



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.013.01.2017  
P/17/005



01693517

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/005 – Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności w latach 2015-2017
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Sławomir Czarnow – doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBI/86/2017 z 5 czerwca 2017 r. Marcin Bielawski – specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBI/106/2017 z 24 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. S. Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok (dalej: „Urząd” lub „UMWP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński – Marszałek Województwa od 9 listopada 2015 r. <sup>1</sup>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Działania Zarządu Województwa Podlaskiego (Instytucji Zarządzającej, dalej IZ) w ramach zarządzania planowaniem oraz realizacją wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów ustanowionych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP lub RPOWP 2014-2020) nie były w pełni skuteczne, choć prawidłowo i zgodnie z wytycznymi monitorowano realizację ww. wskaźników finansowych i rzeczowych, sporządzano na polecenie Ministerstwa Rozwoju (dalej MR) plany działań lub plany naprawcze oraz podejmowano działania zaradcze dla przyspieszenia realizacji RPOWP.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W szczególności, osiągnięty poziom certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej (dalej KE), m.in. dzięki uruchomieniu instrumentów finansowych, nie rodzi zagrożenia dla uzyskania minimalnego progu certyfikacji (zgodnie z tzw. zasadą n+3) i odpowiada prognozie przekazanej do KE za 2016 rok<sup>1</sup> to jednak nie zapewnia osiągnięcia celu certyfikacji wyznaczonego przez Radę Ministrów (dalej RM) na lata 2016 i 2017. Pojawiło się również ryzyko (zidentyfikowane przez IZ), że cel pośredni na 2018 rok w ramach wykonania VII i IX osi priorytetowej RPOWP, zostanie osiągnięty na poziomie niższym niż 65% wskaźnika finansowego<sup>2</sup>, czego powodem jest głównie stosunkowo niski poziom kontraktacji i wydatków, wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność. Zidentyfikowano też zagrożenie realizacji celu pośredniego na 2018 r. w zakresie wskaźnika rzeczowego ram wykonania w osi priorytetowej I.

Ze względu na stwierdzone przeszacowanie celu pośredniego ram wykonania osi priorytetowych II, III i VII oraz wolne środki w osiach VI i IX, IZ podjęła starania o zmianę RPOWP<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Poprzednio Marszałkami byli: Mieczysław Kazimierz Baszko (od 8 grudnia 2014 r. do 9 listopada 2015 r.) i Jarosław Dworżański (od 15 stycznia 2008 r. do 8 grudnia 2014 r.).

<sup>2</sup> Oznacza to poważne niepowodzenie w realizacji celów pośrednich, w rozumieniu art. 6 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiającego 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 przepisy ogólne (...) 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 8.3.2014, s. 65, ze zm.).

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Zarządzanie procesem planowania oraz realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów ustanowionych w RPO

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd Województwa Podlaskiego wykonywał zadania Instytucji Zarządzającej RPOWP 2014-2020 przy pomocy Departamentu Rozwoju Regionalnego (DRR) – w zakresie opracowania wytycznych programowych, systemu zarządzania, kontroli i monitorowania oraz Departamentów prowadzących nabór projektów do RPO, tj. Departamentu Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (DW RPO), przekształconego 1 stycznia 2017 r. w Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (DEFRR) i Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (DEFS), a od 1 lipca 2016 r. także Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw. Certyfikację wydatków powierzono Biuru Certyfikacji (BC), utworzonemu 30 czerwca 2015 r.<sup>4</sup>, które stopniowo przejmowało zadania od równoległe istniejącego (do listopada 2016 r.) Referatu Certyfikacji DRR. (dowód: akta kontroli, str. 5-45)

Minister Rozwoju 23 maja 2016 r. udzielił desygnacji Zarządowi jako Instytucji Zarządzającej RPOWP, pełniącej również funkcję Instytucji Certyfikującej. Desygnacja ta objęła również dwie Instytucje Pośredniczące: Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku i Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. (dowód: akta kontroli, str. 46-47)

RPOWP 2014 - 2020 przyjęty został przez Komisję Europejską 12 lutego 2015 r.<sup>5</sup>, a 17 marca 2015 r. – przez Zarząd Województwa Podlaskiego<sup>6</sup>. Jest on objęty dofinansowaniem (na poziomie ok. 85% wydatków kwalifikowalnych) z dwóch funduszy, tj. Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Na fundusze te przypada po pięć osi priorytetowych: EFS – osie II-III, VII, IX-X, a EFRR – osie I, IV-VI i VIII.

Dla osi priorytetowych (I-X)<sup>7</sup> wyznaczono w RPOWP ramy wykonania, obejmujące:

- wskaźnik finansowy tj. całkowitą kwotę certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych (osie I-X),
- wskaźniki produktu w osiach I-IX – po jednym w pięciu osiach (I, II, IV, VII i IX), po dwa w dwóch osiach (III i V) i po trzy w dwóch osiach (VI i VIII),
- cele pośredni i końcowy (na koniec lat 2018 i 2023) dla każdego z ww. wskaźników.

Cel pośredni w zakresie wskaźnika finansowego, określony na 2018 r. (316.930.652 euro) stanowił 23% celu końcowego, określonego na 2023 r. (1.377.702.893 euro). W poszczególnych osiach wynosił on: 15,0% w osi IV, 20,0% w osi I i VIII-IX, 20,3% w osi V-VI, 36,4% w osi II-III i VII i 37,9% w osi X.

Szacowane wykonanie wskaźników finansowych i rzeczowych IZ określiła w trzyletnich planach działania na lata 2016-2018 i 2017-2019, o których mowa w p-kcie 1.2. W szczególności, wykonanie wskaźnika finansowego w osiach I-IX<sup>8</sup> na rok 2016 (plan działań na lata 2016-2018) zaplanowano na 13.277.210 euro (4,2% celu pośredniego), a na lata kolejne (narastająco) poziom jego wykonania w stosunku do celu pośredniego szacowano:

<sup>4</sup> Zgodnie z Regulaminami Organizacyjnymi UMWP stanowiącymi załącznik do uchwały Nr 262/3791/2014 Zarządu z dnia 21 października 2014 r. (z 17 zmianami) oraz do uchwały Nr 181/2362/2016 Zarządu z dnia 19 grudnia 2016 r. (z 4 zmianami), a także Opiszem Funkcji i Procedur Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, stanowiącym załącznik do uchwały Nr 81/920/2015 z dnia 29 września 2015 r. (z 3 zmianami).

<sup>5</sup> Decyzją Wykonawczą Komisji przyjmującą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu podlaskiego w Polsce (CCI 214PL16M2OP10).

<sup>6</sup> Uchwała Nr 29/249/2015 z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia RPOWP 2014 – 2020 (jest stosowany od 23 lutego 2015 r.).

<sup>7</sup> Oś I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu, Oś II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa, Oś III Kompetencje i kwalifikacje, Oś IV Poprawa dostępności transportowej, Oś V Gospodarka niskoemisyjna, Oś VI Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami, Oś VII Poprawa spójności społecznej, Oś VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej, Oś IX Rozwój lokalny, Oś X Pomoc techniczna.

<sup>8</sup> Postęp wykonania wskaźnika finansowego osi X ujęto tylko w planie 2016-2018.

- 2017 r. – na 34,7% (plan na lata 2016-2018) oraz 33,4% (plan na lata 2017-2019),
- 2018 r. – na 102,1% (plan na lata 2016-2018) oraz 124% (plan na lata 2017-2019).

Dla osi II i VIII (o najwyższym i najniższym poziomie wykonania certyfikacji wydatków do KE na 30 czerwca 2017 r.<sup>9</sup>) cel pośredni wskaźnika finansowego na 2018 r. wynosi odpowiednio 36,4% i 20,0% celu końcowego. W planach działań na lata 2016-2018 i 2017-2019 założono poziom wykonania tego wskaźnika w kolejnych latach (narastająco):

- oś II – w 2016 roku 13,3% (plan działań na lata 2016-2018), w 2017 roku – 17,8% i 46,0% (odpowiednio plany 2016-2018 i 2017-2019), a w 2018 roku – 46,7% i 98,7% (plany 2016-2018 i 2017-2019),
- oś VIII – w 2016 roku 0% (plan działań na lata 2016-2018), w 2017 roku 30,3% i 13,2% (plany na 2016-2018 i 2017-2019), a w 2018 roku 69,4% i 117,4% (plany 2016-2018 i 2017-2019). (dowód: akta kontroli, str. 48-66, 98-122, 124-169, 249-298, 574-583)

W załączniku do programu RPOWP z grudnia 2014 r. (Informacja na temat ustanowienia ram wykonania) wskazano algorytm obliczenia ram wykonania, wspólny dla wszystkich PO i szczegółowy opis ram oraz dotyczących ich wskaźników finansowych i wskaźników produktu w poszczególnych osiach. Z załącznika wynikało, że prognozę środków finansowych certyfikowanych do końca 2018 r. oparto: o postęp realizacji wybranych osi lub działań RPOWP 2007-2013 (oś I, IV-VI, VIII), o realizację celu na koniec 2011 r. dla PO KL 2007-2013 (oś II-III, VII), lub o realizację na koniec 2011 r. pomocy technicznej w RPOWP 2007-2013 (oś X), zaś w osi IX założono „ostrożnościowo” realizację na poziomie 20% (wobec braku analogicznego wsparcia w PO KL 2007-2013). Dla osi o najwyższym i najniższym poziomie certyfikacji do KE na 30 czerwca 2017 r. (II i VIII), szacunek oparto o:

- w osi II – średnią wartość postępu finansowego (wydatków certyfikowanych w relacji do alokacji) na koniec 2011 r. dla całego PO KL 2007-2013 (z uwagi na złożoność tematyczną osi EFS),
- w osi VIII – postęp realizacji z najbliższych tematycznie działań RPOWP 2007-2013 (3.1, 4.1 i 6.1-6.3), a dla części działań niemających w nim analogicznego wsparcia założono certyfikację na poziomie ok. 15%, a dla całej osi przyjęto cel certyfikacji 20%.

W opracowaniu tym określono także czynniki (ryzyka) mogące mieć wpływ na realizację wartości docelowych wskaźników – od sześciu do 16 czynników w poszczególnych osiach, w tym cztery czynniki takie jak: zawieszenie płatności przez KE dla osi, czynniki które mogą wpłynąć na harmonogram realizacji planów działania w zakresie spełnienia warunków wstępnych, które są poza kompetencjami IZ oraz instytucji odpowiedzialnych za ich spełnienie, fluktuację cen na rynku, kształt i zakres wytycznych horyzontalnych, które ma opracować Ministerstwo Rozwoju. Podano też czynniki specyficzne dla osi, np.:

- oś II – uruchomienie form wsparcia realizowanych i finansowanych poza budżetem UE, zbieżnych z założonymi w RPOWP, strukturę populacji bezrobotnych w ujęciu stopnia oddalenia od rynku pracy, przyjęte odgórnie sztywne poziomy koncentracji na poszczególnych grupach docelowych i typach projektów, trendy demograficzne i sytuację w Europie i na świecie, mogące mieć negatywny wpływ na poziom zatrudnienia i powstawanie nowych miejsc pracy,
- oś VIII – rozwój: specjalistycznych usług medycznych, społeczeństwa informacyjnego, środowiskowych usług i programów społecznych, innowacyjnych form szkolenia, akty prawne przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu lub dotyczące RLKS, zwiększające się rozwarstwienie społeczne, ograniczone budżety JST, pogarszające się trendy demograficzne, cele najważniejszych strategii unijnych, krajowych i regionalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 574-583)

Referat Programowania w DRR opracował ponadto – uwzględniając wyniki badania ex-ante programu RPOWP – Metodologię szacowania wartości docelowych dla wskaźników wybranych do realizacji w RPOWP 2014-2020 (zatwierdzoną przez Marszałka 21 stycznia 2016 r.), w której m.in. opisano wskaźniki produktu i rezultatu w każdym działaniu danej osi oraz metodologię ich szacowania, założenia, na których się oparto i wykorzystane źródła

<sup>9</sup> Z wyłączeniem osi IV i VI, gdzie certyfikacji jeszcze nie rozpoczęto oraz osi X.

(m.in. raport końcowy etap III Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013 lub dane GUS z bazy TERYT). Ponownie też przeanalizowano czynniki mogące mieć wpływ na realizację wartości docelowych wskaźników. Do czynników już określonych w programie RPOWP dodano w każdej osi „czynnik zmiany kursu euro” (łącznie wykazano od siedmiu do 17 czynników na oś).

(dowód: akta kontroli, str. 584-595)

1.2. W ramach realizacji przyjętego 24 lutego 2016 r. przez Radę Ministrów Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan działań RM), DRR opracował dla RPOWP plany działań na lata 2016-2018 i na lata 2017-2019. Sporządzano je wg wzoru określonego w pismach Ministerstwa Rozwoju z 29 kwietnia 2016 r. i z 17 stycznia 2017 r. i przekazano Ministerstwu 2 czerwca 2016 r. i 15 marca 2017 r.

Plany działań dotyczyły osi I-X i podawały m.in. szacowany budżet konkursów, wartość umów ogółem i w podziale na tryb konkursowy i pozakonkursowy, wydatki beneficjentów oraz szacowaną realizację wskaźników rzeczowych i finansowych ram wykonania na poszczególne lata objęte planem (dane o wkładzie UE w mln zł). Plan na lata 2017-2019 obejmował także wykonanie 2016 roku, nie ujmował zaś wskaźnika finansowego dla osi X, szacowanego w planie na lata 2016-2018. W szczególności, plany te zakładały następującą wartość celu pośredniego dla wskaźnika finansowego w osiach I-IX (narastająco):

- plan 2016-2018 – 11,21 mln zł w 2016 roku, 86,1 mln zł w 2017 roku i 191,21 mln zł w 2018 roku,
- plan 2017-2019 – 110,94 mln zł w 2017 roku i 411,49 mln zł w 2018 roku.

Faktyczne wykonanie wskaźnika finansowego w 2016 roku (w osiach I-IX) wyniosło zaś 22,96 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 244-298)

Wicemarszałek M. Żywno wyjaśnił, że „*zróżnicowanie wielkości wydatków kwalifikowalnych planowanych do uzyskania w latach 2016-2018 wykazywanych w Planach realizacji działań na lata 2016-2018 oraz 2017-2019, wynikało z faktu, iż w roku 2016 przyjęto wariant ostrożnościowy m.in. w związku z brakiem spełnienia części warunków ex-ante, zmianami przepisów prawa krajowego m.in. w zakresie szkolnictwa, trwającym procesem identyfikacji projektów pozakonkursowych, brakiem części Map Potrzeb Zdrowotnych, a także z problemem z ustaleniem właściwego trybu wyboru Menedżera Funduszy (wynikającego z niespójności przepisów krajowych i unijnych) dedykowanego do działań objętych wsparciem w formie instrumentów finansowych. Przygotowując Plan trzyletni w roku 2017 IZ (...) posiadała większy zasób wiedzy nt. zainteresowania beneficjentów aplikowaniem o środki, a w związku z tym możliwościami przeprowadzenia kolejnych naborów, długością okresu weryfikacji wniosków o dofinansowanie, jak również danymi z harmonogramów rozliczania wydatków kwalifikowalnych na podstawie zawartych umów, stąd do jego opracowania przyjęto wariant realistyczny, potwierdzający konieczność negocjacji modyfikacji PO i uprawnień w systemie zarządzania i kontroli RPOWP 2014-2020*”.

(dowód: akta kontroli, str. 1154-1166)

Założenia planów działań na lata 2016-2018 oraz 2017-2019 odnośnie konkursów w osiach I-IX były zróżnicowane. Plan na lata 2016-2018 zawierał opis i zakres spodziewanych naborów w poszczególnych działaniach. W szczególności, przewidywał on konkursy w ośmiu osiach: I-III i VII – w latach 2016-2018, V – tylko w 2016 roku, VI i VIII-IX – w latach 2016 i 2017. Nie przewidziano konkursów w osi IV. Plan działań na lata 2017-2019 przewidywał zaś w każdym roku konkursy w osiach I-IX, nie podawał jednak opisu planowanych konkursów. W osi X nabór prowadzony był tylko w trybie pozakonkursowym.

Budżet i terminy konkursów dla poszczególnych projektów określały harmonogramy naborów wniosków:

- dla osi I-VIII (z wyjątkiem działania 8.6) – przyjmowane przez Zarząd Województwa na poszczególne lata. Harmonogram na 2015 rok przyjęto uchwałą 21 kwietnia 2015 r. (z trzema zmianami), harmonogram na 2016 rok – uchwałą z 24 listopada 2015 r. (z pięcioma zmianami) i harmonogram na 2017 rok – uchwałą z 29 listopada 2016 r. (do 30 czerwca 2017 r. wprowadzono trzy zmiany);

- dla osi IX i działania 8.6 w osi VIII – harmonogramy ustalane przez 12 Lokalnych Grup Działania w uzgodnieniu z UMWP, na podstawie umów zawartych 12 maja 2016 r. z Zarządem Województwa Podlaskiego, łącznie na lata 2016-2019.

Nabory prowadzone były przez:

- Departamenty lub Biura UMWP tj. DEFRR (do 2017 r. – DW RPO) i BPR (od 1 lipca 2016 r.) w zakresie projektów finansowanych z EFRR czyli w osiach I, IV-VI oraz DEFS i DRR – w zakresie projektów finansowanych z EFS czyli w osiach II-III i VII-VIII,
- Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku jako Instytucję Pośredniczącą w części działań osi II i III (finansowanych z EFS),
- Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (działające we współdziałaniu z DEFS lub DEFRR) w części działań osi III, IV, VII i VIII,
- Lokalne Grupy Działania w osi IX finansowanej z EFS i w działaniu 8.6 osi VIII.

W 2015 roku nie doszły do skutku trzy z 19 planowanych naborów. W 2016 roku anulowano dwa już trwające nabory (ogłoszono ich łącznie 40), ponadto stosowano zmiany terminów naborów (przyspieszenia lub opóźnienia). W 2017 roku zaplanowano 46 konkursów.

Z 41 działań i poddziałań osi I-IX nabory (w trybie konkursowym lub pozakonkursowym) podjęto w 38 działaniach/poddziałaniach, przy czym w 2015 roku w 14 działaniach (osie I-III, V-VII<sup>10</sup>), w 2016 roku w 20 działaniach (osie I-IX<sup>11</sup>), a w 2017 roku w 4 działaniach (osie VI i VIII<sup>12</sup>).

Do 30 czerwca 2017 r. nie rozpoczęto naborów w działaniach 4.2 Infrastruktura kolejowa, 5.3.2 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i 8.5 Rewitalizacja. W harmonogramie naboru przyjętym przez Zarząd na 2017 rok wyznaczono konkursy w działaniach 4.2 i 8.5 na październik 2017 r.:

- 4.2 – na jeden projekt (20 mln zł), z terminem zakończenia w listopadzie 2017 r.,
- 8.5 – w pełnym zakresie działania (50 mln zł), nabór ciągły w cyklu miesięcznym od października 2017 do marca 2018 r. (dowód: akta kontroli, str. 747-838)

Przestrzegano wymogów art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>13</sup>, aby do 30 listopada lat 2015 i 2016 zamieścić na stronie internetowej (na portalu Wrota Podlasia) harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie projektu w trybie konkursowym, planowanych na lata 2016 i 2017. Harmonogram na rok 2015 został sporządzony i zamieszczony 21 kwietnia 2015 r. tj. po ok. 2 miesiącach od daty rozpoczęcia stosowania RPOWP (21 lutego 2015 r.). Stosownie do art. 47 ust. 2 i 3 ww. ustawy aktualizacje harmonogramu niezwłocznie zamieszczano na stronie internetowej (portal Wrota Podlasia) i – z wyjątkiem aktualizacji harmonogramu z 17 listopada 2015 r. co opisano w uwagach – dotyczyły one naborów wniosków o dofinansowanie projektu, zaplanowanych w terminie równym lub dłuższym niż trzy miesiące od dnia aktualizacji. Stosownie do art. 40 ust. 1 ww. ustawy ogłoszenia o konkursach ukazywały się co najmniej 30 dni przed naborem.

W Ocenie bieżącej kryteriów i systemu wyboru projektów RPOWP, opracowanej przez podmiot zewnętrzny na zlecenie UMWP (przekazanej 29 marca 2017 r.) podano m.in., że:

- system wyboru jest trafny (adekwatny do problemów regionu) i skuteczny (zdolny do wyboru optymalnych projektów z punktu widzenia RPOWP), zapewnia równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów, jak też równe traktowanie wnioskodawców,
- przy opracowywaniu harmonogramów bierze się pod uwagę przede wszystkim wskaźniki ram wykonania, uwzględnia się hipotetyczny czas potrzebny na ocenę i kontraktowanie projektów, ich realizację oraz czas niezbędny na certyfikację wydatków,

<sup>10</sup> 1.2.2, 1.4.1, 2.1-2.3, 3.1.1, 3.1.2, 3.3.1, 5.1, 5.3.1, 6.2, 6.3, 7.1, 7.3.

<sup>11</sup> 1.2.1, 1.3, 1.4.2, 1.5, 2.4, 2.5, 3.1.3., 3.2.1, 3.2.2, 3.3.2, 4.1, 5.2, 5.3.2, 5.4.1, 5.4.2, 7.2.1, 7.2.2, 8.2.2, 8.3, 9.1.

<sup>12</sup> 6.1, 8.1, 8.2.1, 8.4.1.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 217, ze zm. Dalej ustawa o zasadach realizacji programów polityki spójności.

- istnieje ryzyko nieosiągnięcia wskaźników certyfikacji wydatków w osiach II i III, gdyż kwoty środków alokowanych na lata 2015-2016 były niższe niż wartość tego wskaźnika, a tylko w osi IV wartość projektów wybranych do dofinansowania była wyższa od założonego wskaźnika certyfikacji wydatków,
- ustalając harmonogramy IZ nie brała pod uwagę potencjału potencjalnych wnioskodawców, a tylko potencjał samej IZ, jedynie Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (Instytucja Pośrednicząca) konsultowało propozycje harmonogramu z potencjalnymi wnioskodawcami,
- zdaniem autorów, mała liczba zmian (trzy) ze zmniejszeniem liczby naborów stanowi przykład „trafnego planowania”. (dowód: akta kontroli, str. 659-691)

Wicemarszałek M. Żywno wyjaśnił, że „Określając czas niezbędny na przeprowadzenie naboru, w tym naboru ciągłego, brany jest pod uwagę w szczególności stopień skomplikowania dokumentacji aplikacyjnej, co przekłada się na czas niezbędny do sporządzenia wniosku o dofinansowanie (wraz z załącznikami). Jeżeli chodzi o oszacowanie czasu potrzebnego do oceny projektów (i wskazywany orientacyjny termin rozstrzygnięcia konkursów) jest on określany w szczególności na podstawie dotychczasowych doświadczeń, wysokości alokacji, zainteresowania wnioskodawców, co może przełożyć się na liczbę projektów, które mogą wpłynąć, okres trwania poszczególnych etapów weryfikacji/oceny (w przypadku projektów z EFS uwzględniany jest również czas na negocjacje prowadzone w ramach oceny), a także w oparciu o zasoby kadrowe, które mogą uczestniczyć w ocenie projektów. Czas na podpisanie umowy o dofinansowanie wynika przede wszystkim z doświadczenia z lat ubiegłych, w szczególności dotyczącego czasu niezbędnego na przygotowanie dokumentów niezbędnych do podpisania umowy. Mając na uwadze ramy wykonania w niektórych konkursach (tam gdzie uznano za zasadne i możliwe), wprowadzane było ograniczenie realizacji projektów do III-IV kwartału 2018 r.” Przy ustalaniu kolejności naborów IZ „brała pod uwagę (...) przede wszystkim: gotowość legislacji krajowej (np. ustawa o OZE), spełnienie warunków *ex-ante* warunkujące możliwość uruchamiania naborów, wysokość alokacji w Działaniu (gdzie to zasadne i możliwe pierwsze konkursy dotyczyły Działań z największą alokacją ze względu na wpływ na realizację wskaźnika finansowego z ram wykonania). Istotną kwestią jest też konieczność rozłożenia w czasie konkursów mając na uwadze zapewnienie możliwości efektywnej oceny i rozstrzygnięcia konkursów ze względu na posiadane zasoby kadrowe”. Ponadto „możliwość realizacji niektórych Działań Programu uzależniona była od przygotowania stosownej legislacji krajowej, jak również wypracowania metod działania dla nowych instrumentów w postaci ZIT i RLKS. Możliwość uruchamiania naborów w ramach części priorytetów inwestycyjnych warunkowała spełnienie warunków *ex-ante* (np. Regionalny Plan Transportowy (...)) niezbędny do potwierdzenia warunku dla osi IV był przyjęty w II połowie 2016 r.), które zależne było również od stanu prac na poziomie krajowym. Ogłoszenie konkursów na niektóre Działania z osi II i III było możliwe w 2015 r. ze względu na brak ograniczeń, np. w postaci warunków *ex-ante*, bądź też gotowości legislacji krajowej (np. Wytyczne horyzontalne EFS). W przypadku osi VI (Działania 6.1) termin ogłoszenia naboru wniosków uzależniony jest od spełnienia przez Polskę warunku *ex-ante* umożliwiającego ogłoszenie konkursu na inwestycje w zakresie odpadów. Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami (WPGO) województwa podlaskiego został przyjęty przez Sejmik w grudniu 2016 r. i przekazany do KE, jednakże potwierdzenie spełnienia w całości warunku *ex-ante*, Komisja Europejska wydaje w wyniku weryfikacji wszystkich 16 WPGO. W przypadku Działania 8.4.1 powodem ogłoszenia konkursów w 2017 r. był brak map potrzeb zdrowotnych opracowanych przez stronę rządową, które są warunkiem ubiegania się o wsparcie przez podmioty lecznicze. W związku z bardzo długim procesem zatwierdzania ostatecznej wersji IV Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), wiele aglomeracji wymagało ponownej analizy potrzeb, a w konsekwencji zmiany liczby RLM (równoważnej liczby mieszkańców) oraz zakresu rzeczowego inwestycji. W przypadku aglomeracji, które w ogóle nie zostały ujęte w IV aktualizacji KPOŚK, ani w obowiązującym Master Planie, a zostały utworzone po 28 lutego 2015 r., będą mogły otrzymać dofinansowanie dopiero po V aktualizacji KPOŚK, podobnie jak aglomeracje ujęte w IV aktualizacji KPOŚK, ale po 28 lutego 2015 r. zmienione kolejną



uchwałą JST w sprawie wyznaczenia lub zmiany granic aglomeracji. Opóźnienia w opracowywaniu ww. dokumentów wpływają na terminy ogłaszania konkursów w osi VI oraz wybór projektów do dofinansowania. Przyjęta nowelizacja ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii wprowadziła istotne zmiany w systemie wsparcia energetyki odnawialnej, co wymagało podjęcia działań zmierzających do wypracowania nowych kierunków interwencji, które byłyby zgodne z dokumentami programowymi, a także przygotowania kryteriów wyboru i zatwierdzenia ich przez KM. Zgodnie z SzOOP poddziałanie 5.3.2 w całości realizowane jest w formie instrumentów finansowych, w związku z powyższym IZ nie planuje konkursów w ramach tego poddziałania. Realizacja wsparcia w ramach tego poddziałania została w wyniku rozstrzygnięcia naboru pozakonkursowego powierzona BGK, który pełni funkcję menedżera funduszy (umowa została podpisana 29 listopada 2016 r.). W Działaniu 4.2 większość środków zostanie przeznaczona na realizację linii kolejowych przez PKP PLK SA (wybór projektów w trybie pozakonkursowym), zaś działania przewidziane do realizacji w trybie konkursowym w tym działaniu nie były priorytetem ze względu na niższy wpływ na realizację ram wykonania, zatem mając na uwadze m.in. możliwości efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów kadrowych dokonujących oceny projektów konieczne było rozłożenie w czasie naborów". (dowód: akta kontroli, str. 1154-1166)

W osiach priorytetowych o najniższym i najwyższym poziomie certyfikacji wydatków do KE tj. VIII i II zaplanowano w Planie działania na lata 2017-2019 na 2017 r. zawarcie umów w trybie konkursowym:

- II – na kwotę 124,53 mln zł, zaś w harmonogramie naboru ustalonym przez Zarząd 4 lipca 2017 r. ujęto konkursy o łącznej wartości 61,6 mln zł,
- VIII – na kwotę 270,33 mln zł, zaś w harmonogramie naboru ustalonym przez Zarząd 4 lipca 2017 r. i harmonogramach naboru przyjętych przez Lokalne Grupy Działania ujęto konkursy o łącznej wartości 322,97 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 253-254, 262-263, 829-838, 930-934, 975-1040)

1.3. W planie działań na lata 2016-2018 podano harmonogram naborów w osiach I, V-VI i VIII w podziale na poszczególne działania, wraz z wartością naborów, prognozą kontraktacji oraz certyfikacji (podstawa certyfikacji i wnioskowana refundacja), spodziewanymi wydatkami beneficjentów jak też uwagami co do sposobu realizacji programu. W osiach II-III i IX wskazano ogólnie, że nabory prowadzić będzie WUP i LGD, a w osi VI podano przyczynę anulowania jednego konkursu. Ponadto dla każdej osi wskazano uwarunkowania mające kluczowy wpływ na osiągnięcie wartości docelowych i zidentyfikowane problemy.

W szczególności, dla osi II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa oraz VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej (o najwyższej i najniższej certyfikacji wydatków do KE) – w planie działań 2016-2018 podano, że:

- Os 2 – dla uzyskania wskaźnika finansowego ram wykonania należałoby zakontraktować do końca 2018 r. prawie całą alokację co wydaje się mało realne i wpłynie znacząco na efektywność projektów, przy czym składane projekty są słabej jakości, a procedura negocjacyjna znacznie wydłuża proces oceny. Do 30 czerwca 2017 r. ogłoszono w tej osi (5 działań prowadzonych przez WUP) razem 20 naborów, w tym sześć pozakonkursowych, z których jeden nabór pozakonkursowy (w 2016 roku) anulowano wskutek ustalenia kwot z Funduszu Pracy przeznaczonych dla powiatów na sfinansowanie zadań z zakresu promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Z planu działań 2017-2019 wynika w szczególności, że założenia dotyczące naborów i kontraktacji, wydatków beneficjentów oraz certyfikacji na 2016 rok zostały, z jednym wyjątkiem, przekroczone (np. wartość naborów wykonano w 120,1%, wartość umów w 102,1%, wydatki beneficjentów w 95,9%, certyfikację do KE w 177,3%).
- Os VIII – wskazano na ryzyko niskiej jakości wniosków w działaniu 8.3, na brak map zdrowotnych niezbędnych do ogłoszenia konkursu w poddziałaniu 8.4.1 oraz na dużą liczbę projektów zgłoszonych do LGD, co może wydłużyć czas ich oceny. Opisano też siedem konkursów w pięciu działaniach/poddziałaniach prowadzonych przez DEFRR (pięć już ogłoszonych, dwa planowane) i konkursy w działaniu prowadzonym przez LGD,

a także dwa nabory pozakonkursowe w dwóch działaniach. Łącznie do 30 czerwca 2017 r. ogłoszono w tej osi 43 nabory w ośmiu z 10 działań/poddziałań<sup>14</sup>, w tym trzy pozakonkursowe (wszystkie doszły do skutku). Z planu działań 2017-2019 wynika m.in., że założenia dotyczące naborów i kontraktacji, wydatków beneficjentów oraz certyfikacji na 2016 rok nie zostały osiągnięte (np. wartość naborów wykonano w 39,1%, wartość umów w 22,9%, wydatki beneficjentów i certyfikację do KE w 0%).

Prognozy dotyczące naboru i kontraktacji, jak też certyfikacji środków do KE w poszczególnych osiach na lata 2017 i 2018 zostały w planie działań na lata 2017-2019 zasadniczo zmienione w stosunku do planu na lata 2016-2018. W szczególności, zwiększona została prognoza w zakresie wartości naborów i kontraktacji na lata 2017 i 2018: w osi II – na 2017 rok od 2,2 do ok. 3 razy, a na rok 2018 – od 2,5 do 5,2 razy, a w osi VIII – na 2017 rok o ok. 15 i 3,5 raza, przewidziano też nabór i kontraktację w 2018 r., czego plan na lata 2016-2018 nie zakładał.

Prognozę realizacji celu pośredniego w zakresie wskaźnika finansowego na 2018 r. zwiększono: w osi II z 46,7% do 98,7% ram wykonania, w osi VIII – z 21,2% do 117,4% ram wykonania. (dowód: akta kontroli, str. 249-298)

W sprawie opracowywania planów działań na lata 2016-2018 i 2017-2019 Wicemarszałek Maciej Żywno wyjaśnił, że: „Prognozy IZ, zgodnie z sugestią MR, zostały oparte głównie na bazie doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowej w zakresie m.in. przebiegu procesu naborów projektów, oceny wniosków o dofinansowanie, tempa wydatkowania i zamykania inwestycji w poszczególnych typach projektów i obszarach wsparcia. Ponadto IZ uwzględniła opóźnienia związane z późnym przyjęciem RPOWP 2014-2020 przez KE, jak również niespełnienie wszystkich warunków formalnych i prawnych na poziomie regionalnym i krajowym, które blokowały możliwość ogłaszania naborów i składanie projektów przez Wnioskodawców, a także przebieg obecnie ogłaszanych naborów, jakość projektów i czas potrzebny na ocenę wniosków o dofinansowanie. Nie bez znaczenia pozostawały również zmiany harmonogramów płatności w realizowanych projektach, które związane były m.in. z nierozstrzygnięciem przetargów, zmniejszaniem wartości umów zawieranych z wykonawcami w stosunku do zakładanych wartości”. Wskazał też, że przygotowując plan realizacji działań na lata 2016-2018 przyjęto „wariant ostrożnościowy”, a plan realizacji działań na lata 2017-2019 – „wariant mniej ostrożnościowy”. Kierowano się „sugestią MR zawartą w piśmie DRP-V.7630.1.2017.MP z dnia 17.01.2017 r., w którym wskazano, iż ze względu na różnie uwarunkowania ekonomiczne, w szczególności te związane z sytuacją w Unii Europejskiej i spodziewanym wystąpieniem z niej Wielkiej Brytanii, cele wyznaczone przez IZ, choć przede wszystkim realne, to jednak powinny być ambitne. Zgodnie z ww. pismem (...) IZ kierowała się sugestią MR, aby dążyć do takiego zaplanowania wdrażania perspektywy 2014-2020, żeby praktycznie wszystkie umowy o dofinansowanie zostały podpisane do 2020 r., a kontraktacja w ostatnich latach tej perspektywy było jedynie pochodną oszczędności wygenerowanych na realizowanych projektach czy też zmian kursowych. Efektem przyjęcia takiego podejścia jest brak harmonizacji pomiędzy prognozami przekazanymi do KE w styczniu 2017 r., zakładającymi wolniejsze tempo kontraktacji, a Planem realizacji działań na lata 2017-2019, który sporządzono przyjmując ambitne podejście do kontraktacji. Niemniej mając na względzie rzetelność przygotowanych planów oraz założenie, że podstawową funkcją trzyletnich Planów realizacji działań jest dostarczanie użytecznej informacji zarządczej IZ sporządziła ambitny, aczkolwiek realistyczny wariant prognozy w ramach Planu realizacji działań na lata 2017-2019, w którym wskazała na nieracjonalność pełnej kontraktacji do końca 2020 r. w przypadku osi II, III i VII (co stanowi przedmiot negocjacji z KE) oraz znaczące trudności w realizacji osi IX.”

(dowód: akta kontroli, str. 1154-1166)

Ogólne kryteria naboru wniosków w działaniach RPOWP określił Komitet Monitorujący trzema uchwałami w 2015 roku: dwiema z 29 kwietnia (z dwoma zmianami) i jedną z 1 czerwca 2015 r. (z sześcioma zmianami) oraz uchwałą z 27 kwietnia 2017 r. Dotyczyły

<sup>14</sup> W tym siedem działań/poddziałań prowadzonych przez DEFRR (29 konkursów w pięciu działaniach/poddziałaniach), dwa przez DEFRR i ZIT BOF (trzy konkursy), jedno przez LGD (31 konkursów).

one kryteriów oceny formalno-merytorycznej, systematyki kryteriów wyboru projektów konkursowych i pozakonkursowych finansowanych z EFS oraz kryteriów rozstrzygających dla projektów konkursowych finansowanych z EFS). Następnie Komitet podjął (do 25 maja 2017 r.) 83 uchwały w sprawie kryteriów do poszczególnych działań/poddziałów lub projektów (w tym 67 uchwał wprowadzających kryteria, w tym cztery związane z uchyleniem poprzednich kryteriów oraz 24 uchwały zmieniające kryteria). Kryteria w sprawie działań 8.6 i 9.1 przyjmowały natomiast zebrania członków 12 LGD. Wszystkie kryteria przyjęte zostały przed rozpoczęciem właściwych naborów.

(dowód: akta kontroli, str. 623-643)

W Ocenie bieżącej kryteriów i systemu wyboru projektów RPOWP z 2017 r. uznano, że ustalone kryteria przyczyniają się do osiągania wskaźników ram wykonania, jedynie w osiach VI i VIII nie znaleziono kryteriów wprost przyczyniających się do ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli, str. 659-691)

1.4. Od lipca 2015 roku IZ (Referat certyfikacji DRR, a od listopada 2016 roku BC) opracowywała i przekazywała KE – systemie elektronicznej wymiany danych między KE a państwami członkowskimi SFC2014 – prognozy kwot, co do których planowano złożyć wnioski o płatność okresową<sup>15</sup> (w euro, w podziale na EFRR i EPS), obejmujące dwa kolejne lata budżetowe, stosownie do art. 112 rozporządzenia ogólnego<sup>16</sup>. Od 2016 roku przekazywano także Ministerstwu Rozwoju (w żądanym terminie) prognozy, o których mowa w wytycznych w sprawie warunków certyfikacji<sup>17</sup>, tj. kwot wniosków o płatność okresową (85% podstawy certyfikacji) i podstawy certyfikacji (certyfikowane wydatki kwalifikowalne).

Pismem z 19 stycznia 2016 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju wskazał, że minimalny akceptowalny poziom certyfikacji (absorpcji) środków UE w każdym RPO wynosi w 2016 roku 5% alokacji, a na koniec 2017 r. – 15% alokacji. Dla RPO WP ustalono poziom certyfikacji zapewniający wykorzystanie co najmniej 5% alokacji<sup>18</sup> do końca 2016 r. i 15% do końca 2017 r. na odpowiednio 302.685 tys. zł i 605.370 tys. zł wydatków kwalifikowalnych (odpowiadający im wkład UE wynosił 60.679.716 euro i 121.359.670 euro) oraz zwrócono się o przesłanie zaktualizowanych prognoz do 22 stycznia 2016 r. (mailem).

Kierownik Referatu Certyfikacji DRR 22 stycznia 2016 r. przesłał Ministerstwu zweryfikowaną prognozę certyfikacji, wskazując że propozycja kwot certyfikacji przesłana przez Ministerstwo nie jest możliwa do zrealizowania. Ostatecznie prognoza wprowadzona do systemu SFC2014 (przekazana do KE) 27 stycznia 2016 r. obejmowała: na 2016 rok 54.257.547 euro (230.052 tys. zł) i na 2017 rok 82.137.028 euro (348.261 tys. zł).

Ministerstwo Rozwoju (Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE) pismem z 31 marca 2016 r. powiadomił Urząd o przyjęciu przez Radę Ministrów 29 marca 2016 r. w trybie obiegowym Planu certyfikacji środków w 2016 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan certyfikacji w 2016 r.), który dla województwa podlaskiego przewidywał niezmienny w stosunku do pisma z 19 stycznia 2016 r. poziom certyfikacji (302.685 tys. zł).

Pismami z 15 i 20 czerwca 2016 r. dyrektor DRR przekazał Ministerstwu prognozę (i jej korektę) ze znacznie zmniejszoną kwotą wydatków kwalifikowalnych i wkładu UE na 2016 rok (po korekcie 105.272 tys. zł wydatków kwalifikowalnych i 89.919,90 tys. zł wkładu UE); na 2017 rok prognozował zaś 551.191 tys. zł wydatków kwalifikowalnych i 469.984,7 tys. zł wkładu UE. W piśmie z 15 czerwca 2016 r. wskazano, że zmniejszenie prognozy na 2016 rok wynika „*przede wszystkim z opóźnień i przesunięć terminów poszczególnych konkursów, co przekłada się na późniejsze niż zaplanowano terminy*

<sup>15</sup> Kwoty objęte wnioskami o płatność okresową stanowiły tzw. wkład UE wynoszący ok. 85% certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Wytyczne Ministra Rozwoju i Infrastruktury w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 z dnia 31 marca 2015 r.

<sup>18</sup> Łącznej kwoty wsparcia UE do wykorzystania przez państwo członkowskie, określonej w Umowie Partnerstwa.

podpisywania umów, a w konsekwencji późniejszą wypłatę środków i ich certyfikację. Ponadto, w ramach środków z EFS, na stopień przedstawionej prognozy wpłynął dodatkowo przedłużający się proces wyboru projektów do dofinansowania i zatwierdzenia ostatecznej listy rankingowej wynikający z prowadzenia negocjacji z Wnioskodawcami na etapie prac Komisji Oceny Projektów, jak również anulowanie konkursu w ramach Działania 7.3. (...) Typ projektu: Realizowane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej działania wspierające rozwój ekonomii społecznej. Powyższe było konsekwencją utraty przez Wnioskodawców z dniem 31.12.2015 r. akredytacji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (...)

Minister Rozwoju (w piśmie z 7 lipca 2016 r.) przyjął tę informację „z dużym zaniepokojeniem”, gdyż „przyjęcie tak niskiego poziomu realizacji programów nie tylko stwarza ogromne ryzyko niewypełnienia celów wskazanych w Planie działań RM (...), ale również powoduje, że województwo podlaskie zrealizuje jedynie w 34,8% prognozę wydatkowania środków zatwierdzoną na bieżący rok przez Radę Ministrów. Ponadto przekazane w czerwcu br. kwoty certyfikacji planowanej na 2016 r. są o 37% wyższe niż analogiczne kwoty przesłane 2 tygodnie wcześniej w ramach Planu wdrażania programu w okresie 2016-2018”. Minister wskazał też m.in., że „przy niskim poziomie zaliczek przekazywanych przez KE w tym okresie programowania, takie podejście, dodatkowo wzmocnione niestabiłnością prognoz, może implikować perturbacje dla budżetu państwa” i zwrócił się o ponowne przeanalizowanie prognozy certyfikacji i przesłanie odpowiedzi do 12 lipca 2016 r. Marszałek Województwa w piśmie z 12 lipca 2016 r. podtrzymał jednak tę prognozę, argumentując to brakiem możliwości zwiększenia przedstawionych w niej wartości, biorąc pod uwagę rozstrzygnięte konkursy oraz podpisane lub planowane do podpisania w najbliższym czasie umowy.

20 lipca 2016 r. sekretarz stanu Ministerstwa poinformował m.in. o poziomie wykonania planu certyfikacji na 2016 rok przez poszczególne województwa (województwo podlaskie z wykonaniem 34,8% ułokowało się poniżej średniej wynoszącej 42,3%), dołączył też prognozę wydatków kwalifikowalnych na 2017 rok (dla woj. podlaskiego podano kwotę zgodną z propozycją Urzędu z 20 czerwca 2016 r.). Wskazał też, aby do KE przekazać do 31 lipca 2016 r. (w systemie SFC2014) prognozy kwot objętych wnioskami o płatność okresową, zatwierdzone przez Ministerstwo, tj. UE na 2016 r. 257.930.142 zł (58.274.811 euro) i na 2017 r. 469.984.700 zł (106.184.835 euro).

Urząd wprowadził 29 lipca 2016 r. do systemu SFC2014 prognozy kwot, w odniesieniu do których planowano złożyć wnioski o płatność okresową: na 2016 rok 20.315.831,09 euro (89.919,9 tys. zł) i 106.184.835,41 euro na 2017 rok (469.984,7 tys. zł). Kwota zgłoszona do KE na 2016 r. była więc niższa od zatwierdzonej przez Ministerstwo.

Pismem z 15 grudnia 2016 r. Dyrektor BC przekazał Ministerstwu prognozę płatności na lata 2017-2018 oraz wykonanie wydatków kwalifikowalnych w roku obrachunkowym 1 lipca 2015 r. – 30 czerwca 2016 r.: scertyfikowane do KE łącznie 13.136,80 tys. zł w tym wkład UE 11.166,3 tys. zł. Prognoza wydatków kwalifikowalnych oraz wkładu UE wyniosła zaś: na 2017 rok 511.129 tys. zł i 435.783,7 tys. zł (o 34.201 tys. zł mniej niż MR zatwierdziło w lipcu 2016 r.) oraz na 2018 rok 707.599,4 tys. zł i 603.302,9 tys. zł.

Pismem z 20 stycznia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów poinformował, że dąży do wykorzystania alokacji średnio dla wszystkich programów perspektywy 2014-2020 na koniec 2017 roku na poziomie ok. 14%, a na koniec 2018 r. – na poziomie nie niższym niż 25% alokacji każdego programu. W związku z tym, powiększono zgłoszone prognozy na 2017 rok we wszystkich RPO (z wyjątkiem woj. opolskiego) o wartość odpowiadającą 2,6% alokacji, osiągając średni poziom wykorzystania alokacji 13,1%. Dla województwa podlaskiego zatwierdzono prognozę wkładu wnioskowanego do UE na 130.278.889 euro w 2017 r. i 151.316.317 euro w 2018 r., zaś poziom alokacji na koniec lat 2017 i 2018 na 12,5% i 25%. Poinformowano też, że wydatki kwalifikowalne certyfikowane i wkład UE zakontraktowany do końca 2016 roku wyniosły 113.269 tys. zł i 777.526 tys. zł. Określono też prognozę certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych w 2017 r. (674.847 tys. zł) oraz narastająco na koniec 2017 r. (788.116 tys. zł).

Do systemu SFC2014 Urząd wprowadził 31 stycznia 2017 r. prognozy kwot, w odniesieniu do których planowano złożyć wnioski o płatność okresową bez zmian w stosunku do prognoz zgłoszonych Ministerstwu w grudniu 2016 r., a więc niższe niż wskazane przez Ministerstwo 20 stycznia 2017 r.: na 2017 rok 98.725.395,98 euro (435.783,8 tys. zł) i na 2018 rok 136.676.311,90 euro (603.302,9 tys. zł). W piśmie do Marszałka z 27 stycznia 2017 r. Dyrektor BC wskazała, że nie widzi możliwości certyfikowania zwiększonych przez Ministerstwo kwot, wyższych od prognoz Urzędu o 32% wkładu UE w 2017 roku i o 11% ww. wkładu w 2018 roku.

Ministerstwo Rozwoju (Departament Regionalnych Programów Operacyjnych) pismem z 13 marca 2017 r. powiadomiło Urząd o przyjęciu przez Radę Ministrów Planu certyfikacji środków w 2017 r. oraz zakładanego na 2017 r. poziomu dofinansowania unijnego w umowach o dofinansowanie w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan certyfikacji w 2017 r.). Dla województwa podlaskiego przewidywał on niezmienny w stosunku do pisma z 20 stycznia 2017 r. poziom certyfikacji wydatków kwalifikowalnych w 2017 r. (674.847 tys. zł) i na koniec 2017 r. (788.116 tys. zł), określał też planowany wkład UE do zakontraktowania w 2017 r. i na koniec 2017 r. (1.900.941 tys. zł i 2.678.467 tys. zł).

21 czerwca 2017 r. IZ przedłożyła MR skorygowaną prognozę certyfikacji na 2017 r. (zmniejszoną do 318.485 tys. zł) i 2018 r. (zwiększoną do 785.693 tys. zł). Następnie 14 lipca 2017 r. MR podał prognozę certyfikacji zgłoszoną przez 16 województw i własną prognozę. Prognoza certyfikacji do KE (w przeliczeniu na euro dokonany przez MR) zgłoszona przez województwo podlaskie na 2017 r. i 2018 r. (63.982.913 i 157.613.265 euro) stanowiła 7,1% i 20,1% wykorzystania alokacji, zaś ustalona na te lata przez MR – 135.344.312 i 146.250.894 euro, czyli 12,9% i 25,0% wykorzystania alokacji. W obu przypadkach prognoza certyfikacji na lata 2017-2018 była niższa od średniej krajowej (dla zgłoszeń województw 8,9% i 25,1% alokacji, dla prognoz MR 13,% i 26,6% alokacji).

Pismem z 26 lipca 2017 r. Dyrektor BC poinformował Marszałka, że prognoza certyfikacji MR dla województwa podlaskiego na 2017 r. jest ponad dwukrotnie wyższa od prognozy IZ, zaś ww. prognozy na 2018 r. są zbliżone. Stwierdził też, że po konsultacji z departamentami wdrażającymi, nie widzi możliwości certyfikowania kwot zatwierdzonych przez MR. Do KE w systemie SFC2014 zgłoszono 28 lipca 2017 r. prognozę certyfikacji odpowiadającą zgłoszeniu do MR z 21 czerwca 2017 r. tj. 63.982.914 euro na 2017 r. i 157.613.263 euro na 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 211-243, 555-560)

Cel n+3 na 2018 rok (minimalny próg certyfikacji) wynosił do lipca 2017 r. 220.254.797 euro (18,1% całej alokacji przewidzianej do 2023 r. – 1.213.595.877 euro), a po zmianie wynikającej z noty KE z 28 czerwca 2017 r. (opisanej w p-kcie 3.1 wystąpienia) zmniejszony do 167.493.716 euro (13,8% całej alokacji). Ramy wykonania (wskaźnik finansowy) na 2018 r. ustalono zaś w RPOWP na 316.930.652 euro tj. 143,9% celu n+3 na 2018 r. (189,2% ww. celu po zmianie).

Do 30 czerwca 2017 r. scertyfikowano do KE łączną kwotę 27.459.867 euro tj. 12,5% celu na 2018 r. (16,4% po zmianie celu w lipcu 2017 r.) i 2,3% całej alokacji (celu na 2023 r.).

(dowód: akta kontroli str. 561-570)

Do 31 lipca 2017 r. nie wprowadzono w RPOWP zmian, natomiast IZ sygnalizowała Ministerstwu Rozwoju (Departament Strategii Rozwoju) potrzebę ich wprowadzenia. Pismem z 1 czerwca 2016 r. Wicemarszałek M. Żywno zgłosił „propozycje niezbędnych zmian”, dotyczące czterech spraw, w tym obniżenia wartości celu pośredniego wskaźnika finansowego ram wykonania dla osi II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa, III Kompetencje i kwalifikacje i VII Poprawa spójności społecznej (finansowanych z EFS) o łącznie 28.937.624 euro: w osi II z 36.009.733 do 27.007.300 euro, w osi III z 55.657.547 do 41.319.942 euro i w osi VII z 25.265.882 do 19.558.537 euro. W uzasadnieniu podano m.in., że „zagrożenie nieosiągnięcia wskaźników finansowych wynika ze zbyt wysokich wartości przyjętych do programu”. Wskazał też, że z danych historycznych z poprzedniej perspektywy finansowej „wynika wprost, iż kontraktacja stanowi ok. 180% certyfikowanych środków. A zatem przy założeniach – jak w RPO Województwa Podlaskiego – przy certyfikacji 36,4% kontraktacja w 2018 roku powinna być co najmniej na poziomie 65%

alokacji EFS. A to oznacza, że do tego czasu powinno być kontraktowane rocznie minimum 22% alokacji tj. 74,8 ml euro, a zatem ponad 300 mln zł. (...) Tak wysoka kontraktacja środków przez 3 kolejne lata może przynieść dla regionu odwrotne od zamierzonych efekty. Oznacza to bowiem nasycenie rynku projektami unijnymi miękkimi, co bezpośrednio może przełożyć się na ich efektywność. Może to spowodować, że środki EFS zostaną skupione na danej grupie docelowej w krótkim okresie czasowym, a przez kolejne lata problemy włączenia społecznego czy wyrównywania szans w szkolnictwie" lub „rynku pracy pozostaną bez należytego wsparcia”. Zaznaczono też, że województwo podlaskie, „aby wypełnić warunki ram wykonania musi certyfikować aż 17% alokacji więcej niż wynikałoby to z zasady n+3”.

Natomiast 31 maja 2017 r. przesłano Ministerstwu Rozwoju i KE do roboczych konsultacji szczegółowe propozycje zmian w treści RPOWP (pogrupowanych w 80 punktach) Dotyczyły one różnych zagadnień dotyczących 24 z 32 działań z osi I-X RPOWP, a w tym:

- zmniejszenia celu pośredniego w osiach II, III i VII o łącznie 52.657.547 euro, w tym w osi II z 36.009.733 do 19.785.568 euro, w osi III z 55.597.788 do 30.548.235 euro i w osi VII z 25.265.883 do 13.882.353 euro,
- przeniesienia alokacji w łącznej kwocie 12.078.930 euro połączonego ze zmniejszeniem celu pośredniego (rzeczowego i finansowego – do przeliczenia): 10.000.000 euro z osi VI Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami (zmniejszenie z 58.000.000 do 47.000.000 euro) do osi V Gospodarka niskoemisyjna (zwiększenie ze 180.530.000 do 190.530.000 euro) i 2.078.930 euro z osi IX Rozwój lokalny (zmniejszenie z 28.960.000 do 26.881.070) do osi X Pomoc techniczna (zwiększenie z 39.500.000 do 41.578.930 euro). (dowód: akta kontroli, str. 723-746)

Wicemarszałek M. Żywno wyjaśnił, że „Zgodnie z informacją, przekazaną przez Ministerstwo Rozwoju, 5 lipca br. Rada Ministrów przyjęła projekt zmiany Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020”. Zmiana ta „nie została jeszcze przekazana przez MR oficjalnie przez system SFC do KE. Zmieniona Umowa Partnerstwa podlegać będzie negocjacji z Komisją Europejską i od ich wyniku zależy jej ostateczny kształt. Natomiast od ostatecznych zapisów Umowy Partnerstwa zależą będą ostateczne propozycje zmian zapisów RPOWP 2014-2020. Propozycje zmian RPOWP 2014-2020, przekazywane oficjalnie do KE, muszą zostać zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPOWP (...), zaopiniowane przez właściwe organy pod kątem konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i zaopiniowane przez IK UP pod kątem zgodności z zatwierdzoną Umową Partnerstwa (...). Po oficjalnym przekazaniu zmian RPO do KE, będzie miał miejsce jeszcze proces negocjacji tych zmian. KE szacuje, że przyjęcie zmienionych RPO będzie możliwe najwcześniej jesienią br.” (dowód: akta kontroli, str. 1161)

1.5. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Urząd przekazał (przygotowane przez DRR i BC) Departamentowi Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów:

- 28 października 2016 r. – projekty deklaracji zarządczej i rocznego podsumowania kontroli oraz zestawienia wydatków, podpisane przez Dyrektora DRR,
- 31 stycznia 2017 r. deklarację zarządczą i roczne podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli, podpisane przez Wicemarszałka Macieja Żywno (nadzorującego DRR) oraz roczne zestawienie wydatków.

Następnie, 15 lutego 2017 r. deklaracja zarządcza (w wersji skróconej), roczne podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli oraz roczne zestawienie wydatków zostały przekazane w systemie informatycznym SFC2014 do KE. Deklaracja i podsumowanie zawierały dane określone w art. 59 ust. 5 rozporządzenia

finansowego<sup>19</sup> w zw. z art. 125 i 137 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>20</sup> i przekazano je w terminie wskazanym w ww. przepisach.

W deklaracji zarządczej, jak też w jej projekcie podano m.in., że informacje zawarte w zestawieniu wydatków przedstawiono w sposób prawidłowy, są one kompletne i rzetelne oraz, że wydatki te wykorzystano na przewidziany cel, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, zaś obowiązujący w odniesieniu do RPO system zarządzania i kontroli zapewnia niezbędną gwarancję co do zgodności z prawem i prawidłowości transakcji leżących u podstaw wydatków. W deklaracji zarządczej (z 15 stycznia i 13 lutego 2017 r.) wskazano też, że wg stanu na 31 stycznia 2017 r. podejmowano odpowiednie działania następcze w związku z brakami w systemie zarządzania i kontroli stwierdzonymi w końcowych sprawozdaniach z audytu lub kontroli i zgłoszonymi w rocznym podsumowaniu załączonym do deklaracji. W szczególności, w deklaracji wymieniono działania zaradcze będące w toku, wynikające z 14 (spośród 45) ustaleń Sprawozdania z audytu systemu zarządzania i kontroli w zakresie kluczowych wymogów kontrolnych RPO (sporządzonego 1 grudnia 2016 r. przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, dalej GIKS):

- zmiany w Instrukcji Wykonawczej IZ RPO (ustalenia 15 i 24),
- zmiany w Procedurze dotyczącej środków zwalczania nadużyć finansowych (ustalenia 29 i 32),
- zmiany w Instrukcji Wykonawczej IP WUP (ustalenia 35, 37, 38 i 39),
- zmiany w Rocznym Planie Kontroli w ramach RPO (ustalenia 4 i 18),
- zmiany w procedurach IP ZIT BOF (ustalenie 41),
- opracowanie wytycznych programowych (ustalenie 3),
- zapewnienie dostępu IP ZIT BOF do systemu SEWA (ustalenie 40),
- korekta budżetu projektu RPPD.05.03.01-20-0018/15 (ustalenie 10).

Z dołączonego do deklaracji rocznego podsumowania z 31 stycznia 2017 r. (projekt ww. podsumowania z 28 października 2016 r. nie zawierał danych, wynikających z audytów Instytucji Audytywnej tj. GIKS, zakończonych w listopadzie i grudniu 2016 r.) wynika natomiast m.in., że:

- w zakresie realizacji ustaleń wspomnianego Sprawozdania z audytu systemu zarządzania i kontroli (razem 45) podjęto działania naprawcze w związku z 24 ustaleniami (1, 2, 5-6, 8-9, 12-13, 16-17, 19-20, 22-23, 25-27, 30-31, 36, 42-45), zaplanowano takie działania odnośnie 14 ustaleń (3-4, 10, 15, 18, 24, 29, 32, 35, 37-41), nie przyjęto zaś do wdrożenia siedmiu ustaleń (7, 11, 14, 21, 28, 33, 34);
- w zakresie realizacji Wstępnego rocznego sprawozdania z kontroli (sporządzonego przez GIKS 19 grudnia 2016 r.) podjęto działania naprawcze co do wszystkich 10 ustaleń (ustalenia 5.7.1 oraz 1-9),
- w wyniku wykrycia nieprawidłowości przez GIKS (wykazaną we Wstępnym rocznym sprawozdaniu z kontroli) wprowadzono korektę w zestawieniu wydatków na kwotę 390,54 euro (1.728,55 zł),
- przeprowadzone działania polegające na weryfikacji administracyjnej wszystkich wniosków o płatność i wybranej próby dokumentów źródłowych, 17 kontrolach na miejscu, 34 wizytach monitoringowych, kontrolach systemowych w IP ZIT BOF i IP WUP nie wykazały nieprawidłowości, skutkujących koniecznością nałożenia korekt finansowych.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) Nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002.

<sup>20</sup> Rozporządzenie z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMR oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

W przypadku siedmiu ustaleń nieprzyjętych do wdrożenia, co do których Instytucja Audytowa (Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej) rekomendowała uzupełnienie Instrukcji wykonawczej, przegląd wszystkich zawartych umów i oświadczeń o pomocy de minimis, uzupełnienie wzoru umowy o dofinansowanie, przeprowadzenie kontroli krzyżowych między projektami PROW, PO Ryby i RPO Urząd wskazał, że prowadzone już działania IZ lub treść Instrukcji są wystarczające albo że w toku są uzgodnienia z ARiMR (co do kontroli krzyżowych). Instytucja Audytowa podtrzymała dwie rekomendacje (uzupełnienie Instrukcji wykonawczej w zakresie przesłanek wstrzymania podpisania umowy i przegląd wszystkich zawartych umów), a w pięciu przypadkach przyjęła odpowiedź IZ.

Zestawienie wydatków w okresie obrachunkowym (1 lipca 2015 r. – 30 czerwca 2016 r.) przekazane KE 15 lutego 2017 r. oraz jego projekt z 28 października 2016 r. podawał – w rozbiciu na EFRR i EFS – wydatki kwalifikowalne ujęte we wnioskach o płatność do KE, kwotę płatności na rzecz beneficjentów oraz kwoty wycofane przez beneficjentów (w euro). W zestawieniu z 15 lutego 2017 r. wykazano i uwzględniono ponadto zdarzenia, które wystąpiły już po sporządzeniu projektu z 28 października 2016 r., skutkujące pomniejszeniem wydatków z EFS (390,564 euro wynikające z korekty po audycie IA) oraz z EFRR (1.276,74 euro obejmujące kwoty wycofane przez beneficjentów).

(dowód: akta kontroli, str. 300-396)

1.6. Współpraca z Ministerstwem Rozwoju polegała na konsultacjach i spotkaniach dotyczących systemu zarządzania celami finansowo-rzeczowymi RPO 2014-2020 oraz przyspieszania realizacji tych RPO. W szczególności, pracownicy DDR brali udział w omawianiu, zgłaszaniu uwag i podawaniu danych do przygotowywanego przez Ministerstwo Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wyznaczania celów rocznych i określeniu ścieżki ich realizacji (15 stycznia - 15 lutego 2016 r.). Po przyjęciu przez Radę Ministrów tego planu 24 lutego 2016 r. pracownicy DDR wzięli udział w spotkaniu w Ministerstwie poświęconym omówieniu jego założeń (18 marca 2016 r.) i w warsztatach dotyczących systemu zarządzania celami finansowo-rzeczowymi RPO (12 kwietnia 2016 r.).

Przyspieszenie realizacji RPO było zaś przedmiotem spotkań w Ministerstwie m.in. 2 czerwca i 9 listopada 2016 r. Przesyłano też Ministerstwu dane o planie naborów w układzie kwartalnym i półrocznym, a Ministerstwo przekazywało spostrzeżenia, wnioski i rekomendacje odnośnie uruchamiania naborów, jak też wyjaśnienia dotyczące realizacji i sprawozdawczości RPO.

W szczególności w piśmie z 9 września 2016 r. Ministerstwo wskazało, że choć kontraktowanie w RPOWP 2014-2020 jest stosunkowo zaawansowane to jednak tempo kontraktacji powinno zostać zwiększone, istnieje też „znaczne ryzyko związane z realizacją prognoz w zakresie certyfikacji”. Sformułowano 5 wniosków i rekomendacji, w tym:

- uznano, że na obecnym etapie nie jest możliwa pełna i wiarygodna ocena postępów realizacji programu i zapowiedziano taką ocenę po otrzymaniu danych za III kw. 2016 r.,
- zwrócono uwagę na brak zidentyfikowania kwestii problemowych i ryzyka niepowodzenia w wykonaniu ram wykonania,
- przekazano wskazówki co do prawidłowego wypełniania tabel w sprawozdaniach i oznaczania naborów.

Na spotkaniach pod koniec 2016 roku omawiano pakiet proponowanych przez Ministerstwo rozwiązań w celu przyspieszenia realizacji RPO, w tym plany naprawcze dotyczące realizacji strategii dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (27-28 października) oraz plan działań na IV kw. 2016 r. Przyspieszenie realizacji RPO 2014-2020 (16 listopada), wskazano też na potrzebę zintensyfikowania prac dotyczących projektów pozakonkursowych. Zwrócono m.in. uwagę na problemy związane z wojewódzkimi planami gospodarowania odpadami (prace nad nimi były w toku; Program Krajowy Gospodarowania Odpadami został przyjęty 1 lipca 2016 r.). Proponowane przez Ministerstwo rozwiązania były sukcesywnie wdrażane.



Wicemarszałek Maciej Żywno uczestniczył w cyklicznych posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszy UE w Ministerstwie Rozwoju oraz posiedzeniach grup i komitetów przy ww. Ministerstwie (m.in. z udziałem marszałków i kierownictwa Ministerstwa), jak też spotykał się z przedstawicielami KE w Warszawie oraz podczas ich wizyt w województwie podlaskim, m.in. w sprawie zmian w RPO WP. Nie przyniosły natomiast efektu starania Wicemarszałka o spotkanie z sekretarzem stanu w Ministerstwie w sprawie planu działań na lata 2017-2019. (dowód: akta kontroli, str. 692-722, 874-880)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Przekazane przez Urząd do KE w systemie SFC2014 prognozy kwot wniosków o płatność okresową (wkład UE) planowanych na rok 2016 (dwie) i 2017 (cztery) cechowały się istotną zmiennością, a cztery z nich (po dwie na 2016 r. i na 2017 r.) były znacznie niższe od kwot zatwierdzonych przez Ministerstwo Rozwoju:

- na rok 2016 – do KE zgłoszono 27 stycznia i 29 lipca 2016 r. planowane kwoty wniosków o płatność 54.257.547 euro i 20.315.831,09 euro, zaś MR pismami z 19 stycznia i 20 lipca 2016 r. zatwierdziło prognozę na kwotę 60.679.716 euro i 58.274.811 euro (faktyczne wykonanie wyniosło 21.803.763,23 euro),
- na rok 2017 – do KE zgłoszono 27 stycznia i 29 lipca 2016 r. oraz 31 stycznia i 28 lipca 2017 r. planowane kwoty wniosków o płatność (w euro) 82.137.028, 106.184.835,41, 98.725.395,98 i 63.982.914 euro podczas gdy MR pismami z 19 stycznia i 20 lipca 2016 r. oraz z 20 stycznia i 14 lipca 2017 r. zatwierdziło prognozy wniosków o płatność (w euro) na 121.359.670, 106.184.835,41, 98.725.395,98 i 135.344.312 euro.

(dowód: akta kontroli, str. 211-243, 555-560)

Zgodnie p-ktem 4.5 Wytucznych w sprawie warunków certyfikacji, IZ przekazuje do KE zatwierdzone przez Instytucję Koordynującą prognozy, dotyczące wkładu UE.

Dyrektor Biura Certyfikacji Magdalena Raczkowska wyjaśniła, że „Prognozy wniosków o płatność kierowanych do KE, wykazywane w SFC2014 zostały oszacowane przez komórki merytoryczne odpowiedzialne za wdrażanie RPOWP na lata 2014-2020 z uwzględnieniem zapisów punktu 4.2 Wytucznych w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do KE w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020. Prognoza przygotowywana jest w oparciu o harmonogramy wydatków na podstawie podpisanych umów/decyzji/aneksów oraz projektów zidentyfikowanych w ramach trybu pozakonkursowego, z uwzględnieniem czasu weryfikacji wniosków o płatności, które zostaną przedłożone przez Beneficjentów. Dodatkowo brany jest pod uwagę harmonogram konkursów, na podstawie, którego szacowany jest budżet konkursów i planowany czas podpisania umów po ich rozstrzygnięciu”. BC „weryfikuje otrzymane prognozy w szczególności pod kątem przestrzegania zasady n+3, dokonuje także przeliczenia prognozowanych kwot na EUR (od grudnia 2016 r., w związku ze zmianą Regulaminu organizacyjnego UMWP). Zmienność prognozowanych kwot wniosków o płatność do KE wynika głównie z przesunięć terminów poszczególnych konkursów, co przekłada się na późniejsze niż zaplanowano terminy podpisywania umów, a w konsekwencji późniejszą wypłatę środków i ich certyfikację. Nie bez znaczenia pozostają również zmiany harmonogramów płatności w realizowanych projektach, które związane są m.in. z nierozstrzygnięciem przetargów, zmniejszaniem wartości umów zawieranych przez Beneficjentów. W przypadku projektów dofinansowywanych ze środków EFS na prognozy wpłynął dodatkowo przedłużający się proces wyboru projektów do dofinansowania i zatwierdzenia ostatecznej listy rankingowej wynikający z prowadzenia negocjacji z Wnioskodawcami na etapie prac Komisji Oceny Projektów. W związku z takimi sytuacjami prognozy wniosków o płatność do KE są weryfikowane i urealniane, co wpływa na zmienność danych wykazywanych w systemie SFC2014 dotyczących planowanych kwot wniosków o płatność okresową.”

Co do podawania w prognozach wprowadzonych do SFC2014 kwot innych niż zatwierdzone przez Ministerstwo Rozwoju Dyrektor BC wyjaśniła, że „Prognozy certyfikacji do KE w poszczególnych latach są i były analizowane pod kątem możliwości zwiększenia kwot do poziomu wskazywanego przez Ministerstwo Rozwoju. Mając jednak na uwadze, że decydującym powinno być, aby prognozy były wiarygodne, w systemie SFC2014 wskazano kwoty realne do osiągnięcia, oszacowane przez komórki wdrażające RPOWP. Brano przy tym pod uwagę rozstrzygnięte konkursy, w ramach których zostały już podpisane umowy o dofinansowanie lub planowane było podpisanie umów w najbliższym czasie.”  
(dowód: akta kontroli, str. 1146-1147)

2. Trzyletnie plany działań na lata 2016-2018 i na lata 2017-2019 przekazano Ministerstwu Rozwoju po terminie wskazanym przez to Ministerstwo w pismach z 29 kwietnia 2016 r. i 17 stycznia 2017 r. (odpowiednio do 25 maja 2016 r. i 31 stycznia 2017 r.):

- plan na lata 2016-2018 – 2 czerwca 2016 r. (8 dni po terminie),
- plan na lata 2017-2019 – 15 marca 2017 r. (43 dni po terminie).

Wicemarszałek Maciej Żywno wyjaśnił, że późniejszy termin przekazania planów wynikał z faktu, że IZ potrzebowała czasu na dokonanie gruntownych analiz i realnych prognoz, w szczególności w odniesieniu do planu na lata 2017-2019. W czasie jego przygotowywania IZ prowadziła nieformalny dialog z KE w zakresie możliwości zmiany wskaźników pośrednich z ram wykonania. Ponadto IZ zabiegała o spotkanie Wicemarszałka odpowiedzialnego za wdrażanie RPOWP z podsekretarzem stanu w Ministerstwie Rozwoju odpowiedzialnym za koordynację wdrażania RPO w celu przedyskutowania trudności zidentyfikowanych przez IZ na etapie przygotowywania planu i nierealności prognoz certyfikacji określanych przez Ministerstwo Rozwoju. Spotkanie to nie doszło jednak do skutku.  
(dowód: akta kontroli, str. 249, 273, 1159)

3. W przekazanym Sejmikowi Województwa 30 maja 2017 r. (na sesję w dniu 19 czerwca 2017 r.) projekcie Sprawozdania z realizacji RPOWP na lata 2014-2020 za 2016 r. odnośnie wszystkich osi priorytetowych wykazano „znaczące problemy oraz działania podjęte w celu ich rozwiązania - brak”, podczas gdy w Sprawozdaniu z realizacji RPOWP przyjętym przez Komitet Monitorujący 22 czerwca 2017 r. wskazano m.in. na możliwe problemy w realizacji wskaźnika rzeczowego, choć bez ryzyka dla wykorzystania alokacji w osiach VI Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami i VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej oraz na ryzyko dla wykorzystania alokacji w osiach VII Poprawa spójności społecznej i IX Rozwój lokalny oraz ryzyko nieosiągnięcia celu pośredniego dla osi I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu, podobnie w Planie Działań na lata 2017-2019 z 15 marca 2017 r. wskazano ryzyko nieosiągnięcia celów pośrednich we wskaźniku rzeczowym osi priorytetowej I oraz we wskaźniku finansowym osi VII i IX oraz podano że IZ podjęła starania o zmianę RPOWP 2014-2020 w zakresie osi II, III (Kompetencje i kwalifikacje) i VII, ponadto w obu tych dokumentach wskazano na opracowany w grudniu 2016 r. plan naprawczy dotyczący IP ZIT Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.  
(dowód: akta kontroli, str. 124-209, 249-272)

Wicemarszałek Żywno wyjaśnił, że „30 maja 2017 r. został przesłany do sekretariatu Zarządu wniosek na zarząd i sejmik wraz z najbardziej aktualną wersją sprawozdania RPOWP na lata 2014-2020, wg stanu na koniec 2016 r., nad którą trwały jeszcze prace (...) 22 maja 2017 IZ RPOWP wysłała sprawozdanie celem zaopiniowania do IKUP. IKUP odpowiedziało 2 czerwca 2017 r. i zwróciło uwagę na kwestie dotyczące ograniczenia liczby znaków w dwóch częściach sprawozdania wynikające z limitów narzuconych przez system SFC oraz uzupełnienie punktów 11-14 sprawozdania (IK UP w dniu 19 grudnia 2016 r. przesłała IZ RPOWP jak co roku zaktualizowaną instrukcję wypełniania sprawozdania wraz z jego wzorem za rok 2016 w którym nie były ujęte punkty 11-14 sprawozdania wynikające z Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r.). (...) Radnym Sejmiku Województwa Podlaskiego została przedstawiona sytuacja związana z realizacją RPOWP 2014-2020 na koniec 2016 r. jak i bieżący stan realizacji (wg danych na 1 czerwca 2017 r.)”. Następnie IZ RPOWP uzupełniła sprawozdanie, które zostało zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPOWP 22 czerwca 2017 r. oraz przesłane KE w systemie SFC2014 30 czerwca 2017 r. Wicemarszałek podniósł też, że „wg stanu na 31

grudnia 2016 r., a więc po pierwszym pełnym roku wdrażania RPOWP 2014-2020, nie stwierdzono znaczących problemów w jego wdrażaniu. Natomiast brak spełnienia przez Polskę warunku ex-ante dot. gospodarki odpadami, jako znaczący czynnik mogący mieć wpływ na realizację Działania 6.1 RPOWP został wskazany w części 6. Sprawozdania. *Kwestie problemowe dotyczące poszczególnych Osi priorytetowych/działań, które zostały ujęte w Planie trzyletnim dotyczą w szczególności pewnej ich projekcji na okres objęty Planem, a więc na lata 2017-2019 w oparciu m.in. o doświadczenie z dotychczasowego wdrażania*". (dowód: akta kontroli, str. 1165-1166)

4. W uchwale Zarządu z 17 listopada 2015 r. aktualizującej harmonogram naborów na 2015 rok, dokonano zmiany polegającej na usunięciu trzech naborów planowanych na listopad 2015 r. w działaniach 1.3 (Wdrażanie innowacji w sektorze produkcyjnym na 40 mln zł) oraz poddziałaniach 3.2.1 i 3.2.2 (projekty grantowe – bony na szkolenia dla osób dorosłych na 5 mln i 10 mln zł). Stanowiło to naruszenie art. 47 ust. 3 ustawy o zasadach realizacji programów polityki spójności, zgodnie z którym aktualizacja nie może dotyczyć naborów, o planowanym terminie nie dłuższym niż 3 miesiące.

W sprawozdaniu kwartalnym za II kw. 2016 r. IZ wskazała powołany art. 47 jako barierę w sprawnej realizacji RPO, proponując skrócenie ww. terminu do miesiąca, co pozwoli instytucjom na lepszą możliwość reagowania w nieprzewidzianych sytuacjach i bardziej elastyczne wdrażanie programów operacyjnych.

W uzasadnieniu uchwały z 17 listopada 2015 r. wskazano m.in., że nie wyłoniono jeszcze Instytucji Pośredniczącej, mającej wdrażać działanie 1.3 (przetarg mający na celu jej wyłonienie został ostatecznie unieważniony, a zadanie to od grudnia 2015 r. powierzono nowoutworzonym komórkom UMWP – najpierw Referatowi ds. innowacyjności przedsiębiorstw w DRR, a potem Biuru Innowacyjności Przedsiębiorstw) oraz powołano się na konieczność zakończenia prac nad wytycznymi programowymi dla poddziałań 3.2.1 i 3.2.2 i uwzględnienia kryteriów, przyjętych 29 października 2015 r. dla działania 3.2 przez Komitet Monitorujący. Omawiane trzy nabory ujęto w harmonogramie na 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 754-761, 772-792, 1181-1187)

IZ wyznaczała w latach 2016-2017 działania w celu zapewnienia realizacji celów finansowych i rzeczowych RPOWP i aktualizowała założenia przyjętych planów działań. Podjęto też starania o zmianę RPOWP, m.in. ze względu na stwierdzone przeszacowanie celów pośrednich w trzech osiach priorytetowych i wolne środki w dwóch osiach. Niemniej przekazywane do KE prognozy certyfikacji były niższe od zatwierdzonych przez MR. Ponadto znaczące zagrożenie braku osiągnięcia celów pośrednich (wskaźnika rzeczowego w osi I oraz finansowego w osiach VII i IX) zidentyfikowano dopiero w 2017 roku.

## **2. Monitorowanie realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów rocznych, pośrednich i końcowych RPO, a także osiąganie celów zapisanych w ramach wykonania RPO**

2.1. Urząd stosownie do Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020<sup>21</sup> (Dalej: „Wytyczne w zakresie sprawozdawczości”), sporządzał i przedkładał MR kwartalne informacje o realizacji RPO, półroczne informacje z realizacji komponentu pomocy technicznej oraz roczne informacje z działań informacyjnych i promocyjnych. W okresie od sierpnia 2015 r. do sierpnia 2017 r. Urząd przedłożył dziewięć informacji kwartalnych o realizacji RPO z lata 2015-2017 (do końca II kwartału)<sup>22</sup>, pięć informacji półrocznych z realizacji komponentu technicznego z okres 2015-2017 roku<sup>23</sup> oraz dwie informacje z działań informacyjnych i promocyjnych<sup>24</sup>. Informacje z realizacji RPO w latach 2015-2017 przekazywane były w terminach wynikających z rozdz. 9 Wytycznych w zakresie

<sup>21</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały Wytyczne Ministra Rozwoju i Infrastruktury w sprawie sprawozdawczości od dnia 8 maja 2015 r. do dnia 30 marca 2017 roku (MIIR/H 2014-2020/15(01)/05/2015) oraz Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości obowiązujące od dnia 31 marca 2017 r. (MR/H/2014-2020/20(02)/02/2017).

<sup>22</sup> W 2015 roku informacja z realizacji RPO przedkładania była począwszy od II kwartału, ponieważ zgodnie z rozdziałem 5 pkt 1) Wytycznych w zakresie sprawozdawczości – informacje przedkładane są od momentu podania treści i daty stosowania wytycznych, tj. od dnia 8 maja 2015 r.

<sup>23</sup> Stosownie do roz. 9 pkt 2 a) Wytycznych w zakresie sprawozdawczości dane dotyczące komponentu pomocy technicznej przekazywane są tylko po II i IV kwartale.

<sup>24</sup> Zgodnie roz. 9 pkt. 2 a) Wytycznych w zakresie sprawozdawczości dane z działań informacyjnych i promocyjnych przekazywane były tylko po IV kwartale.

### **Ocena cząstkowa**

Opis stanu faktycznego

sprawozdawczości<sup>25</sup>, terminowo przekazywano również Informacje o realizacji komponentu technicznego<sup>26</sup> oraz z działań informacyjnych i promocyjnych<sup>27</sup>. Dane przekazywane w informacjach kwartalnych z realizacji RPO zgodne były z zakresem przedmiotowym określonym w Wytycznych w zakresie sprawozdawczości<sup>28</sup>, w szczególności Urząd począwszy od 2016 rok w cyklu kwartalnym wykazywał dane dotyczące dodatkowych celów rocznych wyznaczonych dla wskaźników/KEW włączonych do ram wykonania. Zakres danych przekazywanych w informacjach z realizacji komponentu pomocy technicznej oraz z działań informacyjnych i promocyjnych był zgodny z zakresem określonym odpowiednio w załącznikach nr 3 i 2 do Wytycznych. (dowód: akta kontroli str. 598-601)

**2.2.** Zgodnie z wytycznymi w zakresie sprawozdawczości w informacjach kwartalnych z realizacji RPO, Urząd raportował o zaistniałych w trakcie wdrażania problemach oraz podjętych lub planowanych od podjęcia środków zaradczych, a także innych działaniach mających na celu usprawnienie realizacji Programu<sup>29</sup>.

W okresie objętym kontrolą dane o sytuacjach opóźniających lub zakłócających realizację RPO sprawozdawane były we wszystkich informacjach kwartalnych począwszy od III kwartału 2015 roku. Łącznie zidentyfikowanych zostało 49 problemów<sup>30</sup>, wynikały one m.in. z: konieczności opracowania, uzgodnienia, zmiany lub usunięcia rozbieżności w opracowanej dokumentacji (np. uzgodnienia i zaopiniowania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego), przedłużających się procedur konkursowych (np. na skutek długotrwałego procesu oceny), zmian przepisów (np. ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>31</sup>, ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>32</sup>, ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii<sup>33</sup>), małego zainteresowania ze strony wnioskodawców lub słabej jakości wniosków (np. działanie na rzecz równowagi praca-życie), brak niezbędnych opracowań (np. map potrzeb zdrowotnych we wszystkich obszarach zdrowotnych), niejasności związanych z wdrażaniem instrumentów finansowych (np. dotyczących konieczności stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych<sup>34</sup>), opóźnień w związku z realizacją projektów pozakonkursowych (np. nie uzyskanie wymaganych przepisami prawa decyzji, zmiany w realizacji inwestycji, nieterminowe składanie wniosków o dofinansowanie) oraz ustalenia błędnych/nierealnych wskaźników (np. w Lokalnych Strategiach Rozwoju).

Analizą objęto skuteczność działań zaradczych na przykładzie wsparcia dla Lokalnych Grup Działania (dalej: „LGD”) oraz zwiększenia kontraktacji.

17 maja 2016 r. podpisano umowy ramowe ze wszystkimi 13 LGD wybranymi do realizacji wielofunduszowych Lokalnych Strategii Rozwoju (dalej: „LRS”), w tym 12 LGD finansowanymi z RPOWP, wprowadzono oraz aktualizowano warunki udzielania wsparcia, podpisano umowy na dofinansowanie kosztów bieżących i animacje z EFS, opracowano wzór ogłoszenia o naborze wniosków na udzielenia wsparcia, a także zasady konsultacji

<sup>25</sup> Zgodnie z roz. 9 Wytycznych w zakresie sprawozdawczości obowiązujących od 8 maja 2015 r. do 30 marca 2017 r. informacje z realizacji RPO za I i III kwartał składane były przez upływem 30 dni od zakończenia kwartału, zaś za II i IV kwartał przez upływem 40 dni. Terminy te miały również zastosowanie do sprawozdania za I kwartał 2017 roku, o czym Urząd został poinformowany przez MR pismem z dnia 27 marca 2017 r. Sprawozdanie za II kwartał 2017 r. zostało złożone zgodnie z roz. 9 Wytycznych obowiązujących od 31 marca 2017 roku przed upływem 25 od zakończenia okresu sprawozdawczego.

<sup>26</sup> Zgodnie z Roz. 9 Wytycznych w zakresie sprawozdawczości informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej przekazywane były przed upływem 25 dni od zakończenia okresu sprawozdawczego.

<sup>27</sup> Informacje z działań informacyjnych i promocyjnych zgodnie z roz. 9 Wytycznych w sprawie sprawozdawczości obowiązujących od dnia 8 maja 2015 r. do 30 marca 2017 r. przekazywane były przez upływem 40 dni od zakończenia okresu sprawozdawczego.

<sup>28</sup> Zakres przedmiotowych informacji kwartalnych z realizacji RPO określony został w tabeli nr 1 oraz w załączniku nr 1 do Wytycznych w sprawie sprawozdawczości.

<sup>29</sup> Począwszy od II kwartału 2017 roku na skutek zmiany Wytycznych w zakresie sprawozdawczości Urząd składał informację tylko w zakresie występujących problemów we wdrażaniu oraz podjętych lub planowanych do podjęcia środków zaradczych.

<sup>30</sup> Najwięcej problemów we wdrażaniu RPO zidentyfikowano w II i III kwartale 2016 roku (po 12), najmniej w III, IV kwartale 2015 roku oraz w II kwartale 2017 roku (odpowiednio po 3, 2, 3).

<sup>31</sup> Dz.U. poz. 217, ze zm.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1148, ze zm.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

projektu ogłoszenia. Przeprowadzono również szkolenia dla LGD oraz pracowników Urzędu. Działania te pozwoliły od II połowy 2016 roku na rozpoczęcie przez LGD kampanii informacyjnych o zasadach przyznawania środków oraz na bieżące prowadzenie doradztwa w zakresie przygotowania wniosków. W ich efekcie do zakończenia kontroli wszystkie LGD finansowane z RPOWP ogłosiły konkursy w ramach wszystkich rodzajów i typów projektów, wybranych do realizacji w ramach LSR, co skutkowało wytypowaniem przez LGD 168 wniosków do dofinansowania i podpisaniem przez Zarząd Województwa ośmiu umów o dofinansowanie.

W celu zwiększenia kontraktacji organizowano spotkania informacyjne z potencjalnymi wnioskodawcami, wprowadzono dodatkowe konkursy nieuwzględnione w pierwotnym harmonogramie (działanie 3.3.1, 7.1), zwiększono alokację środków w dwóch konkursach, prowadzono również działania promocyjne zachęcające do aplikowania o środki kierując informacje do potencjalnych beneficjentów (systematycznie rozsyłany był newsletter informujący o ogłoszeniach naborów wniosków, publikowano artykuły w prasie, emitowano spoty telewizyjne i radiowe, opracowano i przekazano do dystrybucji informator RPO, skierowano pisma do jednostek samorządu terytorialnego zachęcające do udziału w projektach). W przypadku zmian w przepisach obowiązujących utrudniających spełnienie warunków dostępu do konkursów wprowadzono nowe typy projektów (np. z uwagi na brak możliwości ogłaszania konkursów inwestycyjnych w zakresie gospodarowania odpadami w ramach działania 6.1 z powodu braku Wojewódzkiego Programu Gospodarki Odpadami ogłoszono nowy konkurs nie uwzględniający działań inwestycyjnych). Zweryfikowano kryteria wyboru dostosowując wagi punktowe do możliwości wnioskodawców (np. przed weryfikacją kryteriów w ramach Poddziałania 5.3.1 oraz Działania 5.1. Typ 3 i 4 w ramach rozstrzygniętego konkursu ze 121 wniosków jedynie kilka spełniało kryterium Innowacyjności oraz Korzyści dla regionu). Obniżano pułap punktowy uwzględniając wyniki rozstrzyganych konkursów oraz prośby potencjalnych wnioskodawców do 40%-50% z 60%. Mając na względzie przyspieszenie certyfikacji w działaniu 4.1 ogłoszono konkursy na realizację projektów drogowych w trzech ośrodkach subregionalnych (80 mln), rozstrzygnięte 18 lipca 2017 r. W dokumentacji konkursowej określono termin zakończenia finansowego realizacji projektu na 30 listopada 2018 r., co umożliwi certyfikację wydatków jeszcze w 2018 r. W Działaniu 4.2 zaplanowano konkurs na budowę i przebudowę terminali przeladunkowych nie należących do sieci TEN-T (20 mln).

Do 30 czerwca 2017 r. przeprowadzono 6 naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym w osi priorytetowej VI, zakończono 4 nabory. W tej osi otrzymano 19 wniosków o dofinansowanie poprawnych formalnie i podpisano cztery umowy i wydano jedną decyzję o dofinansowanie na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych 29.454.869,95 zł w tym wkład UE – 25.036.639,21 zł (11,19% alokacji podstawowej).

Rozpoczęto prace związane z przygotowaniem dokumentacji konkursowej dla projektów z zakresu gospodarowania odpadami – w momencie potwierdzenia spełnienia warunku ex-ante umożliwi to szybsze ogłoszenie konkursu i przyspieszenie kontraktacji i certyfikacji.

W działaniu 6.2 zaplanowano dodatkowy konkurs. Planowany nabór wniosków od sierpnia 2017 r. oraz wprowadzenie uzależnienia ostatecznego podpisania umowy od ujęcia w V aktualizacji KPOŚK (umożliwia to złożenie wniosku i jego ocenę na podstawie deklaracji Wnioskodawcy o wpisaniu inwestycji do KPOŚK).

Efektom ww. działań było w zwiększenie wiedzy beneficjentów na temat warunków konkursów i zainteresowania oraz liczby złożonych wniosków (w ramach działania 7.1. wpłynęło 36 wniosków na kwotę 40.291 tys. zł, tj. prawdopodobnie 90% alokacji, natomiast w konkursie RPPD.03.01.02-IZ.00-20-001/15 zatwierdzono do negocjacji 76 wniosków, tj. o 42 więcej nie wg pierwotnej alokacji). Ponadto IZ opracowała projekt zmian w RPO mający na celu urealnienie wskaźników<sup>35</sup> oraz dostosowanie części alokacji środków do warunków rynkowych<sup>36</sup>, co ma służyć zwiększeniu kontraktacji i wykorzystaniu środków.

(dowód: akta kontroli str. 605-615, 618-622, 922-928, 1130-1143, 1148-1166)

<sup>35</sup> Zmiana wskaźników dotyczyła m.in. działania 1.3 (PI 3c), ponieważ potrzeby inwestycyjne firm pokazały się inne od prognozowanych (średnia kwota dofinansowania zwiększyła się niemal czterokrotnie) obniżono wskaźniki liczby wspieranych przedsiębiorstw.

<sup>36</sup> Dostosowanie alokacji środków dotyczyło m. in. zwiększenia środków na transport multimodalny o 10 mln. euro w związku z dużym zainteresowaniem potencjalnych wnioskodawców na pozyskanie wsparcia w ramach terminali przeladunkowych.

2.3. Na dzień 30 czerwca 2017 r. realizacja ram wykonania RPOWP w stosunku do celu pośredniego na 2018 r. w osiach priorytetowych I-IX przedstawiała się jak niżej.

W dwóch osiach (IV i VI) realizacja wskaźnika finansowego i rzeczowego wyniosła 0%, a w kolejnych trzech była bardzo niska: VIII – 0,003% i 0%, III – 1,3% oraz 0% i 9,4% (dwa wskaźniki rzeczowe) i VII – 0,6% i 9%. W pozostałych czterech osiach realizacja wskaźników wynosiła: finansowego od 14,3% (oś I) do 24,2% (oś V), a wskaźników rzeczowych (jednego lub dwóch) od 0% (oś I) do 285,7% (oś IX).

Na rok 2016 zaplanowano postęp w realizacji wskaźników w sześciu z dziewięciu osi; w osiach IV, VI i VIII założono realizację wskaźników na poziomie 0%. W trzech osiach przekroczone (I, II i V) założony wskaźnik finansowy (wykonano go na poziomie 1.384%, 150,8% i 125,3%), ale w dwóch z nich wskaźnik rzeczowy (I i V) zrealizowano na poziomie 0%, zaś w osi II wskaźniki rzeczowe osiągnięto na poziomie 233,4% i 72,9%. W osiach III i VII nie osiągnięto żadnego ze wskaźników – finansowy wykonano w 8,4% i 19,7% a rzeczowy w 24,5% i 0% (planowano realizację jednego z dwóch wskaźników rzeczowych). W osi IX wskaźnik finansowy wykonano w 1,29% a rzeczowy w 500%.

Na 2017 r. zaplanowano postęp wykonania wskaźników w dziewięciu osiach, w zakresie wskaźnika finansowego w każdej osi, a wskaźników rzeczowych w osmiu osiach (jedynie w osi IV założono ich realizację na poziomie 0%; w osiach VI i VIII założono postęp w realizacji jednego i dwóch wskaźników rzeczowych z trzech istniejących).

Na 30 czerwca 2017 r. w osiach IV i VI wskaźniki wykonano na poziomie 0%, zaś w osiach I i VIII wskaźnik finansowy w 0,1% i 0,3% a rzeczowy w 0%. W pozostałych pięciu osiach realizacja wskaźników finansowych wyniosła od 4,8% do 47,5% (oś VII i V), a rzeczowych od 0 i 10% (wskaźniki osi III) do 53,8% i 100,7% (wskaźniki osi II) lub 500% (oś IX).

Postęp wdrażania RPOWP od 30 czerwca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. wyniósł w zakresie wydatków:

- objętych wnioskami o dofinansowanie – 69,4% alokacji, a wzrost wydatków wystąpił w każdej osi od 15,0% (oś IX) do 133,6% (oś II),
- objętych umowami o dofinansowanie – 22,8% alokacji, a wzrost wydatków wystąpił w każdej osi od 4,7% (oś IX) do 39,3% (oś I),
- objętych wnioskami o płatność – 2,9% alokacji, a wzrost wydatków wystąpił w dziewięciu z 10 osi od 0,1% (oś IV) do 12,1% (oś X).

Od okresach II poł. 2015 r. - I poł. 2016 r. i II poł. 2016 r. - I poł. 2017 r. wzrost wydatków objętych wnioskami o dofinansowanie, umowami o dofinansowanie i wnioskami o płatność wyniósł odpowiednio (w punktach procentowych): 18,4 pkta, 1,7 pkta i 0,4 pkta oraz 51,0 pkta, 21,0 pkta i 2,5 pkta. (dowód: akta kontroli, str. 490, 493-498)

Ocena stopnia realizacji zadań oraz ryzyka nieosiągnięcia celów i identyfikacja obszarów problemowych została zawarta m.in. w planach działań na lata 2016-2018 oraz 2017-2019. W Planie działań na lata 2016-2018 podano m.in., że:

- kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na realizację celów rzeczowych zakładanych w ramach wykonania dla osi priorytetowych I, III, IV i IX, zaś w przypadku osi V-VII wskazano na podjęte działania w celu ich osiągnięcia (rozpoczęcie naboru było dopiero planowane);
- w osi I wskazano na ryzyko dla wykorzystania alokacji (założono jednak osiągnięcie wskaźnika finansowego) z powodu bardzo dużej liczby wniosków o dofinansowanie w konkursach, co może spowodować przesunięcia w zakładanych terminach kontraktacji,
- w osiach II, III i VII uznano za mało realne uzyskanie wskaźnika finansowego (założono jego realizację w 55,3%, 65,1% i 69,4% celu pośredniego), gdyż wymagałoby to zakontraktowania prawie całej lub znacznej części alokacji do końca 2018 roku, co wpłynęłoby na efektywność projektów. Podano też, że projekty w osiach II i III są słabej jakości, w osi VII anulowano jeden z konkursów z powodu utraty akredytacji przez ośrodek wsparcia ekonomii społecznej z końcem 2015 r. (wskutek zarządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej),

- w osi IX wskazano na wysokie ryzyko niezrealizowania wskaźnika finansowego (założono jego realizację na poziomie 70,5% celu pośredniego) z powodu słabej jakości wniosków o dofinansowanie. (dowód: akta kontroli, str. 273-298)

W planie działań na lata 2017-2019 podano zaś, m.in. że istnieje ryzyko dla wykorzystania alokacji w osiach VII i IX, a pozostałych siedmiu osiach nie ma ww. ryzyka, przy czym:

- w osi I – kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na realizację wskaźnika finansowego, ale nie pozwoli na osiągnięcie wskaźnika rzeczowego (założono jego wykonanie na poziomie 69,5% celu pośredniego),
- w osiach II i III – kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na osiągnięcie wskaźnika rzeczowego, ale cel pośredni we wskaźniku finansowym został zawyżony (niemniej założono jego wykonanie na poziomie 98,7% i 80,6%), a jego uzyskanie wymagałoby zakontraktowania do końca 2018 r. prawie całej dostępnej alokacji, co wpłynie znacząco na jakość i efektywność projektów. Z tego względu IZ złożyła do Ministerstwa Rozwoju wniosek o zmianę RPO w zakresie ww. osi i podjęła nieformalny dialog z KE w tej sprawie,
- w osiach IV i V – kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na realizację wskaźników rzeczowych i finansowych (założono ich realizację w tych osiach na poziomach ponad 200% i ok. 110-170%), wdrożono ponadto plany naprawcze dla działań 4.1.2 i 5.4.2 realizowanych przez Stowarzyszenie BOF (Instytucję Pośredniczącą),
- w osiach VI i VIII – kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na realizację wskaźników rzeczowych (odpowiednio ok. 500% oraz 100% i 150% celu pośredniego) i finansowego (odpowiednio 88,6% i 117,4% ww. celu),
- w osi VII – kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na realizację wskaźnika rzeczowego, ale nie pozwoli na osiągnięcie wskaźnika finansowego (założono jego wykonanie w 57%), którego realizacja wymagałaby zakontraktowania prawie całej dostępnej alokacji do końca 2018 r. IZ nie widzi możliwości zwiększenia kontraktacji i tempa wydatkowania środków, umożliwiającego osiągnięcie ram wykonania, wystąpiła więc do Ministerstwa Rozwoju o zmianę RPO i podjęła nieformalny dialog z KE w tej sprawie,
- w osi IX – kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na realizację wskaźnika rzeczowego, ale nie pozwoli na osiągnięcie wskaźnika finansowego (założono jego wykonanie w 49,2%). Lokalne Grupy Działania prowadzące nabór błędnie oszacowały wartości docelowe części wskaźników w Lokalnych Strategiach Rozwoju lub niewłaściwie zrozumiały zasady wdrażania EFRR i w związku z tym część grup wstrzymała nabory i ustala możliwość zmiany ww. strategii i przesunięcia środków na inne działania. Podejmowane są działania zaradcze. (dowód: akta kontroli, str. 249-272)

W sprawozdaniu z realizacji RPOWP za 2016 rok przyjętym 22 czerwca 2017 r. przez Komitet Monitorujący wskazano m.in., że kluczowy wpływ na poziom wykorzystania alokacji i realizację wskaźników rzeczowych mają następujące uwarunkowania dotyczące niektórych osi priorytetowych:

- oś I – wskazano ryzyko nieosiągnięcia celu pośredniego dla osi I, w przypadku niezłożenia projektów przez Instytucje Otoczenia Biznesu, z krótszym niż dopuszczalny terminem realizacji, choć wskaźnik wsparcia niefinansowego zostanie osiągnięty na poziomie przewidzianym dla 2023 roku,
- oś VI (wskazano na możliwe problemy w realizacji wskaźnika rzeczowego, ale bez ryzyka dla wykorzystania alokacji) – opóźnienia w spełnieniu warunku ex-ante dotyczącego gospodarki odpadami (Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016-2022 przyjęto 16 grudnia 2016 r.) i w przyjęciu aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania,
- oś VII (wskazano na ryzyko dla wykorzystania alokacji) – nasycenie rynku projektami objętymi wsparciem, jakość projektów składanych w ramach ogłaszanych konkursów, niskie zainteresowanie potencjalnych beneficjentów aplikowaniem o środki (działanie 7.1), opóźnienie we wdrażaniu działania 7.3 w związku z utratą z końcem 2015 r. statusu akredytowanego ośrodka wsparcia ekonomii społecznej przez podmioty dotychczas go posiadające (wskutek wejścia w życie zarządzenia Ministra Pracy

i Polityki Społecznej) – zawarcie umowy o dofinansowanie projektu, a następnie rozliczenie projektów i osiągnięcie założonych wskaźników uzależnione jest od uzyskania przez beneficjentów ww. akredytacji,

- os VIII (wskazano na możliwe problemy w realizacji wskaźnika rzeczowego, ale bez ryzyka dla wykorzystania alokacji) – w działaniu 8.4.1. opóźnienie w opracowaniu map potrzeb zdrowotnych przesunęło w czasie możliwość ogłaszania konkursów oraz przedłużyło się przygotowanie projektu pozakonkursowego wymagającego uzgodnień z wieloma partnerami, a w działaniu 8.5. brak opracowanych programów rewitalizacji, zawarcie umów ramowych z Lokalnymi Grupami Działania w maju 2016 r. (faktyczne rozpoczęcie realizacji instrumentu RLKS),
- os IX (wskazano na ryzyko dla wykorzystania alokacji) – jakość wniosków o dofinansowanie, zgłaszanych w naborach ogłaszanych przez LGD, sprawność LGD we wdrażaniu Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR), odpowiednie animowanie przez LGD społeczności do uczestnictwa we wdrażaniu. Ponadto LGD błędnie oszacowały wartości docelowe części wskaźników w LSR i ustalają z Departamentem Rozwoju Obszarów Wiejskich możliwość zmiany ww. wskaźników w LSR, ponadto część LGD wstrzymała ogłaszanie konkursów z powodu przyjęcia nierealnych wskaźników lub zasygnalizowała, że wskutek niewłaściwego zrozumienia zasad wdrażania EFRR przewidziała konkursy, których wdrożenie nie będzie możliwe. (dowód: akta kontroli, str. 121-209)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na występujące w osiach priorytetowych VII Poprawa spójności społecznej<sup>37</sup> i IX Rozwój lokalny<sup>38</sup> (finansowanych z EFS) ryzyko, że wyznaczone i podjęte działania nie zapewnią osiągnięcia realizacji ram wykonania w celu pośrednim na 2018 rok na poziomie co najmniej 65% wskaźnika finansowego<sup>39</sup>. I tak:

1) Przewidziany dla osi VII w RPOWP cel pośredni na 2018 rok dotyczący wskaźnika finansowego ram wykonania wynosi 25.265.882 euro, natomiast w planie działań na lata 2017-2019 IZ wskazała, że kontraktacja i wydatkowanie pozwoli na realizację wskaźnika rzeczowego, ale nie pozwoli na osiągnięcie wskaźnika finansowego, którego wykonanie założono na poziomie 57% celu pośredniego 2018 r.

W ww. planie IZ podała, że nie widzi możliwości zwiększenia kontraktacji i tempa wydatkowania środków, umożliwiającego osiągnięcie ram wykonania, ale zabiega o zmniejszenie ram wykonania i prowadzi nieformalny dialog z KE w tej sprawie. Do 30 czerwca 2017 r. scertyfikowano wydatki na 162.273,9 euro (7,3%), przy czym w 2016 roku z planowanych 300.000 euro wykonano zaledwie 59.342,2 euro (19,7%) a plan na 2017 rok (2.160.765,8%) wykonano w 4,8% (103.039,8 euro). Mimo stosunkowo wysokiej wartości zawartych umów o dofinansowanie (na 30 czerwca 2017 r.) wynoszącej 20,8% alokacji, stosunkowo niska jest kwota wkładu UE objęta wnioskami o płatność (0,6% alokacji).

W sprawozdaniu z realizacji RPOWP za 2016 r. z 22 czerwca 2017 r. Komitet Monitorujący wskazał następujące uwarunkowania osi VII: nasycenie rynku projektami objętymi wsparciem, jakość projektów składanych w ramach ogłaszanych konkursów, niskie zainteresowanie potencjalnych beneficjentów aplikowaniem o środki (działanie 7.1), opóźnienie we wdrażaniu działania 7.3 w związku z utratą z końcem 2015 r. statusu akredytowanego ośrodka wsparcia ekonomii społecznej przez podmioty dotychczas go posiadające (wskutek wejścia w życie zarządzenia nr 75 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 31 grudnia 2015 r.) – zawarcie umowy o dofinansowanie projektu, a następnie rozliczenie

<sup>37</sup> Os dzieli się na trzy działania 7.1 Rozwój działań aktywnej integracji, 7.2 Rozwój usług społecznych i 7.3 Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego. Os ma na celu pomoc, w tym tworzenie miejsc pracy i świadczenie usług społecznych (w tym zdrowotnych) osobom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym z niepełnosprawnościami.

<sup>38</sup> W osi występuje działanie 9.1 Rewitalizacja społeczna i kształtowanie kapitału społecznego. Os ma na celu zaktywizowanie społeczności lokalnych, w tym marginalizowanych (obszary biedy, rewitalizowane i wiejskie) oraz rozwój lokalny. Szczegółowe działania określone są w Lokalnych Strategiach Rozwoju, przyjmowanych przez Lokalne Grupy Działania.

<sup>39</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 215/2014, w przypadku priorytetu, dla którego ramy wykonania zawierają dwa wskaźniki lub więcej, 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.



projektów i osiągnięcie założonych wskaźników uzależnione jest od uzyskania przez beneficjentów ww. akredytacji.

Wicemarszałek Maciej Żywno wskazał w wyjaśnieniach także na inne okoliczności, m.in. „późny termin ogłoszenia pierwszego konkursu w Osi VII tj. 30 listopada 2015 r. wynikający z późnego terminu uruchomienia RPOWP” oraz uwarunkowania wynikające ze specyfiki funduszu EFS, jak „długotrwały proces oceny wniosków i przyjęcia ich do realizacji (etap negocjacji w ramach Komisji Oceny Projektów)”, „skomplikowany system wdrażania nakładający na Beneficjenta szereg obowiązków i ograniczeń związanych z zasadami realizacji projektów dotyczących grupy docelowej, form wsparcia i sposobu realizacji projektów”, „budzący wątpliwości interpretacyjne system uzyskiwania i potwierdzania kwalifikacji w ramach projektów EFS, problemy związane z realizacją wskaźnika rezultatu bezpośredniego liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu, które związane są z ograniczoną liczbą instytucji walidujących/certyfikujących”, „konieczność osiągnięcia w projektach wysokich wskaźników efektywności zatrudnieniowej przy jednoczesnym objęciu wsparciem najbardziej defaworyzowanych na rynku pracy grup docelowych”, „trudności w rekrutacji uczestników projektu przede wszystkim na skutek wdrożenia Programu Rodzina 500 plus” (bezrobotni niechętnie zgłaszają się do udziału w projektach, zakładających zatrudnienie, z uwagi na możliwość utraty świadczenia - beneficjenci widząc ryzyko nieosiągnięcia wskaźnika efektywności zatrudnieniowej rezygnują z realizacji projektu), „niska jakość składanych projektów w ramach ogłaszanych konkursów.”

(dowód: 1154-1166)

IZ od czerwca 2016 r. ubiega się o zmniejszenie ram wykonania osi VII, określonych w RPOWP. Ostatnia propozycja zmian, przekazana MR i KE 31 maja 2017 r., zakłada zmniejszenie celu pośredniego w tej osi z 25.265.882 do 13.882.353 euro (o ok. 45%).

2) Przewidziany w RPOWP w osi IX cel pośredni na 2018 rok dotyczący wskaźnika finansowego ram wykonania wynosi 6.096.842 euro, natomiast w planie działań na lata 2017-2019 IZ wskazała, że kontraktacja i wydatkowanie nie pozwoli na osiągnięcie wskaźnika finansowego, którego wykonanie założono na poziomie 42,9% celu pośredniego 2018 r., natomiast zakłada się realizację wskaźnika rzeczowego.

Zarówno w ww. planie działań jak i w sprawozdaniu z realizacji RPOWP za 2016 r. jako przyczynę tej sytuacji wskazano, że Lokalne Grupy Działania błędnie oszacowały wartości docelowe części wskaźników w Lokalnych Strategiach Rozwoju (LSR) i ustalają z Departamentem Rozwoju Obszarów Wiejskich możliwość zmiany ww. wskaźników w LSR, ponadto część LGD wstrzymała ogłaszanie konkursów z powodu przyjęcia nierealnych wskaźników. Podjęto jednak działania zaradcze, w szczególności udostępniono LGD wzór ogłoszeń o naborze wniosków i zintensyfikowano proces konsultacji i weryfikacji przekazywanych przez LGD do EFS projektów ogłoszeń o naborze wniosków oraz weryfikacji wniosków o udzielenie wsparcia, złożonych w ramach naborów.

Na 30 czerwca 2017 r. wskaźnik finansowy ram wykonania zrealizowano w 3,6%, ale od 30 czerwca 2016 r. (po zawarciu umów ramowych 16 maja 2017 r. z 12 LGD, co opisano na str. 18 wystąpienia) wystąpiła wyraźna intensyfikacja działań i wzrost ich skuteczności. Beneficjenci złożyli w okresie 30 czerwca 2016 r. – 30 czerwca 2017 r. 72 wnioski o dofinansowanie na kwotę stanowiącą 15% alokacji, zawarli 10 umów o dofinansowanie na kwotę 4,7% alokacji i złożyli wnioski o płatność na 1,2 % alokacji (do 30 czerwca 2016 r. nie złożono żadnego wniosku o dofinansowanie i nie zawarto żadnej umowy), przy czym w I poł. 2017 r. złożonych zostało aż 66 wniosków o dofinansowanie na 14,2% alokacji, które są systematycznie rozpatrywane. Przy stosunkowo małej wartości umów o dofinansowanie, stosunkowo wysoka jest kwota wkładu UE objęta wnioskami o płatność.

IZ ubiega się – w propozycji zmian RPOWP, przekazanej MR i KE 31 maja 2017 r. – o przeniesienie z osi IX do X 2.078.930 euro wolnych środków (7,2% wskaźnika).

(dowód: akta kontroli, str. 194-196, 260-262, 264-266, 490, 493-498, 723-746, 1161-1173)

IZ prowadziła kwartalną ocenę realizacji celów finansowo-rzeczowych prawidłowo i zgodnie z Wytycznymi w sprawie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz Wytycznymi w sprawie sprawozdawczości na lata 2014-2020. We wszystkich osiach priorytetowych nastąpił wzrost alokacji środków UE objętych wnioskami i umowami o dofinansowanie oraz we wnioskach o płatność. Pojawiło się jednak ryzyko poważnego niepowodzenia w realizacji ram wykonania osi priorytetowych VII i IX, polegające na realizacji wskaźnika finansowego na poziomie niższym niż 65% celu pośredniego na 2018 rok.

### 3. Działania instytucji zarządzającej RPO dla zapewnienia odpowiedniego poziomu wykorzystania alokacji i certyfikacji wydatków do KE koniecznego do uniknięcia utraty części środków

**3.1. Rozliczenie wykorzystania alokacji z zastosowaniem zasady n+3 (automatyczne anulowanie zobowiązań KE z powodu nieosiągnięcia minimalnego progu certyfikacji)** w stosunku do RPOWP (przyjętego w 2015 r.) nastąpi z końcem 2018 r. Wg kalkulacji przeprowadzonej na zasadach obowiązujących do lipca 2017 r. cel n+3 (minimalny próg certyfikacji) wymagany do osiągnięcia w 2018 r. wynosił 220.254.797 euro (158.298.186 euro w EFRR i 61.956.611 w EFS).

Po zmianie zasad kalkulacji tego progu wprowadzonej notą KE z 28 czerwca 2017 r.<sup>40</sup> Ministerstwo Rozwoju Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE poinformowało 20 lipca 2017 r. o zmniejszeniu ww. progu do 167.493.716 euro (120.378.542 euro w EFRR i 47.115.174 euro w EFS).

Zgłoszone przez IZ do KE 31 stycznia i 28 lipca 2017 r. prognozy certyfikacji na lata 2017-2018 oraz faktycznie wnioskowana do KE certyfikacja za 2016 r. (21.803.763,23 euro, w EFRR 13.236.241,76 i 8.567.521,47 w EFS) wskazywały, że spodziewana na koniec 2018 roku kwota certyfikacji do KE (wnioski o płatność okresową) nie naruszy zasady n+3 tj. przekroczy minimalny próg certyfikacji. Z ww. prognoz wynikała certyfikacja do KE:

- z 31 stycznia 2017 r. – szacowana na lata 2017-2018 w kwocie 235.401.707,89 euro, w tym 155.041.170,46 w EFRR i 80.360.537,42 w EFS, co z wykonaniem 2016 roku dałoby na koniec 2018 roku łącznie 257.205.471,11 euro (168.277.412,22 w EFRR i 88.928.058,89 w EFS),
- z 28 lipca 2017 r. – szacowana na lata 2017-2018 w kwocie 221.596.178 euro, w tym 142.838.617 w EFRR i 78.757.561 w EFS, co z wykonaniem 2016 roku dałoby na koniec 2018 r. razem 243.399.941,23 euro (156.074.858,76 w EFRR i 87.325.082,47 w EFS). (dowód: akta kontroli, str. 238, 491, 561-573)

Uchwałą z 22 listopada 2016 r. Zarząd Województwa przyjął Strategię Inwestycyjną Instrumentów Finansowych RPOWP 2014-2020, w której przeznaczono na realizację instrumentów finansowych łącznie 52,4 mln euro wkładu UE (4,3% alokacji z rezerwą wykonania i 4,6% alokacji bez rezerwy wykonania) i 9,25 mln euro wkładu krajowego. Na rachunek BGK, wyłonionego uchwałą Zarządu z 28 listopada 2016 r. jako menadżer funduszu funduszy, przekazano na te instrumenty w grudniu 2016 r. 56.732.170 zł (13,1 mln euro) wkładu UE i 9.629.439 zł (2,2 mln euro) wkładu krajowego. Przekazany wkład UE stanowił 50% certyfikacji w 2016 roku. (dowód: akta kontroli, str. 492, 521-541)

**3.2. Rada Ministrów (RM) przyjęła w marcu 2016 r. i 2017 r. plany certyfikacji środków w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, które zakładały scertyfikowanie wydatków kwalifikowalnych (podstawę certyfikacji) w kwocie 302.685 tys. zł w 2016 roku i 674.847 tys. zł w 2017 roku. Faktyczne wykonanie w 2016 r. wyniosło zaś 113.269 tys. zł (37,4% planu), a wykonanie w I poł. 2017 roku 28.301 tys. zł (4,2% planu). (dowód: akta kontroli str. 216-217, 239-241, 491)**

<sup>40</sup> Minimalny próg certyfikacji do osiągnięcia w roku n+3 (dla programów przyjętych w 2015 r. – 2018 r.) to alokacja z planów finansowych aktualnych na koniec 2017 roku pomniejszona o zaliczki początkowe wypłacone przez KE w latach 2014-2016 (1% alokacji na lata 2014-2020 bez rezerwy wykonania) oraz o należne zaliczki roczne z lat 2016 i 2017 (odpowiednio 2% i 2,625% ww. alokacji). Przez skuteczne wykonanie minimalnego celu n+3 rozumie się przedłożenie do KE do 31 grudnia 2017 r. lub 2018 r. wniosków o płatność opiewających w zakresie wkładu UE co najmniej na kwotę ww. minimalnego progu. Do lipca 2017 r., minimalny próg certyfikacji był wyliczany jako alokacja pomniejszana tylko o zaliczkę początkową i zaliczkę z roku 2017. Efektem ww. zmiany jest przesunięcie kwot z pierwszych lat wdrażania na ostatni rok perspektywy.

Uwarunkowania niskiej certyfikacji przedstawiono w p-kcie 3.3.

**3.3.** Nabór projektów w trybie konkursowym prowadzono zgodnie lub z nieznacznymi odstępstwami od harmonogramów, ustalanych uchwałami Zarządu Województwa. W 2015 roku nie doszły do skutku trzy z 19 planowanych konkursów. W 2016 roku anulowano dwa (z 40 ogłoszonych) już trwające konkursy. Na 2017 rok zaplanowano 46 konkursów. Stosownie do potrzeb przyspieszano lub opóźniano termin naborów (zagadnienie to bliżej opisano w p-kcie 1.2 wystąpienia).

Postęp procentowy wykorzystania alokacji środków UE we wnioskach o dofinansowanie, umowach o dofinansowanie i we wnioskach o płatność w RPOWP przedstawiał się jak niżej:

- na 30 czerwca 2015 r. – proces przyjmowania wniosków o dofinansowanie, wyboru projektów i zawierania umów jeszcze się nie rozpoczął ze względu na krótki upływ czasu od zawarcia umowy partnerstwa (17 lutego 2015 r.),
- na 30 czerwca 2016 r. – przyjęto wnioski o dofinansowanie w ośmiu z 10 osi priorytetowych na łącznie 18,4% wkładu UE (891.235,5 tys. zł), zawarto umowy (wydano decyzje) o dofinansowanie w pięciu osiach o łącznej wartości 1,7% wkładu UE (84.542,5 tys. zł) oraz złożone zostały w trzech osiach wnioski o płatność z wydatkami na 0,4% wkładu UE (21.898,4 tys. zł),
- na 30 czerwca 2017 r. – przyjęto wnioski o dofinansowanie we wszystkich 10 osiach priorytetowych na łącznie 44,0% wkładu UE (3.367.057,8 tys. zł), zawarto umowy (wydano decyzje) o dofinansowanie w 10 osiach o wartości 22,8% wkładu UE (1.105.156,8 tys. zł) oraz złożone zostały wnioski o płatność w dziewięciu osiach z wydatkami o wartości 2,9% wkładu UE (176.888,0 tys. zł).

Postęp wykorzystania środków UE w poszczególnych osiach priorytetowych przedstawiał się do 30 czerwca 2017 r. jak niżej. Rozpoczęto przyjmowanie wniosków o dofinansowanie projektów i zawieranie umów lub wydawanie decyzji o dofinansowaniu we wszystkich 10 osiach, zaś przyjmowanie wniosków o płatność rozpoczęło się w dziewięciu z 10 osi. I tak:

- przyjmowanie wniosków o dofinansowanie rozpoczęło w sześciu osiach w II poł. 2015 r. (I-III, V-VI i X), a w pozostałych osiach w 2016 r. (VII i VIII w I poł. oraz IV i IX w II poł.),
- zawieranie umów rozpoczęło w dwóch osiach w II poł. 2015 r. (II i X), w kolejnych siedmiu osiach w 2016 r. (I, III, V i VII w I poł. oraz IV, VIII-IX w II poł.), zaś w osi VI w I poł. 2017 r.,
- przyjmowanie wniosków o płatność rozpoczęło w osi II w II poł. 2015 r., w kolejnych sześciu osiach w 2016 r. (I i X w I poł. oraz III, V, VII i IX w II poł.), w osi VIII – w I poł. 2017 r., jedynie w osi VI nie wpłynęły jeszcze żadne wnioski.

W szczególności, wg stanu na 30 czerwca lat 2016 i 2017:

- 30 czerwca 2016 r. – przyjęto wnioski o dofinansowanie projektów w ośmiu osiach (I-III, V-VIII i X), obejmujące od 0,2% do 46,9% wkładu UE przypadającego na daną oś (odpowiednio I i II), zawarto umowy w sześciu osiach (I-III, V, VII i X) obejmujące od 0,04% do 16,4% wkładu UE w danej osi (III i X) i przyjęto wnioski o płatność w trzech osiach (I-II i X), obejmujące od 0,003% do 4,03% wkładu UE w danej osi (I i II).
- 30 czerwca 2017 r. – przyjęto wnioski o dofinansowanie projektów w 10 osiach, obejmujące od 15,0% do 133,6% wkładu UE w danej osi (odpowiednio VIII i II), zawarto umowy o dofinansowanie w 10 osiach obejmujące od 4,7% do 39,3% wkładu UE w danej osi (IX i I) i przyjęto wnioski o płatność w dziewięciu osiach (I-V i VII-X), obejmujące od 0,06% do 12,13% wkładu UE w danej osi (oś IV i X).

(dowód: akta kontroli, str. 493-498, 644-649)

Prognozę na 2016 rok dla osi I-X dotyczącą wartości umów o dofinansowanie, zawartych zarówno w trybie konkursowym jak i pozakonkursowym (zawartą w planie działań na lata 2016-2018) wykonano w 102,1% (wykonanie przekraczało plan w czterech osiach – II, IV-V i X, a było poniżej planu w sześciu osiach I, III, VI-IX), zaś wydatki beneficjentów wykazane we wnioskach o płatność – w 91,6% (plan przekroczone w osi I, wykonano w osiach IV i VI, a nie osiągnięto go w siedmiu osiach II-III, V, VII-X). W osiach IV i VI na 2016 rok

kontraktację zakładano na bardzo niskim poziomie i nie zakładano wykazywania wydatków przez beneficjentów we wnioskach o płatność. (dowód: akta kontroli, str. 249-298)

Wicemarszałek M. Żywno wskazał następujące uwarunkowania kontraktacji i certyfikacji w osiach IV i VI:

- W osi IV: w działaniu 4.1 – opóźnienia w podpisywaniu umów z wykonawcami robót drogowych (odwołanie od wyników postępowania w Krajowej Izbie Odwoławczej) oraz w wydatkowaniu w stosunku do założonych we wnioskach o dofinansowanie harmonogramach, będące konsekwencją m.in. opóźnień w rozstrzygnięciu przetargów. Ponadto w przypadku dwóch zintegrowanych projektów pozakonkursowych w ramach ZIT nastąpiło opóźnienie w złożeniu wniosków o dofinansowanie w powodu zgłoszenia zmian w projektach, co przełożyło się na opóźnienie w rozpoczęciu realizacji tych projektów, w działaniu 4.2 – terminy złożenia wniosków o dofinansowanie przez PKP PLK SA w ramach projektów pozakonkursowych planowane są na sierpień i wrzesień 2017 oraz styczeń 2018, co wynika to z harmonogramów prac nad przygotowaniem dokumentacji projektowej.
- W osi VI: w działaniu 6.1 – brak możliwości ogłaszania konkursu na projekty w zakresie gospodarki odpadami ze względu na brak potwierdzenia przez KE spełnienia przez Polskę warunku ex-ante w zakresie zagospodarowania odpadów); w działaniu 6.2 – brak V Aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, co uniemożliwia realizację wpisujących się w nią projektów; w działaniu 6.3 – brak zainteresowania wnioskodawców dotychczasowymi dwoma naborami (zawarto tylko jedną umowę i wydano jedną decyzję o dofinansowaniu).  
(dowód: akta kontroli, str. 1154-1166)

Stosowane środki zaradcze opisano w p-kcie 2.2.

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na:  1. Znaczne różnice między planowanymi a zrealizowanymi założeniami planu działań na lata 2016-2018 w zakresie konkursów oraz wskaźnika podstawy certyfikacji w zakresie ram wykonania na 2016 r. (osie I-IX).  Budżet konkursów zrealizowano w 80,9% (plan wykonano: powyżej założeń w dwóch osiach IV i VI, zgodnie z nimi w dwóch osiach II i VI, poniżej w pięciu osiach I, III, V, VIII-IX), a wartość umów zawartych w trybie konkursowym wyniosła jedynie 34,9% planu (wykonano jedynie prognozę osi IV, wynoszącą 0 zł, a w pozostałych ośmiu osiach nie osiągnięto jej). Z kolei podstawę certyfikacji wykonano w 172,9% (trzy osie wykonano powyżej założeń – I, II i V, trzy zgodnie z nimi – IV, VI i VIII oraz trzy poniżej założeń III, VII i IX).  Wicemarszałek M. Żywno wyjaśnił m.in., że prognozy w planie działań „zostały oparte głównie na bazie doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowej”, ale uwzględniano również dotychczasowy przebieg wdrażania RPOWP 2014-2020 i występujące w nim opóźnienia. Niemniej plan nie uwzględniał części okoliczności dotyczących perspektywy finansowej 2014-2020, jak np. „szacunków związanych z uruchomieniem Instrumentów Finansowych w 2016 r.”, a to „z uwagi na niespójność prawodawstwa unijnego i krajowego” i brak „jasności co do trybu wyboru Menedżera Funduszy”, co „nie pozwalało na zaplanowanie kontraktacji w zakresie instrumentów finansowych (...) Ostatecznie umowa z Menedżerem Funduszy została zawarta w 2016 r., w wyniku czego przedstawiono do KE wydatki kwalifikowalne na ponad 15 mln euro”. Wicemarszałek wskazał zarazem, że występowały „zmiany harmonogramów płatności w realizowanych projektach”, związane „m.in. z nierozstrzygnięciem przetargów, zmniejszaniem wartości umów zawieranych z wykonawcami w stosunku do zakładanych wartości”. Podniósł ponadto, że plan działań przygotowywany jest na „wewnętrzne potrzeby IZ oraz MR, a jego sporządzenie nie wynika z żadnych wytycznych krajowych ani unijnych” i „podstawową funkcją tego dokumentu jest dostarczanie użytecznej informacji zarządczej”. (dowód: akta kontroli str. 249-298, 1158)

2. Niski poziom realizacji celu certyfikacji (wydatków kwalifikowalnych będących podstawą certyfikacji), określonego przez RM w Planie certyfikacji środków do KE, wynoszący w 2016 roku 37,4% planu, a w 2017 roku (wg stanu na 30 czerwca) 4,2% planu.

Dyrektor DRR, odpowiadając 8 kwietnia 2016 r. na pismo MR z 31 marca 2016 r. (przekazujące plan certyfikacji w 2016 roku) wskazał, że zatwierdzona kwota certyfikacji 302.685.000 zł nie jest możliwa do realizacji, niemniej przedłożył, zgodnie z życzeniem MR, plan certyfikacji tej kwoty w podziale na kwartały (III kw. 45.733 tys. zł i IV kw. 256.952 tys. zł). Następnie pismem z 20 czerwca 2016 r. przekazał MR prognozę certyfikacji wydatków na 2016 r. obniżoną do 105.272 tys. zł. Wówczas MR (pismem z 7 lipca 2016 r.) zwróciło się o dostosowanie tej prognozy do planu certyfikacji. Pismem z 12 lipca 2016 r. Marszałek Województwa podtrzymał obniżoną prognozę, wskazując, że nie ma możliwości jej zwiększenia, wzięwszy pod uwagę rozstrzygnięte konkursy oraz zawarte lub planowane umowy. Ostatecznie wykonana podstawa certyfikacji (ok. 113.269.000 zł) przekroczyła kwotę, wynikającą z prognozy certyfikacji za 2016 r. przekazanej KE 29 lipca 2016 r. (równowartość ok. 105.745.800 zł).

Również Dyrektor BC, odpowiadając 17 marca 2017 r. na pismo MR z 13 marca 2017 r. (przekazujące plan certyfikacji w 2017 roku) wskazała, że zatwierdzona kwota certyfikacji 674.847 tys. zł nie jest możliwa do realizacji. Przekazała zarazem podział kwot planowanej certyfikacji wydatków na kwartały w 2017 roku, wskazując jednak, że dotyczy on prognozy wydatków przekazanej przez IZ do KE (w systemie SFC2014 31 stycznia 2017 r.), stosownie do art. 112 ust. 3 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 (odpowiadała ona kwocie 511.129 tys. zł certyfikacji wydatków kwalifikowalnych). Pismem z 21 czerwca 2017 r. IZ przedłożyła Ministerstwu, a następnie wprowadziła 29 lipca 2017 r. do SFC2014 prognozę jeszcze obniżoną, odpowiadającą wydatkom kwalifikowalnym na ok. 372.600 tys. zł.

Zastępca Dyrektora DRR wyjaśnił, że IZ „jest zobligowana przede wszystkim do wykonania wskaźników wynikających z prognoz, jakie przesyła do Komisji Europejskiej. Jest to zadanie nadrzędne, nałożone przez przepisy unijne i krajowe, dlatego IZ koncentrowała się na jego realizacji. Prognozy te zakładały zwiększenie poziomu kontraktacji”, co jest „spójne z założeniami Planu certyfikacji (...) ponieważ tylko wtedy te założenia mogą zostać zrealizowane, jeżeli zwiększy się poziom kontraktacji”, do czego IZ „konsekwentnie” dąży. Ponadto MR było na bieżąco, co kwartał informowane o stanie realizacji Planu.

(dowód: akta kontroli, str. 216-224, 239-241, 555-560, 1182-1187)

#### Ocena cząstkowa

IZ prawidłowo podejmowała działania w celu zapobiegania ryzyku utraty środków unijnych w związku z zastosowaniem tzw. zasady n+3 na koniec 2018 r., ale poziom certyfikacji w 2016 roku, choć przekroczył wartość wynikającą z prognozy przekazanej KE w lipcu 2016 roku, wyniósł jedynie 37,4% celu, określonego w Planie certyfikacji RM.

#### **4. Realizacja działań określonych w Planie działań, m.in. dotyczących naboru projektów, podpisywania umów, wydatkowania środków przez beneficjentów, uruchomienia wdrażania instrumentów finansowych mających wpływ na postęp we wdrażaniu i przyspieszenie realizacji programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020**

4.1. Zarząd uchwałą z 5 lipca 2016 r. zatwierdził model wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPOWP w formie funduszu funduszy<sup>41</sup>. W stanowisku z 5 września 2016 r. (rozesłanym do wszystkich 16 marszałków województw) Ministerstwo Rozwoju wskazało, że w jego opinii wybór Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) „na menadżera funduszu funduszy wydaje się najbardziej właściwą opcją z punktu widzenia elastyczności zarządzania środkami przeznaczonymi na instrumenty finansowe. Ponadto, BGK jako podmiot o dużym potencjale i doświadczeniu we wdrażaniu programów rządowych i samorządowych daje gwarancje prawidłowego i efektywnego wdrażania instrumentów finansowych w ramach (...) RPO 2014-2020”. Ministerstwo, odwołując się do wytycznych Komisji Europejskiej z 29 lipca 2016 r. i stanowiska Urzędu Zamówień Publicznych, wskazało też na możliwość (w okresie od 18 kwietnia do 31 grudnia 2016 r.)

Opis stanu faktycznego

<sup>41</sup> Fundusz tworzony w celu zapewnienia wsparcia w postaci środków finansowych z programu operacyjnego dla kilku instrumentów finansowych; otrzymane przez fundusz wsparcie przekazywane jest dalej pośrednikom finansowym.

bezpośredniego zastosowania art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych przy powierzaniu BGK funkcji podmiotu wdrażającego fundusz funduszy, w szczególności przez zawarcie umowy bez procedury przetargowej. Od 1 stycznia 2017 r. należałoby zaś stosować art. 67 ust. 12-15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>42</sup>, implementujące ww. dyrektywę. Ministerstwo przedstawiło też „optymalną ścieżkę postępowania instytucji zarządzającej w przypadku zastosowania możliwości udzielania zamówień, które odpowiadają charakterystyce współpracy zinstytucjonalizowanej w trybie z wolnej ręki (in-house oraz współpraca publiczno-publiczna)”, tj. tryb pozakonkursowy unormowany ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>43</sup>. (dowód: akta kontroli, str. 503-508)

KE pismem z 13 lutego 2017 r. (do Ministerstwa Rozwoju) poinformowała, że wdrażanie instrumentów finansowych przez porozumienie o współpracy między jednostkami administracyjnymi nie wymaga zmiany RPO. (dowód: akta kontroli, str. 553-554)

Stosując się do ww. stanowiska, dokonano wyboru BGK jako podmiotu wdrażającego fundusz funduszy, przy czym:

- Komitet Monitorujący RPO uchwałą z 21 października 2016 r. zatwierdził kryteria wyboru podmiotu wdrażającego (razem 11 kryteriów, w tym pięć dotyczących potencjału i zdolności do realizacji projektu i sześć dotyczących zasad wdrażania projektu);
- Wicemarszałek Województwa 28 października i 4 listopada 2016 r. zwrócił się do czterech instytucji, w tym BGK o zgłoszenie propozycji projektu w zakresie wdrażania instrumentów finansowych, na realizację projektów w pięciu wskazanych priorytetach inwestycyjnych, w tym przez pożyczki lub Seed Capital<sup>44</sup> na łączną kwotę 66,75 mln euro, obniżoną następnie do 52,4 mln euro;
- Marszałek Województwa pismem z 22 listopada 2016 r. zidentyfikował zgłoszony przez BGK projekt jako wybierany w trybie pozakonkursowym i zwrócił się o przesłanie poprawionego zgłoszenia;
- Zarząd uchwałą z 22 listopada 2016 r. przyjął Strategię Inwestycyjną Instrumentów Finansowych RPO na lata 2014-2020, określającą zakres i przedmiot instrumentów finansowych w poszczególnych priorytetach, w tym opis produktu zawierający charakterystykę priorytetu, cel, ostatecznych odbiorców i główne przeznaczenie instrumentu, oraz kwoty i okresy finansowania. Przewidziano wkład na instrumenty finansowe ze środków UE w kwocie 52,4 mln euro w łącznie pięciu priorytetach inwestycyjnych: (produkt kapitałowy w poddziałaniu 1.4.1 i pożyczki w działaniach/poddziałaniach 1.3, 2.3, 5.2, 5.3.2) oraz wkład krajowy na poziomie IZ w kwocie 8,9 mln euro w czterech spośród ww. priorytetów i na poziomie pośrednika w kwocie 0,35 mln euro w jednym z tych priorytetów;
- Zarząd uchwałą z 28 listopada 2016 r. wybrał wnioski o dofinansowanie, złożone przez BGK w ramach projektu pozakonkursowego „Rozwój gospodarczy województwa podlaskiego poprzez wykorzystanie instrumentów finansowych” w pięciu działaniach/poddziałaniach, o łącznej wartości projektu i kosztach kwalifikowalnych 266,97 mln zł w tym dofinansowaniu UE na kwotę 226,93 mln zł. Następnie 29 listopada 2016 r. Zarząd zawarł z BGK umowę o finansowanie ww. projektu z wkładem finansowym. (dowód: akta kontroli, str. 509-552)

BGK powierzono jako menadżerowi funduszu funduszy świadczenie usług publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa przez udostępnianie ostatecznym odbiorcom wsparcia w formie instrumentów finansowych. IZ miała wnieść wkład do programu ze środków UE w łącznej kwocie 226.928.680 zł i budżetu państwa w kwocie 1.528.482,37 zł (działania 1.3, 1.4.1, 2.3, 5.2 i 5.3). Zgodnie z p-ktem 11.1-3

<sup>42</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. Implementacji dokonano ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020).

<sup>43</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 217, ze z m.

<sup>44</sup> Kapitał załączkowy tj. fundusz podwyższonego ryzyka inwestujący w podmioty posiadające innowacyjny projekt; ww. inwestycja ma pozwolić finansowanemu podmiotowi osiągnąć trwałą i dynamiczny rozwój oraz wzrost wartości rynkowej.

umowy BGK ma powierzać zadania związane z utworzeniem i wdrażaniem instrumentów finansowych pośrednikom finansowym, wybieranym zgodnie z przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów oraz zgodnie z kryteriami określonymi w art. 7 Rozporządzenia Delegowanego<sup>45</sup>, zaś Instytucja Zarządzająca zatwierdza proponowane przez BGK zasady, tryb i warunki ich wyboru.

Do 31 lipca 2017 r. Zarząd Województwa na wniosek BGK zatwierdził zasady, tryb i warunki wyboru pośredników w działaniach 1.3 i 2.3, a BGK ogłosił przetargi nieograniczone w sprawie wyboru ww. pośredników (otwarcie ofert przewidziano na 24 i 30 sierpnia 2017 r.).  
(dowód: akta kontroli, str. 542-552, 616-617)

4.2. Zarząd uchwałą z 17 marca 2015 r. wyznaczył obszar realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) dla Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (BOF) obejmującego obszar 10 gmin<sup>46</sup>. Realizację ZIT oraz wdrażanie Strategii ZIT Zarząd powierzył w uchwale z 14 lipca 2015 r. Stowarzyszeniu BOF (SBOF), i zawarł z nim w tej sprawie porozumienie 20 lipca 2015 r. Następnie SBOF opracowało i uchwaliło 9 października 2015 r. Strategię ZIT BOF, którą przedłożyło do zaopiniowania Zarządowi. Zarząd uchwałą z 27 października 2015 r. pozytywnie zaopiniował tę Strategię w zakresie możliwości jej finansowania oraz identyfikacji zgłoszonych w niej ośmiu projektów pozakonkursowych, z zastrzeżeniem konieczności spełnienia 24 warunków szczegółowych, określonych w opinii załączonej do uchwały. Stowarzyszenie uchwaliło ponownie poprawioną Strategię 12 lutego 2016 r., a Zarząd 23 lutego 2016 r. pozytywnie ją zaopiniował (bez uwag), wskazując że możliwe będzie jej finansowanie ze środków UE w szacowanej kwocie 76 mln euro (w ośmiu priorytetach inwestycyjnych) i dokonał identyfikacji przedstawionych przez Stowarzyszenie projektów pozakonkursowych: ośmiu z października 2015 r. (zaktualizowanych w lutym 2016 r.) i kolejnych ośmiu z lutego 2016 r. Każda z gmin wchodzących w skład BOF zgłosiła od jednego do czterech projektów (razem 16).  
(dowód: akta kontroli, str. 851-874)

Ministerstwo Rozwoju pismem z 21 listopada 2016 r. poleciło wszystkim IZ RPO, w których wartość umów o dofinansowanie w zakresie ZIT była niższa od 19% alokacji na ten cel, o przygotowanie we współpracy ze związkiem ZIT planów naprawczych oraz budżetów na 2017 rok i przesłanie ich do Ministerstwa do 15 grudnia 2016 r.

Opracowany przez SBOF plan naprawczy dla wdrażania instrumentu ZIT w województwie podlaskim (wraz z budżetem ZIT) został 12 i 15 grudnia 2016 r. zatwierdzony przez dyrektorów Departamentów DRR, DEFS i DW RPO w UMWP i przekazany do Ministerstwa. Ministerstwo zatwierdziło go pismem z 9 lutego 2017 r., zwracając zarazem uwagę na niesatysfakcjonujący stan wdrażania instrumentu ZIT w województwie podlaskim (10% alokacji). Plan naprawczy polegał m.in. na rozszerzeniu zadań SBOF jako Instytucji Pośredniczącej, doprecyzowaniu procedury wyboru projektów, zmianach w strukturze SBOF, przeprowadzeniu konsultacji (w zakresie zmiany założeń projektów pozakonkursowych) oraz na szkoleniu i wsparciu eksperckim beneficjentów.  
(dowód: akta kontroli, str. 874-911)

W ramach realizacji planu, dokonano m.in. zmian w porozumieniu IZ z SBOF jako Instytucją Pośredniczącą (IP), a IP wprowadziła zmiany w swoich instrukcjach wykonawczych.

SBOF przeprowadziło też (zleciło podmiotom zewnętrznym) od grudnia 2016 r. do lipca 2017 r. 12 szkoleń z zakresu realizacji, rozliczania i kontroli projektów RPO oraz rodzajów pomocy w RPO (dla potencjalnych beneficjentów), w tym pięć szkoleń przewidzianych w planie naprawczym. Ponadto Stowarzyszenie zorganizowało od grudnia do maja 2017 r. siedem spotkań z gminami, tworzącymi BOF w sprawie uruchomienia i realizacji projektu partnerskiego „Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego w BOF” oraz wsparcie ekspertów zewnętrznych (project pipeline) dla zainteresowanych gmin w zakresie dwóch innych projektów.

<sup>45</sup> Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) Nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r., uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 tj. tzw. Rozporządzenie Ogólne (Dz. Urz. UE L 138 z 13 maja 2014 r.).

<sup>46</sup> Białystok, Choroszcz, Czarna Białostocka, Łapy, Supraśl, Wasilków, Zabłudów, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Turośń Kościelna.

Ponadto Stowarzyszenie wprowadziło też tzw. model asystentów projektu, tj. pracowników Biura Stowarzyszenia odpowiedzialnych za minimum jeden projekt pozakonkursowy. 26 kwietnia 2017 r. poinformowano członków BOF o założeniach tego modelu działania, a 15 maja 2017 r. rozpoczęto wyznaczanie asystentów (do 17 lipca 2017 r. wyznaczono ich dla dziewięciu projektów). W efekcie do 30 czerwca 2017 r. złożone zostały wnioski o dofinansowanie wszystkich projektów pozakonkursowych w działaniach 4.1.2 i 5.4.2, (powierzonych SBOF), podpisano umowy z kwotą wkładu UE wynoszącą 15,4% alokacji (46,9 mln zł), a we wnioskach o płatność rozliczono 0,1% alokacji (0,25 mln zł). Wg stanu na 11 lipca 2017 r. zawarto dziewięć umów o dofinansowanie (dwie w działaniu 4.1.2 i siedem w działaniu 5.4.2), a dalsze trzy wnioski są w trakcie oceny.

(dowód: akta kontroli, str. 912-921)

**4.3.** W celu dobrego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do składania wysokiej jakości wniosków podjęto działania polegające na:

- prowadzeniu punktów informacyjnych w Białymstoku oraz Łomży i Suwałkach, a także punktu kontaktowego w siedzibie Wojewódzkiego Urzędu Pracy, których pracownicy udzielali informacji na temat RPO. Działania takie prowadzono również na imprezach otwartych (w latach 2015-2016 punkty konsultacyjne funkcjonowały na sześciu imprezach, w tym na Łapskim Forum Rynku Pracy, Lokalnych Targach Pracy w Trypucicach, Targach Pracy na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku oraz Regionalnych Targach Pracy dla Osób z Niepełnosprawnością w Białymstoku),
- prowadzeniu strony internetowej RPO oraz zamieszczaniu na stronie internetowej RPO listy najczęściej popełnianych błędów,
- organizowaniu spotkań i szkoleń dla potencjalnych beneficjentów w ramach ogłaszanych naborów wniosków dotyczących, w szczególności zasad naboru w ramach ogłaszanych konkursów oraz korzystania z Generatorów Wniosków Aplikacyjnych.

Podejmowane działania były zgodne z Rocznymi planami działań informacyjnych i promocyjnych RPO na 2015 i 2016 rok, a także wpisywały się w wytyczne MR w zakresie ograniczania błędów we wnioskach o dofinansowanie oraz poprawy ich jakości, zawarte w przyjętym przez MR planie przyspieszenia działań na IV kwartał 2016 r. W ich efekcie w latach 2015-2016 udzielono 21.275 konsultacji indywidualnych, przeszkolono 1.200 potencjalnych beneficjentów oraz zanotowano 425.000 odwiedzin strony internetowej RPO.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1143, 922-928, 1148-1166)

**4.4.** IZ w latach 2016-2017 podejmowała w miarę potrzeb działania w celu skrócenia czasu oceny wniosków, uwzględniając także wskazówki MR, zawarte w przedstawionym w listopadzie 2016 r. planie przyspieszenia działań w zakresie realizacji programów regionalnych na IV kwartał 2016 roku. W szczególności:

- zwiększono liczebność komisji oceniających projekty (np. w DEFRR od marca 2017 r. oddelegowano do KOP dodatkowych pracowników) oraz wprowadzono stały monitoring zaawansowania oceny projektów przez przewodniczących komisji,
- zatrudniono w Departamentach oceniających projekty dodatkowych pracowników (np. w DEFS od 2016 roku zatrudniono 18 pracowników, natomiast w DEFRR 20) oraz przeniesiono pracowników pomiędzy referatami,
- wprowadzono zmiany do Instrukcji Wykonawczej<sup>47</sup>,
- zaktualizowano oraz doprecyzowano kryteria wyboru projektów,
- przeniesiono pierwszy etap oceny projektów w ramach konkursów zintegrowanych do instytucji pośredniczącej SBOF (w lutym 2017 roku),

<sup>47</sup> Zmiany wytycznych usprawniające ocenę projektu dotyczyły m. in. stosowania co do zasady negocjacji pisemnych, ograniczenia ilości składanych przez beneficjenta uzupełnień stanowiska i wyjaśnień do dwóch, przedkładanie niektórych dokumentów przed zawarciem umowy o dofinansowanie a nie w trakcie aplikowania (po podpisaniu umowy beneficjent może dostarczyć indywidualną interpretację podatkową w zakresie kwalifikowalności podatku VAT), rezygnacji z części dokumentacji (np. zaświadczeń organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 dla projektów, które uzyskały decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, w przypadkach gdy nie jest wymagane zezwolenie na budowę dopuszczono możliwość złożenia programu funkcjonalno-użytkowego).



- w lipcu 2016 r. utworzono Biuro Innowacji Przedsiębiorstw odpowiedzialne za wdrażanie działań 1.2.1, 1.3, 1.5, w których wnioskodawcami są przedsiębiorcy, a w ramach DEFRR wyodrębniono komórkę odpowiedzialną za wdrażanie RLKS,
- organizowano spotkania informacyjne z potencjalnymi wnioskodawcami<sup>48</sup>,
- wprowadzono system płatnych nadgodzin za pracę związaną z oceną wniosków o dofinansowanie (w DEFRR od marca 2017 r.),
- wprowadzono od września 2016 r. możliwość weryfikacji wymogów formalnych przez jednego pracownika w DEFRR,
- opracowano wzory i szablony dokumentów konkursowych.

(dowód: akta kontroli, str. 605-615, 922-928, 1121-1143, 1150-1166)

Zwymiarowanie efektów tych działań jest utrudnione, gdyż proces oceny projektów jest złożony, projekty zróżnicowane, a liczba zakończonych konkursów, w których usprawnienia zastosowano niewielka. Np. usprawnienia, polegające na oddelegowaniu dodatkowych pracowników do KOP (w DEFS) oraz na prowadzeniu oceny formalnej przez jedną osobę w (DEFRR) zastosowano tylko w dwóch zakończonych konkursach (po jednym w DEFRR i DEFS). W konkursie w DEFS (działanie 3.1) średni czas oceny wniosku wyniósł 2,06 dnia (w pozostałych dwóch zakończonych konkursach z tego działania 2,36 i 80,5 dnia<sup>49</sup>), a w konkursie w DEFRR (działanie 5.1) czas ten wyniósł 3,3 dni i był taki sam jak czas oceny w drugim konkursie w tym działaniu, w którym ocenę prowadziło dwóch pracowników.

Ponadto czas trwania oceny w poszczególnych konkursach uzależniony był: od liczby wniosków, stopnia skomplikowania i złożoności projektu, wielkości budżetu projektu, ilości partnerów w projekcie, ilości osób wchodzących w skład komisji oceniającej, zaangażowania osoby oceniającej w dodatkowe zadania związane z pracą referatu, a tym samym czasu który może zostać poświęcony tylko na ocenę wniosku, zakresu prowadzonych negocjacji, tempa udzielania odpowiedzi przez wnioskodawców (co do zasady termin ten nie może przekroczyć 7 dni kalendarzowych od otrzymania wezwania do uzupełnienia, ale Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza dwukrotne awizowanie), złożoności dokumentacji aplikacyjnej, w tym obszerności załączników oraz jakości przedłożonej dokumentacji. Przytoczone czynniki były również powodem znacznego zróżnicowania czasu trwania oceny w poszczególnych konkursach. W ocenie DEFRR wprowadzenie oceny formalnej wniosku przez jednego pracownika choć nie doprowadziło do skrócenia czasu oceny, to przyniosło wymierny efekt, bo umożliwiło przekierowanie 13 pracowników do prac przy właściwej ocenie formalno-merytorycznej lub do innych zadań związanych np. z opracowaniem dokumentacji konkursowej dla innych naborów.

(dowód: akta kontroli, str. 596-597, 650-652)

Działania na rzecz przyspieszenia RPO dotyczyły również skrócenia procesu składania i weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność, który usprawniono poprzez:

- przeprowadzenie szkoleń pracowników IZ oraz beneficjentów z zakresu rozliczenia projektów w systemie SL2014,
- uszczegółowienie zapisów ujętych w Podręczniku Beneficjenta (podręcznik rozsyłany jest wszystkim podmiotom, które podpisały umowę o dofinansowanie projektu),
- wskazanie w umowach maksymalnego terminu finansowego zakończenia realizacji projektu,
- uproszczenie model rozliczania wniosków o płatność w formule partnerskiej,
- upoważnienie opiekunów projektu do samodzielnego korygowania wniosków w przypadku oczywistych omyłek lub na podstawie wyjaśnień wnioskodawcy bez konieczności jego wzywania.

<sup>48</sup> Na spotkania omawiano z potencjalnymi wnioskodawcami zasady naboru, kryteria wyboru projektów, zmiany w dokumentach, a także najczęściej popełnianie błędy we wnioskach.

<sup>49</sup> W zakończonych w DEFS konkursach z innych działań, średni czas oceny wniosku wyniósł od 4 do 126 dni.

Zgodnie z procedurą określoną w Instrukcji Wykonawczej weryfikacja wniosków powinna odbyć się przez 20 dni roboczych od dnia wpływu do DEFS<sup>50</sup>. Średni czas weryfikacji w DEFS wynosił w zależności od działania od 5 do 24 dni (uwzględniał on jednak czasu jaki ma beneficjent na poprawę wniosku). Rozbieżność okresu w jakim były weryfikowane wnioski wynikała także z ich rodzaju, np. wnioski o zaliczkę rozliczane były najszybciej tj. w terminie około 5 dni, natomiast najdłużej, ze względu na złożoność, rozliczane były wnioski o rozliczenie zaliczki około 23 dni. (dowód: akta kontroli str. 650-652)

4.5. Warunki ex-ante (wstępne) RPO zostały opisane w załącznikach nr 2 i 3 do uchwały Zarządu z 17 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia RPO, w dokumentach pn. Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 (suplement z września 2014 r.) – Stan spełnienia warunkowości ex-ante (załącznik do RPO<sup>51</sup>) oraz Program Operacyjny w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Warunki, za które odpowiadają organy Województwa Podlaskiego, zostały spełnione do 31 grudnia 2016 r.

W powołanych materiałach określono:

- 20 warunków tematycznych (dotyczących osi priorytetowych I-IX), w tym 10 spełnionych, cztery spełnione częściowo i sześć niespełnionych<sup>52</sup>,
- siedem warunków ogólnych (dotyczących osi priorytetowych I-X), w tym trzy spełnione i cztery spełnione częściowo<sup>53</sup>.

Organy Województwa Podlaskiego (Marszałek, Zarząd lub Sejmik) zostały wskazane jako podmioty odpowiedzialne za spełnienie pięciu spośród ww. warunków:

- warunku tematycznego 1.1 Badania naukowe i innowacje<sup>54</sup> (niespełniony),
- warunku tematycznego 6.2 Gospodarka odpadami<sup>55</sup> (spełniony częściowo),
- warunków tematycznych 7.1 Transport i 7.2 Kolej<sup>56</sup> (niespełnione),
- warunku ogólnego 7 Systemy statystyczne i wskaźniki rezultatu<sup>57</sup> (spełniony częściowo).

Z ewaluacji ex-ante wynikało, że warunki te nie były spełnione w zakresie poniższych kryteriów:

- 1.1 – brak dokumentu implementacyjnego do Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku (SRWP), określającego strategię na rzecz inteligentnej specjalizacji, który powinien opierać się na analizie SWOT, przedstawiać działania na rzecz pobudzenia prywatnych inwestycji w badania i rozwój, obejmować mechanizm monitorowania, nie przyjęto ponadto ram określających środki budżetowe na badania i innowacje (podjęto prace nad aktualizacją SRWP oraz Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Podlaskiego),

<sup>50</sup> Termin weryfikacji wniosku (20 dni) kończy się w momencie wysłania do Beneficjenta pisma wzywającego do korekty wniosku i/lub przedłożenia wybranych przez opiekuna dokumentów potwierdzających poniesione wydatki.

<sup>51</sup> Stanowiący fragment załącznika Nr 3 do uchwały Zarządu z 17.03.2015 r. (nr 29/249/2015).

<sup>52</sup> O n-rach T.01 i 2, T.02.1, T.03.1, T.04.1 i 3, T.06.1 i 2, T.07.1 i 2, T.08.1, 2 i 4, 5., T.09.1 i 3, T.10.1 i 3-4, w tym spełnione T.01.2, T.02.1, T.04.3, T.08.1 i 2 i 5, T.09.1, T.10.1, 3 i 4, spełnione częściowo T.03.1., T.04.1, T.06.2, T.08.4, niespełnione T.01.1, T.06.1, T.07.1 i 2, T.09.3, T.10.3 i 4.

<sup>53</sup> O n-rach G.1-G.7, w tym spełnione G.1-G.3 i G.7, a spełnione częściowo G.4-G.6.

<sup>54</sup> Badania naukowe i innowacje: Istnienie krajowych lub regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji, zgodnie z krajowym programem reform, w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych, co jest cechą dobrze funkcjonujących krajowych lub regionalnych systemów badań i innowacji.

<sup>55</sup> Gospodarka odpadami: Promowanie zrównoważonych gospodarczo i środowiskowo inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, w szczególności poprzez opracowanie planów gospodarki odpadami zgodnych z dyrektywą 2008/98/WE oraz z hierarchią odpadów.

<sup>56</sup> Transport: Istnienie kompleksowego planu/planów lub kompleksowych ram w zakresie inwestycji transportowych zgodnie z instytucyjną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), które wspierają rozwój infrastruktury i poprawiają łączność z kompleksową i bazową siecią TEN-T oraz Kolej: Istnienie w kompleksowym planie/kompleksowych planach lub ramach dotyczących transportu wyraźnej części dotyczącej rozwoju kolei zgodnie z instytucyjną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), która wspiera rozwój infrastruktury i poprawia łączność z kompleksową i bazową siecią TEN-T. Inwestycje obejmują tabor, interoperacyjność oraz rozwijanie potencjału.

<sup>57</sup> Istnienie podstawy statystycznej niezbędnej do przeprowadzenia ocen skuteczności i ocen oddziaływania programów. Istnienie systemu wskaźników rezultatu niezbędnych przy wyborze działań, które w najefektywniejszy sposób przyczyniają się do osiągnięcia pożądanego rezultatu, do monitorowania postępów w osiąganiu rezultatów oraz do podejmowania ewaluacji oddziaływania.

- 6.2 – brak planu gospodarki odpadami i przyjęcia środków niezbędnych do osiągnięcia celów na 2020 r. dotyczących przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu (przewidziano aktualizację wojewódzkich planów gospodarki odpadami do końca 2016 r. oraz wprowadzenie do priorytetów Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pilotażowych projektów związanych ze zbieraniem i przetwarzaniem odpadów ulegających biodegradacji do listopada 2016 r.),
- 7.1 i 7.2 – brak kompleksowego planu transportu w zakresie inwestycji transportowych m.in. spełniających wymogi prawne dotyczące strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, identyfikujących projekty wspierane z EFRR i EFS i określających działania umożliwiające realizację tych projektów (założono opracowanie projektu regionalnego planu transportowego,
- 7 – brak ustanowienia wartości docelowych dla wskaźników rezultatu, w tym wartości bazowej i docelowej odsetka obywateli korzystających z e-administracji.  
(dowód: akta kontroli, str. 397-419)

Zarząd przyjął 24 marca 2015 r. uchwałę w sprawie realizacji działań niezbędnych do spełnienia na poziomie regionalnym warunków wstępnych dotyczących wsparcia w ramach polityki spójności na lata 2014-2020, zawierającą trzy plany działań w celu wypełnienia warunków tematycznych: 1.1, 6.2 oraz 7.1 i 7.2, przy czym zawierały one ustalenia zamieszczone w Ewaluacji ex-ante 2014-2020, poszerzone o tabelaryczny plan działań.

Sposób spełnienia opisanych pięciu warunków był uzgadniany z Dyрекcją Generalną Polityki Regionalnej i Miejskiej KE, która potwierdziła spełnienie trzech warunków tematycznych (1.1., 7.1 i 7.2) i warunku ogólnego 7, zaś ocena spełnienia warunku 6.2 jest w toku. W szczególności, w zakresie poszczególnych warunków podjęto działania jak niżej:

- 1.1 – 17 lipca 2015 r. przedłożono KE projekt Planu rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o inteligentne specjalizacje województwa podlaskiego na lata 2015-2020, a KE uwagi do ww. projektu przedłożyła 23 października 2015 r. Pismem z 2 lutego 2016 r. Marszałek powiadomił KE o sposobie uwzględnienia tych uwag, a następnie 1 marca 2016 r. Zarząd uchwalił Plan rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o inteligentne specjalizacje województwa podlaskiego na lata 2015-2020 (RIS3), który przekazano tego dnia do KE w systemie SFC2014. KE pismem z 10 maja 2016 r. potwierdziła spełnienie tego warunku, zwracając się zarazem o informowanie o sposobie wdrażania, monitorowania i ewaluacji tego planu (cyklicznie) oraz o projektach wybranych do dofinansowania (w ciągu 3 miesięcy).
- 6.2 – podjęto prace nad opracowaniem Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016-2022 (PGO) wraz planem inwestycyjnym oraz prognozą oddziaływania na środowisko, przy czym ukończenie tych prac uzależnione było od przyjęcia Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022, co nastąpiło uchwałą Rady Ministrów z 1 lipca 2016 r. (opublikowaną 11 sierpnia 2016 r.). Minister Środowiska 9 grudnia 2016 r. zaopiniował pozytywnie projekt PGO i uzgodnił plan inwestycyjny. Sejmik uchwałą z 19 grudnia 2016 r. przyjął PGO wraz z planem inwestycyjnym i 22 grudnia 2016 r. dokumenty te przekazano do KE w systemie SFC2014 celem potwierdzenia spełnienia ww. warunku. Ocena spełnienia całego warunku 6.2 zostanie dokonana na podstawie sprawozdania państwa członkowskiego, w szczególności po opracowaniu wszystkich 16 regionalnych planów gospodarki odpadami.
- 7.1 i 7.2 – uchwałą z 20 kwietnia 2016 r. Zarząd przyjął Regionalny Plan transportowy województwa podlaskiego, który – stosownie do rozmów z przedstawicielami KE w Warszawie 23-24 maja 2016 r. – został zmieniony i uzupełniony uchwałą z 28 czerwca 2016 r. Obie te uchwały (wraz z wynikami strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) przekazano do KE 29 czerwca 2016 r. Pismem z 24 sierpnia 2016 r. KE potwierdziła spełnienie ww. warunków.
- 7 – pismem z 21 stycznia 2016 r. przekazano KE sprawozdanie z realizacji warunku, obejmujące oszacowanie wartości docelowej wskaźnika rezultatu Odsetek obywateli korzystających z e-administracji (odnoszący się do osi priorytetowej VIII, działanie 8.1). Ustalono wartość bazową i docelową ww. wskaźnika na 22,4% (2014 r.) i 41,9%

(2023 r.) w oparciu o dane z bazy Strateg prowadzonej przez GUS. Pismem z 4 marca 2016 r. KE potwierdziła spełnienie tego warunku, polecając wprowadzenie tych danych do RPO przy jego najbliższej modyfikacji. (dowód: akta kontroli, str. 420-475)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**Ocena cząstkowa**

IZ podejmowała prawidłowe działania mające wpływ na przyspieszenie realizacji RPOWP, uwzględniając wskazówki RM, w szczególności prowadzono nabór projektów i kontraktację, rozliczano wnioski beneficjentów o płatność, uruchomiono wdrażanie instrumentów finansowych, wdrożono plan naprawczy dla ZIT oraz spełniono warunki ex-ante RPOWP (w zakresie zależnym od organów Województwa).

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych, zauważa jednak potrzebę zwiększenia skuteczności działań w celu osiągnięcia celu pośredniego ram wykonania RPOWP 2014-2020 oraz potrzebę dążenia do realizacji celu certyfikacji na poziomie określonym przez Radę Ministrów.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

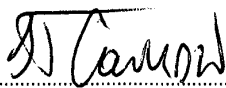
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>58</sup>, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

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.

Białystok, dnia 30 sierpnia 2017 r.

Kontroler  
Sławomir Czarnow  
doradca prawny

  
.....  
podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Agata Ciupa

  
.....  
podpis

<sup>58</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.