|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | | Katowice, 25 marca 2019 r.  RR-RAS.44.11.2018  RR-RAS.KW-00013/19 |
|  | | Pan  Michał Pienta  Zastępca Dyrektora  Wydziału Rozwoju  i Współpracy Terytorialnej  Śląski Urząd Wojewódzki  w Katowicach |
|  |  | |

W nawiązaniu do pisma RWIII.802.1.1.2019 z dnia 20 lutego 2019 r. dotyczącego ostatecznej informacji pokontrolnej z kontroli nr 9/2017 służącej potwierdzeniu spełnienia kryteriów desygnacji, przesyłam informacje o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych przez Instytucję Zarządzającą Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

**Ustalenia i zalecenia istotne:**

**Ustalenie 1.** Skany list sprawdzających do wniosków o płatność (Wydział EFS) nie są załączane do Lokalnego Systemu Informatycznego.

**Zalecenie 1.** Załączanie skanów list sprawdzających do wniosków o płatność do Lokalnego Systemu Informatycznego (Wydział EFS), m.in. w celu umożliwienia IC wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 126 lit. a Rozporządzenia nr 1303/2013.

**Stanowisko IZ RPO WSL:**

1. Wszystkie listy zatwierdzające od dnia 01 lipca 2018 r. są ujęte w LSI. Sprawdzono kompletność załączników w LSI za pomocą stosownego raportu nr 674 z LSI. Od dnia 01 lipca 2018 r. referaty obsługowe na bieżąco dołączają w LSI listy zatwierdzające.

2. Na początku każdego miesiąca będzie przeprowadzany audyt w ww. zakresie poprzez zastosowanie odpowiedniego raportu w LSI nr 674. W przypadku zidentyfikowania braku załączników niezwłocznie zostaną one dołączone w LSI.

**Ustalenie 2.** Roczny Plan Kontroli na rok obrachunkowy od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 przewiduje zatwierdzenie przez IZ informacji gromadzonych w module Monitorowanie Instrumentów Finansowych SL2014 bez weryfikowania i potwierdzenia poprawności

danych w nich zawartych ani potwierdzenia prawidłowości czy kwalifikowalności wykazanych tam wydatków.

**Zalecenie 2.** Uwzględnianie wyników kontroli u pośredników finansowych w toku zatwierdzania informacji gromadzonych w module Monitorowanie Instrumentów Finansowych SL2014 oraz dokonanie analizy przyjętych rozwiązań w zakresie warunków zatwierdzania powyższych informacji z uwzględnieniem ewentualnych nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych u pośredników finansowych.

**Stanowisko IZ RPO WSL:**

Instytucja Zarządzająca zapewnia, że dokona odpowiedniej korekty/zmian w zakresie wartości wykazanych w modelu Instrumenty Finansowe w systemie SL2014 w przypadku wystąpienia jakichkolwiek nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku:

* kontroli przeprowadzonych u Pośredników Finansowych przez IZ RPO WSL;
* wizyt monitorujących u Pośredników Finansowych przeprowadzonych przez Menadżera Funduszu Funduszy (EBI lub EFI) lub przeglądu dokumentacji w ramach każdej Umowy Operacyjnej w siedzibie głównej EBI lub EFI;
* sporządzenia dokumentacji niezbędnej do potwierdzenie prawidłowości wydatków (również przez niezależnego audytora) w ramach instrumentów finansowych określonej w planowanym do przyjęcia przez KE Rozporządzeniu wykonawczym ustanawiającym modele raportów z kontroli i rocznego sprawozdania z audytu dotyczącego instrumentów finansowych wdrażanych przez EBI i inne międzynarodowe instytucje finansowe, w których państwo członkowskie jest udziałowcem zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

**Ustalenie 3.** Ocena merytoryczna w ramach naboru RPSL.08.03.02-IZ.01-24-159/17 została przeprowadzona przez jednego eksperta. Ekspert dokonujący oceny wniosków o dofinansowanie został wskazany w sposób arbitralny przez Przewodniczącego KOP.

**Zalecenie 3.** Wnioski o dofinansowanie należy przydzielać ekspertom do oceny na zasadzie

losowej. Należy zachować ewidencję tego losowego wyboru.

**Stanowisko IZ RPO WSL:**

Wydział Europejskiego Funduszu Społecznego - W ramach naboru RPSL.08.03.02-IZ.01-24-159/17 wnioski o dofinansowanie były oceniane przez jednego eksperta, co zostało wskazane w Regulaminie konkursu w punkcie 5.17 *„W ramach przedmiotowego konkursu ocena każdego kryterium jest dokonywana przez jednego członka KOP”*. Przedmiotowe rozwiązanie miało charakter testowy. W pozostałych konkursach organizowanych przez IZ RPO WSL, ocena każdego wniosku dokonywana jest przez dwóch oceniających, co wskazywane jest w Regulaminach konkursów.

W odniesieniu do zalecenia kontroli, mając jednocześnie na uwadze doświadczenie

z przeprowadzonych konkursów, IZ RPO WSL wyjaśnia, iż nie planuje wprowadzenia systemu losowego przydzielania wniosków ekspertom w ramach KOP. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 nie wskazuje na obowiązek stosowania konkretnej procedury wyboru ekspertów do oceny poszczególnych wniosków, jaką jest losowanie. Idąc dalej, ustawodawca nie uznał za konieczne wprowadzenia zapisów, które narzuciłyby na IZ taki wymóg, tak jak miało to miejsce np. w przypadku ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r, gdzie literalnie ujęto zapisy dotyczące losowania (art. 23 § 1 tejże ustawy, zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ustala, w drodze rozporządzenia, regulamin określający szczegółowo tryb wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych; w regulaminie tym określa się „przypadki wyznaczania składów orzekających w drodze losowania z ustaleniem zasad losowania”).

Również zapisy Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 w Podrozdziale 6.4 pkt.6e nie narzucają obowiązku losowania, a wskazują jedynie, że procedurę przeprowadzenia oceny, w tym sposób wyboru członków KOP, oceniających konkretne projekty określa regulamin KOP danej instytucji. Regulamin KOP IZ RPO WSL nie przewiduje losowego przydzielania wniosków, a jedynie rozdysponowanie ich przez Przewodniczącego. Przydzielając wnioski do oceny poszczególnym ekspertom, w pierwszej kolejności Przewodniczący KOP bierze pod uwagę sytuację tzw. oceny blokowej, czyli oceny pakietowej kilku wniosków przez jednego oceniającego (np. w sytuacji złożenia większej liczby wniosków przez tego samego wnioskodawcę, w przypadku tego samego zasięgu terytorialnego projektów lub konkretnego rodzaju wsparcia). Takie rozwiązanie umożliwia między innymi niwelowanie ryzyka wystąpienia powtarzających się działań i wydatków skierowanych do tych samych grup docelowych, co w przypadku losowego przydzielania wniosków byłoby niemożliwe. Pozostałe projekty przydzielane są ekspertom według ilości wskazanej w podpisanym załączniku do umowy z ekspertem. Należy jednocześnie podkreślić, iż każdy członek KOP przed przystąpieniem do oceny podpisuje oświadczenie o bezstronności względem wszystkich wniosków podlegających ocenie w ramach danego konkursu. Nie ma zatem znaczenia, który ekspert ocenia dany wniosek, ponieważ zobowiązuje się on do bezstronnej oceny oraz oświadcza, że nie jest powiązany z żadnym wnioskodawcą/partnerem. Przydzielenie wniosków we wskazany sposób nie wpływa na wynik oceny.

Wydaje się jednak, iż faktycznym przedmiotem zalecenia, co wynika z treści ustalenia nr 3, jest odniesienie do samej procedury losowania ekspertów do KOP, gdyż w treści dokumentu nie znajduje się innych ustaleń odnoszących się do kwestii losowania wniosków dla poszczególnych ekspertów. Jeżeli tak należy rozumieć zalecenie, to Wydział FS wprowadzi do Regulaminu KOP procedurę losowania ekspertów biorących udział w ocenie, które będzie odpowiednio dokumentowane w protokole z KOP.

Wydział Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - W odniesieniu do zalecenia FR wskazuje, iż w treści projektu informacji pokontrolnej odnotowano fakt losowego wyłonienia ekspertów przez komisję losującą dla działania 2.1. Natomiast dla konkursu dla działania 5.5 badane przez kontrolerów wnioski o dofinansowanie nie przeszły oceny formalnej (badane wnioski dla działania 5.5 były podstawą do ustalenia przez kontrolerów prawidłowości postepowania IZ w ramach procedury odwoławczej). W przypadku FR eksperci losowani są każdorazowo spośród tych, którzy złożyli oświadczenie o bezstronności dla danego naboru. W przypadku FS sytuacja wyglądała nieco inaczej, to przewodniczący KOP wskazywał ekspertów według stanu prawnego, jaki obowiązywał na moment przedmiotowej kontroli. Natomiast również w przypadku FS dla konkursu RPSL.08.03.02-IZ.01-24-159/17, który był przedmiotem badania, w informacji pokontrolnej nie odnotowano braku losowania wniosków dla poszczególnych ekspertów (ponieważ nabór ten oceniany był przez jednego eksperta więc losowanie wniosków w tym przypadku nie byłoby zasadne). Wydaje się więc, że ustalenia w projekcie informacji pokontrolnej odnoszą się ewentualnie tylko do procedury losowania ekspertów do KOP, nie odnajduje się natomiast w treści samego wystąpienia jakichkolwiek ustaleń w kontekście losowania wniosków dla poszczególnych ekspertów.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż również wykładnia teleologiczna wzmacnia wyniki literalnej wykładni przepisów ustawy wdrożeniowej. Jak można przypuszczać rekomendacja w zakresie losowego przypisania oceniających do poszczególnych projektów ma na celu zapewnienie przestrzegania zasad przejrzystości, rzetelności i bezstronności oceny, wynikających z art. 37 ustawy wdrożeniowej. W tym miejscu należy podkreślić, iż ustawodawca wprowadził wprost w ustawie stosowne zabezpieczenie ww. zasad. Po pierwsze w art. 68a ust. 3 ustawy wskazano wymogi, które musi spełniać kandydat na eksperta. Co więcej zgodnie z ust 8 rzeczonego przepisu do eksperta stosuje się odpowiednio przepisy art. 24 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tj. przepisy o wyłączeniu w przypadku zaistnienia okoliczności, które mogłyby podważyć bezstronność). Ponadto, jak wynika z art. 68a ust. 9 ustawy wdrożeniowej, ekspert pod rygorem odpowiedzialności karnej składa oświadczenie, że nie zachodzi żadna z ustalonych na podstawie ust. 8 okoliczności, powodujących wyłączenie go z możliwości dokonania oceny. Niezależnie od powyższego ustawodawca w ust. 10 nałożył na instytucję obowiązek wyłączania eksperta z udziału w wyborze projektów albo ujawniania okoliczności innych niż wynikające z ust 7 i 8, w przypadku, gdy okoliczności te mogą wywołać wątpliwości co do bezstronności eksperta.

Podsumowując, mając na celu zapewnienie przejrzystości, rzetelności i bezstronności ustawodawca wprowadził już na poziomie ustawy szereg mechanizmów zabezpieczających ww. zasady, jednocześnie nie wprowadził mechanizmu losowego przydziału. Biorąc pod uwagę akcentowaną w orzecznictwie zasadę racjonalności prawodawcy (np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2019 r. i przywołane w nim orzecznictwo Sądu Najwyższego odnoszące się do zasady racjonalności prawodawcy), trudno taki zabieg uznać za przypadkowy, tym bardziej, jeśli wziąć pod uwagę, iż w innych ustawach (np. przywołana wyżej ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych), wprowadzono taki wymóg literalnie względem określonych przypadków.

Reasumując, stwierdzono iż w żadnym z analizowanych przez IZ RPO WSL akcie normatywnym nie wprowadzono obowiązku losowego przydziału ekspertom poszczególnych projektów do oceny. Zabieg taki, zarówno po stronie ustawodawcy (ustawa wdrożeniowa), jak i normodawcy (Wytyczne w zakresie trybów wyboru), mając na względzie zasadę ich racjonalności należy przy tym uznać za celowy. Doświadczenia praktyczne Wydziału FR wskazują, iż wprowadzenie takiego wymogu wydaje się być niecelowe, jako, że po pierwsze, na poziomie ustawy wdrożeniowej, Wytycznych, czy wreszcie umowy, zawieranej z ekspertem wprowadzono szereg mechanizmów zabezpieczających zapewnienie przestrzegania zasady bezstronności, rzetelności i przejrzystości oceny. Co więcej, w regulaminie KOP, wprowadzono także mechanizm losowania spośród kandydatów na ekspertów, tych, którzy ostatecznie wchodzić będą w skład KOP. W tym kontekście, z uwagi na różne tempo pracy poszczególnych ekspertów zasadnym wydaje się pozostawienie pewnej swobody przydziału projektów, mając na względzie efektywność pracy.

W chwili obecnej Regulamin KOP pozwala na równoległe prowadzenie oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie. Wnioski o dofinansowanie danego konkursu, które spełniają kryteria formalne, są sukcesywnie przekazywane ekspertom do oceny merytorycznej. Wprowadzenie konieczności losowania wniosków dla poszczególnych ekspertów oznaczałoby konieczność jednoznacznego ustalenia puli wniosków podlegających losowaniu, co w rzeczywistości oznaczałoby konieczność dokonania oceny formalnej wszystkich wniosków złożonych w danym konkursie w tym samym czasie. A dopiero po losowaniu możliwe byłoby rozpoczęcie oceny merytorycznej wniosków przez ekspertów. Działanie takie mogłoby spowodować zakłócenie sprawności i efektywności przebiegu procesu oceny.

Wydaje się, że nie jest konieczne wprowadzenie do regulaminu KOP obowiązku losowego przydziału poszczególnych projektów ekspertom, dokonującym ich oceny.

**Ustalenie 4.** Zgodnie z paragrafem 7 Regulaminu procedury odwoławczej dla Wnioskodawców IZ

RPO WSL Zasady wnoszenia i rozpatrywania protestów protest rozpatrywany jest w ciągu 30 dni od dnia wpływu, w uzasadnionych przypadkach termin rozpatrzenia może zostać przedłużony, jednak nie może przekroczyć łącznie 60 dni od dnia jego otrzymania. Rozpatrzenie protestu wójta gminy Tworóg (nr wniosku WNDRPSL.05.05.00-24-0534/17-002) trwało licząc do dnia podjęcia uchwały przez Zarząd Województwa – 61 dni, a rozpatrzenie protestu miasta Gliwice (nr wniosku WND50/51

RPSL.02.01.00-24-01E0/17-003) trwało licząc do dnia podjęcia uchwały przez Zarząd Województwa – 82 dni. W obydwu kontrolowanych przypadkach przekroczono maksymalny termin określony w regulaminie oraz ustawie wdrożeniowej.

**Zalecenie 4.** Dokonanie analizy przyjętych rozwiązań w procedurze odwoławczej od wyników

oceny w Instrukcji Wykonawczej, w zakresie wskazania terminów na realizację poszczególnych etapów procedury oraz dokonanie stosownych zmian w przedmiotowym zakresie.

**Stanowisko IZ RPO WSL:**

Instytucja Zarządzająca RPO WSL jeszcze raz wyjaśnia, iż długość terminów w kontrolowanych sprawach była wynikiem niezależnych działań związanych, w pierwszym wypadku, z rozstrzygnięciem sądu administracyjnego w sprawie prawidłowego umocowania do podpisywania rozpatrzeń. W drugiej sprawie ilość bieżących spraw i merytoryczne zagadnienia miały decydujący wpływ na długość postępowania.

Niemniej jednak warto przypomnieć, że IZ RPO WSL już na etapie prowadzenia konsultacji nowelizacji ustawy wdrożeniowej sygnalizowała czy to w formie pisemnej, czy biorąc udział na spotkaniach organizowanych przez Ministerstwo Rozwoju, że proponowane skrócenie terminów z 60 dni do 45 dni nie jest właściwe z uwagi na ilość procedowanych w naszym województwie spraw związanych ze złożonymi protestami. Poza tym, o terminach rozpatrywania protestów Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju jest informowane w ramach ankiety pt.: *Zdolność administracyjna jednostek zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych na lata 2014-2020 finansowanych z EFRR, EFS i FS* (cykliczne badanie prowadzone przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju 2 razy do roku). Ponieważ terminy prowadzonych spraw są ważne z punktu widzenia nie tylko obowiązujących zapisów ustawy, ale również w przypadku ich przekraczania są elementem negatywnie wpływających na postrzeganie IZ RPO WSL przez Wnioskodawców możliwość zmiany obecnie obowiązujących terminów procedury odwoławczej, będzie tematem wymagającym dalszych uzgodnień z Ministerstwem w ramach prowadzonej korespondencji.

**Ustalenia i zalecenia o niskiej istotności:**

**Ustalenie 5.** Nieznaczne przekroczenie terminu wyznaczonego Komisji Oceny Projektów na ocenę wniosków o dofinansowanie.

**Zalecenie 5.** Dochowywanie terminów wyznaczonych Komisji Oceny Projektów na ocenę wniosków o dofinansowanie.

**Stanowisko IZ RPO WSL:**

IZ RPO WSL informuje, iż dołoży wszelkich starań, by dochować terminów wyznaczonych Komisji Oceny Projektów na ocenę wniosków o dofinansowanie.

Pracownicy zostali pouczeni o konieczności zwrócenia szczególnej uwagi na terminy weryfikacji, wynikające z Instrukcji Wykonawczych.

**Ustalenie 6.** Weryfikacja listy sprawdzającej do wniosku o płatność nr RPSL.02.01.00-24-0238/15-

007 (część A i B) została dokonana z przekroczeniem terminu określonego w procedurze 4.3.4, który wynosi 40 dni roboczych od dnia wpłynięcia wniosku do Kancelarii Ogólnej UM WSL.

**Zalecenie 6.** Dochowywanie terminów wyznaczonych na proces weryfikacji wniosków o płatność

zawartych w instrukcji wykonawczej.

**Stanowisko IZ RPO WSL:**

Pracownicy zostali pouczeni o konieczności zwrócenia szczególnej uwagi na terminy weryfikacji, wynikające z Instrukcji Wykonawczych.

*Z poważaniem,*

*Aleksandra Kalafarska*

*Zastępca Dyrektora*

*Wydziału Rozwoju Regionalnego*