., w tym zasoby na cel Konwergencja wynoszą 81,54% ww. kwoty, tj. 251,2 mln euro (*art. 18 ust.1, art. 19 rozporządzenia*).

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 został przygotowany zgodnie z *art. 32 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006* w celu wykorzystania środków EFRR w ramach celu Konwergencja polityki spójności UE.

Zgodnie z *art. 5 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*¹² środki pochodzące z budżetu UE, w tym środki pochodzące z funduszy strukturalnych są środkami publicznymi. Zasady gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE zostały określone w przepisach działu V ww. ustawy.

¹¹ Dz. Urz. WE L 210 z 31.07.2006 r., str. 25-78

¹² Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. (obowiązywała do 31.12.2009 r.)

W obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. *ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹³ zasady gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE zostały określone w dziale IV.

Zgodnie z obowiązującą do końca 2009 r. *ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* środki finansowe przekazywane były do beneficjentów za pośrednictwem Instytucji Zarządzającej w formie dotacji rozwojowej. Na mocy obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* środki finansowe przekazywane są do beneficjentów w formie płatności (środki z budżetu Unii Europejskiej) oraz w formie dotacji celowej (współfinansowanie z budżetu państwa). Płatności przekazywane są za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, natomiast dotacje celowe za pośrednictwem dysponenta części budżetowej lub za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego.

3.1.1. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Zgodnie z *art. 20 ust. 1* oraz *2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹⁴ („ustawa o polityce rozwoju”) projekt regionalnego programu operacyjnego, przewidującego dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa przygotowuje oraz uzgadnia zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Zarząd województwa przyjmuje projekt regionalnego programu operacyjnego w drodze uchwały, przed skierowaniem do przyjęcia przez Komisję. Ponadto do dnia 30 czerwca każdego roku zarząd województwa przekazuje sejmikowi województwa informację o realizacji regionalnego programu operacyjnego w roku poprzednim (*art. 20 ust. 9*).

Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada, zgodnie z *art. 25 ustawy*, Instytucja Zarządzająca, którą jest odpowiednio minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub zarząd województwa.

¹³ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁴ Patrz: przypis 5.

3.1.2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

W NSRO określono priorytety i obszary wykonania oraz system wdrażania funduszy unijnych w Polsce na lata 2007-2013.

Celem strategicznym NSRO dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cel strategiczny osiągany będzie poprzez realizację horyzontalnych celów szczegółowych, do których m.in. należą:

- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Cele określone w NSRO realizowane są za pomocą pięciu krajowych programów operacyjnych (Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc Techniczna) oraz 16 regionalnych programów operacyjnych (współfinansowanych z EFRR), a także programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

3.1.3. Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013

Zgodnie z NSRO, rolę Instytucji Zarządzającej RPO pełni Zarząd Województwa, który odpowiada także za przygotowanie zawartości Programu. Oprócz zgodności z NSRO, Program jest zgodny z zapisami Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego¹⁵ oraz Strategicznych Wytucznych Wspólnoty dla spójności¹⁶.

RPO stanowi największy w historii, skoordynowany, wieloletni i ustabilizowany finansowo program przedsięwzięć rozwojowych w województwie pomorskim. Jego celem strategicznym jest: poprawa konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej i dostępności przestrzennej województwa przy zrównoważonym wykorzystaniu specyficznych cech potencjału gospodarczego i kulturowego regionu

¹⁵ Uchwała Nr 587/XXXV/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 18 lipca 2005r.

¹⁶ Decyzja Rady nr 2006/702/WE z dnia 6 października 2006 r., (Dz.Urz.WE L 291 z 21 października 2006 r. str. 11-32).

oraz przy pełnym poszanowaniu jego zasobów przyrodniczych. RPO jest więc bardzo istotnym instrumentem wprowadzania zmian strukturalnych w regionie.

Cel strategiczny Programu realizowany jest przez cele szczegółowe, do których należy m.in. poprawa atrakcyjności osiedleńczej i turystycznej. Każdy z celów szczegółowych posiada zdefiniowane obszary tematyczne. Jednym z obszarów tematycznych celu szczegółowego „Poprawa atrakcyjności osiedleńczej i turystycznej” jest poprawa jakości środowiska. Osie priorytetowe wynikają z celów szczegółowych Programu oraz zarysowanych w ich ramach obszarów tematycznych. I tak np. z celu szczegółowego poprawa atrakcyjności osiedleńczej i turystycznej regionu w obszarze tematycznym poprawa jakości środowiska wynika oś priorytetowa 5 Środowisko i energetyka przyjazna środowisku.

3.1.4. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

Do najistotniejszych wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego¹⁷, z punktu widzenia realizacji RPO, zaliczyć należy:

- Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym;
- Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.;
- Wytyczne w zakresie sprawozdawczości;
- Wytyczne w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013;
- Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych (tzw. „Wytyczne w sprawie oceny oddziaływania na środowisko”), mające zastosowanie do przedsięwzięć, dla których postępowanie w sprawie wydania decyzji o oddziaływaniu na środowisko zostało wszczęte po 15 listopada 2008 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko („ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku”).

¹⁷ http://www.mrr.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr

W Wytycznych w sprawie oceny oddziaływania na środowisko sformułowano wobec instytucji odpowiedzialnej za weryfikację wniosków o dofinansowanie bardzo rygorystyczne wymogi co do badania poprawności przeprowadzonych procedur w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Według wytycznych niespełnienie wszystkich wymagań dotyczących procedur w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przez podmioty ubiegające się o dofinansowanie skutkuje odmową przyznania dofinansowania.

Przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest jednym z podstawowych wymogów, który beneficjenci muszą spełnić w związku z finansowaniem przedsięwzięć ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z prawem wspólnotowym oraz krajowym postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko stanowi istotny element procesu inwestycyjnego.

Do 15 listopada 2008 r. zagadnienia dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko regulowała *ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska*¹⁸. Od 15 listopada 2008 r. zagadnienia dotyczące ww. postępowania uregulowane zostały w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku*. Celem tej regulacji w części dotyczącej postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć było dokonanie prawidłowej transpozycji do przepisów prawa krajowego przepisów prawa wspólnotowego, w tym w szczególności:

- *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko*¹⁹;
- *dyrektywy Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne*²⁰; nowelizacja tej dyrektywy z 26 maja 2003 r. wprowadziła postanowienia Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska);
- *dyrektywy Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory*²¹ (tzw. „dyrektywa siedliskowa”).

¹⁸ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

¹⁹ Dz.Urz. WE L 197 z 21.07.2001r., str. 30-37

²⁰ Dz.Urz. WE L 175 z 5.07.1985 r. ze zm., str. 40-48

²¹ Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992 r. ze zm., str. 7-50

3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Finansowanie Programu

Źródło finansowania Programu stanowią środki EFRR w wysokości 885,1 mln euro (z czego alokacja dla osi priorytetowej 5 wynosi 7,0%, a dla osi priorytetowej 8 Lokalna infrastruktura podstawowa 14%) oraz towarzyszące im współfinansowanie krajowe w wysokości 342,1 mln euro. Krajowy wkład publiczny szacowany jest na poziomie 240,8 mln euro, natomiast prywatny – 101,3 mln euro.

Szacowana wartość środków przeznaczonych na realizację celów Strategii Lizbońskiej wynosi łącznie około 581,8 mln euro, tj. 47,4% ogółu środków Programu. Szacowana alokacja EFRR przeznaczona na finansowanie „lizbońskich” kategorii interwencji wynosi 388,2 mln euro, tj. 43,9% środków EFRR.

Alokacja oraz wykorzystanie środków EFRR

Największymi beneficjentami środków EFRR przeznaczonych na współfinansowanie regionalnych programów operacyjnych są województwa mazowieckie i śląskie (odpowiednio 11,1% oraz 10,3% łącznej alokacji). Kwota 885,1 mln euro lokuje województwo pomorskie na 11 miejscu pod względem środków z EFRR (5,3% łącznej alokacji).

Najwięcej umów w stosunku do przyznanej alokacji środków EFRR zawarto w województwie lubuskim (51,0% alokacji) oraz pomorskim (46,8% alokacji), przy czym średnia wartość dofinansowania dla Polski ze środków EFRR wynosiła 30,4%.

Najwięcej wniosków o płatność w stosunku do przyznanej alokacji środków EFRR złożono w województwie opolskim i wielkopolskim (odpowiednio 15,9% oraz 14,4% alokacji). Udział dofinansowania ze środków EFRR w stosunku do przyznanej alokacji w województwie pomorskim wynosił 9,8%, co było szóstym wynikiem w Polsce.

Tabela 1. Alokacja oraz wykorzystanie środków EFRR przeznaczonych na współfinansowanie regionalnych programów operacyjnych z podziałem na województwa

| Regionalny program operacyjny dla województw: | Alokacja środków EFRR (miliony euro / udział w łącznej alokacji dla regionalnych programów operacyjnych) | Umowy o dofinansowanie (miliony euro / poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013) | Wnioski o płatność (miliony euro/ poziom wykorzystania alokacji na lata 2007-2013) |
|---|--|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| dolnośląskie | 1.213,1 / 7,3% | 450,2 / 37,1% | 131,3 / 10,8 |
| kujawsko-pomorskie | 951,0 / 5,7% | 234,1 / 24,6% | 69,2 / 7,3% |
| lubelskie | 1.155,9 / 7,0% | 195,7 / 16,9% | 66,3 / 5,7% |
| lubuskie | 439,2 / 2,7% | 223,8 / 51,0% | 62,2 / 14,2% |
| łódzkie | 1.006,4 / 6,1% | 418,4 / 41,6% | 85,1 / 8,5% |
| małopolskie | 1.290,3 / 7,8% | 522,4 / 40,5% | 110,8 / 8,6% |
| mazowieckie | 1.831,5 / 11,1% | 233,3 / 12,7% | 64,8 / 3,5% |
| opolskie | 427,1 / 2,6% | 179,7 / 42,1% | 68,0 / 15,9% |
| podkarpackie | 1.136,3 / 6,9% | 254,2 / 22,4% | 59,1 / 5,2% |
| podlaskie | 636,2 / 3,8% | 167,2 / 26,3% | 59,7 / 9,4% |
| pomorskie | 885,1 / 5,3% | 413,8 / 46,8% | 86,9 / 9,8% |
| śląskie | 1.713,0 / 10,3% | 411,1 / 24,0% | 72,8 / 4,3% |
| świętokrzyskie | 725,8 / 4,4% | 171,6 / 23,6% | 54,6 / 7,5% |
| warmińsko-mazurskie | 1.036,5 / 6,3% | 381,0 / 36,8% | 60,6 / 5,9% |
| wielkopolskie | 1.272,8 / 7,7% | 532,9 / 41,9% | 183,4 / 14,4% |
| zachodniopomorskie | 835,4 / 5,0% | 248,9 / 29,8% | 88,0 / 10,5% |
| Razem | 16.555,6 / 100% | 5.038,4 / 30,4% | 1.322,8 / 8,0% |

Źródło: NSRO – maj, 2007; informacja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oparta na danych wygenerowanych z systemu KSI SIMIK w dniu 4 stycznia 2010 r.

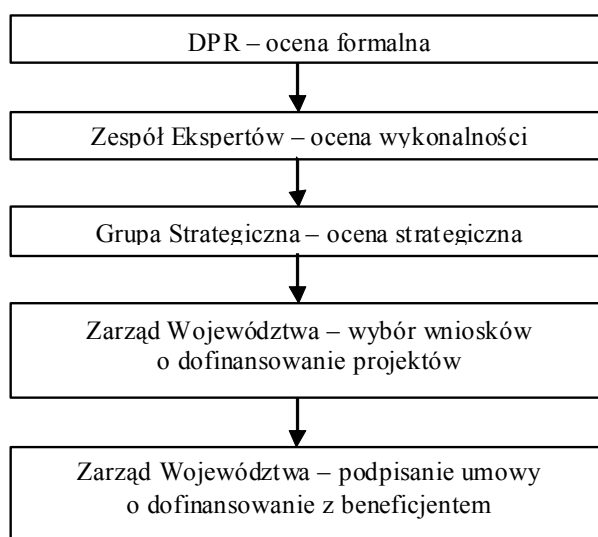
Wybór projektów

Procedura rozpatrywania wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach OP 5 i OP 8.2 obejmuje następujące etapy:

- a) ocena formalna – weryfikacja wniosku o dofinansowanie projektu pod względem kwalifikacji do Programu. Ocena formalna obejmuje ocenę dopuszczalności i ocenę administracyjną i przeprowadzana jest przez pracowników DPR Urzędu;
- b) ocena wykonalności – weryfikacja wniosku pod względem wykonalności technicznej, finansowo-ekonomicznej i środowiskowej; ocenę wykonalności przeprowadza Zespół Ekspertów;

- c) ocena strategiczna – weryfikacja wniosku pod względem zgodności ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego, celami Programu i wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy regionu oraz rekomendacja projektów do realizacji dla Zarządu Województwa; ocenę strategiczną przeprowadza Grupa Strategiczna;
- d) wybór wniosków – dokonuje Zarząd Województwa;
- e) zawarcie umowy o dofinansowanie projektu z beneficjentem – umowę podpisuje Zarząd Województwa.

Schemat 1. Procedura rozpatrywania wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach OP 5 i OP 8.2



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie URPO, wrzesień 2009 r.

Przeływy finansowe w ramach projektów

Podstawą rozliczenia wydatków poniesionych na realizację projektu współfinansowanego w ramach Programu jest wniosek beneficjenta o płatność. Dla programu operacyjnego współfinansowanego z EFRR występują dwa rodzaje wniosków o płatność: pośrednią i końcową.

Wniosek o płatność końcową musi być złożony w terminie 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia finansowej realizacji projektu oraz obejmować co najmniej 5% wydatków kwalifikowalnych w projekcie.

Każdy wniosek o płatność złożony do Instytucji Zarządzającej podlega weryfikacji pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym.

Po zweryfikowaniu wniosku beneficjent otrzymuje informację o kwocie poświadczonych wydatków kwalifikowalnych oraz zatwierdzonej kwocie do wypłaty.

Do końca 2009 r. środki na realizację projektu przekazywane były w formie dotacji rozwojowej na zasadzie refundacji poniesionych kosztów/wydatków. Dotacje przekazywał Departament Finansów Urzędu w polskich złotych na rachunek bankowy wskazany w umowie o dofinansowanie.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

W ramach OP 5 i OP 8.2, do Urzędu wpłynęło 96 wniosków o dofinansowanie. Zarząd Województwa dokonał wyboru 81 projektów do dofinansowania o łącznej wartości 707,7 mln zł (OP 5 – 16 projektów, OP 8.2 – 65 projektów). 10 wniosków zostało odrzuconych na etapie oceny formalnej lub wykonalności, 3 wnioski zostały wycofane przez beneficjentów, 1 wniosek nie został wybrany do dofinansowania, gdyż m.in. inwestycja nie przyczyniała się do realizacji wskaźników monitorowania RPO, a 1 wniosek został umieszczony na liście projektów z odroczonej decyzją o przyznaniu dofinansowania. Łączna wartość przyznanego dofinansowania ze środków EFRR wyniosła 360,2 mln zł.

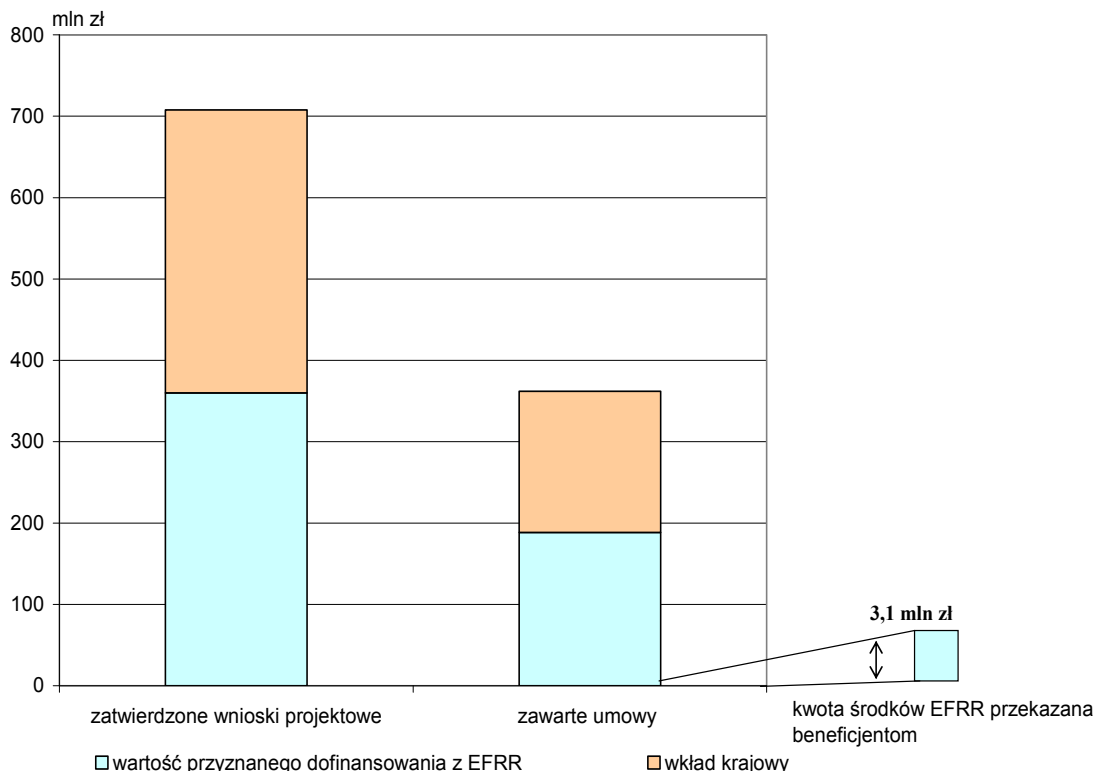
Do końca 2009 r. Zarząd Województwa podpisał umowy o dofinansowanie z 46 beneficjentami (w tym z dziewięcioma beneficjentami, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie w ramach OP 5). Kwota przyznanego dofinansowania ze środków RPO dla ww. projektów wyniosła 188,6 mln zł.

Spośród ww. projektów tylko jeden został zakończony do 31.12.2009 r., tj. projekt Gminy Przodkowo „Rozwiązanie gospodarki ściekowej w południowo-wschodniej części Gminy Przodkowo poprzez wybudowanie kanalizacji sanitarnej w Kobysewie i Smołdzinie” o wartości 4,2 mln zł, dofinansowany ze środków EFRR w kwocie 1,4 mln zł.

Wnioski o dofinansowanie projektów dotyczyły m.in. budowy i rozbudowy systemów kanalizacji deszczowej, budowy i rozbudowy zakładów zagospodarowania odpadów, rekultywacji składowisk odpadów, odbudowy urządzeń ochrony przeciwpożarowej, budowy oraz rozbudowy kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczalni ścieków.

Badaniem szczegółowym objęto 16 projektów (spośród 81 zatwierdzonych do dofinansowania w ramach OP 5 i OP 8.2) o łącznej wartości 130,5 mln zł i wartości przyznanego dofinansowania ze środków EFRR 59,6 mln zł, w tym 13 projektów objętych umowami.

Wykres 1. Dane dotyczące wartości projektów, przyznanego dofinansowania oraz środków przekazanych beneficjentom w ramach OP 5 i OP 8.2 w latach 2008-2009 (w mln zł).



Źródło: ustalenia NIK

3.3.1. Wybór projektów do dofinansowania

3.3.1.1. Konkursy o dofinansowanie projektów w ramach RPO

Indykatywny harmonogram ogłaszania konkursów zawarty w uchwale nr 813/69/07 Zarządu Województwa z dnia 3 października 2007 r. zakładał ogłoszenie w badanym okresie dziewięciu konkursów, w tym pięciu w ramach OP 5 i czterech dla OP 8.2. Założenie to nie zostało w pełni zrealizowane, jednak głównym celem zastosowania ww. harmonogramu było dostarczenie beneficjentom wstępnych i szacunkowych informacji o planowanych konkursach w całym okresie programowania. Co więcej uzasadnienie do ww. uchwały (dostępne na stronie

internetowej Urzędu) zawierało zastrzeżenie, iż wraz z postępowaniem wdrażania Programu harmonogram będzie zmieniany i aktualizowany. Do końca 2009 r. ww. uchwała była zmieniana 16 razy. Zmiany w uchwale uwzględniały m.in. stan przygotowania projektów w Pomorskiej Bazie Projektów.

NIK pozytywnie ocenia, iż Zarząd Województwa, decydując o terminach ogłoszenia poszczególnych konkursów o dofinansowanie projektów w ramach RPO, a także o wydłużeniu terminu naboru, połączeniu konkursów lub rezygnacji z ich przeprowadzenia, kierował się wynikami konsultacji z potencjalnymi wnioskodawcami oraz wynikami przeglądu projektów zgłoszonych do Pomorskiej Bazy Projektów.

W badanym okresie planowane konkursy 5.4_1 i 5.4_2 zostały połączone w jeden konkurs 5.4_1, a konkursy 5.5_1 i 5.5_2 w konkurs 5.5_1. Decyzja o połączeniu czterech planowanych naborów w dwa konkursy wynikała z dużego zainteresowania potencjalnych wnioskodawców oraz prognozowanej liczby wniosków, których wartość dofinansowania znacznie przekraczała przeznaczoną alokację na pierwszy konkurs w ramach tych działań. Zarząd Województwa potwierdził to konsultacjami z potencjalnymi wnioskodawcami oraz dokonaniem przeglądem projektów zgłoszonych do Pomorskiej Bazy Projektów. Decyzja ta wynikała także z konieczności zintensyfikowania i przyspieszenia wdrażania Programu.

Zarząd Województwa zrezygnował z ogłoszenia konkursów o numerach 5.2_2 i 5.3_2. Wynikało to z faktu, że duża liczba projektów złożonych w ramach konkursów 5.2_1 i 5.3_1 uzyskała wysokie noty w trakcie procedury konkursowej w związku z czym Zarząd Województwa zdecydował o zwiększeniu alokacji przewidzianej na te konkursy kosztem kolejnych planowanych. Na taką decyzję wpłynęło również strategiczne znaczenie tych projektów dla województwa.

W związku z niewielkim zainteresowaniem beneficjentów środkami pozostałymi do rozdysponowania w ramach działań 5.2 i 5.3, potwierdzonym konsultacjami Zarządu Województwa z potencjalnymi wnioskodawcami oraz dokonaniem przeglądem projektów zgłoszonych do Pomorskiej Bazy Projektów, podjęta została decyzja o rezygnacji z kolejnych konkursów w ramach ww. działań.

Konkurs 8.2_4 został ogłoszony z ponad dwumiesięcznym wyprzedzeniem wobec zakładanego w pierwotnej uchwale Nr 813/69/07. Wcześniejsze ogłoszenie tego konkursu było przede wszystkim następstwem oczekiwań i zgłaszanych postulatów w tym zakresie ze strony potencjalnych wnioskodawców i ich gotowości do aplikowania o środki przeznaczone w ramach tego działania, co Zarząd Województwa potwierdził podczas konsultacji oraz przeglądu projektów zgłoszonych do Pomorskiej Bazy Projektów. Beneficjenci zostali poinformowani o planowanej zmianie za pośrednictwem strony internetowej DPR, a także podczas wcześniejszych konsultacji i szkoleń. Ponadto w celu zapewnienia beneficjentom czasu niezbędnego do przygotowania wniosku o dofinansowanie, Zarząd Województwa wydłużył termin naboru wniosków do dwóch miesięcy.

W badanym okresie Zarząd Województwa ogłosił osiem z dziewięciu pierwotnie planowanych konkursów o dofinansowanie projektów w ramach OP 5 i OP 8.2 (po cztery dla każdej z osi). Do 31.12.2009 r. nie został ogłoszony konkurs dla działania 5.4 (Rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych), pierwotnie planowany na wrzesień 2009 r. Ogłoszenie ww. konkursu zostało przesunięte na 2010 r.

3.3.1.2. Wskazówki dla beneficjentów

NIK pozytywnie ocenia, opracowanie przez Zarząd Województwa wskazówek dla wnioskodawców w zakresie aplikowania o środki w ramach Programu i zamieszczenie ich w Przewodniku beneficjenta dostępnym na stronie internetowej DPR. Przewodnik ten zawierał szczegółowe informacje, m.in. dotyczące wymagań związanych ze:

- zgodnością inwestycji z prawem UE (w tym uwzględnieniem polityk horyzontalnych UE);
- składaniem dokumentacji technicznej;
- tworzeniem wskaźników i ich prezentacji;
- sprawozdawczością;
- przekazywaniem środków finansowych.

Opisano w nim również poszczególne etapy oceny wniosków o dofinansowanie z uwzględnieniem obowiązujących terminów oraz zasady wyboru projektów i kontroli ich wykonania.

3.3.1.3. Ocena wniosków o dofinansowanie projektów

Zgodnie z URPO Zarząd Województwa powierzył dokonywanie oceny formalnej DPR, oceny wykonalności Zespołom Ekspertów, a oceny strategicznej Grupom Strategicznym. NIK nie wniosła uwag do rzetelności przeprowadzania oceny formalnej i wykonalności.

W ramach oceny strategicznej Zarząd Województwa szczegółowo analizował wnioski o dofinansowanie projektów, m.in. badając czy uwzględniono w nich polityki horyzontalne Unii Europejskiej wskazane w *rozporządzeniu 1083/2006*.

We wszystkich wnioskach o dofinansowanie projektów objętych badaniem szczegółowym uwzględniono, zgodnie z zapisami URPO oraz wymogami określonymi w *rozporządzeniu nr 1083/2006*, polityki horyzontalne Unii Europejskiej, tj. politykę zrównoważonego rozwoju, równości szans mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji. Zgodność ww. projektów z politykami horyzontalnymi została zweryfikowana przez Grupy Strategiczne w trakcie oceny strategicznej.

W przypadku czterech z 16 badanych projektów (25%) NIK stwierdziła uchybienie polegające na dokonaniu przez Grupy Strategiczne błędnej interpretacji wyniku punktowego oceny dotyczącej rozwiązań w zakresie polityki równych szans i niedyskryminacji. W kartach oceny strategicznej ww. projektów zapisano, że projekty proponują rozwiązania w sferze równości szans i niedyskryminacji, w tym także dostępności dla osób niepełnosprawnych, wymagane przepisami prawa dla danego rodzaju przedsięwzięcia, podczas gdy ocena punktowa projektów wskazywała na ich neutralność wobec polityki równych szans i niedyskryminacji. Było to spowodowane błędem technicznym przy tworzeniu arkusza karty oceny i nie miało wpływu na wybór projektów do dofinansowania.

Zarząd Województwa wielokrotnie kwestionował prawidłowość postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. W 11 projektach²² Zespoły Ekspertów dokonujące oceny wykonalności środowiskowej odnotowały nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jednocześnie eksperci zaproponowali

²² Projekty zgłoszone przez gminy: Studzienice, Borzytuchom, Lipusz, Stara Kiszewa, Przodkowo, Trąbki Wielkie, Skórcz, Lichnowy, Prabuty, Starogard Gdański, Dzierzgoń.

działania naprawcze mające na celu doprowadzenie ww. postępowań do zgodności z przepisami krajowymi i wspólnotowymi.

Jako nieprawidłowości eksperci wskazywali m.in. na:

- brak dowodów umieszczenia wymaganych danych w publicznie dostępnych wykazach;
- brak informacji o ewentualnych dodatkowych działaniach informacyjnych dla społeczeństwa dotyczących przedsięwzięcia;
- pominięcie w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko etapu eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia.

Kontrola NIK wykazała, że wszystkie wnioski o dofinansowanie objęte badaniem szczegółowym zawierały elementy wskazane w Przewodniku beneficjenta. Zespoły Ekspertów zweryfikowały również czy projekty objęte ww. wnioskami o dofinansowanie są możliwe do zrealizowania w założonym czasie. Ponadto w trakcie procedury wyboru projektów do dofinansowania Zarząd Województwa korzystał z list sprawdzających. W trzech, losowo wybranych, listach zaznaczone odpowiedzi pokrywały się ze stanem faktycznym (wynikały z dokumentów dołączonych do wniosku o dofinansowanie). Eksperci dokonali również oceny poszczególnych elementów projektu (tzw. „kamieni milowych”) oraz oceny dotyczącej realności budżetu projektu.

Wszystkie wnioski o dofinansowanie objęte badaniem szczegółowym zawierały:

- opis stanu istniejącego i uzasadnienie potrzeby realizacji projektu, opis przedmiotu projektu i uzasadnienie przyjętego rozwiązania technicznego;
- opis zadań podmiotów zaangażowanych w realizację projektu;
- opis zalet projektu i opis źródeł finansowania wydatków kwalifikowalnych projektu;
- harmonogram realizacji projektu oraz opis najważniejszych etapów rzeczowej realizacji projektu w ujęciu kwartalnym;
- opis celów społeczno-gospodarczych projektu, wskaźniki środowiskowe odnoszące się do projektu;
- opis oczekiwanych rezultatów projektu (w tym oczekiwany wpływ projektu na środowisko naturalne).

Zgodnie z zapisami Przewodnika beneficjenta oceny: formalna, wykonalności i strategiczna wszystkich wniosków o dofinansowanie powinny zostać przeprowadzonych w terminach nie dłuższych niż:

- w przypadku oceny formalnej 30 dni roboczych od upływu terminu składania wniosków w danym konkursie;
- w przypadku oceny wykonalności 30 dni roboczych od dnia zakończenia oceny formalnej wszystkich wniosków złożonych w danym naborze;

- w przypadku oceny strategicznej 3 dni robocze dla OP 5 lub 30 dni roboczych dla OP 8.2²³ od dnia zakończenia oceny wykonalności wszystkich wniosków złożonych w danym naborze.

Wszystkie oceny dla projektów objętych badaniem szczegółowym dokonane zostały z zachowaniem terminów przyjętych w Przewodniku beneficjenta.

3.3.1.4. Decyzje o dofinansowaniu projektów

NIK pozytywnie ocenia proces decyzyjny związany z wyborem projektów do dofinansowania.

Wszystkie projekty objęte badaniem szczegółowym wybrane zostały do dofinansowania na posiedzeniach Zarządu Województwa w terminach nieprzekraczających 10 dni roboczych od daty przekazania listy wniosków stworzonej przez Grupy Strategiczne, tj. zgodnie z zapisami Przewodnika beneficjenta. Ponadto wszystkie ww. decyzje podjęte zostały w oparciu o otrzymaną rekomendację.

W każdym ze zbadanych przypadków pracownicy DPR terminowo poinformowali beneficjenta o decyzji Zarządu Województwa o wyborze projektu do dofinansowania.

W badanym okresie w OP 5 i OP 8.2 wystąpił jeden przypadek niewybrania projektu do dofinansowania. Wnioskodawca otrzymał szczegółowe uzasadnienie odmowy udzielenia dofinansowania projektu. W uzasadnieniu napisano m.in., że:

- ryzyko wystąpienia negatywnych konsekwencji zaniechania pilnej realizacji przedsięwzięcia nie jest wysokie;
- inwestycja nie przyczynia się do realizacji wskaźników monitorowania Programu;
- projekt nie będzie miał związku ze zwiększeniem wykorzystania potencjału istniejącej infrastruktury kanalizacyjnej;
- projekt nie jest realizowany na obszarach słabych strukturalnie oraz poza obszarami cennymi przyrodniczo, a jego realizacja nie będzie bezpośrednio i korzystnie oddziaływać na takie obszary, oraz nie pozwoli osiągnąć efektu ekologicznego w postaci poprawy jakości wód odbiornika, ponieważ projekt nie dotyczy oczyszczalni ścieków;
- projekt nie ma charakteru partnerskiego, a w ramach projektu nie zastosowano instrumentu elastyczności.

²³ Terminy te dotyczą ocen strategicznych wniosków o dofinansowanie projektów objętych badaniem szczegółowym.

3.3.2. Zawieranie umów o dofinansowanie projektów oraz dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów

Zarząd Województwa właściwie, tj. w oparciu o przyjęte regulacje, zawierał z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów oraz dokonywał płatności na rzecz beneficjentów.

Zawieranie umów o dofinansowanie projektów.

Do końca 2009 r., w ramach OP 5 i OP 8.2, Zarząd Województwa zawarł 46 umów o dofinansowanie projektów. Łączna wartość projektów objętych tymi umowami wyniosła 362,2 mln zł (51,2% wartości wszystkich projektów zatwierdzonych do dofinansowania), natomiast wartość przyznanego dofinansowania ze środków Programu 188,6 mln zł (52,4% wartości przyznanego dofinansowania dla wszystkich zatwierdzonych projektów). 35 wnioskodawców pozostałych projektów wybranych do dofinansowania ze środków RPO nadal oczekiwało na zawarcie umowy o dofinansowanie.

W umowach zawartych z beneficjentami określono m.in. prawa i obowiązki stron umowy w zakresie zarządzania, monitorowania, sprawozdawczości i kontroli.

W umowach o dofinansowanie projektów beneficjenci zobowiązali się m.in. do:

- systematycznego monitorowania przebiegu realizacji projektu oraz niezwłocznego informowania Zarząd Województwa o zaistniałych nieprawidłowościach lub o zamiarze zaprzestania realizacji projektu;
- pomiaru wartości wskaźników zamieszczonych we wniosku, zgodnie z zasadami określonymi przez Zarząd Województwa w dokumentach programowych;
- pomiaru wartości dodatkowych wskaźników monitorowania wpływu projektu na środowisko po zakończeniu realizacji projektu zgodnie z zasadami określonymi przez Zarząd Województwa w dokumentach programowych;
- przygotowywania i przekazywania do Zarządu Województwa danych na temat efektów osiągniętych w wyniku realizacji projektu na potrzeby ewaluacji;
- przygotowywania i przekazywania do Zarządu Województwa informacji o przebiegu realizacji projektu, zgodnie z zasadami określonymi przez Zarząd Województwa w dokumentach programowych;
- przekazywania do Zarządu Województwa wszystkich dokumentów i informacji związanych z realizacją projektu, których Zarząd Województwa zażąda w okresie wskazanym w umowie.

Płatności na rzecz beneficjentów.

W ramach OP 5 i OP 8.2, Zarząd Województwa przekazał do 31.12.2009 r. środki finansowe sześciu beneficjentom w kwocie 3,1 mln zł (tj. 15,5 % łącznej wartości przyznanego tym beneficjentom dofinansowania) na realizację projektów o wartości 41,1 mln zł.

Spośród beneficjentów, których projekty zostały objęte badaniem szczegółowym, wnioski o płatność złożyło czterech beneficjentów na łączną kwotę 1,5 mln zł, przy czym w przypadku jednego beneficjenta wniosek o płatność obejmował wyłącznie część rzeczową. Do dnia 31.12.2009 r. środki w łącznej kwocie 1,4 mln zł przekazane zostały jednemu beneficjentowi (Gmina Przodkowo), który zakończył realizację projektu o wartości 4,2 mln zł. Gmina Przodkowo otrzymała środki finansowe po 8 i 15 dniach od złożenia wniosków o płatność, przy czym procedury wewnętrzne stosowane w Urzędzie nie określały terminu na przekazanie tych środków.

Przyczyny niskiego wykorzystania środków Programu

Główną przyczyną niskiego wykorzystania środków EFRR przez beneficjentów, których projekty zostały objęte badaniem szczegółowym był długi czas oczekiwania na podpisanie umowy o dofinansowanie projektu. Spowodowane to było przede wszystkim koniecznością uzyskania przez 11 z 16 badanych beneficjentów nowych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przeprowadzenia w związku z tym ponownych postępowań w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wynikało to z faktu, że ww. postępowania, przeprowadzone na podstawie przepisów *Prawa ochrony środowiska*, zawierały uchybienia i niezgodności wynikające z niedostosowania przepisów polskich do przepisów Unii Europejskiej.

Do wydłużenia czasu oczekiwania na podpisanie umowy przyczynił się również brak wymogu dostarczenia przez beneficjentów pełnej dokumentacji na etapie składania wniosku o dofinansowanie – w efekcie większość beneficjentów przystępowała do przygotowania dokumentacji technicznej dopiero po otrzymaniu decyzji o dofinansowaniu projektu, co znacząco opóźniało również późniejsze płatności. Procedura ta dotyczyła 11 z 16 badanych beneficjentów.

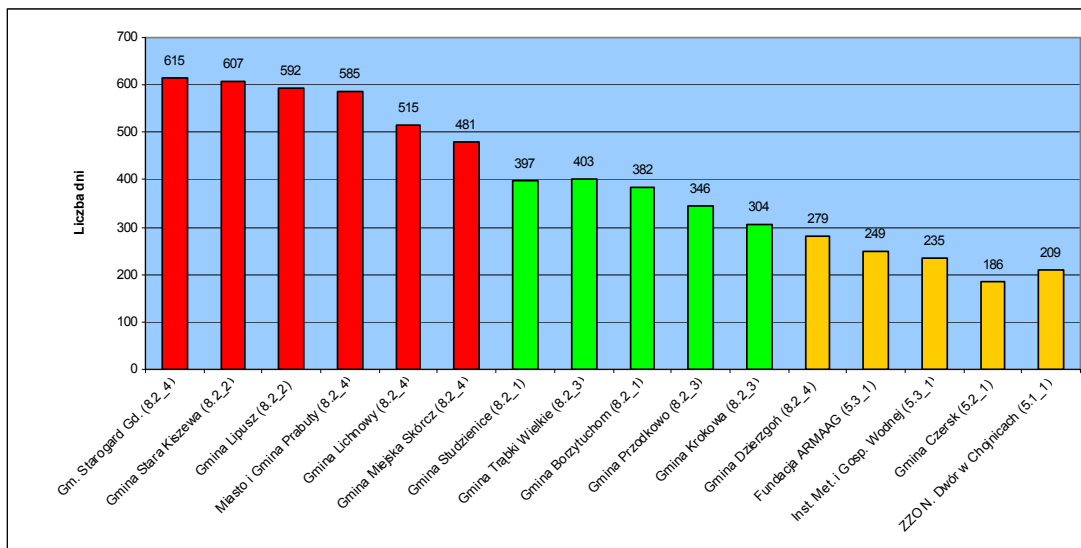
Zarząd Województwa zweryfikował powyższą procedurę i wprowadził w lutym 2009 r. wymóg dostarczania przez beneficjentów pełnej dokumentacji już na etapie składania wniosku o dofinansowanie.

Istotną przyczyną wydłużenia czasu oczekiwania na podpisanie umowy było ponadto dokonywanie oceny wykonalności środowiskowej projektów złożonych w ramach konkursów dla OP 8.2 do marca 2009 r. tylko przez jednego eksperta (dotyczy 11 z 16 badanych beneficjentów). Związane to było m.in. z ograniczeniami scentralizowanego systemu naboru ekspertów (Krajowa Lista Ekspertów) utworzonego przez Ministra Rozwoju Regionalnego. Wyłącznie umowy zawierane z ekspertami wpisanymi na ww. listę zwolnione były z rygoru stosowania *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych*²⁴. Lista ta nie zawierała jednak wskazania co do kwalifikacji ekspertów w kwestiach oceny procedur środowiskowych. Postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych na świadczenie usługi polegającej na dokonaniu oceny wykonalności środowiskowej projektów, przeprowadzone przez Zarząd Województwa w 2008 r., doprowadziły do wyboru tylko jednego eksperta. W marcu 2009 r. nowelizacja *ustawy o polityce rozwoju*, która zdecentralizowała system naboru ekspertów, umożliwiła Zarządowi Województwa rozpoczęcie naboru kandydatów do Regionalnej Bazy Ekspertów we wszystkich obszarach wykonalności (w tym środowiskowej). Umożliwiło to zaangażowanie kolejnych osób do dokonywania oceny wykonalności środowiskowej, w tym wybranych pracowników Urzędu.

W rezultacie żaden z 11 beneficjentów, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie projektu w 2008 r. nie podpisał umowy o dofinansowanie projektu przed upływem 10 miesięcy. Najdłużej na podpisanie umowy oczekiwała Gmina Stara Kiszewa (607 dni od złożenia wniosku o dofinansowanie), najkrócej - beneficjenci, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie w ramach OP 5 (od 186 do 249 dni), przy czym wszystkie konkursy w ramach OP 5 w badanym okresie zostały ogłoszone w 2009 r.

²⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

Wykres 2. Liczba dni, która upłynęła od daty złożenia przez beneficjenta wniosku o dofinansowanie do daty zawarcia umowy o dofinansowanie projektu* (wg chronologii konkursów)



* w przypadku Gminy Starogard Gdański i Dzierżgoń oraz ZZO Nowy Dwór Sp. z o.o. w Chojnicach umowy nie zostały zawarte do 31.12.2009 r. (na wykresie zaznaczono liczbę dni, która upłynęła do końca 2009 r.)

Źródło: ustalenia NIK

Okres oczekiwania przez beneficjentów na podpisanie umowy na dofinansowanie projektu zmniejszał się wraz z upływem czasu. W przypadku beneficjentów, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie w kwietniu i październiku 2008 r. (konkursy w ramach OP 8.2 z wyjątkiem dodatkowego konkursu 8.2_4, w ramach którego Gmina Dzierżgoń złożyła wniosek o dofinansowanie w marcu 2009 r.) oczekiwanie na podpisanie umowy trwało od 304 do 615 dni. Pozostali beneficjenci złożyli wnioski o dofinansowanie nie wcześniej niż w marcu 2009 r. i na podpisanie umowy oczekiwali krócej, tj. od 186 do 279 dni.

3.3.3. Wykonywanie przez Zarząd Województwa kontroli realizacji projektów

W trakcie kontroli na miejscu realizacji projektu zakończony przez Gminę Przodkowo (jedyne projekt zakończony spośród 81 uprawnionych do dofinansowania) pracownicy Urzędu ustalili, że beneficjent zrealizował projekt zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie w zakresie rzeczowym, osiągając zakładane wskaźniki produktu i rezultatu.

Przed rozpoczęciem kontroli na miejscu realizacji ww. projektu pracownicy DPR sporządzili „Listę sprawdzającą do prześledzenia ścieżki księgowo–finansowej”, w której zaznaczono, że beneficjent nie otrzymał zaliczki na realizację projektu.

W rzeczywistości zaliczka w kwocie 0,4 mln zł została wypłacona w październiku 2009 r. Powyższe uchybienie wynikało z faktu, że początkowo kontrola projektu odbywała się z wykorzystaniem dokumentów dostarczonych przez beneficjenta. Podczas kontroli na miejscu realizacji ww. projektu sporządzona została prawidłowa lista sprawdzająca, w której uwzględniono przekazanie zaliczki. Uchybienie to nie miało wpływu na wysokość środków finansowych przekazanych beneficjentowi.

3.3.4. Informacja i promocja RPO

Zgodnie z obowiązkami wynikającymi z art. 26 ust.1 pkt 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Zarząd Województwa zapewnił właściwą informację i promocję RPO.

Plan Komunikacji dla Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 opracowany przez DPR określa sposoby realizacji działań informacyjnych i promocyjnych w odniesieniu do środków pomocowych Unii Europejskiej dostępnych w ramach RPO oraz obowiązki poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację Programu.

Strategicznym celem Planu Komunikacji jest wsparcie realizacji RPO tak, aby zapewnić maksymalne wykorzystanie środków unijnych dostępnych dla województwa pomorskiego, a także wsparcie realizacji oraz podniesienie poziomu świadomości i wiedzy mieszkańców Pomorza na temat Narodowej Strategii Spójności.

Plan Komunikacji zakłada wykorzystanie narzędzi (instrumentów) przy realizacji działań promocyjnych i komunikacyjnych takich jak m.in.: media, sieć punktów informacyjnych, konferencje, serwisy internetowe, newsletter, materiały informacyjne i reklamowe, targi i konkursy.

W ramach działań promocyjnych oraz informacyjnych Zarząd Województwa wykorzystał różne możliwości dotarcia do beneficjentów, m.in. prasę, telewizję, radio, Internet oraz szkolenia i indywidualne konsultacje. Odbiorcami podejmowanych działań byli przede wszystkim mieszkańcy województwa

pomorskiego, jednostki samorządu terytorialnego i jednostki im podległe bądź realizujące ich zadania, podmioty gospodarcze, organizacje zrzeszające przedsiębiorców i partnerzy społeczno-gospodarczy.

Jednym z najważniejszych działań, mających na celu zmaksymalizowanie wykorzystania funduszy europejskich w województwie pomorskim jest funkcjonowanie Sieci informacyjnej Funduszy Europejskich „Pomorskie w Unii”, w ramach której udzielane są informacje dla wszystkich zainteresowanych.

Zarząd Województwa nie miał obowiązku rozpowszechniania doświadczeń związanych z realizacją projektów. Promocja projektów, zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie, jest obowiązkiem beneficjentów.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Zarządzanie programami operacyjnymi realizującymi politykę spójności oraz realizacja przez beneficjentów projektów współfinansowanych z budżetu UE było, w ostatnich sześciu latach, przedmiotem wielu kontroli NIK. W kontrolach tych stwierdzono m.in. iż ze względu na dokonywanie przez beneficjentów korekt we wnioskach, gromadzenie dokumentacji dotyczącej umowy oraz uzgadnianie jej treści z Instytucją Zarządzającą lub Pośredniczącą, postępowanie związane z zatwierdzeniem wniosku o dofinansowanie oraz podpisaniem umowy lub wydaniem decyzji trwało średnio dwa i pół miesiąca, a w skrajnych przypadkach pół roku.

Kontrola powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2008 r.²⁵ wykazała, że ze względu na brak spójności prawa polskiego z prawem unijnym w zakresie oddziaływania na środowisko w 2008 r. do większości projektów infrastrukturalnych gotowych do realizacji w oparciu o wcześniejsze krajowe przepisy (posiadających pełną dokumentację, w tym pozwolenia na budowę) niezbędne było wszczęcie od początku kilkumiesięcznej procedury uzyskiwania decyzji środowiskowych i pozwoleń na budowę. Konsekwencją tego były opóźnienia w podpisywaniu umów na realizację projektów. Kontrola ta wykazała również, że Instytucje Zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi nie osiągnęły zadowalających efektów w zakresie zarządzania realizacją regionalnych programów operacyjnych. Bardzo niski stan wdrażania regionalnych programów²⁶, a także wykorzystania środków przekazanych na ich realizację wskazuje, na brak skuteczności w 2008 r. jednostek zaangażowanych w ich wdrażanie zarówno w zakresie planowania, jak i realizacji tych zadań. Odnosi się to również do procesu kontraktowania środków (zawierania umów z beneficjentami).

²⁵ „Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz planami finansowymi państwowych funduszy celowych i innych osób prawnych w 2008 r.”, NIK, czerwiec 2009 r.

²⁶ Na koniec grudnia 2008 r. w ramach regionalnych programów operacyjnych wykorzystanie alokacji 2007-2013 wynosiło 0,15%.

W opinii NIK, sformułowanej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.²⁷, konieczne było przyspieszenie kontraktowania i wydatkowania środków z funduszy strukturalnych tak, aby w 2010 r. osiągnąć co najmniej poziom wydatków pozwalający na uniknięcie utraty części alokacji. Ponadto zwiększenie wydatków z funduszy strukturalnych w 2009 r. mogłoby korzystnie wpłynąć na złagodzenie skutków spowolnienia gospodarczego.

4.2. Metodyka kontroli

4.2.1. Metodyka prowadzenia kontroli

Kontrola NIK przeprowadzona została przede wszystkim w oparciu o próbę 20% wniosków o dofinansowanie, które zostały wybrane do dofinansowania przez Zarząd Województwa w ramach OP 5 i OP 8.2. Próba ta została dobrana w sposób losowy (dobór prosty losowy). Ww. próba została wykorzystana m.in. przy badaniu następujących zagadnień: uwzględnienia w projektach polityk horyzontalnych Unii Europejskiej, oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, celów projektów, zawartości rekomendacji.

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje z 13 jednostek nieobjętych kontrolą (wybrane gminy z województwa pomorskiego) w zakresie regulacji wewnętrznych dotyczących ubiegania się o środki finansowe oraz ich wykorzystania w ramach RPO a także w zakresie problemów napotykanym przez te jednostki w trakcie sporządzania wniosków o dofinansowanie projektów w części dotyczącej postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Uzyskane informacje zostały wykorzystane do potwierdzenia ustaleń kontroli.

W kontroli zastosowano standardy kontroli NIK oraz międzynarodowe standardy kontroli INTOSAI.

Na potrzeby oceny jako zasadnicze nieprawidłowości skontrolowanej działalności uznano:

- 1) w zakresie wyboru projektów do dofinansowania: wybór projektów, które nie realizują polityk horyzontalnych Unii Europejskiej, wybór projektów bez dokonania oceny oddziaływania na środowisko, opóźnienia w ogłaszaniu

²⁷ „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.”, NIK, czerwiec 2009 r.

konkursów, nieopracowanie wskazówek dla beneficjentów dotyczących wypełniania wniosków, wybór projektów, w których cele i założenia finansowe zostały opisane nieprecyzyjnie, brak wytycznych zawierających kryteria oceny i wyboru projektów, zawarcie w tzw. „check listach” nieprawdziwych odpowiedzi, podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu bez wcześniejszej rekomendacji, opóźnienia w przekazywaniu beneficjentom informacji o wyborze projektu, brak satysfakcjonującego wyjaśnienia odmowy dofinansowania projektu;

- 2) w zakresie zawierania umów z beneficjentami i dokonywania płatności – opóźnienia w zawieraniu umów i przekazywaniu środków finansowych beneficjentom;
- 3) w zakresie kontroli realizacji RPO – brak kontroli nad osiągnięciem przez beneficjentów wskaźników dotyczących środowiska naturalnego, brak analizy wykorzystania środków przez beneficjentów, refundację wydatków niekwalifikowanych pomimo uwag audytora projektu, niepodjęcie działań wobec beneficjenta w przypadku gdy „kamienie milowe” projektu nie zostały osiągnięte, brak kontroli beneficjenta w miejscu realizacji projektu, nieopracowanie wskazówek dla beneficjentów dotyczących sporządzania sprawozdania końcowego, przekazanie beneficjentowi środków finansowych w pełnej wysokości pomimo nieosiągnięcia zakładanych efektów dotyczących środowiska naturalnego;
- 4) w zakresie zapewnienia właściwej informacji i promocji RPO – niezapewnienie wystarczającej informacji nt. możliwości otrzymania dofinansowania ze środków Programu, nierozpowszechnianie doświadczeń związanych z realizacją projektu.

4.2.2. Współpraca z innymi kontrolerami

W lutym 2010 r. podpisane zostało pomiędzy NIK a Rigsrevisionen porozumienie dotyczące przeprowadzenia kontroli równoległej pod nazwą „Audit of EU Regional Fund projects focused on the environment and environmentally friendly energy (programme period 2007-2013)”. W trakcie spotkań roboczych audytorzy duńscy i kontrolerzy polscy wypracowali m.in. listę zagadnień, które powinny być objęte kontrolą równoległą. Zagadnienia te zostały następnie przeniesione do programu kontroli P/10/186, a rezultatem podjętej współpracy jest wspólny raport.

4.3. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokół kontroli podpisany został przez Marszałka Województwa Pomorskiego bez zastrzeżeń, a wyniki kontroli zostały omówione na naradzie w Urzędzie.

Oceny kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Marszałka Województwa Pomorskiego. W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano dwa wnioski pokontrolne dotyczące:

- zapewnienia prawidłowego sporządzania kart oceny strategicznej projektów;
- wyeliminowania przypadków nieprawidłowego sporządzania list sprawdzających realizację projektów.

Do ocen, uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym nie złożono zastrzeżeń. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Marszałek Województwa Pomorskiego poinformował o działaniu podjętym w celu realizacji wniosków pokontrolnych polegającym na zobowiązaniu pracowników odpowiedzialnych za opracowanie kart oceny strategicznej projektów i list sprawdzających realizację projektów do ich starannego przygotowania.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

| Lp. | Podmiot | Kierownik jednostki kontrolowanej | Jednostka organizacyjna NIK |
|-----|---|--|-----------------------------|
| 1. | Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku | Marszałek Województwa Pomorskiego Mieczysław Struk (do 22.02.2010 r. Jan Kozłowski) | Delegatura w Gdańsku |

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz.712 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz.150 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz.2104 ze zm.) – obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.
- 5) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.).
- 7) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. WE L 210 z 31.07.2006 r., str. 25-78).

- 8) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001 r., str. 30-37).
- 9) Dyrektywa Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L175 z 5.07.1985 r. ze zm., str. 40-48).
- 10) Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992 r. ze zm., str. 7-50).

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Rozwoju Regionalnego
6. Minister Środowiska
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
10. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Marszałek Województwa Pomorskiego
14. Wojewoda Pomorski