



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.01.2015
P/15/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/090 – Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (dalej „PO RPW” lub „Projekt”).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
kontrolerzy	Henryk Dykty - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93935 z dnia 6 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej „PARP”, „IP” lub „Agencja”), ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Lublińska-Kasprzak, Prezes PARP.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, działania PARP związane w opracowaniem Studium korytarza głównego przebiegu ponadregionalnej trasy rowerowej, zawarciem z pięcioma samorządami województw Polski Wschodniej (dalej „Beneficjentami”) umów o dofinansowanie oraz rzetelnym ich nadzorowaniem i monitorowaniem, miały pozytywny wpływ na realizację dofinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej projektu budowy tras rowerowych (dalej: „Projekt”) w tych województwach.

NIK zauważa natomiast, że pomimo podejmowanych przez PARP działań, na koniec I kwartału 2015 r. stopień zaawansowania Projektu realizowanego bezpośrednio przez Beneficjentów, był na bardzo niskim poziomie. Żaden z zaplanowanych wskaźników rzeczowych nie został osiągnięty. Biorąc pod uwagę, że 2015 r. jest ostatnim rokiem realizacji projektów z perspektywy finansowej 2007-2013, istnieje ryzyko jego niezakończenia w pierwotnie przyjętym zakresie. Niepełna zaś realizacja może doprowadzić do niewykorzystania części środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego², przeznaczonych na budowę tras rowerowych³. Uwzględnić należy przy tym fakt, że instytucje biorące udział w Projekcie, w tym PARP, nie mając wzorców ani doświadczeń przy realizacji tego typu projektów, mogły podejmować decyzje nie zawsze w pełni optymalne. Było to bowiem przedsięwzięcie unikalne i pionierskie w skali kraju, w ramach którego dopiero wypracowywane były standardy działania, mogące stanowić obecnie wzorzec postępowania przy realizacji projektów o podobnym charakterze.

Kontrola wykazała również, że informacje oraz zalecenia pokontrolne przesyłane były przez Agencję Beneficjentom po znacznym upływie czasu (od 9 do 10

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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.

² Dalej: EFRR.

³ W latach 2012 - 2015 (na koniec I kwartału) całkowita wartość poniesionych wydatków w ramach Projektu wyniosła łącznie 17 606 251,15 zł (5,9% ogólnych kosztów wynikających z umów o dofinansowanie), w tym wydatki kwalifikowalne (tylko EFRR i wkład własny, gdyż na koniec I kwartału 2015 r. nie było jeszcze wydatków z BP) wyniosły łącznie 17 401 970,31 zł (6,2% ogólnych kosztów kwalifikowalnych wynikających z umów z Beneficjentami).

miesiący) od przeprowadzenia kontroli projektów realizowanych w poszczególnych województwach. Zdaniem Izby, tak duży upływ czasu od zakończenia czynności kontrolnych do przedstawienia Beneficjentom powodował, że zalecenia te, w związku z trwającą realizacją projektów, stały się po części nieaktualne. Należy jednak podkreślić, że w trakcie prowadzonych kontroli, IP informowała na bieżąco Beneficjentów o stwierdzonych nieprawidłowościach, co pozwalało na podejmowanie odpowiednich działań zaradczych zarówno przez Beneficjentów, jak i Agencję. Stwierdzono również, że jeden Beneficjent (Województwo Podlaskie) w ogóle nie był kontrolowany w 2014 r., pomimo zaplanowania takiej kontroli w Rocznym Planie Kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wybór przez PARP projektów budowy tras rowerowych do dofinansowania ze środków PO RPW.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W porozumieniu, zawartym 6 czerwca 2007 r. (dalej „Porozumienie”) pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego (dalej: „MRR” lub „IZ”) a Prezesem PARP, przypisano Agencji jako Instytucji Pośredniczącej m.in. następujące zadania w zakresie wdrażania Działania V.2 Trasy rowerowe:

- zapewnienie realizacji powierzonych zadań, w szczególności w zakresie kwalifikowania wydatków, ochrony środowiska, konkurencji, pomocy publicznej i zamówień publicznych,
- realizację zadań w zakresie: programowania, monitorowania przygotowania i wyboru projektów, tworzenia i prowadzenia bazy ekspertów, zarządzania finansowego, monitorowania i ewaluacji oraz prowadzenia kontroli,
- przekazywanie do IZ wykrytych nieprawidłowości oraz informacji i wyjaśnień związanych z realizacją zadań powierzonych w Porozumieniu,
- zapewnienie informacji i promocji PO RPW.

(dowód: akta kontroli str. 3-53)

1.2. Projekt budowy tras rowerowych w ramach Działania V.2 wpisany został na listę projektów indywidualnych dla PO RPW na lata 2007-2013.

W III kwartale 2008 r. pomiędzy MRR, PARP i samorządami województw biorącymi udział w projekcie (dalej „Beneficjenci”) zawarto porozumienia w sprawie podziału kompetencji we wdrażaniu Działania V.2 Trasy rowerowe (dalej: „Porozumienie trójstronne”).

W okresie od lipca do końca września 2008 r. samorzady województw, m.in. w oparciu o przeprowadzane konsultacje społeczne, przygotowały propozycje wojewódzkich przebiegów trasy rowerowej. Następnie PARP, w dniu 8 października 2008 r., podpisała z firmą Halcrow umowę⁴, której przedmiotem było doradztwo oraz opracowanie „Studium przebiegu korytarza głównego trasy rowerowej” wraz z kompleksowym przygotowaniem konsultacji społecznych na szczeblu krajowym. Wynagrodzenie wykonawcy przedmiotowej umowy określono na 198.860 zł⁵. Na podstawie materiałów źródłowych Beneficjentów⁶, firma Halcrow przygotowała, w terminie określonym w umowie, „Studium przebiegu korytarza głównego trasy rowerowej”, które zostało bez uwag odebrane przez PARP w dniu 22 grudnia 2008 r.

⁴ Wykonawca „Studium przebiegu korytarza głównego trasy rowerowej” wyłoniony został w drodze przetargu nieograniczonego.

⁵ Zlecenie zadań przez PARP podmiotom zewnętrznym było przedmiotem kontroli NIK w 2013 r. i zostało ocenione pozytywnie. Nr kontroli KGP-4114-03-01/2013 I/13/005.

⁶ Tj. m.in. formularzy zgłoszeń wstępnego przebiegu szlaku rowerowego, map z przebiegiem korytarza głównego tras oraz innych analizowanych korytarzy, a także wyników inwentaryzacji tras i szlaków rowerowych.

i zaprezentowane opinii publicznej poprzez stronę internetową Agencji oraz na konferencji informacyjnej poprzedzającej ogólnopolskie konsultacje społeczne.

W skład Studium weszły: raport z analizy dostarczonych dokumentów wraz z oceną dotychczasowych konsultacji społecznych w województwach, raport z procesu konsultacji korytarza głównego trasy rowerowej, analiza wariantów korytarza głównego, materiały promocyjne i informacyjne oraz załączniki graficzne. Wynikiem opracowania ww. Studium było wyłonienie dodatkowych wariantów przebiegu trasy.

Powyższe Studium było podstawą do udzielenia w dniu 21 grudnia 2009 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zamówienia publicznego, którego przedmiotem było opracowanie „Studium wykonalności projektu budowy tras rowerowych”. Proces opracowania Studium wykonalności zakończył się w połowie 2012 r.⁷, tj. 1,5 roku po terminie określonym w umowie z wykonawcą i dwa lata po terminie określonym w „Zarysie modelu przygotowania i realizacji projektów w ramach Działania V.2. PO RPW”⁸.

W sprawie tej, odpowiedzialny za realizację PO RPW Dariusz Szewczyk – zastępca Prezesa PARP (dalej: „Zastępca Prezesa” lub „Zastępca”) podał, że opóźnienie w wykonaniu Studium wykonalności spowodowało ponad dwuletnie opóźnienie w przygotowaniu dokumentów budowy tras rowerowych. Jak wyjaśnił, ze względu na specyfikę Projektu i konieczność zachowania jednolitych standardów na trasie rowerowej, Studium wykonalności było opracowaniem niezbędnym do określenia wyjściowych założeń do dalszych prac, zmierzających do przygotowania dokumentacji technicznej przez Beneficjentów, a w dalszej kolejności do rzeczowej realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 54-63,65-69,335-351)

W trakcie realizacji projektu, PARP nie dokonywała aktualizacji Studium wykonalności. Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa, już w 2009 r. przyjęto rozwiązania, które umożliwiły rezygnację z jego aktualizacji. Przygotowane Studium zakładało między innymi wykonanie analizy wrażliwości przedsięwzięcia, z której wynikało, iż nawet w przypadku 80% odchylenia zmiennej kosztowej od przyjętego szacunku, wykonanie trasy nadal jest zasadne (korzyści ekonomiczne i społeczne). Dlatego też, mając na uwadze, iż w żadnym z przypadków nie nastąpiły, aż tak duże odchylenia kosztów przedsięwzięcia, które wymagałyby ponownej weryfikacji analizy kosztów i korzyści, aktualizacja Studium nie była konieczna.

(dowód: akta kontroli str. 377-380)

Agencja odstąpiła od zawarcia umów z Beneficjentami na przygotowanie projektów budowy tras rowerowych w ramach PO RPW (dalej: pre-umowy).

Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa, już w Porozumieniu trójstronnym nie przewidziano zawierania pre-umów, ponieważ wiązałoby się to z koniecznością ponoszenia na tym etapie przez Beneficjentów wydatków na przygotowanie dokumentacji i wynagrodzenia personelu. Podał on również, że system pre-umów w ramach PO RPW nie dawał możliwości prefinansowania działań przygotowawczych, stąd koncepcja umów warunkowanych stała się wiążąca i sankcjonowała logikę współodpowiedzialności wszystkich instytucji za przygotowanie dokumentacji. Zaznaczył, że rolę pre-umów w pewnym sensie przejęły porozumienia trójstronne oraz dodał, że comiesięczna analiza raportów Beneficjentów z etapu przygotowania projektów w ramach umowy o dofinansowanie nie wykazała, że brak pre-umów spowodował celowe zaniechania działań. Problemy, które wystąpiły, związane były jedynie ze specyfiką wdrażania, głównie z potencjałem wykonawczym firm

⁷ Termin wykonania Studium wykonalności przez wykonawcę został określony w umowie na 21 grudnia 2010 r.

⁸ Dokument opracowany przez PARP w grudniu 2008 r.

projektowych. Podkreślił, że rezygnacja z pre-umów w 2008 r. okazała się decyzją słuszną, gdyż umożliwiła od początku finansowanie projektu ze środków PO RPW.

(dowód: akta kontroli str. 64-69)

W latach 2008-2012, IP dla wszystkich Beneficjentów zorganizowała szkolenia, m.in. w zakresie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, standardów technicznych budowy tras rowerowych, analizy ekonomiczno-finansowej wraz z analizą ryzyka projektów, a także zasad projektowych i matrycy logicznej, zasad promocji, korzystania z programu MS Project oraz zasad realizacji projektów w ramach PO RPW.

Poza tym, w ww. okresie IP zorganizowała 12 spotkań Grupy Roboczej (w skład której weszli m.in. przedstawiciele wszystkich Beneficjentów), podczas których omawiane były bieżące problemy związane z przygotowaniem projektów. W dniu 3 kwietnia 2012 r. Agencja zorganizowała natomiast warsztaty dla Beneficjentów w zakresie przygotowania wniosku o dofinansowanie Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 70-92,333-334,372-376)

1.3. Ocena wniosków o dofinansowanie realizacji projektów przez PARP przebiegała zgodnie z obowiązującymi procedurami⁹. Zostały one zweryfikowane przez Komisję Oceniającą pod względem formalnym i merytorycznym, w oparciu o listy sprawdzające sporządzone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie instrukcjami. Listy te zostały sprawdzone i zatwierdzone przez odpowiednie osoby, zaś informacja o zatwierdzeniu wniosku o dofinansowanie została przekazana do MRR. Ocena merytoryczna wniosków polegała na przyznaniu punktów (na podstawie list sprawdzających), w zależności od wykonalności technicznej, instytucjonalnej i ekonomicznej projektu.

W celu przyspieszenia procesu przygotowania wniosków i umożliwienia Beneficjentom szybszego podpisania umów o dofinansowanie projektu IP (w uzgodnieniu z IZ) zastosowała odstępstwo od procedury w zakresie wymogów kompletności wniosków. Jak podkreśliło MRR w piśmie z 14 maja 2012 r., PARP może w uzasadnionych przypadkach podjąć decyzję o dopuszczeniu do oceny wniosku o dofinansowanie bez wszystkich wymaganych załączników. Warunkiem takiego odstępstwa była możliwość dokonania oceny projektu oraz przygotowanie przez Beneficjenta szczegółowego harmonogramu przekazywania brakujących dokumentów (harmonogram miał stanowić załącznik do umowy o dofinansowanie).

Na podstawie ustaleń z MRR, PARP przekazała Beneficjentom listę wymaganych załączników, które należało dołączyć do składanego wniosku, natomiast w harmonogramach stanowiących załączniki do umów o dofinansowanie, zapisane były terminy uzupełnienia pozostałych dokumentów niezbędnych do przygotowania projektów do realizacji.

Beneficjenci terminowo złożyli do IP wnioski o dofinansowanie, wraz z wymaganymi na tym etapie załącznikami. Pozostałe załączniki Beneficjenci mieli przedłożyć PARP zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 117-118,332,366-368)

⁹ Tj. procedurą pn. PR-PORPW-02 „Ocena formalna i merytoryczna wniosku o dofinansowanie z Listy Projektów Indywidualnych PO RPW oraz nabór ekspertów”, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013, Działanie I.1, I.2, I.3, I.4, II.1, III.1, III.2, IV.1, V.1, V.2, wersja:1, obowiązująca od 01.08.2011 r. zatwierdzona przez IZ - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pismem nr DPP-III-82012-1-AD/11 (9) z dnia 28.07.2011 r.

1.4. W okresie od lipca 2012 r. do sierpnia 2012 r. PARP podpisała ze wszystkimi Beneficjentami warunkowe umowy o dofinansowanie realizacji Projektu.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa, IP starała się stworzyć możliwości uruchomienia finansowania działań przygotowawczych i realizacji projektów w częściach. Podał również, że każdy z Beneficjentów miał za zadanie zaprojektować kilkadziesiąt odcinków i obiektów o zróżnicowanym poziomie trudności, jak również oznakować całą trasę o długości kilkuset kilometrów. W tej sytuacji uzyskanie wszystkich decyzji, uzgodnień i pozwoleń w projekcie następowałoby w zależności od województwa dopiero w 2014 r. lub 2015 r. Wówczas niemożliwe byłoby złożenie wniosku o dofinansowanie w standardowej procedurze. Bez zawarcia warunkowych umów o dofinansowanie, wszystkie działania przygotowawcze, włączając w to wykupy gruntów, musiałyby być pre-finansowane ze środków własnych Beneficjentów, na co nie było ich zgody.

Łączna kwota zawartych z Beneficjentami umów wyniosła 297 760 955,47 zł (z uwzględnieniem aneksów, dane na koniec I kwartału 2015 r.), w tym koszty kwalifikowalne na kwotę łączną 281 850 063,49 zł, z tego dofinansowanie z EFRR i budżetu państwa (BP) na kwotę ogółem 264 413 213,54 zł (odpowiednio 236 580 243,54 zł i 27 832 969,84 zł) oraz wkład własny Beneficjentów 17 436 849,95 zł. W poszczególnych województwach kwoty wynikające z umów przedstawiały się następująco:

- Województwo Warmińsko-Mazurskie złożyło wniosek 11 lipca 2012 r., zaś umowę podpisano 30 lipca 2012 r. z dofinansowaniem na kwotę ogółem 81 389 920,28 zł, w tym koszty kwalifikowalne na kwotę łączną 72 248 846,10 zł, z tego dofinansowanie z EFRR i BP na kwotę ogółem 68 636 403,79 zł,
- Województwo Podlaskie, wniosek 30 lipca 2012 r., umowa 31 sierpnia 2012 r. na kwotę 58 951 443,45 zł, w tym koszty kwalifikowalne 57 126 135,98 zł, z tego EFRR i BP kwota 54 269 829,17 zł,
- Województwo Lubelskie, wniosek 29 czerwca 2012 r., umowa 31 lipca 2012 r. na kwotę 54 957 284,09 zł, w tym koszty kwalifikowalne 54 109 298,52 zł, z tego EFRR i BP na kwotę 51 403 833,59 zł,
- Województwo Podkarpackie, wniosek 30 lipca 2012 r., umowa 31 sierpnia 2012 r. na kwotę 73 213 364,89 zł, w tym koszty kwalifikowalne 69 116 298,52 zł, z tego z EFRR i BP na kwotę ogółem 62 316 651,37 zł,
- Województwo Świętokrzyskie, wniosek 13 lipca 2012 r., umowa 31 sierpnia 2012 r. na kwotę 29 248 942,76 zł, w tym koszty kwalifikowalne 29 248 942,76 zł, z tego z EFRR i BP na kwotę 27 786 495,62 zł.

Przed podpisaniem, umowy te zostały prawidłowo zweryfikowane przez IP na podstawie listy kontrolnej. W umowach zawarto m.in. terminy zakończenia Projektu, zasady nadzoru Agencji nad realizacją Projektu, zapisy dotyczące przekazania Beneficjentom zaliczek na poczet realizacji Projektu. Przed ich zawarciem PARP otrzymała od Beneficjentów wszystkie wymagane na tym etapie dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 70-75,93-95,131-149)

Analiza realizacji harmonogramów, w których Beneficjenci zobowiązali się do przedłożenia PARP załączników do umowy o dofinansowanie, wykazała że terminowo złożone zostały poświadczenia o współfinansowaniu Projektu przez instytucje partycypujące finansowo w kosztach oraz kopie porozumień zawartych przez Beneficjentów z Partnerami. Pozostałe załączniki złożone zostały przez wszystkich Beneficjentów po terminach wynikających z harmonogramu przekazywania dokumentów niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji. Były to:

- kopie prawomocnych pozwoleń na budowę lub zgłoszenia budowy,
- wyciągi z dokumentacji technicznej projektu,

- kopie kosztorysów inwestorskich,
- zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000,
- potwierdzenia wystąpienia do właściwego organu z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- kopie odpowiednich decyzji/postanowień, w sprawie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko/wpływu na obszary objęte siecią Natura 2000 oraz innych dokumentów związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- kopie elektroniczne (pliki pdf) ostatecznych projektów organizacji ruchu (z uwzględnieniem oznakowania szlaku rowerowego).

Jak podał Dyrektor Departamentu Projektów Infrastrukturalnych (DPI), dotychczas żaden z Beneficjentów nie przekazał kompletu dokumentacji w zakresie całej trasy rowerowej. Dodał, że zgodnie z systemem monitorowania, dwieście odcinków z ponad tysiąca wszystkich przygotowanych odcinków wymaga pozyskania pozwolenia na budowę lub ZRID.

(dowód: akta kontroli str. 93-130,332)

Ponadto, Dyrektor DPI wyjaśnił, że z uwagi na opóźnienia w procesie przygotowania dokumentacji, w żadnym z projektów nie doszło do uzyskania założonych celów w przyjętych terminach. Aby nie fałszować obrazu, podjęto decyzję o zaniechaniu podpisywania aneksów, które sankcjonowałyby kroczące opóźnienia. W przeciwnym razie, mimo opóźnień monitorowanie harmonogramu realizacji poszczególnych umów wskazywałoby na terminową ich realizację. Przyjęto, że opóźnienie w projektach ma być widoczne od pierwszych dni naruszenia zapisów umowy. Jednocześnie w zawieszeniu pozostawała możliwość rozwiązania umowy ze względu na niedotrzymanie harmonogramu prac. Ze względu na priorytetowy charakter przedsięwzięcia i konieczność zachowania ciągłości trasy, wykonanie tych klauzul nie było zasadne. Z uwagi na fakt, iż w ocenie IP wszystkie roboty budowlane przewidziane w projekcie, ze względu na ich nieskomplikowany charakter, mogą być zrealizowane w przeciągu jednego sezonu budowlanego, przyjęto w ramach zapewnień Beneficjentów, iż zastosowany przez nich dobór narzędzi oraz zaangażowane jednostki są w stanie przygotować i zrealizować projekt w terminie zapisanym w umowie o dofinansowanie.

W związku z powyższą sytuacją Agencja nie zastosowała wobec Beneficjentów sankcji przewidzianych w § 22 ust. 11 umów o dofinansowanie, stanowiącym, że w przypadku niezłożenia wszystkich dokumentów, o których mowa w § 12 tej umowy, Beneficjent jest zobowiązany zwrócić dofinansowanie wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dofinansowania na rachunek Beneficjenta, zgodnie z poleceniem zwrotu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania do zwrotu.

Zastępca Prezesa wyjaśnił, że nieskorzystanie z ww. uprawnień umowy warunkowej wynikało z braku celowych zaniechań ze strony Beneficjentów, jak również ze świadomości znaczenia realizacji projektów priorytetowych w ramach PO RPW i konieczności bezwzględnej ich realizacji. Restrykcje określone w umowie o dofinansowanie nie zostały wdrożone, ze względu na wpływ jaki miałyby dla procesu przygotowania projektów. IP mogłaby ubiegać się jedynie o zwrot wypłaconego dofinansowania, a więc jedynie kosztów poniesionych na przygotowanie projektów. Korzyść z takiego rozwiązania nie przewyższyłaby trudnych do oszacowania strat spowodowanych nieciągłością trasy, a w konsekwencji naruszeniem idei ponadregionalności założonej w PO RPW.

Zastosowanie restrykcji spowodowałoby również szkody wizerunkowe dla trasy jako wspólnego dla pięciu województw produktu turystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 117-118,332,366-368)

1.5. Warunki umów o dofinansowanie były na wniosek Beneficjentów siedmiokrotnie zmieniane. I tak:

- odpowiednio w październiku i listopadzie 2012 r. w umowach z Województwem Warmińsko-Mazurskim oraz Województwem Podlaskim zmieniono harmonogram przekazywania dokumentów niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji (załącznik nr 8) w zakresie m.in. wydłużenia terminu podpisania porozumień z Partnerami Projektu oraz przekazywania pozostałej dokumentacji,
- w grudniu 2014 r. w umowie z Województwem Lubelskim zwiększono wydatki kwalifikowalne oraz wprowadzono wydatki niekwalifikowalne w Etapie II Realizacja Projektu, zaś w styczniu 2015 r. zmieniono rachunek bankowy Beneficjenta służący do finansowej obsługi Projektu,
- w grudniu 2014 r. w umowie z Województwem Podkarpackim zwiększono wydatki Beneficjenta w zakresie kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych oraz przesunięto środki z kategorii wydatków okołoinwestycyjnych do kategorii robót budowlanych. Zmieniono również zapisy dotyczące podmiotów upoważnionych do ponoszenia wydatków w ramach realizacji Projektu,
- w styczniu 2013 r. w umowie z Województwem Świętokrzyskim zmieniono terminy uzyskania niezbędnych pozwoleń i decyzji oraz zmieniono w tym zakresie harmonogram rzeczowo-finansowy oraz przekazywania dofinansowania, zaś w styczniu 2015 r. zwiększono całkowitą wartość projektu – z kwoty 23 757 039,01 zł na kwotę 29 248 942,76 zł, z tego dofinansowanie z EFRR i BP na kwotę ogółem 27 786 495,62 zł.

(dowód: akta kontroli str. 150)

W aneksie do umowy o dofinansowanie zawartym z Województwem Podkarpackim, pomimo zwiększenia wydatków Beneficjenta w zakresie kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych nie zmieniono wskaźników produktu.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa z uwagi na przyjęty przez Beneficjenta sposób realizacji Projektu w systemie Zaprojektuj i Wybuduj, przyjęta wielkość wskaźników nie mogła być uznana za ostateczną, w sytuacji gdy Beneficjent zgłosił zamiar budowy dodatkowego łącznika z Województwem Lubelskim. Zastępca Prezesa wyjaśnił ponadto, że po zakończeniu prac projektowych dokonana zostanie rekalkulacja wskaźników produktu, uwzględniająca również dodatkowy łącznik z Województwem Lubelskim, a następnie z uwzględnieniem oszczędności w Działaniu V.2 PO RPW i potrzeb inwestycyjnych, oszacowany zostanie ostateczny poziom dofinansowania we wszystkich województwach.

(dowód: akta kontroli str. 70, 77, 151-160 i 366-371)

Samorządy województw: Podkarpackiego, Świętokrzyskiego i Warmińsko-Mazurskiego pod koniec 2014 r. i na początku 2015 r. zwróciły się do PARP z wnioskami o podpisanie aneksów do umów m.in. w zakresie zwiększenia kwot kwalifikowalnych na realizację Projektu. Wnioski te były w trakcie rozpatrywania przez PARP.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa, według stanu na dzień 14 maja 2015 r., aneks złożony przez Województwo Podkarpackie nie będzie rekomendowany ze względu na brak zakończenia prac projektowych i wstępne szacunki w zakresie wskaźnika projektu, które wskazują na spadek produktów kluczowych dla Działania V.2. Podał także, że wniosek Województwa Świętokrzyskiego, po złożonych notach wyjaśniających, jest procedowany i wkrótce zostanie przekazany do IZ z rekomendacją pozytywną. Natomiast wniosek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, pomimo złożonych not wyjaśniających nadal opiera się (według PARP) na wartościach szacunkowych, nieprecyzyjnych lub błędnych danych, w tym

w zakresie ostatecznej wysokości środków niezbędnych do realizacji projektu. Zastępca Prezesa wskazał również, że względu na decyzję Ministra Finansów i zastosowanie w ostatnich miesiącach mechanizmu nadkontraktacji w ramach PO RPW, zgodnie z informacjami pozyskanymi od IZ, obecnie nie ma wolnych środków w ramach Działania V.2.

(dowód: akta kontroli str. 377-381)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PARP w zbadanym zakresie.

2. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych przez IP do dofinansowania.

Opis stanu faktycznego

2.1. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych przez IP do dofinansowania realizowany był przede wszystkim przez weryfikację składanych wniosków o płatność oraz kontrole przeprowadzane u Beneficjentów.

W latach 2012-2015 (na koniec I kwartału) całkowita wartość poniesionych wydatków w ramach Projektu wyniosła łącznie 17 606 251,15 zł (5,9% ogólnych kosztów wynikających z umów o dofinansowanie), w tym:

- 17 401 970,31 zł stanowiły wydatki kwalifikowalne – 6,2% ogólnych kosztów kwalifikowalnych wynikających z umów z Beneficjentami, w tym kwota zrefundowana w ramach dofinansowania z UE 17 158 714,26 zł i udział własny kwalifikowalny Beneficjentów w kwocie 243 256,05 zł,
- 57 567,59 zł - wydatki niekwalifikowalne (województwo lubelskie).

Z powyższej kwoty 17 606 251,15 zł na działania przygotowawcze wydatkowano 8 443 631,51 zł (3,0% kwoty ogólnej), zaś na realizację Projektu 8 958 338,80 zł (3,2% kwoty ogólnej).

W poszczególnych latach poniesione wydatki kwalifikowalne w stosunku do ogólnych kosztów kwalifikowalnych wynikających z umów z Beneficjentami oraz kwot planowanych w tym okresie (wg stanu na 31 grudnia danego roku oraz koniec I kwartału 2015 r.) przedstawiały się następująco:

- w 2012 r. wydatkowano ogółem 169 135,55 zł, co stanowiło 0,06% ogólnych kosztów kwalifikowalnych oraz 23,6% kwoty planowanej na ten rok na działania przygotowawcze (koszty osobowe Beneficjentów związane z przygotowaniem Projektu, prowadzeniem uzgodnień, procedurami przetargowymi i zarządzaniem projektem, w tym m.in. rozliczenia finansowe, sprawozdawczość, informacja i promocja),
- w 2013 r. wydatkowano 2 748 999,94 zł (1,0% kwoty ogólnej i 3,0% kwoty planowanej na ten rok na działania przygotowawcze),
- w 2014 r. wydatkowano 10 761 767,46 zł (3,8% kwoty ogólnej i 9,8% kwoty planowanej na ten rok), w tym na działania przygotowawcze 4 616 115,21 zł (1,6% kwoty ogółem) oraz na realizację Projektu 6 145 652,25 zł (2,2% kwoty ogółem),
- w 2015 r. (na koniec I kwartału) wydatkowano łącznie 3 722 067,36 zł (1,3% kwoty ogółem i 6,2% kwoty planowanej na ten rok), w tym na działania przygotowawcze 909 380,81 zł (0,3% kwoty ogółem) oraz na realizację Projektu 2 812 686,55 zł (1% kwoty ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 132,247)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niski wskaźnik realizacji finansowej Projektu, wynoszący na koniec I kwartału 2015 r. zaledwie 6,2% kosztów ogólnych kwalifikowalnych oraz 6,6% kosztów planowanych. Izba zwraca również uwagę, że wykonanie na 31 grudnia w poszczególnych latach z okresu 2012-2014 oraz na koniec I kwartału

2015 r. było także bardzo niskie i wyniosło odpowiednio 23,6%, 3,0%, 9,8% oraz 6,2% kosztów planowanych. Zdaniem Izby, tak niskie wskaźniki realizacji finansowej Projektu, przy uwzględnieniu faktu, że żaden ze wskaźników rzeczowych nie został osiągnięty przez Beneficjentów, stwarza istotne ryzyko niezakończenia do końca 2015 r. Projektu w pierwotnie przyjętym zakresie.

Zastępca Prezesa wyjaśnił, że przyczyny opóźnień w realizacji Projektu związane są z trudnościami, które wystąpiły na etapie planistycznym, a następnie projektowym. W 2009 r. wystąpiły również trudności z wyborem podmiotu, który byłby zdolny wykonać analizy założone na etapie Studium Wykonalności. Realizacja tego kontraktu miała trwać do końca 2010 r., jednak wydłużyła się do 2012 r. Niemniej, w ocenie PARP oraz zgodnie z comiesięcznymi deklaracjami Beneficjentów, wszystkie zaplanowane do realizacji prace mogą zostać wykonane w ciągu jednego sezonu budowlanego. W opinii Agencji, realizacja trasy rowerowej w Polsce Wschodniej nie jest zagrożona. Umowy z Beneficjentami zabezpieczają finansową realizację projektów również na okoliczność finansowania inwestycji po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 70-74,132,247)

Opis stanu
faktycznego

2.2. W okresie 2012 - 2015¹⁰ Beneficjenci złożyli łącznie 61 wniosków o płatność, na ogólną kwotę dofinansowania ze środków UE w wysokości 44 545 402,15 zł. Po ich weryfikacji przez IP kwota dofinansowania uległa zmniejszeniu do 28 594 192,81 zł i stanowiła 64,2 % kwoty wnioskowanej.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezesa, przyczyną wypłacenia Beneficjentom kwot mniejszych od wnioskowanych było przyjęcie przy refundacji zasady, że w przypadku wydatków, w których stwierdzono błędy lub braki w dokumentacji, jak również wątpliwości w zakresie kwalifikowalności, wyłączano je z wniosku, celem wniesienia korekt lub uzupełnień i przedłożenia ich przy następnym wniosku. W ten sposób nie wstrzymywano całej płatności. Inną przyczyną były błędy w obliczeniach lub konieczność dostosowania wysokości partycypacji UE w ramach wydatku, gdy zaistniały przesłanki związane z niekwalifikowalnością części wydatków. Wypłata zaliczek zależna była również od rozliczenia poprzednich transz. Gdy Beneficjenci po rozliczeniu co najmniej 70% kwoty wnioskowanej nadal posiadali na rachunkach środki z poprzednich transz, kwota wnioskowanej zaliczki pomniejszana była o nierozliczone środki.

W poszczególnych województwach liczba i kwoty złożonych wniosków o płatność (łącznie zaliczki i refundacje) przedstawiały się na koniec I kwartału 2015 r. następująco:

- Województwo Warmińsko-Mazurskie – 11 wniosków na kwotę 10 902 623,24 zł; po weryfikacji przez IP kwota ta zmniejszyła się do 8 466 038,24 zł i stanowiła 77,7% kwoty wnioskowanej; na koniec I kwartału łączna kwota wydatków certyfikowanych wyniosła 1 977 947,60 zł,
- Województwo Podlaskie – 11 wniosków na kwotę 2 975 185,64 zł, a po weryfikacji 1 809 220,04 zł (60,8%); wydatki certyfikowane – 1 184 695,34 zł,
- Województwo Lubelskie – 16 wniosków na kwotę 16 626 553,22 zł, a po weryfikacji 14 250 151,64 zł (85,7%); wydatki certyfikowane – 11 477 515,33 zł,
- Województwo Podkarpackie – 12 wniosków na kwotę 3 979 040,05 zł, a po weryfikacji 3 703 378,91 zł (93,1%); wydatki certyfikowane – 2 571 817,14 zł,
- Województwo Świętokrzyskie – 11 wniosków na kwotę 1 062 000,00 zł, a po weryfikacji 365 403,97 zł (34,4%); wydatki certyfikowane – 189 994,90 zł.

(dowód: akta kontroli str. 70-79,161)

¹⁰ Dane na 28 lutego 2015 r. tożsame z danymi na koniec I kwartału 2015 r.

2.3. Analizie poddano pięć wniosków o płatność (po jednym największym kwotowo złożonym przez każdego z Beneficjentów) na łączną kwotę 5 588 583,93 zł, z której 5 422 746,25 zł stanowiły środki UE w ramach rozliczenia zaliczki a 165 803,97 zł – kwalifikowalne środki Beneficjentów. Były to wnioski:

- Województwa Warmińsko–Mazurskiego z dnia 5 czerwca 2014 r. na kwotę 456 745,42 zł, w tym 433 907,74 zł środków UE w ramach rozliczenia zaliczki oraz 22 837,68 zł środków Beneficjenta,
- Województwa Podlaskiego z dnia 26 stycznia 2015 r. na kwotę 354 183,62 zł, w całości stanowiącą środki UE w ramach rozliczenia zaliczki,
- Województwa Lubelskiego z dnia 3 lutego 2015 r. na kwotę 3 221 520,58 zł, w tym 3 078 524,29 zł – środki UE w ramach rozliczenia zaliczki oraz 142 996,29 zł – środki Beneficjenta,
- Województwa Podkarpackiego z dnia 2 września 2013 r. na kwotę 1 527 024,81 zł, w całości stanowiącą środki UE w ramach rozliczenia zaliczki,
- Województwa Świętokrzyskiego z dnia 18 listopada 2014 r. na kwotę 29 105,79 zł, w całości stanowiącą środki UE w ramach rozliczenia zaliczki.

Analizy powyższych wniosków o płatność wykazała, m.in. że:

- wpływały one do IP w terminach i wysokościach określonych w zaktualizowanych harmonogramach przekazywania płatności w ramach projektu (załączniki do umów o dofinansowanie),
- oprócz niżej wymienionych zastrzeżeń IP załączono do nich wszystkie wymagane dokumenty, w tym m.in. faktury potwierdzające dokonanie wydatków lub inne dokumenty źródłowe,
- ocena formalna i merytoryczna wniosków przeprowadzona została prawidłowo, w terminach ustalonych w wewnętrznych uregulowaniach,
- Beneficjentom rozliczono zaliczki w wysokościach ujętych we wnioskach o płatność,
- w przypadku dwóch wniosków dotyczących kolejnych transz zaliczki, PARP niezwłocznie je zaakceptowała i przekazała płatnikowi (Bankowi Gospodarstwa Krajowego), a czas wypłaty środków przez Bank, od momentu zatwierdzenia wniosku o płatność przez Agencję wyniósł 7 i 13 dni,
- PARP dwukrotnie zażądała od Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz po jednym razie od samorządów województw: Podlaskiego, Lubelskiego i Podkarpackiego wprowadzenia korekt w złożonych wnioskach oraz uzupełnienia dokumentów do nich załączanych.

Zastrzeżenia IP do badanych ww. wniosków o płatność dotyczyły m.in.:

- niewłaściwie naliczonych kosztów osobowych; braku niektórych dokumentów dotyczących zakupu urządzeń wielofunkcyjnych, podpisania protokołu odbioru częściowego przez osobę nieuprawnioną, niewykazania harmonogramu płatności na kolejne kwartały (Województwo Warmińsko-Mazurskie),
- przesunięcia wydatku kwalifikowalnego do innej pozycji, pominięcia w przedłożonym wydatku wartości netto zakupu, braku protokołu odbioru i protokołu zdawczego, podania błędnej wysokości wydatku (Województwo Podlaskie),
- niewłaściwej nazwy usługi oraz kontraktu, braku kilku umów, niewłaściwego wykazania uzyskanych dochodów oraz narosłych odsetek (Województwo Lubelskie),
- niewłaściwego naliczenia odsetek, niewłaściwych źródeł finansowania faktury, sposobu wyboru wykonawcy zamówienia, niewłaściwego numeru księgowego,

niezgodności w harmonogramie przekazywania dofinansowania (Województwo Podkarpackie).

Powyższe zastrzeżenia nie spowodowały negatywnych skutków związanych z rozliczeniem rzeczowo-finansowym Projektu. Beneficjenci, którzy zostali przez PARP wezwani do dokonania korekt wniosków, dokonali ich we wskazanym terminie, a PARP wypłaciła Beneficjentom wnioskowane kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 162-195)

2.4. Nadzór nad realizacją przez Beneficjentów projektów budowy tras rowerowych Agencja sprawowała również poprzez przeprowadzanie kontroli na miejscu. W latach 2012-2015 (I kwartał) PARP, zgodnie z Rocznymi Planami Kontroli (RPK), zaakceptowanymi przez IZ, planowała przeprowadzić u Beneficjentów 15 kontroli (po 3 u każdego Beneficjenta)¹¹. Ich zakres obejmował: weryfikację stopnia realizacji projektu, poprawność udzielania zamówień publicznych, rozliczenia finansowe (wnioski o płatność), kwalifikowalność podatku VAT, działania promocyjno-informacyjne, realizację sprawozdawczości, archiwizowanie dokumentacji oraz wdrażanie zaleceń pokontrolnych.

2.4.1. Do zakończenia kontroli NIK, u Beneficjentów przeprowadzono 9 kontroli, w tym 5 kontroli w IV kwartale 2013 r. (po jednej u każdego Beneficjenta) oraz 4 kontrole w IV kwartale 2014 r. (u wszystkich Beneficjentów poza województwem podlaskim). Pozostałe kontrole mają być przeprowadzone na zakończenie realizacji Projektu, tj. w IV kwartale 2015 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor DPI, przyczyną niezrealizowania kontroli w województwie podlaskim było niezakończenie kontraktów na prace projektowe oraz nieogłoszenie przetargów na roboty budowlane. Zgodnie z założeniami kontroli na tym etapie, miały one za zadanie weryfikację poprawności rozliczenia kontraktów na projektowanie trasy, w szczególności stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponieważ takich zamówień nie było, kontrolę tę przełożono na czerwiec 2015 r.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W ocenie NIK, nieprzeprowadzenie kontroli w IV kwartale 2014 r. w województwie podlaskim w świetle wyjaśnień Dyrektora DPI nie znajduje uzasadnienia. Zakres planowanych kontroli przekraczał bowiem weryfikację poprawności rozliczenia kontraktów na projektowanie trasy i prawidłowość stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. W podobnej sytuacji jak województwo podlaskie były również pozostałe województwa, w których kontrole przeprowadzono.

Opis stanu
faktycznego

2.4.2. W 2013 r. kontrole Beneficjentów na miejscu realizacji projektu przeprowadzane były przez Grupę Gumułka – Audyt Sp. z o.o. Oddział Warszawa, wyłonioną w ramach przetargu nieograniczonego, na podstawie umowy z 9 sierpnia 2013 r. W 2014 r. kontrole te przeprowadzili pracownicy PARP. W toku kontroli korzystano z list sprawdzających. W zaleceniach pokontrolnych skierowanych do Beneficjentów uwzględniono wszystkie stwierdzone nieprawidłowości. Stwierdzone nieprawidłowości zostały wdrożone we wskazanym terminie i nie powodowały konieczności zwrotu części dofinansowania.

Kontrola wykazała, że do końca kwietnia 2015 r. nie zakończono czynności kontrolnych dla kontroli przeprowadzonych w IV kwartale 2014 r. przez pracowników PARP. Za zgodą Zastępcy Prezesa czas opracowania informacji pokontrolnej oraz przedstawienia zaleceń wydłużono do 15 czerwca 2015 r.

¹¹ Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym w pkt 5.2 Podrozdziale 2 - Warunki przeprowadzania kontroli stanowią, że IZ oraz IP jest zobowiązana do przeprowadzenia w każdym roku, w latach 2007 - 2015, przynajmniej jednej kontroli systemowej w każdej instytucji, do której delegowała część zadań.

W sprawie tej Zastępca Prezesa wyjaśnił, że zadania IP w PO RPW obejmują zarówno proces kontraktacji środków, jak również ich prawidłowego wydatkowania, dlatego mając na uwadze spójność działań w ramach kilku priorytetów podejmowane były decyzje mające na celu pogodzenie celowości wszystkich prowadzonych czynności. Przesunięcia ostatecznej informacji do 15 czerwca 2015 r., w przypadku prowadzenia kontroli przez PARP, spowodowane było tym, że prowadzono kontrole jednocześnie w czterech pozostałych projektach i zachodziła konieczność zachowania spójności podejścia do wszystkich projektów z Działaniem V.2. Dodał, że prowadzone kontrole w ramach tego działania, są jednymi z nielicznych, jakie są realizowane w tak specyficzny sposób i nie stanowią reprezentatywnej próby, na podstawie której można wyprowadzić wnioski, co do działania całego systemu kontroli. Podał, że w kolejnej perspektywie finansowej w celu uspojnienia podejścia do kontroli projektów utworzony zostanie oddzielny departament wyłącznie do prowadzenia czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 196-244,352-368,372-376)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Kontrola wykazała również, że informacje oraz zalecenia pokontrolne przesyłane były przez Agencję Beneficjentom po znacznym upływie czasu (od 9 do 10 miesięcy) od przeprowadzenia kontroli projektów realizowanych w poszczególnych województwach. Zdaniem Izby, tak duży upływ czasu od zakończenia czynności kontrolnych do przedstawienia Beneficjentom powodował, że zalecenia te, w związku z trwającą realizacją projektów, stawały się po części nieaktualne. Należy jednak podkreślić, że w trakcie prowadzonych kontroli, IP informowała na bieżąco Beneficjentów o stwierdzonych nieprawidłowościach, co pozwalało na podejmowanie odpowiednich działań zaradczych zarówno przez Beneficjentów, jak i Agencję. Stwierdzono również, że jeden Beneficjent (Województwo Podlaskie) w ogóle nie był kontrolowany w 2014 r., pomimo zaplanowania takiej kontroli w Rocznym Planie Kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 196-244,352-368,372-376)

Opis stanu
faktycznego

2.4.3. W związku z nienależytym wykonaniem przedmiotu zamówienia przez Grupę Gumułka, PARP odstąpiła od tej umowy i naliczyła ww. podmiotowi kary umowne za niedotrzymanie warunków umowy w łącznej wysokości 185 900,04 zł. Z kwoty tej, w ramach potrącenia z należnego wynagrodzenia, wyegzekwowano 120 400,15 zł. Do wyegzekwowania pozostała kwota 65 499,89 zł. Do dnia odstąpienia od umowy Agencja wypłaciła Grupie Gumułka 23 600,03 zł wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 196-244,361-368,372-376)

2.5. Jak podał Dyrektor DPI z uwagi na przyjęty w ramach Działania V.2 PO RPW model wdrażania projektów oparty na podziale obowiązków poszczególnych jednostek za poszczególne obszary zadań, monitorowanie opóźnień oraz identyfikacja zagrożeń odbywa się, zgodnie z decyzją IZ, w systemie comiesięcznym i stanowi kompleksowe informacje o poszczególnych projektach. Podał również, że z uwagi na priorytetowy charakter inwestycji, możliwości korzystania w stosunku do Beneficjentów z sankcji związanych z opóźnieniami, są znikome. IP nie korzysta z instrumentów dotyczących finansowych skutków opóźnień, ani groźby rozwiązania umowy o dofinansowanie projektu. Przyjęto, że wszystkie projekty, ze względu na konieczność zachowania ciągłości trasy rowerowej na całej długości, muszą zostać zrealizowane we wszystkich województwach. Stąd politykę nadzoru i sankcji zastąpiono bieżącym wsparciem Beneficjentów i raportowaniem zagrożeń do IZ.

(dowód: akta kontroli str. 245)

2.6. W badanym okresie do IP nie wpłynęły skargi dotyczące nieprawidłowości w realizacji projektów budowy tras rowerowych.

(dowód: akta kontroli str. 246)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PARP w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

3. Prowadzenie przez IP monitoringu osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu realizowanych projektów.

3.1. Do zakończenia kontroli NIK, projekty dotyczące budowy tras rowerowych nie zostały zakończone i w związku z tym nie zostały uzyskane założone wskaźniki realizacji produktu.

Zgodnie z § 6 porozumienia z IZ z dnia 6 czerwca 2007 r., PARP powierzone zostały zadania w zakresie monitorowania i ewaluacji Projektu. Do czasu zakończenia kontroli NIK, IP nie prowadziła ewaluacji w zakresie Działania V.2., gdyż jak podała Dyrektor Departamentu Rozwoju Przedsiębiorczości i Innowacyjności nie zaistniały przesłanki do jej przeprowadzenia (monitorowanie Projektu nie ujawniło znaczących odchyień od założonych pierwotnie celów). Również IZ w procesie opracowywania Okresowego Planu Ewaluacji PO RPW w zakresie realizowanych osi priorytetowych PO RPW (I-V) nie wskazało IP konieczności realizacji ewaluacji.

Monitoring prowadzony był na początku realizacji Projektu w ramach kwartalnej sprawozdawczości Beneficjentów, a następnie w ramach miesięcznych informacji uzupełniających, w których dokonywano analizy postępów prac i wyjaśniano przyczyny opóźnień i możliwych działań naprawczych. Prócz bieżących konsultacji i wizyt monitoringowych, w ramach których wspierano Beneficjentów w konsultacjach i uzgodnieniach, prowadzono okresowe spotkania w ramach Grupy Roboczej ds. wdrażania Działania V.2 PO RPW. Podczas tych spotkań omawiane były aktualne problemy i możliwości ich rozwiązania.

Jak pisał Dyrektor DPI, z uwagi na opóźnienia w realizacji Projektu wprowadzono szczegółowy monitoring prac projektowych i przetargowych, polegający na bieżącym śledzeniu zaawansowania prac projektowych oraz ubiegania się o decyzje niezbędne do rozpoczęcia prac budowlanych.

PARP w przypadku stwierdzenia zagrożenia nieosiągnięcia założonych wskaźników, podejmowała czynności, poprzez przedstawianie szczegółowych raportów IZ opracowywanych na podstawie comiesięcznego monitoringu prowadzonego w arkuszach Excel, przedkładanych przez Beneficjentów do trzeciego dnia roboczego każdego miesiąca. Łącznie dotyczyło to około 1200 rekordów określających odcinki trasy w poszczególnych kategoriach działań inwestycyjnych. Na podstawie tabel tworzony był raport przekazywany do IZ wraz z analizą ryzyk i podejmowanymi działaniami. Również informowanie IZ o ewentualnym zagrożeniu końcowego terminu zakończenia Projektu oraz o opóźnieniach w realizacji projektów przekazywane były w ramach powyższych raportów.

(dowód: akta kontroli str. 245, 248-272)

3.2. IP zgodnie z zapisami Systemu sprawozdawczości w ramach PO RPW terminowo wywiązywała się z obowiązku sprawozdawczego wobec IZ. W okresie objętym kontrolą Agencja przekazywała do MRR sprawozdania okresowe oraz sprawozdania roczne, w których ujmowano również Działanie V.2.

W sprawozdaniach okresowych przekazywano m.in. informacje o instrukcjach wewnętrznych i ich aktualizacjach, opisywano istotne problemy we wdrażaniu oraz podjętych lub planowanych do podjęcia środków zaradczych, szacowane wartości wskaźników oraz informacje dotyczące kontroli projektów.

W sprawozdaniach rocznych PARP informowała IZ o realizacji PO RPW, w tym o Działaniu V.2., z podziałem na wykorzystane fundusze, analizę jakościową programu, opis napotkanych problemów wraz z podjętymi przez IP działaniami

zaradczy, identyfikację zmian, które wywierały bezpośredni wpływ na realizację Programu, przedstawienie przypadków zasadniczych modyfikacji w projektach, komplementarność pomocy z innymi instrumentami wsparcia, monitorowanie i ocenę w ramach PO RPW, postęp finansowy dużych projektów oraz promocję i informację.

(dowód: akta kontroli str. 273-312)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PARP w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹², wnosi o:

- 1) Kontynuowanie działań zmierzających do pełnej realizacji Działania V.2 Trasy rowerowe w ramach PO RPW oraz wykorzystania środków przeznaczonych na ten cel.
- 2) Przeprowadzanie kontroli u Beneficjentów zgodnie z Rocznym Planem Kontroli.
- 3) Wyegzekwowanie od firmy Grupa Gumułka – Audyt Sp. z o.o. kar umownych w kwocie 65 499,89 zł, z tytułu kar umownych za nienależyte wykonanie warunków umowy dotyczącej przeprowadzania kontroli na miejscu u Beneficjentów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Olsztyn, dnia maja 2015 r.

Kontroler

Henryk Dykty
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.