



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.006.01.2017

P/17/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@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”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1) Agnieszka Solecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/77/2017 z 01 czerwca 2017 r. 2) Alicja Szczepaniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/83/2017 z dnia 03 lipca 2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego  (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Zarząd Województwa Pomorskiego (dalej: „ZWP”) prawidłowo i skutecznie wdrażał system zarządzania celami finansowo-rzeczowymi Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPO”).

Jako Instytucja Zarządzająca RPO (dalej: „IZ”) prawidłowo opracowała i wdrażała plany realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi w RPO.

Prawidłowo wyznaczała działania, które zapewnią realizację celów finansowych i rzeczowych, m.in. poprzez przyjęcie kryteriów wyboru projektów do naborów zaplanowanych w 2016 i 2017 r. w terminie<sup>1</sup> określonym w Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020<sup>2</sup> (dalej: „Plan działań”). Przypadki przekroczenia terminu przyjęcia kryteriów były niezależne od IZ.

IZ prawidłowo sporządziła Deklarację Zarządczą i Roczne Podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli, a także współpracowała z Instytucją Koordynującą (dalej: „IK”) w zakresie opracowania i analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników.

Nastąpił postęp procentowy w wydatkowaniu alokacji środków UE we wnioskach o dofinansowanie, w umowach o dofinansowanie i we wnioskach o płatność w porównaniu do stanu na 30 czerwca 2015 r. gdy nie był złożony jeszcze żaden wniosek.

Wskaźniki finansowe zaplanowane na 2016 r. zostały w pełni zrealizowane w ośmiu z 11 Osi Priorytetowych (dalej: „Osi”). Wykonano dwa z trzech wskaźników rzeczowych zaplanowanych na 2016 r. w Osiach 3 i 5, a pomimo nie planowania wykonania wskaźników w osiach 4, 6 i 10 nastąpiła ich częściowa realizacja.

Wykonanie wskaźników finansowych zaplanowanych na 2017 r. wyniosło: od 0% w Osi 1 do 42,2% w Osi 5. Realizacja wskaźników rzeczowych zaplanowanych do

<sup>1</sup> Do końca I kwartału 2016 r.

<sup>2</sup> Dokument Ministerstwa Rozwoju z lutego 2016 r.

wykonania w 2017 r. przedstawiała się według stanu na 30 czerwca, najkorzystniej w Osiach 3, 5 i 6 co wynikało z rozliczania wskaźnika w trakcie trwania projektów, a niewielkie wykonanie wskaźników rzeczowych w pozostałych osiach wynikało z ich rozliczania po zakończeniu realizacji, często długotrwałych projektów.

IZ prawidłowo monitorowała realizację tych wskaźników w odniesieniu do celów rocznych, pośrednich i końcowych RPO. Rzetelnie i terminowo sporządzała sprawozdanie z ich realizacji. W przypadku stwierdzenia odchyleń od przyjętego planu podejmowane były bez zbędnej zwłoki środki zaradcze.

IZ podejmowała działania mające na celu zapobieganie ryzyku utraty środków unijnych w związku z zastosowaniem zasady n+3 na koniec 2018 r., a wyznaczony w tym zakresie cel wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. zrealizowała na poziomie 22,8%. Wykonanie docelowej wartości wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) określonej w Planie certyfikacji środków w 2016 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (dalej: „Plan certyfikacji w 2016 r.”) wyniosła 49,6%. Natomiast certyfikacja środków do KE na dzień 30 czerwca 2017 r., osiągnęła narastająco 30,5% celu certyfikacji środków do KE określonego w Planie certyfikacji środków do KE 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 (dalej: Plan certyfikacji w 2017 r.).

Zrealizowano również działania określone w Planie działań i osiągnięto założone rezultaty w części zależnej od decyzji regionalnych.

NIK uznaje podejmowane przez IZ działania mające wpływ na postęp we wdrażaniu i przyspieszeniu realizacji RPO na lata 2014-2020 za odpowiednie, tj. wykonywane bez zbędnej zwłoki, zgodnie z przepisami krajowymi i Unii Europejskiej (dalej: „UE”) oraz zaleceniami KE, Rady Ministrów i ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (dalej: „Minister”). Realizacja podjętych działań odbyła się prawidłowo, terminowo, skutecznie i zgodnie z prawem.

W wymaganym zakresie przeprowadzono analizy, opracowano plany działań i harmonogram ich realizacji, określono podział zadań i zapewniono ich monitorowanie. Ryzyka i problemy zidentyfikowane przez IZ na etapie przygotowania się do realizacji RPO były trafne, a zarządzanie nimi na etapie wykonania nie budzi uwag. Do końca 2016 r. zapewniono spełnienie warunków ex ante na poziomie regionalnym.

IZ zrealizowała założone w Planie działań cele, w części zależnej od decyzji regionalnych. Prawidłowo i zgodnie z harmonogramem zostało zrealizowane zadanie w zakresie wdrożenia instrumentów finansowych, uwieńczone wyborem dwóch pośredników finansowych.

Realizacja przez IZ instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: „ZIT”) przebiegała prawidłowo i zgodnie z Planem Wdrażania na okres 2016-2018 dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014 – 2020 (dalej: „Plan trzyletni”). Ponadto podejmowano skuteczne działania w celu zwiększenia kontraktacji i wykorzystania alokacji ZIT. Kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie w ramach ZIT na 30 czerwca 2017 r. przekraczała o 39% kwoty wynikające z Planu trzyletniego, a wkład UE rozliczony we wnioskach na ten dzień był blisko trzykrotnie wyższy, niż wynikało z prognoz na ten okres.

Wprowadzono szereg usprawnień organizacyjnych w celu zapewnienia jeszcze lepszego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów oraz dostosowano do tych celów działania informacyjno-promocyjne, tak aby czas trwania oceny wniosków o dofinansowanie i kontraktacji oraz weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność był jak najkrótszy.

### III. Wyniki kontroli

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W ramach RPO ustanowiono 12 Osi. Wskaźniki produktu i KEW określone w informacji dotyczącej ustanowienia Ram Wykonania RPO (dalej: „Ramy Wykonania”) odpowiadały za ponad 50% alokacji finansowej na daną Oś.

IZ określiła cele pośrednie i końcowe dla poszczególnych Osi za pomocą wskaźników wybranych ze wspólnej listy wskaźników kluczowych<sup>3</sup>.

System zarządzania celami finansowo-rzeczowymi został przekazany 15 lutego 2016 r. do Ministra Rozwoju (dalej: „MR”) w formie Tabeli celów i ścieżek zgodnie z terminem określonym przez Ministra w piśmie z 29 stycznia 2016 r. (DKF.VI.8515.3.2016.PF).

Plan trzyletni został przekazany do MR 27 maja 2016 r.

Ramy Wykonania dla trzech Osi IZ określiły Kluczowy Etap Wdrażania (dalej: „KEW”): dla Osi 4 Kształcenie zawodowe<sup>4</sup>, dla Osi 8 Konwersja<sup>5</sup> i dla Osi 9 Mobilność<sup>6</sup>.

Wartość pośrednią wskaźników produktu (do 2018 r.) dla tych Osi oszacowano na poziomie 0, gdyż średni czas realizacji inwestycji wynosi ok. 4-6 lat, co uniemożliwia zakończenie projektu do 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 257-258, 270, 720-798, 898a-899)

Na podstawie szczegółowych badań dwóch Osi – 7 Zdrowie o najniższym poziomie certyfikacji wydatków do KE i dla Osi 5 o najwyższym poziomie certyfikacji wydatków do KE, NIK ustaliła, że IZ:

- szacowała wartość wskaźników finansowych dla Osi 5 w celu końcowym na 265.257.437 euro, a w celu pośrednim na 92.840.103 euro; dla Osi 7 odpowiednio 123.500.589 euro i 9.880.047 euro;
- szacowała wartość wskaźników produktów dla Osi 5 dla dwóch wskaźników:
  - (i) Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w Programie w celu końcowym 33 300, w celu pośrednim 11 600;
  - (ii) Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w Programie odpowiednio 800 i 280; dla Osi 7 Liczba wspartych podmiotów leczniczych - odpowiednio 10 i 3.

W Ramach Wykonania przy szacowaniu wartości wskaźników uwzględniono:

- dane historyczne (z lat 2007-2013) lub innego rodzaju dowody wykorzystywane do szacowania wartości celów pośrednich i końcowych oraz metody ich obliczania;
- informacje o tym, jaka część alokacji finansowej dotyczy projektów, którym odpowiadają wskaźniki produktu i kluczowe etapy wdrażania określone w Ramach Wykonania oraz wyjaśnienie sposobu obliczenia tej części;
- przyczyny wyboru danych wskaźników/KEW w odniesieniu do logiki interwencji zastosowanej w danej Osi;

<sup>3</sup> Dla Osi 11 Środowisko (dalej: „Oś 11”) wskaźnik produktu określono jako „liczbę wspartych obiektów gospodarowania odpadami”. Na wskaźnik ten składały się dwa wskaźniki z Listy: Liczba wspartych (wybudowanych i przebudowanych) zakładów zagospodarowania odpadów i Liczba wspartych Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (Wsparcie może polegać na budowie, przebudowie, rozbudowie, remoncie lub wyposażeniu obiektu).

<sup>4</sup> „Odsetek zidentyfikowanych do wsparcia ponadgimnazjalnych szkół zawodowych, z którymi zostały podpisane umowy o dofinansowanie” (50%), powiązany ze wskaźnikiem produktu: „Liczba obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty”.

<sup>5</sup> „Odsetek zidentyfikowanych obszarów przeznaczonych do wsparcia oraz zakresów przedsięwzięć w ramach kompleksowej rewitalizacji, dla których podpisano umowy o dofinansowanie” (80%), powiązany ze wskaźnikiem produktu „Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją”.

<sup>6</sup> „Liczba projektów dotyczących przebudowy lub modernizacji linii kolejowych, dla których podpisano umowy o dofinansowanie (2), powiązany ze wskaźnikiem produktu „Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych”.

- praktyczne przełożenie Ram Wykonania na mechanizmy wdrożeniowe danej Osi.

(dowód: akta kontroli str. 720-730, 755-760, 766-771)

Dyrektor Departamentu Programów Regionalnych (dalej: „DPR”) wyjaśnił, że szacując wartości celów rocznych IZ każdorazowo brała pod uwagę w szczególności następujące uwarunkowania:

- harmonogramy naboru wniosków w trybie konkursowym, które zostały przygotowane z uwzględnieniem konieczności osiągnięcia celów pośrednich na 2018 r. wynikających z Ram Wykonania;
- plany identyfikacji i naborów projektów w trybie pozakonkursowym wynikające z monitorowania i wspomagania ich gotowości w powiązaniu z systemem monitorowania realizacji właściwych strategii, z których wynikały te projekty, tj. Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 i Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych<sup>7</sup> (dalej: „Strategia ZIT”), uwzględniające dane na temat wartości i zakresu rzeczowego przedsięwzięć przewidzianych do realizacji;
- czynniki, które mogą powodować opóźnienia w realizacji ww. harmonogramów i planów oraz ograniczenie absorpcji dostępnej alokacji, z uwzględnieniem łagodzącego efektu podejmowanych działań zapobiegawczych i naprawczych (np. opóźnienia w spełnieniu warunków ex-ante na poziomie krajowym w obszarze zdrowia, istotne w Osi 7, budzący wątpliwości interpretacyjne system uzyskiwania i potwierdzania kwalifikacji mający wpływ na realizację Osi 5);
- aktualny stan zaawansowania RPO w momencie szacowania dodatkowych celów rocznych, tj. w szczególności dane rzeczowe i finansowe wynikające z projektów będących w toku oceny, podpisanych umów o dofinansowanie (w tym wartości wskaźników rzeczowych, czas realizacji projektów i harmonogramy płatności), złożonych wniosków o płatność, dokonanej już certyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 432-438)

Dyrektor DPR wyjaśnił, że w momencie szacowania wskaźników na początku 2016 r. IZ dysponowała już informacjami z dużej liczby wniosków o dofinansowanie mimo, że część z nich znajdowała się jeszcze na różnych etapach procesu oceny. IZ kierowała się koniecznością osiągnięcia celów rzeczowych i finansowych, zatem na bieżąco oceniała ryzyko ich nieosiągnięcia podczas wszystkich procesów związanych z zarządzaniem RPO: od formułowania kryteriów wyboru, poprzez planowanie harmonogramów naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym i zarządzanie procesem przeprowadzania naborów w ramach trybu pozakonkursowego, aż po organizację spotkań informacyjnych i konsultacji dla wnioskodawców. IZ oszacowała potencjalne ryzyko nieprzeprowadzenia naborów wniosków o dofinansowanie, które zagwarantują zakontraktowanie puli projektów wystarczających do osiągnięcia niezbędnego postępu we wdrażaniu w aspekcie rzeczowym i finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 248-256)

1.2. IZ wyznaczyła dla każdej Osi planowane terminy naboru projektów (zarówno w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym) oraz kwoty przeznaczone na dofinansowanie projektów w ramach danego naboru, które zapewnią realizację

<sup>7</sup> 15 lutego 2016 r. Walne Zgromadzenie Członków Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot uchwaliło Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot do 2020 r.

celów rzeczowych i finansowych zakładanych jako cel pośredni w Ramach Wykonania.

W załączniku do Planu trzyletniego, we wszystkich działaniach/poddziałaniach, które zagwarantują realizację wskaźników rzeczowych z Ram Wykonania do 2018 r. (1.1.1, 1.1.2; 2.1.; 2.2.1; 2.2.2; 2.3; 2.4.1; 2.5; 3.1, 3.2.1; 3.2.2; 4.1; 5.1.1; 5.1.2; 5.2.1; 5.2.2; 5.7; 6.1.1; 6.1.2; 7.1.1; 7.1.2; 8.1.1; 8.1.2; 8.2; 9.2.1; 9.2.2; 9.3; 10.1.1; 10.2.1; 10.5; 11.2; 11.3), zaplanowany został co najmniej jeden nabór do końca II kwartału 2017 r.

W przyjętych przez Komitet Monitorujący (dalej: „KM”) Kryteriach naboru projektów<sup>8</sup> w grupie kryteriów strategicznych I stopnia<sup>9</sup> oceniany był m.in. stopień, w jakim efekty realizacji projektu stanowią wkład w osiągnięcie założonych rezultatów, w tym wskaźników i Ram Wykonania zdefiniowanych w Osi/działaniu oraz efektywność przyjętych rozwiązań, rozumiana jako stosunek dofinansowania z RPO do planowanych rezultatów w świetle oczekiwanych efektów Osi/ działania. Kryterium to miało istotny wpływ na wybór projektów: np. w działaniach/poddziałaniach 2.4.<sup>10</sup>, 7.1.1<sup>11</sup>, 7.2<sup>12</sup>, 8.1.1 i 8.4<sup>13</sup> stanowił kryterium obligatoryjne, a w działaniach/poddziałaniach 1.1.1<sup>14</sup>, 2.2.1<sup>15</sup>, 2.3<sup>16</sup>, 9.1.2<sup>17</sup>, 7.2, 8.3<sup>18</sup>, 10.4<sup>19</sup> i 11.2<sup>20</sup> przy ocenie kryteriów strategicznych można było uzyskać 20 ze 100 punktów.

IZ w Tabeli celów i ścieżek oraz w Planie trzyletnim uwzględniła czas potrzebny na przeprowadzenie naboru w trybie konkursowym (od ośmiu dni do trzech miesięcy) i oceny wniosków (od dwóch do siedmiu miesięcy).

(dowód: akta kontroli str. 14-72, 574-594, 882-889, 898a-899)

W Planie trzyletnim zakładano zawieranie umów po upływie dwóch kwartałów od przeprowadzenia konkursów, z wyjątkiem m.in. poddziałań 2.3, 2.5 i 11.4, gdzie zaplanowano zawarcie umów już w kolejnym kwartale po zakończeniu konkursów.

Dyrektor DPR wyjaśnił, że w trybie konkursowym IZ dla oszacowania czasu potrzebnego na proces naboru, oceny i kontraktacji przede wszystkim brano pod uwagę: spodziewaną liczbę projektów, będącą pochodną wielkości alokacji, ewentualnych ograniczeń wartości projektów lub wysokości dofinansowania, skalę projektów, rozpoznany wcześniej popyt wśród wnioskodawców oraz inne czynniki specyficzne dla danej Osi, działania lub poddziałania. Ponadto specyfika naboru wynikająca z działania/poddziałania/typu projektu, decyduje o stopniu skomplikowania i w konsekwencji czasie niezbędnym na dokonanie oceny<sup>21</sup> każdego z wniosków. W trybie pozakonkursowym, przy szacowaniu czasu niezbędnego na ocenę, liczba projektów odgrywa mniejszą rolę, gdyż każdy z nich jest z zasady oceniany w indywidualnym toku. Natomiast stopień skomplikowania i charakter projektu odgrywa taką samą rolę, jak w trybie konkursowym (np. zakres robót budowlanych, skala projektu w kontekście liczby obiektów, wielość działań i partnerów itp.). Natomiast czas zakładanej przez beneficjenta realizacji projektu

<sup>8</sup> Załącznik do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (dalej: „SzOOP”).

<sup>9</sup> Kryteria A „Wkład projektu w realizację Programu”: pkt. A.3. Wkład w zakładane efekty realizacji Programu.

<sup>10</sup> Poddziałania 2.4.2 Wsparcie instytucji otoczenia biznesu na terenie obszaru metropolitalnego Trójmiasta- mechanizm ZIT.

<sup>11</sup> Poddziałanie 7.1.1 Zasoby ochrony zdrowia-mechanizm ZIT.

<sup>12</sup> Działanie 7.2 Systemy informatyczne i telemedyczne.

<sup>13</sup> Działanie 8.4 Wsparcie atrakcyjności walorów dziedzictwa przyrodniczego.

<sup>14</sup> Poddziałanie 1.1.1 Ekspansja przez innowacje –wsparcie dotacyjne.

<sup>15</sup> Poddziałanie 2.2.1 Inwestycje profilowane – wsparcie dotacyjne.

<sup>16</sup> Działanie 2.3 Aktywność eksportowa.

<sup>17</sup> Poddziałanie 9.1.2 Transport miejski.

<sup>18</sup> 8.3 Materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe.

<sup>19</sup> 10.4 Redukcja emisji.

<sup>20</sup> 11.2 Gospodarka odpadami.

<sup>21</sup> Przykładowo, gdy składane wnioski będą dotyczyły inwestycji infrastrukturalnych wiążących się z robotami budowlanymi na znaczną skalę, niezbędna ocena dokumentacji może zająć relatywnie więcej czasu, również z tego względu, że wymaga korzystania z zewnętrznych ekspertów.

znany jest po złożeniu wniosku o dofinansowanie, a w przypadku przedsięwzięć strategicznych – z reguły już na etapie planowania takiego przedsięwzięcia w ramach powstawania danej strategii. W trybie konkursowym można założyć w przybliżeniu, jaki będzie średni czas realizacji projektów w niektórych działaniach/poddziałaniach, w których wynika to z ich specyfiki (przykładowo projekty związane z budową infrastruktury turystycznej z reguły trwają relatywnie krótko, o ile nie są to projekty sieciowe z bardzo dużą liczą partnerów lub z założenia realizowane etapami). IZ dokonuje szacowania czasu niezbędnego na przeprowadzenie naboru, oceny wniosków i podpisanie umów o dofinansowanie z beneficjentami zarówno na potrzeby planowania i prognozowania jako elementów zarządzania RPO, jak i na potrzeby zamieszczania w ogłoszeniach o naborze wniosków w trybie konkursowym i regulaminach konkursów orientacyjnych terminów rozstrzygnięcia konkursów. W tym ostatnim przypadku IZ podaje najkrótszy możliwy termin rozstrzygnięcia konkursu (zgodny ze scenariuszem „optymistycznym”), przedłużając go następnie w razie konieczności w przypadku wystąpienia czynników, takich jak przykładowo złożenie w ramach naboru znacznie większej liczby wniosków o dofinansowanie, pierwotnie zakładano.

(dowód: akta kontroli str. 38-72, 432-438, 882-889, 898a- 899)

Konkursy prowadzone w poddziałaniach realizujących wskaźniki rzeczowe z Ram Wykonania dla dwóch szczegółowo badanych osi:

- Oś 5 w poddziałaniu 5.2.2 zgodnie z Planem trzyletnim konkurs odbył się w 2015 r. W wyniku niskiej kontraktacji (49.052,7 tys. zł, tj. 51,7% alokacji) zaplanowano i przeprowadzono w IV kwartale 2016 r. kolejny konkurs w tym poddziałaniu;
- Oś 7 rozpoczęcie i zakończenie naboru w terminie i kwocie zgodnej<sup>22</sup> z harmonogramem naboru wniosków<sup>23</sup> na 2016 r. (53.254,1 tys. euro).

(dowód: akta kontroli str. 73-81, 117-120, 146-192, 882-889, 898a-899)

1.3. Badanie wdrażania Osi 5 i 7 wykazały, że:

a) terminy naborów wniosków o dofinansowanie pozwolą na zakontraktowanie środków zaplanowanych w RPO. I tak:

- w Osi 5 zgodnie z założeniami z Tabeli celów i ścieżek zostały przeprowadzone nabory w trybie konkursowym i pozakonkursowym w działaniach/poddziałaniach 5.1.1, 5.2.2<sup>24</sup>, 5.5, 5.6 i 5.7. Natomiast w działaniu 5.3 nastąpiło przesunięcie terminu konkursu, a w działaniach/poddziałaniach 5.1.2, 5.2.1, 5.4.1 i 5.4.2 nastąpiło opóźnienie, jednak – jak wyjaśnił Dyrektor DEFS – zostaną one sfinalizowane do końca 2017 r.
- w Osi 7 nabory wniosków o dofinansowanie projektów odbywały się w przewidzianych terminach w działaniach/poddziałaniach 7.1.2 i 7.2 (tryb konkursowy i pozakonkursowy) i odbyły się zgodnie z terminem określonym w Tabeli celów ścieżek, w Planie trzyletnim i Harmonogramie naboru wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym. W poddziałaniu 7.1.1 w trybie pozakonkursowym, zgodnie z założeniami została podpisana umowa z Wojewódzkim Zespołem Reumatologicznym im. J. Titz-Kosko w Sopocie z dofinansowaniem w kwocie 19.222,7 tys. zł. Natomiast projekt Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego na pozostałą kwotę dofinansowania 10.157,1 tys. zł nie został podpisany w terminie określonym w Planie trzyletnim (w I połowie 2017r.). 4 lipca 2017 r. zakończyła się ocena wykonalności projektu, a podpisanie umowy zaplanowano na 31 lipca 2017 r. Dyrektor DPR wyjaśnił, że do zakończenia oceny wykonalności konieczne było uzyskanie przez GUM

<sup>22</sup> Przeliczenie wg kursu 4,2538 zł.

<sup>23</sup> Uchwała nr 1184/95/15 ZWP z dnia 26 listopada 2015 r.

<sup>24</sup> W związku z niską kontraktacją w ramach konkursu ogłoszonego w 2015 r. przeprowadzono w 2016 r. kolejny konkurs).

pozytywnej opinii o celowości inwestycji (dalej: OCI) w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez Wojewodę. Decyzja wpłynęła do IZ 3 lipca 2017 r. Realizacja projektu zaplanowana została w okresie od września 2017 r. do sierpnia 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 14-17, 70-81, 347-416, 420-424, 426-431, 513-535, 828-830, 882- 899)

Dla badanych Osi 5 i 7, KM przyjął kryteria wyboru projektów do naborów zaplanowanych w 2016 i 2017 r. w terminie określonym w Planie działań do końca I kwartału 2016 r. z wyjątkiem:

– dla Osi 7 – 20 maja 2016 r. dla Poddziałów 7.1.1 i 7.1.2. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DPR, Plan działań został przyjęty przez Radę Ministrów 24 lutego 2016 r., zatem na ewentualne zastosowanie się do przedmiotowej rekomendacji IZ miały niewiele ponad miesiąc, co nie jest terminem realistycznym w związku z procedurą ich przygotowania. W przypadku poddziałów 7.1.1. i 7.1.2. RPO opóźnienie wynikało z niespełnienia na poziomie krajowym warunku ex-ante w obszarze zdrowia, co ostatecznie nastąpiło dopiero 26 kwietnia 2017 r. Zatwierdzone kryteria następnie podlegały modyfikacji w związku z wydaniem przez Komitet Sterujący kolejnych rekomendacji dla kryteriów wyboru projektów z sektora zdrowia.

– dla Osi 5 – 20 maja 2016 r. dla Poddziałania 5.4.2 i 13 października dla działań/poddziałów 5.4.1, i 5.6 co wynikało z braku uregulowań zewnętrznych (Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Spójności (dalej „EFS”) w obszarze zdrowia na lata 2014-2020, pozytywnych opinii Komitetu Sterującego przy Ministerstwie Zdrowia).

(dowód: akta kontroli str. 219-240, 420-431, 882-889)

W Osi 5 alokacja z zaliczkami i rezerwą wykonania wyniosła 225.468,8 tys. euro (901.875,3 tys. zł<sup>25</sup>). Do 30 czerwca 2017 r. złożono 594 wnioski na 945.172,3 tys. zł (104,8% wkładu UE jako % alokacji), zawarto 101 umów na 182.024,0 tys. zł (20,2%), a wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły 74.340,3 tys. zł (8,2%).

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 73-94)

W Osi 7 alokacja z zaliczkami i rezerwą wykonania wyniosła 104.975,5 tys. euro (419,902,0 tys. zł<sup>26</sup>). Do 30 czerwca 2017 r. złożono 60 wniosków na 545.813,5 tys. zł (130% wkładu UE jako % alokacji), zawarto 16 umów na 195.066,6 tys. zł (46,5%), wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły 232,1 tys. zł (0,06%).

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Dla całego RPO alokacja z zaliczkami i rezerwą wykonania wyniosła 1.864.811,7 tys. euro (7.459.246,8 tys. zł<sup>27</sup>). Do 30 czerwca 2017 r. złożono 2.020 wniosków na 6.956.583,9 zł (93,26% wkładu UE jako % alokacji), zawarto 853 umowy na 4.317.523,1 tys. zł (57,88%), wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły 382.733,4 tys. zł (5,13%).

(dowód: akta kontroli str.7-10)

1.4. Cel certyfikacji wydatków na 2018 r. w oparciu o zasadę n+3 (wynikający z alokacji na 2014 i 2015 r.) wynosił 338.443,6 tys. euro, a wykonanie wg stanu na 30 czerwca 2017 r. wyniosło 77.096,0 tys. euro (tj. 22,8% planu, w tym od 0,3% w Osi 7 do 40,2% w Osi 5).

<sup>25</sup> Przeliczone z euro na zł w sposób uproszczony, tj. wg sztywnego kursu 4,00 PLN za 1 euro.

<sup>26</sup> Z 31 stycznia 2017r.

<sup>27</sup> Jak w przypisie 26.



Plan certyfikacji wydatków, wg Ram Wykonania, który określał cel certyfikacji wydatków na 2018 r. 451.442,4 tys. euro, a na 2023 r. 2.117.182,1 tys. euro, którego wykonanie wyniosło wg stanu na 30 czerwca 2017 r. 83.983,8 tys. euro, tj. odpowiednio w 18,6% i 4%.

Prognoza planu certyfikacji na lata 2017-2018 z 31 stycznia 2017 r. wynosiła odpowiednio 169.411,9 tys. euro w 2017 r. i 279.507,7 tys. euro w 2018 r. i wraz z dotychczasowym wykonaniem za 2016 r. (67.790,5 tys. euro) zapewniała realizację celów certyfikacji na 2018 r. Ww. prognoza nie zapewniała realizacji celów certyfikacji wydatków na lata 2017-2018 wyznaczonych dla RPO przez MR. Prognoza IC była o 31,7 tys. euro niższa od założeń MR.

Do RPO po jego uchwaleniu<sup>28</sup> nie były wprowadzane żadne zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 73-82, 442-454, 487-504, 720-730, 828-831)

1.5. IZ prawidłowo sporządziła Deklarację Zarządczą<sup>29</sup> i Roczne Podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli i przekazała do Instytucji Audytowej (dalej: „IA”) w terminie określonym w art. 21 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>30</sup> (dalej: „ustawa „wdrożeńiowa”).

Podsumowanie Roczne zawierało analizę błędów oraz uchybień stwierdzonych w systemach realizacji oraz informację o podjętych lub planowanych działaniach naprawczych, podsumowanie końcowych sprawozdań z audytów realizowanych przez IA w ramach RPO w danym roku obrachunkowym w obrębie audytów systemu zarządzania i kontroli, audytów wydatków zadeklarowanych w roku obrachunkowym, audytów zestawienia wydatków, podsumowanie kontroli przeprowadzonych w zakresie wydatków i kontroli na miejscu w odniesieniu do danego roku obrachunkowego. IZ zweryfikowała w odniesieniu do danego roku obrachunkowego 56 wniosków o płatność, przeprowadziła dwie kontrole planowe i jedną doraźną w zakresie wydatków – kontrole na miejscu w odniesieniu do danego roku obrachunkowego. W czterech kontrolach ex-post dokumentacji udzielanych zamówień publicznych, IZ stwierdziła m.in. naruszenie art. 12a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>31</sup> (w związku z tym nałożyła korektę w wysokości 25%) i 144 ust.1 ww. ustawy (uznała za niekwalifikowalne wydatki w wysokości 252,7 tys. zł) oraz niedopełnienie obowiązku przekazania ogłoszenia do „Bazy Konkurencyjności” (nałożyła korektę w wysokości 25%).

(dowód: akta kontroli str. 622-715, 799-827)

1.6. IZ współpracowała z IK w zakresie opracowania i analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników, m.in. poprzez:

- opracowanie na wniosek IK Tabeli celów i ścieżek i przekazanie do IK w lutym 2016 r.,
- wypełnienia i odesłania (27 maja 2016 r. ) Planu trzyletniego,
- uczestnictwo przedstawicieli IZ w spotkaniach organizowanych przez IK.

IK przesała do IZ pismo z 6 września 2016 r. zawierające wnioski i rekomendacje, z których wynika bardzo dobra ocena postępu we wdrażaniu RPO, m.in. w zakresie osiągnięcia celów na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.257-281)

<sup>28</sup> uchwałą nr 196/20/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 3 marca 2015 r. w związku z decyzją KE nr C(2015) 908 z dnia 12 lutego 2015 r.

<sup>29</sup> w tym analizie charakteru i zakresu błędów i niedoskonałości stwierdzonych w systemach wraz z informacją na temat podjętych lub planowanych działań naprawczych w ramach RPO na lata 2014-2020 za rok obrachunkowy od dnia 1 lipca 2015 do 30 czerwca 2016 r.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 217, ze zm.

<sup>31</sup> Dz.U z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

IZ opracowała plany realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi rzetelnie i zgodnie z Wytycznymi. Prawidłowo wyznaczała działania, które zapewnią realizację celów finansowych i rzeczowych m.in. poprzez przyjęcie kryteriów wyboru projektów do naborów zaplanowanych w 2016 i 2017 r. w terminie określonym w Planie działań do końca I kwartału 2016 r. Przypadki przekroczenia terminu przyjęcia kryteriów były niezależne od IZ.

IZ prawidłowo sporządziła Deklarację Zarządczą i Roczne Podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli, współpracowała z IK w zakresie opracowania i analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników.

## 2. Monitorowanie realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Wdrożony został system zarządzania celami finansowo-rzeczowymi (zgodnie z założeniami pkt. III Planu działań) i przekazany terminowo<sup>32</sup> do MR w formie Tabeli celów i ścieżek.

IZ sporządzała informacje kwartalne zgodnie z zakresem danych i w terminach określonych w Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020 (dalej: „Wytycznych w zakresie sprawozdawczości”). IZ wykazywała dane dotyczące dodatkowych celów rocznych wyznaczonych dla wskaźników włączonych do Ram Wykonania zgodnie z załącznikiem I, tabela 4 ww. Wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 73-110, 716-720)

2.2. W wyniku monitorowania kwartalnego realizacji celów pośrednich i końcowych IZ wykazywała następujące trudności związane z realizacją RPO, m.in:

- opóźnienia w realizacji warunków ex-ante, których wykonanie leżało po stronie rządowej, a od których spełnienia zależne jest uruchomienie wsparcia również w ramach RPO;
- bariery administracyjne, które powodują wydłużenie lub spowolnienie procesów albo ograniczenie elastyczności w ich wdrażaniu, np. konieczność opiniowania bądź zatwierdzania dokumentów w ramach systemu realizacji RPO;
- opóźnienie w procesie koordynacji na poziomie Umowy Partnerstwa (dalej: „UP”) w obszarze zdrowia. Dyrektor DPR wyjaśnił, że problemem jest długotrwały proces uzyskiwania przez wnioskodawców opinii o celowości inwestycji, która stanowi warunek dopuszczalności ubiegania się o dofinansowanie z funduszy UE na projekty w obszarze ochrony zdrowia. Brakuje też ostatecznych przesądzeń, co do niektórych funkcjonalności platform krajowych w zakresie e-zdrowia, z którymi projekty wdrażane na poziomie regionalnym muszą być w pełni interoperacyjne i komplementarne;
- problemy z funkcjonalnością i wprowadzaniem danych do SL2014<sup>33</sup>. IZ RPO na bieżąco informowało IK o niedostosowaniu SL2014 do specyfiki instrumentów finansowych;
- w związku ze zmianami przepisów wprowadzonymi ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>34</sup>, mogą nastąpić trudności w przygotowaniu przez wnioskodawców we właściwy sposób dokumentacji w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. IZ na bieżąco udziela wnioskodawcom informacji, a także organizuje szkolenia;
- przedłużające się uzgodnienia wnioskodawców z PKP S.A i innymi spółkami PKP, dotyczące dysponowania terenami kolejowymi lub budynkami

<sup>32</sup> W piśmie z 29 stycznia 2016 r. DKF.VI.8515.3.2016.PF.

<sup>33</sup> Centralny system informatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2015 poz. 1936 ze zm.

dworcowymi pod inwestycje, mające negatywny wpływ na przygotowanie oraz gotowość realizacyjną projektów w ramach RPO (głównie w zakresie węzłów integracyjnych). Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że w ocenie IZ na obecnym etapie planowanych do realizacji inwestycji, istnieje jeszcze możliwość negocjacji z PKP PLK S.A., które pozwoliłyby na zrealizowanie projektu Gminy Miejskiej Kościerzyna w założonym pierwotnie terminie. Gdy obiektywne przesłanki nie pozwolą zrealizować ww. projektu, IZ ostatecznie wyrazi zgodę na zmianę terminów. IZ jest przygotowana na ewentualne ryzyko zwrotu środków do alokacji. Istnieją projekty, które będą mogły wykorzystać te środki.

(dowód: akta kontroli str. 95-110, 318-346, 420-425, 535-574)

2.3. Wskaźniki produktu zaplanowane do wykonania w 2016 r. występowały w:

- Osi 3: Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych – w programie z zaplanowanych 800, objęto 1.190 osób (tj. 148,7%), Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie – z zaplanowanych 150 objęto 61 osób (40,7%), Dyrektor DEFS wyjaśnił, że plan na 2016 r. został opracowany jeszcze przed rozstrzygnięciem naborów w trybie konkursowym<sup>35</sup>. Wartości tych wskaźników zostały urealnione w planie na 2017 r. i wskazane w „Planie wdrażania na lata 2017-2019” w oparciu o wskaźniki zadeklarowane przez Beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie na podstawie zawartych umów bądź list rankingowych przyjętych uchwałami ZWP.
- Osi 5: Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie – z zaplanowanych 4.027 objęto 5.989 osób (tj. 148,7%).

Pomimo, iż nie planowano wykonania wskaźników w Osi 6 Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie, w Osi 4: wskaźnika KEW Odsetek zidentyfikowanych do wsparcia ponadgimnazjalnych szkół zawodowych, z którymi zostały podpisane umowy o dofinansowanie, w Osi 10: Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków to ich wykonanie wyniosło odpowiednio: 1.101 osób, 100 szkół i 1 budynek.

(dowód: akta kontroli str.7-13, 864-868)

Wskaźniki finansowe zaplanowane na 2016 r. zostały wykonane w osiach: 1 (105,9%), 2 (98,1%), 3 (129,6%), 5 (167,6%), 6 (617,7%), 8 (188,5%), 10 (107,7%), a w Osi 7 nie planowano i nie wykonano wskaźników finansowych.

Wskaźniki finansowe zaplanowane na 2016 r. nie zostały w pełni zrealizowane w następujących osiach: 4 (0%), 9 (66,1%), 11 (42,7%).

Dyrektor DPR wyjaśnił, że w momencie szacowania wskaźników na początku 2016 r. IZ dysponowała już informacjami z dużej liczby wniosków o dofinansowanie mimo, że część z nich znajdowała się jeszcze na różnych etapach procesu oceny. W Osiach 4, 9 i 11 na dzień 30 grudnia 2016 r. było zawartych odpowiednio 29, 15 i 44 umów o dofinansowanie projektów. Termin rozpoczęcia części z tych umów został określony na 2017 r. Okres zawarcia umów oraz wskazane daty rozpoczęcia realizacji projektów determinują termin złożenia wniosków o płatność przez beneficjentów oraz certyfikację wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 828-852)

Wskaźniki produktu nie zostały zaplanowane do wykonania w 2017 r. w Osiach 4, 7, 8, 9, jeden ze wskaźników Osi 11: Liczba wspartych obiektów gospodarowania odpadami).

<sup>35</sup> w ramach Działania 3.1. Edukacja przedszkolna i Działania 3.2.1. Jakość edukacji ogólnej oraz naboru w trybie pozakonkursowym w ramach Działania 3.2.2. Wsparcie ucznia szczególnie uzdolnionego.

W pozostałych przypadkach wskaźniki rzeczowe zaplanowane do wykonania w 2017 r. zostały, wg stanu na 30 czerwca 2017 r., zrealizowane w następującym zakresie:

Oś 1: Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie - z zaplanowanych 5, wykonano 0,

Oś 2: Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie - z zaplanowanych 400, wykonano 1,

Oś 3: Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych w programie - z zaplanowanych 101.041 wykonano 56.224 (tj. 55,6%); Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie - z zaplanowanych 11.262 wykonano 3.291 (tj. 29,2%); Dyrektor Departamentu EFS wyjaśnił, że projekty realizowane w ramach Osi 3 są ściśle związane z organizacją roku szkolnego, w związku z powyższym część projektów z naborów rozstrzygniętych w IV kw. 2016 r. rozpocznie realizację w III kwartale 2017 r.

Oś 5: Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie - z zaplanowanych 7.105 objęto 2.263 (tj. 31,8%),

Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie z zaplanowanych 800 objęto 0, w realizującym ten wskaźnik Działaniu 5.7 umowy zawierane były na przełomie 2016 i 2017 r. Z uwagi na specyfikę projektów, udzielenie dotacji jest możliwe nie wcześniej niż 6 miesięcy od momentu rozpoczęcia udziału uczestnika w projekcie. W związku z tym pierwsze wartości wskaźnika będą wykazywane we wnioskach o płatność złożonych w IV kwartale 2017 r.

Oś 6: Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie - z zaplanowanych 4.328 objęto 1.674 (tj. 38,7%); Dyrektor DEFS wyjaśnił, że duży wzrost wartości wskaźnika spodziewany jest we wnioskach o płatność składanych po III kwartale 2017 r.

Oś 10: Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków - z zaplanowanych 50 wykonano 9 (tj. 18%),

Oś 11 (drugi ze wskaźników): Długość sieci kanalizacji sanitarnej - z zaplanowanych 20 km wykonano 0.

Dyrektor DPR wyjaśnił, że przyrost osiągniętych wskaźników (w Osi 1, 2, 10 i 11) zdecydowanie nie ma charakteru liniowego, a brak lub niski poziom realizacji wskaźników rzeczowych w połowie roku nie oznacza, że nie będzie ich pod koniec roku. Projekty, które cały czas są w realizacji, nie raportują osiągnięcia wskaźników rzeczowych, gdyż nastąpi to z zasady jednorazowo, po ich zakończeniu.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 828-852, 864-868)

Wykonanie<sup>36</sup> wskaźników finansowych zaplanowanych na 2017 r. wyniosło w Osi: 1 (0%), 2 (2,7%), 3 (29,3%), 4 (16%), 5 (42,2%), 6 (23,2%), 7 (2,9%), 8 (11,2%), 9 (5,7%), 10 (4,9%), 11 (9,1%).

Dyrektor DPR wyjaśnił, że na przełomie 2016 i 2017 r. nastąpiła intensywna kontraktacja projektów, która pozwoli do końca 2018 r. osiągnąć wykonanie celów pośrednich z Ram Wykonania w zakresie wskaźników finansowych. Na łączne osiągnięcie wymaganej wartości wskaźnika finansowego na poziomie osi priorytetowej mogą złożyć się certyfikowane wydatki z dowolnych projektów i wniosków o płatność. Dyrektor DEFS wyjaśnił, że czynności monitoringowe uwzględniają analizę dostępnej alokacji, poziomu kontraktacji środków wynikających z podpisywanych umów o dofinansowanie projektów, tempa rozliczania wydatków przez beneficjentów i certyfikacji środków do KE. IZ na bieżąco monitoruje kontraktację umów o dofinansowanie projektów oraz poziom rozliczonych wydatków, dokonuje identyfikacji czynników, które mogą mieć wpływ na ograniczenie absorpcji

<sup>36</sup> Wg stanu na 30 czerwca 2017 r.

dostępnej kwoty alokacji i podejmuje działania zmierzające do maksymalizacji wykorzystania środków, np. kontraktowania wyższej kwoty w konkursie, niż pierwotnie założono.

(dowód: akta kontroli str.7-13, 828-852, 864-881)

Wykonanie 15 wskaźników rzeczowych narastająco do 30 czerwca 2017 r. przedstawiało się następująco:

- w osiach 7 i 11 (jeden ze wskaźników) plan i wykonanie narastająco na 30 czerwca 2017 r. wynosiły 0,
- w osiach 4, 8 i 9 (łącznie 4 wskaźniki produktu) powiązано z KEW, którego wskaźniki (dotyczące tylko wartości pośredniej na 2018 r.), a te zostały już zrealizowane.
- w osiach 1, 5 (jeden ze wskaźników) i 11 wykonanie wartości końcowej narastająco do 30 czerwca 2017 r. wynosiło 0,
- w Osi 2 – Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie 0,1% wartości pośredniej i 0,03% wartości końcowej,
- w Osi 3 – (i) Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych w programie 384,8% i 84,43%,  
(ii) Liczba nauczycieli objętych wsparciem w programie 167,6% i 35,7%,
- Osi 5 - Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie – wskaźnik 71,1% i 24,8%,
- Osi 6 - Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie – wskaźnik 41,1% i 12,3%,
- Osi 10 - Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków – wskaźnik 14,5% i 2,2%.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 869-881)

Wykonanie wartości pośredniej i końcowej wskaźników finansowych narastająco na 30 czerwca 2017 r. wynosiło w kolejnych Osiach: 1 – 63,9% i 6,4%, 2 – 29,9% i 7,2%, 3 – 10,8% i 2,4%, 4 – 16,7% i 2,5%, 5 – 20,8% i 7,3%, 6 – 6,7% i 2%, 7 – 0,65% i 0,1%, 8 – 20,7% i 3,1%, 9 – 10,3% i 2,3%, 10 – 27% i 5,4%, 11 – 7,8% i 1,6%.

(dowód: akta kontroli str.7-13)

#### Ocena cząstkowa

System monitorowania realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów rocznych, pośrednich i końcowych RPO został opracowany przez IZ prawidłowo i zgodnie z Wytocznymi w zakresie sprawozdawczości. We wszystkich osiach priorytetowych nastąpił postęp procentowy w wydatkowaniu alokacji środków UE we wnioskach o dofinansowanie, w umowach o dofinansowanie i we wnioskach o płatność w odniesieniu do stanu na 30 czerwca 2015 r. gdy nie był złożony jeszcze żaden wniosek.

Wskaźniki finansowe zaplanowane na 2016 r. zostały w pełni zrealizowane w ośmiu z 11 Osi priorytetowych. Wykonano dwa z trzech wskaźników rzeczowych zaplanowanych na 2016 r. w Osiach 3 i 5, a Osiach 4,6 i 10 pomimo nie planowania nastąpiła ich częściowa realizacja.

Wykonanie wskaźników finansowych zaplanowanych na 2017 r. wyniosło: od 0% w Osi 1 do 42,2% w Osi 5. Realizacja wskaźników rzeczowych zaplanowanych do wykonania w 2017 r. przedstawiała się, według stanu na 30 czerwca, najkorzystniej w Osiach 3, 5 i 6 co wynikało z rozliczania wskaźnika w trakcie trwania projektów, a niewielkie wykonanie wskaźników rzeczowych w pozostałych Osiach wynika z ich rozliczania po zakończeniu realizacji, często długotrwałych projektów.

Opis stanu faktycznego

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

3.1. RPO został zatwierdzony przez KE 13 lutego 2015 r., w związku z tym pierwsze rozliczenie wykorzystania alokacji w kontekście zasady n+3 nastąpi z końcem 2018 r.

Plan certyfikacji w oparciu o zasadę n+3 określał cel certyfikacji wydatków do końca 2018 r. na 338.443,6 tys. euro, a do końca 2023 r. na 1.864.811,7 tys. euro. Wykonanie wg stanu na 30 czerwca 2017 r. wyniosło 77.096,0 tys. euro, odpowiednio 22,8% i 4,1% planu.

(dowód: akta kontroli str.7-13, 442-462)

Wskazane w prowadzonej przez IZ analizie realizacji n+3 przyczyny niskiego wydatkowania środków to m.in. nierozpoczęcie przez beneficjentów procedur przetargowych ze względu na planowaną nowelizację ustawy Prawo zamówień publicznych, przeszacowanie postępu prac na początkowym etapie realizacji projektów.

Podjęte przez IZ działania:

- w celu przyspieszenia weryfikacji wniosków o płatność i wypłaty środków, w przypadku obszernych wniosków o płatność, do których liczba załączonych dokumentów księgowych potwierdzających poniesione wydatki przekracza 30, IZ dokona weryfikacji danego wniosku o płatność na podstawie dokumentów wybranych metodą losowego doboru,
- sporządzenie listy sprawdzającej dla beneficjentów w celu poprawy jakości składanych wniosków o płatność,
- w Rocznym Planie Kontroli na rok obrachunkowy 01 lipca 2017 r. – 30 czerwca 2018 r. wprowadzono metodykę doboru próby dokumentów dotyczących kosztów pośrednich w trakcie weryfikacji wniosków o płatność.

Ponadto Dyrektor DPR wyjaśnił, że przyczyny nominalnie niskiego poziomu wydatków na obecnym etapie realizacji RPO wynikają m.in. z późnego przyjęcia pakietu legislacyjnego perspektywy finansowej 2014-2020 na poziomie UE, a w konsekwencji późne wynegocjowanie UP i poszczególnych RPO. Ze względu na opisany powyżej późny start RPO, obecny niski poziom wydatków jest w rzeczywistości adekwatny do etapu realizacji, na którym się on znajduje. Ponadto system realizacji RPO w części niezależnej od IZ jest w znacznym stopniu skomplikowany: oprócz licznych rozporządzeń UE zalicza się do niego ustawa wdrożeniowa z nadzwyczajnie dużą liczbą szczegółowych wytycznych horyzontalnych.

Dyrektor DPR wyjaśnił, że na podstawie doświadczeń z przedniej perspektywy finansowej, od początku IZ projektowała system wdrażania w sposób jak najbardziej efektywny oraz nie zwlekała z rozpoczęciem naborów projektów (dzięki czemu ma pierwsze miejsce w kontraktacji wśród regionalnych programów operacyjnych), a ponadto była liderem we wdrażaniu instrumentów finansowych. Brak gotowości i błędy popełniane przez beneficjentów są elementem niezmiennym, który w słabym stopniu poddaje się działaniom szkoleniowym. Pewien niedobór kadr jest konsekwencją obecnej sytuacji na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 442-454, 594-621, 828-852)

Instrumenty finansowe (zastosowanie w sześciu działaniach/poddziałaniach) stanowią 7,6% alokacji całego RPO:

- Poddziałanie 1.1.2<sup>37</sup> – 35.664,6 tys. euro, co stanowi 25,5% alokacji Osi 1,

<sup>37</sup> Ekspansja przez innowacje – wsparcie pozadotacyjne

- Działanie 2.1<sup>38</sup> – 48.464,7 tys. euro, co stanowi 27,7% alokacji Osi 2,
- Działanie 8.2<sup>39</sup> – 16.537,4 tys. euro, co stanowi 10,4% alokacji Osi 8,
- Poddziałanie 10.3.2<sup>40</sup> 12.897,1 tys. euro,
- Poddziałanie 10.5.1<sup>41</sup> i 10.5.2 łącznie na kwotę 27.943,6 tys. euro co stanowi 19 % alokacji Osi 10.

Wydatki certyfikowane wyniosły<sup>42</sup> w Osi 1 – 45.562,5 tys. zł, Osi 2 – 65.129,1 tys. zł, Osi 8 – 25.705,1 tys. zł, Osi 10 – 60.392,4 tys. zł, z wydatki certyfikowane w ramach instrumentów finansowych wynosiły odpowiednio 100%, 95,1%, 83,2% i 88,1% wydatków certyfikowanych w ramach tych Osi.

(dowód: akta kontroli str. 248-256, 282-317, 439-441)

3.2. Plan certyfikacji w 2016 r. przyjęty przez Radę Ministrów zakładał certyfikację środków na 2016 r. dla RPO na kwotę 600.000 tys. zł. IZ dokonała podziału tej kwoty na kwartały odpowiednio (0 tys. zł, 57.187,5 tys. zł, 185.073,5 tys. zł, 357.739 tys. zł). Certyfikacja środków na 2016 r. wyniosła 297.437,3 tys. zł ( tj. 49,6%) założeń przyjętych przez Radę Ministrów. Plan IZ dotyczący certyfikacji wydatków w 2016 r. wynosił 60.934,8 tys. euro (bez Osi 12), a jego realizacja 64.934,8 tys. euro (tj. 106,6%) planu.

Dyrektor DPR wyjaśnił, że w przypadku projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”), na etapie realizacji szczególne znaczenie mają zamówienia publiczne. Podczas przygotowywania planu certyfikacji nie było możliwości przewidzenia, w jakim stopniu spóźniona implementacja do prawa krajowego nowych dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych oraz powolne wypełnianie na poziomie krajowym warunków ex ante w obszarze zdrowia, odpadów i gospodarki wodnej.

Realizacja celu certyfikacji w 2016 r., w ramach środków EFS na poziomie niższym niż wartości założone przez Radę Ministrów, wynika z braku wykorzystania przez beneficjentów pełnej puli środków przewidzianych w konkursach ogłoszonych w 2015 oraz 2016 r. Konkursy ogłoszone w 2015 r. w Poddziałaniu 6.1.2 zakontraktowano na poziomie 20% (I konkurs) oraz 51% (II konkurs). Każdorazowo podpisano wszystkie umowy wynikające z pozytywnie zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie. W związku z niską absorpcją środków, podjęto decyzję o ponownym ogłoszeniu konkursu w Poddziałaniu 6.1.2. w 2016 r., w którym osiągnięto kontraktację na poziomie 81% dostępnej alokacji.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w Osi 5. Poziom kontraktacji środków w konkursach ogłoszonych w latach 2015-2016 był niższy od dostępnej puli alokacji w Działaniach: 5.2 – 48%, 5.3 – 17%, oraz 5.7 – 73%.

Tempo wykorzystania środków, wynikające bezpośrednio z liczby i wartości projektów rekomendowanych do dofinansowania (które pozytywnie przeszły proces weryfikacji), jest ściśle związane z postępowaniem wdrażania Programu i ma zasadniczy wpływ na osiągany poziom certyfikacji wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 7-14, 442-454, 463-515, 894-897)

Plan certyfikacji środków w 2017 r. zakładał certyfikację środków w 2017 r. dla RPO na kwotę 999.587 tys. zł. Plan certyfikacji w 2017 r. zakładał wykonanie na koniec 2017 r. 1.297.024 tys. zł (łącznie z wykonaniem z 2016 r.) i wg stanu na 30 czerwca 2017 r. jego wykonanie wyniosło 395.825,7 tys. zł tj. 30,5%.

<sup>38</sup> Inwestycje podstawowe i profilowane – wsparcie pozadotacyjne

<sup>39</sup> Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne – wsparcie pozadotacyjne

<sup>40</sup> Odnawialne źródła energii – wsparcie pozadotacyjne

<sup>41</sup> 10.5.1 Efektywność energetyczna na terenie obszaru Metropolitalnego Trójmiasta i 10.5.2 Efektywność energetyczna poza terenem obszaru Metropolitalnego Trójmiasta

<sup>42</sup> Wg stanu na 30 czerwca 2017 r.

Prognoza planu certyfikacji na lata 2017-2018<sup>43</sup> wynosiła odpowiednio 169.411,9 tys. euro w 2017 r. i 279.507,7 tys. euro w 2018 r. i wraz z dotychczasowym wykonaniem (67.790,5 tys. euro) zapewniała realizację celów certyfikacji na 2018 r. Ww. prognoza nie zapewniała realizacji celów certyfikacji wydatków na lata 2017-2018 wyznaczonych dla RPO przez Ministerstwo Rozwoju. Prognoza IC była o 31,7 tys. euro niższa od założeń MR.

(dowód: akta kontroli str. 440, 470, 488, 504-507)

Wg Zastępcy Dyrektora DPR prognoza na 2017 r. sporządzona przez IZ przekazana do MR była niższa, tj. wynosiła 747.801 tys. zł. MR zwiększyło ją do 999.587 tys. zł. Prognoza IZ była bardziej realistyczna, uwzględniająca dynamikę realizacji Programu i jego specyficzne uwarunkowania. Przy bardzo wysokiej kontrakcji projektów osiągniętej do pierwszej połowy 2017 r., zwiększona fala wydatków i certyfikacji powinna zacząć pojawiać się w drugiej połowie roku, a szczególnie w 2018 r., który jest decydujący z punktu widzenia osiągnięcia celów finansowych określonych w ramach wykonania. Co do perspektyw zrealizowania planu na 2017 r. zakładanego przez MR, to w zakresie EFRR plan ten jest przeszacowany, niemniej ze względu na opisaną powyżej wzrostową dynamikę, IZ nie podejmuje się na obecnym etapie przesądzać, czy będzie on osiągnięty. W celu zrealizowania planu na 2017 r. w zakresie EFS IZ prowadzi bieżący monitoring, sporządza cyklicznie zestawienia tabelaryczne prezentujące postępy wdrażania RPO oraz dokonuje oceny ryzyka nieosiągnięcia celów finansowych.

(dowód: akta kontroli str.894-897)

Planowana dla RPO przez MR docelowa wartość dofinansowania unijnego w umowach zawartych do końca 2017 r. wynosiła 4.115.733,0 tys. zł, a wykonanie do 30 czerwca 2017 r. wyniosło 4.317.523,1 tys. zł i było o 201.790,1 tys. zł wyższe od zakładanego przez MR na koniec roku.

(dowód: akta kontroli str. 9, 471)

3.3. Nabory projektów w trybie konkursowym odbywały się zgodnie z przyjętym harmonogramem (po zmianach) we wszystkich Osiach. W przypadku poddziałania 6.3.2 Podmioty ekonomii społecznej (konkurs nr RPPM.06.03.02-IZ.00-22-001/16) harmonogram naboru wniosków określał termin naboru wniosków na I kwartał 2016 r., natomiast nabór rozpoczął się 26 kwietnia 2016 r.

Dyrektor DEFS wyjaśnił, że zmiana była wynikiem działania czynników zewnętrznych<sup>44</sup> w wyniku czego, dopiero w końcu I kwartału 2016 r. możliwe było ogłoszenie konkursu dla poddziałania 6.3.2, a IZ nie mogła dokonać zmian w Harmonogramie naboru wniosków<sup>45</sup>, które odzwierciedlałoby faktyczny termin naboru wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 81, 111-146, 192-219, 417-419)

W pięciu działaniach nie zostały zakontraktowane<sup>46</sup> żadne środki:

- Działanie 5.4 w Poddziałaniu 5.4.1 identyfikacja projektów nastąpi po uzyskaniu opinii Agencji Oceny Technologii Medycznej i Taryfikacji (planowany termin wrzesień 2017 r.) i wejściu w życie Regionalnego Programu Polityki Zdrowotnej dotyczącego prewencji cukrzycy typu 2, w Poddziałaniu 5.4.2 planowany termin rozstrzygnięcia konkursu 31 sierpnia 2017 r. Dyrektor DEFS wyjaśnił, że kryteria wyboru projektów w niniejszym konkursie musiały być zgodne z Wytocznymi (ostateczna wersja zaczęła obowiązywać od grudnia 2016 r.), jak również z rekomendacjami Komitetu Sterującego (dalej: „KS”) w obszarze zdrowia przy

<sup>43</sup> Jak w przypisie 26.

<sup>44</sup> zmiana Zarządzenia nr 45 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 grudnia 2015 r., w wyniku której konieczne było uzyskanie ponownej akredytacji przez podmioty uprawnione do składania wniosków.

<sup>45</sup> zmiana nie może dotyczyć naboru, którego rozpoczęcie planowano w terminie krótszym niż trzy miesiące od dnia aktualizacji.

<sup>46</sup> Według stanu na 14 lipca 2017 r.



MZ, których ostateczna obowiązująca wersja została przyjęta uchwałą KS w kwietniu 2016 r.

- Działanie 1.2. Transfer wiedzy do gospodarki: planowany termin rozstrzygnięcia konkursu 30 września 2017 r. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DPR, przeprowadzenie naboru wniosków o dofinansowanie było możliwe dopiero w 2017 r. ze względu na długotrwały proces uzgadniania projektów w ramach Kontraktu Terytorialnego z MR oraz Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Późne przeprowadzenie naboru projektów w Działaniu 1.2. do pewnego stopnia zwiększa ryzyko nieosiągnięcia celu pośredniego określonego w ramach wykonania dla Osi 1 w zakresie wskaźnika finansowego, nie będzie natomiast miało wpływu na wskaźnik produktu, którego projekty w tym Działaniu nie realizują.
- Działanie 5.6: rozstrzygnięcia konkursu nastąpi 18 sierpnia 2017 r. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DPR, konkurs został zaplanowany w taki sposób, żeby nie powielać form wsparcia w ramach Działania 5.7. oraz Poddziałania 5.2.2.
- Działanie 8.4: planowany na 31 maja 2017 r. termin rozstrzygnięcia konkursu został przesunięty na sierpień 2017 r. co – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DPR – wynika z konieczności weryfikacji zakresów projektów przez Kierownika właściwego Regionalnego Programu Strategicznego w zakresie atrakcyjności kulturalnej i turystycznej „Pomorska Podróż”.
- Działanie 11.1: planowany termin rozstrzygnięcia konkursu 30 czerwca 2017 r. Zastępca Dyrektora DPR wyjaśnił, że projekty ubiegające się o dofinansowanie w tym działaniu cechuje wysoki stopień skomplikowania w zakresie środowiskowym, przez co weryfikacja i ocena musiały zostać przedłużone (wybór projektów planowany na 25 lipca 2017 r.). Dodatkowo samo uruchomienie płatności w ramach ww. Działania uwarunkowane jest spełnieniem na poziomie państwa członkowskiego warunku ex-ante 6.1 w obszarze gospodarki wodnej, który do dnia 27 lipca 2017 r. nie został potwierdzony.

(dowód: akta kontroli str. 81, 192--214, 349-356, 420-425, 894-897)

W dwóch działaniach zakontraktowanie pierwszych środków nastąpiło 14 lipca 2017 r.: w Działaniu 5.5 podpisano 13 umów na kwotę 19.105,0 tys. zł, w Działaniu 11.2 podpisano dziewięć umów na kwotę 9.242,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 81, 434-438)

Dla całego RPO alokacja z zaliczkami i rezerwą wykonania wynosi 1.864.811,7 tys. euro (7.459.246,8 tys. zł<sup>47</sup>). Wg stanu na koniec I półrocza 2016 i 2017 r. złożonych zostało 1.315 i 2.020 wniosków o dofinansowanie, odpowiednio na 45,9% i 93,3% alokacji, zawartych zostało 94 i 853 umowy o dofinansowanie, odpowiednio na 12,3% i 57,9% alokacji, a wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły 38 510,8 tys. zł i 382.733,4 tys. zł, odpowiednio 0,5% i 5,1% alokacji.

(dowód: akta kontroli str.7-10)

W początkowym okresie kontraktowania niepełna alokacja środków w poniższych działaniach/poddziałaniach – jak wyjaśnili Dyrektorzy DPR i DEFS – wynikała:

- w Poddziałaniach 1.1.1 i 2.2.1 ze specyfiki konkursów adresowanych do przedsiębiorców i składanych przez nich projektów o zróżnicowanej jakości. Ich ocena powoduje duże obciążenie. Racjonalne jest zatem przeprowadzanie sukcesywnie kilku konkursów;
- w Poddziałaniu 2.4.2, ze specyfiki interwencji w ramach Poddziałania, w kolejnych latach wdrażania możliwa będzie identyfikacja kolejnego projektu

<sup>47</sup> Jak w przypisie 26.

składającego się na przedsięwzięcie wskazane w Strategii ZIT i mieszącego się w przewidzianej na nie alokacji;

- w Działaniu 2.5 ze złożenia w ramach konkursu jednego projektu na kwotę 113.287,3 tys. zł. IZ rozważy wykorzystanie pozostałej alokacji w formie pomocy zwrotnej.
- w Działaniu 3.1 z zaplanowania podziału dostępnych środków, tj. ogłoszenie konkursu na część dostępnej alokacji w celu uniknięcia kumulacji tworzonych miejsc wychowania przedszkolnego, co pozwoli zapewnić równomierne ich rozmieszczenie, adekwatnie do potrzeb na danym obszarze.
- w Poddziałaniu 3.2.2 z zaplanowania pomocy stypendialnej sukcesywnie na kolejne lata szkolne;
- w Poddziałaniach 5.1.1 i 5.1.2, podziału kwoty na kolejne lata zgodnie z Kontraktem terytorialnym, który określa możliwy podział kwoty na kolejne lata.
- w Działaniu 5.7 z przyznania środków projektom do wysokości limitów alokacji, zarówno w części dotyczącej środków EFS, jak i budżetu państwa. W związku z faktem wyczerpania się środków BP, niemożliwe było dalsze przekazywanie środków EFS na realizację projektów.
- w Poddziałaniu 6.2.2 Rozwój usług społecznych, z zaplanowania pozostałej kwoty alokacji do wykorzystania w ramach procedury odwoławczej w trwającym konkursie. Jeżeli nie będzie takiej konieczności, o niniejszą kwotę powiększona zostanie alokacja wstępnie zaplanowana na konkurs.
- w Poddziałaniu 6.3.3 Koordynacja rozwoju sektora ekonomii społecznej z pkt. 35 rozdziału 7 „Wytucznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków EFS i EFRR na lata 2014-2020”, roczna kwota na działania koordynacyjne wynosi nie więcej niż 720,0 tys. zł w całym okresie programowania.

(dowód: akta kontroli str. 81, 242- 247, 828-863, 882-889)

#### Ocena cząstkowa

Podjęte przez IZ działania mające na celu wysokie wykorzystanie planowanych dotacji i zapobieganie ryzyku utraty środków unijnych w związku z zastosowaniem zasady n+3 na koniec 2018 r. były należyte i wystarczające. Pomimo, iż certyfikacja środków na 2016 r. wyniosła 49,6% założeń przyjętych przez Radę Ministrów, to plan przyjęty w tym zakresie przez IZ został zrealizowany 106,6%. Natomiast na dzień 30 czerwca 2017 r. IZ osiągnęła narastająco 30,5% celu certyfikacji środków do KE określonego w Planie certyfikacji w 2017 r.

#### **4. Realizacja działań mających wpływ na postęp we wdrażaniu i przyspieszenie realizacji RPO na lata 2014-2020.**

4.1. W Planie działań, dla działania pn. Uruchomienie wdrażania instrumentów finansowych, przewidziano do końca II kwartału 2016 r. przeprowadzenie procedur wyboru pośredników finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 25-37)

Pismem z dnia 19 kwietnia 2016 r. (DRP.II.882.11.16.ML) Wiceprezes Rady Ministrów i Minister poinformował marszałków 16 województw o szczególnym statusie Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”) i tym samym potwierdził prawidłowość działań IZ w zakresie dokonywania wyboru Menadżera Funduszu dla Osi 1 i Osi 2 w oparciu o warunki współpracy publiczno-publicznej. Minister poinformował IZ, że przekazał stanowisko w tej sprawie strony rządowej do KE. Dalszą korespondencję w tej sprawie prowadziło Ministerstwo Rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 318-322, 900-910)

Opis stanu faktycznego

Procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów zwrotnych w ramach RPO, w których przewidziano zastosowanie instrumentów finansowych, zostały zakończone do końca 2016 r. I tak:

- a) Umowa o współpracę w obszarze wdrażania instrumentów finansowych zawarta pomiędzy Województwem Pomorskim a BGK 30 września 2016 r. była wskazywana jako przykład dla innych województw. Od tego dnia BGK zaczął pełnić rolę Menadżera Funduszu dla Osi 1 i Osi 2. Menadżer prowadził swoje działania na podstawie Strategii inwestycyjnej z Biznesplanem dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 Obszar A, która została zatwierdzona przez ZWP.

BGK otrzymał w zarządzanie kwotę 408.414,9 tys. zł pochodzącą z EFRR oraz budżetu państwa. W dniu 14 marca 2017 r. ZWP wyraził zgodę na uruchomienie przez BGK procedury wyboru Pośredników Finansowych dla instrumentów finansowych: Mikropożyczka i Pożyczka rozwojowa. 21 marca 2017 r. BGK ogłosił przetarg nieograniczony na wybór pośredników, a termin na zgłoszenie ofert minął 17 maja 2017 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zakończono procesu oceny, a podpisanie umów planowane jest na III kwartał 2017 r.

Wg stanu na 27 czerwca 2017 r. IZ RPO we wnioskach o płatność do KE przedstawiła następujące kwoty wydatków odpowiadające wkładowi publicznemu (dofinansowanie z EFRR oraz z budżetu państwa) wpłaconemu do instrumentów finansowych: Oś 1: 43.284,4 tys. zł i Oś 2: 58.819,4 tys. zł. KE zatwierdziła wnioski.

- b) W dniu 9 grudnia 2016 r. ZWP zawarł z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (dalej: „EBI”) umowę o finansowaniu w zakresie uruchomienia instrumentów w ramach Osi 8, Działanie 8.2 oraz Osi 10, Działanie 10.3.2 oraz Działanie 10.5. Od tego dnia EBI zaczął pełnić rolę Menadżera Funduszu dla Osi 8 i Osi 10.

(dowód: akta kontroli str. 900-910)

Menadżer prowadził swoje działania na podstawie Strategii inwestycyjnej z Biznesplanem dla instrumentów finansowych w RPO Obszar B, która została zatwierdzona przez Zarząd Województwa Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 900-910)

EBI otrzymał w zarządzanie kwotę 284.082,5 tys. zł, pochodzącą ze środków EFRR oraz budżetu państwa. ZWP 23 maja 2017 r. wyraził zgodę na uruchomienie przez EBI procedury wyboru Pośredników Finansowych dla instrumentów finansowych: Pożyczka rewitalizacyjna, Pożyczka na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych i Pożyczka OZE. W dniu 3 czerwca 2017 r. ogłoszono postępowanie, a podpisanie umów planowane jest na przełom III i IV kwartału br.

(dowód: akta kontroli str. 911-918)

Wg stanu na 27 czerwca 2017 r. IZ przedstawiła KE we wnioskach o płatność okresową następujące kwoty wydatków odpowiadające wkładowi publicznemu: Oś 8: 20.469,4 tys. zł i Oś 10: 50.551,2 tys. zł. Wnioski te zostały zatwierdzone przez KE.

(dowód: akta kontroli str. 900-910)

Na moment przyjęcia przez Radę Ministrów Planu działań (I kwartał 2016 r.) założono, że jednocześnie z przeprowadzeniem procedury wyboru pośredników finansowych, w II kwartale 2016 r., zostaną zakończone procesy związane z określaniem zakresu wsparcia w formie instrumentów zwrotnych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, w których przewidziano zastosowanie instrumentów finansowych i uzyskanie potwierdzenia ze strony KE o braku konieczności stosowania procedur konkurencyjnych w zakresie powierzenia BGK, Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości roli podmiotu, o którym mowa w art. 2 pkt 27

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1303/2013<sup>48</sup> (funduszu funduszy).

Z wyjaśnień Dyrektora DPR wynika, że powyższy wymóg nie mógł zostać spełniony ze względów formalnych, a zapis w Planie Działań był nieprawidłowy. Działania te musiały być realizowane sekwencyjnie, tj. w pierwszej kolejności dokonanie rozstrzygnięć co do zakresu stosowania instrumentów finansowych w RPO (tzw. ocena ex-ante instrumentów finansowych), następnie określenie formalno-prawnych uwarunkowań powierzania zadań menadżerom funduszy funduszy, a dopiero w kolejnym etapie możliwy jest wybór zarządzającego funduszem funduszy, zawarcie umowy z IZ, a następnie jej realizacja. Jednym z procesów przeprowadzanych przez menadżera funduszu funduszy w ramach realizacji umowy jest wybór pośredników finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 901)

Wg Dyrektora DPR, ze względu na przeciągające się uzgodnienia pomiędzy MR i KE, ustalenia w tym zakresie, na które IZ nie miała wpływu, spowodowały przesunięcie terminów kolejnych procesów związanych z wdrażaniem instrumentów finansowych, co nie zostało odpowiednio skorygowane w Planie Działań. Z przyczyn formalnych nie było możliwości – w ciągu dwóch miesięcy – wynegocjowanie, a następnie zawarcie stosownych umów o dofinansowanie z podmiotami zarządzającymi funduszami funduszy oraz przygotowanie, uzgodnienie i ogłoszenie konkurencyjnych (w terminach zgodnych z prawem zamówień publicznych) postępowań na wybór pośredników finansowych.

Mając na uwadze fakt, że IZ zobowiązana była dokonać wyboru BGK, jako menadżera funduszu funduszy w trybie zgodnym z RPO, a zapisy stosownych umów, zarówno z BGK, jak i EBI, wymagały (i) uzgodnień między departamentami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, a następnie (ii) negocjacji z BGK i EBI oraz (iii) formalnego przyjęcia przez ZWP, a także (iv) przedstawienia KM informacji o kryteriach wyboru menadżera funduszu funduszy oraz zasad wynagradzania, zgodnie z procedurą wymagającą przekazania dokumentów będących przedmiotem obrad wszystkim członkom, zastępcom, obserwatorom i przedstawicielom KE, co najmniej na 10 dni roboczych przed planowanym terminem posiedzenia, termin zaplanowany w Planie Działań na uruchomienie postępowań na wybór pośredników finansowych należy uznać za niemożliwy do realizacji.

Założenia z Planu działań, ze względu na jednolite i horyzontalne zastosowanie do wszystkich programów, z natury rzeczy nie odzwierciedlają indywidualnych okoliczności w każdym programie, działaniu i poddziałaniu, ani też specyfiki współpracy z, posiadającymi odmienny status prawny, menadżerami funduszy funduszy, realizowanej na podstawie różnych zapisów umów o dofinansowanie. W związku z tym, w opinii IZ, terminy wskazane w Planie działań należy traktować instrukcyjnie, a sam dokument – jako nieprzyjęty formalnie przez Instytucję Zarządzającą i niestanowiący źródła prawa, a także niewynikający z systemu realizacji Programu – jako jedynie rekomendację i źródło dobrych praktyk do wykorzystania.

Pomimo powyżej wskazanych uwarunkowań, IZ działając zgodnie ze Strategią Inwestycyjną dla Instrumentów Finansowych w RPO WP 2014-2020 (dalej: „Strategia Inwestycyjna”), jako pierwsza Instytucja Zarządzająca RPO w kraju,

<sup>48</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 (Dz. Urz. UE L 347 z dnia 20.12.2013 r.).

zawarta, odpowiednio 30 września oraz 9 grudnia 2016 r., umowy o dofinansowanie z BGK oraz EBI.

(dowód: akta kontroli str. 900-902)

27 marca 2017 r., tj. zgodnie z harmonogramem zawartym w Strategii Inwestycyjnej, stanowiącej załącznik do umowy o dofinansowanie, zostało ogłoszone przez BGK pierwsze, dotyczące wszystkich RPO w Polsce, postępowanie przetargowe na wybór pośredników finansowych dla produktów Mikropożyczka i Pożyczka rozwojowa w ramach umowy o finansowaniu Projektu „Zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności pomorskich przedsiębiorstw poprzez instrumenty finansowe w ramach RPO WP 2014-2020 (Pomorski Fundusz Rozwoju 2020+)”. Kolejne postępowania na instrumenty finansowe - Pożyczka na innowacje oraz Pożyczka inwestycyjna i Pożyczka profilowana zostały ogłoszone odpowiednio 28 i 30 czerwca br., co oznacza, że w II kwartale 2017 r. ogłoszono postępowania na wybór pośredników finansowych w trzech z pięciu instrumentów finansowych planowanych w ramach umowy z BGK. Uruchomienie każdego z postępowań poprzedzone zostało zgodą ZWP na uruchomienie procedury wyboru. Zgodnie z harmonogramem procedura wyboru pośredników finansowych dla instrumentów finansowych Poręczenie i Wejścia kapitałowe zostanie ogłoszona w III kwartale 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 902)

Zgodnie ze Strategią Inwestycyjną 3 czerwca 2017 r. zostało ogłoszone postępowanie na wszystkie produkty realizowane na podstawie zobowiązań umownych, tj. Pożyczkę rewitalizacyjną, Pożyczkę na modernizację energetyczną budynków mieszkalnych i Pożyczkę OZE, wyczerpujące jednocześnie alokację przeznaczoną na instrumenty finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 902)

4.2. 14 września 2015 r. zostało zawarte pomiędzy Województwem Pomorskim a Stowarzyszeniem Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (występującym jako Związek Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych) Porozumienie w sprawie powierzenia zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (dalej: „Porozumienie”).

(dowód: akta kontroli str. 913)

W Planie trzyletnim nie wpisano terminów realizacji działań dotyczących ZIT. W załączniku nr 1 do Planu działań podano prognozowane kwoty alokacji dotacji z UE, w tym m.in. dla działań obejmujących ZIT. Wymieniono ZIT w siedmiu Osiach, łącznie w 13 działaniach/poddziałaniach. Łączna planowana alokacja na lata 2016-2018 wyniosła 1.383.026,0 tys. zł. Nabory w trybie konkursowym przewidziano na poziomie 201,1 mln zł i kontraktację dla tego trybu na 144,9 mln zł. Kontraktacja z naborów pozakonkursowych prognozowana była na 761,0 mln zł. Tak więc łączna kontraktacja została zaplanowana na 905,9 mln zł, natomiast wydatki beneficjentów dofinansowane z UE na 485,8 mln zł, a certyfikacja na 107,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 899 i 920-921)

Wszystkie działania objęte ZIT zostały wykazane w załączniku 1 do Planu trzyletniego jako uruchomione (i dofinansowane).

(dowód: akta kontroli str. 899)

W Planie trzyletnim do 30 czerwca 2017 r. zaplanowano alokację dotacji z UE na łączną kwotę 53,5 mln zł dla Poddziałania 10.1.2 Efektywność energetyczna – mechanizm ZIT – wsparcie pozadotacyjne. Prognoza kontraktacji wyniosła 521,7 mln zł, wydatki beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły 102,4 mln zł, a certyfikacja wydatków do KE wyniosła 18 mln zł.

Kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie w ramach ZIT na 30 czerwca 2017 r. wyniosła 726.666,2 tys. zł, tj. 39% więcej, niż wynikało to

z Planu trzyletniego i stanowiła 74,95% alokacji. Wkład UE rozliczony we wnioskach na ten dzień wyniósł 52.698,6 tys. zł, tj. blisko trzykrotnie więcej, niż wynikało z prognoz na ten okres i stanowił 5,44% alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 899)

W Planie działań dla ZIT przewidziano zakończenie procesu przygotowania /poprawiania Strategii ZIT oraz ich opiniowania, a także przyjęcie przez KM kryteriów wyboru projektów w formule ZIT oraz ogłoszenie konkursów w marcu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 25-37)

Łączna alokacja dotacji z UE, ujęta w Strategii ZIT, została zaplanowana na 3.836.766,4 tys. zł, ogólne finansowanie ZIT 4.864.806,1 tys. zł. Zarówno początkowa Strategia, jak i po zmianach, była uzgodniona z IZ oraz pozytywnie zaopiniowana przez MR (ostatnia opinia z 10 czerwca 2017 r.) pod kątem zgodności z Umową Partnerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 921)

24 marca 2017 r. Walne Zgromadzenie Członków Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (dalej: „OMG-G-S”) uchwaliło zmianę Strategii ZIT. Łączna alokacja dotacji z UE została zaplanowana na 4.406.166,4 tys. zł, ogólne finansowanie ZIT 5 688 906 122 zł.

Jak wynika ze Strategii ZIT:

a) w obszarze rozwoju gospodarczego realizowane są dwa przedsięwzięcia, stanowiące pakiety projektów:

- TriPOLIS - zintegrowany program współpracy inkubatorów przedsiębiorczości i parków naukowo-technologicznych w OMG-G-S. Celem przedsięwzięcia jest zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz ich potencjału do poszerzania rynków zbytu na swoje produkty i usługi poprzez zapewnienie lepszego dostępu przedsiębiorstw do wysokiej jakości zintegrowanej oferty usług (w szczególności specjalistycznych) oferowanych przez IOB działające w Obszarze Metropolitalnym.
- Innowacyjny system wsparcia zatrudnienia w OMG-G-S. Celem przedsięwzięcia jest skuteczna aktywizacja zawodowa osób pozostających bez zatrudnienia poprzez model kompleksowego wsparcia w uzyskaniu kwalifikacji niezbędnych do zatrudnienia oraz reagowanie i efektywne realizowanie potrzeb kadrowych pracodawców funkcjonujących i tworzących miejsca pracy na terenie obszaru metropolitalnego, tak by doprowadzić do sytuacji, w której beneficjenci końcowi są aktywizowani w zgodzie z zapotrzebowaniem rynku.

b) w obszarze rozwoju społecznego realizowane są cztery przedsięwzięcia, stanowiące pakiety projektów:

- Metropolitalny Program Polityki Zdrowotnej dotyczący prewencji cukrzycy typu 2. Celem przedsięwzięcia jest zmniejszenie zdrowotnych i ekonomicznych skutków zachorowań na cukrzycę typu 2 mieszkańców OMG-G-S w wieku aktywności zawodowej.
- Metropolitalny System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej. Celem przedsięwzięcia jest podnoszenie poziomu aktywności społecznej i zawodowej poprzez ukierunkowanie wsparcia na aktywizację społeczno-zawodową osób i rodzin dotkniętych i zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, usługi społeczne i tworzenie miejsc pracy w podmiotach ekonomii społecznej.
- Centrum Geriatrii. Celem przedsięwzięcia jest zwiększenie dostępności do usług zdrowotnych w obszarze OM ZIT; wyrównywanie różnic w dostępie do świadczeń na obszarze metropolitalnym w ramach zdefiniowanych deficytów w usługach zdrowotnych, infrastrukturze i sprzęcie medycznym; wsparcie regionalnej bazy szpitalnej prowadzącej specjalistyczne usługi zdrowotne

w zakresie poprawy dostępności do opieki geriatrycznej, opieki długoterminowej i rehabilitacji.

- Zintegrowane projekty rewitalizacyjne miast: Gdańsk, Gdynia, Wejherowo, Tczew, Rumia, Kartuzy, Puck, Żukowo. Działania w zakresie kompleksowej rewitalizacji dotyczyć będą nadawania i przywracania funkcji społecznych zdegradowanym obszarom w miastach, wyznaczonym w oparciu o kryteria przestrzenne, ekonomiczne i społeczne, uwzględniające stopień nasilenia problemów społecznych, związanych w szczególności z izolacją materialną i społeczną mieszkańców. Realizowane w ujęciu kompleksowym przedsięwzięcia, wynikające z lokalnych programów rewitalizacji, będą obejmowały w szczególności wspieranie integracji społeczno-zawodowej mieszkańców zdegradowanych obszarów miejskich oraz rewaloryzację, modernizację i adaptację istniejącej zabudowy, zagospodarowanie przestrzeni publicznych oraz dostosowanie budynków do funkcji społecznych, gospodarczych, rekreacyjnych, kulturalnych i edukacyjnych.

c) w obszarze transportu i mobilności w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych realizowane są trzy przedsięwzięcia:

- Węzły integracyjne OMG-G-S wraz z trasami dojazdowymi i Systemem Roweru Metropolitalnego. Celem przedsięwzięcia jest zwiększenie liczby pasażerów transportu zbiorowego w OMG-G-S oraz podniesienie efektywności i konkurencyjności usług transportu publicznego wskutek poprawy integracji licznych podsystemów transportu zbiorowego, indywidualnego oraz transportu rowerowego. Przedsięwzięcie, jako całość, stanowi ważny element realizacji polityki zrównoważonego transportu w skali metropolii i regionu.
- Wdrożenie systemu biletu elektronicznego jako narzędzia integracji taryfowo-biletowej transportu publicznego, umożliwiającego wprowadzenie wspólnego biletu.
- Budowa zintegrowanego systemu monitorowania bezpieczeństwa oraz zarządzania informacją na linii kolejowej nr 250 wraz z modernizacją budynku Dworca Podmiejskiego w Gdyni Głównej oraz peronów na linii kolejowej nr 250. Celem projektu jest zwiększenie ilości pasażerów korzystających z pasażerskiego transportu kolejowego na obszarze aglomeracji trójmiejskiej, a tym samym pogłębienie integracji oraz poprawa sprawności i efektywności systemu transportu zbiorowego w miastach i obszarach miejskich. Realizacja inwestycji przyczyni się przede wszystkim do podniesienia poziomu jakości usług świadczonych przez transport zbiorowy i poprawę bezpieczeństwa pasażerów, a także do zwiększenia dostępności transportowej i integracji wewnętrznej obszarów miejskich oraz zmniejszenia udziału indywidualnego transportu samochodowego, co wpłynie korzystnie na poprawę stanu środowiska naturalnego dzięki zmniejszeniu emisji spalin.

d) w obszarze energetyki i środowiska w ramach ZIT realizowane są dwa przedsięwzięcia, stanowiące pakiety projektów: Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej OMG-G-S i Kompleksowa modernizacja energetyczna komunalnych budynków mieszkalnych OMG-G-S. Celem obu przedsięwzięć jest zmniejszenie zużycia energii w budynkach komunalnych poprzez głęboką termomodernizację wraz z wykorzystaniem instalacji OZE i wymianę źródeł ciepła oraz zwiększenie efektywności wykorzystania istniejących sieci przesyłowych (elektroenergetycznych oraz ciepłowniczych).

(dowód: akta kontroli str. 921)

4.3. IZ w ramach działalności informacyjno-promocyjnej wspierała potencjalnych beneficjentów w następujących formach:

- indywidualnych konsultacji, oferowanych zarówno przez sześć Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich w województwie, jak i pracowników IZ oraz Instytucji Pośredniczących;
- strony internetowej RPO<sup>49</sup>, z towarzyszącymi jej Newsletterami rozsyłanymi w cyklu tygodniowym, zawierała na bieżąco aktualizowane informacje m.in. na temat ogłaszanych konkursów, zawierające szczegółowe informacje o naborach wraz z kompletem dokumentów aplikacyjnych oraz w stosownych przypadkach odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania; planowanych i organizowanych spotkań informacyjnych i szkoleń dla wnioskodawców i beneficjentów, wraz z prezentacjami i filmami umieszczanymi po zakończeniu spotkania lub szkolenia; danych teleadresowych bezpośrednio do osób przewidzianych do kontaktu, które są w stanie dostarczyć stosownych informacji z określonego zakresu;
- szkoleń dotyczących zamówień publicznych, IZ przeprowadziła w 2016 r. serię sześciu szkoleń na ten temat łącznie dla 560 uczestników;
- szkoleń i spotkań informacyjnych dotyczących konkursów ogłaszanych w ramach poszczególnych działań i poddziałań. W zakresie EFRR zorganizowano 10 szkoleń dotyczących poszczególnych konkursów, w których wzięły udział łącznie 693 osoby. W zakresie EFS przeprowadzono 15 spotkań dotyczących poszczególnych konkursów, w których wzięło udział łącznie 786 osób. Instytucje Pośredniczące prowadziły odrębne szkolenia. I tak np. Agencja Rozwoju Pomorza S.A. zorganizowała w okresie od stycznia do grudnia 2016 r. 22 szkolenia, w których udział wzięło łącznie 1059 osób. Tematyka dotyczyła Poddziałania 2.2.1. realizowanego w trybie konkursowym. Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku zorganizował w okresie od stycznia do sierpnia 2016 r. cztery szkolenia, w których udział wzięło łącznie 66 osób. Tematyka dotyczyła Działania 5.1. realizowanego w trybie pozakonkursowym;
- liczne spotkania, szkolenia i konsultacje dla wnioskodawców w ramach ZIT. W 2016 r. odbyło się ponad sto indywidualnych spotkań z wnioskodawcami. W zakresie EFS w 2016 r., oprócz indywidualnych konsultacji z wnioskodawcami odbywających się na bieżąco, przeprowadzone zostało sześć szkoleń grupowych dla wnioskodawców. W zakresie EFRR po serii spotkań indywidualnych odbyło się horyzontalne spotkanie z wszystkimi wnioskodawcami ZIT;
- tzw. Kampanii Naborowej, skierowanej do potencjalnych beneficjentów, której celem było zmaksymalizowanie zasięgu dotarcia z informacją o dostępności dofinansowania projektów w ramach planowanych do ogłaszania w 2017 r. naborów z RPO. Kampania obejmowała: spoty radiowe wraz z informacją o spotkaniach w regionie zamieszczone na Facebooku oraz na stronie internetowej, zamieszczane na Facebooku codziennie w trakcie trwania kampanii posty informujące o planowanych działaniach w ramach nowego harmonogramu naboru wniosków z RPO na 2017 r. wraz z informacją, gdzie można znaleźć wszystkie dane, cykl spotkań dotyczących m.in. harmonogramu konkursów na 2017 r. w ramach RPO (244 uczestników).

(dowód: akta kontroli str. 903-906)

4.4. Wg Dyrektora DPR, IZ od początku tak zaplanowała system realizacji RPO, aby czas trwania oceny wniosków o dofinansowanie i kontraktacji oraz weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność był jak najkrótszy, przy jednoczesnym zapewnieniu jego wysokiej jakości i poprawności. Niemniej IZ na bieżąco bierze pod

<sup>49</sup> [www.rpo.pomorskie.eu](http://www.rpo.pomorskie.eu).



uwagę wszelkie potencjalne możliwości dalszego skrócenia czasu trwania tych procesów i wdraża je, o ile zapewniają rzeczywiste zwiększenie efektywności.

Przykładowe mechanizmy i działania sprzyjające efektywności i szybkości wdrażania RPO, z których większość stosowana jest od początku realizacji, dzięki czemu Program konsekwentnie zajmuje pierwsze miejsce w Polsce wśród wszystkich programów operacyjnych pod względem poziomu kontraktacji (będącego w obecnej fazie najlepszym wyznacznikiem zaawansowania we wdrażaniu):

- a. prowadzenie kompleksowych i intensywnych działań informacyjno - edukacyjnych, które nakierowane są na zwiększenie umiejętności wnioskodawców i beneficjentów w zakresie prawidłowego przygotowania projektów, wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, co zmniejsza liczbę popełnianych błędów i przyspiesza proces oceny i weryfikacji;
- b. dokonanie odpowiednich zmian organizacyjnych i kadrowych nastawionych na zapewnienie skutecznej obsługi dużej liczby projektów jednocześnie;
- c. dostosowywanie liczby członków Komisji Oceny Projektów (dalej: „KOP”) do liczby złożonych wniosków o dofinansowanie projektu w ramach danego naboru, w tym liczby przewodniczących (których zadaniem jest sprawna i szybka weryfikacja prawidłowości dokonanych ocen) i sekretarzy (do których należy techniczne wspieranie KOP, np. w zakresie weryfikacji poprawności wypełnionych formularzy, przygotowanie korespondencji) oraz włączanie do oceny ekspertów wpisanych do Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach RPO;
- d. przygotowywanie wzorów formularzy oceny wniosków o dofinansowanie projektu każdorazowo przystosowanych do danego naboru oraz maksymalne uproszczenie formularzy oceny w celu ułatwienia i przyspieszenia oceny projektu przez oceniających członków KOP;
- e. utrzymywanie stałego kontaktu mailowego i telefonicznego z wnioskodawcami;
- f. niezwłoczne umieszczanie wyników rozstrzygnięcia naborów na stronie internetowej RPO w celu zapewnienia szybkiego upublicznienia informacji o wybraniu projektu do dofinansowania, która jest podstawą do przystąpienia wnioskodawców do przygotowywania załączników do umowy zgodnie z Regulaminem konkursu lub wezwaniem;
- g. zawieranie umów o dofinansowanie projektów w siedzibie IZ z jednoczesnym złożeniem zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy (jako formy szybszej, niż korespondencyjna);
- h. dokonywanie weryfikacji dokumentów (załączników) niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie projektu poprzez wykorzystywanie dla określenia statusu prawnego wnioskodawcy baz danych zawartych w rejestrach albo ewidencjach ogólnodostępnych w sieciach teleinformatycznych, takich jak Krajowy Rejestr Sądowy bądź Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej;
- i. przygotowanie przez IZ specjalnej listy sprawdzającej jako narzędzia ułatwiającego beneficjentom poprawne wypełnienie wniosku o płatność, dzięki czemu jego weryfikacja jest szybsza i zmniejsza się konieczność dokonywania przez beneficjentów poprawek;
- j. prowadzenie warsztatów dla beneficjentów dotyczących sporządzania wniosków o płatność (przykładowo warsztaty prowadzone przez pracowników DEFS odbywają się zawsze po zatwierdzeniu listy rankingowej i prowadzone są na 12 stanowiskach warsztatowych, po dwie grupy warsztatowe w ciągu jednego dnia; na potrzeby warsztatów pracownicy przygotowują w bazie szkoleniowej SL2014 przykładowe wnioski o płatność, które beneficjenci wypełniają w trakcie warsztatów);

- k. współpraca z beneficjentem poprzez wyznaczenie opiekuna projektu i pomoc w sporządzaniu wniosków o płatność w systemie SL2014, ciągły kontakt z beneficjentem w trakcie weryfikacji wniosków o płatność; bieżące informowanie beneficjentów na temat zmian w systemie SL2014;
- l. monitoring procesu weryfikacji wniosków o płatność w IZ i bieżące wprowadzanie działań usprawniających/przyspieszających powyższy proces, takich jak: wprowadzanie korekt na poziomie IZ (bez konieczności wysyłania wniosku do poprawy do beneficjenta), krótkie terminy na składanie skorygowanych wniosków, modyfikacja np. listy kontrolnej do wniosku o płatność celem szybszej i sprawniejszej weryfikacji wniosku.

Do 28 lipca 2017 r. wystąpił jeden przypadek na poziomie działania (Działanie 6.1) rozstrzygnięcia więcej niż jednego konkursu i certyfikowania do KE poniesionych wydatków w tych konkursach. Ponadto w dwóch działaniach przeprowadzono po dwa konkursy, ale nie dokonano certyfikacji, a w 22 działaniach przeprowadzono tylko po jednym konkursie.

Nabory w trybie pozakonkursowym dotyczyły pojedynczych projektów i czas trwania ocen każdego z tych projektów był w dużym stopniu zależny od jego skali i stopnia skomplikowania.

W związku z tym nie jest możliwa obiektywna ocena wpływu podjętych działań przez IZ i ich wpływu na skrócenie czasu trwania oceny w kolejnych konkursach, czy trybie pozakonkursowym.

(dowód: akta kontroli str. 906-908)

4.5. W momencie zatwierdzenia przez KE RPO w lutym 2015 r. wiele warunków ex ante mających zastosowanie do poszczególnych obszarów jego interwencji nie było spełnionych, a ostatecznym terminem ich spełnienia był 31 grudnia 2016 r. Większość tych warunków musiała być spełniona na poziomie krajowym.

Warunki ex-ante, spełnione na poziomie krajowym, mające zastosowanie również w RPO, to: 3.1 Przedsiębiorczość (warunek spełniony w lipcu 2016 r.), 9.3. Zdrowie (warunek spełniony w kwietniu 2017 r.) oraz warunki nie spełnione do końca czerwca 2017 r.: 6.1. Gospodarka wodna i 6.2 Gospodarka odpadami.

Wg Dyrektora DPR, brak spełnienia odpowiednich warunków ex-ante wiązał się z koniecznością powstrzymywania się od prowadzenia naborów projektów w danym obszarze, ze względu na nadmierne ryzyko związane z zaciągnięciem zobowiązań wobec beneficjentów, w sytuacji gdy w przypadku niespełnienia warunku nastąpiłoby zawieszenie płatności ze strony KE i niemożność pokrycia tych zobowiązań ze środków RPO.

Na poziomie regionalnym zostały spełnione wszystkie warunki ex-ante:

1.1. Badania naukowe i innowacje – warunek spełniony 2 lipca 2015 r.;

6.2. Gospodarka odpadami - Warunek przez KE uznany za spełniony 2 sierpnia 2017 r., a 29 grudnia 2016 r. w części, za którą odpowiada Województwo Pomorskie;

7.1. Transport i 7.2. Kolej - warunek spełniony 13 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 535-536)

#### Ocena cząstkowa

Realizacja działań mających wpływ na postępowanie we wdrażaniu i przyspieszeniu realizacji RPO na lata 2014-2020 odbyła się prawidłowo, terminowo, skutecznie i zgodnie z prawem.

IZ zrealizowała założone w Planie działań cele, w części zależnej od decyzji regionalnych. Prawidłowo i zgodnie z harmonogramem zostało zrealizowane zadanie w zakresie wdrożenia instrumentów finansowych, uwieńczony wyborem dwóch pośredników finansowych.

Prawidłowo i zgodnie z Planem trzyletnim realizowano instrument ZIT oraz podejmowano skuteczne działania w celu zwiększenia kontraktacji i wykorzystania alokacji ZIT. Kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie

w ramach ZIT na 30 czerwca 2017 r. przekraczała o 39% kwoty wynikające z Planu trzyletniego, a wkład UE rozliczony we wnioskach na ten dzień był blisko trzykrotnie wyższy, niż wynikało z prognoz na ten okres.

Wprowadzono szereg usprawnień organizacyjnych w celu zapewnienia jeszcze lepszego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów oraz dostosowano do tych celów działania informacyjno-promocyjne. Choć IZ od początku tak zaplanowała system realizacji RPO, aby czas trwania oceny wniosków o dofinansowanie i kontraktacji oraz weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność był jak najkrótszy, przy jednoczesnym zapewnieniu jego wysokiej jakości i poprawności, to podjęła działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji RPO.

Do końca 2016 r. IZ zapewniła spełnienie warunków ex-ante na poziomie regionalnym.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Gdańsk, dnia 31 sierpnia 2017 r .

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy  
Agnieszka Solecka  
specjalista kontroli państwowej

  
.....  
Podpis

2 up. Dyrektor  
WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku  
  
.....  
podpis

Alicja Szczepaniak  
doradca ekonomiczny

  
.....  
Podpis

