



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Józef Górny

P/08/004/KAP

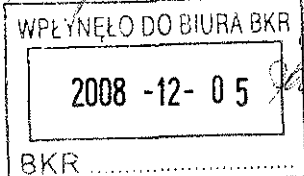
KAP-41004-4/08

04.12.2008 Warszawa, dnia 04 grudnia 2008 r.

Pan

Jan Vincent-Rostowski

Minister Finansów



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwanej dalej *ustawą o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej przeprowadziła w okresie od 13 października do 7 listopada 2008 r. kontrolę przygotowania i realizacji przez Ministerstwo Finansów (zwane dalej MF lub Ministerstwem) zadań dotyczących Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (zwanego dalej PO-KL) w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 30 września 2008 r. Ponadto kontrolą objęto terminowość realizacji III etapu Projektu „*Wdrożenie krajowego systemu informatycznego monitoringu i kontroli funduszy UE w okresie 2007-2013 (SIMIK 07-13)*”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 listopada 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Ministerstwa Finansów w zakresie:

- przygotowania i wykonywania zadań Instytucji Audytowej PO KL,
- opracowania badanych projektów systemowych w ramach PO KL,
- wykonania zadań związanych z realizacją III etapu budowy „*Krajowego systemu informatycznego monitoringu i kontroli funduszy UE w okresie 2007-2013 (SIMIK 07-13)*”.

1. W ocenie NIK przygotowanie organizacyjne Ministerstwa w badanym okresie było wystarczające do należytego wykonywania zadań Instytucji Audytowej PO KL (zwanej dalej IA).

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU

Andrzeja Parafianowicza

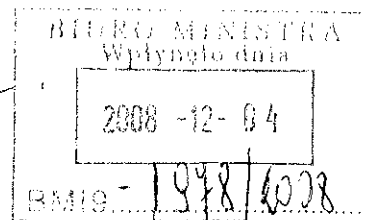
05.11.2008

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

podpis *[signature]*

data 05.12.2008



5M12/18/08/NIK/WP

Zadania IA w systemie zarządzania i kontroli PO KL powierzono Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (zwanemu dalej GIKS), który wykonuje je przy pomocy Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE (zwanego dalej DOIF) w MF oraz 16 urzędów kontroli skarbowej. Poprzednio zadania DOIF wykonywał do 13 lipca 2008 r. Departament Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE. W departamencie tym wyodrębniono organizacyjnie i funkcjonalnie Wydział Audytu Europejskiego Funduszu Społecznego, do którego obowiązków należało m.in. wykonywanie zadań IA w ramach PO KL. Pracownicy Wydziału posiadali doświadczenie zawodowe m.in. w zakresie audytu środków pomocowych perspektywy finansowej 2004-2006. Ponadto w Departamencie opracowano system zastępstw dla zapewnienia ciągłości realizacji zadań.

NIK ustaliła, iż w 2007 r. nie wykorzystano 5 etatów z łącznej liczby 28 etatów przyznanych IA na ten rok na podstawie „*Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007 – 2013*”². Ponadto wyniki kontroli wykazały, iż w 2008 r. IA dysponowała limitem 70,5 etatów finansowanych z „*Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna*”, z czego – według stanu na 30 września 2008 r. – wykorzystywała jedynie 47,5 etatów, tj. 67,4% przysługującego limitu. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu DOIF – Pani Agnieszki Królikowskiej wynika, że przyczynami niewykorzystania przysługujących etatów były odejścia z pracy pracowników Departamentu oraz trudności lokalowe wynikające z braku wolnych pomieszczeń biurowych. W związku z niewystarczającą liczbą pokoi dla pracowników IA, w MF podjęto działania mające na celu wynajęcie pomieszczeń biurowych poza gmachem MF. Ponadto prowadzony był nabór wewnętrzny i zewnętrzny w celu zatrudnienia nowych pracowników. Zdaniem NIK, niepełna obsada stanowisk w Departamencie DOIF może w przyszłości stwarzać zagrożenie dla terminowej i prawidłowej realizacji zadań IA.

2. Zadaniem Instytucji Audytowej było opracowanie *Strategii Audytu* oraz wydanie opinii o zgodności systemów zarządzania i kontroli PO KL. Zadania te IA wykonała w sposób rzetelny i terminowo. W szczególności:

2.1 Instytucja Audytowa, zgodnie z art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006³, przedstawiła Komisji Europejskiej w terminie 9 miesięcy od zatwierdzenia

² Przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2007 r.

³ 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. UE L 06.210.25 ze zm.).

A ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

odpis.....
data..... 05. 12. 2008 r.

PO KL⁴ *Strategię audytu*, która zawierała wszystkie elementy wymagane tym przepisem. *Strategię* sporządzono zgodnie ze wzorem zamieszczonym w załączniku nr V do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006⁵. Proces sporządzania *Strategii audytu* przebiegał zgodnie z wewnętrzną procedurą IA. Uwagi Komisji Europejskiej do ww. dokumentu zostały uwzględnione przez IA w następnej wersji *Strategii audytu* przedłożonej Komisji w październiku 2008 r. W *Strategii* zamieszczono m.in. harmonogram audytów systemu i audytów operacji dla perspektywy finansowej 2007-2013, tj. audytów przewidzianych do realizacji na mocy art. 62 ust. 1 lit. a)-b) oraz d)-e) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

2.2 W dniu 26 września 2008 r. GIKS, jako pełniący funkcję IA, tj. podmiotu odpowiedzialnego zgodnie z pkt. 6.3.1 PO KL za wydanie zapewnienia o zgodności systemów zarządzania i kontroli Programu z przepisami art. 58-62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, wydał *Opinię w sprawie zgodności systemów zarządzania i kontroli* oraz zatwierdził *Sprawozdanie z audytu zgodności Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (nr kodu CCI 2007 PL 051 PO 001)*. Opinia sformułowana została bez zastrzeżeń, na podstawie ustaleń audytu zgodności przeprowadzonego we wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację PO KL. Audyt zgodności, monitorowanie wdrażania wydanych rekomendacji, a także sprawozdawczość były wykonywane zgodnie z opracowaną na potrzeby przeprowadzenia audytu zgodności procedurą IA opisaną w *Programie audytu zgodności* oraz w *Wytycznych do audytu zgodności systemów zarządzania i kontroli* GIKS, a także zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej⁶.

3. Instytucja Audytowa przygotowała procedury przeprowadzenia audytu zgodności zgodnie z ww. wytycznymi Komisji Europejskiej. NIK zwraca uwagę, że IA nie określiła pisemnie zasad przypisywania poszczególnym ustaleniom stopnia ich ważności: niskiej, średniej lub wysokiej, tj. nie ustaliła progów istotności, po przekroczeniu których następowałoby przypisanie ustaleń audytu zgodności do jednej z trzech ww. grup. Tym samym IA nie zawarła w pisemnych procedurach czynnika mającego wpływ na opinię o zgodności. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu DOIF Pani Agnieszki Królikowskiej

⁴ Komisja Europejska zatwierdziła PO KL w dniu 28 września 2007 r. decyzją nr K(2007) 4547 przyjmującą do realizacji w Polsce Program operacyjny współfinansowany z EFS.

⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 06.371.1).

⁶ *Guidance Note on the Compliance Assessment exercise (under Article 71 of Regulation (EC) No 1198/2006).*

A ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

odpis.....

data..... 05.12.2008r.

wynika, że zasady kwalifikowania ustaleń przez urzędy kontroli skarbowej według stopnia ważności przekazywano na spotkaniach koordynacyjnych ze wszystkimi urzędami kontroli skarbowej. Ponadto DOIF zapewniał jednolite stosowanie kryteriów ważności ustaleń poprzez konsultacje oraz weryfikowanie projektów sprawozdań wstępnych i końcowych urzędów kontroli skarbowej z audytu zgodności.

4. Zadaniem MF⁷ było zapewnienie warunków technicznych i organizacyjnych dla realizacji III etapu budowy „Krajowego systemu informatycznego monitoringu i kontroli funduszy UE w okresie 2007-2013 (SIMIK 07-13)” (zwanego dalej KSI). W ocenie NIK zadanie to było wykonane rzetelnie i terminowo.

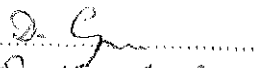
W wyniku realizacji III etapu budowy KSI wykonano wszystkie cztery zaplanowane moduły systemu. Zatwierdzenie III etapu przez Radę Projektu nastąpiło 24 czerwca 2008 r., tj. w terminie ustalonym przez Radę. Faktyczne zakończenie prac nad wdrożeniem wszystkich modułów nastąpiło natomiast 7 lipca 2008 r., tj. 13 dni po terminie ich zatwierdzenia przez Radę Projektu. Przyczyną ww. opóźnień była potrzeba weryfikowania i usuwania usterek zgłaszanych przez Głównego Użytkownika (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), do czego Radą zobowiązała Kierownika Projektu w trakcie posiedzenia w dniu 24 czerwca 2008 r. Opóźnienie w zakończeniu realizacji III etapu wdrożenia KSI nie miało negatywnego wpływu na osiągnięcie podstawowego celu Projektu, jakim było wdrożenie systemu informatycznego spełniającego wymagania dotyczące zarządzania, monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w zakresie niezbędnym do osiągnięcia pozytywnego wyniku audytu zgodności. IA stwierdziła w sprawozdaniu z audytu zgodności⁸, iż „systemy informatyczne funkcjonujące w ramach systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych są ustanowione zgodnie z wymogami art. 58 lit. d), 60 lit. c) oraz art. 61 lit. e) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (...)”, a dane gromadzone w KSI pozwolą na uzyskanie pełnego wykazu informacji, o których mowa w załączniku nr III do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006.

Zdaniem Izby, procedury stosowane przy wdrażaniu Projektu budowy KSI zapewniły przejrzystość procesu zarządzania Projektem, a w tym jasny podział zadań i odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych w jego realizację.

⁷ W okresie od 24 lutego 2007 r. do 13 lipca 2008 r. zadania Głównego Dostawcy KSI wykonywał Departament Rozwoju Systemów Informatycznych MF, a od 14 lipca 2008 r. funkcje te wykonuje Departament Informatyki MF.

⁸ Ocena Instytucji Audytowej w zakresie funkcjonowania KSI została zawarta w *Sprawozdaniu z czynności sprawdzających w zakresie audytu zgodności systemów informatycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, stanowiącym załącznik do *Sprawozdania z audytu zgodności Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

podpis... 
data... 07.07.2008 r.

5. MF wykonywało także zadania beneficjenta projektów systemowych w ramach Poddziałania 5.1.2 PO KL. Kontrolą NIK objęto projekt „*Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*” oraz projekt „*Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012*”. NIK nie zgłasza uwag do procesu przygotowania przez Departament Reformy Finansów Publicznych MF tych projektów (do dnia 13 lipca 2008 r. był to Departament do Spraw Organizacji Sektora Finansów Publicznych MF).

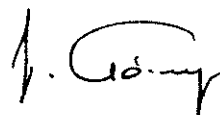
W „*Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL*” z dnia 21 marca 2008 r. MF zostało wskazane jako Beneficjent projektów systemowych. Na tej podstawie Ministerstwo opracowało i przedłożyło 5 czerwca 2008 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pełniącej funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia (zwanej dalej IP2), wnioski o dofinansowanie obu ww. projektów. W trakcie negocjacji pomiędzy MF i KPRM Beneficjent wprowadził postulowane przez IP2 zmiany do treści ww. wniosków polegające na ich uszczegółowieniu, w wyniku czego w dniu 26 sierpnia 2008 r. oba wnioski uzyskały pozytywną ocenę formalną i merytoryczną IP2. Do 5 listopada 2008 r. nie podpisano umów o dofinansowanie ww. projektów systemowych, co spowodowane było długotrwałymi negocjacjami dotyczącymi treści tych umów, prowadzonymi między MF a IP2. Pomimo niepodpisania przedmiotowych umów Departament Reformy Finansów Publicznych rozpoczął realizację działań przewidzianych w projektach i mających na celu wdrożenie budżetu zadaniowego. Działania te realizowane były jako zadania własne Ministerstwa.

Przedstawiając powyższe oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o zapewnienie kadr niezbędnych do realizacji zadań Instytucji Audytowej.

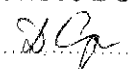
Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu jego realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.



ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

podpis... 

data... 05.12.2008...