



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.006.01.2017  
P/17/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
lop@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 Opolu
Kontroler	1. Marcin Blajda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/59/2017 z dnia 5 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/70/2017 z dnia 12 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego <sup>1</sup> , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego (dowód: akta kontroli str. 5)

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

Zarząd Województwa Opolskiego pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2014-2020<sup>3</sup> podjął należyte i skuteczne działania w ramach zarządzania planowaniem oraz realizacją wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów ustanowionych w Programie. Rzetelnie i zgodnie z odpowiednimi wytycznymi monitorował realizację tych wskaźników. W ramach wdrażania Programu realizowano plany dotyczące naboru projektów, podpisywania umów, wydatkowania środków przez beneficjentów, jak również podjęto działania mające na celu wdrożenie instrumentów finansowych mających wpływ na postęp we wdrażaniu i przyspieszeniu realizacji Programu. W wyniku tych działań Instytucja Zarządzająca zapobiegła ryzyku utraty środków unijnych w związku z zastosowaniem tzw. zasady  $n+3$ <sup>4</sup>, gdyż już na koniec I połowy 2017 r. certyfikowała kwotę 91,2 mln euro stanowiącą 225,75% celu certyfikacji na koniec 2017 r. Ponadto, wartość pośrednia na 2018 r. ponad połowy<sup>5</sup> wskaźników rzeczowych ram wykonania 10 osi priorytetowych Programu została osiągnięta lub - jak wynika z podpisanych umów<sup>6</sup> zostanie osiągnięta do końca 2018 r. W przypadku pozostałych wskaźników

<sup>1</sup> Dalej: UMWO lub Urząd.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Dalej: RPO lub Program.

<sup>4</sup> Zgodnie z tą zasadą anuluje się zobowiązanie KE dla danego PO (alokację) na dany rok, jeżeli nie zostanie ona wykorzystana na płatności do końca trzeciego roku budżetowego po roku, w którym podjęto zobowiązanie. Termin rozliczenia RPO wg zasady  $n+3$  przypada na 31 grudnia 2017 r.

<sup>5</sup> Dla 13 spośród 24. Szczegółowy opis stanu realizacji wskaźników rzeczowych ram wykonania przedstawiono w pkt III 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>6</sup> Na dzień 31 lipca 2017 r.



Instytucja Zarządzająca podejmuje działania mające na celu realizację wartości pośredniej na 2018 r. Instytucja Zarządzająca do końca 2016 r. zapewniła również spełnianie warunków wstępnych (*ex ante*), z wyjątkiem warunku w zakresie Gospodarki odpadami, który został spełniony w I półroczu 2017 r. Jednak brak spełnienia tego warunku w wymaganym terminie był niezależny od Instytucji Zarządzającej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd Województwa Opolskiego<sup>7</sup> na podstawie art. 9 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>8</sup>, w związku z art. 123 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>9</sup> z dnia 17 grudnia 2013 r., wyznaczony został – jako instytucja zarządzająca – do przygotowania RPO, stając się organem odpowiedzialnym zarówno za sprawne i efektywne wdrażanie, jak i za funkcjonowanie Programu, a także za przestrzeganie i stosowanie odpowiednich regulacji i zasad dotyczących jego implementacji.

Na podstawie uregulowań § 14 *Regulaminu Organizacyjnego*<sup>10</sup> Urzędu, realizacja zadań wynikających z funkcji Instytucji Zarządzającej<sup>11</sup> należała do Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych<sup>12</sup>, nad którym nadzór w całym skontrolowanym okresie pełnił Marszałek.

Program został zatwierdzony<sup>13</sup> przez Komisję Europejską<sup>14</sup> w dniu 18 grudnia 2014 r. oraz przyjęty<sup>15</sup> przez Zarząd w dniu 11 marca 2015 r. W ramach Programu wyodrębniono łącznie 10<sup>16</sup> osi priorytetowych<sup>17</sup> innych niż pomoc techniczna, realizujących strategię na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz osiągnięciu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej określonej w Programie.

<sup>7</sup> Dalej: Zarząd lub ZWO.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 217, dalej: ustawa *wdrożeniowa*.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. *ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013 r., str. 320-469 ze zm.); dalej: rozporządzenie ogólne.*

<sup>10</sup> Wprowadzonego na podstawie uchwały Zarządu nr 3253/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany *Regulaminu Organizacyjnego UMWO*.

<sup>11</sup> Dalej: IZ.

<sup>12</sup> Dalej: DPO.

<sup>13</sup> Decyzją Wykonawczą Komisji nr CCI 2014PL16M2OP008 przyjmującą niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu opolskiego w Polsce.

<sup>14</sup> Dalej: KE.

<sup>15</sup> Uchwałą nr 347/2015 ZWO z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia *Komunikatu IZ dotyczącego RPO*.

<sup>16</sup> I Innowacje w gospodarce, II Konkurencyjna gospodarka, III Gospodarka niskoemisyjna, IV Zapobieganie zagrożeniom, V Ochrona środowiska, dziedzictwa kulturowego i naturalnego, VI Zrównoważony transport na rzecz mobilności mieszkańców, VII Konkurencyjny rynek pracy, VIII Integracja społeczna, IX Wysoka jakość edukacji, X Inwestycje w infrastrukturę społeczną.

<sup>17</sup> Wyodrębniona część Programu, realizująca część strategii ujętej w Programie poprzez grupę działań wzajemnie powiązanych, realizujących mierzalne cele szczegółowe.



Na realizację 11 osi priorytetowych przewidziano alokację<sup>18</sup> środków Unii Europejskiej<sup>19</sup> wraz z rezerwą wykonania<sup>20</sup> w łącznej kwocie 945 mln euro.

(dowód: akta kontroli str. 6-15, 20, 387)

Spośród 11 osi priorytetowych na dzień 19 grudnia 2016 r. Instytucja Certyfikująca<sup>21</sup> skierowała do KE wnioski o płatność okresową wydatków kwalifikowalnych<sup>22</sup> (certyfikowała<sup>23</sup>) dla 10<sup>24</sup> osi priorytetowych w łącznej kwocie 68,2 mln euro, co stanowiło 7,22% przewidzianej w Programie alokacji środków UE. Najwyższy poziom certyfikacji wykazano dla osi VI *Zrównoważony transport na rzecz mobilności mieszkańców*, gdyż IC w ww. wnioskach wykazała wydatki kwalifikowalne w łącznej kwocie 31,6 mln euro, co stanowiło 16,34% alokacji środków UE przewidzianej dla tej osi w kwocie 193,5 mln euro. W przypadku osi I-III oraz VII udział certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych w alokacji środków UE przewidzianej dla każdej z tych osi wynosił od 5,28% do 9,88%, dla osi V oraz VIII, X wynosił od 0,54% do 1,35%, a dla osi IX *Wysoka jakość edukacji* udział ten wyniósł 0,32%.

(dowód: akta kontroli str. 387,1110)

W odniesieniu do osi VI oraz IX w Programie przewidziano odpowiednio następujące ramy wykonania<sup>25</sup>:

- wskaźnik produktu: *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg*<sup>26</sup> (cel pośredni na 2018 r.: 0 km, cel końcowy na 2023 r.: 98 km) oraz *Liczba osób pochodzących z obszarów wiejskich* (cel pośredni na 2018 r.: 18 010 osób, cel końcowy na 2023 r.: 50 530 osób), *Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach Programu w sprzęt TIK*<sup>27</sup> do prowadzenia zajęć edukacyjnych (cel pośredni na 2018 r.: 80 szt., cel końcowy na 2023 r.: 201 szt.),
- kluczowy etap wdrażania<sup>28</sup>: *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg w podpisanych umowach* (cel pośredni na 2018 r. 39 km),
- wskaźnik finansowy: *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych* (dla osi VI: cel pośredni na 2018 r.: 62,3 mln euro, cel końcowy na 2023 r.: 227,6 mln euro<sup>29</sup>, dla osi IX: cel pośredni na 2018 r.: 15,7 mln euro, cel końcowy na 2023 r.: 69,3 mln euro<sup>30</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 388)

<sup>18</sup> Całkowita kwota środków unijnych przewidziana do wydatkowania w ramach Programu w danym czasie.

<sup>19</sup> Dalej: UE.

<sup>20</sup> Rezerwa wykonania ustanawiana jest dla każdej osi priorytetowej Programu i stanowi co najmniej 5% jej alokacji UE i nie więcej niż 7% z wyjątkiem osi XI *Pomoc techniczna*.

<sup>21</sup> Dalej: IC.

<sup>22</sup> Wydatek jest kwalifikowalny, jeżeli został poniesiony w ramach zatwierdzonego projektu realizowanego z udziałem funduszy europejskich. O kwalifikowalności wydatków decydują kolejno przepisy wspólnotowe, przepisy zawarte w uszczegółowieniach Programu oraz ewentualnie dodatkowo inne przepisy stanowiące przez IZ.

<sup>23</sup> Czynność dokonywana w ramach systemu kontroli finansowej w stosunku do operacji finansowych poczynionych przez IZ i instytucje pośredniczące. Ma na celu potwierdzenie, czy wydatki na rzecz beneficjentów były ograniczone do okresu dopuszczalności kosztów, realizowane były zgodnie z obowiązującymi procedurami i czy dotyczyły uzgodnionych działań.

<sup>24</sup> W ramach osi IV *Zapobieganie zagrożeniom* we wnioskach o płatność nie wykazano wydatków kwalifikowalnych.

<sup>25</sup> Pośrednie i końcowe cele rzeczowo-finansowe zwymiarowane poprzez wskaźniki określone Programem i ich wartości uzgodnione z KE do realizacji w 2018 r. i 2013 r.

<sup>26</sup> Powiązane z tym wskaźnikiem produktu typy projektów odpowiadają za 54% alokacji osi.

<sup>27</sup> Technologie informacyjno-komunikacyjne.

<sup>28</sup> Element fakultatywny – stosowany w sytuacji, gdy np. wartość dla celu pośredniego oszacowana dla wskaźnika produktu jest niewielka lub bliska zeru lub trudna do oszacowania.

<sup>29</sup> W tym wsparcie UE w kwocie 193,5 mln euro oraz wkład krajowy w kwocie 34,1 mln euro.

<sup>30</sup> W tym wsparcie UE w kwocie 58,9 mln euro oraz wkład krajowy w kwocie 10,4 mln euro.



Stosownie do zapisów dokumentu *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020*<sup>31</sup> iż opracowała, a następnie przekazała<sup>32</sup> Ministerstwu Rozwoju<sup>33</sup> dwa Plany wdrożenia Programu, tj. *Plan wdrożenia RPO w okresie 2016-2018* oraz *Plan wdrożenia RPO w okresie 2017-2019*, w których planowała cele roczne na lata 2016-2018 dla wskaźników ram wykonania Programu. Niezależnie od tych działań, IZ planowała, a następnie uwzględniła ww. cele również w *Informacjach kwartalnych z realizacji programu operacyjnego*<sup>34</sup>. W wyniku analizy zapisów ww. Informacji za I kwartał 2017 r. stwierdzono, że w przypadku szacowanych na 2017 r. w *Planie wdrożenia RPO w okresie 2017-2019* wartości wskaźnika finansowego *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych* każdej osi priorytetowej oraz wybranych wskaźników produktu lub kluczowych etapów wdrażania, występują różnice w stosunku do wartości wykazanych w ww. Informacji kwartalnej.

W powyższej sprawie Z-ca Dyrektora DPO wyjaśniła, że (...) *Wszelkie plany oraz prognozy oparte są na szacunkach oraz doświadczeniu wypracowanym w perspektywie finansowej 2007-2013. Plany oraz prognozy opracowywane są na podstawie dokumentów obowiązujących w momencie ich tworzenia, tj.: Harmonogramu naboru wniosków oraz Harmonogramów składania wniosków o płatność przedkładanych przez Beneficjentów. Powyżej wymienione dokumenty w miarę zgłaszanych potrzeb i/lub konieczności są aktualizowane (...) Wszelkie zmiany, które nie mają negatywnego wpływu na realizowany projekt są akceptowane, tak aby umożliwić Beneficjentowi zrealizowanie projektu a jednocześnie zachować płynność wdrażania Programu. W związku z faktem, iż w/w dokumenty mają charakter „płynny” wypracowane plany również powinny podlegać odpowiednim aktualizacjom. Niemniej jednak MR w trakcie roku nie dopuszcza takiej możliwości. Podkreślam, iż szacując wydatki dokładane są wszelkie starania by prognozy w miarę możliwości były realne, niemniej jednak wpływ wielu czynników, działania których nie można przewidzieć na etapie prognozowania, czyni prognozy dokumentem typowo szacunkowym. Z przyczyn rozliczeń budżetowych tzn. zapewnienia środków przeznaczonych do wypłaty na rzecz Beneficjentów prognozy często są „zawyżone” tak by mieć pewność, iż wszelkie potrzebne środki na wypłatę na rzecz Beneficjentów zostaną im przekazane. Zaprognozowanie wartości „bezpiecznych” pod kątem wykonania, które jednocześnie mogłyby się okazać zbyt niskie mogłoby się przełożyć na utratę płynności w ramach Programu, co przyniosłoby negatywne skutki finansowe dla Beneficjentów. Z doświadczenia perspektywy 2007-2013 stwierdzić można, iż MR dokonywało porównania kwot zgłoszonych do ujęcia w ustawie budżetowej tzn. kwot koniecznych do wypłaty dofinansowania z wartościami prognoz (...) IZ jako ostateczną wartość celu do osiągnięcia na koniec 2017 przyjmuje wartości uwzględnione w *Planie wdrożenia* na lata 2017-2019. Jednakże należy zauważyć iż prognozy celu na rok 2017 sporządzane były w lutym 2017 r. i obecnie nie ma możliwości aktualizacji ww. dokumentu. Tym samym przyjęte w lutym założenia nie są obecnie aktualne ze względu na wyniki naborów zakończonych oraz zmiany wprowadzone do Harmonogramu naboru wniosków w okresie od lutego do sierpnia br. Instytucje Zarządzające regionalnymi i krajowymi programami operacyjnymi zwracały uwagę na spotkaniach organizowanych przez MR w dniu 2 czerwca 2016 r. oraz 27 października 2016 r., iż brak możliwości aktualizacji *Planów wdrożenia* w ciągu roku sprawia, że ww. dokumenty z uwagi na tempo wdrażania*

<sup>31</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 lutego 2016 r.; dalej: *Plan działań*.

<sup>32</sup> *Plan wdrożenia RPO w okresie 2016-2018* przy piśmie DPO.IV.433.30.2016.IP z dnia 7 czerwca 2016 r. oraz *Plan wdrożenia RPO w okresie 2017-2019* przy piśmie DPO.IV.433.3.2017.IP z dnia 20 lutego 2017 r.

<sup>33</sup> Dalej: MR.

<sup>34</sup> W Tabeli nr 4 Dodatkowe cele roczne wyznaczone dla wskaźników/KEW włączonych do ram wykonania.



*programów bardzo szybko przestają być aktualne i tym samym nie mogą być sprawnym narzędziem monitorowania ram wykonania. Dla IZ znacznie lepszy instrument zarządzania programem stanowi informacja miesięczna z realizacji wskaźników programowych przygotowywana w oparciu o szacunki przyjęte przez beneficjentów w umowach o dofinansowanie oraz wartości wykazane we wnioskach o płatność.*

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 92-95, 389, 476-489, 1103-1112)

W odniesieniu do celów pośrednich na 2018 r. w Informacji za I kwartał 2017 r. realizację wartości ww. wskaźników ram wykonania osi VI oraz IX oszacowano na poziomie określonym w Programie. I tak, w przypadku wskaźnika:

- *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg*, jego realizacja na koniec I kwartału 2017 r. wyniosła 8,35 km (prognozowana wartość na lata 2017-2018 wynosi 0 km),

- *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg w podpisanych umowach*, jego realizacja na koniec I kwartału 2017 r. wyniosła 28,89 km, co stanowiło 74% wykonania celu pośredniego na 2018 r. (prognozowana wartość na lata 2017-2018 odpowiednio: 2 km oraz 39 km),

- *Liczba osób pochodzących z obszarów wiejskich*, jego realizacja na koniec I kwartału 2017 r. wyniosła 7 234 osób, co stanowiło 40,2% wykonania celu pośredniego na 2018 r. (prognozowana wartość na lata 2017-2018 odpowiednio: 8 208 oraz 18 010 osób),

- *Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach Programu w sprzęt TIK<sup>35</sup> do prowadzenia zajęć edukacyjnych*, jego realizacja na koniec I kwartału 2017 r. wyniosła 29 szt., co stanowiło 36,3% wykonania celu pośredniego na 2018 r. (prognozowana wartość na lata 2017-2018 odpowiednio: 10 oraz 80 szt.),

- *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych osi VI*, jego realizacja na koniec I kwartału 2017 r. wyniosła 44,8 mln euro, co stanowiło 72% wykonania celu pośredniego na 2018 r. (prognozowana wartość na lata 2017-2018 odpowiednio: 28,8 mln euro, oraz 62,3 mln euro),

- *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych dla osi IX*, jego realizacja na koniec I kwartału 2017 r. wyniosła 0,25 mln euro, co stanowiło 1,59% celu pośredniego na 2018 r. (prognozowana wartość na lata 2017-2018 odpowiednio: 8,6 mln euro, oraz 15,7 mln euro).

(dowód: akta kontroli str. 483-489, 533-538)

**1.2.** W ramach planowania realizacji założeń Programu, poza ww. dwoma Planami wdrożenia RPO, IZ określiła również działania<sup>36</sup> zmierzające do osiągnięcia celów rocznych dla ram wykonania wszystkich osi priorytetowych oraz coroczne *Harmonogramy naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym* na lata 2015-2017<sup>37</sup>. W wyniku analizy zapisów ww. dokumentów stwierdzono, że na dzień zakończenia kontroli:

- dla wszystkich działań/poddziałów 10 osi priorytetowych innych niż pomoc techniczna realizujących wskaźniki ram wykonania IZ zaplanowała co najmniej jeden nabór wniosków o dofinansowanie projektów wraz z orientacyjnymi kwotami przeznaczonymi na poszczególne konkursy lub przewidziano wybór projektów wyłącznie w trybie pozakonkursowym<sup>38</sup>,

<sup>35</sup> Technologie informacyjno-komunikacyjne.

<sup>36</sup> Przedstawione w formie tabeli przekazanej MR w dniu 4 marca 2016 r.

<sup>37</sup> Ostateczna wersja harmonogramu naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym na 2015 rok została przyjęta w dniu 16 czerwca 2015 r., na 2016 rok w dniu 26 września 2016 r. oraz na 2017 rok w dniu 25 lipca 2017 r.

<sup>38</sup> Przykładowo dla działania 6.2. Nowoczesny transport kolejowy osi priorytetowej VI Zrównoważony transport na rzecz mobilności mieszkańców, działania 7.1 Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy realizowana



- spośród działań/poddziałów w ramach których zaplanowano więcej niż jeden nabór wniosków o dofinansowanie projektów w trzech przypadkach kolejny nabór zaplanowano w okresie jednego kwartału po przeprowadzeniu poprzedniego naboru, a w pozostałych przypadkach okres ten wynosił co najmniej dwa kwartały,  
- w wyniku zaplanowanych działań, w tym obejmujących nabory wniosków o dofinansowanie projektów, IZ przewidziała realizację wartości dla wszystkich wskaźników ram wykonania 10 osi priorytetowych innych niż pomoc techniczna, w zakresie celów pośrednich na 2018 r. na poziomie co najmniej określonym w Programie lub wyższym niż pierwotnie zakładano.

(dowód: akta kontroli str. 72-123, 250-287, 320-328, 389, 1116)

W przypadku osi priorytetowej IX *Wysoka jakość edukacji*, zgodnie z założeniami Programu, wszystkie przewidziane w niej działania/poddziałania realizują wskaźniki ram wykonania<sup>39</sup>. Zgodnie z *Harmonogramem naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym na 2017 rok*, orientacyjną kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w ramach konkursów przeprowadzanych w ramach tych działań/poddziałów przewidziano na poziomie 45,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 281-284, 326-327, 1116)

W przypadku osi priorytetowej VI *Zrównoważony transport na rzecz mobilności mieszkańców*, zgodnie z założeniami Programu, jedynie działanie 6.1 *Infrastruktura drogowa* realizuje ww. wskaźniki ram wykonania tej osi. Zgodnie z *Harmonogramem naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym na 2017 rok*, orientacyjną kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w ramach konkursów przeprowadzanych w 2017 r., w ramach tego działania przewidziano na poziomie 73,16 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 276, 324, 1116)

**1.3.** Opracowane przez IZ dokumenty planistyczne: *Plan wdrożenia RPO w okresie 2016-2018* oraz *Plan wdrożenia RPO w okresie 2017-2019*, jak również *Informacje kwartalne z realizacji programu operacyjnego* uwzględniały harmonogramy naborów, szacowane postępy w kontraktacji oraz certyfikacji wydatków. Zaplanowane na 2017 r. nabory w ramach osi priorytetowych VI i IX realizowane były zgodnie z przyjętymi założeniami.

Spośród trzech naborów przewidzianych w 2017 r. w ramach osi VI jeden został zakończony<sup>40</sup>, a termin zakończenia dwóch pozostałych zaplanowano na IV kwartał 2017 r. W przypadku sześciu naborów przewidzianych w ramach osi IX jeden został zakończony, jednak nie został rozstrzygnięty, ze względu na fakt braku spełnienia kryteriów formalnych złożonych 2 projektów. Trzy nabory są na etapie oceny formalnej lub merytorycznej, a dwa pozostałe zostały zaplanowane na IV kwartał 2017 r. Dla każdego z ww. naborów zostały przyjęte kryteria wyboru projektów.

(dowód: akta kontroli str. 74-123, 274-284, 1113-1116)

---

przez PUP osi priorytetowej VII Konkurencyjny rynek pracy, poddziałanie 9.1.5 Program pomocy stypendialnej osi priorytetowej IX Wysoka jakość edukacji.

<sup>39</sup> Wskaźnik produktu Liczba osób pochodzących z obszarów wiejskich realizuje działanie 9.1 Rozwój edukacji (wraz z poddziałaniami 9.1.1 Wsparcie kształcenia ogólnego, 9.1.2 Wsparcie kształcenia ogólnego w Aglomeracji Opolskiej, 9.1.3 Wsparcie edukacji przedszkolnej, 9.1.4 Wsparcie edukacji przedszkolnej w Aglomeracji Opolskiej, 9.1.5 Program pomocy stypendialnej), działanie 9.2 Rozwój kształcenia zawodowego (wraz z poddziałaniami 9.2.1 Wsparcie kształcenia zawodowego, 9.2.2 Wsparcie kształcenia zawodowego w Aglomeracji Opolskiej) oraz działanie 9.3 Wsparcie kształcenia ustawicznego, a wskaźnik Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych realizuje poddziałanie 9.1.1 i 9.1.2.

<sup>40</sup> W dniu 26 czerwca 2017 r.



1.4. Zgodnie z *Planem certyfikacji wydatków na 2016 r.*<sup>41</sup> dla RPO przewidziano realizację tego planu na poziomie 382,12 mln zł, a w przypadku *Planu certyfikacji środków do KE w 2017 r.*<sup>42</sup> na poziomie 623,49 mln zł. IZ w ramach opracowanej dokumentacji planistycznej obejmującej proces wdrożenia Programu uwzględniła działania, tj. m.in. nabory wniosków o dofinansowanie projektów wraz z orientacyjną kwotą przeznaczoną do ich dofinansowania mające na celu osiągnięcie ww. poziomu celów certyfikacji wydatków na lata 2016-2017, jak również celu pośredniego na 2018 r. Stan realizacji tych celów został przedstawiony w pkt III 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 385, 389, 1088-1090, 1116)

1.5. W ramach procedury analizy i zatwierdzania zestawień wydatków, o której mowa w art. 139 rozporządzenia ogólnego, IZ stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy *wdrożeniowej* opracowała, a następnie przekazała Instytucji Audytowej<sup>43</sup> w terminie do 31 października 2016 r. projekty: *Zestawienia wydatków oraz Roczno Podsumowania*<sup>44</sup> *końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli RPO za rok obrachunkowy 2015/2016*<sup>45</sup>, jak również *Deklaracji Zarządczej*, a w terminie do 31 stycznia 2017 r. ostateczne wersje ww. dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 124-214)

*Roczne Podsumowanie* zawierało m.in.:

- podsumowanie raportów z 10 audytów/kontroli przeprowadzonych przez instytucje zewnętrzne, które obejmowało m.in. opinie/wnioski wraz ze wskazaniem problemów o charakterze systemowym, szacowany wpływ finansowy i operacyjny zidentyfikowanych słabości oraz informacje o zaplanowanych/podjętych działaniach wraz z zestawieniem stanu wdrożenia rekomendacji,
- podsumowanie trzech kontroli systemowych przeprowadzonych przez IZ,
- podsumowanie kontroli administracyjnych (weryfikacja wniosków o płatność) oraz przeprowadzonych kontroli na miejscu,
- informację o braku zmian w systemie kontroli funkcjonującym na poziomie wdrażania Programu.

W badanym roku obrachunkowym nie zidentyfikowano nieprawidłowości w ramach weryfikacji wniosków o płatność, jak również projektów skontrolowanych na miejscu oraz nie zidentyfikowano przypadków nadużyć lub podejrzeń ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 131-178)

Spośród 10 przeprowadzonych audytów i kontroli zewnętrznych, w ośmiu nie zawarto rekomendacji.

W *Sprawozdaniu z audytu systemu zarządzania i kontroli w zakresie kluczowych wymogów kontrolnych RPO* IA zawarła łącznie 39 rekomendacji, z których 31 zostało wdrożonych. Rekomendacje wdrożone w wyniku podjętych przez IZ działań dotyczyły m.in.: opracowania procedur obejmujących wdrażanie inżynierii finansowej; dokonania przeglądu i zaktualizowania procedur zawartych w *Instrukcjach Wykonawczych* celem wyeliminowania nieaktualnych zapisów; publikacji odpowiedzi na zadane pytania w trakcie naborów konkursowych na stronie internetowej; uzupełnienia metodyki doboru próby dokumentów o element losowy; przeprowadzenia szkoleń o tematyce przeciwdziałania nadużyciom finansowym; opracowania wzoru listy sprawdzającej do kontroli trwałości projektu finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>41</sup> Przyjętym przez Radę Ministrów 29 marca 2016 r.

<sup>42</sup> Opracowanym przez MR w lipcu 2017 r.

<sup>43</sup> Funkcję Instytucji Audytowej (dalej: IA) pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

<sup>44</sup> Dalej: Roczne Podsumowanie.

<sup>45</sup> Od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.



Rekomendacje będące w trakcie wdrożenia wg stanu na 31 stycznia 2017 r. dotyczyły m.in. dokonania przeglądu i zaktualizowania *Instrukcji Wykonawczej* po wprowadzeniu i wdrożeniu przez IZ odpowiednich środków służących wykrywaniu sygnałów ostrzegawczych w zakresie wykrywania nadużyć finansowych; przyjęcia do stosowania *Instrukcji Wykonawczej* uwzględniającej wprowadzone zmiany dotyczące ścieżki postępowania w procedurze negocjacyjnej; zapewnienia przeprowadzania kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2014-2020 i PO Ryby, przed sporządzeniem rocznego zestawienia wydatków, a także zapewnienia prowadzenia takich kontroli na bieżąco. We wszystkich przypadkach rekomendacji będących w trakcie realizacji, IZ podjęła działania mające na celu ich wdrożenie.

We *Wstępnym rocznym sprawozdaniu z kontroli zgodnie z art. 127 ust. 5 lit b) rozporządzenia ogólnego* zarekomendowano uwzględnienie w procedurach wewnętrznych IZ procesu weryfikacji i akceptacji projektu *Rocznego Podsumowania*, co zostało uwzględnione poprzez przyjęcie odpowiednich zapisów w *Instrukcji Wykonawczej*.

IA nie stwierdziła błędów o charakterze systemowym.

(dowód: akta kontroli str. 131-178)

1.6. IZ współpracowała z Instytucją Koordynującą Umowę Partnerstwa<sup>46</sup> w MR w zakresie opracowania i następnie analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników oraz realizacji rekomendacji mających za zadanie zwiększenie efektywności i przyspieszenie realizacji RPO. IZ w ramach współpracy uczestniczyła w spotkaniach roboczych organizowanych przez IK UP dotyczących zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów operacyjnych, spotkaniach dotyczących monitorowania i sprawozdawczości<sup>47</sup>, posiedzeniach Komitetu do spraw Umowy Partnerstwa 2014-2020<sup>48</sup>. Ponadto IZ informowała na bieżąco (w ramach prowadzonej sprawozdawczości) o stanie wdrażania RPO, uwzględniała zalecenia dotyczące sporządzanych sprawozdań oraz wyniki analiz dokonywanych przez IK UP<sup>49</sup>. W ramach prowadzonej współpracy przedstawiciele IZ uczestniczyli także w spotkaniu rocznym zorganizowanym przez IK UP z KE, w zakresie stanu wdrażania poszczególnych RPO<sup>50</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 290-379, 895-947)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

IZ zgodnie z odpowiednimi zaleceniami oraz wytycznymi MR opracowała dokumentację planistyczną w postaci Planów wdrożenia RPO, tj. *Plan wdrożenia RPO w okresie 2016-2018* oraz *Plan wdrożenia RPO w okresie 2017-2019* oraz *Informacje kwartalne z realizacji programu operacyjnego*, w których prognozowała cele roczne na lata 2016-2018 dla wskaźników ram wykonania Programu. Poza tą dokumentacją, IZ określiła również działania oraz opracowała *Harmonogramy naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym* na lata 2015-2017 zmierzające do osiągnięcia celów rocznych dla ram wykonania wszystkich osi priorytetowych. IZ również aktywnie współpracowała z IK UP w zakresie opracowania, a następnie analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników.

<sup>46</sup> Dalej: IK UP.

<sup>47</sup> m.in. w dniach: 7 i 12 kwietnia 2016 r.; 2 czerwca 2016 r.; 15 czerwca 2016 r.; 9 listopada 2016 r.

<sup>48</sup> m.in. w dniu 25 stycznia 2017 r.

<sup>49</sup> Pismo DRP.II.8610.73.UJ.2016 z dnia 13 września 2016 r.; Pismo DRP.II.7610.77.UJ.2016 z dnia 20 grudnia 2016 r.

<sup>50</sup> W dniach 5-7 grudnia 2016 r.



## 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. IZ opracowała system monitorowania kwartalnej realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi, co umożliwiło monitorowanie stanu realizacji tych celów oraz sporządzała informacje kwartalne. Informacje te były zgodne z zakresem danych i wzorem określonym w załącznikach I-III *Wytucznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*<sup>51</sup>. Zawierały one odpowiednio: informacje z realizacji Programu<sup>52</sup>, informacje z działań informacyjnych i promocyjnych<sup>53</sup> oraz informacje z realizacji komponentu pomocy technicznej<sup>54</sup>. Stosownie do zapisów rozdziału 9 *Wytucznych*, obowiązujących od 8 maja 2015 r. do 30 marca 2017 r., IZ sporządzała i przedkładała do wiadomości IK UP informacje kwartalne w terminach sprawozdawczych określonych w ww. *Wytucznych*, tj. po upływie I i III kwartału – do 30 dni po upływie okresu sprawozdawczego, a po upływie II i IV kwartału – do 40 dni po upływie takiego okresu. Informacje za II kwartał 2017 r. sporządzono i przedłożono do wiadomości IK UP 21 lipca 2017 r., tj. do 25 dni kalendarzowych po upływie okresu sprawozdawczego, zgodnie z obowiązującymi od 31 marca 2017 r. *Wytucznymi*.

Dane dotyczące celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi zawierano w informacjach kwartalnych z realizacji Programu sporządzanymi w latach 2016-2017 (II kwartał). W informacjach tych, zgodnie ze wzorem określonym w Tabeli 4 *Wytucznych*, IZ wykazywała także dane dotyczące dodatkowych celów rocznych wyznaczonych dla wskaźników/KEW włączonych do ram wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 390-525)

2.2. Poza opracowaniem dokumentów: *Plan wdrożenia RPO w okresie 2016-2018* oraz *Plan wdrożenia RPO w okresie 2017-2019*, IZ podejmowała inne działania w celu zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji RPO. Takimi działaniami były w szczególności: prowadzenie monitoringu wskaźników i ram wykonania w cyklu miesięcznym, pozwalającym określić aktualne dane w zakresie osiągniętego postępu rzeczowego i finansowego, powołanie *Międzyinstytucjonalnego Zespół ds. wdrażania RPO*, którego zadaniem jest monitorowanie postępu w realizacji naborów, podpisywaniu umów oraz wydatkowaniu środków oraz działania mające na celu skrócenie czasu naborów projektów, co opisano w pkt III 4.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Działania te pozwalały na szybką identyfikację problemów, weryfikację jakości danych wprowadzonych do systemu SL2014 oraz sporządzanie informacji kwartalnych i sprawozdań rocznych.

(dowód: akta kontroli str. 566-620, 1033-1034)

W latach 2016-2017<sup>55</sup> odbyło się łącznie 9 posiedzeń ww. zespołu. W trakcie posiedzenia z dnia 2 lutego 2017 r. omówiono stan wdrożenia Programu przez poszczególne instytucje zaangażowane w jego realizację oraz przedstawiono plany w tym zakresie na 2017 r. Na posiedzeniu z dnia 30 czerwca 2017 r. zaprezentowano stan realizacji tych planów oraz omówiono poziom certyfikacji wydatków na zakończenie roku obrachunkowego 2016/2017.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1226)

<sup>51</sup>Przyjęte przez MR w lutym 2017 r.; Dalej: *Wytuczne*.

<sup>52</sup> Załącznik nr I *Wytucznych*.

<sup>53</sup> Załącznik nr II *Wytucznych*.

<sup>54</sup> Załącznik nr III *Wytucznych*.

<sup>55</sup> Do dnia 30 czerwca 2017 r.



W sprawie tempa wdrażania Programu na posiedzeniu Komitetu Monitorującego z dnia 7 listopada 2016 r. Dyrektor DPO zaapelowała do przedstawicieli wszystkich instytucji wdrażających środki unijne o *dotrzymywanie terminów składania wniosków i rozliczania projektów, co oznacza większe zaangażowanie i niejednokrotnie dłuższy od normalnego czas pracy (...)* Mamy ambitne plany do wykonania na koniec roku, tj. *kontraktacja na poziomie 30%, a płatności na poziomie 10% alokacji Programu. Do końca 2018 r. już 85% funduszy unijnych ma zostać zakontraktowanych, a ponad połowa – czyli 60% alokacji powinna zostać wypłacona (...)* Z uwagi na powyższe wszystkie środowiska w regionie korzystające z funduszy unijnych, powinny trzymać się ustalonych terminów (...).

(dowód: akta kontroli str. 1120-1121)

**2.3.** Spośród 24 wskaźników rzeczowych (produktu lub kluczowych etapów wdrożenia) ram wykonania wszystkich 10 osi priorytetowych Programu, IZ dla 16 nie planowała<sup>56</sup> ich realizacji w latach 2016-2017, pomimo tego dwa wskaźniki, tj. *Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem w podpisanych umowach (KEW)*<sup>57</sup> oraz *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg*<sup>58</sup> zostały zrealizowane odpowiednio na poziomie 17 szt. oraz 8,35 km, co stanowiło całkowite wykonanie celu pośredniego na 2018 r. w przypadku drugiego z tych wskaźników oraz na poziomie 85% pierwszego z nich.

Z danych zawartych z informacji o postępie rzeczowym realizacji wskaźników na dzień 30 czerwca 2017 r. wynika, że spośród 14 wskaźników, dla których nie planowano ich realizacji na lata 2016-2017, wartość pośrednia na 2018 r. dla czterech z nich zostanie osiągnięta co najmniej na poziomie 85%<sup>59</sup>, gdyż w przypadku wskaźnika:

- *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (Oś I)* zostało podpisanych 70 umów, co stanowi 106% realizacji celu pośredniego na 2018 r.,
- *Liczba jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej (Oś III)* podpisano umowy na realizację 13 szt., co stanowi 93% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Liczba wybudowanych obiektów "parkuj i jedź" (Oś III)* podpisano umowy na realizację 12 szt., co stanowi 600% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Długość sieci kanalizacji sanitarnej (Oś V)* podpisano umowy na realizację 43,19 km, co stanowi 216% wykonania celu pośredniego na 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 533-538, 594-620)

W przypadku 10 pozostałych wskaźników, stan ich realizacji na dzień 30 czerwca 2017 r. nie zapewnia osiągnięcia wartości pośredniej na 2018 r. co najmniej na poziomie 85%, gdyż w przypadku wskaźnika:

- *Powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych (Oś II)* podpisano umowy na realizację 60,22 ha, co stanowi 80,29% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Długość ścieżek rowerowych (Oś III)* podpisano umowy na realizację 21,37 km, co stanowi 51% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Liczba wspartych podmiotów leczniczych (Oś X)* podpisano umowy na realizację 3 szt., co stanowi 30% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (Oś III), Liczba urzędzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej oraz Liczba urzędzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej w podpisanych umowach (KEW) (Oś IV), Liczba wspartych*

<sup>56</sup> Zgodnie z Informacją z realizacji Programu za I kwartał 2017 r.

<sup>57</sup> Osi priorytetowej V.

<sup>58</sup> Osi priorytetowej VI.

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego komisji (UE) NR 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia ogólnego Cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości celu końcowego do końca 2023 r.



*Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych oraz Liczba wspartych Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w podpisanych umowach (KEW) (Oś V), Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem (Oś V), Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (Oś X) nie podpisano umów.*

*W sprawie podejmowanych działań mających na celu realizację wartości pośrednich na 2018 r. w ramach wskaźników Powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych, Długość ścieżek rowerowych Liczba wspartych podmiotów leczniczych Kierownik Referatu Monitoringu DPO wyjaśniła, że (...) Wg stanu na koniec czerwca 2017 r. nie wszystkie projekty wybrane do dofinansowania miały podpisane umowy o dofinansowanie. W miesiącu lipcu 2017 r. podpisano (...) umowę o dofinansowanie i tym samym wartość wskaźnika wg stanu na koniec lipca 2017 r. wynosi 120,86 ha, co stanowi 161% celu pośredniego na rok 2018 (...) tym samym wartość wskaźnika wg stanu na koniec lipca 2017 r. wynosi 31,59 km, co stanowi 75% celu pośredniego na rok 2018. Biorąc pod uwagę planowaną jeszcze do podpisania umowę w ramach poddziałania 3.1.2 Strategie niskoemisyjne w Aglomeracji Opolskiej osiągnięcie wskaźnika na rok 2018 nie jest zagrożone (...) tym samym wartość wskaźnika wg stanu na koniec lipca 2017 r. wynosi 10 sztuk, co stanowi 100% celu pośredniego na rok 2018.*

*W sprawie wskaźników w ramach których na dzień 30 czerwca 2017 r. nie podpisano umów o dofinansowanie projektów Kierownik Referatu Monitoringu DPO wyjaśniła, że (...) Obecnie trwa ocena merytoryczna projektów złożonych w ramach naborów przeprowadzonych w Poddziałaniach 3.2.1 Efektywność energetyczna w budynkach publicznych i 3.2.2 Efektywność energetyczna w budynkach publicznych Aglomeracji Opolskiej. Wartość projektów po ocenie formalnej przekracza dostępną alokację w ramach naborów. Warunkiem szczegółowym dofinansowania projektów jest zakończenie finansowej realizacji projektów do września 2018 r. W miesiącu sierpniu 2017 r. zaplanowano wybór projektów do dofinansowania. W opinii IZ RPO WO nie ma zagrożenia dla osiągnięcia wskaźnika na rok 2018 (...) W związku z zaistniałymi trudnościami IZ RPO WO 2014-2020 zaplanowała kolejny nabór do Działania 4.1 na miesiąc listopad 2017 r. i wprowadziła go do Harmonogramu naboru wniosków w wersji nr 6 z 25 lipca 2017 r. IZ RPO WO 2014-2020 dopełni wszelkich starań aby pomimo zaistniałych trudności, na koniec roku 2018 osiągnąć kluczowy etap wdrażania w Osi Priorytetowej IV (...) Do końca sierpnia 2017 zakończy się weryfikacja wymogów formalnych w ramach projektów złożonych do Działania 5.2 Poprawa gospodarowania odpadami komunalnymi. Z uwagi na warunek wstępny na poziomie krajowym, IZ RPO WO zastosowała w tym przypadku kluczowy etap wdrażania. W opinii IZ RPO WO nie ma zagrożenia dla osiągnięcia wskaźnika na rok 2018 na podstawie podpisanych umów (...) Celem pośrednim na rok 2018 jest Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem w podpisanych umowach czyli KEW. Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem jest wskaźnikiem dla celu końcowego na rok 2023. Biorąc pod uwagę wartości z umów podpisanych do końca lipca 2017 r. realizacja KEW wynosi 36 sztuk, co stanowi 180% celu pośredniego na rok 2018. Również realizacja celu końcowego dla roku 2023 opartego o wnioski o płatność końcową nie jest zagrożona (...) W ramach Działania 10.2 Inwestycje wynikające z Lokalnych Planów Rewitalizacji w I półroczu 2017 r. przeprowadzono 6 naborów wniosków. Zakończyła się ocena jednego z naborów, w dalszym ciągu trwa ocena pozostałych pięciu naborów. W trzech naborach warunkiem szczegółowym dofinansowania projektów jest zakończenie finansowej realizacji projektów do września 2018 r. W opinii IZ RPO WO nie ma zagrożenia dla osiągnięcia wskaźnika na rok 2018.*

(dowód: akta kontroli str. 533-538, 594-620, 1117-1119)



Spośród 8 wskaźników rzeczowych (produktu lub kluczowych etapów wdrożenia) ram wykonania dla 2 z nich IZ zrealizowała na dzień 30 czerwca 2017 r. zaplanowaną na 2017 r. wartość oraz jednocześnie wartość pośrednią na 2018 r., tj. w przypadku wskaźnika:

- *Liczba osób pochodzących z obszarów wiejskich (Oś IX)*; osiągnięto wartość 10 500 osób, co stanowiło 127,92% planu na 2017 r. oraz podpisano umowy na realizację 20 804 osób, co stanowi 116,0% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach Programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych (Oś IX)*; osiągnięto wartość 55 szt., co stanowiło 550% planu na 2017 r. oraz podpisano umowy na realizację 142 szt., co stanowi 178% wykonania celu pośredniego na 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 72-123,389, 533-538)

W przypadku pozostałych 6 wskaźników IZ nie zrealizowała na dzień 30 czerwca 2017 r. zaplanowanej wartości na 2017 r. lub wartości pośredniej na 2018 r., gdyż w przypadku wskaźnika:

- *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (Oś II)*; osiągnięto wartość 3 szt., co stanowiło 7,5% planu na 2017 r.; zostało podpisanych 242 umów, co stanowi 155,13% realizacji celu pośredniego na 2018 r.,
- *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg w podpisanych umowach (KEW) (Oś VI)*; osiągnięto wartość 28,89 km, co stanowiło 288,90% planu na 2017 r. oraz 74,1% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie (Oś VII)*; osiągnięto wartość 7 510 osób, co stanowiło 89,26% planu na 2017 r., podpisano umowy na realizację 8 606 osób, co stanowi 67,9% wykonania celu pośredniego na 2018 r.
- *Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie (Oś VII)*; nie został zrealizowany plan na 2017 r., tj. 150 osób, podpisano umowy na realizację 1 173 osób, co stanowi 346,06% wykonania celu pośredniego na 2018 r.
- *Liczba osób objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie (Oś VIII)*; osiągnięto wartość 1 562 osób, co stanowiło 119,05% planu na 2017 r., podpisano umowy na realizację 1 641 osób, co stanowi 41,6% wykonania celu pośredniego na 2018 r.,
- *Liczba osób objętych usługami zdrowotnymi w programie (Oś VIII)*; osiągnięto wartość 1 103 osoby, co stanowiło 20,32% planu na 2017 r., podpisano umowy na realizację usług obejmujących 1 546 osób, co stanowi 9,5% wykonania celu pośredniego na 2018 r.

W sprawie podejmowanych działań mających na celu zrealizowanie wartości pośrednich na 2018 r. ww. wskaźników Kierownik Referatu Monitoringu DPO oraz Z-ca Dyrektora DPO wyjaśnili, że (...) *Poziom osiągnięcia ww. wskaźników na koniec czerwca 2017 wynika ze specyfiki wdrażania projektów. W przypadku Osi II szacunki oparte są o planowane terminy zakończenia realizacji projektów w ramach naboru do Działania 2.4 Współpraca gospodarcza i promocja przeprowadzonego w roku 2015. W Osi Priorytetowej VII istotne znaczenie będą miały wnioski o płatność składane w II półroczu 2017 r. zarówno przez Powiatowe Urzędy Pracy w ramach Działania 7.1 Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy realizowana przez PUP, jak i wnioski o płatność zaplanowane do złożenia przez beneficjentów Działania 7.2 Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy, gdzie obecnie trwa etap podpisywania umów. W ramach Osi Priorytetowej VIII w II półroczu 2017 r. będą wdrażane projekty realizujące dwa regionalne programy zdrowotne: Program zapobiegający chorobom cywilizacyjnym w aspekcie nadwagi, otyłości i cukrzycy wśród mieszkańców województwa opolskiego oraz Program poprawy opieki nad matką i dzieckiem, ponadto na wartość wskaźnika wpłyną*



projekty wybrane do dofinansowania w obszarze usług zdrowotnych dla osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 533-538, 1108-1112, 1117-1119)

W przypadku wskaźnika finansowego *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych* ram wykonania dla 9 osi priorytetowych wartość pośrednia na 2018 r. na dzień 30 czerwca 2017 r. została osiągnięta w przedziale od 5,74%<sup>60</sup> do 73,46%<sup>61</sup>.

W sprawie podejmowanych działań mających na celu osiągnięcie celu pośredniego na 2018 r. wskaźników ram wykonania w ramach osi priorytetowej IV *Zapobieganie zagrożeniom Działania 4.1. Mała Retencja* Z-ca Dyrektora DPO wyjaśnił, że (...) *W ramach Osi Priorytetowej IV (...) został ogłoszony konkurs w styczniu 2017 r. Zgodnie z ogłoszeniem termin składania wniosków został zaplanowany w okresie 13-20 marca 2017 r. 7 marca 2017 r. Zarząd Województwa Opolskiego Uchwałą nr 3446/2017 anulował konkurs w oparciu o pkt 25 Regulaminu konkursu dla działania 4.1 Mała retencja (..) Samorząd Województwa Opolskiego jako beneficjent Działania 4.1 Mała retencja w ramach ogłoszonego naboru, zamierzał złożyć wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Przebudowa polderu Żelazna”. Z uwagi na: wpływające odwołania od Decyzji Wojewody Opolskiego o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej, zmiany prawne w strukturach Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, brak informacji nt. ostatecznych zapisów planowanej reformy Prawa Wodnego oraz brak porozumienia z władzami Miasta Opola w sprawie udzielenia dotacji Samorządowi Województwa na sfinansowanie wkładu własnego oraz kosztów niekwalifikowalnych inwestycji, IZ podjęła decyzję o anulowaniu konkursu. Po wyjaśnieniu kwestii problemowych, IZ zaplanowała kolejny nabór do Działania 4.1 na listopad 2017 r. i wprowadziła go do Harmonogramu naboru wniosków w wersji nr 6 z 25 lipca 2017 r. IZ dopełni wszelkich starań aby pomimo zaistniałych trudności, na koniec roku 2018 osiągnąć kluczowy etap wdrażania w Osi Priorytetowej IV.*

(dowód: akta kontroli str. 533-538, 1103-1107)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

IZ monitorowała osiąganie celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi RPO oraz sporządzała kompletne informacje kwartalne. Informacje te były zgodne z zakresem danych i wzorem określonym w załącznikach I-III do *Wytycznych*. Spośród 24 wskaźników rzeczowych (produktu lub kluczowych etapów wdrożenia) ram wykonania wszystkich 10 osi priorytetowych Programu, wartość pośrednia na 2018 r. 13<sup>62</sup> z nich na dzień 31 lipca 2017 r. została osiągnięta lub jak wynika z podpisanych umów zostanie osiągnięta do końca 2018 r. W przypadku pozostałych wskaźników<sup>63</sup> IZ podejmowała działania mające na celu realizację

<sup>60</sup> Dla osi IX.

<sup>61</sup> Dla osi VI.

<sup>62</sup> Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (Oś I i II), Powierzchnia przygotowanych terenów inwestycyjnych (Oś II), Liczba jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej, Liczba wybudowanych obiektów "parkuj i jedź", Długość ścieżek rowerowych (Oś III), Liczba zabytków nieruchomości objętych wsparciem w podpisanych umowach (KEW), Długość sieci kanalizacji sanitarnej (Oś V), Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (Oś VI), Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie (Oś VII), Liczba osób pochodzących z obszarów wiejskich, Liczba szkół i placówek systemu oświaty wyposażonych w ramach Programu w sprzęt TIK do prowadzenia zajęć edukacyjnych (Oś IX), Liczba wspartych podmiotów leczniczych (Oś X).

<sup>63</sup> Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (Oś III), Liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej oraz Liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej w podpisanych umowach (KEW) (Oś IV), Liczba wspartych Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych oraz Liczba wspartych Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych w podpisanych umowach (KEW) (Oś V), Liczba zabytków nieruchomości objętych wsparciem (Oś V), Całkowita długość przebudowanych lub



wartości pośredniej na 2018 r. IZ prowadziła również monitoring wskaźników i ram wykonania w cyklu miesięcznym oraz powołała *Międzyinstytucjonalny Zespół ds. wdrażania RPO*, w celu zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji RPO.

### **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.** Zgodnie z pismem<sup>64</sup> MR cel certyfikacji na koniec 2017 r. zgodnie z *zasadą n+3* został określony dla wszystkich osi priorytetowych na poziomie 40,4 mln euro. IC zawnioskowała do KE na dzień 31 lipca 2017 r. kwotę 91,2 mln euro, w tym 16,1 mln zł certyfikowała w ramach instrumentów finansowych, co stanowiło 225,75% ww. celu oraz 9,65% alokacji<sup>65</sup> środków UE przewidzianej w Programie w łącznej kwocie 945 mln euro. Tym samym IZ zrealizowała wyznaczony cel certyfikacji Programu w celu zapobieżeniu utraty części środków zgodnie z *zasadą n+3*.

(dowód: akta kontroli str. 1091-1094,1097)

**3.2.** Zgodnie z *Planem certyfikacji wydatków na 2016 r.* dla RPO przewidziano realizację tego planu na poziomie 382,12 mln zł, a w przypadku *Planu certyfikacji środków do KE w 2017 r.* na poziomie 623,49 mln zł. Na koniec 2016 r. IC skierowała do KE wnioski o płatność okresową w łącznej kwocie 352 mln zł, tj. 90,5% planu.

W sprawie niezrealizowania planu certyfikacji wydatków na 2016 r. Z-ca Dyrektora DPO wyjaśnił, że (...) *Osiągnięcie założonych w grudniu 2015 r. prognoz certyfikacji na 2016 r. na poziomie ok. 90% z punktu widzenia IZ jest poprawne. Pierwotnie zakładano wyższą certyfikację wydatków m.in. głównie w ramach Osi priorytetowych: V, IX, oraz X. Jednakże przesuwanie terminów naborów wniosków i/lub duża liczba złożonych wniosków o dofinansowanie, nie pozwalało na skracanie procesu oceny wniosków, co wpłynęło na niższy niż pierwotnie założono poziom kontraktacji oraz kolejno certyfikacji wydatków. Opóźnianie związane było głównie z brakiem przepisów prawa umożliwiających ogłoszenie naborów. Sytuacja, iż zaplanowana wysokość prognoz może nie zostać osiągnięta, zgłaszana była w odpowiedzi na zapytanie MR w czerwcu 2016 r. kiedy to dopuszcza się możliwość aktualizacji zgłoszonych prognoz. Niemniej jednak MR nie wyrażało zgody na zmniejszenie wskazanych wcześniej wartości w ramach poszczególnych Programów.*

(dowód: akta kontroli str. 385, 1088-1090, 1101, 1103-1107)

Cel certyfikacji środków do KE na 2017 r. w łącznej kwocie 623,49 mln zł został ustalony na poszczególne kwartały, tj. w kwocie 46,67 mln zł na I kw. (7,5% celu na 2017 r.), 120,02 mln zł na II kw. (19,2%), 185,54 mln zł na III kw. (29,8%) oraz 271,26 mln zł na IV kw. (43,5%). Na dzień 9 sierpnia 2017 r. IZ zrealizowała ww. plan w łącznej kwocie 148,41 mln zł, co stanowiło 23,8% wykonania rocznego planu, w tym w kwocie 46,13 za I kw. (98,85% planu), 39,98 mln zł za II kw. (33,31% planu) oraz 62,29 mln zł za III kw. (33,57% planu).

*zmodernizowanych dróg w podpisanych umowach (KEW) (Oś VI), Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie (Oś VII), Liczba osób objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym w programie, Liczba osób objętych usługami zdrowotnymi w programie (Oś VIII), Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (Oś X).*

<sup>64</sup> Nr DKF.V.745.59.3.2017.AKa z lipca 2017 r.

<sup>65</sup> Wraz z rezerwą wykonania.



W sprawie podejmowanych działań mających na celu zrealizowanie celu certyfikacji na 2017 r. Z-ca Dyrektora DPO wyjaśnił, że (...) *Celem monitorowania postępu wdrażania Programu w tym również w zakresie certyfikacji wydatków powołano Międzyinstytucjonalny zespół ds. wdrażania RPO WO 2014-2020. Zespół ten składa się z przedstawicieli wszystkich instytucji wdrażających Program a obraduje pod kierownictwem Marszałka Województwa Opolskiego. Podczas posiedzeń przedstawiany jest zakres prac prowadzonych w poszczególnych instytucjach w ramach naborów planowanych do ogłoszenia, jak i naborów będących w trakcie realizacji. Działanie takie powoduje, iż w przypadku stwierdzenia możliwości opóźnień w jednym naborze spowodowanych np. brakiem odpowiednich przepisów niezależnych od IZ/IP, szczególna uwaga kierowana jest na nabory, które realizowane są zgodnie z Harmonogramem. Kolejno celem zapewnienia odpowiedniego poziomu certyfikacji wydatków również podczas posiedzeń Zespołu kładziony jest nacisk na szybki i sprawny proces kontraktacji środków, bo tylko środki zakontraktowane generują płatności. Poziom kontraktacji środków na koniec lipca br. wynosi ok. 41 % alokacji Programu (plasuje to Województwo Opolskie na IV miejscu w skali kraju), podczas gdy poziom ten na koniec grudnia 2016 r. wynosił ok. 33%. Podkreślić należy, iż Beneficjenci w wyniku rozstrzygnięć przetargowych, w tym samym okresie zgłosili oszczędności tzn. zmniejszona została wysokość dofinansowania projektów na kwotę UE ok. 72 mln PLN, co również wpływa na niższy niż zakładano poziom płatności. Dodatkowo podkreślam, iż cel roczny podzielony jest na kwartały, a wyższe poziomy certyfikacji wydatków zaplanowane zostały na II połowę roku. Ma to głównie związek z niższą skalą inwestycji prowadzonych w okresie zimowym, co przedkłada się na dużą liczbę oraz wartość wniosków o płatność składanych przez Beneficjentów w II połowie roku.*

(dowód: akta kontroli str. 1091-1094, 1098-1099, 1103-1107)

**3.3.** We wszystkich Działaniach/Poddziałaniach do dnia zakończenia kontroli zostały uruchomione nabory wniosków o dofinansowanie projektów, z wyjątkiem Poddziałania 2.1.4 *Inwestycje dla Podmiotów Ekonomii Społecznej*, w ramach którego nabór planowany jest na grudzień 2017 r. W przypadku Poddziałania 2.1.1. *Nowe produkty i usługi*, Poddziałania 3.2.3. *Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie* i Działania 3.3. *Odnawialne źródła energii*, w ramach których realizowane są instrumenty finansowe, terminy wyboru pośredników finansowych planowane są na III-IV kwartał 2017 r., co opisano w pkt. III 4.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Nabór wniosków o dofinansowanie projektów w 2017 r. realizowany jest zgodnie z planem ustalonym w *Harmonogramie naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym na 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str. 1116)

Łączna kwota środków UE wykazywanych we wnioskach o dofinansowanie projektów złożonych przez beneficjentów w ramach naborów przeprowadzonych dla wszystkich 11 osi priorytetowych na dzień 30 czerwca 2015 r., 2016 r. oraz 2017 r. wynosiła odpowiednio 0 zł, 678,4 mln zł oraz 2 559,4 mln zł, co stanowiło 0%, 17,95% oraz 67,71% alokacji przewidzianej w Programie. Udział tych kwot w alokacji dla poszczególnych osi priorytetowych wynosił od 11,66%<sup>66</sup> do 95,58%<sup>67</sup>. Łączna kwota środków UE wykazywanych w umowach o dofinansowanie projektów zawartych z beneficjentami dla wszystkich 11 osi priorytetowych na dzień 30 czerwca 2015 r., 2016 r. oraz 2017 r. wynosiła odpowiednio 0 zł, 238,7 mln zł oraz 1 421,9 mln zł, co stanowiło 0%, 6,31% oraz 37,62% alokacji przewidzianej

<sup>66</sup> Dla osi IV.

<sup>67</sup> Dla osi IX.



w Programie. Udział tych kwot w alokacji dla poszczególnych osi priorytetowych wyniósł od 9,13%<sup>68</sup> do 54,20%<sup>69</sup>.

Łączna kwota wydatków kwalifikowalnych wykazywanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność w ramach naborów przeprowadzonych dla wszystkich 11 osi priorytetowych na dzień 30 czerwca 2015 r., 2016 r. oraz 2017 r. wynosiła odpowiednio 0 zł, 50,2 mln zł oraz 408,2 mln zł, co stanowiło 0%, 1,33% oraz 10,80% alokacji przewidzianej w Programie. Udział tych kwot w alokacji dla poszczególnych osi priorytetowych wyniósł od 0%<sup>70</sup> do 25,20%<sup>71</sup>.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. udział środków UE wykazywanych we wnioskach o dofinansowanie projektów w alokacji dla trzech<sup>72</sup> osi nadal wyniósł 0%, dla czterech<sup>73</sup> w przedziale od 6,12% do 15,04%, a dla pozostałych czterech w przedziale od 22,62% do 47,85%. Na dzień 30 czerwca 2017 r. udział ten dla osi IV wyniósł 11,66%, a dla pozostałych 10 osi w przedziale od 36,68%<sup>74</sup> do 95,58%.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. udział środków UE wykazywanych w umowach o dofinansowanie projektów w alokacji dla czterech<sup>75</sup> osi nadal wyniósł 0%, dla czterech<sup>76</sup> w przedziale od 0,72% do 8,03%, a dla pozostałych trzech w przedziale od 10,16% do 22,25%. Na dzień 30 czerwca 2017 r. udział ten dla osi IV wyniósł 9,13%, a dla pozostałych 10 osi w przedziale od 25,95%<sup>77</sup> do 54,20%.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. udział wydatków kwalifikowalnych wykazywanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność w alokacji dla sześciu<sup>78</sup> osi nadal wyniósł 0%, dla czterech<sup>79</sup> w przedziale od 0,15% do 3,8%, a dla osi XI 10,18%. Na dzień 30 czerwca 2017 r. udział ten dla osi IV nadal wyniósł 0%, dla sześciu<sup>80</sup> osi w przedziale od 2,09% do 7,49%, a dla pozostałych czterech w przedziale od 11,12% do 25,20%.

(dowód: akta kontroli str. 529-531)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### Ocena cząstkowa

IZ podjęła skuteczne działania w zakresie realizacji zasady *n+3*, gdyż już na dzień 31 lipca 2017 r. certyfikowała kwotę zapobiegającą ryzyku utraty środków unijnych. Cel certyfikacji określony na I półrocze 2017 r. został zrealizowany w 51,65%, a IZ podejmuje działania w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu certyfikacji wydatków do końca 2017 r. W przypadku każdej z osi priorytetowej nastąpił postęp procentowy w wydatkowaniu alokacji środków UE we wnioskach oraz umowach o dofinansowanie, jak również we wnioskach o płatność, z wyjątkiem osi IV, dla której udział wydatków kwalifikowalnych w alokacji wyniósł<sup>81</sup> 0%.

<sup>68</sup> Dla osi IV.

<sup>69</sup> Dla osi I.

<sup>70</sup> Dla osi IV.

<sup>71</sup> Dla osi VI.

<sup>72</sup> Dla osi III, IV oraz X.

<sup>73</sup> Dla osi II, V, VII oraz VIII.

<sup>74</sup> Dla osi XI.

<sup>75</sup> Dla osi I, III, IV oraz X.

<sup>76</sup> Dla osi II, V, VIII oraz IX.

<sup>77</sup> Dla osi X.

<sup>78</sup> Dla osi I, III, IV, VIII, IX oraz X.

<sup>79</sup> Dla osi II, V, VI oraz VII.

<sup>80</sup> Dla osi I, III, V, VIII, IX oraz X.

<sup>81</sup> Na dzień 30 czerwca 2017 r.



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

Opis stanu faktycznego

**4.1.** Według stanu na 31 grudnia 2016 r. zakończone zostały procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów zwrotnych w ramach RPO, w których przewidziano zastosowanie instrumentów finansowych. IZ podjęła decyzję o zastosowaniu procedury pozakonkursowej, w ramach której zidentyfikowano Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) jako beneficjenta. W dniu 7 grudnia 2016 r. uzyskano potwierdzenie ze strony KE o braku konieczności stosowania procedur konkurencyjnych w zakresie powierzenia BGK, roli podmiotu („fundusz funduszy”<sup>82</sup>), o którym mowa w art. 2 pkt 27 rozporządzenia *ogólnego*. W dniu 8 grudnia 2016 r. zostało podpisanych 6 umów z BGK, na mocy których Instytucja Pośrednicząca (IP) występująca w imieniu IZ, powierzyła BGK realizację własnego zadania publicznego polegającego na świadczeniu usług publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa, poprzez udzielenie ostatecznym odbiorcom wsparcia z instrumentów finansowych RPO. Zgodnie z umowami BGK pełni rolę i wypełnia zadania Menadżera Funduszu Funduszy (MFF).

(dowód: akta kontroli str. 21-26,621-749,1031,1056-1073)

Zgodnie z podpisanymi ww. umowami, BGK powierza pośrednikom finansowym na podstawie umów operacyjnych zadania związane z utworzeniem i wdrażaniem Instrumentów Finansowych. Pośrednicy finansowi wybierani są zgodnie z przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur. BGK przedkłada IP do zaopiniowania proponowane zasady, tryb i warunki wyboru pośredników finansowych. W ramach dwóch Działań/Poddziałań, tj. 2.1.1. *Nowe produkty i usługi* oraz 1.1. *Innowacje w przedsiębiorstwach*, BGK ogłosił zamówienie dotyczące wyboru pośredników finansowych<sup>83</sup> i zamieścił informacje o otwarciu ofert, odpowiednio w dniach 29 czerwca i 12 lipca 2017 r. Planowane terminy zakończenia wyboru pośredników finansowych w tych dwóch przypadkach to III kwartał 2017 r. W odniesieniu do dwóch Działań/Poddziałań, tj. 3.4. *Efektywność energetyczna w MSP* oraz 3.2.3. *Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie*, IP jest w trakcie opiniowania zasad, trybu i warunków wyboru pośredników finansowych. Ogłoszenie przetargu planowane jest w III kwartale 2017 r., a podpisanie umów zaplanowano na IV kwartał 2017 r. W ramach Działania 3.3. *Odnawialne źródła energii*, BGK planuje rozpoczęcie procedury przetargowej do końca III kwartału 2017 r., a podpisanie umów z pośrednikami finansowymi przewidziane jest na IV kwartał 2017 r. W odniesieniu do Działania 7.3 *Zakładanie działalności gospodarczej*, BGK jest na etapie zatwierdzania procedury przetargowej przez IP. Planowany termin zakończenia i wyboru pośrednika finansowego to III-IV kwartał 2017 r.

Zgodnie z danymi zawartymi w *Sprawozdaniu rocznym z wdrażania RPO za 2016 r.*, alokacja środków UE przeznaczona na instrumenty finansowe wyniosła 64,5 mln euro, z czego 62,2 mln euro w ramach EFRR oraz 2,3 mln euro w ramach EFS, co stanowiło 6,8% alokacji na Program. W 2016 r. przeprowadzono sześć naborów

<sup>82</sup> Tzw. „fundusz funduszy” oznacza fundusz tworzony w celu zapewniania wsparcia w postaci środków z programu lub programów dla kilku instrumentów finansowych. W przypadku gdy te instrumenty finansowe są wdrażane przez fundusz funduszy, podmiot wdrażający fundusz funduszy uważa się za jedynego beneficjenta.

<sup>83</sup> Odpowiednio w dniu 18 maja 2017 r. i 1 czerwca 2017 r.



i podpisano sześć umów na kwotę 64,5 mln euro, tj. 100% alokacji na instrumenty finansowe RPO.

(dowód: akta kontroli str. 621)

**4.2.** ZWO w dniu 12 marca 2015 r. zawarł ze Związkiem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych<sup>84</sup>, którym jest Stowarzyszenie Aglomeracja Opolska oraz Wojewódzkim Urzędem Pracy w Opolu porozumienie w sprawie przekazania zadań z zakresu ZIT w ramach RPO. W dniu 18 listopada 2016 r. Walne Zgromadzenie Członków ww. stowarzyszenia przyjęło *Strategię ZIT Aglomeracji Opolskiej*, która w wyniku przeprowadzonej analizy została pozytywnie zaopiniowana przez IZ w dniu 6 grudnia 2016 r., a MR przeprowadziło ocenę jej zgodności z Umową Partnerstwa.

*Strategia ZIT Aglomeracji Opolskiej* zgodnie z postanowieniami ww. porozumienia realizowana jest w ramach następujących Poddziałów Programu:

- 2.2.2 *Przygotowanie terenów inwestycyjnych w Aglomeracji Opolskiej*,
- 3.1.2 *Strategie niskoemisyjne w Aglomeracji Opolskiej*,
- 3.2.2 *Efektywność energetyczna w budynkach publicznych Aglomeracji Opolskiej*,
- 5.3.3. *Dziedzictwo kulturowe i kultura w Aglomeracji Opolskiej*,
- 9.1.2 *Wsparcie kształcenia ogólnego w Aglomeracji Opolskiej*,
- 9.1.4 *Wsparcie edukacji przedszkolnej w Aglomeracji Opolskiej*,
- 9.2.2 *Wsparcie kształcenia zawodowego w Aglomeracji Opolskiej*.

Na realizację ww. Poddziałów przewidziano alokację środków UE w łącznej kwocie 71,4 mln euro (285,6 mln zł<sup>85</sup>) co stanowiło 7,55 % alokacji przewidzianej w Programie.

Na dzień 30 czerwca 2017 r. łączna kwota środków UE wykazywanych w podpisanych umowach o dofinansowanie projektów oraz w rozliczonych wnioskach o płatność w ramach ww. Poddziałów wynosiła odpowiednio 122,58 mln zł oraz 17,93 mln zł, co stanowiło 42,92% oraz 6,28 % alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 27-71,532)

**4.3.** IZ podejmowała działania na rzecz usprawnień organizacyjnych w celu zapewnienia dobrego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów wniosków w trybie konkursowym i pozakonkursowym oraz dostosowała do tych celów działania informacyjno-promocyjne. W IZ opracowano *Strategię komunikacji funduszy europejskich w województwie opolskim na lata 2014-2020*<sup>86</sup>, w oparciu o którą prowadzono działania informacyjne i promocyjne dla RPO. Na potrzeby realizacji założeń ww. Strategii, w IZ opracowywano także coroczny plan działań informacyjnych i promocyjnych, który był dokumentem o charakterze operacyjnym. Powołano<sup>87</sup> także Zespół ds. opracowania i realizacji ww. *Strategii*.

Zastępca Dyrektora DPO, wyjaśniła że (...) w skład ww. Zespołu weszli przedstawiciele podmiotów zaangażowanych w działania informacyjne i promocyjne na poziomie województwa. Członkowie Zespołu spotykają się co najmniej raz w roku w celu omówienia kwestii strategicznych związanych z realizacją działań informacyjnych i promocyjnych w ramach RPO. Ponadto na bieżąco prowadzona jest wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy członkami zespołu w trybie roboczym. Prowadzone działania na bieżąco są monitorowane poprzez system wybranych wskaźników mających na celu ukazanie efektów prowadzonych działań informacyjnych i promocyjnych. Dane z prowadzonego monitoringu są przekazywane przez IZ do IK UP.

<sup>84</sup> Dalej: ZIT.

<sup>85</sup> Kwotę w euro przeliczono na zł w sposób uproszczony, tj. według kursu 4 zł za 1 euro.

<sup>86</sup> Dostępna na stronie <http://rpo.opolskie.pl/wp-content/uploads/2015/08/STRATEGIA-ZATWIERDZONA.pdf>.

<sup>87</sup> Uchwała Zarządu nr 303/2015 z 23 lutego 2015 r.



W 2016 r. IZ prowadziła kampanię promującą możliwości uzyskania dofinansowania w ramach RPO, m.in. poprzez portale internetowe IZ i IP oraz poprzez publikacje w internecie (50 w latach 2015-2016); wydano ulotkę informacyjną o nazwie *Jak promować projekty?*; udzielano konsultacji w punktach informacyjnych dot. możliwości dofinansowania i procesu aplikacyjnego; emitowano płatne spoty radiowe (łącznie 24 w latach 2015-2016), telewizyjne (6 w latach 2015-2016) oraz ogłoszenia prasowe (228 ww. okresie). W 2016 r. przeprowadzono na zlecenie IZ badanie skuteczności ww. kampanii promującej. Badanie zostało zrealizowane na próbie 300 osób – odbiorców kampanii (w tym zwłaszcza potencjalnych beneficjentów kampanii) przez zewnętrzną firmę badawczą. Wyniki badania wykazały, iż 49,5% mieszkańców województwa zetknęło się z kampanią promującą RPO, w tym 40,0% osób kojarzy kampanię i hasło, a 9,5% kojarzy co najmniej hasło lub co najmniej kampanię.

IZ prowadziła także szkolenia dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów (dla 548 uczestników w 2015 r. oraz 1 339 w 2016 r.).

Zastępca Dyrektora DPO wyjaśniła, że *uczestnicy szkoleń po zakończeniu szkolenia wypełnili ankietę ewaluacyjną. Głównymi kryteriami podlegającymi ocenie uczestników szkolenia były: spełnienie oczekiwań, przydatność zdobytych informacji pod względem podnoszenia umiejętności i wiedzy, wykorzystanie zdobytej wiedzy i umiejętności w codziennej pracy, program szkolenia, osoba prowadzącego (rozumiałość przekazu, zaangażowanie w udzielaniu odpowiedzi na pytania, umiejętność zainteresowania uczestników tematem, stopień zrealizowania programu) oraz jakość materiałów szkoleniowych (ich przydatność w pracy zawodowej), a także strona organizacyjna szkolenia (sala szkoleniowa, jakość wyżywienia). Średnia arytmetyczna dla wszystkich ocen utrzymuje się corocznie na poziomie 4,2 w pięciostopniowej skali ocen. Informacje uzyskane w wyniku oceny zrealizowanych działań są podstawą do modyfikacji i ewentualnej korekty kierunków prowadzonych działań.*

W *Rocznym planie działań informacyjnych i promocyjnych na 2017 r.* zaplanowano następujące działania:

- kampania informacyjna skierowana do potencjalnych beneficjentów skoncentrowana wokół wybranych naborów wniosków, które są wytypowane jako potencjalnie trudne i cieszące się mniejszym zainteresowaniem;
- szkolenia dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów, których zakres tematyczny jest zgodny ze zgłoszonym zapotrzebowaniem ze strony uczestników;
- zamieszczanie na portalach internetowych IZ oraz IP ogłoszeń o naborach wniosków, aktualizacji dokumentów oraz aktualności związanych z wdrażaniem RPO.

(dowód: akta kontroli str. 507, 948-1000,1037-1039)

**4.4.** IZ podejmowała i wdrażała działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji RPO. W celu skrócenia czasu trwania oceny wniosków o dofinansowanie i kontraktacji wprowadzono następujące usprawnienia organizacyjne:

- dokonano z dniem 1 lutego 2016 r. podziału referatów - dotychczasowy Referat Przyjmowania podzielono na dwie odrębne komórki: Referat Przyjmowania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Referat Przyjmowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;
- powołano (14 marca 2016 r.) *Międzyinstytucjonalny Zespół ds. wdrażania RPO*, w skład którego weszli przedstawiciele IZ oraz IP;



- wprowadzono możliwość niestacjonarnej oceny merytorycznej projektów, tj. bez konieczności przeprowadzania oceny w siedzibie IZ w ramach Komisji Oceny Projektów;

- zastosowano nową wersję generatora wniosków – w generatorze wprowadzono zmiany, które mają na celu wyeliminowanie popełnianych błędów we wnioskach o dofinansowanie projektów poprzez zastosowanie jak największej liczby walidacji, które automatycznie weryfikują poprawność informacji podawanych przez wnioskodawców już na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie projektu;

- w ramach prowadzonego systemu oceny elektronicznej - w działaniach współfinansowanych z EFS opracowano system uzupełniania i przekazywania przez ekspertów kart oceny wniosków o dofinansowanie projektów w pełni on-line. W ramach działań współfinansowanych z EFRR trwają prace związane z wprowadzeniem nowej funkcjonalności w systemie SYZYF RPO polegającej na możliwości złożenia wniosku o dofinansowanie projektu wraz z załącznikami w wersji elektronicznej i dokonywania zdalnej oceny projektów (w trybie niestacjonarnym w formie elektronicznej).

Zastępca Dyrektora DPO, w sytuacji dużego natężenia prac praktykuje się przesuwanie pracowników między komórkami w DPO z Referatów, które w danym momencie mają mniej zadań do referatów, które są obciążone nadmiernie. Poza tym IZ stara się w sposób harmonijny planować nabory tak, aby ich natężenie i częstotliwość była równomierna i pozwalała w sposób racjonalny zaplanować pracę kadr zaangażowanych w proces naborów wniosków (...) przed rozpoczęciem wprowadzania usprawnień organizacyjnych zakończono 1 konkurs (...), którego czas trwania oceny (...) wyniósł 186 dni. Po rozpoczęciu wprowadzania usprawnień organizacyjnych zakończono 5 konkursów (...), których średni czas trwania oceny (...) wyniósł średnio 127 dni (...). Jak wynika z powyższych danych, średni czas trwania oceny wniosków o dofinansowanie projektów (...) został skrócony o 59 dni kalendarzowych.

(dowód: akta kontroli str. 948-954, 1033-1034)

W odniesieniu do zapewnienia szybszego procesu kontraktacji i weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność Zastępca Dyrektora DPO wyjaśniła, że po otrzymaniu z Referatu Przyjmowania EFS lub/i Referatu Przyjmowania EFRR kompletnego wniosku o dofinansowanie, niezwłocznie jest rozpoczynany proces podpisywania umowy o dofinansowanie. W celu przyspieszenia terminu zawarcia umów o dofinansowanie beneficjenci są proszeni o podpisywanie umów w siedzibie IZ lub osobiście odbierają egzemplarze umowy do podpisu, aby wyeliminować czas na dostarczenie dokumentów za pośrednictwem poczty. Terminy weryfikacji wniosków o płatność określone w umowie o dofinansowanie oraz Instrukcjach Wykonawczych, są traktowane przez IZ jako terminy maksymalne i pracownicy weryfikujący wnioski starają się je skracać. Każdy z projektów ma przydzielonego opiekuna (pracownika IZ), z którym beneficjent może się kontaktować również w drodze roboczych konsultacji, co ma na celu zmniejszenie ilości błędów występujących we wnioskach o płatność oraz zmniejszyć liczbę korekt wniosków o płatność. IZ dopuszcza i praktykuje również spotkania robocze z beneficjentami, w przypadku występowania bardziej skomplikowanych zagadnień/problemów do omówienia, które są umawiane na bieżąco, w zależności od potrzeb. Posiadanie stałego opiekuna projektu przyspiesza również weryfikację wniosków o płatność, ponieważ zna on projekt, śledzi na bieżąco wszelkie zmiany w projekcie, co powoduje, że nie musi każdorazowo zapoznawać się z dokumentacją projektową zaczynając weryfikować wniosek o płatność. Na stałe przydzielana jest również 2-ga para oczu do danego projektu, która jest opiekunem zastępczym. Ponadto beneficjent ma możliwość złożenia autokorekty wniosku o płatność do momentu



*zakończenia weryfikacji wniosku. IZ po otrzymaniu takiej prośby odsyła wniosek o płatność do beneficjenta bez sporządzania list sprawdzających.*

*(dowód: akta kontroli str. 948-954)*

**4.5.** Zgodnie z art. 19 rozporządzenia *ogólnego*, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., IZ zapewniła spełnianie warunków wstępnych (*ex ante*) na poziomie regionalnym w zakresie warunku ogólnego 7 – systemy statystyczne i wskaźniki rezultatu w dniu 7 września 2016 r. oraz w zakresie warunków szczególnych o nazwach: badania naukowe i innowacje (1.1.) w dniu 6 grudnia 2016 r.; transport (7.1.) oraz kolej (7.2.) w dniu 1 grudnia 2016 r., co zostało potwierdzone w każdym przypadku przez KE.

Do dnia 31 grudnia 2016 r. IZ nie spełniła warunku wstępnego w zakresie Gospodarki odpadami (6.2.) Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia *ogólnego* państwa członkowskie zostały zobowiązane do spełnienia warunków wstępnych nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. IZ podejmowała działania w celu zapewnienia spełnienia tego warunku. W dniu 4 kwietnia 2017 r. IZ przekazała do KE informację i dokument<sup>88</sup> potwierdzający spełnienie warunku na poziomie regionalnym, a następnie w dniu 2 sierpnia 2017 r. KE potwierdziła jego spełnienie.

W sprawie podejmowanych działań mających na celu spełnienie warunku wstępnego w zakresie *Gospodarki odpadami* Zastępca Dyrektora DPO wyjaśnił, że (...) opóźnienia związane z przyjęciem przez Sejmik Województwa Opolskiego „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028” wraz z załącznikami, wynikają przede wszystkim z braku przyjęcia przez Radę Ministrów Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 w terminie umożliwiającym opracowanie wojewódzkich planów w terminie ustawowym oraz długotrwałego procesu opiniowania Projektu Planu gospodarki odpadami (...) i uzgadniania Planu inwestycyjnego przez MŚ, który trwał od października 2016 r. do lutego 2017 r. Dodatkowo informuję, że wyrażenie stanowiska organów opiniujących (...) następuje w formie opinii czyli stanowiska niewiążącego, które organ opracowujący dokument może, ale nie musi uwzględnić w treści dokumentu. Inna sytuacja prawna dotyczy uzgadniania przez MŚ projektu planu inwestycyjnego stanowiącego załącznik do projektu „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028”. W tym przypadku, stanowisko MŚ jest wiążącym dla organu opracowującego dokument. Zatem, tylko i wyłącznie uzyskanie uzgodnienia MŚ gwarantuje prawną możliwość dalszego procedowania wojewódzkiego planu przez sejmik województwa.

*(dowód: akta kontroli str.750-797,808,873,885,1043-1055, 1074-1077)*

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

IZ do końca 2016 r. zakończyła procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów zwrotnych w ramach RPO, w których przewidziano zastosowanie instrumentów finansowych, jak również zapewniła spełnianie warunków wstępnych (*ex ante*), z wyjątkiem warunku w zakresie Gospodarki odpadami. Brak spełnienia tego warunku w wymaganym terminie był niezależny od IZ. Warunek ten został jednak spełniony w I półroczu 2017 r. IZ podejmowała działania na rzecz usprawnień organizacyjnych w celu zapewnienia dobrego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów wniosków w trybie konkursowym i pozakonkursowym oraz dostosowała do tych celów działania informacyjno-promocyjne, jak również wdrażała działania na rzecz zwiększenia

<sup>88</sup> Uchwała Sejmiku Województwa Opolskiego nr XXVII/306/2017 z 28 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028”.



efektywności i przyspieszenia realizacji RPO w celu skrócenia czasu trwania oceny wniosków o dofinansowanie. Na dzień 30 czerwca 2017 r. kontraktacja środków UE w ramach Poddziałiań realizujących ZIT stanowiła 42,92% alokacji przewidzianej w Programie.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>89</sup>, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

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.

Opole, dnia 31 sierpnia 2017 r.

Kontroler  
Marcin Blajda  
Specjalista kontroli państwowej

  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

Dyrektor

  
Janusz Madej  
Wicedyrektor  
Delegatury NIK w Opolu  
podpis

<sup>89</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524.