



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.016.01.2017
P/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lp@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 Poznaniu
Kontroler	Piotr Iwański, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/94/2017 z dnia 21 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego ¹ (dalej: Marszałek) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Zarząd Województwa Wielkopolskiego jako Instytucja Zarządzająca Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014-2020 (IZ WRPO, IZ) skutecznie zarządzał, w okresie objętym kontrolą³, wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności. IZ WRPO zapewniła spełnianie warunków wstępnych (ex ante), określonych przez Komisję Europejską, niezbędnych do prawidłowej realizacji Programu. Nie stwierdzono istotnego ryzyka nieosiągnięcia założonych celów pośrednich dla Ram Wykonania Programu. IZ WRPO prowadziła kwartalny monitoring osiągania celów, a działania mające na celu dochowanie zasady n+3⁴ okazały się skuteczne. Nie osiągnięto jednak założonego przez Radę Ministrów poziomu certyfikacji środków w 2016 r., który znacznie przewyższał prognozy IZ WRPO sporządzane w oparciu o stan ogłoszonych i planowanych naborów, podpisanych umów i harmonogramów płatności, o czym IZ informowała Ministra Rozwoju. Dotychczasowy postęp

¹ Od października 2005 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.

³ Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 25 sierpnia 2017 r.

⁴ Zasada określona w art. 86-88 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1303/2013), według której anuluje się zobowiązania Komisji Europejskiej dla danego programu (alokację) na dany rok, jeśli nie zostaną one wykorzystane na płatności zaliczkowe i okresowe do końca trzeciego roku budżetowego po roku, w którym podjęto zobowiązanie. Pierwszy termin rozliczeń według zasady n+3 przypada na 31 grudnia 2017 r.

w zakresie certyfikacji środków wskazuje również na ryzyko nieosiągnięcia tego celu, dotyczącego roku 2017.

Prawidłowo przygotowano dokumenty i wdrożono procedury określone w „Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020”. W kontrolowanym okresie nastąpiło przyspieszenie w realizacji programu operacyjnego. W porównaniu ze stanem na 30 czerwca 2016 r. wartość kontraktacji na dzień 30 czerwca 2017 r.⁵ wzrosła o 346,9%. Wdrożony plan naprawczy dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)⁶ przyczynił się do wzrostu poziomu kontraktacji, natomiast kwota wydatków rozliczonych dotychczas⁷ we wnioskach o płatność w ramach ZIT stanowiła 0,13% alokacji przeznaczonej na realizację tego instrumentu.

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. W Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2014-2020 (WRPO, Program), przyjętym uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego (dalej: Zarząd) Nr 176/2015 z dnia 27 stycznia 2015 roku⁸ określono wskaźniki Ram Wykonania Programu. Dla każdej z 9 osi priorytetowych⁹ wyznaczono wskaźniki, zgodnie z Umową Partnerstwa¹⁰. Wskaźniki były zgodne ze Wspólną Listą Wskaźników Kluczowych. Ogółem dla 9 osi priorytetowych ustanowiono 27 wskaźników ram wykonania, w tym: 9 wskaźników finansowych, 17 wskaźników produktu i jeden Kluczowy Etap Wdrażania. Dla każdej osi priorytetowej IZ WRPO wyznaczyła cele pośrednie (na rok 2018) oraz cele końcowe (na rok 2023), zgodnie art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r.¹¹. Sposób doboru wskaźników ram wykonania oraz określenia celów pośrednich i końcowych został opisany w metodologii, stanowiącej załącznik do WRPO¹².

Ponadto określono również cele roczne na lata: 2016, 2017 i 2018, zgodnie z wytycznymi w zakresie sprawozdawczości.

⁵ Wartość zakontraktowanych środków z budżetu Unii Europejskiej na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosiła 4.642,4 mln zł, co stanowiło 47,4% kwoty zaplanowanej w Programie.

⁶ Na podstawie art. 36 rozporządzenia nr 1303/2013 jednostki samorządu terytorialnego realizują wspólne strategie dotyczące przede wszystkim zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W ramach tego instrumentu, partnerstwa miast (szczególnie wojewódzkich) oraz powiązanych z nimi funkcjonalnie sąsiadujących gmin realizują wspólne, zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i Programu Operacyjnego Polska Wschodnia.

⁷ Do 30 czerwca 2017 r.

⁸ Zmieniony uchwałą Nr 3093/2017 Zarządu z dnia 5 stycznia 2017 r.

⁹ Tj. z wyłączeniem Osi 10 „Pomoc techniczna”.

¹⁰ Dokument przygotowany przez państwo członkowskie z udziałem partnerów zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomym zarządzaniu, który określa strategię tego państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, przyjęty przez Komisję Europejską w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim, zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 20 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹¹ Dz. Urz. UE L 69 z 8 marca 2014 r., s.65, dalej: rozporządzenie 215/2014.

¹² Informacje na temat ustanowienia Ram Wykonania dla WRPO 2014+.

Szczegółową kontrolą objęto sposób wyznaczenia celów rocznych dla dwóch osi priorytetowych: Oś 1 „Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka” oraz Oś 2 „Społeczeństwo informacyjne”.

Szacowanie celów rocznych na lata 2016 i 2017 oparte było na alokacji określonej dla poszczególnych lat, kosztach jednostkowych projektów, czasie realizacji projektów danego typu, poziomie zainteresowania potencjalnych wnioskodawców oraz stopniu trudności w przygotowaniu i realizacji projektów. Marszałek wyjaśnił, że w przypadku wskaźników finansowych oparto się na analizach tempa wydatkowania w grupach podobnych projektów realizowanych w latach 2007-2013. Cele roczne na rok 2018 są równe celom pośrednim, określonym w ramach wykonania WRPO.

(dowód: akta kontroli str. 5-18, 46-101, 291-305)

W zakresie Osi Priorytetowej 1 ustalono¹³, że według stanu na 19 lipca 2017 r. podpisanych zostało 499 umów dla projektów realizujących wskaźnik rzeczowy „liczba przedsięwzięć otrzymujących dotacje”, przy czym wartość tego wskaźnika z zawartych umów wynosi 502, z tego do końca 2017 r. zrealizowana wartość wskaźnika powinna wynieść 462, a do końca 2018 r. – 502. Dla zapewnienia właściwego tempa realizacji projektów w regulaminach naborów zawarto zapis o konieczności ukończenia realizacji projektów do końca 2017 r. Wartość pośrednia ustalona na rok 2018 wynosiła 104, a wartość końcowa na rok 2023 – 518.

W zakresie Osi Priorytetowej 2 ustalono, że według stanu na dzień 19 lipca 2017 r. podpisanych zostało 39 umów dla projektów realizujących wskaźnik „liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3”. Wartość wskaźnika z umów wynosiła 143. Dla zapewnienia właściwego tempa realizacji projektów w regulaminach naborów zawarto zapis o konieczności ukończenia realizacji projektów do połowy 2018 r. Wartość pośrednia wskaźnika ustalona na rok 2018 wynosiła 10, a wartość końcowa na rok 2023 – 58.

Marszałek wyjaśnił, że IZ WPRO przygotowując program i określając cele pośrednie dla realizacji ram wykonania, szacowała wartości wskaźników biorąc pod uwagę konkretne dane i przyjmując racjonalne założenia, a dla zapewnienia właściwego tempa realizacji projektów w regulaminach naborów zawarto zapis o konieczności ukończenia realizacji projektów w określonym terminie. Marszałek podkreślił, że metodologia wyznaczania wskaźników została zaakceptowana przez Ministerstwo Rozwoju oraz Komisję Europejską.

(dowód: akta kontroli str. 291-305, 362)

2. IZ WRPO sporządziła harmonogramy naborów na lata 2015, 2016 i 2017. W harmonogramach określono planowane terminy naboru wniosków i orientacyjne kwoty przeznaczone na dofinansowanie projektów w ramach danego naboru. Harmonogramy na kolejny rok były podane do publicznej wiadomości w terminie do 30 listopada poprzedniego roku. Harmonogramy podlegały wielokrotnym zmianom w ciągu roku. Pierwotny harmonogram naborów na 2016 r. zmieniany był ośmiokrotnie, a na 2017 r. – sześciokrotnie (do 31 lipca 2017 r.).

Szczegółowa kontrola harmonogramów naboru wykazała, że w pierwszej kolejności uruchomione zostały te działania, które umożliwiały realizację wskaźników ram wykonania WRPO w 2018 r. Konkursy w ramach tych działań ogłoszone zostały w 2015 r. i w 2016 r. Z uwagi na fakt, iż cel pośredni na 2018 r. dla wskaźnika produktu w Osi Priorytetowej 3. „Transport”, dotyczącego przebudowy i modernizacji linii kolejowych wynosił 0, konkurs zostanie ogłoszony we wrześniu 2017 r. W celu

¹³ Na podstawie danych w systemie SL 2014.

zapewnienia właściwego tempa realizacji projektów w regulaminach konkursów wskazywano termin zakończenia realizacji projektów.

W zakresie Osi Priorytetowej 1 cel roczny dla wskaźnika finansowego Ram Wykonania na 2017 r., określono na poziomie 53,1 mln euro. Kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach naborów wynosiła, zgodnie z obowiązującym harmonogramem, 365 mln zł.

W zakresie Osi Priorytetowej 2 cel roczny na 2017 r. dla wskaźnika finansowego Ram Wykonania określono na poziomie 3,8 mln euro. Kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach naborów wynosiła, zgodnie z obowiązującym harmonogramem, 33,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 102-131, 362, 543-556, 647-726)

3. Plan wdrażania Programu w okresie 2016-2018 (Plan wdrażania) został przekazany do Ministerstwa Rozwoju 25 maja 2016 r. Dla każdej z 10 osi priorytetowych opracowano prognozy dotyczące kontraktacji środków, wydatków wskazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność oraz certyfikacji wydatków w ujęciu kwartalnym. Ponadto dla 9 osi priorytetowych (z wyłączeniem osi 10. „Pomoc techniczna”) oszacowano cele pośrednie dla lat 2016, 2017 i 2018 oraz uwzględniono docelowe wartości na rok 2018 i 2023 dla celów rzeczowych z Ram Wykonania.

Szczegółowej kontroli poddano Oś 1 i 2. W ramach Osi 1 określona w Planie wdrażania alokacja na 2016 r. wynosiła 1.227,1 mln zł. Kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w przeprowadzonych naborach wyniosła 1.255,2 mln zł. Alokacja na 2017 r., ustalona w Planie wdrażania wynosiła 178,3 mln zł. Kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach konkursów ogłoszonych do 31 lipca 2017 r. wyniosła 60 mln zł. W 2017 r. zaplanowane były jeszcze nabory, w których łączna kwota przeznaczona na dofinansowanie wynosiła 305 mln zł. Planowany poziom kontraktacji na koniec 2016 r. wynoszący 901,9 mln zł został przekroczony. Łączna wartość dofinansowania w zawartych umowach wyniosła 968,5 mln zł.

W ramach Osi 2 alokacja przeznaczona na dofinansowanie projektów na 2016 r. wynosiła 194,8 mln zł. W 2016 r. kwota przeznaczona na dofinansowanie w ramach ogłoszonych naborów wyniosła 213,1 mln zł. Na 2017 r. w Planie wdrażania przyjęto kwotę 7,7 mln zł, a natomiast zgodnie z harmonogramem kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów była określona na poziomie 138,9 mln zł. Nie osiągnięto zaplanowanego na 2016 r. poziomu kontraktacji wynoszącego 72,9 mln zł. Do końca 2016 r. nie zawarto żadnej umowy o dofinansowanie, natomiast łączna wartość dofinansowania w umowach podpisanych w 2017 r. (do 30 czerwca) wyniosła 59,2 mln zł. Marszałek wyjaśnił, że przyczyny opóźnienia leżały po stronie beneficjentów i były związane ze skompletowaniem dokumentacji niezbędnej do podpisania umów.

(dowód: akta kontroli str. 102-131, 361-362, 647-726)

Zaplanowane nabory w ww. osiach były realizowane bez opóźnień. Komitet Monitorujący WRPO przyjął kryteria wyboru projektów dla naborów zaplanowanych na 2016 oraz 2017 r. w terminie określonym w „Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020” (Plan działań) tj. do końca I kwartału 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 306-323, 543-555)

4. W Planie wdrażania uwzględniony został cel certyfikacji na koniec 2018 r. oraz 2023 r., określony w ramach wykonania WRPO. Przyjęte w planie prognozy

przewidywały przekroczenie celu zapisanego na 2018 r., wynoszącego 444,7 mln euro. Według Planu wdrażania na koniec 2018 r. kwota wnioskowana do KE powinna wynosić 707,5 mln euro.

Wykonanie celu na 2017 r., określonego w Planie wdrażania Programu w okresie 2016-2018, według stanu na dzień 31 lipca 2017 r. wynosiło 53,9%, a celu na 2018 r. – 24,5%.

(dowód: akta kontroli str. 102-131, 362)

5. IZ WRPO sporządziła Deklarację Zarządczą i Roczne Podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli za rok obrachunkowy 2015/2016¹⁴, o których mowa w art. 125 ust. 4 lit. e rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁵. Deklaracja została sporządzona zgodnie z wzorem określonym w załączniku VI do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r.¹⁶.

Podsumowanie Roczne zawierało:

- podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu;
- podsumowanie przeprowadzonych kontroli dotyczących wydatków, odnoszących się do roku obrachunkowego – weryfikacje administracyjne;
- podsumowanie przeprowadzonych kontroli dotyczących wydatków, odnoszących się do roku obrachunkowego – weryfikacje na miejscu;
- podsumowanie przeprowadzonych kontroli dotyczących wydatków, odnoszących się do roku obrachunkowego: weryfikacje dokonane przez inne instytucje.

W roku obrachunkowym 2015/2016 w ramach audytu systemu ustalono, że pracownicy Instytucji Zarządzającej nie rozpoczęli kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami finansowanymi z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020) i Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze (PO RYBY), z uwagi na fakt, iż nie mieli dostępu do baz danych PROW 2014-2020 i PO RYBY. Wykonanie działań naprawczych nie było zależne bezpośrednio od IZ WRPO. Zgodnie z przyjętymi zaleceniami, 13 stycznia 2017 r. podpisane zostało porozumienie o współpracy między Ministerstwem Rozwoju a Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w zakresie wymiany danych na temat beneficjentów. ARiMR zobowiązała się do uruchomienia „Centrum Kontroli Krzyżowych” (CKK), które będzie bazą danych o wszystkich beneficjentach PROW 2014-2020 i PO RYBY, a następnie do wygenerowania raportu zawierającego podstawowe informacje o beneficjentach realizujących projekty równoległe w ramach Polityki Spójności i w programach rolnych lub PO RYBY. Zakończenie działań miało nastąpić do 3 kwietnia 2017 r. Do czasu uruchomienia CKK prowadzenie kontroli krzyżowych miały być dokonywane za pomocą mechanizmu wymiany danych na nośnikach elektronicznych. Marszałek wyjaśnił, że zgodnie z informacją uzyskaną 3 lipca 2017 r. z Ministerstwa Rozwoju, nadal trwały prace związane z usuwaniem usterek i nadaniem pełnej funkcjonalności systemowi CKK.

¹⁴ Rok obrachunkowy trwał od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1460.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 38 z 13 lutego 2015 r., str.1, dalej: rozporządzenie wykonawcze.

W ramach audytu bezpieczeństwa Lokalnego Systemu Informatycznego wspomagającego wdrażanie WRPO nie zidentyfikowano uchybień, a system funkcjonował prawidłowo. Nie przeprowadzono audytu rachunków.

Przeprowadzone zostały cztery kontrole krzyżowe z projektami dofinansowanym z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). W żadnej z tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

W roku obrachunkowym Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził jedną kontrolę wydatków¹⁷. Dotyczyła ona postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ramach projektu „Budowa obwodnicy Wroniek w ciągu drogi wojewódzkiej nr 182 i 184: część 1 od drogi powiatowej nr 1895P do DW 182, część 2 od DW 184 do drogi powiatowej nr 1895P”. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 163-198)

6. IZ WRPO współpracowała z Instytucją Koordynującą Umowę Partnerstwa¹⁸ (IK UP) w zakresie opracowywania i analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników oraz realizacji ewentualnych rekomendacji mających na celu zwiększenie efektywności realizacji WPRO.

IZ WPRO na bieżąco kontaktowała się z IK UP w zakresie opracowania „Planu wdrażania Programu w okresie 2016-2018” oraz sporządzenia tabeli ścieżek realizacji celów. IK UP udzielała, drogą elektroniczną, wyjaśnień dotyczących m.in. sposobu wypełnienia zestawień i tabel. Ponadto przedstawiciele IZ WRPO uczestniczyli w dniu 12 kwietnia 2016 r. w spotkaniu zorganizowanym przez Ministerstwo Rozwoju, na którym zaprezentowano system zarządzania celami finansowo-rzeczowymi oraz przedstawiono wnioski z zestawień przekazanych przez instytucje zarządzające w zakresie wyznaczania celów rocznych i określania ścieżek ich osiągania.

(dowód: akta kontroli str. 35-45, 324-354)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

IZ WRPO wyznaczyła cele roczne dla wskaźników Ram Wykonania na poziomie osi priorytetowych korzystając ze wskaźników wybranych ze Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych (WLWK), zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju w sprawie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020¹⁹. Opracowano dokumenty wymagane Planem działań, m.in. Plan wdrażania Programu oraz tabelę ścieżek realizacji celów pośrednich i końcowych, w terminach oraz zgodnie z założeniami określonymi przez Ministra Rozwoju. W dokumentach tych uwzględniono cele pośrednie na 2018 r. i cele końcowe na 2023 r. IZ WRPO opracowywała i publikowała harmonogram naborów na poszczególne lata, zgodnie z którym ogłaszano nabory wniosków o dofinansowanie w ramach konkursów.

Deklaracja Zarządcza i Roczne Podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli za rok obrachunkowy 2015/2016 zawierały informacje określone w rozporządzeniu nr 1303/2013.

¹⁷ Sprawa nr UZP/DKUE/KU//4516.

¹⁸ Koordynację na poziomie Umowy Partnerstwa zapewniał minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

¹⁹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-monitorowania-postepu-rzeczowego-realizacji-programow-operacyjnych-na-lata-2014-2020/>

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

1. Monitorowanie realizacji WRPO, realizacji celów pośrednich, w tym Ram Wykonania, odbywało się poprzez informacje kwartalne przekazywane do Ministerstwa Rozwoju, zgodnie z Wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów²⁰ w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020. Stan realizacji wszystkich osi priorytetowych, działań i poddziałań był na bieżąco monitorowany na podstawie raportów Lokalnego Systemu Informatycznego (LSI 2014+) i Centralnego Systemu Informatycznego danych uzyskiwanych od jednostek zaangażowanych w realizację Programu. Informacja o stanie realizacji wskaźników przedstawiana była członkom Komitetu Monitorującego²¹.

IZ WRPO sporządzała informacje kwartalne, zgodnie z zakresem danych określonych w załącznikach I-III Wytycznych w sprawie sprawozdawczości. Informacje te były przekazywane do Ministerstwa Rozwoju w terminie określonym w ww. wytycznych, tj. w przypadku informacji za I i III kwartał do 30 dni od zakończenia kwartału oraz do 40 dni – w przypadku informacji za II i IV kwartał.

Ponadto IZ zleciła przygotowanie badania pn. „Ewaluacja midterm postępu rzeczowego WRPO 2014+”, w ramach którego zrealizowany zostanie moduł pn. „Wstępny przegląd śródkresowy postępu rzeczowego realizacji WRPO 2014+”.

(dowód: akta kontroli str. 199-288, 291-305)

2. W wyniku monitorowania realizacji celów pośrednich i końcowych IZ WPRO nie stwierdziła znaczących odchyień od założeń realizacji Programu, mogących mieć istotny wpływ na osiągnięcie założonych celów pośrednich i końcowych. Zidentyfikowane problemy, niemające istotnego wpływu na realizację wskaźników, wraz z opisem podjętych działań zaradczych, były wykazywane w sprawozdaniach kwartalnych. Szczegółowej kontroli poddano dwa przykłady działań zaradczych:

- 1) we wdrażaniu Poddziałania 8.1.1 Edukacja przedszkolna, stwierdzono niski poziom wykorzystania alokacji oraz problemy w osiągnięciu wartości docelowej wskaźnika: Liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie. Pomimo dużego zainteresowania wnioskodawców, wnioski często były odrzucane z powodu błędnie sporządzonej diagnozy niezbędnej do realizacji wsparcia na rzecz ośrodka wychowania przedszkolnego (OWP), w tym analizy zapotrzebowania na nowe miejsca przedszkolne. W ramach działań zaradczych, podjętych w IV kwartale 2016 r., w dokumentacji konkursowej naborów ogłoszonych 30 grudnia 2016 r. i 3 marca 2017 r., zamieszczono informacje dotyczące sposobu przygotowania diagnozy niezbędnej do realizacji wsparcia na rzecz OWP. W naborach przeprowadzonych przed podjęciem działań zaradczych (30 czerwca 2015 r. i 8 marca 2016 r.) duża część wniosków była odrzucana na etapie oceny formalnej z powodu błędów w ww. obszarze, np. w naborze z 8 marca 2016 r. na 157 złożonych wniosków zawarto 52 umowy, podczas gdy po wprowadzeniu środka zaradczego wzrosła liczba poprawnie sporządzonych wniosków, np. w naborze z 3 marca 2017 r. na 90 wniosków zawarto 56 umów;

²⁰ http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/35831/Wytyczne_w_zakr_sprawozd_2014-2020_nowela_2017.pdf

²¹ http://wrpo.wielkopolskie.pl/system/file_resources/attachments/000/005/434/original/Protok%C3%B3C5%82_z_przebiegu_V_posiedzenia_KM_WRPO_2014_.pdf?1485943465

http://wrpo.wielkopolskie.pl/system/file_resources/attachments/000/006/207/original/Protok%C3%B3C5%82_z_przebiegu_VI_posiedzenia_KM_WRPO_2014_.pdf?1493026030

- 2) w projektach finansowanych w ramach działania 6.2 Aktywizacja zawodowa stwierdzono opóźnienia i problemy związane z rekrutacją uczestników. Problem spowodowany był mniejszym zainteresowaniem potencjalnych uczestników ze względu na spadające bezrobocie. Przyjętym środkiem zaradczym było akceptowanie zmian w harmonogramach płatności oraz projektach dotyczących harmonogramów realizacji. Działanie to nie wymagało wprowadzania nowych procedur.

(dowód: akta kontroli str. 304-305, 727-728)

3. Stan realizacji wskaźników Ram Wykonania według stanu na koniec 2016 r. był zróżnicowany, w zależności od osi priorytetowej. Wskaźnik finansowy (całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych) zaplanowany na 2016 r. został osiągnięty w trzech osiach priorytetowych (1, 3²², 6). Niski stopień realizacji wskaźnika (poniżej 50%) stwierdzono w pięciu osiach (4, 5, 7, 8, 9). W przypadku osi 2. stan realizacji wskaźnika wynosił 0%.

Stan realizacji wskaźników produktu na 2016 r. nie został osiągnięty w trzech osiach (1, 7, 8). W pozostałych został osiągnięty lub nie występował.

Według stanu na 30 czerwca 2017 r. wykonanie celu na 2017 r. nie przekraczało 50% w zakresie wskaźnika finansowego w przypadku żadnej z osi.

Marszałek województwa udzielił następujących wyjaśnień:

- oś priorytetowa 1 – część beneficjentów zgłaszała prośbę o przedłużenie czasu realizacji projektu z uwagi na oczekiwanie na niezbędne dokumenty (np. pozwolenie na budowę, dokumenty środowiskowe). Na dzień 30 czerwca 2017 r. skumulowana wartość wskaźnika finansowego wynosiła 75% wartości zaplanowanej na 2017 r. (narastająco) i 44% wartości zaplanowanej na 2018 r. z uwagi na fakt, że 200 projektów było w trakcie realizacji, Marszałek stwierdził, że wykonanie wskaźników nie jest zagrożone;

- oś priorytetowa 2 – z uwagi na stan zaawansowania realizacji projektów (umowy były sukcesywnie podpisywane, a beneficjenci zaczęli składać wnioski o płatność), płatności były na stosunkowo niskim poziomie. Biorąc pod uwagę wartość wydatków kwalifikowalnych wskazanych w zatwierdzonych wnioskach o dofinansowanie, wykonanie wskaźnika finansowego nie jest zagrożone.

W zakresie wskaźnika produktu „liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3” Marszałek wskazał, że założony poziom wskaźnika na 2017 r. wynosił 1 szt., a na 2018 r. – 10 szt. Do tej pory podpisane zostały 33 umowy, a biorąc pod uwagę harmonogramy realizacji projektów wykonanie wskaźnika nie jest zagrożone;

- oś priorytetowa 3 – na 2017 r. założono realizację wskaźnika produktu „liczba zmodernizowanych energetycznie budynków” na 15 szt. Wg stanu na połowę 2017 r. podpisanych było 66 umów, a 18 projektów było w trakcie realizacji, osiągnięcie wskaźnika nie jest zagrożone;

- oś priorytetowa 5 – opóźnienia leżały po stronie beneficjentów i związane były m.in. z długotrwałymi procedurami postępowań ofertowych. W III kwartale 2017 r. uruchomione powinny zostać płatności o wartości 16 mln zł, co powinno istotnie wpłynąć na poziom realizacji wskaźnika finansowego;

- oś priorytetowa 7 – wdrażanie działania 7.1 zaplanowano w ramach projektów konkursowych i pozakonkursowych. Niski wskaźnik produktu: liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie wynikał m.in. z niewielkiego zainteresowania uprawnionych instytucji (powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy rodzinie), które nie złożyły wniosków na nabory w trybie pozakonkursowym, mimo wcześniejszych deklaracji. W związku z tym anulowano nabór, a środki realokowano

²² Wykonanie celu na 2016 r. wyniosło 92,2%

na Poddziałanie 7.1.2 Aktywna integracja – projekty konkursowe. W toku wdrażania pojawiły się problemy związane m.in. z rekrutacją uczestników, dlatego w wyniku negocjacji z Komisją Europejską zmodyfikowano kryterium dotyczące osób zakwalifikowanych do objęcia pomocą.

Według stanu na 31 lipca 2017 r. wskaźnik wynosił 1.383 osoby, a prognoza zakładała objęcie pomocą 12.000 osób do końca 2018 r. W dniu 3 sierpnia 2017 r. do Departamentu Polityki Regionalnej przekazana została deklaracja wydatków na kwotę 7,6 mln zł.

- oś priorytetowa 8 – wskaźnik finansowy i wskaźnik produktu w dużej mierze opierały się o realizację projektu pozakonkursowego, realizowanego w ramach Poddziałania 8.1.3 Kształcenie ogólne – „Cyfrowa Szkoła Wielkopolsk@ 2020”. Głównym problemem w realizacji założonych celów jest kwestia kwalifikowalności podatku VAT w Projekcie. Oczekiwanie na stanowisko Ministerstwa Finansów nie pozwalało na rozpoczęcie realizacji zadań Partnerów, co wpływa na opóźnienie realizacji Projektu;

- oś priorytetowa 9 – niski stopień realizacji wskaźnika produktu „liczba wspartych podmiotów leczniczych” wynikał m.in. z długotrwałych procedur przetargowych i opóźnień po stronie wykonawców. Beneficjenci wskazywali również na długie okresy realizacji inwestycji. Na 2017 r. założono realizację dwóch, a na koniec 2018 r. trzech projektów dotyczących podmiotów leczniczych. Zgodnie z założeniami, w 2017 r. ogłoszono nabór wniosków w Działaniu 9.1 i trwała ocena merytoryczna 39 wniosków, które przeszły ocenę formalną. Trzy projekty powinny zakończyć się do końca 2017 r., a pozostałe (poza budową szpitala dziecięcego) do końca 2018 r. IZ WRPO nie przewiduje zagrożenia realizacji wskaźnika.

Przyjęta „Tabela ścieżek realizacji celów określonych w Ramach Wykonania dla WRPO 2014+” obejmowała harmonogram ogłaszanych naborów, przywidywaną kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów oraz wskazywała zadania niezbędne do realizacji w celu osiągnięcia zaplanowanych wartości wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 35-45, 559-579)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

System kwartalnej oceny realizacji celów, oparty na systemie sprawozdawczości, opracowany został prawidłowo i zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów i Rozwoju²³. W okresie objętym kontrolą we wszystkich osiach priorytetowych nastąpił procentowy postęp w wydatkowaniu alokacji środków UE. Według stanu na 30 czerwca 2017 r. w ramach każdej osi zawarte zostały umowy o dofinansowanie, a wartość zakontraktowanego wkładu z UE wyniosła 47,4% alokacji. Stwierdzone odchylenia nie stwarzały istotnego ryzyka nieosiągnięcia celów, a podjęte działania zaradcze, m.in. wprowadzanie zmian w dokumentacji konkursowej, odniosły skutek. Przyczyny opóźnień stwierdzonych w toku wdrażania Programu wynikały w szczególności z przedłużających się procedur zamówień publicznych w realizowanych projektach.

²³ Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/wytyczne/wytyczne-na-lata-2014-2020/wytyczne-w-zakresie-sprawozdawczosci-na-lata-2014-2020/>

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

Opis stanu faktycznego

1. IZ WPRO sporządziła „Tabelę ścieżek realizacji celów określonych w Ramach Wykonania dla WRPO 2014+”, o której mowa w pkt III „Planu działań”. W tabeli tej określono zaplanowane do osiągnięcia wartości wskaźników, cele roczne dla ram wykonania i działania niezbędne do ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 35-45)

W świetle zasady n+3 pierwsze rozliczenie wykorzystania alokacji dla WRPO nastąpi z końcem 2017 r. Wynika to z faktu, iż zatwierdzenie Programu przez Komisję Europejską nastąpiło w 2014 r. Alokacja na 2014 r. (bez zaliczek i rezerwy wykonania) określona była na poziomie 150.781.421 euro. Według stanu na 30 czerwca 2017 r. kwota certyfikowanych wydatków wnioskowana do Komisji Europejskiej wynosiła 108.372.500 euro. Wykonanie celu n+3 na 2017 r. ogółem dla całego Programu wynosiło zatem 71,87%. Poziom realizacji w poszczególnych osiach priorytetowych był zróżnicowany. Najwyższy poziom wykonania celu, według stanu na 30 czerwca 2017 r., osiągnięto w osiach: 1. „Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka” (188,9%), 10. „Pomoc techniczna” (167,04%) oraz 6. „Rynek pracy” (79,28%). W pozostałych osiach poziom ten był niższy od poziomu dla całego Programu. W ramach Osi 2. „Społeczeństwo informacyjne” wykonanie celu wynosiło 0%.

W związku ze zmianami w metodologii wyliczania celu n+3, Ministerstwo Rozwoju wraz z pismem z 20 lipca 2017 r. przekazało IZ WRPO notę wyjaśniającą oraz tabelę celu n+3, wyliczonego według zmienionej metodologii. Cel certyfikacji na 2017 r. określony został w wysokości 104.717.540 euro, a na 2018 r. – 338.163.786 euro. Według stanu na 31 lipca 2017 r. kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych wynosiła 147.247.612 euro, co stanowiło 140,6% celu n+3 do końca 2017 r.²⁴ oraz 43,5% celu wymaganego do osiągnięcia do końca 2018 r.

Marszałek wskazał, że zgodnie z art. 76 i 136 rozporządzenia nr 1303/2013 zasada n+3 dotyczy każdego z funduszy (EFRR i EFS), a nie osi priorytetowej, dlatego też monitorowanie realizacji tej zasady odbywa się na poziomie funduszy, a nie osi. Zdaniem Marszałka, biorąc pod uwagę przekazywane wnioski o płatność oraz prognozy do końca 2017 r. nie ma ryzyka anulowania zobowiązań dla roku 2014.

Na instrumenty finansowe przewidziane w WRPO przeznaczono 186 mln euro, co stanowiło ogółem 7,59% alokacji Programu. Kwota przekazana w formie zaliczek wyniosła 200.651.550 zł (tj. 25% alokacji), a środki te zostały już certyfikowane do Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 357-360, 363, 741-757)

2. IZ WRPO opracowała plan certyfikacji na rok 2016 w oparciu o przyjęty przez Radę Ministrów „Plan certyfikacji wydatków w ramach funduszy Polityki Spójności dla poszczególnych programów operacyjnych na rok 2016” oraz plan certyfikacji na 2017 r. w oparciu o „Plan certyfikacji środków do KE w 2017 r. oraz zakładany na 2017 r. poziom dofinansowania unijnego w umowach o dofinansowanie w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach UP 2014-

²⁴ W tym: kwota wnioskowana w ramach EFRR wyniosła 110.020.953 euro, co stanowiło 146,2% wykonania celu n+3 do końca 2017 r., a kwota wnioskowana w ramach EFS wyniosła 37.226.659 euro, co stanowiło 126,4% wykonania celu n+3 do końca 2017 r.

2020". W planach tych uwzględniono zakładany poziom certyfikacji w poszczególnych kwartałach.

Określona przez Radę Ministrów wartość certyfikacji środków dla WRPO w 2017 r. wynosiła 1.728,6 mln zł. Stan realizacji celu na dzień 30 czerwca 2017 r. wyniósł 3,6%. W związku z przekazaniem, w miesiącu lipcu 2017 r., kolejnych wniosków o płatność do Komisji Europejskiej, stan realizacji celu na dzień 31 lipca 2017 r. wyniósł 13,1%.

(dowód: akta kontroli str. 19-34, 357-360)

3. Łączna wartość zakontraktowanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach WRPO w umowach o dofinansowanie podpisanych do 30 czerwca 2017 r. wynosiła 4.642,4 mln zł, co stanowiło 47,37% środków Programu²⁵. Umowy zostały zawarte w ramach każdej z 10 osi priorytetowych. Łącznie zawarto 1.391 umów o dofinansowanie. Wartość wydatków, wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosiła 562,5 mln zł, co stanowiło 5,74% alokacji.

Do dnia 30 czerwca 2015 r. nie zawarto żadnej umowy o dofinansowanie. Rok później liczba umów wyniosła 266, a kwota dofinansowania z UE 1.038,8 mln zł (10,6% alokacji).

Wartość wykazanych wydatków ze środków UE we wnioskach o płatność na 30 czerwca 2016 r. wyniosła 42,8 mln zł, co stanowiło 0,44% alokacji, a na 30 czerwca 2017 r. – 562,5 mln zł, co stanowiło 5,74% alokacji.

Tempo kontraktacji środków było zróżnicowane w poszczególnych osiach priorytetowych. W pierwszej kolejności zawarte zostały umowy w ramach Osi: 6. „Rynek Pracy”, 7. „Włączenie społeczne” oraz 8. „Edukacja”.

W przypadku Osi 10. „Pomoc techniczna” na dzień 30 czerwca 2017 r. zakontraktowano 101,43% alokacji. W przypadku pozostałych osi największy postęp procentowy w wydatkowaniu środków UE na podstawie umów o dofinansowanie osiągnięty został w Osi 5. „Transport” i wyniósł 76,08% oraz w Osi 1. „Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka” i wynosił 59,21%. W porównaniu z 30 czerwca 2016 r. odsetek ten wzrósł odpowiednio o 49 oraz o 56 punktów procentowych. Wkład UE w złożonych wnioskach o płatność był najwyższy w Osi 10 (15,69% alokacji), Osi 1. (11,97% alokacji) oraz Osi 6. „Rynek pracy” (7,24%). W przypadku Osi 5, mimo wysokiego poziomu kontraktacji, wkład UE wykazany we wnioskach o płatność na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosił 2,77% alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 361)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Plan certyfikacji na 2016 r. określony przez Radę Ministrów zakładał, że certyfikacja środków WRPO wyniesie 611,1 mln zł. Wartość ta nie została osiągnięta. Kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych na 31 grudnia 2016 r. wynosiła 411,4 mln zł, tj. 67,3% planu. Marszałek wyjaśnił, że różnice między założonym celem certyfikacji na 2016 r., określonym przez Radę Ministrów, a faktycznie osiągniętym poziomem certyfikacji wynikały m.in. z odmiennego sposobu podejścia do sporządzania prognoz. IZ WRPO stała na stanowisku, że najbardziej miarodajnymi czynnikami pozwalającymi oszacować potencjalną wielkość wydatków kwalifikowalnych są planowane konkursy, liczba umów oraz harmonogramy płatności. Ponadto Marszałek wskazał, że IZ WRPO wielokrotnie w 2016 r. zwracała

²⁵ Alokację przeliczono z euro na zł w sposób uproszczony, tj. wg sztywnego kursu euro 4,00 zł za 1 euro.

uwagę na zbyt wysokie kwoty przyjęte przez Radę Ministrów, które nie były adekwatne do aktualnego stanu wdrażania Programu, bez realnego uwzględnienia bieżącego stanu ogłoszonych naborów, planowanych naborów, stanu podpisanych umów oraz harmonogramów płatności. Marszałek przywołał pismo Komisji Europejskiej z 15 czerwca 2017 r.²⁶, w którym KE, biorąc pod uwagę bardzo niski poziom dokładności w 2016 r., prosi państwa członkowskie o precyzyjną analizę i wiarygodne dane dotyczące prognoz na lata 2017 i 2018. Komisja zaleca zatem nie rezerwować w budżecie UE zobowiązań, które nie są realne. Ponadto, zdaniem Marszałka, należy podkreślić szacunkowy charakter prognoz. W 2016 r. w przypadku niektórych konkursów wartość kontraktacji była dużo niższa niż kwota przeznaczona na konkursy. W przypadku projektów finansowanych z EFS, przeznaczonych dla ZIT trwały negocjacje z KE związane z ustaleniem kryteriów wyboru projektów, co miało istotny wpływ na przesunięcie terminów naborów.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy postęp w certyfikacji środków, NIK wskazuje, że istnieje ryzyko nieosiągnięcia określonego przez Radę Ministrów poziomu certyfikacji na 2017 r., określonego na 1.728,6 mln zł. Planowana natomiast przez IZ WRPO, wartość certyfikacji wydatków na 2017 r., uwzględniająca ww. przez Marszałka okoliczności, wynosi 1.265,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-34, 559-579, 735-739)

Ocena cząstkowa

Działania IZ WRPO w celu zapobieżenia utraty części środków zgodnie z zasadą n+3 były skuteczne, a ryzyko ryzyka anulowania zobowiązań dla roku 2014, czyli utraty środków zostało zminimalizowane poprzez odpowiedni poziom certyfikacji wydatków. Osiągnięto znaczny postęp w zakresie kontraktowania środków, co winno przyczynić się do osiągnięcia założonego celu w 2018 r. Nie wykonano jednak celu certyfikacji na 2016 r., określonego przez Radę Ministrów, a dotychczasowy postęp w zakresie certyfikacji środków wskazuje na ryzyko nieosiągnięcia tego celu na rok 2017.

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

1. Instrumenty finansowe w ramach WRPO 2014+ były realizowane w ramach następujących działań:

- oś priorytetowa 1. „Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka”, Działanie 1.5 „Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw”, Poddziałanie 1.5.1 „Instrumenty finansowe podnoszące konkurencyjność MŚP”. Alokacja finansowa przeznaczona na to poddziałanie wynosiła 516.780.000 zł

- oś priorytetowa 3. „Energia”, Działanie 3.2 „Poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym”, Poddziałanie 3.2.2. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej i wielorodzinnych budynków mieszkalnych – instrumenty finansowe”. Alokacja finansowa na to poddziałanie wynosiła 173.228.000 zł.

²⁶ Pismo Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu DG BUDG A2/AI/D (2017) 3372717 z 15 czerwca 2017 r.

- oś priorytetowa 9. „Infrastruktura dla kapitału ludzkiego”, Działanie 9.2. „Rewitalizacja miast i ich dzielnic, terenów wiejskich, przemysłowych i powojkowych”, Poddziałanie 9.2.3. „Rewitalizacja miast i ich dzielnic, terenów wiejskich, przemysłowych i powojkowych – instrumenty finansowe”. Alokacja finansowa na to poddziałanie wynosiła 112.598.200 zł

W zakresie Poddziałania 1.5.1 IZ WRPO w dniu 20 października 2016 r. zawarła umowę²⁷ z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK), będącym beneficjentem i pełniącym funkcję „funduszu funduszy”²⁸, o którym mowa w art. 2 pkt 27 rozporządzenia nr 1303/2013. W 2016 r. przekazano pierwszą transzę środków w wysokości 129.195.000 zł, stanowiącą 25% alokacji. W celu wyłonienia pośredników finansowych dla ww. zadania, w dniu 4 maja 2017 r. BGK uruchomił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Wybór Pośredników Finansowych w celu wdrażania Instrumentów finansowych „Mikropożyczka” i „Pożyczka rozwojowa” w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020”. Do dnia zakończenia kontroli postępowanie było w trakcie realizacji. Marszałek wskazał, że w 2017 r. planowane jest uruchomienie kolejnego postępowania na wybór pośredników finansowych dla produktu poręczeniowego.

W przypadku Poddziałania 3.2.2 oraz 9.2.3 IZ WPRO w dniu 28 listopada 2016 r. podpisała z BGK, będącym beneficjentem, umowy o dofinansowanie²⁹ obejmujące całość alokacji finansowej przeznaczonej na te poddziałania. Dla ww. Poddziałania w 2016 r. przekazano pierwsze transze wkładu z WRPO 2014+ w wysokości odpowiednio: 43.307.000 zł oraz 28.149.550 zł, stanowiącej 25% wkładów z Programu. Marszałek wyjaśnił, że instrumenty finansowe w ramach tych poddziałania, ze względu na specyfikę wspieranych inwestycji, oferowane produkty finansowe oraz potencjalne typy beneficjentów, wdrażane będą bez wykorzystania „funduszu funduszy”. W tej formule BGK nie wyłącza pośredników finansowych, ale sam udziela wsparcia na rzecz ostatecznych obiorców.

W dniu 14 kwietnia 2017 r. BGK uruchomił nabór wniosków o udzielenie pożyczek na realizację przedsięwzięć: z zakresu efektywności energetycznej (Poddziałanie 3.2.2) oraz z zakresu rewitalizacji na obszarach problemowych (Poddziałanie 9.2.3).

„Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020” wskazywał, że procedura wyboru pośredników finansowych powinna zakończyć się w I kwartale 2016 r. Marszałek wyjaśnił, że dochowanie tego terminu, biorąc pod uwagę datę przyjęcia Planu (luty 2016 r.), było mało prawdopodobne. Wynikało to, jego zdaniem, z faktu, iż nierozstrzygnięte pozostawały wątpliwości, zgłaszane przez instytucje zarządzające co do trybu wyboru podmiotów wdrażających „fundusze funduszy”, jaki można zastosować na gruncie obowiązujących przepisów. Dopiero w dalszej kolejności zarządzający „funduszami funduszy” (w przypadku Wielkopolski był to BGK), na bazie zawartych umów mogli przystąpić do opracowywania dokumentacji oraz ogłoszenia postępowań dotyczących wyboru pośredników finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 291-305, 580-646)

2. W WRPO, w ramach realizacji instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, zaplanowano wsparcie dla dwóch Związków ZIT:

²⁷ Umowa nr RPWP.01.05.01-30-0002/16-00.

²⁸ 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.

²⁹ Umowy nr: RPWP.03.02.02-30-0001/16-00 na kwotę 173.228.000 zł oraz RPWP.09.02.03-30-0001/16/00 na kwotę 112.598.200 zł.

- ZIT dla miejskiego obszaru funkcjonalnego Poznania (ZIT MOF) – obejmujący obszar gmin: Poznań, Buk, Czerwonak, Dopiewo, Kleszczewo, Komorniki, Kostrzyn, Kórnik, Luboń, Mosina, Murowana Goślina, Oborniki, Pobiedziska, Puszczykowo, Rokietnica, Skoki, Stęszew, Suchy Las, Swarzędz, Szamotuły, Śrem, Tarnowo Podgórne. Do Związku ZIT poza wskazanymi gminami mógł należeć również Powiat Poznański.

- ZIT dla obszaru funkcjonalnego ośrodka regionalnego Kalisza z Ostrowem Wielkopolskim (ZIT AKO), obejmujący obszar gmin: Kalisz, Ostrow Wielkopolski, Blizanów, Brzeziny, Ceków-Kolonia, Godziesze Wielkie, Gołuchów Koźminek, Lisków, Mycielin, Nowe Skalmierzyce, Odolanów, Opatówek, Ostrow Wielkopolski (gmina wiejska), Przygodzice, Raszków, Sieroszewice, Sośnie, Stawiszyn, Szczytniki, Żelazków. Do Związku ZIT poza wskazanymi gminami mogły należeć również powiaty: kaliski, ostrowski, pleszewski.

Uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego, dotyczące zasięgu terytorialnego ZIT, zostały podjęte w dniu 7 listopada 2013 r.³⁰

Strategia dla ZIT MOF została pozytywnie zaopiniowana przez IZ WRPO w dniu 22 grudnia 2015 r. Strategia ta była dwukrotnie aktualizowana. IZ WRPO pozytywnie zaopiniowała aktualizacje strategii w dniu 28 września 2016 r. oraz 27 kwietnia 2017 r. Strategia dla ZIT AKO została pozytywnie zaopiniowana przez IZ WRPO w dniu 21.04.2015 r.

Związki ZIT poinformowały IZ WRPO o osiągnięciu zdolności instytucjonalnej pismami z dnia 12 marca 2015 r. (ZIT MOF) oraz 3 marca 2015 r. (ZIT AKO). Zdolność instytucjonalna została potwierdzona audytem desygnacyjnym z dnia 11 grudnia 2015 r. Podpisanie porozumień odbyło się 16 marca 2015 r. Podpisanie aneksów do porozumień nastąpiło: 5 kwietnia 2017 r. dla ZIT AKO oraz 5 kwietnia 2015 r. – dla ZIT MOF. Dla wszystkich poddziałań przyjęte zostały kryteria wyboru projektów

W związku z nieosiągnięciem wymaganego przez Ministerstwo Rozwoju poziomu kontraktacji³¹ w lutym 2017 r. opracowany został „Plan naprawczy dla wdrażania instrumentu ZIT w Wielkopolsce”. Plan ten obejmował działania mające na celu skrócenie procesu oceny wniosków o dofinansowanie oraz kontraktacji m.in.: skrócenie czasu oceny strategicznej (każdorazowo termin ten miał być wyznaczany na poziomie dokumentacji konkursowej), wprowadzenie uproszczeń w procedurach (np. dopuszczenie trybu obiegowego posiedzeń Zarządu ZIT) oraz wprowadzenie stałego monitoringu postępów oceny strategicznej (w cyklu tygodniowym). Zrealizowane zostały rekomendacje dotyczące sfery organizacyjnej oraz przyspieszono ocenę strategiczną, skracając termin z 35 dni roboczych do 20 dni roboczych. Osiągnięto poziom kontraktacji założony w planie naprawczym dla ZIT MOF na II kwartał 2017 r.³² Do 11 sierpnia 2017 r. podpisano trzy umowy na realizację projektów pozakonkursowych spośród siedmiu wskazanych w strategii ZIT MOF. W przypadku ZIT AKO nie podpisano umowy na żaden z dwóch projektów wskazanych do dofinansowania w trybie pozakonkursowym. Poziom kontraktacji na dzień 16 sierpnia 2017 r. wynosił: dla ZIT MOF – 41% alokacji, a dla ZIT AKO – 21,3% alokacji.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej wyjaśniła, że głównymi przyczynami opóźnień w realizacji ZIT było przekazywanie z opóźnieniem dokumentów przez beneficjentów oraz błędy występujące w przekazanym materiale,

³⁰ Uchwała nr 4013/2013 dla ZIT MOF oraz 4014/2013 dla ZIT AKO.

³¹ Wartość podpisanych umów o dofinansowanie na połowę listopada 2016 r. była mniejsza niż 19% alokacji dedykowanej ZIT.

³² Zakładany wskaźnik kontraktacji wynosił 33,1%. Z dniem 7 lipca 2017 r. osiągnięto poziom 35,6%.

zwłaszcza w dokumentacji o charakterze finansowym, które musiały być skorygowane. Wskazała również na fakt, że rozpoczęcie naborów nastąpiło z opóźnieniem wskutek przedłużających się negocjacji z Komisją Europejską w sprawie przyjęcia kryteriów wyboru projektów oraz metodologii oceny wniosków o dofinansowanie w przypadku projektów finansowanych z EFS.

Kwota środków UE zaplanowana w WRPO na realizację ZIT MOF wynosiła 196.600 tys. euro tj. 786.400 tys. zł³³. Kwota wkładu EU w podpisanych umowach o dofinansowanie wg stanu na 30 czerwca 2017 r. wynosiła 253.120,3 tys. zł, co stanowiło 32,19% alokacji, natomiast kwota rozliczona we wnioskach o płatność wynosiła 1.359,9 tys. zł, co stanowiło 0,17% alokacji.

Kwota środków UE zaplanowana w WRPO na realizację ZIT AKO wynosiła 69.100 tys. euro tj. 276.400 tys. zł³⁴. Kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie wg stanu na 30 czerwca 2017 r. wynosiła 51.846,1 tys. zł, co stanowiło 18,76% alokacji, natomiast kwota rozliczona we wnioskach o płatność wynosiła 0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 364-517, 732-733)

3. W celu zapewnienia dobrego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów w trybie konkursowym i pozakonkursowym IZ WRPO wprowadziła szereg usprawnień organizacyjnych. W zakresie trybu pozakonkursowego wprowadzono spotkania bilateralne, w trakcie których omawiana była specyfika danego naboru oraz udzielano wyjaśnień w zakresie zasad wypełniania wniosku o dofinansowanie. W przypadku naborów prowadzonych w trybie konkursowym organizowano bezpłatne spotkania informacyjne dla potencjalnych wnioskodawców. Ponadto pracownicy IZ WRPO organizowali wyjazdowe spotkania konsultacyjne na terenie całego województwa, na których wyjaśniano zasady ogłaszanych konkursów (minimum jedno spotkanie w kwartale). W wyniku przeprowadzenia badania ewaluacyjnego sformułowano rekomendację dotyczącą regulaminów konkursów w zakresie modyfikacji Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, aby stała się bardziej dostępna dla wnioskodawców. W celu zapewnienia dostępności regulaminów konkursów dla osób z niepełnosprawnością zlecono ocenę przykładowego regulaminu pod tym kątem. Zalecenia te zostały wdrożone w kolejnych regulaminach.

(dowód: akta kontroli str. 291-303)

4. IZ WRPO w kontrolowanym okresie nie wprowadzała proceduralnych rozwiązań skutkujących skróceniem czasu trwania oceny wniosków o dofinansowanie, kontraktacji oraz oceny wniosków o płatność w zakresie realizacji Programu. „Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020” nie wskazywał na konieczność podjęcia takich działań w ramach realizacji regionalnych programów operacyjnych. Terminy oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie, podpisania umowy oraz weryfikacji wniosków o płatność zostały wskazane w Instrukcji Wykonawczej IZ WRPO³⁵ i wynosiły (dla projektów konkursowych): dla oceny formalnej – nie dłużej niż 45 dni roboczych, dla oceny merytorycznej – nie dłużej niż 60 dni roboczych, termin na wprowadzenie poprawek po ocenie formalnej i merytorycznej – 7 dni, termin na przekazanie informacji i dokumentów niezbędnych do sporządzenia projektu umowy – 10 dni roboczych, termin na podpisanie umowy przez

³³ Wg sztywnego kursu 4 zł za 1 euro.

³⁴ Wg sztywnego kursu 4 zł za 1 euro.

³⁵ Uchwała nr 3703/2017 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z 26 maja 2017 r.

wnioskodawcę – nie dłużej niż 50 dni roboczych, licząc od dnia pozytywnego zweryfikowania kompletu dokumentów wymaganych do przygotowania umowy o dofinansowanie. Termin na weryfikację wniosku o płatność wynosił 25 dni roboczych, licząc od daty wpływu wniosku oraz 10 dni w przypadku wniosku o płatność zaliczkową.

Zastępca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego wyjaśniła, że długość weryfikacji wniosków oraz termin podpisywania umów uzależnione są przede wszystkim od jakości przedkładanych przez wnioskodawców dokumentów. W ocenie Departamentu skrócenie czasu weryfikacji na którymkolwiek z etapów wpłynęłoby negatywnie na zapewnienie prawidłowości wydatków deklarowanych do Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 291-303, 730)

5. Na podstawie art. 19 rozporządzenia nr 1303/2013 państwa członkowskie zostały zobowiązane do realizacji warunków wstępnych (ex ante). Na poziomie regionalnym, dla każdego z warunków ex ante, przeprowadzono ocenę, czy jest on spełniony na dzień złożenia Programu, a w przypadku warunków które nie były spełnione wskazano opis i harmonogram realizacji działań mających na celu ich spełnienie. Według stanu na dzień 12 grudnia 2014 r. do spełnienia pozostawały cztery warunki:

1) warunek ogólny 7. Systemy statystyczne i wskaźniki rezultatu. Istnienie podstawy statystycznej niezbędnej do przeprowadzenia ocen skuteczności i ocen skutków programów. Istnienie systemu wskaźników rezultatu niezbędnych przy wyborze działań, które w najefektywniejszy sposób przyczyniają się do osiągnięcia pożądaných rezultatów, do monitorowania postępów w osiąganiu rezultatów oraz do podejmowania oceny skutków

2) w ramach celu tematycznego 1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji: warunek 1.1 Badania naukowe i innowacje: Istnienie krajowych lub regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji, zgodnie z krajowym programem reform, w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych, co jest cechą dobrze funkcjonujących krajowych lub regionalnych systemów badań i innowacji.

3) w ramach celu tematycznego 6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami: warunek 6.2. Gospodarka odpadami: Promowanie zrównoważonych gospodarczo i środowiskowo inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, w szczególności przez opracowanie planów gospodarki odpadami zgodnych z dyrektywą 2008/98/WE oraz z hierarchią odpadów.

4) w ramach celu tematycznego 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktury sieciowej: warunek 7.1. Transport: Istnienie kompleksowego planu/planów lub kompleksowych ram w zakresie inwestycji transportowych zgodnie z instytucyjną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), które wspierają rozwój infrastruktury i poprawiają łączność z kompleksową i bazową siecią TEN-T oraz warunek 7.2. Kolej: Istnienie w kompleksowym planie/kompleksowych planach lub ramach dotyczących transportu wyraźnej części dotyczącej rozwoju kolei zgodnie z instytucyjną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), który wspiera rozwój infrastruktury i poprawia łączność z kompleksową i bazową siecią TEN-T. Inwestycje obejmują tabor, interoperacyjność oraz rozwijanie potencjału.

Na dzień 31 grudnia 2016 r. stan spełnienia warunków przedstawiał się w następujący sposób:

Ad 1) oszacowano wartość docelową wskaźnika rezultatu dla Priorytetu inwestycyjnego 2c „Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną po otrzymaniu z GUS wartości bazowej dla tego wskaźnika. W dniu 12 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska potwierdziła spełnienie przedmiotowego warunku.

Ad 2) spełnienie warunku na poziomie regionalnym polegało na przygotowaniu i przyjęciu przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego (Sejmik) Regionalnej Strategii Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015-2020. Strategia ta została przyjęta uchwałą Nr III/45/15 Sejmiku z 26 stycznia 2015 r. W dniu 17 lipca 2015 r. Komisja Europejska potwierdziła spełnienie danego warunku.

Ad 3) warunek nie był spełniony. Spełnienie warunku nastąpiło w 2017 r. poprzez przyjęcie „Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2016-2022 wraz z planem inwestycyjnym” na mocy uchwały Nr XXXI/810/17 Sejmiku z 29 maja 2017 r. Plan ten został przekazany do Komisji Europejskiej celem uzyskania potwierdzenia. Zastępca Dyrektora Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego wyjaśniła, że przyjęcie Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami (WPGO) uzależnione było od przyjęcia przez Radę Ministrów Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (KPGO). KPGO został przyjęty 1 lipca 2016 r. Projekt WPGO wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został przyjęty przez Zarząd uchwałą Nr 2604/2016 z 7 września 2016 r. Przeprowadzono konsultacje społeczne, które zakończyły się 7 października 2016 r. Projekt WPGO został zweryfikowany pod kątem złożonych uwag oraz przyjęty uchwałą Zarządu nr 2857/216 z 15 listopada 2016 r. Następnie przekazano projekt Ministrowi Środowiska celem zaopiniowania. Ze względu na brak pozytywnej opinii ministra oraz zgłoszone zastrzeżenia, nie było możliwe przyjęcie WPGO do końca 2016 r. Projekt WPGO był kilkakrotnie korygowany³⁶, a jego ostateczne przyjęcie nastąpiło 23 maja 2017 r.³⁷

Ad 4) warunki zostały spełnione na poziomie regionalnym poprzez przygotowanie i przyjęcie „Planu transportowego województwa wielkopolskiego w perspektywie 2020 roku”, w drodze uchwały Zarządu Nr 2434/2016 z dnia 4 sierpnia 2016 r. Potwierdzenie spełniania warunków nastąpiło 21 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 291-303, 735-738)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

IZ WRPO prawidłowo realizowała działania związane z wdrożeniem instrumentów finansowych w ramach Programu. Przyjęto strategię oraz zawarto porozumienia dla realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. W związku z niezadowolającym postępem we wdrażaniu ZIT przyjęty został plan naprawczy. Podjęte działania zaradcze przyczyniły się do wzrostu poziomu kontraktacji środków. NIK wskazuje, że kwota rozliczona we wnioskach o płatność³⁸ stanowiła 0,13% alokacji przeznaczonej na realizację tego instrumentu. W celu przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów prowadzone były spotkania informacyjne i konsultacyjne na terenie całego województwa. W zakresie trybu pozakonkursowego wprowadzono spotkania bilateralne. IZ WRPO zapewniła spełnianie warunków wstępnych, niezbędnych dla prawidłowego wdrażania Programu.

³⁶ Uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego Nr: 3022/2016 z 20 grudnia 2016 r., 3310/2017 z 27 lutego 2017 r., 3457/2017 z 7 kwietnia 2017 r., 3643/2017 z 16 maja 2017 r.

³⁷ Uchwała Zarządu Województwa Wielkopolskiego Nr 3695/2017 z 23 maja 2017 r.

³⁸ Do 30 czerwca 2017 r.

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

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 uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Poznań, dnia 31 sierpnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Iwański
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....

.....