



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.010.01.2017
P/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji
Rozstrzygającej NIK (KPK-KPO.443.137.2017) z dnia 27 października 2017 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/005 – Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Joanna Łukasik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/84/2017 z dnia 05.07.2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Adam Ruciński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/83/2017 z dnia 05.07.2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (dalej: „Urząd” lub „UM WW-M”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego od dnia 30 listopada 2010 r. do dnia 11 grudnia 2014 r. Gustaw Marek Brzezin, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego od dnia 12 grudnia 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p>

II. Ocena² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego podejmował należyte działania w ramach zarządzania planowaniem oraz realizacją wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów ustanowionych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPO WiM 2014-2020” lub „RPO”). Działania te nie były jednak dotychczas w pełni skuteczne. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego jako Instytucja Zarządzająca (dalej: „IZ”) prawidłowo, tj. zgodnie z Wytocznymi w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 oraz Wytocznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020 monitorowała realizację wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów rocznych, pośrednich i końcowych RPO. Podejmowała także należyte działania w celu uzyskania poziomu certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) koniecznego do dochowania zasady n+3, a także w celu ograniczenia ryzyka nieosiągnięcia celów zapisanych w ramach wykonania regionalnego programu operacyjnego na 2018 r. i 2023 r..

¹ Kontrolą objęto okres od 2014 r. do 17.08.2017 r.

² 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.

W konsekwencji istnieje ryzyko realizacji jedynie na poziomie ustalonym w Ramach Wykonania RPO (dalej: „RW”).

IZ podjęła skuteczne działania mające na celu przyspieszenie realizacji RPO WiM 2014-2020 - w szczególności w zakresie naborów projektów, podpisywania umów i wydatkowania przez beneficjentów środków. Przeprowadzone przez IZ szkolenia i warsztaty dla beneficjentów spowodowały poprawę jakości składanych projektów, zaś usprawnienia organizacyjne wpłynęły na skrócenie czasu oceny wniosków, a co za tym idzie – czasu na podpisanie umowy oraz rozliczenie płatności. IZ spełniła również - w wymaganym przez KE terminie – wszystkie wskazane w *Planie Działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020* (dalej: „PD”) warunki wstępne na poziomie regionalnym. Prawidłowo również i zgodnie z harmonogramem podjęła działania w zakresie wdrożenia instrumentów finansowych, bowiem opracowano procedury regulujące zasady wsparcia i podpisano umowę z Menadżerem Funduszu Funduszy. IZ zrealizowała również działania mające na celu przyspieszenie wdrażania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: „ZIT”), tj. m.in. opracowanie Strategii ZIT, podpisanie porozumienia międzygminnego i wskazanie IP odpowiedzialnej za realizację tego instrumentu, zaś opóźnienia w ogłoszeniu naborów i opracowaniu kryteriów wyboru projektów nie zależały bezpośrednio od IZ. Izba zauważa jednak, iż pomimo spełnienia ww. warunków istnieje zagrożenie realizacji RPO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego pełniący rolę Instytucji Zarządzającej (dalej: „IZ” lub „UM WW-M”) prawidłowo wyznaczał cele roczne na lata 2016, 2017 i 2018 dla wskaźników ram wykonania określonych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020. Stopień zaawansowania realizacji poszczególnych przedsięwzięć odbiegał jednak od przyjętych założeń czego konsekwencją były opóźnienia we wdrażaniu poszczególnych osi priorytetowych. W dokumencie pn. *Informacje na temat ustanowienia ram wykonania* (stanowiącym załącznik do RPO) IZ w sposób rzetelny wskazała pośrednie i docelowe wartości wskaźników wybranych do RW. Dla każdej z osi ustalone zostały wskaźniki finansowe oraz wskaźniki produktu lub Kluczowe Etapy Wdrażania (dalej: „KEW”). Określone w ten sposób wartości zostały następnie przeniesione do Rocznych Planów Działania (dalej: „RPD”) odpowiednich Departamentów IZ lub Instytucji Pośredniczących (dalej: „IP”), które odpowiadają za realizację konkretnych działań/poddziałań w poszczególnych osiach. Założenia przyjęte w RPD odnoszą się do wskaźników przyjętych w RPO i zakładanego poziomu certyfikacji w RW.

(dowód: akta kontroli str. 7-16)

Na początku 2016 r., w okresie przygotowywania i zatwierdzania PD, dnia 15.02.2016 r. IZ terminowo przesłała do Ministerstwa Rozwoju (dalej: „MR”) wypełnioną *Tabelę celów i ścieżek realizacji celów* dla RPO WiM 2014-2020. Opracowany w ten sposób plan realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju został uzupełniony 27.05.2016 r. *Planem Wdrażania na lata 2016-2018* (dalej: „PW-1”).

(dowód: akta kontroli str. 17-95)

Badanie sposobu ustalania celów rocznych na lata 2016-2018 przeprowadzono na dwóch osiach priorytetowych – osi I *Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur* oraz osi X *Regionalny Rynek Pracy*.

Punktem odniesienia dla szacowania wartości wskaźników finansowych i rzeczowych dla tych osi na lata 2016, 2017 i 2018 były wskaźniki pośrednie i docelowe ram wykonania (rok 2018 i 2023). Natomiast planowany przebieg wdrażania poszczególnych osi priorytetowych zawierał prognozowane dla ww. lat wskaźniki finansowe i rzeczowe (wskaźnik produktu lub KEW). Ustalony w ten sposób plan został uzupełniony o *Planowany przebieg wdrażania programu w okresie 2016-2018* (załącznik nr 2 do PW-1) gdzie poszczególnym osiom (działaniami/poddziałaniami) zostały przypisane prognozy alokacji w uruchomionych konkursach, dofinansowania w projektach konkursowych i pozakonkursowych, wydatków beneficjentów we wnioskach o płatność i certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) - w kolejnych latach i kwartałach.

Za wdrażanie osi I odpowiedzialny był Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „DEFRR”) i Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A (dalej: „WMARR”).

Dla osi tej przyjęto alokację na poziomie 320.543.756 EUR. Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych (w ujęciu narastającym) na koniec 2018 r. powinna wynieść 71.764.035 EUR, a końcowa w roku 2023 – 377.110.301 EUR.

Plan dla Osi I w roku 2016 zakładał zerowe wykonanie wskaźników. Postęp w wykonaniu planu w roku 2017 (stan na koniec czerwca) był niewielki i wyniósł, w przypadku wskaźnika *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie* - 1,16% planu, a *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych* – 0,00 % planu.

Oś X realizował Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie (dalej: „WUP”), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (dalej: „ROPS”) i Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: „DEFS”).

Alokacja dla tej osi wynosiła 181.763.152 EUR. Planowana całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych (w ujęciu narastającym) na koniec 2018 r. powinna wynieść 40.382.670 EUR, a w roku 2023 – 213.839.003 EUR.

W przypadku Osi X, w roku 2016 wskaźnik *Liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem w programie* osiągnął wartość 142,14%, zaś w roku 2017 (wg. stanu na koniec czerwca) wynosił 92,54%. Wskaźnik *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych*, w roku 2016 uzyskał poziom 95,73% a na koniec czerwca 2017 r. jego wykonanie osiągnęło wartość 21,36% rocznego planu.

Przyjęte przez IZ dla ww. instytucji cele roczne na lata 2016, 2017, 2018 są zgodne ze wskaźnikami pośrednimi i końcowymi przygotowanymi w oparciu o Zasady ustalania celów pośrednich i końcowych ram wykonania zawarte w PD.

(dowód: akta kontroli str. 96-107, 1024-1045)

Podstawowym narzędziem analizy ryzyka RPO WiM 2014-2020 są *Procedury zarządzania ryzykiem*, które stanowią załącznik do Instrukcji Wykonawczej IZ oraz poszczególnych IP. Wszystkie instrukcje podlegają zatwierdzeniu przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Zarząd”) a następnie corocznemu przeglądowi. Zarówno IZ, jak i WUP oraz WMARR określiły odpowiednie ryzyka, w tym ryzyka nieosiągnięcia celów rzeczowych i finansowych. Dodatkowo realizacja osiągnięcia wskaźników podlegała kwartalnemu monitoringowi, a same wyniki były prezentowane i omawiane na posiedzeniach Zarządu.

Kierownik Biura Koordynacji Departamentu Polityki Regionalnej UM WW-M wyjaśnił, że IZ nie dysponuje narzędziami do zapobiegania ryzyka nadwykonań

(niedoszacowania wskaźników). W jej opinii „konsekwencje tego faktu nie niosą za sobą ryzyka utraty środków finansowych. Uznano to ryzyko za akceptowalne i dlatego nie przewidziano mechanizmów kontrolnych”.

IZ przewidziała natomiast ryzyko przeszacowania wskaźników przez instytucje wdrażające, nieznajdujące się w strukturze UM WW-M.

W przypadku WMARR określono³ *Zasady odpowiedzialności finansowej Instytucji Pośredniczącej*, które m.in. ustalają konsekwencje dla instytucji wdrażającej w przypadku niezrealizowania przyjętych założeń.

Natomiast dla WUP⁴ przewidziano mechanizm zwiększenia wysokości Pomocy Technicznej w przypadku osiągnięcia rocznych celów: kontrakcji alokacji, wydatkowania środków, certyfikacji wydatków i wskaźnika *Liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem w Programie*.

Instytucje wdrażające, znajdujące się w strukturze IZ, wg Kierownik Biura Koordynacji Departamentu Polityki Regionalnej UM WW-M podlegają stałemu nadzorowi Wicemarszałka Województwa, a kierownicy departamentów objęci są standardowymi procedurami motywacyjnym wynikającym z prawa pracy.

(dowód: akta kontroli str. 108-139)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że aktualny poziom realizacji niektórych wskaźników rzeczowych i finansowych z roku 2017 dla osi (stan na 30.06.2017 r.), przyjętych w RW, jest bardzo niski⁵ lub zerowy (np. wykonanie wskaźnika *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* – dla osi I, III, VIII wyniosło 0% planu). Biorąc do tego pod uwagę niewykonanie w roku 2016 określonych wskaźników rzeczowych i finansowych z osi II, III, IV, V, VIII i XI - nieunikniona wydaje się kumulacja zadań do wykonania przez IZ - w II półroczu 2017 r. i w roku 2018. Takie spiętrzenie zadań może niekorzystnie wpłynąć na sposób realizacji całego programu i powstanie ryzyka wystąpienia istotnych błędów w jego wdrażaniu.

Opis stanu
faktycznego

1.2. IZ w sposób rzetelny przygotowała Harmonogramy naborów na rok: 2015, 2016 i 2017. Zawierają one m.in. orientacyjne kwoty przeznaczone na dofinansowanie projektów w ramach konkursu oraz planowany termin naborów poszczególnych działań i/lub poddziałań. Na dzień 30.06.2017 r. dla każdej z osi priorytetowych w RW zostały określone m.in. planowane terminy naborów projektów oraz orientacyjne kwoty przeznaczone na ich dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 140-163)

Liczba działań i poddziałań „uruchamianych” przez IZ, w poszczególnych latach, kształtowała się następująco:

- W Harmonogramie na rok 2015 nie przewidziano naborów w 26 działaniach i 14 poddziałaniach, a kolejne 3 działania i 3 poddziałania przewidziano do realizacji wyłącznie w trybie pozakonkursowym.
- W roku 2016 nie zaplanowano realizacji konkursów w 2 działaniach i 11 poddziałaniach. Kolejne 3 działania i 3 poddziałania - w trybie pozakonkursowym.
- W roku 2017 aktualny Harmonogram naboru wniosków (stan na dzień 14.07.2017 r.) nie uwzględniał naborów w 2 działaniach i 6 poddziałaniach. Natomiast 3 działania i 7 poddziałań - w trybie pozakonkursowym.

(dowód: akta kontroli str. 164-166)

³ § 26 Umowy w sprawie powierzenia realizacji części osi priorytetowej Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur RPO WiM 2014-2020.

⁴ § 22 Porozumienia w sprawie realizacji RPO WiM 2014-2020.

⁵ Niski poziom realizacji wskaźników – wykonanie poniżej 25% planu.

IZ w pierwszej kolejności prawidłowo założyła uruchomienie działań/ poddziałań, które zagwarantują realizację wskaźników RW RPO WiM 2014-2020 w 2018 r. Służy do tego celu przede wszystkim RPD, który posiada każda z instytucji wdrażających. W dokumencie tym określone są m.in. cele w zakresie kontraktacji alokacji i wydatkowania środków oraz planowany udział w wykonaniu określonych wskaźników z RW. Dokument ten podlega zatwierdzeniu przez Zarząd, który przed ich przyjęciem zapoznawał się m.in. z planowanym udziałem instytucji wdrażających w realizacji wskaźników z RW. W grudniu 2016 r., z powodu niezagwarantowania przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej spełnienia realizacji wskaźników z RW Zarząd nie przyjął RPD na rok 2017.

W roku 2015 i 2016 Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Biuro w Departamencie Polityki Regionalnej (dalej: „DPR”) Warmińsko Mazurskiego Urzędu Marszałkowskiego sporządziło także dodatkowo *Analizę harmonogramu konkursów pod względem osiągnięcia wskaźników RPO WiM 2014-2020 w roku 2018*. W dokumencie tym przedstawiono m.in. rekomendacje, których celem było przyspieszenie procesu realizacji poszczególnych osi programowych.

IZ w procesie planowania realizacji naboru wniosków prawidłowo ujmowała czas potrzebny na przeprowadzenie naboru i oceny wniosku. W RPD określono średni czas zatwierdzenia projektu (130 dni), który był następnie doprecyzowany w Instrukcjach Wykonawczych IZ oraz poszczególnych IP, w zależności od charakteru danego naboru.

Założenia przyjęte w RPD uwzględniają też okres czasu pomiędzy kontraktacją alokacji a wydatkowaniem środków. Długość realizacji projektów została uwzględniana w regulaminach poszczególnych konkursów.

RPD każdej z instytucji wdrażającej zawierał planowaną do osiągnięcia⁶ wysokość kontraktacji alokacji i wydatkowania środków oraz określoną wysokość certyfikowanych wydatków kwalifikowanych.

Przyjęte w RPD wartości miały swoje odzwierciedlenie w harmonogramach naboru poszczególnych instytucji.

IZ udostępniła 6.766 mln zł w postępowaniach konkursowych, które na koniec czerwca 2017 r. przekroczyły 97% wysokości alokacji Unii Europejskiej (dalej: „UE”) w poszczególnych osiach. Kwota ta 4,5 krotnie przekracza wielkość środków, którą IZ do końca 2018 r. powinna certyfikować zgodnie z obowiązującymi RW.

(dowód: akta kontroli str. 17-40, 168-174)

Opis stanu faktycznego

1.3. W okresie objętym kontrolą w IZ stosowano równolegle dwa narzędzia planistyczne, tj. PW-1 częściowo zaktualizowany (lata 2017-2018) i uzupełniony (rok 2019) w dokumencie *Plan Wdrażania na lata 2017-2019* (dalej: „PW-2”) oraz RPD na lata 2015, 2016 i 2017 przyjęte przez Zarząd dla poszczególnych instytucji wdrażających RPO.

(dowód: akta kontroli str. 58-94, 174-175, 349-388)

Oceny prawidłowości przygotowania przez IZ planów wdrażania i powiązania prognoz z zakładanymi w RPO wskaźnikami rzeczowymi w poszczególnych osiach dokonano na podstawie dwóch osi priorytetowych: I i X.

Wdrażanie I osi priorytetowej rozpoczęło się w roku 2016⁷, przy czym rozstrzygnięcie większości naborów miało miejsce lub będzie miało miejsce w roku 2017. Jedynie nabory dla poddziałań 1.3.3 i 1.5.3 nie zostały zaplanowane (nabór odbył się w trybie pozakonkursowym). Kierownik Biura Koordynacji DPR UM WW-M podał, że aktualnie dla ww. poddziałań wybrano Menadżera Funduszu Funduszy – Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”). Do jego kompetencji należał będzie

⁶ narastająco od początku wdrażania programu, w danym roku, w kolejnych latach oraz wartość docelową,
⁷ 23.12.2015 r. ogłoszono konkurs dla poddziałania 1.3.1 Inkubowanie przedsiębiorstw.

wybór pośredników w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, którzy będą wdrażali instrumenty finansowe. Obecnie BGK przygotowuje dokumentację przetargową na wybór takich podmiotów.

W 11 rozstrzygniętych naborach z lat 2015 i 2016 przygotowana pula środków została wykorzystana na niskim poziomie, a jeden nabór z roku 2017 wyczerpał limit środków. W przypadku siedmiu postępowań (stan na koniec czerwca 2017 r.) wydłużeniu uległy etapy oceny formalnej i merytorycznej, a w przypadku trzech postępowań nie wybrano projektów do realizacji z powodu niespełnienia kryteriów.

Zdaniem NIK, niewystarczająca dynamika realizacji ww. przedsięwzięć może stanowić potencjalne zagrożenie dla realizacji przyjętych w RPO WiM 2014-2020 założeń dla całej perspektywy finansowej. Mimo przekroczenia w roku 2016 i dwóch pierwszych kwartałach 2017 r. założeń dotyczących wysokości „alokacji UE w uruchomionych konkursach” (odpowiednio o 121,31% i 148,43%) w tym samym czasie nie udało się na przykład wykonać planu „dofinansowania UE w umowach podpisanych w konkursach” (zrealizowano odpowiednio: 0,52% i 75,93% planu).

W wyniku konsultacji z Komisją Europejską IZ otrzymała w czerwcu 2017 r. od ww. instytucji informację o zleceniu przez nią zewnętrznemu ekspertowi wykonania usługi doradczej, której celem będzie „zapewnienie praktycznego wsparcia instytucjom zaangażowanym we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 i zaproponowanie działań, w tym uproszczeń mających na celu przyspieszenie realizacji Programu” w celu tematycznym I i III. Rezultaty, obejmujące proponowane działania naprawcze oraz przykłady dobrych praktyk, będą dostępne na koniec 2017 r.

Wdrażanie X osi następowało od 2015 r. Według stanu na 30.06.2017 r. we wszystkich działaniach uruchomione zostały nabory. Pula środków przeznaczona na poszczególne przedsięwzięcia była wykorzystywana na odpowiednim poziomie, a w dwóch przypadkach uległa ona zwiększeniu w trakcie naboru.

(dowód: akta kontroli str. 214-221)

IZ opracowała PW-1 i PW-2, które określają sposób realizacji osi priorytetowych w poszczególnych kwartałach i kolejnych latach, jednakże w praktyce poszczególne działania i poddziałania w danej osi są wdrażane równolegle przez kilka instytucji (dwie w osi I, trzy w osi X). IZ korzystała zatem głównie z RPD, które odnoszą się do wskaźników z ram wykonania dla danej osi, ale określają cele dla poszczególnych instytucji wdrażających w podziale na wdrażane przez nie działania i poddziałania z różnych osi priorytetowych.

IZ nie przyjęła w I kwartale 2016 r., pomimo założeń określonych w PD, wszystkich kryteriów wyboru projektów - w ww. osiach - w odniesieniu do naborów zaplanowanych na 2016 r. oraz na 2017 r. W osi I z 19 kryteriów siedem przyjęto w późniejszym terminie⁸, w osi X z siedmiu kryteriów jedno zostało przygotowane w terminie późniejszym. Opóźnienia w ww. działaniach/poddziałaniach wyniosły od 60 do 211 dni.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DPR UM WW-M (dalej: „Zastępca Dyrektora DPR”) wynika, że przyjęcie kryteriów dla:

- działania 1.1 *Nowoczesna infrastruktura badawcza publicznych jednostek naukowych* opóźniło się z uwagi na charakter projektów planowanych do realizacji, konieczność dodatkowych uzgodnień z MR oraz trudności interpretacyjne w zakresie zasad wsparcia publicznej infrastruktury naukowo-badawczej.

⁸27.12.2016 r. poddziałanie 1.5.3 *Nowoczesne maszyny i sprzęt produkcyjny* zmieniło nazwę na *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, a poddziałania*; 1.5.4 *Rozwój produktów i usług opartych na TIK* i 1.5.5 *Innowacje produktowe i procesowe* zostały usunięte z listy poddziałań.

- poddziałania 1.3.2 *Firmy w początkowej fazie rozwoju* zostały przyjęte z opóźnieniem głównie z powodu konieczności przeprowadzenia spotkań i dyskusji z podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie RPO i przeformułowanie dotychczasowych założeń wsparcia w poddziałaniu (wyodrębnienie dwóch oddzielnych schematów)
- poddziałania 1.3.3 *Fundusz na rozwój firm* oraz 1.5.3 *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* opóźniło się z uwagi na konieczność przeprowadzenia analizy opcji wdrożeniowych poprzedzających wybór modelu wdrażania instrumentów finansowych oraz niejasności w sposobie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe
- działania 10.7 *Aktywne i zdrowe starzenie się* nastąpiło później głównie przez trudności proceduralne wynikające z konieczności uzgodnień z Komitetem Sterującym do spraw koordynacji interwencji EFSI w sektorze zdrowia a następnie z Komitetem Monitorującym RPO WiM 2014-2020 oraz KE.

(dowód: akta kontroli str. 222-232, 1036)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przyjęcie w niektórych działaniach/poddziałaniach kryteriów wyboru projektów, po terminie wskazanym w PD, doprowadziło do opóźnienia we wdrażaniu przedsięwzięć zaplanowanych w tych osiach.

Obecny stan realizacji I osi priorytetowej niesie za sobą ryzyko, że poziom kontraktacji, z wyłączeniem instrumentów finansowych, przez dłuższy czas nie osiągnie zakładanych w harmonogramach naborów wielkości, a tym samym nie uda się uzyskać odpowiedniego postępu w zakresie liczby i kwoty środków UE w umowach o dofinansowanie projektów.

Zdaniem NIK, dzięki wzmożonej kontraktacji i uruchomieniu instrumentów finansowych zmniejszone zostało ryzyko niewykonania wskaźnika finansowego na rok 2018 z RW dla środków EFRR w programie, jak też ryzyko niezrealizowania wskaźników produktu w tym okresie.

Natomiast istnieje ryzyko niezrealizowania założeń przyjętych w PW-2 dotyczących certyfikacji środków dla tej osi, w sytuacji gdy obecne (pierwsze dwa kwartały 2017 r.) tempo realizacji poszczególnych działań nadal odbiega od przyjętych prognoz (wykonano 4,66% planu).

(dowód: akta kontroli str. 95-107)

Opis stanu faktycznego

1.4. Przyjęty przez IZ, po uzgodnieniu z KE, RPO WiM 2014-2020 dotychczas nie uległ zmianie. W procesie jego wdrażania IZ uwzględniała m.in. cel certyfikacji wydatków na koniec 2018 i 2023 r. M.in. w tym celu, dwa razy w roku, przekazywała do MR *Prognozy dotyczące kwoty wydatków kwalifikowanych i wkładu Unii* (dalej: „Prognozy”).

Zawarte w tych dokumentach założenia dotychczas nie zostały zrealizowane pomimo tego, iż w kolejnych raportach do MR IZ weryfikowała przyjęte uprzednio wartości, pomniejszając wielkość środków przewidzianych do certyfikacji.

W grudniu 2014 r. zakładano, że do certyfikacji w roku 2016 przekazana zostanie kwota 485.111 tys. zł, w czerwcu 2015 r. kwotę tę zmniejszono do 379.158 tys. zł., a na koniec 2015 r. roku była to już jedynie wartość 127.054 tys. zł. Następnie kwotę tę zmniejszono w roku 2016 jeszcze dwukrotnie - do 87.336 tys. zł i 85.635 tys. zł. Podobnym zmianom podlegały wartości prognoz dla lat: 2015, 2017 i 2018.

Ostatecznie, z przyjętej na rok 2015 kwoty 500 tys. zł nie udało się certyfikować jakichkolwiek środków. Z prognozowanej na rok 2016 kwoty 85.634 tys. zł, przekazano do certyfikacji 63.304 tys. zł (73,92%). Natomiast na dzień 30.06.2017 r.

z zakładanej do certyfikacji w roku 2017 kwoty 769.022 tys. zł udokumentowano 52.592 tys. zł (6,83%).

(dowód: akta kontroli str. 231-236, 267-268, 277-278, 287-288, 302-304, 310-311, 315-317, 328-329, 342-343, 399-400, 405-406)

Opis stanu faktycznego

1.5. IZ sporządziła zgodnie z treścią art.124 ust. 4 lit e Rozporządzenia 1303/2013 Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 17.12.2013 r. (dalej: „Rozporządzenie Ogólne”)⁹ oraz art. 21 ust ustawy z dnia 11 lipca 2014 r o *zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* (dalej: „Ustawa Wdrożeniowa”)¹⁰ pierwotną, a następnie ostateczną wersję *Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu przeprowadzonych kontroli* odnośnie wydatków za rok obrachunkowy od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. (dalej: „Podsumowanie”).

Ww. dokumenty zawierały informacje o przeprowadzeniu audytu funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli RPO WiM 2014-2020 oraz o działaniach naprawczych funkcjonowania systemu. Z uwagi na brak zadeklarowanych wydatków do KE w ramach RPO nie przeprowadzono audytu operacji i zestawienia wydatków. Natomiast z powodu niezłożenia jakiegokolwiek wniosku o płatność - nie dokonano podsumowania kontroli wniosków o płatność oraz kontroli na miejscu.

Z Podsumowania wynika, że system zarządzania i kontroli funkcjonował, potrzebne były jednak pewne usprawnienia, niemające jednak systemowego charakteru. W ramach wdrożenia 43 rekomendacji Instytucji Audytowej (dalej: „IA”), dotyczących audytu systemu, IZ przewidziała wdrożenie działań naprawczych w ramach 5 bloków tematycznych:

1. uzupełnienia regulaminów Komisji Oceny Projektów o postanowienia dotyczące oceny zdalnej,
2. opracowanie i/lub uzupełnienie procedur (w tym list sprawdzających) w zakresie wskazanym przez IA,
3. aktualizację Roczego Planu Kontroli w zakresie metodyki doboru próby do kontroli oraz czynników ryzyka,
4. zmianę Regulaminu organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (UM WW-M) w celu zapewnienia rozdzielności funkcji w zakresie kontroli projektów własnych,
5. stworzenie rejestru/spisu potencjalnych sygnałów ostrzegawczych.

Wszystkie rekomendacje zostały prawidłowo wdrożone do końca I kwartału 2017 r. IZ przygotowała także odpowiednie wersje Deklaracji Zarządczej, które terminowo zostały przedłożone IA (tj. do 31 października 2016 r. i 31 stycznia 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 237-285, 411-458)

Opis stanu faktycznego

1.6. W badanym okresie IZ współpracowała rzetelnie z Instytucją Koordynującą Umowę Partnerstwa na lata 2014-2020 w MR w zakresie opracowania a następnie analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników.

W styczniu 2016 r. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Marszałek”) otrzymał informację o opracowaniu PD przez MR. W odpowiedzi na pismo MR UM WW-M przygotował uwagi dotyczące projektu PD. W marcu 2016 r. Marszałek otrzymał informację o przyjęciu ww. planu przez Radę Ministrów (dalej: „RM”).

Równoległe UM WW-M prowadził z MR korespondencję w zakresie planowanego poziomu certyfikacji środków. W piśmie z dnia 19.01.2016 r. MR zwracało uwagę, że prognozowany poziom certyfikacji (niespełna 30% środków ujętych w budżecie) był

⁹ Dz. U. UE z 20.12.2013, L347/320

¹⁰ Dz.U z 2016 r. poz. 217, ze zm..

nie do zaakceptowania. Wskazywało ponadto, że w przypadku RPO WiM 2014-2020 deklarowany poziom absorpcji wynosił 1,47% alokacji, w tym 0,64% w ramach EFRR. MR określiło akceptowalny poziom certyfikacji środków UE w roku 2016 na poziomie minimum 5% alokacji.

W kolejnym piśmie z dnia 07.07.2016 r. MR wyraziło zaniepokojenie znaczącym obniżeniem prognozy certyfikacji przez województwo i prosiło o dokonanie jej ponownej analizy. W piśmie z dnia 13 lipca 2016 r. IZ wyjaśniała przyczyny opóźnienia i zaprezentowała działania zaradcze.

MR w piśmie z dnia 20.07.2016 r. poinformowało, że kwoty prognoz były znacznie niższe od kwot przyjętych w *Planie certyfikacji środków w 2016 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich* oraz w PD. W związku z czym prognozy zgłoszone na ten rok zostały przez MR dostosowane do ww. dokumentów. UM WW-M odpowiedział 29.07.2016 r. informując, że w zgłoszeniu do KE za pomocą systemu SFC2014 na rok 2016 przyjmie własne wartości, a nie te przypisane przez MR. Podobna sytuacja miała miejsce w roku 2017, gdzie w odpowiedzi na pismo MR z dnia 20.01.2017 r. UM WW-M dnia 26 stycznia poinformował, że do KE prześle własne kwoty, a nie te przypisane przez MR dla województwa. Takie samo stanowisko zostało też zaprezentowane przez UM WW-M w piśmie z dnia 20.03.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 286-410)

Ocena
częstkowa

Sposób przygotowania przez IZ planów realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi był zgodny z wymogami art. 27 Rozporządzenia Ogólnego. Cały proces realizowany był rzetelnie i zgodnie z *Wytocznymi w sprawie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*.

Zaplanowane przez IZ w PW-1 oraz PW-2 działania nie były jednak odpowiednio skuteczne (za wyjątkiem osi X) i nie przyniosły rezultatu w postaci wykonania prognoz przyjętych ww. dokumentach.

NIK zwraca uwagę, że mimo aktualizacji PW na lata 2017 i 2018, osiągnięty do końca czerwca 2017 roku postęp w realizacji poszczególnych wskaźników, niejednokrotnie odbiegał od przyjętych założeń¹¹. Również Prognozy przygotowywane przez IZ w zakresie certyfikacji środków na koniec 2017 r. uległy już znaczącej zmianie. Pierwotnie zakładana kwota certyfikacji na koniec 2017 r. z 1.043.951 tys. zł została obniżona przez IZ do wysokości 768.022 tys. zł.

NIK stoi na stanowisku, iż ze strony IZ konieczne jest przyspieszenie tempa wydatkowania i certyfikacji w kolejnych latach wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. System monitorowania kwartalnej realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi został przygotowany przez IZ rzetelnie, w terminach ustalonych lub nieznacznie wykraczających poza okres ustalony w pismach kierowanych przez MR.

W 2016 r. IZ terminowo przekazała do MR wypełnione *Tabele celów i ścieżek ich realizacji dla RPO*, a *Plan Wdrażania Programu w okresie 2016-2018* został

¹¹ Wykonano na koniec II kwartału 2017 r.: 4,66% prognozy certyfikacji wydatków, 47,11% prognozy wydatków beneficjentów we wnioskach o płatność; 94,24% prognozy kontraktacji w umowach dla projektów pozakonkursowych, 74,13% prognozy kontraktacji w umowach podpisanych w konkursach.

przekazany dwa dni po wyznaczonym terminie. Powyższy plan zaktualizowany w 2017 r. został przekazany do MR 10 dni po terminie.

IZ rzetelnie monitorowała osiągnięcie celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi. Sporządzała w terminach ustalonych w Rozdziale 9 Wytucznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020 (z dnia 08.05.2015 r.) kompletne informacje kwartalne, wykazując w nich m.in. dane dotyczące realizacji dodatkowych celów rocznych wyznaczonych dla wskaźników/KEW włączonych do RW.

(dowód: akta kontroli str. 41-52, 53-94, 344-387, 459-467)

2.2. IZ regularnie i rzetelnie monitorowała postępy w osiąganiu wskaźników w ramach RPO WiM 2014-2020. W ramach systemu sprawozdawczości informowała MR o stopniu realizacji programu, o ustalonych trudnościach w osiągnięciu wartości docelowych oraz podjętych przez siebie działaniach zaradczych.

Oceny sposobu rozwiązywania trudności we wdrażaniu RPO WiM 2014-2020 dokonano na podstawie dwóch problemów zidentyfikowanych przez IZ w sprawozdaniach kwartalnych - braku systemu oceny Lokalnych Programów Rewitalizacyjnych oraz trudności z pozyskaniem ekspertów do oceny projektów.

W pierwszym przypadku DEFRR przygotował projekt odpowiedniej procedury postępowania, przedyskutował ją z DPR, a następnie przekazał Zarządowi celem podjęcia uchwały o zatwierdzeniu zmian w Instrukcji Wykonawczej IZ.

Przyjęta w ten sposób procedura została przekazana do wiadomości Dyrektorowi DEFRR, który zapoznał z nią kierowników Biur, a oni następnie przekazali ją podległym pracownikom. Odpowiednie zmiany wprowadzono w dalszej kolejności również w ROPS. Także tutaj nastąpiła zmiana Instrukcji Wykonawczej, Zarząd wydał w tym celu odpowiednią uchwałę, z którą następnie zapoznali się kierownicy i pracownicy tej komórki.

W efekcie tych działań w dwóch etapach: do 25.02.2016 r. (dla DEFRR) i 30.05.2016 r. (dla ROPS) stworzono prawidłowo funkcjonujący system oceny Lokalnych Programów Rewitalizacyjnych. Po wdrożeniu nowej procedury oceniono już dziewięć takich programów, tym samym całkowicie usunięto zidentyfikowaną przeszkodę we wdrażaniu programu.

(dowód: akta kontroli str. 468-471)

W przypadku braku ekspertów IZ podjęła dwa równoległe działania. Na wniosek DPR Zarząd zwiększył stawki wynagrodzeń ekspertów jednocześnie ponawiając w kolejnych ogłoszeniach nabory kandydatów na ekspertów. Dodatkowo zdecydowano się także uprościć sam sposób oceny, dopuszczając możliwość jej dokonywania poza siedzibą UM WW-M. W konsekwencji liczba dostępnych ekspertów powiększyła się z 471 w II kwartale 2016 r. do 814 w II kwartale 2017 r. W niektórych obszarach takich, jak zdrowie, śródlądowe drogi wodne, tabor kolejowy nadal brakuje odpowiedniej liczby specjalistów, nie mniej są oni już dostępni we wszystkich dziedzinach. Tym samym możliwa jest ocena projektów w ramach wszystkich działań i poddziałań.

(dowód: akta kontroli str. 467, 995-1016)

2.3. Cele finansowe i rzeczowe RW na 2016 r. i 2017 r. (wg stanu na dzień 30.06.2017 r.) nie zostały zrealizowane przez IZ na zakładanym poziomie. Z planowanych na 2016 r. 14 wskaźników dwa osiągnęły zakładany poziom¹².

¹² IZ w 2016 r. osiągnęła jeden wskaźnik RW w VII osi priorytetowej, a kolejny w osi X przekroczyła (142,14%); zrealizowała cztery wskaźniki w osi VIII, X i XI w części (od 20,76% do 95,73%); nie zrealizowała 10 wskaźników z osi II, III, IV, V.

W I półroczu 2017 r. spośród 31 wskaźników 22 wykonane były na niskim lub zerowym poziomie¹³.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DPR i Zastępcy Dyrektora DEFRR wynika, że niski poziom wykonania spowodowany był przede wszystkim przedłużaniem się procedur wyboru projektów, głównie z uwagi na niską jakość składanych wniosków (np. w poddziałaniu 1.4.3 Osi I) lub ich małą liczbę (np. Działanie 5.3 w osi V) i wynikającą stąd konieczność ponawiania postępowań konkursowych – co z uwagi na zapis art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (dalej: „Ustawa Wdrożeniowa”) mogło nastąpić w okresie nie krótszym niż trzy miesiące od dnia aktualizacji harmonogramu naborów.

Także kwestie formalne spowodowały istotne opóźnienia. W osi I umowa z IP, wybraną w trybie przetargowym, została zawarta w marcu 2016 r. a pierwsze nabory przez tę instytucję zostały uruchomione w drugiej połowie 2016 r. Wg Zastępcy Dyrektora DPR w osi XI trzeba było dwukrotnie wydłużyć termin naboru wniosków z uwagi na utratę statusu Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej przez podmioty, które już uzyskały akredytację w roku 2015¹⁴. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DEFRR również w osi III i IX nie udało się dotrzymać pierwotnych terminów z uwagi na brak wydania przez Ministerstwo Zdrowia odpowiednich rekomendacji i dokumentów (brak kryteriów wyboru projektów z sektora zdrowia w ramach Priorytetu inwestycyjnego 2c oraz tzw. „mapy zdrowotnej”). Natomiast powodem opóźnień w osi V, był m.in. przedłużający się proces tworzenia i aktualizacji dokumentów strategicznych (Krajowego Planu Gospodarki Odpadami i Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych).

IZ odnotowała też opóźnienia, z uwagi na niewielką liczbę ekspertów w niektórych dziedzinach (np. w Osi IV) oraz przedłużające się procesy poprzedzające zawarcie umowy spowodowane głównie koniecznością złożenia przez beneficjentów odpowiednich dokumentów i zaświadczeń, głównie dotyczących zabezpieczenia umowy (np. w Osi X).

(dowód: akta kontroli str. 472-522)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zidentyfikowane przez przedstawicieli UM WW-M trudności mogły istotnie wpłynąć na opóźnienie procesu wdrażania RPO WiM 2014-2020. Natomiast przywołany przez Zastępcę Dyrektora DEFRR problem składania przez beneficjentów jednego wniosku o płatność końcową zamiast kilku wniosków w trakcie realizacji projektu czy poruszona w odpowiedzi Zastępcy Dyrektora DPR kwestia konieczności prowadzenia negocjacji przed rozstrzygnięciem konkursu mogą świadczyć o nieuwzględnieniu w procesie planowania realizacji poszczególnych osi wszystkich czynników mających wpływ na realizację PW-1, PW-2 i RPD, a w konsekwencji prawidłowego wykonywania PD.

(dowód: akta kontroli str. 475-522)

Na skutek wszystkich opóźnień, IZ nie była w stanie dotrzymać przyjętych założeń w zakresie kontraktacji środków. Tym samym tempo realizacji projektów i proces składania wniosków o płatność uległ wydłużeniu co bezpośrednio wpłynęło na niewystarczające postępy w zakresie certyfikacji środków i niewykonanie założeń

¹³ IZ w 2017 r. (stan na koniec czerwca) przekroczyła roczny plan realizacji trzech wskaźników (os 1V, V i IX), przekroczyła 50% poziom realizacji pięciu wskaźników (os II, III, VI, VIII, X), osiągnęła stopień realizacji jednego wskaźnika (os XI) na poziomie 41,44% planu; zrealizowała 11 wskaźników na poziomie od 0,13% do 21,36%, zrealizowała 11 wskaźników na poziomie zerowym.

¹⁴ zgodnie z § 2 Zarządzenia nr 45 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 grudnia 2015 r., Dz.U. M.RP i PS z 2015, poz. 49: „Podmioty, którym Minister przyznał status akredytowanego ośrodka wsparcia ekonomii społecznej, tracą ten status z dniem wejścia w życie niniejszego zarządzenia.”

Ocena
częstkowa

planów wdrażania w zakresie kontraktacji, wydatków we wnioskach o płatność i prognozy certyfikacji.

NIK zwraca uwagę, że niewykonanie na zakładanym poziomie celów ram wykonania na lata 2016 i 2017 (stan na 30.06.2017 r.) może prowadzić do niewłaściwego tempa wdrażania programu w całej obecnej perspektywie finansowej. IZ powinna zatem przeanalizować dotychczasową strategię ustalania celów częściowych służących realizacji RW tak, aby zakładane wartości miały swoje realne odzwierciedlenie w osiąganych rezultatach w poszczególnych kwartałach i latach.

IZ opracowała prawidłowo i zgodnie z *Wytycznymi w sprawie monitorowania postępu realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020* oraz *Wytycznymi w sprawie sprawozdawczości na lata 2014-2020* system kwartalnej oceny realizacji celów finansowo-rzeczowych oraz rekomendowała podjęcie środków zaradczych w przypadku stwierdzenia odchyleń od przyjętego planu realizacji celów.

Stwierdzone w toku kontroli opóźnienia w przygotowaniu materiałów planistycznych były niewielkie i nie miały wpływu na realizację PD.

Podejmowane przez IZ dotychczas działania, nie były jednak w pełni skuteczne, w konsekwencji występujący na dzień 30.06.2017 r. postęp w wydatkowaniu alokacji środków UE, zwłaszcza w umowach o dofinansowanie i we wnioskach o płatność jest niższy od zakładanego w planach wdrażania.

Ryzyko nieosiągnięcia planowanego poziomu postępu rzeczowego RPO WiM 2014-2020, określonego w RW na 2018 r. pozostaje istotne, zwłaszcza w zakresie niezrealizowania wskaźników finansowych dla poszczególnych osi (z wyłączeniem osi X). NIK zauważa jednak, że rosnący w 2017 r. (stan na 30 czerwca) poziom kontraktacji¹⁵ środków pozwala prognozować, iż IZ zdoła osiągnąć postęp rzeczowy wystarczający do zrealizowania na koniec 2018 r. celów pośrednich RW zgodnie z zapisami art. 6 ust.2-4 Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r.¹⁶

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Ustalona w PW-2 prognoza certyfikacji na rok 2017 dla 11 osi priorytetowych w I kwartale (w 10 osiach wystąpiło przeszacowanie, w jednej osi niedoszacowanie) i 12 w II kwartale 2017 r.(we wszystkich wystąpiło przeszacowanie) odbiegała od przyjętych w planie wykonania założeń (wykonano 5,88% planu z I kwartału i 4,34% z II kwartału) . W konsekwencji np. z planowanego dla II kwartału poziomu certyfikacji w wysokości 208.418.083 zł udokumentowano 9.041.095 zł.

Poziom wykonania (na koniec czerwca 2017 r.) *Planu certyfikacji środków do KE w 2017 oraz zakładany na 2017 r. poziom dofinansowania unijnego w umowach o dofinansowanie w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020* (Plan na 2017 r.) był niski. Z zakładanego 1.277.265 tys. zł certyfikowano dotychczas 52.592 tys. zł (4,11%)

(dowód: akta kontroli str. 523,)

Poziom wykonania celu n+3 na rok:

- 2017 r. (alokacji na 2014 r.) ustalony w PW-2 wyniósł ogółem 12,03%. Jedynie w X i XII osi priorytetowej wskaźnik ten przekroczył wartość 50% planu.

¹⁵ W roku 2016 IZ zrealizowała prognozę kontraktacji w umowach konkursowych na poziomie 46,55%, założenia dla dwóch pierwszych kwartałów 2017 r – w 74,13%.

¹⁶ Dz. U. UE z 8.3.2014, L 69/65.

W kolejnych sześciu osiach priorytetowych rozpoczęto certyfikację środków (od 0,08% do 16,30%), natomiast w trzech osiach (I, III i VIII) nie zaczęto jeszcze tego celu realizować.

- 2017 i 2018 r. (alokacji na 2014 r. i 2015 r.) dotychczasowy poziom ustalonego celu (stan na dzień 30.06.2017 r.) wyniósł 3,71%. W osi X i XII przekroczono poziom 25% (odpowiednio: 26,65% i 30,05%). W kolejnych 7 osiach udało się ten proces zapoczątkować (od 0,01% do 5,99% wykonania planu) natomiast w I, III i VIII osi priorytetowej wykonanie pozostaje na poziomie zerowym.

Procent wykorzystania alokacji na lata 2014-2020 (z rezerwą wykonania) w chwili obecnej (stan na 30.06.2017 r.) wynosi 1,33%.

Wartości te nie są tożsame z poziomami certyfikacji wynikającym z „zasady n+3”, o której mowa w Rozporządzeniu Ogólnym). Zgodnie z zapisami art. 76 spełnienie ww. zasady odbywa się na poziomie poszczególnych funduszy a termin realizacji pierwszego celu, w przypadku RPO WiM 2014-2020, przypada na rok 2018.

Według stanu na dzień 30.06.2017 r. IZ zrealizowała cel n+3 na 2017 r. i 2018 r. (alokację na 2014 r. i 2015 r.), w przypadku EFRR na poziomie 0,85%, zaś EFS - 23,81%, co dla całego RPO WiM 2014-2020 daje 7,31%.

W ramach ww. programu 3,48% alokacji przeznaczono na realizację instrumentów finansowych. W chwili obecnej udało się już zakontraktować te środki, certyfikacja pierwszej transzy (25%) jest planowana na III kwartał 2017 r. Przeznaczona na to działanie kwota 60.187.500 EUR stanowi 26,7% środków, które muszą zostać wykorzystane do realizacji wykonania celu n+3 w ramach EFRR na koniec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 527-528)

Z kwartalnych informacji wynika, że IZ wskazywała różnorodne problemy utrudniające wdrażanie RPO WiM 2014-2020.

W roku 2016 IZ sygnalizowała konieczność przesunięcia naborów (działanie 3.2) z uwagi na trwające uzgodnienia (z Komitetem Sterującym do spraw koordynacji interwencji EFSI w sektorze zdrowia) planu działania w sektorze zdrowia. IZ wskazywała także na występujące zakłócenia funkcjonowania Lokalnego Systemu Informatycznego (dalej: „LSI”) uniemożliwiające beneficjentom składanie wniosków o płatność. W opinii IZ trudności rodziły zbyt ogólne, budzące wątpliwości zapisy Wytocznych horyzontalnych i ustawy wdrożeniowej. Problemem było nieudostępnienie IZ interpretacji wydanych przez MR dla PO WER, w kwestiach obejmujących RPO. Dużą przeszkodą był także brak elastyczności w zakresie aktualizacji harmonogramu naborów powodujący, że w sytuacji niewykorzystania alokacji, kolejny nabór w tym samym działaniu mógł zostać rozpoczęty najwcześniej po upływie trzech miesięcy od momentu jego aktualizacji.

IZ informowała jednocześnie o mniejszym niż zakładano zainteresowaniu naborami, niskiej jakości wniosków o dofinansowanie - niespełniających wymogów i kryteriów formalnych

Wskazano również na trudności z pozyskaniem ekspertów, nieplanowanym wydłużeniem czasu oceny projektów wynikającym z konieczności stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego przy doręczaniu pism, opóźnienia w spełnianiu warunków ex ante na poziomie krajowym, brak nowelizacji rozporządzenia w sprawie Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz brak Rejestru Usług Rozwojowych.

W roku 2017 występowały w większości te same trudności. IZ wskazywała ponadto m.in. na brak dostatecznej liczby członków Komisji oceny projektów, trudności w przygotowaniu studium wykonalności przez beneficjentów, oraz problemy techniczne platformy e-Puap. W opinii IZ nie było odpowiedniego zainteresowania udziałem w projektach w celu tematycznym 8 i 9. Ponadto trudności rodziły zmiany w systemie edukacji powodujące brak zapewnienia trwałości realizacji projektów,

mniej niż zakładano zainteresowanie ogłaszanymi naborami oraz niedotrzymywanie przez beneficjentów harmonogramów płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1017-1023)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że uruchomienie instrumentów finansowych ułatwi IZ rozliczenie się z KE z celu n+3. Warto jednak zwrócić uwagę, że jest to działanie jednorazowe. W przyszłości IZ nie będzie już miała możliwości skorzystania z tego typu wsparcia na etapie certyfikacji stąd realizacja kolejnych etapów celu n+3 będzie znacznie bardziej utrudniona.

3.2. Wartość wydatków w RPO, która powinna zostać certyfikowana zgodnie z *Planem certyfikacji wydatków w ramach funduszy Polityki Spójności dla poszczególnych programów operacyjnych na 2016 r.* (Plan na 2016 r.) przyjętym przez RM nie została osiągnięta przez IZ, bowiem z zakładanych na ten rok 431.052 tys. zł przekazano do certyfikacji wydatki w wysokości 63.304 tys. zł (14,68% planu). Natomiast w roku 2017, zgodnie z Planem na 2017 r., IZ powinna certyfikować wydatki w wysokości 1.277.265 tys. zł. Na koniec czerwca 2017 r. udokumentowano 52.592 tys. zł (4,11% planu).

MR w piśmie z dnia 19.01.2016 r. zwróciło uwagę, że przyjęty przez IZ w prognozie wniosków o płatność na 2016 r. poziom absorpcji środków wynosił 1,47% alokacji, natomiast minimalny akceptowalny poziom certyfikacji powinien wynieść 5% (431.051 tys. zł). W odpowiedzi podano, że prezentowane przez IZ wartości są realne do wykonania i zabezpieczają realizację zasady n+3. Możliwe są jedynie niewielkie zwiększenia prognozowanych kwot do certyfikacji (135.054 tys. zł). Zaznaczono ponadto, że tryb prac (wyznaczony dwudniowy termin na przekazanie odpowiedzi) nie pozwala na dokonanie pełnej i rzetelnej weryfikacji. MR nie udzieliło odpowiedzi na ww. stanowisko.

W kolejnym piśmie z dnia 15.06.2016 r. IZ zweryfikowała swoją dotychczasową prognozę (76.865 tys. zł). MR, w piśmie z dnia 07.07.2016 r., wyraziło swoje zaniepokojenie planami „znaczącego obniżenia przez województwo warmińsko-mazurskie prognozy certyfikacji(...)”. Zwróciło również uwagę, „że przy niskim poziomie zaliczek przekazywanych przez KE w tym okresie programowania takie podejście, dodatkowo wzmocnione niestabilnością prognoz, może implikować perturbacje dla budżetu państwa”. Poprosiło zatem o dokonanie ponownej analizy prognozy.

IZ w piśmie z dnia 13.07.2016 r. podtrzymała swoje stanowisko, wyjaśniając także przyczyny opóźnień (mniej liczba wniosków, konieczność uruchamiania ponownych naborów, długi czas do zmiany harmonogramu, niska jakość wniosków). W piśmie z dnia 20.07.2016 r. MR poinformowało, że prognozy z czerwca 2016 r. były znacznie niższe niż kwoty przyjęte w Planie na 2016 r. i PW-1, dlatego ww. prognozy zostały „odpowiednio dostosowane do ww. dokumentów (431 052 tys. zł). Z takim stanowiskiem nie zgodziła się IZ, która poinformowała, że nie jest w stanie zadeklarować większego wykonywania Planu na 2016 r.

MR dnia 06.08.2016 r. przestało pismo, z którego wynikało, że „ze względu na specyfikę określonych sektorów czy typów projektów plany certyfikacji poszczególnych instytucji mogą nieznacznie odbiegać od „wzorca” przyjętego w *Planie działań...* IZ i IP/IW powinny dołożyć jednakże wszelkich starań, aby na poziomie całego programu faktyczny rozkład wydatków w czasie był w miarę możliwości zbieżny z założeniami *Planu*”.

(dowód: akta kontroli str. 232, 236, 299-304, 310-312, 315-324, 529-531)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DPR wynika, że oferta RPO WiM 2014-2020 była niedostosowana, z uwagi na limity i ograniczenia, do potrzeb i możliwości

przedsiębiorców z regionu. Ponadto kolejnym problemem było małe zainteresowanie potencjalnych beneficjentów oraz niska jakość złożonych projektów, co skutkowało niepełnym wykorzystaniem alokacji w ramach ogłoszonych naborów. Niepowodzenie celu certyfikacji w roku 2016 powstało w wyniku opóźnień naborów w harmonogramie i odwoływaniu konkursów z przyczyn niezależnych od IZ, niechęci wnioskodawców do wnoszenia zabezpieczeń dla zawieranych umów oraz braku elastyczności rozwiązań Ustawy Wdrożeniowej w zakresie aktualizacji harmonogramów naborów.

(dowód: akta kontroli str. 529-531)

Dyrektor DPR wyjaśnił, że IZ informowała MR, iż „cele certyfikacji na 2016 r. dla RPO WiM 2014-2020 były nierealne do osiągnięcia i tym samym z góry skazane na niepowodzenie”.

W opinii Dyrektora MR „koordynuje realizację programów operacyjnych. Jednakże za zarządzanie programem operacyjnym, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami odpowiada instytucja zarządzająca (art. 125 pkt 1 rozporządzenia ogólnego Parlamentu Europejskiego i Rady UE(...)). Ich szacowanie dokonywane jest w oparciu o *Wytyczne w zakresie warunków oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020*(MR), w sposób realny i wiarygodny, zgodnie ze wskazówkami KE zawartymi m.in. w piśmie z dnia 15 czerwca br.(...), ponieważ KE na ich podstawie konstruuje budżet na dany rok.” Dyrektor DPR zwrócił także uwagę, że postęp wdrażania „opisywany jest w corocznych sprawozdaniach z realizacji programu”, a te z roku 2016 zostało przyjęte zarówno przez MR, jak i KE.

(dowód: akta kontroli str. 943-994)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zdaniem NIK niski poziom wykonania Planu na 2017 r. (stan na 30.06.2017 r.) może wynikać z nierozwiązania przez IZ problemów, związanych głównie z procesem kontraktacji i składania wniosków o płatność, które m.in. spowodowały niewykonanie Planu na 2016 r. Dalsze opóźnienia w wykonaniu Planu na 2017 r. spowodują spiętrzenie zadań do wykonania w roku 2018, a tym samym zwiększenie ryzyka niewykonania wskaźników z RW.

Opis stanu
faktycznego

3.3. W ramach RPO WiM 2014-2020 IZ w roku:

- 2015 zorganizowała 27 naborów, odwołała 11 konkursów i zmieniła termin czterech postępowań,
- 2016 ogłosiła 66 konkursów, zmieniła termin pięciu naborów i odwołała cztery postępowania,
- 2017 r. (stan na 30.06.) zrealizowała 81 naborów w terminach określonych harmonogramie, zmieniła termin czterech postępowań i odwołała cztery nabory.

(dowód: akta kontroli str. 532-543)

W ramach RPO WiM, na dzień 30 czerwca 2017 r., uruchomiono nabory we wszystkich działaniach, z wyłączeniem *Działania 7.3. Infrastruktura kolejowa*. To działanie realizowane w trybie pozakonkursowym, w ramach którego ma dojść do zakupu trójczłonowego elektrycznego zespołu trakcyjnego i modernizacji linii kolejowej nr 221 Gutkowo-Braniewo. Kierownik Biura Koordynacji DPR podał, że złożenie odpowiednich wniosków nastąpi w III i IV kwartale 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 544-545)

W dotychczasowym procesie kontraktacji (stan na 30.06.2017 r) dofinansowano projekty w wysokości ok. 1.528,39 tys. zł (wkład UE - 1.452, 61 tys. zł). Rezultaty te odbiegają jednak od założeń PW-1 PW-2 (wykonano 65,99%).

Proces kontraktacji środków na przełomie kolejnych miesięcy 2016 i 2017 r. ulegał zmianie(np. w II kwartale 2016 r. IZ wykonała plan w wymiarze 6,17%, a w II

kwartale 2017 r. na poziomie 141,87%) . O ile w roku 2016 IZ udało się przekroczyć wartość przyjętych prognoz kontraktacji jedynie w ramach dwóch osi (II i X), to na koniec czerwca 2017 r. taka sytuacja miała już miejsce w czterech osiach (II, VI, VII i X). W pozostałych przypadkach procent wykonania planu na rok 2017 był na wysokim poziomie. Jedynie w przypadku osi III, poziom kontraktacji był niższy niż 50% planu (30,39%).

Na dzień 20 lipca 2017 r. do zakontraktowania środków doszło w 33 z 41 działów. W ośmiu kolejnych Działaniach instytucje wdrażające nie osiągnęły jeszcze tego etapu wdrażania programu.

Postęp realizacji RPO WiM 2014-2020 w latach 2015-2017 (na podstawie danych na 30 czerwca lat 2015-2017) nie był równomierny.

Na koniec czerwca 2015 r. w żadnej z osi priorytetowych nie złożono żadnego wniosku o dofinansowanie w trybie konkursowym. W tym samym okresie 2016 r. takich wniosków nadal nie było w dwóch osiach (III i VIII). Natomiast do końca czerwca 2017 r. wnioski o dofinansowanie w ww. trybie zarejestrowano już we wszystkich osiach - na łączną kwotę ok. 1.846.270 tys. zł.

Wartość wniosków złożonych na koniec czerwca 2016 roku wyniosła 22,16% alokacji, a w roku 2017 (stan na koniec czerwca) - 26,71%.

Wnioski złożone w całym okresie od 30 czerwca 2015 r. do 30 czerwca 2017 roku pozwoliłyby na zagospodarowanie 80,24% alokacji.

Najwyższy ze wszystkich osi przyrost wykorzystania alokacji na poziomie składanych wniosków w omawianym okresie nastąpił w IX osi priorytetowej - *Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych* (na koniec czerwca: 2016 r. – 0%, 2017-77,93%) . Równie wysokie wartości generowały też wnioski w osi:

- IV - *Efektywność energetyczna* (odpowiednio 32,15% i 42,07%);
- III - *Cyfrowy region* (odpowiednio 0% i 43,75%);
- II - *Kadry dla gospodarki* (51,32 i 13,07%).

Najmniejszy przyrost odnotowano w I osi – (odpowiednio: 1,48% i 19, 81%) i osi XII *Pomoc Techniczna* (odpowiednio: 13,22% i 0%).

Na dzień 30.06.2017 r. zawarto już umowy we wszystkich osiach priorytetowych (na koniec czerwca 2015 r. nie zawarto żadnej umowy, umowy zawarte na dzień 30 czerwca 2016 r. pozwoliły zagospodarować 0,74% alokacji, a umowy zawarte do końca czerwca 2017 r. - 12,24%). Ogółem umowy zawarte w okresie od 30 czerwca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. stanowiły 21,06% alokacji.

Największy stopień zaangażowania alokacji (wg stanu na koniec czerwca) odnotowano w osi:

- VIII *Obszary wymagające rewitalizacji* (w 2016 r. - 0% i w 2017r. - 32,18%),
- X *Regionalny rynek pracy* (odpowiednio 6,86% i 12,04%),
- II *Kadry dla gospodarki*(odpowiednio 0% i 11,66%),
- I *Inteligentna gospodarki Warmii i Mazur*(odpowiednio 0,07% i 24,92%).

Wydatkowanie środków UE na podstawie wniosków o płatność w okresie od czerwca 2015 r. do czerwca 2017 r. nie przekroczyło 2,76% alokacji (na koniec czerwca 2015 r. nie złożono jeszcze żadnego wniosku o płatność, wartość wniosków z roku 2016 odpowiadała 0,27% alokacji, a z analogicznego okresu roku 2017 – 1,90%).

Największą wartość generowały wnioski o płatność składane w osi:

- X Regionalny rynek pracy (w roku 2016 2,59% wartości alokacji środków UE w osi, w roku 2017 -3,57%),
- I Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur (odpowiednio: rok 2016 - 0%, rok 2017 - 5,01%),
- XII Pomoc techniczna(odpowiednio: rok 2016 - 0%, rok 2017 - 7,03%).

Powyżej jednego procenta środków wykazano jeszcze w osi XI (rok 2016 - 0%, rok 2017 - 1,73 %). W dwóch osiach (III i VIII) nie złożono wniosków o płatność, a w pozostałych wartości wykazywane we wnioskach o płatność nie przekroczyły jednego procenta (wahały się w przedziale od 0,03 % w danym roku do 0,59%) alokacji środków w danej osi priorytetowej.

(dowód: akta kontroli str. 546-576)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zdaniem NIK występujące w programie opóźnienia, wynikające z niezrealizowania założeń PW-1 w roku 2016 i RPD w latach 2015-2016 oraz obecny, niski lub średni poziom zaawansowania PW-2 i RPD w 2017 r. będzie skutkowało (na przełomie kolejnych miesięcy 2017 i 2018 r.) koniecznością realizacji równoległe spraw bieżących i zaległych, co może prowadzić do wystąpienia błędów lub nieprawidłowości. W konsekwencji także, zwłaszcza w obszarze EFRR, istnieje ryzyko niezrealizowania pośrednich wskaźników finansowych.

Ocena
częstkowa

IZ RPO WiM 2014-2020 podejmowała rzetelne działania zmierzające do zapewnienia odpowiedniego poziomu wykorzystania alokacji i certyfikacji wydatków do KE konieczne do uniknięcia utraty części środków.

Nie mniej obecne rezultaty tych działań są niesatysfakcjonujące i wymagają od IZ zastosowania kolejnych, przyspieszających cały proces wdrażania RPO WiM 2014-2020.

NIK w trakcie kontroli odnotował, co prawda działania naprawcze, które już dziś zaczynają przynosić efekt w postaci wzmożonego procesu kontraktacji środków w poszczególnych osiach. Nie mniej obecny postęp rzeczywistego wykorzystania alokacji, oceniany z perspektywy kwot wykazywanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność oraz aktualnego poziomu certyfikacji środków w dalszym ciągu niesie ryzyko niezrealizowania wskaźników, zwłaszcza finansowych z RW na koniec 2018 r. i lat kolejnych.

Aktualny poziom realizacji przez IZ planowanego przebiegu wdrażania programu w PW-1 i PW-2 jest niewystarczający i zdaniem NIK mało prawdopodobne jest jego zrealizowanie wg założeń przyjętych na lata 2016-2018 (2017-2019). IZ nie wykonała także przyjętego przez RM Planu na 2016 r. Zagrożone jest też zrealizowanie Planu na 2017 r., w sytuacji gdy obecny poziom wykonania celu rocznego (stan na koniec czerwca) jest niski, a sama IZ w Prognozie z czerwca 2017 r. sygnalizuje konieczność obniżenia przyjętego wcześniej na ten rok szacunku.

IZ, na obecnym etapie wdrażania RPO WiM 2014-2020, ma natomiast szansę na osiągnięcie takiego poziomu realizacji wskaźników z RW, który mimo zastosowania zasady n+3 na koniec 2018 r., w brzmieniu określonym w art. 136 Rozporządzenia Ogólnego, nie spowoduje utraty części środków unijnych. Przy czym z uwagi, na opóźniony proces kontraktacji środków, a co za tym idzie przesuwający się w czasie moment składania przez beneficjentów wniosków płatniczych, a następnie ich certyfikowania przez IZ, takiego ryzyka w pełni nie da się wykluczyć, zwłaszcza w obszarze finansowanym ze środków EFRR.

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 RPO.

Opis stanu faktycznego

4.1. Według stanu na dzień 30.06.2017 IZ zakończyła procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020, do czego zobowiązywał pkt III ppkt 14 PD, i tak:

- a) w I kwartale 2015 r. zatwierdzono RPO WiM 2014-2020, w których w Osi I Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur określono dwa priorytety inwestycyjne (3a i 3c), w ramach których zaplanowano wykorzystanie instrumentów finansowych,
- b) w IV kwartale 2016 r.:
 - doprecyzowano zapisy w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowej Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur (dalej: „SzOOP”)¹⁷ w zakresie m.in. określenia maksymalnego poziomu dofinansowania UE, minimalnego wkładu własnego beneficjenta, minimalnej i maksymalnej wartości projektu oraz wydatków kwalifikowalnych, mechanizmu wdrażania instrumentów finansowych itp.,
 - 27.12.2016 r. przyjęto Strategię Inwestycyjną Instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020¹⁸, określającą kluczowe zasady wdrażania instrumentów finansowych w woj. warmińsko-mazurskim,
- c) w II kwartale 2017 r. przeprowadzono procedurę wyboru Menadżera Funduszy Funduszy, zakończoną podpisaniem w dniu 29.05.2017 r. umowy o finansowaniu Projektu¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 585-723, 1024-1045)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważyła, że wprawdzie IZ zakończyła procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020, jednakże nastąpiło to ze znacznym opóźnieniem. W PD określono bowiem, że działania te mają zostać zakończone do końca II kwartału 2016 r., natomiast faktycznie ukończono je w IV kwartale 2016 r. Stwierdzono również, że w RPD nie ujęto założeń dotyczących wdrażania instrumentów finansowych.

Kierownik Biura Koordynacji Departamentu Polityki Regionalnej wyjaśniła, że podczas wdrażania procesu wsparcia w formie instrumentów finansowych oraz ustalania RPD, IZ nie była w stanie zaplanować postępu realizacji instrumentów finansowych, bowiem na etapie tworzenia tych planów nie było możliwe określenie opcji wdrożeniowej ww. instrumentów. Ponadto, pomimo zgłoszenia do Ministerstwa Rozwoju i Komisji Europejskiej wątpliwości interpretacyjnych dotyczących trybu wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, Ministerstwo Rozwoju oficjalne stanowisko w tej sprawie zajęło we wrześniu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 724-727, 1024-1045)

Opis stanu faktycznego

¹⁷ Uchwała nr 62/1052/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28.11.2016 r. w sprawie zmiany Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowej Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur (ostatnia zmiana wprowadzona uchwałą nr 31/431/17/V z dnia 25.05.2017 r.).

¹⁸ Uchwała nr 69/1143/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27.12.2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Inwestycyjnej Instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020 zmienionej uchwałą nr 27/345/17/V z dnia 4.05.2017 r.

¹⁹ Umowa nr ZP.6.1/48/2017 o finansowaniu Projektu zawarta dnia 29.05.2017 r. pomiędzy IZ a Bankiem Gospodarstwa Krajowego w Warszawie

W I kwartale 2017 r. IZ uzyskała potwierdzenie z KE o braku stosowania procedur konkurencyjnych w zakresie powierzenia BGK roli podmiotu wdrażającego instrumenty finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 728-754)

Wg stanu na dzień 8.08.2017 r. nie przeprowadzono procedury wyboru Pośredników Finansowych, o której mowa w §12 umowy o finansowaniu Projektu.

Z informacji uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ od Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie (dalej: „BGK”) wynikało m.in., że wg stanu na 8.08.2017 r.:

- stworzono strukturę organizacyjną oraz powołano Zespół ds. Projektów,
- otwarto biuro regionalne obsługujące Fundusz Funduszy,
- ustalono harmonogram działań dotyczący przeprowadzenia postępowania przetargowego (III i IV kwartał 2017 r.),
- trwają prace nad aktualizacją dokumentacji dotyczącej postępowania przetargowego,
- realizowane są działania informacyjno-promocyjne.

(dowód: akta kontroli str. 755-757)

4.2. Zgodnie art. z art. 30 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²¹ ZIT realizowane są na terenie miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, a także mogą być realizowane na terenie innych miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, wyznaczonych zgodnie z warunkami określonymi w UP²².

Stosownie do zapisów RPO WiM 2014-2020, ZIT realizowane będą:

- na terenie Olsztyna i jego obszaru funkcjonalnego, a także – zgodnie z zapisami UP – jako ZIT subregionalne (dalej: „ZIT bis”) – na terenie Elbląga i Ełku oraz ich obszarów funkcjonalnych,
- w ramach ośmiu osi priorytetowych – w tym ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego (dalej: „MOF”) Olsztyna – w ramach czterech.

IZ podjęła skuteczne działania w celu przyspieszenia wdrażania ZIT, bowiem zakończyła proces przygotowania strategii ZIT MOF Olsztyna w terminie określonym w pkt III ppkt 15 PD (tj. do końca marca 2016 r.), i tak:

- opracowano Strategię ZIT MOF Olsztyna, którą Zarząd Województwa pozytywnie zaopiniował²³,
- uzyskano pozytywną opinię Ministerstwa Rozwoju w zakresie zgodności Strategii ZIT MOF Olsztyna z UP²⁴,
- podpisano porozumienie międzygminne w sprawie współdziałania celem realizacji ZIT MOF Olsztyna²⁵ oraz porozumienie w sprawie powierzenia Gminie Olsztyn wykonywania zadań IP związanych z realizacją ZIT²⁶.

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 (dalej: „ustawa o NIK”).

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 217, ze zm..

²² W Umowie Partnerstwa stworzono możliwość realizacji ZIT na terenie miast o charakterze regionalnym/subregionalnym i na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie.

²³ Uchwała nr 66/764/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11.12.2015 r.

²⁴ Opinia Ministra Rozwoju nr DRP.8440.1.12.2016.KS.3 NK 70429/16 z dnia 31.03.2016 r.

²⁵ Porozumienie z dnia 11.05.2015 r. zawarte pomiędzy Gminami Olsztyn, Barczewo, Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Purda i Stawiguda.

²⁶ Porozumienie z dnia 18.03.2016 r. zawarte pomiędzy IZ a Gminą Olsztyn.

Ponadto, w związku z realizacją ZIT bis, opracowano Strategie ZIT Elbląga i Elku, które IZ pozytywnie zaopiniowała²⁷, podpisano porozumienia międzygminne w sprawie powołania Związku ZIT w ramach MOF Elbląga i Elku²⁸ oraz porozumienia w sprawie realizacji ZIT bis na terenie obszarów funkcjonalnych tych miast²⁹.

Łączna kwota alokacji przeznaczonej na projekty realizowane w ramach RPO WiM 2014-2020 w formule ZIT wynosi 464.806.004 zł (w tym ZIT MOF Olsztyn 240.175.401 zł).

Stwierdzono, że IZ podjęła również skuteczne działania w celu zwiększenia kontraktacji w ramach ZIT. Stwierdzono bowiem, że wzrosła kwota podpisanych umów (wkład UE), i wyniosła ona, wg stanu na:

- 30.06.2017 r., 174.025.157 zł (w tym ZIT MOF Olsztyn 125.737.995 zł), co stanowiło 37,4% całkowitej alokacji,
- koniec 2016 r. – 62.944.206 zł (w tym ZIT MOF Olsztyn 42.990.013 zł), co stanowiło 13,5% całkowitej alokacji.

Podjęte przez IZ działania doprowadziły do zakontraktowania 98,3% alokacji przeznaczonej na projekty pozakonkursowe. Stwierdzono bowiem, że w marcu 2017 r. do dofinansowania wybrano jeden projekt, którego kwota dofinansowania (wkład UE) wyniosła 29.699.026 zł.

W PD założono, że przyjęcie przez Komitet Monitorujący (dalej: „KM”) kryteriów wyboru projektów w formule ZIT oraz ogłoszenie konkursów na ich realizację nastąpi do końca marca 2016 r.

Stwierdzono, że KM zatwierdził w wymaganym terminie kryteria wyboru projektów w trzech z sześciu poddziałań, w których realizowany jest ZIT MOF Olsztyna.

(dowód: akta kontroli str. 758-875, 1024-1045)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W dwóch przypadkach (poddziałanie 4.4.1 i 11.2.4) kryteria wyboru projektów ZIT MOF Olsztyna zatwierdzono z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 21 i 380 dni, w jednym zaś (poddziałanie 11.2.2) do dnia zakończenia kontroli ich nie zatwierdzono, co niezgodne było z pkt III ppkt 15 PD, który stanowił że kryteria te miały być zatwierdzone do 31.03.2016 r.

Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej wyjaśniła, że w przypadku poddziałania 4.4.1 opóźnienia wynikały m.in. ze zmiany interpretacji KE dotyczącej możliwości realizacji projektów w zakresie dróg lokalnych, co skutkowało koniecznością dostosowania przez beneficjentów zakresu projektów, a w konsekwencji przesunięciem naborów. W przypadku poddziałania 11.2.2 opracowanie kryteriów nie było możliwe bowiem nie został opracowany Regionalny Program Zdrowotny, który jest podstawą do ich opracowania. Dla poddziałania 11.2.4 w 2016 r. nie przewidziano naborów. Pierwsze konkursy ogłoszone będą w październiku 2017 r. i wówczas opracowane zostaną kryteria wyboru projektów.

(dowód: akta kontroli str. 875-880, 1024-1045)

Opis stanu faktycznego

IZ zgodnie z założeniami PD, tj. 31.03.2016 r., ogłosiła konkurs o naborze projektów realizowanych w formule ZIT MOF Olsztyn jedynie dla poddziałania 7.2.1.

W przypadku dwóch poddziałań - 4.4.1 i 11.1.2 - konkurs ogłoszono wprawdzie z opóźnieniem w stosunku do założeń PD wynoszącym odpowiednio 6 i 7 miesięcy,

²⁷ Uchwałami Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr: 48/799/16/V z dnia 29.08.2016 r. pozytywnie zaopiniowano ZIT Elku oraz nr 31/429/17/V z dnia 25.05.2017 r. – ZIT Elbląga.

²⁸ Porozumienia z dnia: 23.04.2014 r. pomiędzy Gminą Miastem Elk i Miastem Elk oraz 9.04.2014 r. pomiędzy Gminą Miastem Elbląg, Powiatem Elbląskim oraz Gminami Elbląg, Milejewo, Młynary i Tolkmicko.

²⁹ Porozumienie z dnia 21.07.2016 r. zawarte pomiędzy IZ i Związkiem ZIT w ramach MOF Eku oraz porozumienie z dnia 22.07.2016 r. zawarte pomiędzy IZ i Związkiem ZIT MOF Elbląga.

jednakże zgodnie z zatwierdzonym Harmonogramem naboru wniosków na 2016 r., zaś w przypadku poddziałań 11.2.2. i 11.2.4 IZ nie zaplanowała naborów w 2016 r. W przypadku poddziałania 11.2.4 planowany nabór rozpocznie się w październiku 2017 r., zaś w przypadku poddziałania 11.2.2 konkurs odwołano z uwagi na konieczność ujednoczenia zapisów Programu polityki zdrowotnej woj. warmińsko-mazurskiego ze Strategią ZIT MOF Olsztyna.

(dowód: akta kontroli str. 881-893)

4.3. Zgodnie z założeniami określonymi w pkt IV.7 ppkt 3 PD, IZ podjęła rzetelne działania mające na celu przygotowanie potencjalnych wnioskodawców do naborów wniosków w trybie konkursowym i pozakonkursowym, bowiem dla beneficjentów RPO WiM 2014-2020 przeprowadzono łącznie m.in.:

- 49 spotkań informacyjnych (30 w 2016 r. i 19 w 2017 r.) dotyczących m.in. zagadnień związanych ze stosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych oraz zasad dokonywania zakupów w jej aspekcie, pomocy publicznej, kwalifikowalności wydatków, oceny oddziaływania na środowisko oraz rozliczeń i księgowania wydatków,
- 55 szkoleń (odpowiednio 33 i 22) dotyczących m.in. założeń poszczególnych konkursów oraz warsztatów z zasad: pisanie wniosku o dofinansowanie, przygotowania dokumentów aplikacyjnych, przygotowania studium wykonalności i biznes planu oraz rozliczania wniosków o płatność.

Ponadto organizowano kampanie promocyjne i konferencje tematyczne, a także zorganizowano Mobilne Punkty Informacyjne dotyczące ogólnych zagadnień RPO WiM 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 578-584, 1024-1045)

4.4. IZ podjęła rzetelne działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji RPO WiM 2014-2020 w zakresie skrócenia czasu:

- a) trwania oceny wniosków o dofinansowanie, poprzez:
 - umożliwienie ekspertom dokonywanie oceny merytorycznej wniosków przekazywanych w formie elektronicznej,
 - dokonanie przesunięć kadrowych z biur mniej obciążonych do Biur Projektów realizujących największą liczbę konkursów,
 - zaangażowanie do oceny wniosków w ramach weryfikacji wymogów i kryteriów formalnych innych Biur Projektów, w przypadku kumulacji naborów i wpływu dużej ilości wniosków o dofinansowanie,
 - wprowadzenie możliwości pracy w nadgodzinach,
- b) na podpisanie umowy o dofinansowanie, poprzez:
 - wprowadzenie możliwości podpisywania tzw. umów warunkowych, zgodnie z którymi wnioskodawca nie miał obowiązku przedkładania dokumentów wymagających uprawomocnienia,
 - umożliwienie przekazania do dalszej oceny części wniosków złożonych w danym konkursie,
 - określenie w regulaminach oceny i naboru wniosków kryteriów rozstrzygających umożliwiających podpisanie umów w sytuacji, gdy kilka wniosków ma taką samą liczbę punktów,
- c) oceny wniosków o płatność, poprzez:

- umożliwienie rozliczania wniosków w wersji elektronicznej,
- informowanie beneficjentów o brakach we wniosku poprzez system SL 2014 oraz telefonicznie,
- skrócenie terminu na dokonanie losowania próby dokumentów potwierdzających kwalifikowalność wydatków z 10 do 5 dni.

Analiza wniosków o dofinansowanie złożonych w odpowiedzi na dwa ogłoszenia o konkursach (RPWM.10.02.00-IP.01.28-001/17 i RPWM.02.03.01-IZ.00-28-001/16³⁰) wykazała, że podjęte przez IZ usprawnienia organizacyjne mające na celu przyspieszenie procesu realizacji RPO WiM 2014-2020 były skuteczne, bowiem:

- a) czas trwania oceny wniosków o dofinansowanie (od dnia złożenia do zakończenia poszczególnych etapów oceny) wyniósł w przypadku oceny:
 - formalnej odpowiednio sześć i osiem dni, podczas gdy maksymalny czas na nią przeznaczony wynosił odpowiednio 14 i 30 dni,
 - merytorycznej – odpowiednio 57 i 21 dni, podczas gdy maksymalny czas wynosił 60 dni,
- b) czas od momentu zakończenia oceny do podpisania umowy o dofinansowanie wyniósł odpowiednio 25 i 16 dni,
- c) wnioski o płatność zweryfikowane były średnio w ciągu odpowiednio 5 i 9 dni.
(dowód: akta kontroli str. 894-930)

4.5. Stosownie do zapisów art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.³¹ (dalej: „rozporządzenie nr 1303/2013”), warunki wstępne (ex ante) na poziomie m.in. regionalnym winny być spełnione do 31.12.2016 r.

W PD wskazano, że IZ odpowiadała za spełnienie trzech warunków wstępnych na poziomie regionalnym, tj.:

- 1.1 Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji,
- 6.2 Gospodarka odpadami,
- 7.1 Transport.

Stwierdzono, że IZ wywiązała się z obowiązku dostarczenia w wymaganym terminie wszystkich dokumentów potwierdzających zrealizowanie ww. warunków, co potwierdziła również KE.

(dowód: akta kontroli str. 931-942, 1024-1045)

Ocena cząstkowa

IZ podjęła skuteczne działania mające na celu przyspieszenie realizacji RPO WiM 2014-2020 w zakresie naborów projektów, podpisywania umów i wydatkowania środków przez beneficjentów. Stwierdzono bowiem, że wprowadzone usprawnienia organizacyjne przyczyniły się do skrócenia czasu oceny wniosków (odpowiednio o 8 i 22 dni w przypadku oceny formalnej oraz o 3 i 39 dni – w przypadku oceny merytorycznej), a co za tym idzie – czasu na podpisanie umowy i weryfikację wniosków o płatność. Ponadto zgodnie z terminem określonym w rozporządzeniu nr 1303/2013 wywiązano się z obowiązku spełnienia trzech określonych w PD warunków ex ante.

³⁰ Na które wpłynęło odpowiednio 58 i 60 wniosków o dofinansowanie

³¹ 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 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

Również w przypadku ZIT opracowanie kryteriów wyboru projektów nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do wymogów określonych w PD. Wprawdzie postęp w kontraktowaniu środków ZIT (wkład UE) znacznie przyspieszył (z 13,5% do 37,5%), jednakże wciąż jest niezadowolający. Zdaniem NIK wciąż istnieje realne zagrożenie utraty części środków z osi priorytetowych, w ramach których realizowane są ZIT.

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 NIK³² 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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i
wykonania
wniosków

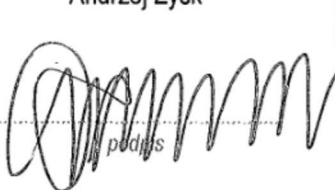
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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.

Olsztyn, dnia 20 listopada 2017r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk



podpis

³² Dz. U. 2017 r. poz. 524