

Egz. Nr...¹

Pan
Mariusz Kasprzyk
Dyrektor
Centrum Obsługi Projektów Europejskich
MSWiA
ul. Rakowieckiej 2a, w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rok 2017*, na temat: *Kontrola działalności COPE MSWiA w zakresie nadzoru nad realizacją projektów*.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 11 września do 13 października 2017 r. w Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹, z siedzibą przy ul. Rakowieckiej 2a, w Warszawie, na podstawie ustawy z 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*², przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu kontrolerów – Ilona Mikiciuk, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 86/2017 z 6 września 2017 r.
- członek zespołu kontrolerów – Robert Bartosiak, starszy specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, upoważnienie nr 87/2017 z 6 września 2017 r.

Zakres kontroli obejmował:

1. Weryfikację przez COPE MSWiA wykorzystania środków finansowych, w tym weryfikację raportów, rozliczanie wydatków i ich poświadczanie.
2. Organizację i prowadzenie działań kontrolnych i monitoringowych.
3. Prowadzenie działalności informacyjnej dotyczącej funduszy europejskich.
4. Zapobieganie nepotyzmowi.

¹ Zwane dalej również COPE MSWiA lub Centrum.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwana dalej ustawą *o kontroli*.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. do 11 września 2017 r.

W okresie objętym kontrolą Dyrektorem COPE MSWiA był Mariusz Kasprzyk.

Celem kontroli była ocena realizacji przez COPE MSWiA zadań statutowych związanych z uczestnictwem we wdrażaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz środków pochodzących z innych programów, w tym sprawdzenie czy procedury kontrolne COPE MSWiA nad nadzorowanymi projektami są prawidłowe, zgodne z prawem i czy przynoszą zamierzone rezultaty, tzn. dają racjonalne zapewnienie prawidłowego wdrożenia projektów i ich finansowego rozliczenia zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

Oceny działalności jednostki kontrolowanej dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów kontroli takich, jak: legalność, gospodarność, celowość oraz rzetelność.

I. OCENA OGÓLNA

Na podstawie dokonanych ustaleń **pozytywnie** ocenia się realizację przez COPE MSWiA zadań statutowych związanych z nadzorem nad wdrażaniem projektów realizowanych w ramach programu z obszaru migracji i azylu realizowanego z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz programu PL15 Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 pt. *Współpraca w obszarze Schengen i walka z przestępczością transgraniczną i zorganizowaną, w tym przeciwdziałanie handlowi ludźmi oraz migracjom grup przestępczych* (NMF PL/15). Stosowane procedury kontrolne COPE MSWiA zapewniają prawidłowe i terminowe rozliczenie finansowe projektów, zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

COPE MSWiA, wykonując powierzone zadania w zakresie projektów FAMI, zobowiązane było realizować je zgodnie z postanowienia Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/840 z 29 maja 2015 r. w sprawie kontroli przeprowadzanych przez organy odpowiedzialne w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego. W związku z powyższym COPE MSWiA przeprowadzało kontrole administracyjne³ w oparciu o opracowane w tym zakresie procedury, które - co do zasady - były przestrzegane przez COPE MSWiA. Jako uchybienie w procedurze weryfikacji raportów, zakwalifikowano brak określania terminu na dokonanie poprawek przez beneficjenta, w pismach z uwagami do raportów, co stało w sprzeczności z uregulowaniami wewnętrznymi. W zakresie projektów NMF PL/15, COPE MSWiA rzetelnie realizowało swoje zadania w zakresie kontroli administracyjnej. Stwierdzone podczas kontroli MSWiA opóźnienia w zatwierdzaniu okresowych raportów finansowych nie były spowodowane zaniedbaniami po stronie COPE MSWiA. Opracowane procedury były przestrzegane. W przypadku projektu predefiniowanego, płatności były dokonywane terminowo po uprzedniej weryfikacji wniosków.

Poza weryfikacją dokumentacji finansowej, COPE MSWiA, na podstawie przyjętych procedur, właściwie organizowało i przeprowadzało działania kontrolne i monitoringowe na miejscu nadzorowanych projektów oraz skutecznie monitorowało realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych. Wymiernym efektem prowadzonych działań były przypadki wykrytych nieprawidłowości bądź uchybień, które następnie były wykorzystywane do usprawniania systemu zarządzania i kontroli projektów.

³ Tzn. weryfikacja wykorzystania środków finansowych (weryfikacja raportów okresowych, końcowych), rozliczanie wydatków i ich poświadczanie, tzw. kontrola *z za biurka*

Ustalono, że w COPE MSWiA w okresie objętym kontrolą prowadzona była działalność informacyjna dotycząca funduszy europejskich. Rozpowszechniano informacje dotyczące możliwości dofinansowania projektów w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Prowadzono stronę internetową, na której zawarto niezbędne informacje o ww. funduszach zarówno dla wnioskodawców jak i beneficjentów. Ponadto, prowadzono szkolenia i spotkania informacyjne.

W COPE MSWiA nie opracowano żadnych uregulowań, które miałyby na celu przeciwdziałać nepotyzmowi. W trakcie kontroli nie stwierdzono występowania w jednostce przypadków podległości służbowej pomiędzy spokrewnionymi pracownikami.

II. USTALENIA KONTROLI

COPE MSWiA jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, która realizuje zadania związane z uczestnictwem we wdrażaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz środków pochodzących z innych programów, w zakresie powierzonym właściwymi umowami i porozumieniami⁴. W ramach powietrznych zadań COPE MSWiA pełni funkcję Organu Delegowanego⁵ dla programu FAMI oraz funkcję Instytucji Wspomagającej⁶ w ramach programu NMF PL/15.

1. Weryfikacja przez COPE MSWiA wykorzystania środków finansowych, w tym weryfikacja raportów, rozliczenia wydatków i ich poświadczenia.

Podmioty otrzymujące dofinansowanie na realizację projektów w ramach programów, na rzecz których zadania realizuje COPE MSWiA, zobowiązane są do cyklicznego raportowania realizacji swoich działań. Weryfikacja tych działań oraz stopnia wykorzystania środków finansowych należy do zadań statutowych COPE MSWiA. W COPE MSWiA opracowano procedury weryfikacji, które są odmienne dla poszczególnych źródeł finansowania.

1.1. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

1.1.1. Weryfikacja i ocena okresowych raportów z realizacji projektów składanych przez beneficjentów.

W okresie objętym kontrolą MSWiA, COPE MSWiA nadzorowało wdrażanie 73 projektów w ramach FAMI, z czego 34 projekty zostały zakończone. Do kontroli wytypowano 6 projektów.

Podstawowymi dokumentami regulującymi obowiązki beneficjentów i COPE MSWiA jako Organu Delegowanego, w przypadku projektów finansowanych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, są funkcjonujące w COPE MSWiA: *Podręcznik dla Beneficjenta projektu finansowego w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji*⁷ oraz *Podręcznik Procedur Wdrażania Funduszu Azylu, Migracji*

⁴ 1. Porozumienie z dnia 14 listopada 2014 r. w sprawie realizacji programu pn. „Współpraca w obszarze Schengen i walka z przestępczością transgraniczną i zorganizowaną, w tym przeciwdziałanie handlowi ludźmi oraz migracjom grup przestępczych” w ramach NMF 2009-2014, zwane dalej Porozumieniem z 14 listopada 2014 r. w sprawie NMF PL/15.

2. Porozumienie z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy podczas realizacji zadań w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, zwane dalej Porozumieniem z 19 lipca 2016 r. w sprawie FBW oraz FAMI.

⁵ Instytucja wyznaczona przez Organ Odpowiedzialny (Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych MSWiA) na mocy Porozumienia z 19 lipca 2016 r. w sprawie FBW oraz FAMI do realizacji określonych zadań w zakresie zarządzania FAMI. Za przygotowanie programów krajowych, organizację naborów, ocenę formalną i merytoryczną wniosków, podpisywanie umów i porozumień finansowych z beneficjentami, monitorowanie wdrażania funduszy oraz sprawozdawczość do Komisji Europejskiej odpowiada Organ Odpowiedzialny.

⁶ Instytucja wyznaczona przez Operatora Programu (Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych MSWiA) na mocy Porozumienia z 14 listopada 2014 r. w sprawie NMF PL/15 do współpracy w ramach Programu NMF PL/15. Za przygotowanie i faktyczne wdrażanie tego programu odpowiada Operator Programu.

⁷ Dalej Podręcznik Beneficjenta.

*i Integracji w COPE MSWiA*⁸. Oba dokumenty zostały zatwierdzone przez Dyrektora COPE MSWiA 6 października 2015 r.⁹

Zgodnie z Podręcznikiem Beneficjenta *w celu zapewnienia bieżącej kontroli realizacji projektu i wydatkowania budżetu projektu oraz umożliwienia wypłat zaliczek i rozliczenia końcowego projektu niezbędne jest raportowanie, na którym etapie realizacji znajduje się projekt*. Raportowanie odbywa się w cyklach kwartalnych. Raporty składają się z części merytorycznej i finansowej. Beneficjenci zobowiązani są do składania raportów, na opracowanym w COPE MSWiA wzorze, w określonych w Podręczniku Beneficjenta i umowie finansowej terminach. Wyróżniono następujące rodzaje raportów¹⁰: *raport wstępny, raport kwartalny, raport końcowy, raport dodatkowy, część finansowa raportu kwartalnego dot. wydatkowania do dnia 31 grudnia*.

Weryfikacja raportów odbywa się w ramach kontroli administracyjnej, której celem – zgodnie z Podręcznikiem Procedur – jest potwierdzenie:

- a) *poprawności formalnej i dokładności arytmetycznej wykazywanych wydatków,*
- b) *osiągnięcia rezultatów określonych w umowie finansowej/porozumieniu finansowym lub, że czynione są postępy w kierunku ich osiągnięcia,*
- c) *zgodności zadeklarowanych wyników z wymogami określonymi w umowie finansowej/porozumieniu finansowym i z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi.*

Kontrola administracyjna polega na weryfikacji merytorycznej i finansowej raportów wraz z załącznikami. Schemat postępowania podczas kontroli administracyjnej został określony w Podręczniku Procedur. Kontrola administracyjna odbywa się na listach sprawdzających, których wzór stanowi załącznik do Podręcznika Procedur.

Zgodnie z Podręcznikiem Procedur, weryfikacja merytoryczna przeprowadzana jest przez Zespół Azylu, Migracji i Integracji COPE MSWiA¹¹ w terminie:

- *część merytoryczna raportu kwartalnego – 21 dni kalendarzowych od daty wpłynięcia kompletu wymaganych dokumentów*¹².

- *część finansowa raportu kwartalnego – 8 dni kalendarzowych od daty wpłynięcia kompletu wymaganych dokumentów.*

Weryfikacja formalno-rachunkowa raportów odbywa się w Zespole Rozliczeń i Kontroli Finansowej COPE MSWiA¹³ w ciągu maksymalnie 21 dni kalendarzowych od daty wpłynięcia raportu, jednak nie mniej niż 13 dni kalendarzowych od daty otrzymania listy sprawdzającej potwierdzającej przeprowadzenie weryfikacji merytorycznej.

W projektach poddanych kontroli, beneficjenci - co do zasady - przekazywali raporty na określonych wzorach. W przypadku przesłania raportu na niewłaściwym/nieobowiązującym wzorze, każdorazowo wzywano do złożenia raportu na odpowiednim wzorze.

(Dowód: akta kontroli str. 1120; 1123)

Wystąpiły przypadki przesyłania przez beneficjentów raportów po terminie przewidzianym w Podręczniku Beneficjenta. W niektórych przypadkach beneficjenci występowali o zgodę na

⁸ Dalej Podręcznik Procedur.

⁹ Oba podręczniki od czasu zatwierdzenia były zmieniane.

¹⁰ Dalej łącznie raporty.

¹¹ Dalej ZAMI.

¹² Wskazane terminy dotyczą każdej wersji złożonego raportu kwartalnego lub uzupełnień przekazanych na wezwanie COPE MSWiA.

¹³ Dalej ZRIKF.

przedłużenie terminu i zgoda każdorazowo była udzielana. Opiekunowie poszczególnych projektów nie informowali beneficjentów o fakcie złożenia raportu po terminie, w celu ewentualnego uniknięcia opóźnień w przyszłości. Przekroczenia terminów nie były jednak znaczne.

Zgodnie z Podręcznikiem Procedur, w przypadku wystąpienia błędów w raportach lub powstania konieczności uzyskania wyjaśnień lub uzupełnień, COPE MSWiA (jako Organ Delegowany) przekazywało uwagi do beneficjenta. *Organ Delegowany wyznacza termin (maksymalnie 10 dni roboczych) na przesłanie uzupełnień lub wyjaśnień w zależności od charakteru wątpliwości lub stwierdzonych uchybień.* W projektach poddanych badaniu kontrolnemu wystąpiły przypadki nieokreślenia terminu na złożenie wyjaśnień lub uzupełnienia dokumentacji. Powyższe zakwalifikowano jako **uchybiecie**, które może mieć wpływ na termin weryfikacji raportów i zbyt późne wykrycie nieprawidłowości w realizacji projektu - z uwagi na fakt, że terminy na weryfikację raportów są liczone od każdej wersji przekazanego raportu lub uzupełnień przekazanych na wezwanie.

(Dowód: akta kontroli str. 1138-1140)

Nieterminowe składanie dokumentów, w tym, m.in. raportów czy też wyjaśnień, może skutkować zastosowaniem *Reguły proporcjonalności*, która zgodnie z Podręcznikiem Beneficjenta może spowodować obniżenie wartości kwalifikowalnych kosztów pośrednich poniżej wartości procentowej wynikającej z umowy finansowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora COPE MSWiA, do tej pory *Reguła proporcjonalności* nie była stosowana. W przypadku jednej ze skontrolowanych spraw - w związku z ponownym wezwaniem do złożenia wyjaśnień do raportu oraz niezłożeniem raportu za kolejny okres rozliczeniowy, zawarto jedynie ostrzeżenie zastosowania powyższego narzędzia¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 46-48)

Ponadto umowy finansowe, w związku z nieprzekazywaniem lub niepełnym przekazywaniem raportów lub innych żądanych informacji od beneficjenta, przewidują możliwość zawieszenia płatności. Z wyjaśnień Dyrektora COPE MSWiA wynika, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zawieszenia płatności z ww. powodów.

(Dowód: akta kontroli str. 46-48)

Raporty we wszystkich skontrolowanych projektach były weryfikowane z wykorzystaniem *list sprawdzających*, zgodnych ze wzorem określonym w załączniku do Podręcznika Procedur. Wystąpiły pojedyncze przypadki błędnego określenia terminu na weryfikację merytoryczną raportu na liście sprawdzającej, tj. zamiast 21 dni kalendarzowych, wskazany był termin 21 dni roboczych. Powyższy błąd nie miał jednak wpływu na terminowość weryfikacji. Wszystkie części raportów zostały zweryfikowane w terminach, określonych w Podręczniku Procedur.

(Dowód: akta kontroli str. 1121)

Każda lista sprawdzająca była podpisana przez pracownika danego zespołu, a następnie zatwierdzana przez kierownika zespołu (jak wyżej wskazano – część merytoryczna i finansowa była weryfikowana przez pracowników ZAMI, a następnie zatwierdzana przez kierownika ZAMI, natomiast weryfikacja i zatwierdzenie formalno-rachunkowe odbywało się w ZRIKF). Jak wyjaśniono, projekty są przypisywane do danego pracownika i - co do zasady - projekt jest *prowadzony* przez jednego pracownika od początku do końca. Wyjątek stanowią sytuacje, w których zachodzi konieczność wprowadzenia zastępstwa za nieobecnego pracownika. W COPE MSWiA wypracowano system

¹⁴ Przedmiotowy projekt nadal jest realizowany, dalsze czynności w COPE MSWiA podejmowano po okresie objętym kontrolą MSWiA.

zastępstw nieobecnych pracowników – uregulowania w tym zakresie zawiera *Regulamin pracy COPE MSWiA*.

(Dowód: akta kontroli str. 14-16)

Każdy ze skontrolowanych projektów został zweryfikowany merytorycznie, finansowo oraz pod względem formalno-rachunkowym.

W przypadku weryfikacji raportu końcowego, dokonywano losowania próby 10% wydatków bezpośrednich, a następnie dokonywano kontroli ww. wydatków na pełnej dokumentacji, przedłożonej przez beneficjentów. Zgodnie z wyjaśnieniami, losowy dobór próby odbywał się przy wykorzystaniu tabeli Excel zawierającej odpowiednie formuły oraz makra pozwalające na losowe wybranie wydatków. W skontrolowanych projektach nie wystąpił przypadek wzywania beneficjenta do przedłożenia dokumentacji dotyczącej kolejnych 10% wydatków¹⁵. Weryfikacja wydatków, odbywała się terminowo, tj. w terminie maksymalnie 21 dni od otrzymania pełnej dokumentacji.

(Dowód: akta kontroli str. 14-16)

Zgodnie z Podręcznikiem Procedur, częścią kontroli administracyjnej jest również kontrola udzielania zamówień. W tym miejscu należy wskazać, że z punktu widzenia procedur udzielania zamówień, zgodnie z Podręcznikiem Beneficjenta, należy wyróżnić następujące grupy zamówień:

- zamówienia, wobec których nie stosuje się obowiązków proceduralnych,
- zamówienia przeprowadzane zgodnie z uproszczoną zasadą konkurencyjności,
- zamówienia przeprowadzane zgodnie z zasadą konkurencyjności,
- zamówienia przeprowadzane na podstawie ustawy – *Prawo zamówień publicznych*.

W ramach kontroli administracyjnej, kontrolowane są zamówienia przeprowadzane zgodnie z zasadą konkurencyjności¹⁶. Zgodnie z Podręcznikiem Procedur, *Organ Delegowany kontroluje co najmniej 1 zamówienie w projekcie*, tzn. - jak wyjaśniono - w ramach kontroli administracyjnej ma zostać zweryfikowane co najmniej jedno zamówienie, udzielone zgodnie z zasadą konkurencyjności. Wybór zamówienia do kontroli administracyjnej stanowi autonomiczną decyzję opiekuna projektu. We wszystkich skontrolowanych projektach realizowano ten obowiązek. Zamówienia, zgodnie z Podręcznikiem Procedur, były weryfikowane z wykorzystaniem list sprawdzających stanowiących załącznik do ww. Podręcznika. Po przeprowadzonej kontroli administracyjnej zamówienia, beneficjent każdorazowo był informowany o nałożeniu korekty finansowej, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami lub o uchybieniach nieskutkującymi nałożeniem korekty. Informacja o nałożonych korektach zawierała wysokość korekty oraz uzasadnienie.

(Dowód: akta kontroli str. 46-48; 58-61; 117-119)

W przypadku zamówień, przeprowadzanych na podstawie ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, weryfikacji podlegają wszystkie zamówienia w projekcie. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym COPE MSWiA, za kontrolę zamówień publicznych udzielanych zgodnie z przepisami ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, odpowiada Zespół Prawny. W projektach poddanych kontroli, nie wystąpiły ww. zamówienia.

We wszystkich skontrolowanych projektach, beneficjenci byli informowani o zatwierdzeniu raportu oraz o kwocie poświadczonych wydatków. Przy kwocie poświadczonych wydatków brano pod uwagę

¹⁵ Zgodnie z Podręcznikiem Procedur, jeżeli w trakcie weryfikacji dokumentów wybranych na podstawie próby nr 1, min. 5% wartości wydatków z próby zostanie uznanych za niekwalifikowalne Organ Delegowany wybiera kolejne co najmniej 10% wartości pozostałych wydatków bezpośrednich.

¹⁶ Tj. zamówienia powyżej 20 000 zł netto do 30 000 euro netto w przypadku beneficjentów zobowiązanych do stosowania ustawy – *Prawo zamówień publicznych* oraz zamówienia powyżej 20 000 zł netto w przypadku beneficjentów niezobowiązanych do stosowania ww. ustawy.

wyniki monitoringów i kontroli na miejscu, w przypadkach stwierdzenia kwot nienależnych odejmowano te kwoty od wartości aktualnie poświadczanych.

(Dowód: akta kontroli str. 1124)

1.1.2. Realizacja procedur potwierdzania płatności oraz przepływów i rozliczeń finansowych.

System zapewnienia środków na realizację projektu jest uzależniony od statusu beneficjenta. Wyróżnia się dwa rodzaje beneficjentów FAMI, tj. państwowe jednostki budżetowe oraz jednostki niebędące państwowymi jednostkami budżetowymi.

Wszystkie poddane kontroli projekty, realizowane były przez jednostki niebędące państwowymi jednostkami budżetowymi.

Płatność zaliczek realizowana była na podstawie wniosków. Weryfikacja wniosków, zgodnie z Podręcznikiem Procedur, odbywała się w ZRKiF. Wnioski były weryfikowane na podstawie list sprawdzających, zgodnych ze wzorami stanowiącymi załącznik do Podręcznika Procedur. Wnioski weryfikowane były przez pracownika ZRKiF, a następnie zatwierdzane przez kierownika ZRKiF. Wnioski były weryfikowane w terminie przewidzianym w Podręczniku Procedur, tj. w ciągu 21 dni (lub 14 dni w przypadku pierwszej zaliczki) kalendarzowych od daty otrzymania wniosku¹⁷. Podczas weryfikacji wniosku sprawdzano m.in.: czy wniosek jest zgodny z zapisami umowy finansowej, czy został osiągnięty właściwy poziom wydatkowania wcześniej udzielonych zaliczek¹⁸ oraz czy zostały zatwierdzone dotychczasowe raporty kwartalne¹⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 1125; 1136)

Każdorazowo beneficjenci byli informowani o akceptacji wniosków o płatność. Przelewy były dokonywane w terminie przewidzianym w Podręczniku Procedur, tj. w ciągu 14 dni kalendarzowych od akceptacji wniosku. W przypadku braku środków finansowych, COPE MSWiA informowało beneficjentów o podziale kwoty na części i terminie wpłat poszczególnych transz. W przypadku niewykorzystania środków danej zaliczki, płatności kolejnej zaliczki były pomniejszane o kwotę niewydatkowanych środków.

(Dowód: akta kontroli str. 1126-1137)

Skontrolowane projekty wykazują, że COPE MSWiA prawidłowo realizuje procedury potwierdzania płatności oraz przepływów i rozliczeń finansowych.

1.2. Norweski Mechanizm Finansowy.

W okresie objętym kontrolą COPE MSWiA nadzorowało 29 projektów w ramach NMF PL/15. Do kontroli wytypowano 4 projekty.

Podstawowym dokumentem regulującym zasady działania podczas procesu weryfikacji wydatków oraz przekazywania środków finansowych jest *Podręcznik Ścieżki Audytu, Zarządzania Finansowego i Kontroli Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA* z 20 grudnia 2016 r.²⁰, opracowany przez COPE MSWiA, na podstawie sporządzonego przez Operatora Programu dokumentu – *Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu PL/15* oraz innych regulacji NMF.

¹⁷ Z zastrzeżeniem, że termin ten dotyczy każdej wersji złożonego wniosku, który wpłynie po przekazaniu uwag Organu Delegowanego.

¹⁸ W tym miejscu należy wskazać, że warunkiem wypłaty zaliczki jest rozliczenie w raportach kwartalnych poprzedzających wniosek o wypłatę zaliczki, min. 70% wydatków planowanych w tych kwartałach.

¹⁹ W przypadku wniosku o pierwszą zaliczkę, weryfikacja polegała na sprawdzeniu czy: beneficjent wniósł zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy finansowej, wniosek o płatność był zgodny z umową finansową, beneficjent przedstawił kopię umowy partnerskiej, jeżeli projekt realizowany jest w partnerstwie.

²⁰ Dalej Podręcznik Ścieżki Audytu.

Zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, działania związane z realizacją programu NMF PL/15, wykonuje Zespół Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

1.2.1. Weryfikacja i ocena okresowych raportów z realizacji projektów składanych przez beneficjentów.

Projekty w ramach NMF PL/15 realizowane są na podstawie: *Umowy ws. Projektu, Porozumienia ws. Projektu albo Decyzji ws. Projektu predefiniowanego*²¹. Ww. dokumenty nakładają na beneficjentów obowiązki w zakresie raportowania. Beneficjenci przygotowują w roku kalendarzowym 3 Okresowe Raporty Finansowe, obejmujące następujące okresy: styczeń-kwiecień, maj-sierpień, wrzesień-grudzień. Beneficjenci są zobowiązani do przedkładania raportów okresowych Operatorowi Programu oraz COPE MSWiA do 20 dnia miesiąca po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Natomiast w terminie do 30 dni po dacie zakończenia realizacji projektu, beneficjenci przedkładają raport końcowy. Raporty składają się z części merytorycznej i finansowej.

Zakres zadań COPE MSWiA w procesie weryfikacji raportów zależy od rodzaju projektu oraz podmiotowości beneficjenta. W przypadku projektów predefiniowanych, COPE MSWiA dokonuje zarówno weryfikacji merytorycznej jak i finansowej raportów, natomiast w pozostałych projektach, weryfikacja merytoryczna jest dokonywana przez Operatora Programu²², a finansowa przez COPE MSWiA²³. W toku kontroli ustalono, że w związku z zaległościami po stronie Operatora Programu, wystąpiły przypadki dokonywania przez COPE MSWiA także weryfikacji merytorycznej raportów, jako dodatkowego wsparcia dla Operatora Programu.

(Dowód: akta kontroli str. 185-197, 215-217, 223, 531,808)

Spośród projektów poddanych kontroli MSWiA, trzy były realizowane przez państwowe jednostki budżetowe (w tym jeden projekt predefiniowany), jeden przez beneficjenta niebędącego państwową jednostką budżetową. Wszystkie okresowe raporty finansowe oraz listy sprawdzające do tych raportów w kontrolowanych projektach, sporządzone zostały na wzorach stanowiących załączniki do Podręcznika Ścieżki Audytu.

(Dowód: akta kontroli str. 239-246)

W przypadku nieotrzymania przez COPE MSWiA okresowego raportu finansowego w wymaganym terminie, COPE MSWiA każdorazowo zwracało się do beneficjenta z przypomnieniem o konieczności złożenia raportu lub do Operatora Programu z pytaniem czy otrzymał przedmiotowy raport. Jak wyjaśniono, *procedury realizacji programu NMF PL/15 otrzymane przez COPE od Operatora Programu nie przewidują żadnych działań prawnych dla Instytucji Wspomagającej związanych z możliwością wpływania na Beneficjentów, aby składali raporty w przewidzianym terminie.*

(Dowód: akta kontroli str. 199; 205)

COPE MSWiA, na etapie sprawdzania okresowych raportów finansowych, realizowało obowiązek weryfikacji dokumentacji potwierdzającej dokonanie wykazanych wydatków. W okresowych raportach finansowych beneficjenci zobowiązani byli do przedkładania zestawienia poniesionych wydatków. Zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu, dokumentacja potwierdzająca dokonanie wydatków weryfikowana jest na próbie, która wynosi co najmniej 10% sumy wydatków wnioskowanych do zatwierdzenia w ramach danego okresowego raportu finansowego. Procedura doboru próby, została

²¹ Tj. projekt pozakonkursowy, w przypadku programu NMF PL/15 wdrażane były dwa projekty predefiniowane, Beneficjentem w obu przypadkach było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

²² Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych.

²³ Obie weryfikacje przeprowadzane są równoległe na podstawie osobnych list sprawdzających.

uregulowana w załączniku do Podręcznika Ścieżki Audytu – w *Metodologii doboru próby*. We wszystkich ze skontrolowanych projektów, procedura doboru próby była przestrzegana, tj. dokonywano wyboru co najmniej 10% sumy wydatków z każdej kategorii (po minimum 10% kosztów personelu, podróży i diet, sprzętu zakupu gruntów, materiałów eksploatacyjnych, innych umów, wymogów specjalnych, Funduszu Współpracy Dwustronnej), w przypadku gdy w danej kategorii występowały mniej niż 3 wydatki, weryfikowano wszystkie wydatki. W kontrolowanych projektach wystąpił jeden przypadek stwierdzenia niekwalifikowalności ponad 5% wydatków. W związku z tym, zgodnie z obowiązującymi procedurami dokonano wyboru kolejnych 10% wydatków wnioskowanych do poświadczenia i zwrócono się do beneficjenta o przekazanie pełnej dokumentacji dotyczącej tych wydatków. Nie wystąpiły przypadki wzywania beneficjenta do przedłożenia pełnej dokumentacji dotyczącej wydatków w projekcie

Zgodnie z wyjaśnieniami, losowanie 10% wydatków do weryfikacji, odbywało się, przy wykorzystaniu tabeli *Excel* (tak jak w przypadku FAMI).

COPE MSWiA terminowo informowało beneficjentów o dokonaniu doboru próby i konieczności przekazania pełnej dokumentacji dotyczącej wylosowanych wydatków, tj. w terminie 7 dni. Informacja, zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu, każdorazowo była przekazywane do wiadomości Operatora Programu.

(Dowód: akta kontroli str. 401-402; 574)

Podręcznik Ścieżki Audytu nie zawiera szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zamówień publicznych na etapie weryfikacji okresowych raportów finansowych. Weryfikacja procedur przetargowych na ww. etapie jest dokonywana w przypadku, gdy w próbie 10% wydatków, znajdzie się wydatek – zamówienie publiczne. W ramach NMF PL/15 można wyróżnić dwa rodzaje zamówień publicznych, tj. zamówienia realizowane na podstawie ustawy – *Prawo zamówień publicznych* i zamówienia realizowane zgodnie z wytycznymi *Ministra Rozwoju w zakresie udzielania zamówień w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014 oraz NMF 2009-2014, do których nie ma zastosowania ustawa – Prawo zamówień publicznych*. Zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu, COPE MSWiA dokonując weryfikacji zamówień publicznych, może posiłkować się wsparciem ekspertów zewnętrznych. We wszystkich ze skontrolowanych projektów, zamówienia publiczne były weryfikowane przez ekspertów zewnętrznych. Jak wyjaśniono, *system umożliwiający zatrudnienie ekspertów zewnętrznych do weryfikacji sprawozdawczej został przygotowany i wdrożony przez COPE MSWiA, za zgodą Operatora Programu, w celu uniknięcia ewentualnych opóźnień w procesie weryfikacji raportów okresowych*. Ponadto wskazano, że COPE MSWiA nie posiada wystarczających zasobów kadrowych do realizacji kontroli zamówień publicznych na rzecz NMF PL/15. Zamówienia we wszystkich ze skontrolowanych projektów weryfikowane były na podstawie list sprawdzających, stanowiących załącznik do Podręcznika Ścieżki Audytu. Beneficjenci byli każdorazowo informowani o zakończonej kontroli zamówień publicznych. W informacji zawarte były informacje o nieprawidłowościach²⁴ lub ich braku.

(Dowód: akta kontroli str. 185-197; 432-444)

W Podręczniku Ścieżki Audytu wskazano termin na weryfikację okresowego raportu finansowego – w tym weryfikacji dokumentacji przetargowej. Termin ten wynosi 20 dni roboczych od wpłynięcia kompletu wymaganych dokumentów (dosłanie dokumentów lub udzielenie wyjaśnień do raportu, każdorazowo wydłuża termin weryfikacji o 20 dni roboczych). W skontrolowanych projektach ww. termin był, co do zasady, przestrzegany, wystąpiły 3 przypadki zweryfikowania okresowych raportów

²⁴ Zarówno skutkujących jak i nieskutkujących nałożeniem korekt.

finansowych po ww. terminie. Ustalono, że przekroczenia tego terminu wiązały się z następującymi okolicznościami:

- ✓ COPE MSWiA, przy weryfikacji prawidłowości udzielania zamówień publicznych przez beneficjentów korzysta z usług podmiotów zewnętrznych. Koszty tych usług są finansowane ze środków zarządzania NMF PL/15. W 2016 r. wystąpił przypadek wyczerpania dostępnych środków na zawarcie umów z podmiotami zewnętrznymi na kontrolę zamówień publicznych, w związku z czym wstrzymano weryfikację raportów. Wyjaśniono, że COPE MSWiA, 21 marca 2016 r. wystąpiło do Operatora Programu z *Wnioskiem o zwiększenie zapotrzebowania na środki w ramach kosztów zarządzania NMF, m.in. na wybór firmy zewnętrznej w celu weryfikacji dokumentacji przetargowych przedkładanych przez Beneficjentów Programu PL/15. Akceptacja ww. wniosku od Departamentu Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych MSWiA wpłynęła do Instytucji Wdrażającej w dniu 11 lipca 2016 r. i dopiero w tym dniu umożliwiła rozpoczęcie procedury wyboru firmy zewnętrznej.* Umowa na weryfikację dokumentacji została podpisana 20 lipca 2016 r. Ustalono, że COPE MSWiA kierowało do Operatora Programu pisma o przyspieszenie akceptacji wniosku oraz o pilnym charakterze przedmiotowej sprawy. W wyjaśnieniach wskazano także, że w związku z brakiem środków na zatrudnienie podmiotu zewnętrznego, dokumentacja przetargowa w miarę możliwości została poddana weryfikacji przez Zespół Prawny COPE MSWiA. Ponadto stwierdzono, że COPE MSWiA *nie jest w stanie oszacować, ile dokładnie dokumentacji przetargowej w danym okresie rozliczeniowym wpłynie do weryfikacji, gdyż wydatki losowane są poprzez metodę próbkowania.* Należy jednak wskazać, że COPE MSWiA otrzymuje od beneficjentów plan zamówień.

(Dowód: akta kontroli str. 185-197; 530-537)

- ✓ w przypadku jednej ze skontrolowanych spraw, w *Porozumieniu ws. Projektu*, zawarto błędny taryfikator do nakładania korekt finansowych. W związku z powyższym COPE MSWiA skierowało do Operatora Programu pismo ze szczegółową analizą dotyczącą błędnych taryfikatorów i koniecznością aneksowania umów/porozumień. Błędny taryfikator uniemożliwił przeprowadzenie weryfikacji dokumentacji do czasu zawarcia aneksu do *Porozumienia ws. Projektu*, co wpłynęło na opóźnienie w zatwierdzeniu raportów.

(Dowód: akta kontroli str. 185-197; 221; 473-476)

Ww. okoliczności nie były spowodowane zaniedbaniami po stronie COPE MSWiA. W tym miejscu należy wskazać, że w toku kontroli stwierdzono opóźnienia w zatwierdzaniu niemal wszystkich raportów okresowych w 3 na 4 poddanych kontroli MSWiA projektach. Powyższe było jednak spowodowane opóźnieniami po stronie Operatora Programu. Jak ustalono, m.in. Operator Programu weryfikując raporty merytorycznie, przekraczał określone terminy, co wpływało na końcowy termin akceptacji raportów. Ponadto, wszelkie uwagi/prośby o uzupełnienia do finansowej części raportów, zgłaszane w toku weryfikacji przez COPE MSWiA, były przekazywane beneficjentowi za pośrednictwem Operatora Programu po okresie kilku miesięcy. Jak wskazano w wyjaśnieniach - *nadzorowanie i pilnowanie dotrzymywania terminów realizacji działań przez Operatora Programu i jego personel, w tym wysyłanie ponaglerń (...) nie jest zadaniem ani nie leży w kompetencjach COPE MSWiA. Jednakże mimo, to (...) COPE MSWiA podejmowało w tym zakresie działania.* Stwierdzono, że w aktach projektów znajdowały się wiadomości mailowe i pisma kierowane przez COPE MSWiA do Operatora Programu z pytaniami, czy ww. uwagi zostały przesłane do beneficjenta, oraz wskazujące na upływ czasu na weryfikację raportów.

(Dowód: akta kontroli str. 185-197; 208-211; 531)

1.2.2. Realizacja procedur potwierdzania płatności oraz przelewów i rozliczeń finansowych.

W ramach NMF PL/15, w przypadku beneficjentów państwowych jednostek budżetowych, COPE MSWiA - podobnie jak w przypadku projektów realizowanych w ramach FAMI - poświadcza wydatki poniesione przez te podmioty, a w przypadku beneficjentów niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi COPE MSWiA odpowiada za kontrolę prawidłowości rozliczenia finansowego oraz za przekazanie środków finansowych zgodnie z zapisami *Umowy ws. Projektu*.

Kontroli poddano jeden projekt realizowany przez beneficjenta niebędącego państwową jednostką budżetową.

Płatności w ramach projektów realizowanych przez beneficjentów niebędących państwową jednostką budżetową, mają postać: płatności zaliczkowej, płatności okresowej oraz płatności końcowej, jako refundacji faktycznie poniesionych wydatków. Płatności w projekcie poddanym kontroli, realizowano na podstawie wniosków. Każdorazowo wnioski były weryfikowane na podstawie list sprawdzających. Zarówno wnioski jak i listy sprawdzające do wniosków, sporządzano na wzorach stanowiących załącznik do Podręcznika Ścieżki Audytu.

Zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu, termin na weryfikację wniosku o płatność zaliczkową wynosi 5 dni roboczych. W przypadku skontrolowanego projektu termin ten został przekroczony, jednak ustalono, że opóźnienie to nie było spowodowane zaniedbaniami po stronie COPE MSWiA. Wniosek o I zaliczkę wpłynął do COPE 18 grudnia 2014 r., natomiast informacja o dokonaniu weryfikacji oraz skierowaniu zaliczki do realizacji została przesłana beneficjentowi 21 stycznia 2015 r. Powyższe opóźnienie było spowodowane nieotrzymaniem kompletnej dokumentacji od Operatora Programu. Opiekun projektu, 31 grudnia 2014 r., zwrócił się drogą mailową z prośbą o przekazanie brakujących dokumentów do Operatora Programu, wskazując w treści wiadomości, że ich brak uniemożliwia uruchomienie płatności I zaliczki. W związku z brakiem reakcji po stronie Operatora Programu, 7 stycznia 2015 r., Dyrektor COPE MSWiA, skierował w tej sprawie oficjalne pismo. Ww. dokumenty Operator Programu przekazał dopiero 15 stycznia 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 185-197; 224-229)

Zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu, zlecenie płatności zaliczki na rzecz beneficjenta powinno zostać skierowane do Banku Gospodarstwa Krajowego, w terminie 5 dni roboczych od daty akceptacji wniosku o płatność. Powyższy termin został dotrzymany.

Płatności okresowe, zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu, były wypłacane beneficjentowi, po wykorzystaniu przez niego co najmniej 70% wartości płatności zaliczkowej. Powyższa wartość była weryfikowana na podstawie Okresowych Raportów Finansowych. Zlecenia płatności okresowych do realizacji, oraz płatności zostały dokonane w terminie.

2. Organizacja i prowadzenie działań kontrolnych i monitoringowych.

2.1. Organizowanie i przeprowadzanie kontroli administracyjnych oraz kontroli operacyjnych i finansowych na miejscu realizacji projektu FAMI:

COPE MSWiA, w ramach powierzonych mu zadań Organu Delegowanego (dla projektów FAMI), na podstawie Porozumienia z 19 lipca 2016 r. *w zakresie FBW oraz FAMI*, monitoruje prawidłowość wdrażania projektów realizowanych przez beneficjentów. Monitorowanie projektów odbywa się w drodze dwóch rodzajów działań: kontroli administracyjnych polegających na weryfikacji wykorzystania środków finansowych (tj. weryfikacji raportów okresowych, rozliczanie wydatków i ich

poświadczenie - o czym szerzej mowa w pkt 1 niniejszego dokumentu); kontroli operacyjnych i finansowych oraz wizyt monitoringowych dokonywanych na miejscu realizacji projektu. Zgodnie z przepisami unijnymi²⁵ oraz przyjętymi wewnątrznie procedurami²⁶ COPE MSWiA zobowiązane jest w roku budżetowym²⁷ operacyjnie skontrolować 20% realizowanych projektów. Kontrole finansowe zaś obejmują co najmniej 10% sumy wkładu środków UE w projektach zgłoszonych jako zakończone²⁸ w rocznych sprawozdaniach finansowych w roku budżetowym. Wizyty monitorujące natomiast pełnią rolę weryfikacji poprawności realizacji projektu przez beneficjenta i realizowane są najczęściej w wyniku wniosków pokontrolnych formułowanych po kontrolach operacyjnych i finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 1043-1044)

Planowanie działalności kontrolnej i monitoringowej COPE MSWiA odbywa się na podstawie, dokonywanej co kwartał, analizy ryzyka wdrażanych projektów. Na jej podstawie COPE MSWiA typuje raz na kwartał projekty do kontroli operacyjnych i finansowych oraz monitoringu. Do kontroli operacyjnych na miejscu typowane są aktualnie realizowane projekty, zaś do kontroli finansowych na miejscu - projekty będące w realizacji lub zakończone²⁹. Projekty do monitoringu wybierane są na podstawie analizy ryzyka, biorącej pod uwagę takie czynniki jak doświadczenie beneficjenta, wartość projektu, ewentualna wielkość partnerstwa oraz opinie opiekunów projektu.

Zarówno kwartalne analizy ryzyka dla poszczególnych projektów, jak również wynikające z nich kwartalne Plany Kontroli i Monitoringu są zatwierdzane przez Dyrektora COPE MSWiA.

(Dowód: akta kontroli str. 45-48; 695-696; 702-730)

Poza tym, realizowane mogą być doraźne kontrole i monitoringi, ze względu np. na: wyniki weryfikacji dokumentacji przedstawionej przez beneficjenta, zdarzenia w innych projektach realizowanych przez tego samego beneficjenta czy wyniki kontroli przeprowadzonej przez zewnętrzne instytucje.

W okresie objętym kontrolą MSWiA na 73 wdrażane projekty FAMI łącznie zaplanowano 43 działania kontrolno-monitoringowe (33 kontrole operacyjne i 7 kontroli finansowych oraz 3 wizyty monitoringowe). Wyboru projektów dokonywano zgodnie z przyjętą metodologią analizy ryzyka prowadzoną w celu wytypowania projektów FAMI do kontroli operacyjnej, finansowej i monitoringów.

Do dnia wszczęcia kontroli MSWiA przeprowadzono łącznie 40 działań kontrolno-monitoringowych (30 kontroli operacyjnych i 7 kontroli finansowych oraz 3 wizyty monitoringowe), co stanowi ponad 93% planu. Na podstawie przedstawionej dokumentacji COPE MSWiA ustalono, że w III kw. 2017 r. zrezygnowano z jednej kontroli z powodu długotrwałego zwolnienia pracownika, pozostałe 2 kontrole nie zostały jeszcze zakończone. Poza tym, przeprowadzono dwie kontrole doraźne (operacyjną i finansową). Stwierdzono, że COPE MSWiA wykonało kontrole operacyjne i finansowe projektów FAMI w roku budżetowym, zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 2015/840 z 29 maja 2015 r.

²⁵ 1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z 16 kwietnia 2014 r. *ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego* (Dz.U.UE.L.2014.150.112).

2. Rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/840 z 29 maja 2015 r. *w sprawie kontroli przeprowadzanych przez organy odpowiedzialne w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego* (Dz.U.UE.L.2015.134.1).

²⁶ Podręcznik Procedur.

²⁷ Rok budżetowy dla projektów FAMI trwa: od 16.10.N-1 do 15.10.N.

²⁸ W praktyce, jako zakończone w systemie raportowania Komisji Europejskiej traktuje się projekty, w ramach których wystawiono końcowe poświadczenie wydatków a więc zakończono kontrolę administracyjną oraz przeprowadzono ewentualną kontrolę merytoryczną lub finansową na miejscu realizacji projektu.

²⁹ Tzn. takie projekty, których realizacja została zakończona a jednocześnie nie wystawiono końcowego poświadczenia wydatków dla tego projektu.

Wyniki przeprowadzonych kontroli i wizyt monitoringowych przedstawiane były w raportach zawierających *listy sprawdzające*, których zakres gwarantował sprawdzenie przede wszystkim czy wskaźniki (osiągnięte rezultaty i produkty) przedstawiane przez beneficjentów w raportach kwartalnych są wiarygodne, a projekt przebiega bez zbędnych opóźnień oraz czy wydatki deklarowane w raportach są zgodne z zapisami księgowymi i dokumentami będącymi w posiadaniu beneficjentów projektu oraz czy rzeczywiście spełniają wymogi kwalifikowalności. Zalecenia i wnioski formułowane w raportach z kontroli finansowych, operacyjnych oraz monitoringów dotyczyły stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

(Dowód: akta kontroli str. 731-758)

Zgodnie z zapisami Podręcznika Procedur *weryfikacja wdrożenia przez beneficjentów zaleceń pokontrolnych dokonywana powinna być w sposób wskazany w raporcie pokontrolnym, np.: na etapie weryfikacji ex-post procedury wyboru wykonawców, weryfikacji raportu kwartalnego lub w trakcie wizyty monitoringowej/kontroli danego projektu.*

Należy wskazać, że w przyjętych wzorach raportów z kontroli operacyjnych, finansowych i monitoringów brak jest wyszczególnionych informacji w zakresie sposobu weryfikacji wdrożenia przez beneficjentów zaleceń pokontrolnych. Nie mniej jednak, na podstawie przedłożonej dokumentacji oraz wyjaśnień Dyrektora COPE MSWiA stwierdzono, że COPE MSWiA monitoruje realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych poprzez weryfikacje bieżących i kolejnych raportów kwartalnych rozliczanych po okresie zrealizowanej kontroli. W przypadku większych nieprawidłowości czy uchybień planowane były wizyty monitoringowe lub przeprowadzono kontrole doraźne. W związku z powyższym, niezgodność wzorów raportów w stosunku do opisanej procedury w zakresie przedstawiania wyników kontroli uznano za **uchybiecie formalne**.

(Dowód: akta kontroli str. 45-48; 56; 62-72; 116-140; 731-737)

2.2. Organizowanie i przeprowadzanie kontroli administracyjnych oraz kontroli operacyjnych i finansowych na miejscu realizacji projektu NMF PL/15

COPE MSWiA w ramach powierzonych mu zadań Instytucji Wspomagającej, na podstawie Porozumienia z 14 listopada 2014 r. w zakresie NMF PL 15, prowadzi działania monitoringowe i kontrolne projektów realizowanych przez beneficjentów oraz sporządza sprawozdania z tych działań na potrzeby Operatora Programu.

Zgodnie z przepisami unijnymi³⁰ oraz przyjętymi wewnątrznie procedurami³¹ - podobnie jak w przypadku projektów FAMI - monitorowanie projektów odbywa się w drodze dwóch rodzajów działań: kontroli administracyjnych polegających na weryfikacji wykorzystania środków finansowych (tj. weryfikacji raportów finansowych³², rozliczanie wydatków i ich poświadczanie - o czym szerzej mowa w pkt 1 niniejszego dokumentu) oraz kontroli merytorycznych i finansowych na miejscu.

Zgodnie w przyjętymi procedurami monitoring projektów jest realizowany przez Operatora Programu przy wsparciu COPE MSWiA, jako Instytucji Wspomagającej. Monitoringiem objęte jest co roku nie mniej niż 10% próby projektów wybranych do planów monitoringów na podstawie analizy ryzyka, przygotowywanej przez Operatora Programu. Plany monitoringów zatwierdza Operator Programu, COPE MSWiA jedynie uczestniczy w przygotowywaniu tych planów (w trybie roboczym) oraz

³⁰ Regulacje NMF.

³¹ Podręcznik Ścieżki Audytu, Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu wdrażania PL/15.

³² okresowe, końcowe.

odpowiada tylko za przeprowadzanie kontroli finansowej na miejscu realizacji projektów (z wyłączeniem projektów predefiniowanych). Kontrole merytoryczne przeprowadza Operator Programu. Odnośnie projektów predefiniowanych, COPE MSWiA posiada większe uprawnienia, tzn. jest odpowiedzialne za przeprowadzanie zarówno kontroli merytorycznej, jak i finansowej na miejscu realizacji projektów. Z uwagi na małą liczbę projektów predefiniowanych (dwa), nie przeprowadzono szczegółowej analizy ryzyka wyboru projektów do kontroli. Oba projekty zostały zmonitorowane pod koniec 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 147-150; 158-160)

Zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu oraz *Opisem Systemu Zarządzania i Kontroli* wszystkie projekty NMF PL/15, zakończone w okresie objętym kontrolą MSWiA, były co najmniej raz zmonitorowane w trakcie ich wdrażania. Ponadto, w dwóch projektach realizowanych przez tego samego beneficjenta, COPE MSWiA przeprowadziło dodatkowe kontrole *ad hoc*, na własny wniosek i za zgodą Operatora Programu. Przyczyną kontroli były stwierdzone, podczas „krzyżowej” kontroli administracyjnej, potencjalne nieprawidłowości w dokumentacji sprawozdawczej. Rezultatem dodatkowych kontroli było zidentyfikowanie nieprawidłowości oraz uznanie części wydatków za niekwalifikowalne.

(Dowód: akta kontroli str. 147; 149-151; 153; 161-162; 172)

Stwierdzono, że zakres prowadzonych kontroli na miejscu, zgodnie z przyjętymi procedurami, dotyczył weryfikacji wydatków, które polegały na wcześniejszej weryfikacji administracyjnej na próbie, w celu skontrolowania dostępności i zgodności kopii wcześniej badanych dokumentów z oryginałami będącymi w posiadaniu kontrolowanego beneficjenta. Ponadto, dodatkowo na miejscu kontrolowano min. 10% nowych wydatków z ostatniego okresu sprawozdawczego, nieweryfikowanych administracyjnie, co było zgodne z przyjętymi procedurami.

(Dowód: akta kontroli str. 643-1007)

Wyniki przeprowadzonych kontroli przedstawiane były w raportach zawierających *listy sprawdzające*, których zakres uwzględniał, m.in. rzeczowy i finansowy postęp realizacji projektu, harmonogram realizacji działań oraz poprawność dokumentacji. Zalecenia i wnioski formułowane w raportach z przeprowadzonych kontroli dotyczyły stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

(Dowód: akta kontroli str. 643-1007)

Zgodnie z Podręcznikiem Ścieżki Audytu oraz *Opisem Systemu Zarządzania i Kontroli* weryfikacja wdrożenia zaleceń odbywa się poprzez zawarcie odpowiednich informacji o sposobie wdrożenia zaleceń/rekomendacji w kolejnych raportach okresowych z realizacji projektu. Na podstawie przedstawionej dokumentacji oraz wyjaśnień Dyrektora COPE MSWiA uznano, że COPE MSWiA monitoruje realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych poprzez weryfikacje bieżących i kolejnych raportów kwartalnych rozliczanych po okresie zrealizowanej kontroli, a także podczas przeprowadzania ewentualnych kolejnych monitoringów u tego samego beneficjenta.

(Dowód: akta kontroli str. 149; 156; 185-186; 190-191; 477-497; 645-694; 974-984;

2.3. Realizacja procedur w zakresie wykrytych nieprawidłowości.

COPE MSWiA prawidłowo realizuje przyjęte procedury w zakresie nieprawidłowości wykrytych podczas całego procesu monitorowania i kontroli projektów FAMI i NMF PL/15. COPE MSWiA jako Organ Delegowany (dla projektów FAMI) oraz Instytucja Wspomagająca (dla projektów NMF PL/15) zobowiązane jest na bieżąco i/lub okresowo informować odpowiednio Organ Odpowiedzialny czy

Operatora Programu o wystąpieniu nieprawidłowości w kontrolowanych projektach lub informować o niewystąpieniu nieprawidłowości w danym okresie.

Zgodnie z przyjętymi procedurami, COPE MSWiA co miesiąc przysyłało odpowiednio do Organu Odpowiedzialnego/Operatora Programu rejestr nieprawidłowości skutkujący korektami finansowymi w odniesieniu do kwot zadeklarowanych do Komisji Europejskiej dla projektów FAMI oraz wkład³³ do *Rejestru nieprawidłowości* oraz *Rejestru kwot odzyskanych i wycofanych* dla projektów NMF PL/15.

W trakcie realizacji Programu NMF PL/15 COPE MSWiA zidentyfikowało tylko jedną nieprawidłowość³⁴ podlegającą raportowaniu i umieszczeniu w *Rejestrze nieprawidłowości* oraz 25 uchybień (na 125 złożonych okresowych raportów finansowych) dotyczących niekwalifikowalności wydatków, które zostały odpowiednio zmodyfikowane na etapie weryfikacji raportów. W przypadku zaś projektów FAMI, wg stanu na 31 sierpnia 2017 r., w 45 przypadkach (w 21 projektach) wykazano niekwalifikowalność wydatków skutkujących nałożeniem korekt finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 154-155; 762-807; 854-855)

Ponadto, w zakresie obowiązku bieżącego informowania Organu Odpowiedzialnego/Operatora Programu o postępach we wdrażaniu nadzorowanych projektów, COPE MSWiA każdorazowo przysyłało do Organu Odpowiedzialnego/Operatora Programu informację o zatwierdzeniu raportów okresowych i końcowych oraz kwocie poświadczonych wydatków wraz z kopią części merytorycznej zatwierdzonych raportów dla projektów FAMI, uwagi finansowe (jako wkład do oceny okresowej i końcowej projektów NMF PL/15, której dokonuje ostatecznie Operator Programu) oraz zatwierdzone raporty finansowe (okresowe i końcowy) w przypadku projektów NMF PL/15 predefiniowanych, COPE MSWiA na bieżąco również przekazywało do Organu Odpowiedzialnego/Operatora Programu wszystkie wyniki z przeprowadzonych działań kontrolnych i monitoringowych w projektach FAMI i NMF PL/15.

(Dowód: akta kontroli str. 26; 257-284; 378-380; 396-399; 404-406; 819-825; 935; 955; 960-963; 976; 986; 994)

W zakresie zapobiegania występowaniu nieprawidłowości we wdrażanych projektach, poza działalnością kontrolno-monitoringową, dużą rolę odgrywa również działalność informacyjna realizowana przez COPE MSWiA wspólnie z Organem Odpowiedzialnym/Operatorem Programu (o której mowa szerzej w pkt 3 niniejszego dokumentu), w ramach której między innymi organizowane są praktyczne szkolenia dla beneficjentów, np. w zakresie kwalifikowalności wydatków, prawidłowego wypełniania raportów okresowych/końcowych, a także dokonywania zamówień publicznych³⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 13; 16-17; 60; 75-106)

Wykorzystując wyniki własnych kontroli oraz prowadzonych przez instytucje zewnętrzne, COPE MSWiA podejmowało skuteczne działania w celu usprawnienia systemu zarządzania i kontroli projektów. W wyniku audytu systemowego przeprowadzonego w 2016 r. przez Generalnego Inspektora Kontroli

³³ *Rejestr nieprawidłowości* oraz *Rejestr kwot odzyskanych i wycofanych* dla projektów NMF PL/15 prowadzony jest przez Operatora Programu.

³⁴ Nieprawidłowość w zakresie projektów NMF PL/15, zgodnie z instrukcjami Krajowego Punktu Kontaktowego (KPK) (Ministerstwo Rozwoju), powstaje wówczas, kiedy wydatek niekwalifikowalny został poświadczony (a wcześniej niewykryty) przez Instytucję Wspomagającą i Operatora Programu w danym okresowym raporcie finansowym oraz został przedstawiony w Finansowym Raporcie Okresowym, zbiorczym dla całego Programu NMF PL/15, i przekazany przez Operatora Programu do KPK. W innym przypadku, tj. wykrycie niekwalifikowalności wydatków podczas weryfikacji dokumentacji finansowej w trakcie kontroli administracyjnej lub kontroli realizowanej na miejscu jest to uchybienie, które zostaje usunięte poprzez autokorektę dokonywaną przez beneficjanta lub pomniejszenie kwoty wydatków poświadczonych dokonywane przez Instytucję Wspomagającą/Operatora Programu w kolejnych okresowych raportach finansowych. Tego typu uchybienia nie podlegają procedurze raportowania i umieszczania w rejestrze nieprawidłowości.

³⁵ z zastosowaniem ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz w oparciu o *Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie udzielania zamówień publicznych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014 oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2014 r. – Prawo zamówień publicznych*.

Skarbowej, uszczegółowiono procedury w Podręczniku dla Beneficjanta oraz Podręczniku Procedur dla projektów FAMI. W wyniku zaś własnych działań monitoringowych COPE MSWiA doprowadziło do zmian, w podpisywanych przez Operatora Programu z beneficjentami porozumieniach/umowach finansowania projektów NMF PL/15, dotyczących błędnego zapisu taryfikatora korekt finansowych stosowanych w przypadku naruszeń przez beneficjentów przepisów dotyczących zamówień publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 147; 152; 163-166)

3. Prowadzenie działalności informacyjnej dotyczącej funduszy europejskich:

3.1. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 514/2014 z 16 kwietnia 2014 r. *ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego*, państwa członkowskie i organy odpowiedzialne zobowiązane są do prowadzenia działalności informacyjnej i promocyjnej w obszarach objętych FAMI. Na mocy Porozumienia z 19 lipca 2016 r. *w sprawie FBW oraz FAMI* COPE MSWiA jest zobowiązane do prowadzenia działalności promocyjnej, informacyjnej i doradczej w zakresie FAMI. Ponadto, prowadzenie działalności informacyjnej dotyczącej funduszy europejskich stanowi jedno z zadań statutowych COPE MSWiA. Szczegółowe zasady prowadzenia polityki informacyjnej w zakresie FAMI określono w Podręczniku Procedur.

W czasie kontroli ustalono, że postanowienia Rozporządzenia Nr 514/2014 są realizowane.

Podstawowym, opracowanym w COPE MSWiA, narzędziem informacyjnym dla beneficjentów (oraz potencjalnych beneficjentów) o możliwościach finansowania w ramach FAMI, jest Podręcznik Beneficjanta. Podręcznik zawiera informacje, dotyczące m.in.: zasad kwalifikowalności i dokumentowania wydatków, raportowania i wnioskowania o płatność, procedury udzielania zamówień. Podręcznik – wraz ze wszystkimi aktualizacjami – jest dostępny na stronie internetowej COPE MSWiA. Podręcznik Procedur zawiera szczegółową procedurę zmiany Podręcznika Beneficjanta. Zmiany w podręczniku były przeprowadzane zgodnie z ww. procedurą.

COPE MSWiA prowadzi stronę internetową, zawierającą informacje o sposobie realizacji projektów w ramach FAMI. Strona internetowa COPE MSWiA zawiera wszystkie elementy, o których mowa w Podręczniku Procedur (tj.: podstawowe dokumenty dotyczące Funduszu, podstawowe informacje na temat Funduszu, dokumenty dla beneficjentów związane z realizacją projektów) i jest na bieżąco uaktualniania. Jak wyjaśniono, Dyrektor COPE MSWiA wyznaczył kierowników poszczególnych Zespołów do bieżącej analizy zawartości strony internetowej.

(Dowód: akta kontroli str. 58-61)

W okresie objętym kontrolą COPE MSWiA uczestniczyło w przeprowadzaniu 10 szkoleń i spotkań organizacyjnych z przedstawicielami beneficjentów dotyczącymi wdrażania projektów FAMI.

(Dowód: akta kontroli str.14-17, 75-106)

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami, każdy z realizowanych w ramach FAMI projektów, ma swojego opiekuna merytorycznego i finansowego, którzy służą pomocą doradczą telefoniczną i elektroniczną. Potwierdzają to ustalenia kontroli. W projektach poddanych kontroli występowała korespondencja mailowa pomiędzy opiekunami projektów a przedstawicielami beneficjentów dotycząca głównie

kwestii formalnych, a także m.in. przedłużania terminów na złożenie raportów. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora COPE MSWiA, w okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły żadne skargi na opiekunów projektów.

(Dowód: akta kontroli str. 14-17)

Jak wyjaśniono, z uwagi na fakt, że program nie został jeszcze zamknięty nie podjęto działań dotyczących rozpowszechniania informacji o wynikach i wpływie programu.

(Dowód: akta kontroli str. 14-17)

3.2. Norweski Mechanizm Finansowy.

Zgodnie z Porozumieniem z 14 stycznia 2014 r. w sprawie NMF PL/15, do obowiązków COPE MSWiA, należy m.in. *prowadzenie na wniosek Operatora Programu działań informacyjnych i doradczych oraz rozpowszechniania rezultatów wspieranych działań.*

Realizując powyższy obowiązek, COPE MSWiA również prowadzi stronę internetową, zawierającą podstawowe informacje o sposobie realizacji projektów w ramach NMF PL/15. Ponadto, przeprowadzono w tym czasie wraz z Operatorem Programu 3 szkolenia dla beneficjentów.

W ramach rozpowszechniania rezultatów wspieranych działań, COPE MSWiA brało udział w przygotowaniu broszury podsumowującej realizację programu NMF PL/15. Przedstawiciele COPE MSWiA uczestniczyli w konferencjach końcowych projektów. Dodatkowo, COPE MSWiA dystrybuuje materiały promocyjne NMF PL/15 sfinansowane ze środków NMF PL/15.

(Dowód: akta kontroli str. 12; 60)

4. Zapobieganie nepotyzmowi.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora COPE MSWiA, COPE MSWiA podejmuje działania mające na celu zapobieganie korupcji oraz konfliktom interesów, w tym nepotyzmowi. Jak ustalono, COPE MSWiA przystąpiło do *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*. W jego ramach wypracowane zostały dokumenty: *system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w COPE MSW* oraz *środki zapobiegania zagrożeniom korupcyjnym w COPE MSW*. Następnie w grudniu 2015 r. opracowano *Podręcznik dla działań antykorupcyjnych w COPE MSWiA* rozszerzający opis obowiązujących procedur i praktyk postępowania w COPE MSW. W lipcu 2016 r. Podręcznik został rozszerzony o kwestie związane z konfliktem interesów³⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 1021; 1023-1042)

Należy jednak wskazać, że ww. *Podręcznik dla działań antykorupcyjnych w COPE MSWiA*, w którym jedynie zawarto definicję nepotyzmu – nie zawiera żadnych procedur w zakresie zwalczania tego zjawiska. Podręcznik jest ukierunkowany na relację działań pomiędzy pracownikami COPE MSWiA a beneficjentami oraz wnioskodawcami i ewentualne zagrożenia w tych obszarach. Nie zawarto w nim żadnych procedur odnoszących się do przeciwdziałania nepotyzmowi wewnątrz jednostki organizacyjnej.

Ponadto, w COPE MSWiA obowiązuje *Kodeks etyki*, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 9/2014 Dyrektora COPE MSWiA w sprawie *regulaminu pracy COPE MSWiA* oraz *Polityka rekrutacyjna COPE*

³⁶ W 2016 r. audytor wewnętrzny COPE MSWiA w zakresie działań doradczych wsparł proces rozszerzenia obowiązującego w jednostce *Podręcznika procedur przeciwdziałania korupcji* o kwestie związane z unikaniem konfliktu interesów.

MSWiA będąca załącznikiem do zarządzenia nr 4/2016 Dyrektora COPE MSWiA *zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia polityki rekrutacyjnej w COPE MSW*. W powyższych uregulowaniach wewnętrznych nie zawarto jednak postanowień, które mogłyby wykluczyć zjawisko nepotyzmu w COPE MSWiA.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora COPE MSWiA, w kontrolowanej jednostce występuje jeden przypadek pokrewieństwa pomiędzy zatrudnionymi pracownikami. W wyjaśnieniach wskazano, że pomiędzy ww. osobami brak jest bezpośredniej podległości służbowej. Powyższe potwierdzają zakresy obowiązków wskazanych pracownikom oraz podziału zadań i obowiązków wynikający z regulaminu organizacyjnego COPE MSWiA.

(Dowód: akta kontroli str. 54; 1019-1022; 1049-1050; 1105-1118)

III. ZALECENIA I WNIOSKI

W celu usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej wnoszę o:

1. Każdorazowe informowanie beneficjentów o fakcie przesłania raportu po terminie i możliwych związanych z tym konsekwencjach.
2. Każdorazowe określanie beneficjentom terminu na przesłanie uzupełnień lub wyjaśnień do raportu.
3. Każdorazowe wskazywanie w listach sprawdzających do raportów kwartalnych właściwego terminu na weryfikację raportu, tj. oznaczenie terminów w dniach kalendarzowych, a nie roboczych.
4. Dostosowanie wzorów raportów z kontroli operacyjnych, finansowych i monitoringów w zakresie wskazywania w nich informacji o sposobie weryfikacji wdrożenia przez beneficjentów zaleceń pokontrolnych, zgodnie z zapisami Podręcznika Procedur.
5. Uzupełnienie obowiązujących w COPE MSWiA procedur antykorupcyjnych o postanowienia dotyczące przeciwdziałania nepotyzmowi i kumoterstwu.

Na podstawie art. 49 ustawy o *kontroli* uprzejmie proszę Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji


z up. Renata SZCZĘCH
Podsekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.:

Egz. nr 1 – COPE MSWiA.

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.