



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.008.01.2018

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/008 – Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju, od 9 stycznia 2018 r.¹

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Mateusz Morawiecki, Minister Finansów i Rozwoju, od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2018 r.²

Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju, od 16 listopada 2015 r. do 27 września 2016 r.³

Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r.⁴

Elżbieta Bieńkowska, Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 27 listopada 2013 r. do 21 września 2014 r.⁵

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Efekty wsparcia w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych
2. Wykorzystanie ewaluacji dla zapewnienia skutecznego osiągnięcia celów POIR
3. Weryfikacja efektów projektów w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości w POIR

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2014 r. do 7 stycznia 2019 r.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Beata Czarnecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/104/2018 z 19 października 2018 r.
2. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/105/2018 z 19 października 2018 r.
3. Krzysztof Stasiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/106/2018 z 19 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1-17)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

Rozporządzenie nr 215/2014 – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego

¹ Postanowienie nr 1131.1.2018 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

² Postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 942).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 806).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 1005).

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. U. UE L 69 z 8.03.2014, s. 65, ze zm.),

Rozporządzenie nr 276/2018 z dnia 23 lutego 2018 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 215/2014 w odniesieniu do zmian sposobu określania celów pośrednich i końcowych dla wartości wskaźników produktu na potrzeby ram wykonania w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. U. UE L 54 z 24.02.2018, s. 4),

Wytyczne w zakresie monitorowania – Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020,

SL2014 – centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020, służy do wspierania procesów związanych z obsługą projektu, ewidencjonowaniem danych dotyczących realizacji programów operacyjnych i obsługą certyfikacji wydatków,

DPI – Departament Programów Infrastrukturalnych,

DIR – Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju,

DPP – Departament Programów Ponadregionalnych,

DSR – Departament Strategii Rozwoju

IK – Instytucja Koordynująca,

IZ – Instytucja Zarządzająca,

KE – Komisja Europejska,

KEW – Kluczowy Etap Wdrażania,

MiR – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju,

PO IŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,

PO IR – Program Operacyjny Inteligentny Rozwój,

PO WER – Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój,

PO PW – Program Operacyjny Polska Wschodnia,

PO PC – Program Operacyjny Polska Cyfrowa,

KPO – Krajowy Program Operacyjny (m.in. POIŚ, POIR, POWER, POPW, POPC),

PO – program operacyjny,

RPO – Regionalny Program Operacyjny,

UP – Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020,

UE – Unia Europejska,

SWR – baza informatyczna Systemu Wdrażania Rekomendacji.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podjęte przez Ministra w celu osiągnięcia efektów wsparcia zakładanych w programach operacyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola wykazała, że w 2018 r. nastąpiło przyspieszenie realizacji wskaźników określonych jako cele pośrednie na koniec 2018 r. Na dzień 30 listopada 2018 r. zrealizowano wskaźniki w 29 osiach priorytetowych (spośród 35) w pięciu KPO oraz w 117 osiach priorytetowych (spośród 166) w 16 RPO. Istotny wpływ na osiągnięcie wartości zaplanowanych, oprócz działań podjętych w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju oraz przez IZ RPO, miało również obniżenie wartości wskaźników dla celów pośrednich w programach operacyjnych, dokonane w uzgodnieniu z KE w latach 2017-2018, a także możliwość wykazywania wartości wskaźników na podstawie wniosków o płatność pośrednią (a nie tylko końcową)⁸ oraz możliwość wliczenia do wartości wskaźnika finansowego wydatków certyfikowanych w 2019 r., jeżeli wydatki zostały poniesione w 2018 r.

Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa za 2016 r. zostało sporządzone zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia wykonawczego KE nr 207/2015 z dnia 20 stycznia 2015 r.⁹

Zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2.1.3 Wytucznych w zakresie monitorowania, IZ POIR monitorowała postępy w realizacji wskaźników i postępu rzeczowego w POIR. Wnioski o dofinansowanie projektów w ramach III osi priorytetowej zostały wyłonione według kryteriów wyboru określonych w naborze, a przewidziane w nich działania zgodne były z celami POIR i przyczyniały się do realizacji wskaźników PO IR¹⁰. IZ POIR rzetelnie weryfikowała wykonanie projektów realizowanych w ramach działania 2.1 *Wsparcie inwestycji w infrastrukturę B+R przedsiębiorstw* pod względem rzeczowym, w tym poziom osiągnięcia wskaźników określonych w umowach o dofinansowanie.

Wdrożone zostały dwie z trzech przyjętych do realizacji rekomendacji z badania ewaluacyjnego *Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap II*. Jedna rekomendacja nie została wdrożona z przyczyn niezależnych od IZ POIR, jednak IZ nie zaktualizowała bazy SWR w zakresie statusu jej wdrożenia. W opinii NIK, baza SWR powinna być na bieżąco uaktualniana w zakresie stanu wdrażania rekomendacji, a nie jedynie raz w roku w trakcie corocznego monitoringu.

Niezależnie od powyższej oceny, należy zaznaczyć, że pomimo wprowadzonych zmian oraz działań podejmowanych przez IK oraz IZ KPO i IZ RPO, nie wszystkie wskaźniki osiągnęły poziom określony w ramach wykonania. Według stanu na dzień 30 listopada 2018 r. nadal występowało zagrożenie nieosiągnięcia celów pośrednich w 14 osiach w 11 programach operacyjnych, co może skutkować utratą środków z rezerwy wykonania w tych osiach priorytetowych oraz koniecznością przeniesienia środków pomiędzy poszczególnymi osiami w ramach danego programu.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Rozwiązania wprowadzone rozporządzeniem wykonawczym KE nr 276/2018 z dnia 23 lutego 2018 r.

⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia", deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu "Europejska współpraca terytorialna" (Dz. U.UE L 38 z 13.02.2015 r., s.1, ze zm.)

¹⁰ Badaniem objęto cztery projekty podlegające kontroli NIK bezpośrednio u beneficjentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Efekty wsparcia w ramach krajowych (KPO) i regionalnych programów operacyjnych (RPO)

1.1. Postęp rzeczowy i finansowy realizacji KPO i RPO

Opis stanu faktycznego

1. Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa za 2016 r. (przedłożone do KE w 2017 r.) zostało sporządzone zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia wykonawczego KE nr 207/2015 z dnia 20 stycznia 2015 r. W sprawozdaniu wskazane zostały, stosownie do postanowień art. 52 ust. 2 lit. i rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013¹², oceny realizacji przedsięwzięć mających na celu uwzględnienie zasad określonych w art. 7 wspomnianego rozporządzenia tj.: mających na celu realizację zasadę niedyskryminacji, w tym w szczególności zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (rozdział 9 sprawozdania).

(akta kontroli str. 135-138)

2. Zgodnie z art. 6 ust. 1 – 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (EU) nr 215/2014 cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. W przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego. W przypadku priorytetu, dla którego ramy wykonania zawierają nie więcej niż dwa wskaźniki, nieosiągnięcie do końca 2018 r. co najmniej 65% wartości celu pośredniego dla jednego z tych wskaźników uważa się za poważne niepowodzenie w wykonaniu celów pośrednich. W przypadku priorytetu, dla którego ramy wykonania obejmują więcej niż dwa wskaźniki, nieosiągnięcie co najmniej 65% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. dla co najmniej dwóch z tych wskaźników uznaje się za poważne niepowodzenie w wykonaniu celów pośrednich.

Zgodnie z *Metodologią podziału rezerwy wykonania w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020*, zaakceptowaną przez Ministra w dniu 20 grudnia 2018 r., dany priorytet uzyska prawo do skorzystania z niej dopiero wtedy, gdy przegląd w 2019 r. wykaze, że ten priorytet osiągnął wyniki wcześniej zadeklarowane w ramach wykonania (cele pośrednie). Z kolei słabe wyniki będą prowadziły do odebrania priorytetowi jego rezerwy i przekazania jej do innego priorytetu w ramach programu operacyjnego lub do wspólnej puli krajowej, dzielonej tylko między te osie, które zrealizowały zakładane cele.

W krajowych programach operacyjnych¹³ określono 143 wskaźniki¹⁴ w ramach 35 osi priorytetowych. Kontrola wykazała, że na dzień 30 listopada 2018 r. nie zostały osiągnięte minimalne wartości wskaźników określone w ramach wykonania na koniec 2018 r. w następujących osiach priorytetowych:

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące europejskiego funduszu rozwoju regionalnego, europejskiego funduszu społecznego, funduszu spójności, europejskiego funduszu rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz europejskiego funduszu morskiego i rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące europejskiego funduszu rozwoju regionalnego, europejskiego funduszu społecznego, funduszu spójności i europejskiego funduszu morskiego i rybackiego oraz uchylające rozporządzenie rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, ze zm.).

¹³ Dane bez PO EWT, EIS oraz PO PT.

¹⁴ 35 wskaźników finansowych, 76 wskaźników produktu oraz 32 wskaźniki KEW.

- POWER w ramach osi priorytetowej II poniżej założeń zrealizowano sześć¹⁵ z 30 wskaźników (osiągnięto od 2,5% do 51,3% celu pośredniego) oraz w ramach III osi priorytetowej trzy¹⁶ z czterech wskaźników osiągnęło wartości poniżej 85% celu pośredniego (od 43,2% do 53,0%),
- POIR w ramach IV osi priorytetowej dwa wskaźniki postępu finansowego zostały osiągnięte poniżej 85% celu pośredniego (19,6% i 41,9%),
- POliŚ w ramach I i VI osi priorytetowej wskaźniki finansowe osiągnęły 71% celu pośredniego¹⁷, w VII osi priorytetowej jeden ze wskaźników postępu finansowego osiągnął 64% celu pośredniego.

Z wyjaśnień IZ KPO wynika, że wg stanu na dzień 30 listopada 2018 r., zagrożenie niewykonania celu pośredniego istniało dla wskaźników finansowych (całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych) w IV osi priorytetowej POIR oraz w trzech wskaźnikach w II osi priorytetowej POWER (wskaźniki: *Liczba pracowników systemów wspomaganie pracy szkoły oraz trenerów objętych wsparciem w zakresie określonym w programie*, *Liczba klasyfikacji częściowych spoza systemu oświaty i szkolnictwa wyższego wpisanych do ZRK*, *Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem przez partnerów społecznych w zakresie opracowania analizy potrzeb rozwojowych*).

(akta kontroli str. 32-37, 2259-2261, 2325-2336, 2752-2790)

IZ RPO realizują wsparcie w 166 osiach priorytetowych w 16 RPO¹⁸. Na dzień 30 listopada 2018 r., nie zostały osiągnięte w pełni zaplanowane na koniec 2018 r. cele pośrednie ram wykonania w 14 RPO łącznie dla 49 osi priorytetowych¹⁹, tj. w przypadku:

- RPO Województwa Śląskiego wskaźniki finansowe dla osi priorytetowych I, II, V, VIII oraz X zostały osiągnięte poniżej 85% (od 16% do 64,8%) celu pośredniego na 2018 r.,
- RPO Województwa Mazowieckiego w ramach IX osi priorytetowej – wskaźnik postępu finansowego został osiągnięty na poziomie 69,1%, natomiast w ramach osi priorytetowych VI oraz X wskaźniki *Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach* (VI oś) oraz *Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy [osoby]* (X oś) zostały osiągnięte na poziomie odpowiednio 0,0% oraz 30,2% celu pośredniego,
- RPO Województwa Lubuskiego w ramach II osi priorytetowej nie został osiągnięty wskaźnik postępu finansowego (77,9%), natomiast w ramach V osi priorytetowej *Transport* nie osiągnięto wskaźnika KEW – *Liczba podpisanych umów o dofinansowanie dot. projektów z zakresu przebudowy lub modernizacji linii kolejowych* (0,0%),
- RPO Województwa Wielkopolskiego w ramach II osi priorytetowej nie został osiągnięty wskaźnik postępu finansowego (71,2%), natomiast w ramach osi priorytetowej V, VIII, IX nie został osiągnięty jeden wskaźnik produktu (*Całkowita*

¹⁵ *Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem przez partnerów społecznych w zakresie opracowania analizy potrzeb rozwojowych* (26,8% celu pośredniego), *Liczba pracowników systemu wspomaganie pracy szkoły oraz trenerów objętych wsparciem w zakresie określonym w Programie* (51,3%), *Liczba opracowanych w Programie e-podręczników i dydaktycznych e-materiałów towarzyszących* (31,5%), *Liczba kwalifikacji częściowych spoza systemu oświaty i szkolnictwa wyższego wpisanych do ZRK* (2,5%), *Liczba opracowanych i upowszechnionych e-zasobów do kształcenia zawodowego* (20,0%), *Liczba pracowników wymiaru sprawiedliwości objętych wsparciem w zakresie zarządzania i komunikacji* (38,7% celu pośredniego).

¹⁶ *Liczba osób objętych wsparciem EFS w ramach programów kształcenia o profilu ogólnoakademickim lub praktycznym, dostosowanych do potrzeb gospodarki, rynku pracy i społeczeństwa* (48,0% celu pośredniego na 2018 r.), *Liczba osób objętych wsparciem EFS w ramach programów studiów doktoranckich* (43,2%), *wskaźnik postępu finansowego* (52,95% celu pośredniego).

¹⁷ Pozostałe wskaźniki osiągnęły wartości powyżej 85% celu pośredniego.

¹⁸ Nie licząc pomocy technicznej, która nie jest objęta ramami wykonania.

¹⁹ Wykazane wartości odnoszą się do wartości wskaźników na dzień 30 listopada 2018 r., chyba że IZ RPO wykazała, że w I połowie grudnia 2018 r. wskaźnik został już osiągnięty.

długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg – oś V, Liczba szkół i placówek oświaty wyposażonych w ramach programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych – oś VIII, Liczba wspartych podmiotów leczniczych – oś IX), wykonanie wartości ww. wskaźników wyniosło od 90,0% do 66,7% celu pośredniego,

- RPO Województwa Opolskiego w ramach VII i VIII osi priorytetowej nie został osiągnięty na poziomie 85% wskaźnik postępu finansowego (66,0% i 52,5%) natomiast w ramach II osi priorytetowej jeden ze wskaźników produktu - *Powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych* (69,6%),
- RPO Województwa Zachodniopomorskiego w ramach osi II nie został osiągnięty na zakładanym poziomie wskaźnik *Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków* (46,2%), natomiast w przypadku osi III wskaźnik *Liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej w podpisanych umowach* (0,0%),
- RPO Województwa Świętokrzyskiego w ramach osi III oraz IX nie został osiągnięty na zakładanym poziomie wskaźnik finansowy (44,5% i 70,7%), w przypadku V osi – wskaźnik produktu *Całkowita długość nowych, przebudowanych lub zmodernizowanych dróg* (27,5%) a w przypadku osi priorytetowej I oraz IV nie został osiągnięty wskaźnik finansowy (39,6% i 62,7%) oraz wskaźniki produktu: *Liczba jednostek naukowych ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R* (oś I) i *Długość wybudowanej kanalizacji sanitarnej* (oś IV), które zostały wykonane odpowiednio na poziomie 66,7% i 65,8% celu pośredniego,
- RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego w ramach osi priorytetowej I, III, V oraz IX wskaźnik postępu finansowego został osiągnięty na poziomie poniżej 85% celu pośredniego (od 25% do 60%),
- RPO Województwa Podlaskiego w ramach IX osi nie został osiągnięty na zakładanym poziomie wskaźnik postępu finansowego (34,6%), w ramach IV i VII osi wskaźnik finansowy (odpowiednio 71,6% i 66,7%) oraz wskaźnik produktu w ramach osi IV *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg* (7,4%) oraz osi VII *Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie* (71,3%), natomiast w ramach osi VI i VIII - wskaźnik finansowy (44,3% i 50,0%) oraz dwa wskaźnik produktu²⁰ w osi VI i trzy wskaźniki produktu²¹ w osi VIII,
- RPO Województwa Lubelskiego w ramach II, V, XI i XIII osi priorytetowej wskaźnik postępu finansowego został osiągnięty poniżej 85% celu pośredniego (od 12,3% do 63,6%), w ramach XII osi nie osiągnięto na zakładanym poziomie wskaźnika *Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy* (56,4%),
- RPO Województwa Łódzkiego w ramach I i VI osi priorytetowej wskaźniki postępu finansowego nie zostały osiągnięte na zakładanym poziomie (wykonanie 27,3% i 67,4%), a w ramach VII osi nie został zrealizowany wskaźnik rzeczowy *Liczba wspartych podmiotów leczniczych* (0,0%),
- RPO Województwa Małopolskiego w ramach III i V osi priorytetowej wskaźniki postępu finansowego nie zostały osiągnięte na poziomie 85% celu pośredniego (59,5% i 64,3%),
- RPO Województwa Dolnośląskiego w ramach IX osi priorytetowej nie osiągnięto na zakładanym poziomie wskaźnika postępu finansowego (61,6%),
- RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego w ramach IV oraz IX osi nie został osiągnięty na poziomie 85% wskaźnik finansowy, natomiast w ramach osi II, VII oraz XI nie został osiągnięty na poziomie 85% wskaźnik finansowy oraz jeden wskaźnik produktu (oś II - *Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3*, oś VII - *Liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach*, oś XI - *Liczba osób*

²⁰ *Liczba wspartych form ochrony przyrody* (0,0%) oraz *Liczba rozbudowanych/ zmodernizowanych zakładów zagospodarowania odpadów* (0,0%).

²¹ *Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi* (55,3%), *Liczba wspartych podmiotów leczniczych* (0,0%), *Liczba urzędów, które usprawniły funkcjonowanie dzięki awansowi cyfrowemu* (0,0%).

zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie), a w przypadku X osi – dwa wskaźniki Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie oraz Liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie. Wartości ww. wskaźników zostały osiągnięte na poziomie od 0,0% do 72,1% celu pośredniego.

Według informacji uzyskanych w trakcie kontroli od IZ RPO w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zagrożenie nieosiągnięcia wartości wskaźników ram wykonania występuje:

- w jednej osi priorytetowej w sześciu RPO, tj.: Województwa Mazowieckiego (VI oś, wskaźnik Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach), Województwa Lubuskiego (V oś, wskaźnik Liczba podpisanych umów o dofinansowanie dot. projektów z zakresu przebudowy lub modernizacji linii kolejowych), Województwa Wielkopolskiego (VIII oś, wskaźnik Liczba szkół i placówek oświaty wyposażonych w ramach programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych), Województwa Warmińsko-Mazurskiego (V oś, wskaźnik finansowy), Województwa Świętokrzyskiego (V oś, Całkowita długość nowych, przebudowanych lub zmodernizowanych dróg) oraz Województwa Łódzkiego (I oś, wskaźnik finansowy),
- w dwóch osiach priorytetowych w trzech RPO, tj.: Województwa Śląskiego (I i X oś – wskaźniki finansowe), Województwa Podlaskiego (oś VII, wskaźnik finansowy i wskaźnik Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie oraz oś IX, wskaźnik finansowy) oraz Województwa Kujawsko-Pomorskiego (oś II, wskaźnik finansowy oraz wskaźnik Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3 oraz oś XI, wskaźnik finansowy).

W pozostałych przypadkach IZ RPO deklarują osiągnięcie wskaźników ram wykonania.

(akta kontroli str. 32-37, 609-617, 2791-2944, 2945-2958)

Dyrektor Departamentu DSR wyjaśnił, że IK UP ds. strategicznych wciąż identyfikuje i sygnalizuje problemy związane z nieosiągnięciem wartości wskaźników wybranych do ram wykonania przez poszczególne IZ. W ostatnich miesiącach, kwestia realizacji ram wykonania w programach była tematem obrad wszystkich gremiów związanych z Polityką Spójności w Polsce. Stan realizacji ram wykonania oraz możliwe konsekwencje nieosiągnięcia celów były szczegółowo prezentowane i omawiane przez przedstawiciela IK UP (DSR) w ostatnich miesiącach podczas następujących spotkań:

- 1) Międzyresortowy Zespół ds. Funduszy Unii Europejskiej – Warszawa, 3.10.2018 r.,
- 2) Komitet do spraw Umowy Partnerstwa – Łódź, 15-16.11.2018 r.,
- 3) Roczne spotkanie przeglądowe z KE – Warszawa, 19.12.2018 r.

We wszystkich powyżej wymienionych spotkaniach brali udział przedstawiciele Instytucji Koordynujących Umowę Partnerstwa (z ramienia MliR), przedstawiciele IZ KPO i IZ RPO, a także przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Ponadto, w Komitecie do spraw Umowy Partnerstwa oraz w spotkaniu rocznym brali udział przedstawiciele Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Wyłączenia Społecznego (DG EMPLOYMENT). W związku z powyższym, wszyscy interesariusze związani z wdrażaniem środków Polityki Spójności w Polsce byli dobrze poinformowani o stanie realizacji ram wykonania we wszystkich programach, natomiast IZ były świadome ryzyk związanych z brakiem realizacji celów w poszczególnych osiach. Ponadto, Dyrektor DSR wyjaśnił, że w kontekście momentu wykazywania realizacji wskaźnika niezwykle korzystna okazała się nowelizacja rozporządzenia wykonawczego KE nr 215/2014, która miała miejsce na początku 2018 r.²² Dzięki zmianie art. 5 przedmiotowego rozporządzenia, IZ mogą wykazywać realizację wskaźników produktu na podstawie wniosków o płatność pośrednią, nie zaś tylko

²² Zmiana wprowadzona rozporządzeniem wykonawczym KE nr 276/2018 z dnia 23 lutego 2018 r.

i wyłącznie na poziomie wniosków o płatność końcową. Modyfikacja tego artykułu znacznie poprawiła wartości wskaźników sprawozdawanych przez IZ w informacjach kwartalnych. Ponadto, w grudniu 2018 r., KE przekazała MliR korzystną interpretację dotyczącą wykazywania wartości wskaźników finansowych wybranych do ram wykonania. Zgodnie z interpretacją KE /.../ IZ może wykazywać realizację wskaźnika finansowego na podstawie wydatków zawartych we wnioskach o płatność przekazanych do KE przed zatwierdzeniem sprawozdania rocznego z realizacji programu (do czerwca 2019 r.). Wydatki te muszą jednak być poniesione przez beneficjenta i opłacone do końca 2018 r. Dzięki tej korzystnej interpretacji, część IZ, które wcześniej sygnalizowały problem z realizacją wskaźników finansowych, może zrealizować cele wyznaczone na 2018 r.

(akta kontroli str. 2713-2749)

Dyrektor DSR poinformował, że ze względu na znaczne przyspieszenie realizacji wskaźników w okresie pomiędzy II, a III kwartałem 2018 r. szczególnie w Regionalnych Programach Operacyjnych, związane m.in. przeprowadzoną w latach 2017-2018 procedurą zmiany programów operacyjnych, IK UP ds. horyzontalnych (DSR) nie uznała za konieczne dokonywania dodatkowych działań zaradczych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2254-2258)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Uzyskane efekty rzeczowe w PO IR

Opis stanu
faktycznego

Kontrola wykazała, że IZ POIR przekazywała do IK UP informacje kwartalne z realizacji POIR w pełnym zakresie przedmiotowym, określonym w tabeli nr 1 rozdziału 6 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020* oraz w terminach przyjętych w tych *Wytycznych*²³. Wyjątek stanowiła informacja kwartalna za III kwartał 2017 r., która została przekazana z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w rozdziale 9 pkt 1 lit. a. *Wytycznych*. Dyrektor DIR wyjaśniła, że informacja ta została przygotowana i zatwierdzona w systemie elektronicznym EZD²⁴ w terminie, tj. 20 października 2017 r. (piątek) na koniec dnia, natomiast dokument został przesłany do IK UP w dniu 23 października 2017 r. (poniedziałek).

(akta kontroli str. 29-31, 2271-2280, 2632-2643)

Sprawozdanie z realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój za 2017 rok, sporządzone zostało zgodnie ze wzorem określonym w tabeli nr 2 do *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości oraz Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Inteligentny Rozwój 2014 – 2020*.

W przygotowanym i przekazanym przez IZ sprawozdaniu rocznym z realizacji PO IR została wskazana informacja o liczbie projektów, w których zadeklarowano brak zastosowania zasady dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie z informacją zawartą w pkt 11.2 ww. sprawozdania, w ramach w PO IR zidentyfikowano co najmniej 1463 takich projektów, co stanowiło 47% wszystkich realizowanych projektów.

Zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2.1.3 *Wytycznych w zakresie monitorowania*, IZ POIR monitorowała postępy w realizacji wskaźników i postępu rzeczowego w POIR, m.in. poprzez analizę informacji kwartalnych przekazywanych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu programu, sporządzanie informacji kwartalnych i przekazywanie ich do IK UP, przygotowywanie sprawozdań z wdrażania POIR na podstawie informacji otrzymywanych od instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu, prowadzenie w trybie kwartalnym audytu wskaźników gromadzonych w systemie SL2014.

(akta kontroli str. 29-30, 139-601)

Według stanu na dzień 30 listopada 2018 r. w ramach wdrażania POIR uzyskano m.in. następujące efekty:

²³ Kontrolą objęto informacje za II, III i IV kwartał 2017 r. oraz I, II i III kwartał 2018 r.

²⁴ System do elektronicznego zarządzania dokumentacją.

- 903 przedsiębiorstwa otrzymały dotacje (w tym 723 w regionach słabiej rozwiniętych i 180 w regionach lepiej rozwiniętych),
- 160 przedsiębiorstw poniosło nakłady inwestycyjne na działalność B+R (w tym 147 w regionach słabiej rozwiniętych i 13 w regionach lepiej rozwiniętych),
- 389 przedsiębiorstw zostało objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (w tym 358 w regionach słabiej rozwiniętych i 31 w regionach lepiej rozwiniętych),
- zrealizowano 167 prac B+R (w tym 138,5 w regionach słabiej rozwiniętych i 28,5 w regionach lepiej rozwiniętych)

(akta kontroli str. 2333-2336)

Kontrolą objęto dwa działania zaradcze²⁵, podjęte przez IZ POIR w celu wyeliminowania zagrożeń mogących wpłynąć na realizację POIR, tj.:

1. Zgłoszenie zmian do *Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn* oraz dokonywanie przez PARP przeglądu i modyfikacji zapisów dokumentacji konkursowej w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji oraz dostępności produktów dla osób z niepełnosprawnościami²⁶. Kontrola wykazała, że PARP zgłosiła do IZ POIR uwagi do ww. *Wytycznych* oraz propozycje rodzajów projektów, które mogłyby zostać uznane za neutralne. Następnie IZ POIR przekazała uwagi do DZF, koordynującego proces zmian w ww. *Wytycznych*. Zmienione *Wytyczne* obowiązują od 11 kwietnia 2018 r.
2. Zobowiązanie IP-NCBR do przedstawienia planu działania mającego na celu realizację wartości wynikających z ram wykonania (w związku z trudnościami w realizacji wskaźnika finansowego w IV osi). Jako planowane do podjęcia środki zaradcze wskazano: certyfikowanie zaliczek w tych działaniach IV osi, w których występuje pomoc publiczna, wprowadzenie zmian organizacyjno-kadrowych w IP w celu zwiększenia zasobów kadrowych obsługujących projekty w IV osi POIR, przyspieszenie podpisywania umów z rozstrzygniętych konkursów celem certyfikacji wydatków z tych umów w bieżącym roku²⁷. Kontrola wykazała, że wdrażanie ww. działań zaradczych rozpoczęto na początku 2018 r. Jak wyjaśniła Dyrektor DIR, NCBR we współpracy z podległymi instytucjami wdrażającymi, przedstawiło planowane do podjęcia działania mające na celu zwiększenie certyfikacji wydatków w IV osi POIR, a tym samym zwiększenie wartości wskaźników finansowych ram wykonania. Osiągnięciu zakładanego poziomu certyfikacji służą m.in. następujące działania:
 - uruchomienie certyfikacji zaliczek w IV osi w przypadku projektów, w których występuje pomoc publiczna,
 - wsparcie FNP²⁸ przy spełnieniu warunków niezbędnych do uzyskania desygacji jako Instytucja Wdrażająca w ramach POIR, co umożliwiło wznowienie certyfikacji wydatków w działaniu 4.4 w nowej formule instytucji wdrażającej,
 - ustalenie z Ministerstwem Finansów dodatkowych sesji płatniczych w BGK w grudniu 2018 r., dedykowanych wyłącznie POIR celem zintensyfikowania wypłat na rzecz beneficjentów do końca 2018 r.

Na dzień przeprowadzania kontroli w tym zakresie, wdrażanie działań zaradczych w zakresie wskaźnika finansowego w IV osi, było w toku.

(akta kontroli str. 2100-2253)

²⁵ Wyboru próby do kontroli dokonano według osądu kontrolera, na podstawie Informacji kwartalnych z realizacji POIR za lata 2017-2018.

²⁶ Działania zaradcze wskazane w informacji za IV kwartał 2017 r.

²⁷ Działania zaradcze wskazane w informacji za III kwartał 2018 r.

²⁸ Fundacja na rzecz Nauki Polskiej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Wybór projektów realizujących cele rzeczowe PO IR

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 30 września 2018 r. w ramach III osi POIR:

- złożono 4 348 wniosków o dofinansowanie²⁹ na łączną kwotę dofinansowania 18 941 427,3 tys. zł, co stanowiło 201,2% dostępnej alokacji zł,
- zawarto 1 224 umowy o dofinansowanie na kwotę 6 816 992,9 tys. zł, co stanowiło 72,4% alokacji³⁰,
- zatwierdzono 3 150 wniosków beneficjentów o płatność na łączną kwotę 1 901 186,0 tys. zł³¹, co stanowiło 20,2% alokacji.

W latach 2016-2018 w ramach III osi priorytetowej ogłoszono 11 konkursów na łączną kwotę 6 514,3 mln zł, w tym:

- w 2016 r. – 5 konkursów na kwotę 1 664,3 mln zł,
- w 2017 r. – 6 konkursów na kwotę 2 550,0 mln zł,
- w 2018 r. – 5 konkursów na kwotę 2 300,0 mln zł.

Ponadto w ww. okresie kwota przeznaczona na realizację projektów w trybie pozakonkursowym wyniosła 1 288 mln zł.

(akta kontroli str. 171-174)

Kontrola czterech wniosków o dofinansowanie projektów w ramach III osi priorytetowej³² wykazała, że wnioski zostały wyłonione według kryteriów wyboru określonych w naborze, a przewidziane w nich działania zgodne były celami POIR i z celami poszczególnych poddziałań (3.2.1 i 3.2.2) oraz przyczyniały się (przy założeniu prawidłowej ich realizacji) do realizacji wskaźników POIR. W ramach III osi priorytetowej IZ POIR zapewniła odpowiedni wybór projektów, które przyczyniają się do osiągnięcia celów programu, co potwierdzają dane, że wg stanu na dzień 2 grudnia 2018 r. wszystkie cele pośrednie określone w ramach wykonania na koniec 2018 r. w III osi zostały osiągnięte, przekraczając poziom 100% planu.

(akta kontroli str. 122-129, 2282-2317, 2333-2336)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Inwestycji i Rozwoju podjęte w celu skoordynowania prac nad osiąganiem przez IZ krajowych i regionalnych programów operacyjnych wartości wskaźników zawartych w ramach wykonania na koniec 2018 r. W 2018 r. nastąpiło przyspieszenie realizacji wskaźników określonych jako cele pośrednie na koniec 2018 r. Należy także wziąć pod uwagę, że założony pierwotnie poziom wykonania wielu wskaźników został jednak obniżony w wyniku zmian programów operacyjnych. Na osiągnięty poziom wykonania wskaźników miała również wpływ nowelizacja art. 5 rozporządzenia wykonawczego KE nr 2015/2014³³, dzięki której IZ mogą wykazywać realizację wskaźników na podstawie wniosków o płatność pośrednią (a nie tylko o płatność końcową). Ponadto, możliwość wliczenia do wartości wskaźnika finansowego wydatków certyfikowanych w 2019 r., jeżeli wydatki zostały poniesione w 2018 r. wprowadzona przez KE w grudniu 2018 r., również przyczyni się do zwiększenia wartości osiąganych wskaźników.

Niezależnie od powyższej oceny, na dzień 30 listopada 2018 r. nie wszystkie wskaźniki osiągnęły poziom określony w ramach wykonania. Według stanu na 30 listopada 2018 r.

²⁹ Dotyczy wniosków poprawnych pod względem formalnym, gdyż takie rejestrowane są w systemie SL 2014.

³⁰ Wkład UE. Dane dotyczą aktualnych wersji umów, tj. po ostatnim aneksie.

³¹ Dane w oparciu o raport nr 46 z Oracle BIEE (dane z SL 2014), tj. nie obejmujące wypłaconych, ale nie rozliczonych zaliczek.

³² Kontrolą objęto projekty poddane kontroli bezpośredniej NIK u beneficjentów.

³³ Wprowadzona rozporządzeniem wykonawczym KE nr 276/2018 z dnia 23 lutego 2018 r.

nadal występowało zagrożenie nieosiągnięcia celów w 14 osiach w 11 programach operacyjnych, co może skutkować utratą środków z rezerwy wykonania w tych osiach priorytetowych oraz koniecznością przeniesienia środków pomiędzy poszczególnymi osiami w ramach danego programu.

NIK pozytywnie ocenia, że *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa za 2016 r.* zostało sporządzone zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia wykonawczego KE nr 207/2015 z dnia 20 stycznia 2015 r.

IZ POIR, zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 2.1.3 *Wytucznych w zakresie monitorowania*, monitorowała postępy w realizacji wskaźników i postępu rzeczowego w POIR. Wnioski o dofinansowanie projektów w ramach III osi priorytetowej³⁴ zostały wyłonione według kryteriów wyboru określonych w naborze, a przewidziane w nich działania zgodne były celami POIR i z celami poszczególnych poddziałań (3.2.1 i 3.2.2).

OBSZAR

2. Wykorzystanie ewaluacji dla zapewnienia skutecznego osiągnięcia celów PO IR

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art 56 ust. 3 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 podczas okresu programowania Instytucja Zarządzająca zapewnia, by każda ewaluacja podlegała odpowiednim działaniom następczym zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. W ramach POIR przeprowadzone zostało badanie dotyczące kryteriów i systemu wyboru projektów, które zostało podzielone na dwa etapy. Po przeprowadzonym badaniu opracowane zostały dwa dokumenty *Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap I* oraz *Ewaluacja systemu wyboru projektów POIR – etap II*. Do kontroli wybrano siedem rekomendacji dotyczących osi III POIR sformułowanych w ramach II etapu badania³⁵. Ustalono, że IZ POIR poprzedziła decyzję o wdrożeniu rekomendacji z badania ewaluacyjnego konsultacjami z adresatami zgodnie z pkt 1 i 2 sekcji 3.4.3 *Wytucznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020*.

Po konsultacjach cztery rekomendacje zostały odrzucone, tj.:

- doprecyzowanie kryteriów oceny formalnej poprzez wprowadzenie explicite ograniczania grupy potencjalnych wnioskodawców do tych przedsiębiorców, którzy na etapie składania wniosku spełniają już podstawowe wymagania dla wejścia na giełdę lub rynek nieregulowany (poddziałanie 3.1.5.) – IZ oraz PARP uznały m.in., że proponowane rozwiązanie może utrudnić wnioskodawcom dostęp do środków, co jest niekorzystne w sytuacji niskiego zainteresowania wsparciem, a ryzyko otrzymania finansowania przez podmioty niegotowe do wejścia na dany rynek jest ograniczane na etapie oceny merytorycznej,
- rozważenie rezygnacji z wprowadzonego kryterium premiującego wdrożenie wyników prac B+R chronionych patentem lub prawem ochronnym na wzór użytkowy i uwzględnianie patentów/praw ochronnych na wzór użytkowy w ramach oceny pozostałych kryteriów (poddziałanie 3.2.1.) – decyzją KM POIR w dniu 15 grudnia 2016 r. przedmiotowe kryterium przeniesiono do kryteriów merytorycznych fakultatywnych, celem tego kryterium jest wymierna zachęta do obejmowania nowych produktów/technologii ochroną patentową,
- rozważenie dodania drugiego eksperta biznesowego do panelu ekspertów, tak by zwiększyć wagę oceny gospodarczo-biznesowej projektu w systemie oceny (poddziałanie 3.2.1.) – ocena merytoryczna w poddziałaniu 3.2.1 prowadzona jest w formie panelu ekspertów, w którego skład wchodzi trzech członków oceniających, w tym co najmniej jeden ekspert branżowy i co najmniej jeden ekspert finansowy. Zdaniem PARP, tak dobrany skład panelu jest wystarczający do dokonania rzetelnej oceny zarówno aspektów dotyczących wyników prac badawczo-rozwojowych i innowacyjności projektu, jak również kwestii potencjału rynkowego,

³⁴ Cztery wnioski objęte bezpośrednią kontrolą NIK u beneficjentów.

³⁵ W ramach *Ewaluacji systemu wyborów projektów POIR – I etap* nie sformułowano rekomendacji w zakresie III osi POIR.

- podział kolejnego IV naboru (III nabór został już ogłoszony) na etapy lub też wydłużenie przewidywanego regulaminowego czasu oceny wniosków do 120 dni (poddziałanie 3.2.2.). Zgodnie ze stanowiskiem IZ – IV konkurs w ramach poddziałania 3.2.2 zostanie uruchomiony pod warunkiem dostępności środków na jego realizację, zasady jego realizacji będą określane w przypadku podjęcia decyzji o jego realizacji. Pomimo, że w Systemie Wdrażania Rekomendacji (SWR) status rekomendacji został wskazany jako „odrzucona”, to jak wyjaśniła Dyrektor DIR, realokacja w 2017 r. środków z V do III osi POIR umożliwiła realizację kolejnych naborów w poddziałaniu 3.2.2., które zostały podzielone na etapy.

Ustalono, że dwie rekomendacje z przeprowadzonego badania zostały wdrożone, tj.: organizowanie min. dwóch naborów w ciągu roku, przy jednoczesnym dalszym skracaniu przerw między zakończeniem poszczególnych naborów do maksymalnie 6 miesięcy (poddziałanie 3.2.1) oraz dokonanie wzmocnienia kadrowego zespołu odpowiedzialnego w PARP za wdrażanie Poddziałania 3.3.3 (z uwagi na brak możliwości zwiększenia etatów w PARP rekomendacja została zrealizowana poprzez wprowadzenie w projektach od 2018 r. uproszczonych metod rozliczania w formie kwot ryczałtowych).

Natomiast rekomendacja dotycząca rozpoczęcia prac nad narzędziem informatycznym służącym do oceny statusu danej firmy (podmiot sektora MŚP vs. podmiot spoza sektora MSP), mającego charakter dotychczas dostępnego kwalifikatora MSP uwzględniającego różne złożone formy powiązań firm (poddziałanie 3.2.2.), nie została wdrożona z przyczyn niezależnych od IZ POIR.

(dowód: akta kontroli str. 2282-2324, 2663-2709, 2958-2971)

Dyrektor DIR wyjaśniła, że rekomendacja ta była przedmiotem analiz IZ POIR, mających na celu jak najszersze zbadanie wymogów oraz ewentualnych możliwości wdrożenia proponowanego narzędzia, którego pierwowzorem był kwalifikator MSP wykorzystywany przez KE przy weryfikowaniu wnioskodawców do programu Horyzont 2020 (H2020). W ramach tej analizy zorganizowano spotkanie ze wszystkimi IP oraz IW dla POIR. Po spotkaniu oraz po dogłębnej analizie kwalifikatora H2020, podjęta została decyzja, iż wymogi POIR, w ramach którego udzielana jest pomoc publiczna nakładająca szersze i odmienne warunki niż Horyzont 2020, wykraczają daleko poza zakres weryfikacji i funkcjonalności narzędzia z H2020. Włączenie kwalifikatora H2020 do procesu weryfikacji w POIR nie byłoby już tylko, jak pierwotnie zakładano, wykorzystaniem narzędzia zaaprobowanego i wykorzystywanego przez samą KE, ale sprowadzałoby się do konstrukcji zupełnie nowego narzędzia, które następnie musiałoby być poddane ocenie przez KE. Zadanie to zarówno czasowo jak i finansowo daleko wykraczałoby poza ramy czasowe przyjęte w rekomendacji. Ponadto, co znacznie wpłynęło na podjęcie decyzji o rezygnacji z wdrożenia rekomendacji, zarówno w ramach działania POIR realizowanych przez IZ POIR jak i tych realizowanych przez IP i IW, weryfikacja status MSP firm jest rozszerzona o usługi profesjonalnych wywiadowni gospodarczych, które w pełnym zakresie i zgodnie z przepisami pomocy publicznej weryfikują aplikujące firmy.

(akta kontroli str. 2259-2269, 2632-2643)

IZ POIR prowadziła monitoring wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych zgodnie z pkt 3) sekcji 3.4.4. *Wytucznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020*. Rekomendacje zostały wpisane do bazy informatycznej SWR w terminie określonym w pkt 3a) sekcji 3.4.4 ww. *Wytucznych*. Ustalono, że na dzień 12 grudnia 2018 r. rekomendacjom nadano prawidłowy status w bazie SWR zgodnie z pkt 3c) sekcji 3.4.4 *Wytucznych*, za wyjątkiem rekomendacji dotyczącej *rozpoczęcia prac nad narzędziem informatycznym służącym do oceny statusu danej firmy (podmiot sektora MŚP vs. podmiot spoza sektora MŚP), mającego charakter dotychczas dostępnego kwalifikatora MŚP jednak uwzględniającego różne złożone formy powiązań firm* – nadany status to *rekomendacja zatwierdzona w całości (realizowana)*, pomimo że ww. rekomendacja została odrzucona, po przeanalizowaniu wniosków ze spotkania, które odbyło się 8 lutego 2018 r.

Dyrektor DIR wyjaśniła, że status rekomendacji aktualizowany jest w ramach corocznego monitoringu rekomendacji, który rozpoczyna się w I kwartale danego roku. Tak więc w I kwartale 2019 r. zostałyby dokonana zmiana statusu rekomendacji na „odrzucony” /.../.

(akta kontroli str. 2318-2324, 2640, 2703-2709)

Pomimo, że w ww. Wytycznych nie określono terminu wprowadzenia informacji o wdrożeniu rekomendacji, to zdaniem NIK dane do systemu SWR powinny być wprowadzane na bieżąco, tak aby odzwierciedlały faktyczny stan wdrażania rekomendacji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

IZ POIR podjęła wymagane działania dotyczące przyjmowania, wdrażania i monitorowania wdrażania rekomendacji z badań ewaluacyjnych w celu poprawy skuteczności osiągania celów PO IR. Przeprowadzone zostały konsultacje z adresatami rekomendacji, zgodnie z pkt 1 i 2 sekcji 3.4.3 *Wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020*, a rekomendacje zostały wpisane do systemu SWR. IZ POIR monitorowała wdrażanie rekomendacji. W opinii NIK, baza SWR powinna być na bieżąco uaktualniana w zakresie stanu wdrażania rekomendacji, a nie jedynie raz w roku w trakcie corocznego monitoringu.

OBSZAR

3. Weryfikacja efektów projektów w trakcie realizacji oraz w okresie trwałości w PO IR

3.1. Weryfikacja dostarczenia towarów i usług oraz wydatkowania środków na zakończenie realizacji projektu

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto wnioski o płatność końcową złożone dla 10 projektów realizowanych w ramach PO IR, dla których IZ nie ustanowiła IP³⁶. Kontrola wykazała, że weryfikacja formalna i merytoryczna wniosków o płatność przeprowadzana była w oparciu o *Formularz oceny wniosku beneficjenta o płatność*. Formularz ten zawierał pytania m.in. dotyczące:

- terminu złożenia wniosku i osoby właściwej do jego podpisania,
- prawidłowości wyliczenia kwoty wnioskowanej do wypłaty,
- kompletności dokumentów dotyczących wydatków oraz prawidłowości opisu tych dokumentów,
- prawidłowości wypełnienia tabel w zakresie postępu rzeczowego i finansowego,
- przyczyn nieosiągnięcia zakładanego poziomu wskaźników,
- zgodności realizacji projektu z zasadami polityk wspólnotowych.

(akta kontroli str. 640-2099)

Jak wyjaśniła Dyrektor DIR, IZ PO IR weryfikuje wykonanie rzeczowe projektów, w tym zapewnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami w trakcie kontroli na miejscu realizacji projektu. W trakcie kontroli weryfikowana jest m.in. realizacja przez beneficjenta obowiązków wynikających z polityki równych szans i weryfikowany jest zakres podejmowanych działań w celu zapewnienia pozytywnego lub neutralnego wpływu projektu w tym zakresie. Do takich działań mogą należeć, według wyjaśnień Dyrektor DIR, m.in.:

- prowadzenie inwestycji polegającej na budowie nowego centrum rozwojowo-badawczego bez barier architektonicznych i zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania,
- prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej dającej możliwość zatrudnienia osób ze stopniem niepełnosprawności,
- zapewnienie warunków pozwalających na równy dostęp kobiet i mężczyzn do stanowiska pracy,

³⁶ Kontrolą objęto projekty realizowane w ramach działania 2.1 *Wsparcie inwestycji w infrastrukturę B+R przedsiębiorstw*.

- proces rekrutacji realizowany w oparciu o obowiązujące zasady równouprawnienia i niedyskryminacji,
- brak ograniczeń lub barier do zatrudnienia i pracy w ramach przygotowanych warunków pracy,
- zapewnienie nowym pracownikom równego dostępu do szkoleń i kursów rozszerzających ich umiejętności i podnoszących wiedzę.

(akta kontroli str. 38-44)

Spośród 10 projektów objętych badaniem NIK, IZ przeprowadziła kontrole na miejscu realizacji czterech projektów. W trakcie kontroli weryfikowano m.in. czy zakupione w ramach umowy środki trwałe i wartości niematerialne i prawne są wykorzystywane zgodnie z projektem, czy beneficjent posiada pełną dokumentację potwierdzającą realizację projektu, czy faktury lub inne dokumenty księgowo obejmują działania kwalifikowane zawarte w projekcie, czy zakupione środki trwałe zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych, czy źródła finansowania projektu są zgodne z umową o dofinansowanie, czy osiągnięto wskaźniki realizacji projektu. Sprawdzano również zgodność projektu z polityką równych szans. W trakcie dokonywanych na miejscu kontroli oględzin stwierdzano czy wykonano roboty, czy nabyte towary lub usługi wykorzystywane są przez beneficjenta zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, czy wskaźniki produktu, rezultatu i cele projektu opisane w dokumentacji odpowiadają stanowi faktycznemu. Potwierdzany był również stopień zaawansowania rzeczowego w stosunku do poniesionych nakładów inwestycyjnych na realizację projektu (w tym na zakup robót budowlanych i aparatury naukowo-badawczej). W trakcie kontroli IZ nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji ww. czterech projektów.

(akta kontroli str. 45-121)

Dyrektor DIR poinformowała, że do dnia 12 grudnia 2018 r. IZ POIR przeprowadziła kontrolę na miejscu realizacji 81 projektów w ramach działania 2.1 *Wsparcie inwestycji w infrastrukturę B+R przedsiębiorstw* oraz 13 kontroli w ramach działań/poddziałów 2.2 *Otwarte innowacje*, 2.4.1 *Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów INNO_LAB*, 2.4.2 *Monitoring Krajowej Inteligentnej Specjalizacji*, 3.1.1 *Inwestycje w innowacyjne start-upy - Starter*, 3.2.3 *Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw*, 3.3.1 *Polskie Mosty Technologiczne*, 3.3.2 *Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Brand*, 4.1.3 *Innowacyjne metody zarządzania badaniami* i 4.4 *Zwiększanie potencjału kadrowego sektora B+R*³⁷.

(akta kontroli str. 2259-2261, 2325-2332)

Kontrola wykazała, że spośród objętych szczegółowym badaniem 10 umów o dofinansowanie projektów, do dziewięciu wprowadzone zostały zmiany. Zmiany te dotyczyły głównie wydłużenia okresu realizacji projektu i kwalifikowalności wydatków oraz zmiany wydatków całkowitych, kwalifikowalnych lub kwoty dofinansowania. Zmiany te nie zmieniły istoty projektów objętych kontrolą – nadal były one zgodne z kryteriami wyboru określonymi w regulaminach naboru projektów do finansowania.

(akta kontroli str. 642-644)

Według stanu na dzień 26 października 2018 r. rozwiązanych zostało 47 umów zawartych przez IZ PO IR z beneficjentami. Kontrola 10 umów wykazała, że główną przyczyną rozwiązania umów przez IZ było podejrzenie przedłożenia przez beneficjentów fałszywych dokumentów w celu uzyskania dofinansowania (bankowej promesy kredytowej). Przyczyną rozwiązania umów przez beneficjentów były przede wszystkim zmiany uwarunkowań rynkowych wpływających na zapotrzebowanie na produkty będące rezultatem realizacji projektu.

(akta kontroli str. 17-190, 618-639)

³⁷ W ramach działań 2.2 i 4.4 oraz poddziałania 4.1.3 i 3.3.1 IZ POIR przeprowadziła dwukrotnie kontrole projektów.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Weryfikacja w okresie trwałości efektów projektów wynikających z umowy o dofinansowanie

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie § 11 umowy o dofinansowanie beneficjent jest zobowiązany do osiągania i zachowania wskaźników produktu oraz rezultatu określonych we wniosku o dofinansowanie. Nieosiągnięcie lub niezachowanie wskaźników może skutkować nałożeniem korekty finansowej. W okresie trwałości projektu³⁸ beneficjent zobowiązany jest przedkładać informacje o osiągniętych efektach, w tym o realizacji wskaźników oraz dochodach generowanych przez projekt.

(akta kontroli str. 645-2099)

Dyrektor DIR poinformowała, że IZ POIR kieruje do beneficjentów, którzy zakończyli realizację projektu, prośbę o przedkładanie w okresie trwałości części VI wniosku o dofinansowanie pn. *Wskaźniki realizacji projektu*.

Kontrola wykazała, że w przypadku wszystkich 10 projektów objętych badaniem NIK, IZ POIR wysłała informację przez SL2014 o konieczności składania w okresie trwałości danych o osiągniętych wskaźnikach na koniec danego roku w terminie 15 dni od zakończenia poprzedniego roku kalendarzowego. W odniesieniu do sześciu projektów IZ POIR przesała taką prośbę wraz z informacją o akceptacji wniosku o płatność końcową i wypłacie środków (w terminie do ok. miesiąca od daty wypłaty środków). W pozostałych przypadkach IZ POIR poinformowała beneficjentów o tym wymogu dodatkową korespondencją wysłaną w następujących terminach:

- POIR.02.01.00-00-0027/15-00 – 29.03.2018 r., tj. po 4 miesiącach od wypłaty środków,
- POIR.02.01.00-00-0109/15-00 – 13.04.2018 r., tj. niecałe 3 tygodnie od wypłaty środków,
- POIR.02.01.00-00-0152/15-02 – 17.12.2018 r., tj. po roku od wypłaty środków,
- POIR.02.01.00-00-0175/16-01 – 18.12.2018 r., tj. prawie 8 miesięcy od wypłaty środków.

Spośród 10 projektów objętych kontrolą, realizacja czterech projektów została zakończona przed 31 grudnia 2017 r. i beneficjenci powinni złożyć informację o realizacji wskaźników za 2017 r. – za okres, którego nie obejmował wniosek o płatność końcową:

- POIR.02.01.00-00-0027/15-00 (informacja za okres od 01.11 do 31.12.2017 r.),
- POIR.02.01.00-00-0152/15-02 (za okres od 01.09 do 31.12.2017 r.),
- POIR.02.01.00-00-0161/15-01 (za okres 14-31.12.2017 r.),
- POIR.02.01.00-00-0205/16-01 (za okres 30-31.12.2017 r.).

Kontrola wykazała, że beneficjenci dwóch z ww. czterech projektów złożyli do IZ POIR informację o realizacji wskaźników w okresie trwałości (POIR.02.01.00-00-0027/15-00 i POIR.02.01.00-00-0161/15-01). W przypadku projektu nr POIR.02.01.00-00-0205/16-01, jak wyjaśniła Dyrektor DIR, beneficjent nie został wezwany do złożenia informacji za okres 30-31 grudnia 2017 r., ze względu na fakt, że złożył wniosek o płatność końcową w dniu 30 grudnia 2017 r., a okres kwalifikowalności projektu skończył się w dniu 31 grudnia 2017 r.

W przypadku projektu POIR.02.01.00-00-0152/15-02 beneficjent został poinformowany o konieczności składania w okresie trwałości części VI Wniosku o dofinansowanie pn. „Wskaźniki realizacji projektu” dopiero w trakcie kontroli NIK w grudniu 2018 r. i zobowiązany do dostarczenia danych za 2017 i 2018 r. do 15 stycznia 2019 r. Dyrektor DIR wyjaśniła, że w umowie o dofinansowanie projektu wskazane jest, iż Instytucja Zarządzająca/Organizująca konkurs monitoruje realizację projektu, w szczególności osiągnięcie wskaźników projektu, w terminach i wielkościach określonych we wniosku

³⁸ 5 lat, a w przypadku MSP – 3 lata od daty dokonania płatności salda końcowego na rzecz beneficjenta lub końcowego rozliczenia wydatków w projekcie.

o dofinansowanie. Powyższe oznacza, że Instytucja Zarządzająca/Organizująca konkurs na każdym etapie realizacji projektu może zwrócić się z pytaniem do Beneficjenta w sprawie utrzymania wskaźników produktu i realizacji wskaźników rezultatu. Zatem nie musi to być etap zatwierdzania wniosku o płatność końcową.

Dyrektor DIR poinformowała, że w IZ POIR nie określono pisemnej procedury weryfikacji informacji składanych przez beneficjentów w okresie trwałości. Według wyjaśnień Dyrektor DIR, IZ POIR weryfikuje składane informacje poprzez analizę wartości wskaźników osiągniętych w danym okresie sprawozdawczym oraz ich zgodność z wartościami założonymi we wniosku o dofinansowanie, a w przypadku rozbieżności beneficjent wzywany jest do złożenia wyjaśnień. Potwierdzeniem dokonania weryfikacji informacji o osiągniętych efektach jest akceptacja na weryfikowanych dokumentach przez pracownika DIR.

(akta kontroli str. 38-44, 2632-2662, 2958-2963)

Dla pozostałych sześciu projektów objętych kontrolą, okres trwałości rozpoczął się w 2018 r., w związku z czym beneficjenci zobowiązani są złożyć pierwszą informację o realizacji wskaźników w 2019 r.

(akta kontroli str. 182-190)

Kontrola wykazała, że w umowach o dofinansowanie projektu brak jest precyzyjnych zapisów dotyczących składania przez beneficjentów w okresie trwałości informacji o wskaźnikach realizacji projektu. Beneficjenci informowani są przez IZ POIR o konieczności składania konkretnych zestawień po zakończeniu realizacji projektu i akceptacji wniosku o płatność. W trakcie kontroli ustalono, że wezwania te są wysyłane w różnych, czasem odległych terminach od dnia akceptacji wniosku o płatność końcową i wypłaty środków. W efekcie informacje te składane są z opóźnieniem w stosunku do okresu, którego dotyczą. Brak procedury w zakresie monitorowania wskaźników projektu w okresie trwałości, może mieć wpływ na niejednolite podejście pracowników IZ POIR w tym obszarze.

Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą, kontrole trwałości prowadzone są na podstawie rocznego planu kontroli trwałości, stanowiącego element rocznego planu kontroli.

Zgodnie z planami kontroli POIR na rok obrachunkowy 1 lipca 2017 – 30 czerwca 2018 r. oraz 1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019 r., dla działania 2.1 *Wsparcie inwestycji w infrastrukturę B+R przedsiębiorstw*, które bezpośrednio realizowane jest przez DIR, do kontroli trwałości projektów kwalifikowane będzie 100% projektów, którym w danym roku obrachunkowym upływa okres trwałości. Zakres kontroli ma obejmować utrzymanie stanu prawnego, utrzymanie wskaźników produktu, osiągnięcie wskaźników rezultatu, osiągnięcie celów opisanych we wniosku o dofinansowanie, realizację obowiązku związanego z promocją projektu. W okresie od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2019 r. nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli trwałości projektów z uwagi na brak projektów, którym upływa okres trwałości.

(akta kontroli str. 2337-2631)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania IZ POIR w celu weryfikowania wykonania projektów pod względem rzeczowym przed ostatecznym rozliczeniem finansowym projektu. Podczas analizy wniosków o płatność końcową, złożonych przez beneficjentów, weryfikowano poziom osiągnięcia wskaźników określonych w umowie o dofinansowanie. Kwestie te były również przedmiotem przeprowadzanych przez IZ POIR kontroli na miejscu w trakcie realizacji lub po zakończeniu realizacji projektu. Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie przeprowadzono kontroli trwałości w odniesieniu do żadnego projektu³⁹, ze względu na brak projektów, którym upływał okres trwałości. IZ POIR monitorowała efekty osiągane przez beneficjentów w okresie trwałości na podstawie przekazywanych przez nich informacji, z tym że sposób postępowania w tym zakresie nie był jednolity.

³⁹ Dotyczy projektów, dla których IZ POIR nie ustanowiła instytucji pośredniczącej.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi
Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków i uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, stycznia 2019 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis