



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.013.01.2017
P/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Małgorzata Wejwer, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/109/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r., 2. Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ121/2017 z dnia 11 lipca 2017 r., 3. Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ 124/2017 z dnia 17 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego ul. Korsarzy 34, 70-540 Szczecin ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego od 29 listopada 2010 r. ³ (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Działania Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego⁵, pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej⁶ Regionalnym Programem Operacyjnym 2014-2020⁷ w zakresie zarządzania wykorzystaniem środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Polityki Spójności, były prawidłowe.

ZWZ podjął należyte i skuteczne działania w ramach zarządzania planowaniem oraz realizacją wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów ustanowionych w Programie, tj.:

- prawidłowo, zgodnie z zasadami ustalania celów pośrednich i końcowych ram wykonania Programu, określonymi w rozdziale 2.4 Umowy Partnerstwa⁸, wskazane zostały cele pośrednie i końcowe za pomocą wskaźników finansowych, wskaźników produktów lub odpowiadających im kluczowych elementów wdrażania⁹ wybranych ze Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014-2020¹⁰;
- oszacowane zostały wartości wskaźników finansowych i rzeczowych celów rocznych dla lat 2017-2019;

¹ Kontrola obejmowała lata 2014-2017, do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 21 sierpnia 2017 r.

² Dalej: UM WZ lub Urząd.

³ Dalej: Marszałek.

⁴ 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.

⁵ Dalej: ZWZ.

⁶ Dalej: IZ.

⁷ Dalej: RPO WZ lub Program.

⁸ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/Umowa_Partnerstwa_zmieniona_012016.pdf, dalej: UP.

⁹ Dalej: KEW.

¹⁰ Dalej: WLWK.

- dokonywana była ocena ryzyka nieosiągnięcia celów rzeczowych i finansowych wskaźników wpływających na realizację ram wykonania Programu.

IZ rzetelnie i zgodnie z przepisami prawa unijnego¹¹ oraz Wytycznymi w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020¹² oraz Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020¹³ opracowała i wdrożyła plany realizacji celów rocznych, pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi dla wskaźników ram wykonania RPO WZ. IZ rzetelnie wyznaczała działania, które miały na celu zapewnienie realizacji celów finansowych i rzeczowych, w tym m.in. we wszystkich osiach priorytetowych¹⁴ zaplanowała terminy naborów wniosków o dofinansowanie, określiła kwoty alokacji na dany nabór, ustaliła sposób osiągnięcia celów określonych w Programie.

W IZ właściwie funkcjonował system oceny realizacji celów określonych w RPO WZ. IZ wdrożyła system kwartalnej oceny realizacji wskaźników finansowo-rzeczowych oraz monitorowała stopień ich realizacji. Do Instytucji Koordynującej¹⁵ UP przekazywane były informacje kwartalne z realizacji RPO WZ, które zawierały dane, określone w załącznikach nr 1-3 do Wytycznych w zakresie sprawozdawczości.

Poddane kontroli podejmowane działania naprawcze przez IZ były skuteczne w likwidacji stwierdzonych odchyień od planu wdrażania RPO WZ. Działania te polegały na przeprowadzeniu szkoleń dla pracowników Urzędu i zorganizowaniu spotkań z beneficjentami po ogłoszeniu naborów projektów, a ich skuteczność przejawiała się m.in. w skróceniu w 2017 r. w stosunku do 2016 r. czasu oceny wniosków o dofinansowanie o 30 dni i wniosków o płatność o 5,5 dnia.

NIK zwraca jednak uwagę, że mimo, iż następował sukcesywny postęp we wdrażaniu RPO WZ w wyniku rozstrzygnięć kolejnych naborów¹⁶, to według stanu na koniec I półrocza 2017 r. w przypadku OP: II, III, IV, VII, VIII, IX występował niski stopień realizacji celu pośredniego na 2018 r. w ujęciu finansowym, który dla wskazanych OP kształtował się w przedziale od 0% do 2,18%. Stan ten w dużej mierze wynikało z czynników zewnętrznych niezależnych od IZ. Biorąc jednak aktualny stan zaawansowania wdrażania poszczególnych OP na koniec I półrocza 2017 r. oraz informacje przedstawione w toku kontroli, NIK uznaje, że zagrożenie nieosiągnięcia wskaźników określonych w ramach wykonania RPO WZ może wystąpić w IV i IX OP. Na 30 czerwca 2017 r. IZ podpisała w IV OP 27 umów na łączną kwotę dofinansowania 109.558,7 tys. zł i w IX OP 13 umów na łączną kwotę dofinansowania 48.477,8 tys. zł. Zdaniem NIK, w pozostałych OP zostały stworzone odpowiednie warunki do osiągnięcia zaplanowanych wskaźników na 2018 r. Realizacja założonych celów pośrednich będzie wymagała od IZ bieżącego analizowania realizacji wskaźników rzeczowo-finansowych w poszczególnych OP i podejmowania w razie konieczności działań zmierzających do przyspieszenia tempa wdrażania RPO WZ. NIK zauważa, że rezultat końcowy

¹¹ Art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. U. UE L 69 z 8.3.2014, s. 65, ze zm.), dalej: rozporządzenie wykonawcze komisji (UE) nr 215/2014.

¹² Pkt 2.1.3 ppkt 10, dalej: Wytyczne w zakresie monitorowania <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-monitorowania-postepu-rzeczowego-realizacji-programow-operacyjnych-na-lata-2014-2020/>, nowelizacja obowiązuje od 18 maja 2017 r.

¹³ Rozdział 3 pkt 6, dalej: Wytyczne w zakresie sprawozdawczości <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/ofunduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-sprawozdawczosci-na-lata-2014-2020/>, nowelizacja obowiązuje od 31.03.2017 r.

¹⁴ Dalej: OP.

¹⁵ Dalej: IK.

¹⁶ Wysokość środków objętych wnioskami o dofinansowanie w okresie I półrocza 2015 r., 2016 r. i 2017 r. stanowiła odpowiednio 0,02%, 15,35%, 47,73% alokacji w ramach RPO WZ; wartość zawartych umów o dofinansowanie w ww. okresach stanowiła odpowiednio 0%, 1,33%, 26,63% alokacji; wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły w ww. okresach odpowiednio 0%, 0,44%, 4,4% alokacji.

uzależniony jest także od odpowiednich działań na szczeblu krajowym i sposobu funkcjonowania poszczególnych beneficjentów, w tym jakości przygotowanych wniosków o dofinansowanie i terminowości realizacji projektów.

Cele certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej¹⁷ realizowane były zgodnie z przyjętymi przez IZ założeniami, które uwzględniały również osiągnięcie celów zgodnie z zasadą n+3¹⁸. Wybór ścieżki wdrażania RPO WZ oraz dotychczasowy przebieg tego procesu (w tym postęp realizacji celów określonych w ramach wykonania) daje podstawy do prognozowania, że zostaną osiągnięte cele pośrednie na 2018 r., z wyjątkiem IV i IX OP. Zaplanowane nabory wniosków przeprowadzono bez opóźnień. W ocenie NIK, działania podjęte przez IZ w celu zapobiegnięcia ryzyku utraty środków UE w związku z zastosowaniem zasady n+3 na koniec 2018 r. były prawidłowe. Realizacja przez IZ wydatków w ramach RPO WZ nie pokrywała się z przyjętym przez Radę Ministrów planem certyfikacji wydatków i była od niego niższa dla 2016 r. (założenia te wykonano w 72,2%), a realizacja na 30 czerwca 2017 r. stanowiła 81,2% całości zaplanowanych przez Radę Ministrów na ten rok wydatków. Należy jednak podkreślić, że założenia ustanowione przez Radę Ministrów nie brały pod uwagę realiów i specyfiki wykonywania RPO WZ. Opierały się one o wyznaczone, identyczne dla wszystkich Programów Operacyjnych w perspektywie finansowania 2014-2020 progi certyfikacji. Prognozy wniosków o płatność do KE sporządzone przez IZ bazowały na rzetelnych i realnych danych, co było zgodne z przekazanymi¹⁹ zaleceniami KE.

IZ prawidłowo realizowała działania określone w „Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów operacyjnych w ramach umowy partnerstwa 2014-2020”²⁰, ale nie zawsze osiągała założone rezultaty w terminach przewidzianych w tym dokumencie. NIK zauważa jednak, że niektóre założenia w „Planie działań” zostały przyjęte bez uwzględnienia specyfiki poszczególnych RPO i indywidualnej ścieżki dojścia do założonych celów. Ponadto, wykonanie niektórych działań było uzależnione od uwarunkowań zewnętrznych, w tym działań administracji rządowej.

Podejmowane przez IZ działania w zakresie wdrażania instrumentów finansowych były zgodne z wymogami rozporządzenia nr 1303/2013 i realizowane w terminach określonych w Rocznym Planie Działań²¹. Narzędzie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych²² w RPO WZ było realizowane na warunkach określonych w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020²³. Zakończono proces przygotowania, poprawiania i opiniowania strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego²⁴ oraz Koszalińsko-Kołobrzesko-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego²⁵. Terminy przyjęcia kryteriów wyboru projektów dla działań realizowanych w formule ZIT zapewniły terminowe ogłaszanie konkursów i naborów w trybie pozakonkursowym. Kontynuacja dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych oraz przyjęte działania usprawniające wdrażanie instrumentu ZIT

¹⁷ Dalej: KE.

¹⁸ Zasada określona w art. 86-88 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1303/2013). Według zasady n+3 anuluje się zobowiązania KE 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. Termin rozliczeń według zasady n+3 dla RPO WZ przypada 31.12.2018 r.

¹⁹ Pismo z dnia 20 października 2016 r. znak DRP-V.7621.1.2017.KW.

²⁰ Dalej: „Plan działań”.

²¹ Stanowiącego załącznik do uchwały nr 591/17 ZWZ z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie akceptacji Roczego Planu Działań w ramach projektu zintegrowanego „Wspieranie przedsiębiorczości poprzez Fundusz Funduszy Pomorza Zachodniego Jeremie 2 na rok 2017; dalej: RPD.

²² Dalej: ZIT.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1460; dalej: ustawa o zasadach realizacji programów.

²⁴ Dalej: SOM.

²⁵ Dalej: KKBOF.

skutkowały wzrostem poziomu kontraktacji, mierzonym liczbą podpisanych umów z 5 do 17 w trybie pozakonkursowym oraz z 7 do 31 w trybie konkursowym. IZ podejmowała szereg rozwiązań organizacyjnych w celu dobrego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do ogłoszonych i planowanych naborów. Przyjęte działania usprawniające na rzecz skrócenia czasu oceny wniosków o dofinansowanie (w tym m.in. zdalna ocena wniosków przez ekspertów, wcześniejsza ocena poprawności udzielonych zamówień publicznych) skutkowały skróceniem ww. czasu w badanych działaniach (6.5 i 7.6) o 30 dni. IZ zapewniła spełnienie na dzień 31 grudnia 2016 r. na poziomie regionalnym 1 warunku ogólnego (nr 7) oraz 4 tematycznych (nr 1.1, 7.1, 7.2, 7.3) wstępnych (ex-ante), jakie nie były spełnione na dzień przyjęcia Programu przez KE. Przekazała ponadto do tego terminu dane niezbędne do spełniania warunku tematycznego nr 6.2.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. IZ, stosownie do wymogu określonego w art. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014, opracowała szczegółową kalkulację wskaźników oraz metodologię opisującą sposób ich szacowania, stanowiącą załącznik nr 1 do Programu²⁶. Oszacowanie wielkości wskaźników finansowych i rzeczowych zostało dokonane na podstawie:

- 1) porównywalnych danych historycznych na temat projektów realizowanych i przewidzianych do realizacji określających m.in. typ beneficjenta, rodzaj instrumentu/formę wsparcia, przeciętną wartość projektu, typową długość realizacji poszczególnych typów projektów, długotrwałość oceny projektu w zależności od jego wielkości i rodzaju, tempo realizacji wskaźników na poziomie danych krajowych lub regionalnych z innych programów z perspektywy finansowej 2007-2013;
- 2) sytuacji i trendów społeczno-gospodarczych określających prognozy społeczno-gospodarcze kraju, regionu, branży, oczekiwania społeczne, z uwzględnieniem założeń poszczególnych instrumentów/form wsparcia i poziomu dofinansowania, kryteriów wyboru projektów, przewidywanej przeciętnej wartości projektu, typów beneficjentów/grup docelowych, które będą wspierane, doświadczenia z przebiegu wdrażania analogicznych instrumentów;
- 3) udostępnionej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju²⁷ ekspertyzy²⁸ wykonanej na jego zlecenie, dotyczącej prognozowanych danych makroekonomicznych takich jak wzrost PKB, stopa zatrudnienia, wzrost wynagrodzeń itp., w której przeprowadzono także ekstrapolację planowanych działań w przyszłość, opierając się na cyklach wdrożeniowych, obserwowanych w poprzednich perspektywach finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 83-85)

Badanie ewaluacyjne ex-ante Programu²⁹ wykazało m.in., że: cele pośrednie i końcowe zostały określone za pomocą wskaźników wybranych z WLWK; wskaźniki celów pośrednich i końcowych pokrywały się z wybranymi wskaźnikami produktów dla poszczególnych celów priorytetów inwestycyjnych³⁰, wskaźniki rezultatu,

²⁶ Dokument pn. „Informacja dotycząca ustanowienia ram wykonania do przekazania KE”.

²⁷ Dalej: MIIR.

²⁸ Analiza trafności oraz spójności systemu ram wykonania dla Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020, imApp sp. z o.o., Warszawa 2014.

²⁹ Podmiotem przeprowadzającym ewaluację ex-ante RPO WZ 2014-2020 było Konsorcjum firm ECORYS Polska Sp. z o.o. oraz AGROTEC Polska Sp. z o.o.

³⁰ Dalej: PI.

odpowiadały zaplanowanym typom interwencji; w szacowaniu i doborze wskaźników uwzględnione zostały typy projektów oraz alokacja, które będą wpływały na wartość osiąganą przez wskaźniki; wskaźniki na poziomie Działań i PI były adekwatne do wskaźników programowych; wskaźniki produktu i rezultatu umożliwiały monitorowanie postępu realizacji celów RPO WZ, pod względem spójności wskaźniki były konkretne, dokładne, kompletne, mierzalne, dostępne i realistyczne. Wyniki badania ewaluacyjnego, przedstawione w raporcie końcowym z 18 grudnia 2014 r. pn. „Ewaluacja ex-ante RPO WZ 2014-2020”, zawierały m.in. ocenę wartości pośrednich i docelowych przyjętych wskaźników. Podmiot, przeprowadzający ewaluację ex-ante Programu, w raporcie końcowym wysoko ocenił realność osiągnięcia wartości pośrednich i docelowych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 9-50)

W wyniku badań kontrolnych wdrażania RPO WZ³¹ stwierdzono, że IZ na 2016 r. nie określiła dla badanych OP celów rocznych dla rzeczowych wskaźników ram i rezerwy wykonania, gdyż w tym okresie nie przewidywała zakończenia realizacji dofinansowanych projektów. Cel roczny na 2016 r. dla wskaźnika finansowego *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* został określony dla: I OP *Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie* w wysokości 605,8 tys. EUR i na koniec 2016 r. został zrealizowany w wysokości 22.424,2 tys. EUR (tj. 3.701,9% planu) dla II OP *Gospodarka niskoemisyjna* w wysokości 406,6 tys. EUR i na koniec 2016 r. nie został zrealizowany.

Na kolejne lata w okresie 2017-2019 IZ wyznaczyła prawidłowo cele roczne, cele pośrednie na 2018 r. i końcowe na 2023 r. dla wskaźników ram i rezerwy wykonania dla badanych OP. Było to zgodne z rozdziałem 3 pkt. 6 Wytucznych w zakresie sprawozdawczości.

Zasady kalkulacji wskaźników zostały określone w „Metodologii szacowania wartości docelowych dla wskaźników wybranych do realizacji RPO WZ 2014-2020”.

W odniesieniu do celów finansowych i rzeczowych z ram wykonania szacowane wartości przedstawiały się następująco:

- dla I OP: 1) wartość wydatków kwalifikowanych zadeklarowanych do KE (tys. EUR) w 2017 r. - 42.960; w 2018 r. - 95.850; w 2019 r. - 150.920; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 82.910; w 2023 r. - 402.410; 2) wskaźnik produktu *CO.01 Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (szt.)* w 2017 r. - 266; w 2018 r. - 482; w 2019 r. - 1.733; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 449; w 2023 r. - 2.199.
- dla II OP: 1) wartość wydatków kwalifikowanych zadeklarowanych do KE (tys. EUR) w 2017 r. - 3.649; w 2018 r. - 64.730; w 2019 r. - 145.760; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 39.700; w 2023 r. - 256.130; 2) wskaźniki produktu: *P.08 Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (szt.)* w 2017 r. - 0; w 2018 r. - 13; w 2019 r. - 23; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 13; w 2023 r. - 95; *P.10 Liczba jednostek wytwarzania energii cieplnej z odnawialnych źródeł energii (OZE) (szt.)* w roku 2017 - 0; w 2018 r. - 4; w 2019 r. - 4; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 7; w 2023 r. - 67; *P.05 Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej (szt.)* w 2017 r. - 21; w 2018 r. - 51; w 2019 r. - 95; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 16; w 2023 r. - 52; *P.04 Długość ścieżek rowerowych (km)* w 2017 r. - 4,2; w 2018 r. - 68,61; w 2019 r. - 158,65; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 5,1; w 2023 r. -

³¹ Badaniem kontrolnym NIK objęto wdrażanie dwóch OP o najwyższym i najniższym poziomie certyfikacji wydatków do KE (z pominięciem X OP Pomoc techniczna), tj. I OP *Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie* i II OP *Gospodarka niskoemisyjna*.

75,8; KEW³² - K.01. - wartość wskaźnika *Długość ścieżek rowerowych w podpisanych umowach (km)* w 2017 r - 68,61; w 2018 r. - 158,65; w 2019 r. - 158,65; wartości docelowe w ramach wykonania w 2018 r. - 37,9; w 2023 r. - 0.
(dowód: akta kontroli str. 88-98, 192-197)

Marek Orszewski, Zastępca Dyrektora Wydziału Zarządzania Strategicznego³³ UM WZ, w zakresie zapobiegania ryzyku przeszacowania lub niedoszacowania przyjętych wskaźników wyjaśnił, że metodologia szacowania wskaźników została zweryfikowana przez Ministerstwo Rozwoju³⁴ i była przedmiotem analiz KE. Żadna z tych instytucji nie zgłosiła zastrzeżeń do przyjętej metodologii.
(dowód: akta kontroli str. 922-923)

W procesie oceny ryzyka, IZ dokonała rzetelnej identyfikacji ryzyk, które mogą skutkować niedoszacowaniem, przeszacowaniem lub nieosiągnięciem wartości przyjętych wskaźników. Zidentyfikowane ryzyka to m.in.: realizacja przez beneficjentów projektów o niższej wartości niż zakładano, wygenerowanie dodatkowych oszczędności w projektach (np. w przetargach), co może przełożyć się na przekroczenie zakładanej wartości wskaźnika, zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej w toku wdrażania RPO WZ, znaczące wahania kursu euro, zwiększenie kosztów realizowanych projektów, wzrost inflacji i obniżenie PKB, zmiany zasad realizacji projektów wynikające z uwarunkowań prawnych (np. zmiana podstawy prawnej udzielania pomocy publicznej), zmiany w trendach danych statystycznych (np. zmiany założeń monitorowania danego wskaźnika, z uwagi na wpływ innych niż dotychczas czynników badających dany wskaźnik), opóźnienie przygotowania podstaw prawnych do udzielania wsparcia w ramach wskazanych PI. IZ dokonała oceny ryzyka m.in. w zakresie czy kontraktacja i wydatkowanie na poziomie wskazanym w szczegółowym harmonogramie naborów wniosków pozwoli na realizację celów rzeczowych lub KEW zakładanych dla OP w ramach wykonania i celu n+3 dla 2017 r. i 2018 r. oraz wykorzystania alokacji w OP.

(dowód: akta kontroli str. 85, 89, 91, 93-97, 192-220, 922-924, 926-939)

W celu zapewnienia realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych określonych celów rocznych, pośrednich na 2018 r. i końcowych na 2023 r., IZ przyjęła następujące rozwiązania: 1) nadanie priorytetowego znaczenia (na etapie wyboru projektu) ocenie wpływu danego zakresu wsparcia na osiągnięcie celów pośrednich i końcowych; określenie preferencji dla projektów realizujących bezpośrednio oraz w największym stopniu wskaźniki przyjęte dla ram i rezerwy wykonania w kryteriach wyboru projektów; 2) zastosowanie wzmocnionego mechanizmu nadzoru nad terminową realizacją projektów; 3) przygotowanie planów działań naprawczych w razie wykazania, że osiągnięcie celów pośrednich w 2018 r. lub końcowych w 2023 r. będzie zagrożone.

(dowód: akta kontroli str. 145)

1.2. IZ rzetelnie wyznaczyła działania mające na celu realizację przyjętych wskaźników finansowych i rzeczowych celów rocznych, pośrednich na 2018 r. i końcowych na 2023 r. w następujących dokumentach: wieloletnim harmonogramie realizacji programu, „Załączniku do Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020, zawierającym informacje dotyczące ustanowienia ram wykonania do przekazania KE”³⁵ i Planie wdrażania RPO WZ. IZ ustaliła roczne harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie na lata

³² KEW jest bezpośrednio powiązany z jednym, konkretnym wskaźnikiem produktu, ale nie zastępuje go, jest dodatkowym elementem ram wykonania; stosowany wyłącznie w odniesieniu do celów pośrednich, w sytuacji gdy wartość celu pośredniego oszacowana dla wskaźnika produktu była niewielka (niższa niż 10% wartości docelowej) lub trudna do oszacowania.

³³ Dalej: WZS.

³⁴ Dalej: MR.

³⁵ W dokumencie zostały zawarte szczegółowe zasady wyznaczania wartości wskaźników ram wykonania i ścieżki ich osiągnięcia.

2015-2017³⁶, stosownie do art. 47 ustawy o zasadach realizacji programów. Planowane terminy naborów projektów zostały określone dla wszystkich OP (bez X OP) w ramach wykonania RPO WZ. Wszystkie nabory w V OP *Zrównoważony transport* zostały zaplanowane w trybie pozakonkursowym. Do końca września 2017 r. IZ wyznaczyła termin przygotowania harmonogramu naborów wniosków na 2018 r. W harmonogramie naborów wniosków o dofinansowanie na 2015 r. w Działaniach 1.3 i 7.3 nie zostały określone orientacyjne kwoty na dofinansowanie projektów w ramach konkursów.

(dowód: akta kontroli str. 145-157)

Marek Orszewski wyjaśnił, że prognoza alokacji była uzależniona: w przypadku Działania 1.3 od wstępnej oceny i akceptacji złożonych projektów³⁷ przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz MR; w przypadku Działania 7.3 o wsparcie mogły aplikować tylko Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej posiadające akredytacje Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 923-924)

Orientacyjne kwoty na dofinansowanie projektów w ramach konkursów zostały określone w harmonogramach naborów wniosków na 2016 r. dla Działania 7.3 i na 2017 r. dla Działania 1.3.

(dowód: akta kontroli str. 129, 136, 142-143)

W pierwszej kolejności IZ założyła uruchomienie działań gwarantujących realizację wskaźników ram wykonania RPO WZ w 2018 r. w następujących OP: I, II, III, V, VI, VII, VIII. W harmonogramach naborów wniosków IZ uwzględniła czas potrzebny na przeprowadzenie naboru i oceny wniosków, podpisanie umów z beneficjentami oraz średnią długość realizacji projektów w zależności od ich rodzaju oraz wyznaczyła alokację, która powinna zostać uruchomiona, aby osiągnąć cel pośredni w 2018 r. określony w ramach wykonania Programu.

(dowód: akta kontroli str. 156)

Przyjęty w ramach wykonania RPO WZ cel roczny na 2017 r. wyznaczony dla wskaźnika postępu finansowego (całkowitej kwoty certyfikowanych wydatków kwalifikowanych) wynosił dla I OP - 42.960 tys. EUR i dla II OP - 3.649 tys. EUR. Orientacyjna kwota przeznaczona na dofinansowanie konkursów (które realizują wskaźniki rzeczowe ram wykonania), określona w zatwierdzonych harmonogramach naborów wniosków na 2017 r.³⁹ była znacznie wyższa i wynosiła: dla I OP - 72.613 tys. EUR; dla II OP - 32.929 tys. EUR.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 144, 156, 194, 197)

1.3. IZ opracowała 3-letni Plan wdrażania RPO WZ, w którym zaplanowała przebieg wdrażania OP Programu. Planowany przebieg wdrażania OP został podzielony na 2 części, które dotyczyły uruchamiania i realizacji projektów. Opracowany przez IZ Plan wdrażania RPO WZ obejmował harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie (z uwzględnieniem wprowadzanych na bieżąco zmian) z określeniem budżetów konkursów w danej OP, szacowane postępy w kontraktacji w trybie konkursowym i pozakonkursowym, szacowane postępy certyfikacji wydatków beneficjentów oraz wartości przyjętych wskaźników finansowych, wskaźników produktów i KEW z ram wykonania. Plan wdrażania RPO WZ dla poszczególnych OP uwzględniał przewidywany przebieg wdrażania zarówno pod względem wskaźników finansowych, jak i szacowane cele pośrednie w kolejnych latach w okresie 2017-2019 w wykonaniu przyjętych wskaźników rzeczowych.

(dowód: akta kontroli str. 189-222)

³⁶ Wszystkie harmonogramy oraz ich zmiany zostały przyjęte uchwałami ZWZ i ogłoszone na stronie internetowej BIP UM WZ.

³⁷ Projekty złożone w ramach Zachodniopomorskiej Listy Infrastruktury Badawczej na Rzecz Przedsiębiorstw, po akceptacji mogły być wpisane do Kontraktu Terytorialnego.

³⁸ Dalej: MRPiPS; w MRPiPS trwały prace nad przyznaniem akredytacji dla Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej.

³⁹ Równowartość na EUR przeliczono w sposób uproszczony, tj. 4 zł = 1 EUR.

Marcin Szmyt, Dyrektor WZS, wyjaśnił *Brak przyjęcia w roku 2016 – po przyjęciu przez stronę rządową „Planu działań” 3-letniego planu dla okresu 2016-2018 był spowodowany szeregiem uwarunkowań, które wspólnie wpłynęły na podjęcie rozstrzygnięcia polegającego na opracowaniu 3-letniego planu w roku 2017 dla okresu 2017-2019. Na uwarunkowania te złożyły się: 1) brak realnych możliwości kreowania w okresie po przyjęciu przez stronę rządową „Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności...”, czyli już w toku 2016 roku, strategii wdrożeniowej RPO WZ dla tego roku, którą określił przede wszystkim przyjęty jesienią 2015 r. harmonogram naborów dla roku 2016, 2) toczące się w 2016 roku prace nad dokumentami strategicznymi i operacyjnymi (Strategie dla obu ZIT, Plan Inwestycji Transportowych - PIT, Regionalna Strategia Rozwoju Inteligentnych Specjalizacji Województwa Zachodniopomorskiego 2020+ - RIS3), których przyjęcie dokonywało się sukcesywnie do jesieni 2016 r., a których część wymagająca zatwierdzenia przez KE - takowe zatwierdzenie uzyskało w terminie końca 2016 r. (RIS3) / początku 2017 r. (PIT). Z uwagi na powyższe, 3-letni plan realizacji RPO WZ został przygotowany w najwcześniejszym możliwym terminie, który pozwolił na zrewidowanie i modyfikację strategii wdrożeniowej Programu, której kierunki wyznaczyły: przyjęty w listopadzie 2016 r. przez Zarząd Województwa harmonogram naborów dla roku 2017 oraz ostateczny kształt dokumentów „okołoprogramowych”, wymienionych powyżej.*

(dowód: akta kontroli str. 680, 682-685)

Dla I OP do 30 czerwca 2017 r. ogłoszono 21 naborów wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 1.100.229 tys. zł⁴⁰ (w tym 16 naborów w trybie konkursowym na kwotę 620.983,2 tys. zł). Według stanu na 30 czerwca 2017 r. zostało zakończonych 16 naborów projektów na łączną kwotę 904.386,1 tys. zł (w tym 14 naborów w trybie konkursowym na kwotę 569.189,9 tys. zł). Do końca 2017 r. zaplanowano zakończenie 18 naborów na kwotę 657.384,4 tys. zł. Dla 3 naborów na kwotę 144.049,6 tys. zł zakończenie naborów określono na 31 grudnia 2020 r.

Dla II OP do 30 czerwca 2017 r. ogłoszono 14 naborów na łączną kwotę 690.173,9 tys. zł⁴¹ (w tym 12 naborów w trybie konkursowym na kwotę 411.999,3 tys. zł). Według stanu na 30 czerwca 2017 r. zostało zakończonych 10 naborów projektów (wszystkie w trybie konkursowym) na kwotę 383.045,3 tys. zł. Do końca 2017 r. planowano zakończenie 12 naborów wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 411.999,3 tys. zł. Dla 2 naborów na kwotę 278.174,6 tys. zł zakończenie naborów określono na 31 grudnia 2020 r. Zaplanowane nabory wniosków w trybie konkursowym w I oraz II OP były realizowane bez opóźnień.

(dowód: akta kontroli str. 153, 156, 158-159)

W wyniku badania kontrolnego Planu wdrażania RPO WZ dla I i II OP stwierdzono następujące założenia:

- 1) prognozowana alokacja środków UE w uruchomionych naborach wniosków w trybie konkursowym wynosiła w I. OP 685.468,2 tys. zł⁴² oraz w II. OP 286.687,6 tys. zł⁴³;
- 2) prognozowana kontraktacja z zawartych umów wynosiła w I. OP 857.799 tys. zł i w II. OP 809.674,6 tys. zł, w tym w wyniku przeprowadzonych konkursów w I. OP 742.013,6 tys. zł⁴⁴ i w II. OP 532.681,9 tys. zł⁴⁵; dla projektów pozakonkursowych w I OP 115.785,4 tys. zł⁴⁶ i w II. OP 276.992,7 tys. zł⁴⁷;

⁴⁰ W 2015 r. - 2 nabory w działaniach 1.6 i 1.13 z budżetem 139.267,8 tys. zł; w 2016 r. - 10 naborów w działaniach 1.1,1.2, 1.5 (2 nabory), 1.9, 1.10, 1.11, 1.12, 1.15, 1.17 z budżetem 729.994,2 tys. zł; w 2017 r. - 9 naborów w działaniach 1.1 (2 nabory), 1.3, 1.5, 1.7, 1.8, 1.10, 1.14, 1.16 z budżetem 230.966,9 tys. zł.

⁴¹ W 2015 r. - 1 nabór w działaniu 2.4 z budżetem 29.934,5 tys. zł; w 2016 r. - 10 naborów w działaniach 2.1, 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.10, 2.11 (2 nabory) z budżetem 556.085,4 tys. zł; w 2017 r. - 3 nabory w działaniach 2.7, 2.8, 2.10 z budżetem 104.154 tys. zł.

⁴² Na 2017 r. - 290.000 tys. zł, na 2018 r. - 314.425,7 tys. zł, na 2019 r. - 81.042,5 tys. zł.

⁴³ Na 2017 r. - 197.534,6 tys. zł, na 2018 r. - 89.153 tys. zł, na 2019 r. - nie zaplanowano alokacji.

⁴⁴ Na 2017 r. - 137.587,9 tys. zł, na 2018 r. - 290.000 tys. zł, na 2019 r. - 314.425,7 tys. zł.

- 3) prognozowane wydatki beneficjentów we wnioskach o płatność wynosiły w I. OP 629.676,5 tys. zł⁴⁸ i w II. OP 563.581,4 tys. zł⁴⁹
- 4) prognozowana certyfikacja wydatków do KE wynosiła w I. OP 555.177,8 tys. zł⁵⁰ oraz w II. OP 631.276 tys. zł⁵¹.

(dowód: akta kontroli str.107-114, 967)

Badania kontrolne wykazały, że przy założeniu realizacji wskaźników na poziomie określonym w zawartych umowach z beneficjentami, IZ prognozowała, że będą zrealizowane wskaźniki dla ram wykonania: wsparcie otrzyma 187 przedsiębiorstw; zakupionych lub zmodernizowanych zostanie 66 jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej i zostanie wybudowanych 35,8 km długości ścieżek rowerowych. Terminy naborów wniosków o dofinansowanie pozwolą zatem na zakontraktowanie środków w nich uruchomionych, właściwe tempo generowania wydatków w projektach i zakończenie ich realizacji oraz osiągnięcie rezultatów mających wpływ na wskaźniki RPO WZ w planowanym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 223-262)

Dla dwóch badanych OP w 2016 r. zaplanowano 16 naborów w 12 działaniach, z czego w 8 działaniach kryteria wyboru projektów nie zostały przyjęte do I kwartału 2016 r., stosownie do „Planu działań”. Do 30 czerwca 2017 r. nie zostały przyjęte kryteria wyboru projektów w Działaniach 1.4 (dla 1 typu projektów - nabór wniosków o dofinansowanie będzie ogłoszony 30 września 2017 r.⁵²), 1.6 (dla 2 typu projektów), 1.16 (dla 2 typu projektów), 1.17 (dla 1 i 2 typu projektów).

(dowód: akta kontroli str.184-186)

Marek Orszewski wyjaśnił: (...) *Założenie, że do określonego terminu IZ powinna przyjąć wszystkie kryteria wyboru projektów jest błędne i było zgłaszane do MR. Najlepszym przykładem są tu kryteria dla Europejskiego Funduszu Społecznego⁵³, które zmieniają się wraz z każdym naborem – zgodnie z odpowiednimi wytycznymi MR – aby jak najlepiej odpowiadać na zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą. Jednocześnie należy podkreślić, że samo przyjęcie kryteriów nie przyspiesza realizacji Programu. A przy tym w przypadku naborów, które planowane są w odległym terminie, ich przyjęcie, a następnie modyfikacja może działać na niekorzyść wnioskodawców, którzy przygotowując projekt sugerowali się pierwotnie przyjętymi kryteriami. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 940,942)

Zmiany kryteriów oceny projektów, które według IZ usprawniały wdrażanie RPO WZ, były dokonywane w I OP w 21 naborach oraz w II OP w 7 naborach. Wszystkie zmiany regulaminów poszczególnych naborów projektów były przyjmowane uchwałami ZWZ.

(dowód: akta kontroli str. 187-188)

1.4. IZ rzetelnie uwzględniła we wdrażaniu RPO WZ cel certyfikacji wydatków do KE na koniec 2018 r. i 2023 r. określając wartości docelowe w ramach wykonania wartości wydatków kwalifikowanych zadeklarowanych do KE oraz przyjęcie planów certyfikacji wydatków. Przyjęty plan certyfikacji wydatków dla RPO WZ został przekazany do KE przez system SFC2014. Zgodnie z planem certyfikacji IZ prognozowała kwoty, w odniesieniu do których planowała złożyć wnioski o płatność okresową za bieżący i kolejny rok budżetowy:

⁴⁵ Na 2017 r. – 335.514,4 tys. zł, na 2018 r. – 191.164,1 tys. zł, na 2019 r. – 6.003,4 tys. zł.

⁴⁶ Na 2017 r. – 63.201,4 tys. zł, na 2018 r. – 52.584 tys. zł, na 2019 r. - nie zaplanowano kontraktacji.

⁴⁷ Na 2017 r. – 180.887 tys. zł, na 2018 r. – 93.928,2 tys. zł, na 2019 r. - 2.177,5 tys. zł.

⁴⁸ Na 2017 r. – 84.756,8 tys. zł, na 2018 r. – 202.201,1 tys. zł, na 2019 r. – 342.718,6 tys. zł.

⁴⁹ Na 2017 r. – 51.255,4 tys. zł, na 2018 r. – 275.070,6 tys. zł, na 2019 r. – 237.255,4 tys. zł.

⁵⁰ Na 2017 r. – 87.527,8 tys. zł, na 2018 r. – 229.109,5 tys. zł, na 2019 r. – 238.540,5 tys. zł.

⁵¹ Na 2017 r. – 15.805,8 tys. zł, na 2018 r. – 264.524,9 tys. zł, na 2019 r. – 350.945,3 tys. zł.

⁵² Zgodnie z Harmonogramem naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym na 2017 r.

⁵³ Dalej: EFS

- na 2016 r.⁵⁴ w ramach: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁵⁵ - 50.028.066 EUR i EFS - 20.285.613 EUR; na 2017 r. w ramach: EFRR - 48.357.311 EUR i EFS - 37.932.075 EUR;
- na 2017 r.⁵⁶ w ramach: EFRR - 48.748.782 EUR i EFS - 23.973.403 EUR; na 2018 r. w ramach: EFRR - 147.752.203 EUR i EFS - 84.328.855 EUR.

Zgodnie z zasadą n+3 kwota wnioskowana do KE na koniec 2018 r. powinna stanowić 18,15% wkładu UE, tj. 290.607.956 EUR⁵⁷. Kwota wnioskowana do KE na 30 czerwca 2017 r. wynosiła 59.044.308 EUR⁵⁸, co stanowiło 20,32% kwoty zaplanowanej na 2018 r. i 3,69% w stosunku do całości wkładu UE. Wydatki kwalifikowane zadeklarowane do KE, zgodnie z kryteriami przyjętymi w ramach wykonania RPO WZ (z osią X) na koniec 2018 r. wynosiły 22,49%, a realizacja ich planu na 2017 r. według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosiła 63,69%. Proces certyfikacji wydatków oraz wnioskowania do KE prowadzony był na bieżąco. W procesie tym nie wystąpiły opóźnienia i nie były wprowadzane zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 266-270, 271-273)

1.5. Zgodnie z przepisami prawa unijnego⁵⁹ i krajowego⁶⁰, IZ przekazała Instytucji Audytowej⁶¹ 28 października 2016 r. projekty i 31 stycznia 2017 r. wersje ostateczne Deklaracji Zarządczej dla RPO WZ 2014-2020 Nr CCI 2014PL16M2OP016 i Roczno Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli za rok obrachunkowy 2015/2016⁶² i 31 stycznia 2017 r. Roczne Zestawienie Wydatków. Roczne Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli za rok obrachunkowy 2015/2016 zawierało analizę charakteru i zakresu stwierdzonych błędów i niedoskonałości w systemach realizacji, informację o działaniach naprawczych podjętych lub planowanych, podsumowanie końcowych sprawozdań z audytów realizowanych przez IA w ramach programu operacyjnego w danym roku obrachunkowym w obrębie audytów systemu zarządzania i kontroli, audytów wydatków zadeklarowanych w roku obrachunkowym, audytów zestawienia wydatków, podsumowanie kontroli przeprowadzonych w zakresie wydatków (weryfikacja wniosków o płatność w odniesieniu do danego roku obrachunkowego), podsumowanie kontroli przeprowadzonych w zakresie wydatków (kontrole na miejscu w odniesieniu do danego roku obrachunkowego). W wyniku czynności audytowych, kluczowe wymogi kontrolne audytowanych instytucji zostały ocenione w kategorii 2, tj. system funkcjonuje, ale potrzebne są usprawnienia, aby spełnione zostały kluczowe wymogi kontrolne⁶³: w IZ nr 1 i 4; w Instytucjach Pośredniczących⁶⁴: Wojewódzkim Urzędzie Pracy⁶⁵ nr 2, 3, 4; Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie⁶⁶ nr 1, 2, 4, 5, 7; Stowarzyszeniu SOM⁶⁷ - ZIT SOM⁶⁸ nr 2, 7;

⁵⁴ Przekazano w dniu 29 stycznia 2016 r.

⁵⁵ Dalej: EFRR.

⁵⁶ Przekazano w dniu 30 stycznia 2017 r.

⁵⁷ Zgodnie z informacjami otrzymanymi 13 stycznia 2016 r. z Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy UE w MR.

⁵⁸ W 2016 r. przekazano do KE 12 wniosków na łączną kwotę 50.757.780,52 EUR; w 2017 r. 10 wniosków na łączną kwotę 8.286.527,2 EUR.

⁵⁹ Art. 125 ust. 4 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

⁶⁰ Art. 21 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów.

⁶¹ Dalej: IA.

⁶² Rok obrachunkowy trwał od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.

⁶³ Kluczowe wymogi kontrolne: Nr 1 - Odpowiedni rozdział funkcji oraz należyty system zgłaszania i monitorowania w przypadkach gdy odpowiedzialna instytucja powierza wykonywanie zadań innemu (Art.72(a), (b),(e) oraz (h), Art. 122(2), Art. 123(1) oraz (6) Art. 125(1) Rozporządzenia 1303/2013); Nr 2 - Odpowiedni wybór operacji (Art. 72(c), Art. 125 (3) Rozporządzenia 1303/2013); Nr 3 - Należyte informowanie beneficjentów na temat warunków obowiązujących w odniesieniu do wybranych operacji (Art.125(3)(c) Rozporządzenia 1303/2013); Nr 4 - Odpowiednie kontrole zarządcze (Art. 72(c) oraz (h), Art. 125 (4)(a),(5),(6) Rozporządzenia 1303/2013); Nr 5 - Skuteczny system gwarantujący przechowywanie wszystkich dokumentów dotyczących wydatków i audytów w celu zapewnienia właściwej ścieżki audytu (Art. 72(g), Art. 122(3), (Art. 140, Art. 125(4)(d) oraz (8) Rozporządzenia 1303/2013); Nr 7 - Efektywne wdrożenie proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych (Art. 72(h), Art. 122 (2), Art. 125 (4)(c) Rozporządzenia 1303/2013); Nr 9 - Odpowiedni rozdział funkcji oraz należyte systemy zgłaszania i monitorowania, w przypadkach gdy odpowiedzialna instytucja powierza wykonywanie zadań innemu podmiotowi (Art. 72(a), (b) oraz (e), Art. 123 (2) oraz (6), Art. 126 Rozporządzenia 1303/2013);

⁶⁴ Dalej: IP.

⁶⁵ Dalej: WUP.

⁶⁶ Dalej: WFOŚiGW.

Gminie Miasto Koszalin - ZIT KKBOF nr 2, 7; IZ pełniąc jednocześnie funkcję Instytucji Certyfikującej nr 9. Pozostałe kluczowe wymogi kontrolne zostały ocenione w kategorii 1, tj. system funkcjonuje prawidłowo, nie są potrzebne żadne lub tylko niewielkie usprawnienia. IZ podjęła następujące działania naprawcze w zakresie spełniania przez nią kluczowych wymogów kontrolnych:

- zaktualizowała Porozumienie pomiędzy IZ a SSOM/ZIT.
- zaktualizowała zarządzenie Marszałka dotyczące szczegółowej struktury organizacyjnej i przypisania poszczególnym komórkom aktualnie określonej liczby etatów;
- wprowadziła do listy sprawdzającej, stanowiącej załącznik 5B.2 do Instrukcji Wykonawczej, pytania w zakresie kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i kontroli krzyżowej na etapie weryfikacji wniosku beneficjenta o płatność w celu zapewnienia zachowania właściwej ścieżki audytu;
- uzupełniła zapisy Instrukcji Wykonawczej o procedurę prowadzenia rejestru obciążeń, o którym mowa w Wytocznych programowych dotyczących nieprawidłowości i nadużyć finansowych w ramach EFRR oraz EFS 2014-2020 z dnia 2 lutego 2016 r. W procedurze zostały wskazane osoby odpowiedzialne za wprowadzanie danych i sposób nadzoru.

W trakcie kontroli w IZ realizowany był audyt systemu (tzw. audyt follow up) przez IA, który między innymi zweryfikuje prawidłowość wdrożenia rekomendacji.

(dowód: akta kontroli str. 274-468, 508-511)

1.6. Współpraca IZ z IK UP na lata 2014-2020 w MR w zakresie opracowania i analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników oraz realizacji ewentualnych rekomendacji mających na celu zwiększenie efektywności i przyspieszenie realizacji RPO WZ polegała na prowadzeniu korespondencji w sprawie opracowanego przez MR „Planu działań”, w tym m.in.:

- 18 grudnia 2015 r. IZ poinformowała MR, że ze względu na wymogi co do konstrukcji kryteriów wyboru projektów oraz na szeroki zakres interwencji zaplanowany w RPO WZ (ponad 90 działań, wiele typów projektów), a także konieczność konsultacji kryteriów z członkami Komitetu Monitorującego i KE, przyjmowanie kryteriów rozłożono w czasie i proces ten nie zakończy się do końca I kwartału 2016 r., a zaplanowany został do końca III kwartału 2016 r.;
- 13 stycznia 2016 r. IZ przedstawiła w swoim stanowisku uwagi do projektu „Planu działań” dotyczące m.in.: ram wykonania⁶⁹, warunków wstępnych (ex ante), koncentracji wsparcia, szerszego zastosowania instrumentów finansowych, nowych instrumentów terytorialnych;
- 15 lutego 2016 r. IZ przekazała tabelę zawierającą dane szacunkowe o planie realizacji wskaźników ram wykonania RPO WZ.

W dniu 15 stycznia 2016 r. przedstawiciele IZ uczestniczyli w spotkaniu w MR, którego celem była dyskusja nad projektem „Planu działań” w sprawie wypracowania jego wspólnej wersji do przedłożenia pod obrady Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 512-528)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

IZ rzetelnie i zgodnie z przepisami art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014, Wytocznymi w zakresie monitorowania (pkt 2.1.3 ppkt 10) oraz Wytocznymi w zakresie sprawozdawczości (rozdział 3 pkt 6) opracowała i wdrożyła plany realizacji celów rocznych, pośrednich i końcowych w powiązaniu

⁶⁷ Dalej: SSOM.

⁶⁸ Dalej: SSOM/ZIT.

⁶⁹ Działania MRPiPS związane z pozbawieniem Ośrodków Wspierania Ekonomii Społecznej akredytacji powoduje zagrożenie wykonania ram wykonania, tj. w ogłoszonym konkursie w działaniu 7.3 spowodowało to wykluczenie potencjalnych beneficjentów, gdyż zgodnie z zarządzeniem tylko podmioty posiadające umowę o dofinansowanie z IZ mogą ubiegać się o akredytację, zgodnie z RPO tylko podmioty akredytowane mogą ubiegać się o środki.

z celami finansowymi dla wskaźników ram wykonania RPO WZ. IZ rzetelnie wyznaczała działania, które miały na celu zapewnienie realizacji celów finansowych i rzeczowych, w tym m.in. zostały zaplanowane terminy naborów wniosków o dofinansowanie we wszystkich OP z określoną kwotą alokacji na dany nabór, oszacowane postępy w kontraktacji i certyfikacji wydatków. W wyniku rozstrzygnięć kolejnych naborów sukcesywnemu zwiększeniu ulegała liczba i wartość projektów objętych wnioskami o dofinansowanie, a następnie umowami z beneficjentami, a także wartość wydatków wskazanych we wnioskach o płatność z beneficjentami. Wysokość środków objętych wnioskami o dofinansowanie w okresie I półrocza 2015 r., 2016 r. i 2017 r. stanowiła odpowiednio 0,02%, 15,35%, 47,73% alokacji w ramach RPO WZ. Wartość zawartych umów o dofinansowanie w ww. okresach stanowiła odpowiednio 0%, 1,33%, 26,63% alokacji. Wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły w ww. okresach odpowiednio 0%, 0,44%, 4,4% alokacji.

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 WZ.

Opis stanu faktycznego

2.1. Monitorowanie postępu w osiąganiu celów RPO WZ prowadzone było w oparciu o dane zgromadzone w Lokalnym Systemie Informatycznym (LSI 2014) oraz Centralnym Systemie Informatycznym (SL2014).

Na podstawie uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów, IZ wprowadziła Wytyczne programowe w zakresie monitoringu i sprawozdawczości w ramach RPO WZ 2014-2020, w których wskazała jednostkom sprawozdawczym, m.in. zakres przekazywanych danych niezbędnych do sporządzenia przez IZ informacji kwartalnych oraz sprawozdania rocznego z realizacji RPO WZ. Według Wytycznych programowych w zakresie monitoringu, IP są zobowiązane prowadzić monitoring naborów i przekazywać do IZ informacje o przeprowadzonym naborze w terminie 10 dni od daty rozstrzygnięcia naboru. Stan realizacji wdrożenia RPO WZ był oceniany przez system monitorowania i sprawozdawczości, który obejmował monitorowanie: założonych celów RPO WZ, przez monitorowanie wskaźników (produktu i rezultatu strategicznego) przypisanych do poszczególnych PI, założonych poziomów wydatkowania środków, przez monitorowanie wskaźników finansowych, utrzymania warunków koncentracji tematycznej, przez monitorowanie poziomów alokacji w wyznaczonych obszarach.

(dowód: akta kontroli str. 113)

Katarzyna Samołyk, Zastępca Dyrektora WZS, wyjaśniła: *IZ RPO WZ od początku realizacji wdrożyła systemowe rozwiązania w zakresie monitorowania kwartalnej realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi. Opierają się one na ustanowionym przez IK UP w Wytycznych Ministra Rozwoju i Finansów⁷⁰ w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020 systemie informacji kwartalnych (...) oraz bieżący monitoring osiągnięć poszczególnych wskaźników ram wykonania, którego wyniki prezentowane są wszystkim podmiotom zaangażowanym w realizację programu podczas cyklicznych spotkań koordynacyjnych.(...)*

(dowód: akta kontroli str. 940-942)

IZ sporządziła 9 informacji kwartalnych z realizacji RPO WZ, począwszy od informacji kwartalnej za II kwartał 2015 r. Informacje kwartalne były sporządzane zgodnie z zakresem danych, określonych w załącznikach 1-3 do Wytycznych

⁷⁰ Dalej: MRIF.

w zakresie sprawozdawczości. Od I kwartału 2017 r. IZ w sporządzonej informacji kwartalnej wykazywała dane, dotyczące dodatkowych celów rocznych wyznaczonych dla wskaźników/KEW włączonych do ram wykonania. Informacje kwartalne z realizacji RPO WZ zostały przekazane do IK UP w terminach określonych w ww. Wytycznych, za wyjątkiem informacji za IV kwartał 2016 r., którą przekazano 17 lutego 2017 r. (tj. 8 dni po terminie) za zgodą IK UP i za II kwartał 2017 r., którą przekazano 26 lipca 2017 r. (tj. 1 dzień po terminie) z przyczyn niezależnych od IZ (awaria instalacji elektrycznej).

(dowód: akta kontroli str. 529-557)

2.2. W przypadku stwierdzenia odchylenia od planu wdrażania RPO WZ, IZ podejmowała skuteczne działania zaradcze. Do badania kontrolnego skuteczności podejmowanych działań zaradczych wybrano 2 działania: szkolenia dla pracowników i spotkania z beneficjentami. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że:

- w szkoleniach brało udział łącznie 150 pracowników Urzędu. Dzięki szkoleniom pracownicy pogłębili wiedzę niezbędną podczas oceny dokumentacji aplikacyjnej, realizacji projektów, a także kontroli projektów i zagadnień związanych z nieprawidłowościami w projektach; do przeprowadzonych szkoleń pracownicy nie zgłaszali uwag; szkolenia nie były oceniane przez pracowników w formie ankiet;
- dla przyszłych wnioskodawców Wydział Wdrażania RPO⁷¹ zorganizował 15 spotkań informacyjnych, na których były omawiane zasady udzielania zamówień publicznych, założeń konkursów oraz sporządzania wniosków o dofinansowanie. Celem spotkań z beneficjentami było zmniejszenie liczby i wartości nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków oraz wyeliminowanie błędów na etapie opracowywania dokumentacji aplikacyjnej. Po spotkaniach beneficjenci wypełniali ankiety, dotyczące oceny szkoleń w zakresie: przygotowania i wiedzy merytorycznej osób prowadzących spotkanie, umiejętności stworzenia dobrej atmosfery i reagowania na potrzeby grupy, wartości merytorycznej spotkania, przygotowanych materiałów, czy spotkanie pod względem przekazywanych informacji nie było zbyt przeładowane, odpowiednie lub zbyt ogólne, programu spotkania, przydatności informacji i organizacji spotkania. W spotkaniach informacyjnych z beneficjentami uczestniczyły 282 osoby.

Skuteczność podejmowanych przez IZ działań zaradczych odzwierciedla, opisany szerzej w pkt 4.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, skrócony czas w 2017 r. w stosunku do 2016 r.: oceny wniosków o dofinansowanie o 30 dni i wniosków o płatność o 5,5 dnia.

(dowód: akta kontroli str. 558-565)

2.3. Realizacja celów finansowych i rzeczowych ram wykonania na 2016 r. i 2017 r. (według stanu na 30 czerwca 2017 r.) w odniesieniu do wartości planowanych w poszczególnych OP przedstawiała się następująco:

- a) w I OP - wskaźnik produktu *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie*
 - cel na 2016 r. - 0 z 11 planowanych, cel na 2017 r. - 1 z 255 planowanych (tj. 0,39%); wskaźnik finansowy *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - cel na 2016 r. - 22.424,2 tys. EUR z 22.760 tys. EUR planowanych (tj. 99%), cel na 2017 r. - 2.711,9 tys. EUR z 20.200 tys. EUR planowanych (tj. 13,43%);
- b) w II OP - wskaźnik produktu: *Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków, Liczba jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE* - nie planowano celu rocznego na 2016 r. i 2017 r.; wskaźniki produktu, mające zaplanowany cel roczny na 2017 r. - *Liczba zakupionych/ zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym*

⁷¹ Dalej WWRPO.

- komunikacji miejskiej* - 0 z 21 planowanych; *Długość ścieżek rowerowych* - 0 z 4,2 km planowanych; dla KEW - wskaźnik *Długość ścieżek rowerowych w podpisanych umowach* - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 35,8 km z 68,61 km zaplanowanych (tj. 52,18%); wskaźnik finansowy *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 137,1 tys. EUR z planowanych 3.649 tys. EUR (tj. 3,76%);
- c) w III OP - wskaźniki produktu *Liczba urzędzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej*, *Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych*, *Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów* - nie planowano celu rocznego na 2016 r.; dla KEW - wartość wskaźników *Liczba urzędzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej w podpisanych umowach*, *Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych w podpisanych umowach*, *Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów w podpisanych umowach* - nie planowano celu rocznego na 2016 r. i 2017 r.; wskaźnik finansowy *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 263,7 tys. EUR z planowanych 2.240 tys. EUR (tj. 11,77%);
- d) w IV OP - wskaźniki produktu *Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony*, *Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem* i KEW wartość wskaźnika *Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem w podpisanych umowach* - nie planowano celu rocznego na 2016 r. i 2017 r.; *Liczba wspartych obiektów turystycznych i rekreacyjnych* - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 0 z 8 planowanych; wskaźnik finansowy *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 0 z 630 tys. EUR planowanych;
- e) w V OP - wskaźniki produktu *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg* - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 0,81 km z 24,21 km planowanych (tj. 3,35%); *Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru kolejowego* - cel na 2016 r. - 15 z 0 planowanych, cel na 2017 r. - 0 z 30 planowanych; wskaźnik finansowy *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - cel na 2016 r. - 15.535 tys. EUR z 0 planowanych, cel na 2017 r. - 2.028,8 tys. EUR z planowanych 19.610 tys. EUR (tj. 10,35%);
- f) w VI OP - wskaźniki produktu *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie* - cel na 2016 r. - 2.650 z 5.905 planowanych (tj. 45%), cel na 2017 r. - 3.355 z 4.260 planowanych (tj. 78,76%); *Liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie* - cel na 2016 r. - 370 z 988 planowanych (tj. 37%), cel na 2017 r. - 648, tj. 185,14% (planowano 350); *Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek* - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 21 z 2.020 planowanych (tj. 1,04%); wskaźnik finansowy *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - cel na 2016 r. - 16.372,8 tys. EUR z 16.620 tys. EUR planowanych (tj. 99%), cel na 2017 r. - 347,4 tys. EUR z 11.200 tys. EUR planowanych (tj. 3,1%);
- g) w VII OP - wskaźniki produktu *Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie* - cel na 2016 r. - 37, tj. 106% (planowano 35), cel na 2017 r. - 938 z 2.052 planowanych, (tj. 45,71%); wskaźnik finansowy *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - cel na 2016 r. - 72,1 tys. EUR z 0 mln EUR planowanych, cel na 2017 r. - 804,2 tys. EUR z 2.930 tys. EUR planowanych (tj. 27,45%);
- h) w VIII OP - wskaźniki produktu, dla których założono cel roczny na 2017 r., *Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie* - 986

z 5.070 planowanych (tj. 19,45%), Liczba osób, które uczestniczyły w pozaszkolnych formach kształcenia w programie - 156 z 4.572 planowanych (tj. 3,41%); Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego, którzy uczestniczyli w stażach i praktykach u pracodawcy - 24 z 2.557 planowanych (tj. 0,94%), wskaźnik finansowy Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 214,7 tys. EUR z 4.560 tys. EUR (tj. 4,71%);

- i) w IX OP - wskaźnik produktu Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją i KEW - wartość wskaźnika Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją w podpisanych umowach - nie planowano celu rocznego na 2016 r. i 2017 r., wskaźniki produktu Liczba wspartych podmiotów leczniczych - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 0 z 2 planowanych; dla KEW - wskaźnik Liczba wspartych podmiotów leczniczych w podpisanych umowach - cel na 2016 r. - 0 z 2 planowanych, cel na 2017 r. - 5, tj. 125% (planowano 4); wskaźnik finansowy Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych - nie planowano celu rocznego na 2016 r., cel na 2017 r. - 0 tys. EUR z 990 tys. EUR planowanych.

Realizacja wskaźników finansowych ram wykonania dla OP narastająco do 30 czerwca 2017 r. kształtowała się na poziomie: w 2 OP (IV i IX) nie zostały zrealizowane, w 2 OP realizacja nie przekroczyła 5% (II OP - 3,37% i VIII OP - 4,71%), w 2 OP realizacja w przedziale powyżej 10% i poniżej 30% (III OP - 11,77%, VII OP - 29,91%), w 2 OP w granicach ok. 60% (I OP - 58,5% i VI OP - 60,1%) w jednej OP w granicach ok. 90% (V OP - 89,57%).

Realizacja wskaźników rzeczowych ram wykonania dla OP narastająco do 30 czerwca 2017 r. kształtowała się na poziomie: w 14 przypadkach dla 4 OP nie zaplanowano i nie wykonano⁷²; w 4 przypadkach dla 3 OP nic nie zrealizowano⁷³, w 5 przypadkach dla 4 OP zrealizowano do 10%⁷⁴, w 2 przypadkach dla 2 OP w przedziale od 19% do 50%⁷⁵, w 5 przypadkach dla 4 OP zrealizowano powyżej 50%⁷⁶.
(dowód: akta kontroli str. 566-567)

Marcin Szmyt w sprawie niewykonania i niskiego wykonania celów na 2016 r. i 2017 r. wyjaśnił: (...) przy ocenie realizacji (...) 3-letniego planu realizacji RPO WZ niezasadne jest dokonywanie analizy poziomu wykonania wartości wskaźników w poszczególnych latach, lecz ich narastających wartości (np. wartości wskazane dla roku 2016 są sumą wartości osiągniętych w latach 2015 i 2016. (...) niska realizacja wymienionych w pkt od a) do i) wskaźników ram wykonania według stanu na 30 czerwca 2017 r. wynika z faktu, że projekty dofinansowane w ramach RPO

⁷² Tj. II OP - wskaźniki produktu Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków, Liczba jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE; III OP - wskaźniki produktu Liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej, Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych, Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów; KEW - wartość wskaźników Liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej w podpisanych umowach, Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych w podpisanych umowach, Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów w podpisanych umowach; IV OP - wskaźnik produktu Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony, Liczba zabytków nieruchomości objętych wsparciem; KEW - wartość wskaźnika Wartość wskaźnika Liczba zabytków nieruchomości objętych wsparciem w podpisanych umowach; IX OP - wskaźnik produktu Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją, KEW - wartość wskaźnika Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją w podpisanych umowach.

⁷³ Tj. II OP - wskaźniki produktu Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej, Długość ścieżek rowerowych; III OP - wskaźnik produktu Liczba wspartych obiektów turystycznych i rekreacyjnych; X OP - wskaźnik produktu Liczba wspartych podmiotów leczniczych.

⁷⁴ Tj. I OP - wskaźnik produktu Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie - 0,38%, V OP - wskaźnik produktu Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg - 3,35%; VI OP - wskaźnik produktu Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek) - 1,04%; VIII OP - wskaźniki produktu Liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie - 3,41%, Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy - 0,94%.

⁷⁵ Tj. VII OP - wskaźnik produktu Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie - 46,72%, VIII OP - wskaźnik produktu Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie - 19,45%.

⁷⁶ Tj. II OP - KEW- wartość wskaźnika Długość ścieżek rowerowych w podpisanych umowach- 52,18%, V OP - wskaźnik produktu Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru kolejowego - 50%, VI OP - wskaźniki produktu Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie - 59,08%, Liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie - 76,08%, IX OP - KEW wartość wskaźnika Liczba wspartych podmiotów leczniczych w podpisanych umowach- 83,33%.

WZ, których zrealizowanie spowoduje osiągnięcie ww. ram są obecnie w trakcie realizacji i rozliczania. (...) Na podstawie bieżącego monitoringu stanu realizacji ram wykonania IZ RPO WZ nie identyfikuje zagrożenia ich nieosiągnięcia na koniec 2018 r. (...) swój wkład do kumulatywnej, docelowej wartości wskaźników określonej na rok 2017 i 2018 wniosą odpowiednio projekty realizowane w drugim półroczu 2017 i całym roku 2018. (...) (dowód: akta kontroli str. 959-964)

Biorąc pod uwagę stan zaawansowania wdrażania poszczególnych OP na koniec I półroczu 2017 r. zagrożenie nieosiągnięcia wskaźników określonych w ramach wykonania RPO WZ może wystąpić w IV i IX OP. IZ podjęła działania w celu minimalizacji ryzyka nieosiągnięcia wskaźników, tj. w IV OP podpisano 27 umów na łączną kwotę dofinansowania 109.558,7 tys. zł; w IX OP podpisano 13 umów na łączną kwotę dofinansowania 48.477,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 98, 566-567, 973, 980)

Marcin Szmyt w sprawie przyczyn niewykonania certyfikacji wydatków do KE w IV i IX OP wyjaśnił: (...) Do kluczowych uwarunkowań, które wpływają na (planowe) przesunięcie w czasie procesu certyfikacji wydatków do KE na kolejne lata realizacji RPO WZ w OP IV i IX należą: 1) wysoki stopień skomplikowania procesu przygotowania inwestycji, zwłaszcza przedsięwzięć planowanych do realizacji przez Województwo, głównie w trybie pozakonkursowym z uwagi m.in. na: a) realizację złożonych, uwzględniających współpracę z wieloma partnerami, przedsięwzięć sieciowych, w tym przede wszystkim planowanej realizacji w ramach OP IV inwestycji objętych Koncepcją sieci tras rowerowych Pomorza Zachodniego; b) w zakresie wsparcia infrastruktury ochrony zdrowia konieczność wypełnienia na poziomie krajowym (mapy potrzeb zdrowotnych) i regionalnym (zgoda Komitetu Sterującego ds. koordynacji interwencji EFSI w sektorze zdrowia dla każdej z inwestycji) warunków narzuconych Polsce przez KE w UP, związanych z zapewnieniem właściwej koordynacji systemu ochrony zdrowia – przekłada się to na przesunięcie w czasie planowanych do realizacji inwestycji w szpitalach wojewódzkich; c) rozłożone w czasie i uwarunkowane uzgodnieniami m.in. ze stroną rządową przygotowanie kluczowych inwestycji Województwa w zakresie kultury (IV OP) i promocji nauki (IX OP), obejmujące głównie określenie ostatecznego zakresu projektów oraz ich montażu finansowego; 2) wdrożenie 2-etapowego mechanizmu Kontraktów Samorządowych, polegającego na oddolnym budowaniu przez grupy samorządów lokalnych wiązek projektów finansowanych z różnych funduszy (EFRR, EFS) oraz różnych OP (I, II, VI, VIII, IX) - proces finalizuje się obecnie na etapie poprzez kontraktację poszczególnych projektów objętych Kontraktami Samorządowymi; 3) przyjęcie modelu wdrażania działań w zakresie rewitalizacji, zakładającego w pierwszej kolejności przygotowanie/aktualizację przez samorządy lokalne (gminy) lokalnych programów rewitalizacji przy wsparciu środków zewnętrznych (Program Operacyjny Pomoc Techniczna), a w drugiej uruchomienie wsparcia inwestycyjnego zaplanowanego głównie w OP IX.

(dowód: akta kontroli str. 912-915)

Arkadiusz Misiuro, Kierownik Biura Certyfikacji UM WZ, prognozuje, iż na koniec 2017 r. poziom certyfikacji wydatków do KE w IV i IX OP wyniesie odpowiednio około 2.722 tys. zł i 4.279,7 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 98)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

IZ wdrożyła system kwartalnej oceny realizacji celów finansowo-rzeczowych zgodnie z pkt 2.1.3 ppkt 15 Wytycznych w zakresie monitorowania. IZ rzetelnie i na bieżąco monitorowała osiąganie celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi. Sporządzane informacje kwartalne były kompletne, tj. zawierały dane, określone w załącznikach 1-3 do Wytycznych w zakresie sprawozdawczości.

IZ podejmowała skuteczne działania zaradcze w przypadku stwierdzenia odchylenia od planu wdrażania RPO WZ w realizacji celów pośrednich i końcowych postępu rzeczowego i finansowego.

Liczba i wartość projektów objętych wnioskami o dofinansowanie, umowami z beneficjentami i wartość wydatków wskazanych we wnioskach o płatność uległa sukcesywnemu zwiększeniu w wyniku rozstrzygnięcia kolejnych naborów, to według stanu na koniec I półrocza 2017 r. w przypadku 6 OP (II, III, IV, VII, VIII, IX) występował niski stopień realizacji celu pośredniego na 2018 r. w ujęciu finansowym, tj. w przedziale od 0% do 2,18%⁷⁷. Biorąc jednak pod uwagę stan zaawansowania wdrażania poszczególnych OP na koniec I półrocza 2017 r. zagrożenie nieosiągnięcia wskaźników określonych w ramach wykonania może wystąpić w IV i IX OP. IZ podjęła działania w celu minimalizacji ryzyka nieosiągnięcia wskaźników ww. OP. W ocenie NIK, w przypadku pozostałych OP, biorąc pod uwagę stan na I półrocze 2017 r., zostały stworzone odpowiednie warunki do osiągnięcia zaplanowanych wskaźników na koniec 2018 r. Wyznaczona ścieżka zarządzania finansowego daje zapewnienie na osiągnięcie celów pośrednich i końcowych zapisanych w ramach wykonania RPO WZ.

3. Działania instytucji zarządzających programami operacyjnymi dla zapewnienia odpowiedniego poziomu wykorzystania alokacji i certyfikacji wydatków do KE koniecznego do uniknięcia utraty części środków.

Opis stanu faktycznego

3.1. IZ realizowała cele certyfikacji zgodnie z założeniami (przedstawiono w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia), które uwzględniały w szczególności osiągnięcie celów zgodnie z zasadą n+3. Cel n+3 do końca 2018 r., który jest pierwszym rokiem, dla stosowania zasady n+3 (alokacja na rok 2014 i 2015 r. bez zaliczek i rezerwy wykonania)⁷⁸ dla RPO WZ został określony na poziomie 290.607.956 EUR, z tego 208.861.341 EUR w ramach EFRR oraz 81.746.615 EUR w ramach EFS. Natomiast cel n+3 do końca 2023 r. (alokacja na lata 2014-2020 z zaliczkami i rezerwą wykonania) określono na kwotę 1.601.239.216 EUR, z tego 1.150.818.353 EUR na EFRR oraz 450.420.863 EUR na EFS.

Według stanu na 30 czerwca 2017 r. kwota (narastająco) wnioskowana przez Instytucję Certyfikującą⁷⁹ do KE wyniosła 59.044.259 EUR, z tego 36.635.608 EUR w ramach EFRR oraz 22.408.651 EUR w ramach EFS. Najwyższe wnioskowane kwoty dotyczyły OP: I *Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie* (21.365.694 EUR tj. 34% wykonania celu n+3 na 2018 r.), V *Zrównoważony transport* (14.929.210 EUR, tj. 29%), VI *Rynek pracy* (14.212.132 EUR, tj. 47%) i X *Pomoc techniczna* (7.269.239, tj. 63%)⁸⁰. Wykonanie celu n+3 na 2018 r. (alokacji na 2015 r.) wyniosło ogółem 20%, z tego 18% w ramach EFRR i 27% w ramach EFS. Kwot nie wnioskowano w zakresie OP: IV *Naturalne otoczenie człowieka* i IX *Infrastruktura publiczna*. Wykorzystanie alokacji na lata 2014-2020 (z rezerwą wykonania) wyniosło ogółem 4%, z tego 3% w ramach EFRR i 5% w ramach EFS, a dla poszczególnych OP wyniosło odpowiednio: I OP - 6%, V OP - 5%, VI OP - 9%, VII

⁷⁷ II OP – 0,35%, III OP -1,17%, IV OP – 0%, VII OP– 2,18%, VIII OP– 1,12%, IX OP – 0%.

⁷⁸ Zasada odnosząca się do okresu programowania Unii Europejskiej, która określa dodatkowy okres na realizację i rozliczenie projektów i programów współfinansowanych z Funduszy Europejskich. W praktyce oznacza to, że z funduszy przyznanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 faktycznie korzystać można do roku 2023. Jeżeli do tego czasu krajowi członkowskiemu nie uda się wykorzystać wszystkich środków przyznanych na bieżącą perspektywę finansową, będzie musiał zwrócić niewykorzystaną nadwyżkę do budżetu UE.

⁷⁹ Dalej: IC.

⁸⁰ Stosownie do oświadczenia Dyrektora WZS, dane dotyczące OP mają charakter wyłącznie poglądowy i nie oznaczają nałożenia zobowiązania do wykonania zasady n+3 zgodnie z podziałem na OP. Alokacja dla każdego PO przyznawana jest w postaci zobowiązań w ramach rocznych budżetów UE dokonywanych wyłącznie w podziale na fundusze i kategorie regionów. Ocena wykonania zobowiązań dokonywana jest w odniesieniu do alokacji danego funduszu w PO, a nie w odniesieniu do OP.

OP - 1%, X OP - 11%. Dla pozostałych OP procentowy poziom alokacji na lata 2014-2020 z rezerwą wykonania wyniósł 0.

(dowód: akta kontroli str. 571-572)

Na instrumenty finansowe w RPO WZ przeznaczono łączną kwotę 91.900.000 EUR (tj. 5,7% alokacji na lata 2014-2020), z tego 72.900.000 EUR na Działanie 1.9 Inwestycje w przedsiębiorstwach poprzez instrumenty finansowe⁸¹, 4.500.000 EUR na Działanie 1.17 Wzmocnienie procesu wsparcia firm w początkowej fazie rozwoju⁸², 14.500.000 EUR na Działanie 6.4 Wsparcie przedsiębiorczości, samozatrudnienia oraz tworzenia nowych miejsc pracy, poprzez środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcie doradczo-szkoleniowe⁸³.

(dowód: akta kontroli str.888-905a)

W Urzędzie sporządzono informacje kwartalne z realizacji RPO WZ 2014-2020 z danymi aktualnymi na: 30 czerwca, 30 września, 31 grudnia 2015 r., 31 marca, 30 czerwca, 30 września, 31 grudnia 2016 r., 31 marca, 30 czerwca 2017 r. W informacjach kwartalnych zawarto dane: finansowo-rzeczowe na poziomie PI, wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego, dodatkowe cele roczne, typy interwencji obciążone istotnym ryzykiem niepowodzenia, problemy we wdrażaniu oraz podjęte lub planowane do podjęcia środki zaradcze, działania podjęte w celu usprawnienia realizacji programu, projekty duże, nabory – tryb konkursowy i pozakonkursowy, wytyczne programowe, porozumienia i umowy, instrukcje wykonawcze, stan realizacji wstępnych warunków w ramach Programu, realizacja instrumentów terytorialnych.

W dniu 16 maja 2017 r. Komitet Monitorujący zatwierdził sprawozdanie roczne z wdrażania RPO WZ za 2016 r. W sprawozdaniu zawarto informacje dotyczące: liczby wniosków o dofinansowanie, wniosków o płatność, naborów. Przedstawiono podstawowe dane identyfikacyjne i finansowe OP. Za kwestie mające wpływ na wykonanie RPO WZ (wraz z podjętymi działaniami) uznano w szczególności: problemy z realizacją warunkowości ex ante, brak opóźnień w procesie desygnacji, brak opóźnień w sporządzaniu i przedstawianiu wniosków do KE dotyczących certyfikacji wydatków (otrzymywane od IZ deklaracje wydatków obsługiwane były na bieżąco), problemy z realizacją dużych projektów, stwierdzenie w 2016 r. 6 nieprawidłowości (wykrytych przed dokonaniem płatności na rzecz beneficjentów, niepodlegających raportowaniu do KE), brak problemów w zakresie realizacji zadań kontrolnych i audytowych w roku 2016. W sprawozdaniu zawarto opinię, że postęp w zakresie osiągania celów pośrednich wyznaczonych w ramach wykonania należy ocenić jako zadowalający.

(dowód: akta kontroli str. 578-580)

3.2. Przyjęty przez Radę Ministrów „Plan certyfikacji wydatków w ramach funduszy Polityki Spójności dla poszczególnych programów operacyjnych na rok 2016”⁸⁴ zakładał wartość wydatków w Programie certyfikowanych do KE na kwotę 70.313.679 EUR, z tego 50.028.066 EUR na EFRR i 20.285.613 EUR na EFS. Kwota ta na 2017 r. wyniosła 72.722.186 EUR (48.748.782 EUR na EFRR i 23.973.403 EUR na EFS). Kwota wnioskowana przez IC do KE (narastająco) do 31 grudnia 2016 r. wyniosła łącznie 50.757.781 (tj. 72,2%) kwoty Planu certyfikacji, z tego 32.265.365 EUR w zakresie EFRR i 18.492.416 EUR w zakresie EFS.

(dowód: akta kontroli str. 906)

W piśmie z dnia 26 stycznia 2017 r. skierowanym do MRiF, Arkadiusz Misiuro, poinformował m.in.: (...) IZ (...) podjęła decyzję o przedstawieniu KE prognoz zgodnych z pierwotnie (...) przedstawionymi danymi. Przesłanie do KE kwot

⁸¹ OP I. Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie.

⁸² OP I. Gospodarka, innowacje, nowoczesne technologie.

⁸³ OP VI. Rynek pracy.

⁸⁴ Dalej: Plan certyfikacji.

prognoz zaproponowanych (...) spowodowałoby deklarowanie kwot wyższych, niż wynikające z przeprowadzonych analiz, a przez to niedokładnych. Stanowisko to pozostaje w korelacji z zaleceniami KE przekazanymi pismem z 20 października 2016 r. (...), w którym KE zaleca, by prognozy wniosków o płatność były jak najbardziej dokładne z uwagi na ich przełożenie podczas dokonywania analizy spodziewanych płatności na lata 2017-2018 przez KE. (...)

(dowód: akta kontroli str. 573-577, 907-911)

Postęp w realizacji Planu certyfikacji w 2017 r. zaplanowanego przez Radę Ministrów (kwota 59.044.259 EUR wnioskowana przez IC do KE do 30 czerwca 2017 r.) i osiągnięcie 81,2% celu rocznego, pozwala na przyjęcie, że osiągnięty zostanie cel określony na koniec 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 571-572, 906)

3.3. Kwoty budżetu w 18 naborach wniosków o dofinansowanie różniły się od orientacyjnych kwot przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ramach konkursów, które zostały określone w harmonogramach na lata 2015-2017⁸⁵ o 120.537,4 tys. zł. Zaplanowane nabory wniosków przeprowadzono bez opóźnień. Na 30 czerwca 2017 r. została zakontraktowana kwota alokacji w wysokości 1.705,8 tys. zł⁸⁶. W Działaniach 4.7, 6.2, 7.7 nie zostały zaplanowane i uruchomione nabory.

(dowód: akta kontroli str. 115-143, 966)

Marcin Szmyt wyjaśnił (...) *uprawnienie do zwiększania alokacji wynika z art. 46 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów. W systemie realizacji RPO WZ przyjęto, że jest to kompetencja instytucji organizującej konkurs⁸⁷, po poinformowaniu Zarządu Województwa. W przypadku kiedy IOK jest UM WZ, decyzję podejmuje Zarząd Województwa. Kwoty wskazane w harmonogramie mają charakter orientacyjny i mogą podlegać zmianom w wyniku zmieniającej się sytuacji społeczno- gospodarczej lub uwarunkowań spowodowanych np. koniecznością intensyfikacji wdrażania programu. (...) Brak naborów w tych działaniach jest wynikiem przyjęcia strategii wdrożeniowej RPO WZ, która koncentrowała dotychczasowe prace IZ i IP na innych obszarach interwencji Programu. Przesunięcie na kolejne lata wdrażania RPO naborów w tych działaniach miało charakter planowy - z góry założono, że uruchamianie wsparcia w tych działaniach nie będzie się odnosić do realizacji ram wykonania w wartościach pośrednich dla roku 2018. Dodatkowo Dyrektor WZS wskazał na specyficzne uwarunkowania, które decydowały o nieuruchamianiu naborów w ww. Działaniach.*

(dowód: akta kontroli str. 952-960, 964-965)

Postęp procentowy w wydatkowaniu alokacji środków UE według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r., 30 czerwca 2016 r., 30 czerwca 2017 r. wyniósł odpowiednio:

–we wnioskach o dofinansowanie projektów 0,02%, 15,35%, 47,73%, w tym:

⁸⁵ W działaniu: 1.1 zaplanowano na 2015 r. kwotę 7.960 tys. zł, budżet naboru wynosił 940 tys. zł (różnica 7.020 tys. zł); 1.6 - zaplanowano na 2015 r. 42.000 tys. zł, budżet naboru wynosił 69.076,5 tys. zł (różnica 27.076,5 tys. zł); 3.3 - zaplanowano na 2015 r. (kwota przeniesiona na 2016 r.) kwotę 16.716 tys. zł, budżet naboru wynosił 22.098,6 tys. zł (różnica 5.382,6 tys. zł); 2.6 - zaplanowano na 2016 r. kwotę 18.800 tys. zł, budżet naboru wynosił 25.154,6 tys. zł (różnica 6.354,6 tys. zł); 2.10 zaplanowano na 2016 r. kwotę 94.000 tys. zł, budżet naboru wynosił 100.220,6 tys. zł (różnica 6.220,6 tys. zł); 4.6 - zaplanowano na 2016 r. kwotę 55.102,8 tys. zł, budżet naboru wynosił 64.435,8 tys. zł (różnica 9.333 tys. zł); 4.9 - zaplanowano na 2016 r. kwotę 30.080 tys. zł, budżet naboru wynosił 37.246,4 tys. zł (różnica 7.166,4 tys. zł), na 2017 r. zaplanowano kwotę 15.000 tys. zł, budżet naboru wynosił 20.000 tys. zł (różnica 5.000 tys. zł); 6.1 - zaplanowano na 2016 r. kwotę 54.000 tys. zł, budżet naboru wynosił 68.539,5 tys. zł (różnica 14.539,5 tys. zł); 6.5 - zaplanowano na 2015 r. kwotę 30.000 tys. zł, budżet naboru wynosił 33.529,4 tys. zł (różnica 3.529,4 tys. zł); 7.1 - zaplanowano na 2015 r. kwotę 15.000 tys. zł, budżet naboru wynosił 16.764,7 tys. zł (różnica 1.764,7 tys. zł); 7.2 - zaplanowano na 2016 r. kwotę 11.176,5 tys. zł, budżet naboru wynosił 14.058,5 tys. zł (różnica 2.882 tys. zł) na 2017 r. zaplanowano kwotę 11.759 tys. zł, budżet naboru wynosił 13.142,8 tys. zł (różnica 1.383,8 tys. zł); 7.6 - zaplanowano na 2016 r. kwotę 22.352,9 tys. zł, budżet naboru wynosił 24.251,4 tys. zł (różnica 1.898,5 tys. zł); 8.3 - zaplanowano na 2017 r. zaplanowano kwotę 22.984 tys. zł, budżet naboru wynosił 25.688,2 tys. zł (różnica 2.704,2 tys. zł); 8.4 - zaplanowano na 2016 r. kwotę 15.040 tys. zł, budżet naboru wynosił 16.809,4 tys. zł (różnica 1.769,4 tys. zł); 8.5 - zaplanowano na 2015 r. kwotę 22.709 tys. zł, budżet naboru wynosił 28.414,6 tys. zł (różnica 5.705,6 tys. zł); 8.9 - zaplanowano kwotę 41.289 tys. zł, budżet naboru wynosił 43.717,8 tys. zł (różnica 2.428,8 tys. zł); 8.10 - zaplanowano na 2015 r. kwotę 8.000 tys. zł, budżet naboru wynosił 16.542,8 tys. zł (różnica 8.542,8 tys. zł); 9.3 - zaplanowano na 2017 r. kwotę 27.571 tys. zł, budżet naboru wynosił 30.000 tys. zł (różnica 2.429 tys. zł).

⁸⁶ Przy przeliczeniu kwoty 1 EUR = 4 zł.

⁸⁷ Dalej: IOK.

I OP - 0%, 17,73%, 50,25%; II OP - 0%, 39,2%, 101,4%; III OP - 0%, 28,99%, 42,79%; IV OP - 0%, 0%, 45,86%; V OP - 0%, 3,22%, 44,34%; VI OP - 0,19%, 13,18%, 41,49%; VII OP - 0%, 6,53%, 17,91%; VIII OP - 0%, 23,24%, 45,27%; IX OP - 0%, 0%, 15,51%; X OP - 0%, 28,53%, 28,53%;

–w umowach zawartych z beneficjentami o dofinansowanie 0%, 1,33%, 26,63%, w tym: I OP - 0%, 0%, 30,73%; II OP - 0%, 0%, 31,42%; III OP - 0%, 0%, 12,77%; IV OP - 0%, 0%, 30,3%; V OP - 0%, 0%, 29,26%; VI OP - 0%, 8,55%, 39,29%; VII OP - 0%, 0%, 17,92%; VIII OP - 0%, 0%, 18,93%; IX OP - 0%, 0%, 8,36%; X OP - 0%, 11,13%, 24,98%;

–w wydatkach wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność 0%, 0,44%, 4,4%, w tym: I OP - 0%, 0%, 6,61%; II OP - 0%, 0%, 0,05%; III OP - 0%, 0%, 0,44%; IV OP - 0%, 0%, 0%; V OP - 0%, 0%, 7,01%; VI OP - 0%, 4,28%, 10,11%; VII OP - 0%, 0%, 1,04%; VIII OP - 0%, 0%, 0,65%; IX OP - 0%, 0%, 0%; X OP - 0%, 0,2%, 13,95%.

(dowód: akta kontroli str. 568-570, 968-984)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność kontynuowania bieżącego monitoringu osiąganych wskaźników w ramach wykonania RPO WZ, a w miarę możliwości o przyspieszenie działań zmierzających do wykorzystania środków przewidzianych dla poszczególnych OP, w tym również zapewniających realizację w jak największym stopniu celu certyfikacji środków do KE na poziomie określonym przez Radę Ministrów.

Ocena cząstkowa

IZ zgodnie z przyjętymi założeniami realizowała cele certyfikacji wydatków przekazywanych do KE uwzględniające również osiągnięcie celów zgodnie z zasadą n+3. Dotychczasowy przebieg wdrażania RPO WZ, w tym postęp w realizacji celów określonych w ramach wykonania daje zapewnienie, że zostaną osiągnięte cele pośrednie na koniec 2018 r. Zaplanowane nabory wniosków przeprowadzono bez opóźnień. IZ prawidłowo podejmowała działania mające na celu zapobieganie ryzyku utraty środków unijnych w związku z zastosowaniem zasady n+3 na koniec 2018 r. Pomimo, że realizacja wydatków w ramach RPO WZ nie pokrywała się z przyjętym przez Radę Ministrów planem certyfikacji wydatków i była od niego niższa dla 2016 r. (założenia te wykonano w 72,2%), a realizacja na 30 czerwca 2017 r. stanowiła 81,2% całości zaplanowanych przez Radę Ministrów na ten rok wydatków, to założenia ustanowione przez Radę Ministrów nie brały pod uwagę realiów i specyfiki realizacji RPO WZ. Opierały się one o wyznaczone identyczne dla wszystkich programów progi certyfikacji, podczas gdy prognozy wykonania sporządzone przez IZ bazowały na rzetelnych i realnych danych, a taki sposób sporządzania prognoz był zgodny z wytycznymi KE w zakresie sposobu planowania wielkości wydatków.

Według stanu na 30 czerwca 2017 r. nastąpił postęp w wydatkowaniu alokacji środków UE według wniosków o dofinansowanie - 3.056.953,8 tys. zł (tj. 47,73% alokacji), umów zawartych z beneficjentami - 1.705.831,7 tys. zł (tj. 26,63% alokacji) oraz wniosków o płatność - 344.832,6 tys. zł (tj. 4,4% alokacji).

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. W RPO WZ przewidziano wsparcie z instrumentów finansowych⁸⁸ w 3 PI w ramach 2 OP, tj.: w I OP w 2 PI 3c⁸⁹ (działanie 1.9 Inwestycje w przedsiębiorstwa poprzez instrumenty finansowe) oraz 3a⁹⁰ (działanie 1.17 - Wzmocnienie procesu wsparcia firm w początkowej fazie rozwoju); w OP VI w PI 8iii⁹¹ (działanie 6.4 - Wsparcie przedsiębiorczości, samozatrudnienia i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw).

Decyzja o dokonaniu wkładów z RPO WZ do instrumentów została poprzedzona oceną ex-ante⁹², co było zgodne z art. 37 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013. Na podstawie ww. oceny IZ postanowiła o zastosowaniu następujących instrumentów: w ramach PI 3a - wejść kapitałowych na etapie wczesnego rozwoju przedsiębiorstwa tworzonego w oparciu o wdrożenie wyników B+R; w ramach PI 3c - poręczenia, mikropożyczki, pożyczki obrotowo-inwestycyjnej, pożyczki inwestycyjnej, pożyczki na wdrożenie do praktyki gospodarczej wyników działalności badawczo-rozwojowej; w ramach PI 8iii - pożyczki. W dniu 7 października 2015 r. IZ przyjęła Wytyczne programowe w sprawie instrumentów finansowych w ramach RPO WZ. Uchwałą nr 30/16 z dnia 22 marca 2016 r. Komitet Monitorujący RPO WZ przyjął kryteria wyboru operacji IF w ramach Programu.

(dowód: akta kontroli str. 581-583, 659-660)

W dniu 5 września 2016 r. IZ uzyskała potwierdzenie ze strony MR⁹³ o braku wymogu stosowania procedur konkurencyjnych w zakresie powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego⁹⁴ roli podmiotu, o którym mowa w art. 2 pkt 27 rozporządzenia nr 1303/2013. Działając na podstawie art. 38 ust. 4 lit. b) pkt ii) cyt. rozporządzenia oraz art. 28 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów, w dniu 21 listopada 2016 r. została podpisana umowa o finansowaniu projektu „Wspieranie przedsiębiorczości poprzez Fundusz Funduszy Pomorza Zachodniego Jeremie 2”⁹⁵ pomiędzy Województwem Zachodniopomorskim, WUP⁹⁶ i BGK, na mocy której pełni on rolę Menedżera Funduszu Funduszy do dnia 31 grudnia 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 584-607, 659-660)

Według RPD na 2017 r., w ramach Działania 1.9 planowano przeprowadzenie dwóch postępowań przetargowych na wybór pośredników finansowych, z czego jednego w II kwartale 2017 r. (na IF mikropożyczka, pożyczka obrotowo - inwestycyjna, pożyczka inwestycyjna) a drugiego w III kwartale 2017 r. (na IF poręczenia). W ramach Działania 6.4 planowano przeprowadzenie jednego postępowania na wybór pośredników finansowych w II kwartale 2017 r. W 2017 r. nie planowano wyboru pośredników w ramach Działania 1.17. Stosownie do możliwości określonej w art. 38 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013, zgodnie z przyjętym RPD oraz art. 11 umowy o finansowaniu, w oparciu o pozytywną opinię Komitetu Doradczego⁹⁷ w zakresie biznesowych założeń dokumentacji przetargowej, 14 czerwca 2017 r. BGK ogłosił przetarg nieograniczony na wybór pośredników finansowych w celu wdrażania IF mikropożyczka, pożyczka obrotowo - inwestycyjna,

⁸⁸ Dalej: IF lub instrument.

⁸⁹ „Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług”.

⁹⁰ „Promowanie tworzenia nowych firm, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości”.

⁹¹ „Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw”; dalej: PI 8iii.

⁹² Raport z ewaluacji został przyjęty przez ZWZ na posiedzeniu w dniu 18 lutego 2015 r.

⁹³ Pismo znak: DRP.II.882.30.2016.PD.

⁹⁴ Dalej: BGK.

⁹⁵ Dalej: Projekt.

⁹⁶ Dalej: IP.

⁹⁷ Komitet powołany uchwałą nr 412/17 z dnia 20 marca 2017 r. na podstawie art. 9 umowy o finansowaniu.

pożyczka inwestycyjna (Działanie 1.9). W dniu 27 lipca 2017 r. w oparciu o pozytywną opinię Komitetu Doradczego, BGK ogłosił przetarg nieograniczony na wybór pośredników finansowych w celu wdrażania IF mikropożyczka (Działanie 6.4).

(dowód: akta kontroli str. 608, 610-640, 665-674)

„Plan działań” wskazywał, że procedura wyboru pośredników finansowych powinna zakończyć się w I kwartale 2016 r. Marcin Szmyt wyjaśnił: (...) *Plan działań (...) jest dokumentem przyjętym na poziomie Rady Ministrów i IZ nie miały bezpośredniego wpływu na jego ostateczne zapisy, w tym na zaplanowane terminy uruchamiania procedur wyboru pośredników finansowych (...). Kluczowym dla możliwości rozpoczęcia wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie 2014-2020 było uzyskanie przez stronę rządową potwierdzenia z KE o możliwości zastosowania określonego trybu wdrażania instrumentów w Polsce. (...) Informacje zwrotne ze strony KE pojawiły się w III kwartale 2016 r. w formie Wytycznych dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe⁹⁸. Wytyczne nie wskazały jednak wprost na brak konieczności stosowania procedur konkurencyjnych przy wyborze menedżera funduszu funduszy w odniesieniu do podmiotów, których zaangażowanie w tej roli zakładała strona rządowa. Dopiero 5 września 2016 r. IZ uzyskała z MR potwierdzenie o braku stosowania procedur konkurencyjnych w zakresie powierzenia BGK roli menedżera funduszu funduszy (...). Umowa o finansowaniu z BGK została podpisana 21 listopada 2016 r. Dyrektor WZS dodał, że wybór pośredników finansowych w Działaniu 6.4 został przesunięty z II na III kwartał 2016 r. z uwagi na konieczność aneksowania umowy z BGK. Aneks do tej umowy został zawarty 21 sierpnia 2017 r.*

(dowód: akta kontroli str. 661-664, 886)

4.2. W RPO WZ narzędzie ZIT, stosownie do treści art. 30 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów, dedykowane jest obszarom funkcjonalnym Szczecina (SOM) i Koszalina (KKBOF). Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 3 ustawy o zasadach realizacji programów, ZIT na terenie SOM oraz KKBOF są realizowane przez wyodrębnione działania w ramach czterech OP finansowanych z 4 celów tematycznych funduszy Polityki Spójności⁹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 675-678)

ZIT na obszarze SOM i KKBOF są realizowane odpowiednio przez Związek ZIT¹⁰⁰ oraz na podstawie porozumienia międzygminnego o współpracy¹⁰¹, co wypełnia dyspozycję art. 30 ust. 4 ustawy o zasadach realizacji programów. Obszary realizacji instrumentu ZIT na terenie SOM (13 gmin) oraz KKBOF (19 gmin) określone zostały uchwałą ZWZ¹⁰². IZ w drodze porozumienia powierzyła SSOM oraz Gminie Miasto Koszalin funkcję IP w zakresie realizacji zadań związanych z realizacją instrumentu ZIT¹⁰³, co było zgodne z dyspozycją art. 30 ust. 5 pkt 3 cyt. ustawy. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 30 ust. 5 pkt 2 cyt. ustawy, członkowie SSOM oraz sygnatariusze porozumienia międzygminnego KKBOF opracowali strategię ZIT, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez IZ¹⁰⁴ oraz przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego¹⁰⁵. Aktualizacja strategii ZIT SOM została w dniu 2 grudnia 2016 r. pozytywnie zaopiniowana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz w dniu 14 grudnia 2016 r. przez IZ.

⁹⁸ Opublikowane na stronie fi-compass 2 sierpnia 2016 r.

⁹⁹ OP I - *Gospodarka, Innowacje, Nowoczesne Technologie*, finansowana w ramach celu tematycznego (dalej: CT) 3 - Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw; OP II - *Gospodarka Niskoemisyjna*, finansowana w ramach CT 4 - Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną; OP V - *Zrównoważony Transport*, finansowana w ramach CT 7 - Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych; OP VIII - *Edukacja*, finansowana w ramach CT 10 - Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie.

¹⁰⁰ Tj. SSOM.

¹⁰¹ Na obszarze KKBOF koordynatorem ustanowiono Gminę Miasto Koszalin.

¹⁰² Odpowiednio: uchwała nr 734/2015 z dnia 20 maja 2015 r., uchwała nr 910/15 z dnia 15 czerwca 2015 r.

¹⁰³ Odpowiednio: porozumienie z 20 maja 2015 r. (aneks nr 1 z 4 października 2016 r., nr 2 z 12 maja 2017 r.); porozumienie z 23 czerwca 2015 r. (aneks nr 1 z 13 sierpnia 2015 r., nr 2 z 22 września 2015 r., nr 3 z 30 listopada 2015 r.).

¹⁰⁴ Odpowiednio: uchwałą nr 644/2016 ZWZ z 26 kwietnia 2016 r, uchwałą nr 1026/2016 ZWZ z 29 czerwca 2016 r.

¹⁰⁵ Odpowiednio: 8 kwietnia 2016 r., 11 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 675-676)

Dla wszystkich działań realizowanych w formule ZIT zostały przyjęte kryteria wyboru projektów, z czego dla 4 działań do końca 2015 r., dla 2 - w styczniu 2016 r., dla 6 - w maju 2016 r. oraz dla 2 - w styczniu 2017 r. „Plan działań” wskazywał, że wszystkie kryteria wyboru projektów miały być przyjęte do końca marca 2016 r. Marcin Szmyt wyjaśnił: *Kryteria przygotowywane były w korelacji z planowanymi konkursami i w porozumieniu ze Związkami ZIT, dlatego harmonogram prac nad nimi nie odnosił się do terminu z góry wskazanego przez MR i mającego horyzontalny dla wszystkich programów operacyjnych charakter. IZ nie uznaje podejścia zakładającego przyjęcie do określonego terminu wszystkich kryteriów wyboru projektów za właściwe i niezbędne z punktu widzenia zapewnienia jak najwyższej efektywności w realizacji Programu. Przyjęcie z dużym wyprzedzeniem kryteriów dla odległych w czasie naborów (...) nie wpłynęłoby na szybszą realizację Programu w części objętej formułą ZIT. Przeciwnie: z doświadczenia IZ wynika, że mogłoby to powodować konieczność wprowadzania zmian w kryteriach bezpośrednio przed ogłoszeniem naboru. Przykładowo: w przypadku wsparcia z EFS kryteria powinny być jak najbardziej zbieżne ze zmieniającymi się Wytocznymi MR i innymi aktami prawnymi w obszarze edukacji, co w oczywisty sposób stało w sprzeczności z oczekiwaniem ich przyjęcia do określonego przez MR terminu, nieuwzględniającego planowanych terminów naborów objętych formułą ZIT.*

(dowód: akta kontroli str. 679, 680-681)

Według stanu na 31 grudnia 2016 r., zgodnie z harmonogramem naborów, w ramach:

- ZIT SOM¹⁰⁶ ogłoszono 3 nabory w trybie pozakonkursowym, na które złożono 7 wniosków o dofinansowanie (do końca 2016 r. podpisano 4 umowy); ogłoszono 4 nabory w trybie konkursowym, z czego w wyniku 2 naborów dofinansowanie otrzymało 11 projektów (do końca 2016 r. zawarto 7 umów), a rozstrzygnięcie kolejnych 2 naborów przypadało na 2017 r.;
- ZIT KKBOF¹⁰⁷ ogłoszono 3 nabory w trybie pozakonkursowym, na które złożono 3 wnioski (do końca 2016 r. podpisano 1 umowę); ogłoszono 2 nabory w trybie konkursowym, których rozstrzygnięcie przypadało na 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 675-676, 695-717)

W związku z nieosiągnięciem wymaganego przez MR poziomu kontraktacji¹⁰⁸, ZIT opracowały właściwe dla ich obszarów działania „Plany wdrażania instrumentu ZIT w województwie zachodniopomorskim”. Według ww. planów, stan wdrażania alokacji ZIT, podział zadań pomiędzy instytucjami w systemie realizacji instrumentu ZIT, strukturę organizacyjną Związków ZIT, terminy naboru i czas oceny wniosków w konkursach uznano, że był optymalny. Celem zwiększenia wolumenu (tryb konkursowy) oraz jakości (tryb pozakonkursowy) składanych wniosków o dofinansowania, w planach założono intensyfikację działań informacyjnych w zakresie planowanych naborów, szkolenia dla koordynatorów ZIT w jednostkach samorządu terytorialnego wchodzących w skład Związków ZIT, indywidualne konsultacje (tryb pozakonkursowy) i otwarte szkolenia (tryb konkursowy) dla wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 718-730)

W efekcie kontynuacji dotychczasowych rozwiązań oraz przyjęcia ww. usprawnień, w I półroczu 2017 r. w ramach:

¹⁰⁶ W Strategii ZIT dla SOM zidentyfikowano 35 projektów pozakonkursowych. Według „Wykazu projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego wraz z informacją o projekcie i podmiocie, który będzie wnioskodawcą” (dalej: Wykaz projektów), przewidywany termin złożenia 2 wniosków o dofinansowanie określono na II kwartał 2017 r., 2 wniosków na 2018 r. i 1 wnioskowi na 2019 r.

¹⁰⁷ W Strategii ZIT dla KKBOF zidentyfikowano 25 projektów pozakonkursowych. Według „Wykazu projektów” przewidywany termin złożenia 5 wniosków o dofinansowanie określono na II kwartał 2017 r., 1 wnioskowi na III kwartał 2017 r., 3 wniosków na IV kwartał 2017 r. i 2 wniosków na 2018 r.

¹⁰⁸ Wartość podpisanych umów o dofinansowanie według stanu na połowę listopada 2016 r. była mniejsza niż 19% alokacji dedykowanej ZIT.

- ZIT SOM - w trybie pozakonkursowym podpisano 4 umowy (łącznie od początku wdrażania ZIT - 8); ogłoszono 3 konkursy (łącznie 7); podpisano 17 umów w wyniku naborów konkursowych (łącznie 24);

- ZIT KKBOF - w trybie pozakonkursowym podpisano 4 umowy (łącznie 5); ogłoszono 1 konkurs (łącznie 3); podpisano 7 umów w wyniku naborów konkursowych.

(dowód: akta kontroli str. 675-676, 731-734)

Według stanu na 30 czerwca 2017 r., kwota środków UE zaplanowana w RPO WZ na realizację ZIT SOM wynosiła 109.100 tys. EUR tj. 463.555 tys. zł¹⁰⁹. Kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie wyniosła 146.247,5 tys. zł, co stanowiło 31,6% alokacji. Kwota rozliczona we wnioskach o płatność wynosiła 1.369,1 tys. zł (tj. 0,3% alokacji). Kwota środków UE zaplanowana na realizację ZIT KKBOF wynosiła 40.000 tys. EUR, tj. 169.956 tys. zł. Kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie wyniosła 32.444,3 tys. zł, co stanowiło 19,1% alokacji. Nie rozliczono żadnych środków we wnioskach o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 735)

W okresie od 1 lipca do 18 sierpnia 2017 r. w trybie pozakonkursowym w ramach:

- ZIT SOM - 1 projekt był na etapie weryfikacji dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie, a 10 projektów było w trakcie oceny;

- ZIT KKBOF - podpisano 4 umowy (łącznie 9); 2 projekty były na etapie weryfikacji dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie, 1 wnioskodawca został wezwany do złożenia takich dokumentów, a 4 projekty były w trakcie oceny.

(dowód: akta kontroli str. 731-734)

4.3. W celu zapewnienia właściwego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów w trybie konkursowym, IZ po ogłoszeniu konkursów organizowała otwarte szkolenia¹¹⁰. Na stronie internetowej Programu, w ramach ogłoszenia o danym konkursie, publikowano pytania wnioskodawców związane z naborem oraz odpowiedzi IZ. Dodatkowo IZ organizowała konferencje¹¹¹, bądź zamieszczała w prasie artykuły sponsorowane¹¹², celem zachęcenia większej liczby podmiotów do złożenia wniosków o dofinansowanie w ramach ogłoszonych konkursów. W przypadku naborów pozakonkursowych zapewniano możliwość skorzystania z indywidualnych konsultacji. IZ organizowała ponadto otwarte szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców, podczas których omawiano ogólne zasady wnioskowania o środki w ramach RPO WZ i rozliczania projektów, w tym m.in. praktyczne aspekty stosowania wytycznych dotyczących pomocy publicznej, pomocy de minimis, zasady równości szans i niedyskryminacji, zasady konkurencyjności, kwalifikowalności wydatków, wykorzystania systemu LSI2014¹¹³.

¹⁰⁹ Wg kursu 1 EUR=4,2489 zł.

¹¹⁰ Np. Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, jako Instytucja Pośrednicząca RPO WZ (dalej: WUP) w 2016 r. przeprowadził ogółem 36 takich szkoleń dla łącznie 666 osób. W I półroczu 2017 r. odbyło się 16 szkoleń dla łącznie 136 osób. Na 2018 r. zaplanowano 14 szkoleń dla potencjalnych beneficjentów. O działaniach zaradczych podejmowanych przez Wydział wdrażania RPO w stosunku do potencjalnych wnioskodawców, szerzej mowa w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹¹¹ Np. konferencja nt.: szkolnictwa zawodowego na Pomorzu Zachodnim (10 marca 2016 r.; dotyczyła naboru w ramach działania 8.6); wsparcia placówek przedszkolnych, żłobkowych, klubików dziecięcych, przyzakładowych żłobków i placówek opiekuńczych (23 marca 2016 r.; dotyczyła naborów w ramach działań 6.6 i 8.1); pn. „Dzień instrumentów na rzecz integracji społecznej - nowe możliwości dla samorządów” (26 kwietnia 2017 r.; dotyczyła naborów w ramach działań 7.1 i 7.6).

¹¹² Np. dotyczący działania 7.1 typ 2, adresowany do powiatowych centrów pomocy rodzinie i ośrodków pomocy społecznej, zamieszczony w: Drawskich Stronach Internetowych, Nowym Tygodniku Łobeskim, portalu Pyrzyce Info.pl, portalu informacyjnym Powiatu Świdwińskiego Świdwinski24info.pl (6 czerwca 2017 r.), portalu informacyjnym Powiatu Kamieńskiego Kamieskie.info i Obserwatorze Lokalnym, Tygodniku Białogardzianin i portalu informacyjno-turystycznym Darlowo.info (7 czerwca 2017 r.), Głosie Szczecińskim i Głosie Dziennika Pomorza (8 czerwca 2017 r.), Dzienniku Powiatu Kamieńskiego (9 czerwca 2017 r.).

¹¹³ Np. WUP przeprowadził w 2016 r. 7 szkoleń „Od pomysłu do projektu (ABC projektu) z wykorzystaniem systemu LSI2014” dla ogółem 148 osób i szkolenie „Pomoc publiczna i pomoc de minimis w projektach EFS” dla 16 uczestników. W I półroczu 2017 r. WUP przeprowadził szkolenie „Pomoc publiczna (...)” dla 16 uczestników, „Szczegółowe warunki realizacji zamówień publicznych udzielanych zgodnie z zasadą konkurencyjności w projektach EFS” dla 17 uczestników. Na II półroczu 2017 r. WUP zaplanował 5 szkoleń dla ogółem 100 osób „Od pomysłu do projektu (...)”, szkolenie „Kwalifikowalność wydatków w projektach współfinansowanych ze środków EFS” dla 20 osób, szkolenie „Zasada równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasada równości szans kobiet i mężczyzn w realizacji projektów współfinansowanych ze środków EFS” dla 20 osób. Na 2018 r. WUP zaplanował 1 szkolenie „Od pomysłu do projektu (...)” dla 20 osób oraz 1 szkolenie „Zasada równości szans i niedyskryminacji (...)” dla 20 osób.

(dowód: akta kontroli str. 828-834, 837-850)

Przedstawiciele IZ brali ponadto udział w konferencjach/ seminariach/ spotkaniach organizowanych przez inne podmioty, podczas których udzielano informacji o prowadzonych i planowanych naborach w ramach RPO WZ¹¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 832, 836)

W województwie zachodniopomorskim prowadzono Sieć Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich¹¹⁵, w ramach umowy z dnia 28 kwietnia 2014 r. zawartej pomiędzy MliR a Województwem Zachodniopomorskim. W skład PIFE wchodzi Główny Punkt Informacyjny w Szczecinie oraz 4 Lokalne Punkty Informacyjne¹¹⁶. Adresatami działalności PIFE są potencjalni wnioskodawcy, beneficjenci, ogół społeczeństwa i partnerzy społeczno-gospodarczy. W ramach PIFE funkcjonują ponadto Mobilne Punkty Informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 834, 838-842)

Marcin Szmyt wyjaśnił, że IZ i IP RPO WZ nie różnicowały działań informacyjno-promocyjnych w odniesieniu do celów cząstkowych Programu na lata 2016-2018. Wskazał, że: „(...) Działania te prowadzone są i będą (...) z równą intensywnością i mają na celu podniesienie jakości składanych wniosków aplikacyjnych, realizowanych projektów i rozliczanych wniosków o płatność. Każdy kolejny rok realizacji RPO WZ wymaga od IZ/ IP RPO WZ osiągania celów wyznaczonych nie tylko przez ramy wykonania i określone dla nich wartości pośrednie wskaźników, ale przede wszystkim realizacji corocznie w latach 2018-2023 zasady n+3”.

(dowód: akta kontroli str. 826, 828-829)

4.4. Do podjętych przez IZ działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji Programu w zakresie oceny wniosków o dofinansowanie i kontraktacji zaliczały się: zmiana w procesie komunikacji pomiędzy IZ a ekspertami w ramach prac Komisji Oceny Projektów¹¹⁷ (wprowadzono zdalny sposób dokonywania oceny projektów¹¹⁸); kierowanie projektów pod ocenę KOP w jednym czasie, niezależnie od zakończenia oceny wszystkich projektów w ramach danej części oceny¹¹⁹; modyfikacja definicji „braków formalnych”; po zakończeniu oceny wstępnej projektu, wzywaniu wnioskodawcy do przedłożenia dokumentacji niezbędnej do weryfikacji poprawności zamówień udzielonych przed dniem złożenia wniosku jeszcze przed zakończeniem oceny wstępnej¹²⁰; wzywaniu wnioskodawców do przedłożenia dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie po zakończeniu oceny wniosku, lecz przed przyznaniem im dofinansowania; kierowanie do poprawy jedynie wniosków, które miały realną szansę na uzyskanie dofinansowania, tj. takich, które pozwalały na pozytywną ocenę dopuszczalności

¹¹⁴ Np. w szczecińskim spotkaniu organizacji pozarządowych „Pod Platanami” (5 czerwca 2016 r., 16 czerwca 2017 r.); w „Szczecińskim Dniu Przedsiębiorczości” (12 maja 2016 r.; 24 maja 2017 r.); w „III Forum Ekologicznym” (15 września 2016 r.); w konferencji Westpomeranian Greenfield 2016 „Potencjał Inwestycyjny Pomorza Zachodniego” (8 września 2016 r.); w „Dniach otwartych funduszy Europejskich” w Świnoujściu (29 września 2016 r.); w spotkaniu inicjującym zawiązanie partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju edukacji zawodowej dostosowanej do potrzeb rynku pracy w powiecie myśliborskim, zorganizowanym przez Powiatowy Urząd Pracy w Myśliborzu (24 lutego 2016 r.); w spotkaniu „Fundusze europejskie dla organizacji pozarządowych” w Stargardzie (10 maja 2016 r.); w konferencji „Wsparcie przedsiębiorców w nowej perspektywie finansowej 2014-2020”, zorganizowanej przez Stargardzką Izbę Gospodarczą (27 kwietnia 2016 r.); w konferencji „Fundusze Europejskie dla przedsiębiorstw” (14 listopada 2016 r.); w „Zachodniopomorskim kongresie oświatowym” (15-16 listopada 2016 r.); w spotkaniu z przedsiębiorcami z terenu powiatu łobeskiego, poświęconemu narzędziom wsparcia przedsiębiorców na rynku pracy, zorganizowanemu przez Powiatowy Urząd Pracy w Łobzie (3 października 2016 r.); w Polsko-Niemieckiej Gieldzie Przedsiębiorczości, zorganizowanej przez Urząd Miasta Szczecin i Agencję Rozwoju Metropolii Szczecińskiej (24 listopada 2016 r.); w „Majówce z funduszami europejskimi” – pikniku na Jasnych Błoniach w Szczecinie (3 maja 2017 r.); w targach „15 Środkowopomorskie Targi Pracy Global Logic Job Fair”, zorganizowanych w Koszalinie (16 marca 2017 r.).

¹¹⁵ Dalej: PIFE.

¹¹⁶ W Koszalinie, Gryficach, Szczecinku i Pyrzycach.

¹¹⁷ Dalej: KOP.

¹¹⁸ Projekty udostępniane są za pośrednictwem systemu LSI2014.

¹¹⁹ Według Regulaminu KOP ocena projektów podzielona jest maksymalnie na 4 części.

¹²⁰ We wcześniejszych latach ocena projektu pod kątem zgodności z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz zasadą konkurencyjności była dokonywana w ramach oceny merytorycznej I stopnia.

i wykonalności oraz uzyskały minimalną punktację w kryteriach jakości. Badanie Działań 6.5 oraz 7.6, które według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. miały odpowiednio najwyższy i najniższy poziom certyfikacji wydatków do KE¹²¹ wykazało, że w obu przypadkach czas trwania oceny wniosków o dofinansowanie został skrócony w 2017 r. w stosunku do 2016 r. o 30 dni (ze 120 dni do 90 dni).

(dowód: akta kontroli str. 737-749, 751-816)

Katarzyna Samołyk wyjaśniła: (...) IZ podjęła decyzję o przekazywaniu kart ocen oraz opinii ekspertów do IZ wyłącznie za pośrednictwem komunikacji elektronicznej (e-mail, ePUAP). Dokumenty te będą opatrywane wyłącznie kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Realizacja przepływu wyników ocen w wersji elektronicznej przy użyciu wyłącznie podpisu elektronicznego zostanie wdrożona od 21 sierpnia 2017 r. (...).

(dowód: akta kontroli str. 746)

Do podjętych przez IZ działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji Programu w zakresie oceny wniosków o płatność zaliczono: umożliwienie wnioskodawcom przedłożenia dokumentacji niezbędnej do weryfikacji poprawności udzielonych zamówień publicznych niezwłocznie pod podpisaniem umowy z wykonawcą, jeszcze przed złożeniem wniosku o płatność; niewzywanie beneficjentów do korekty wniosków zawierających błędy ocenione przez IZ jako nieistotne. Badanie Działania 6.5 wykazało, że czas trwania oceny wniosków o płatność został skrócony w roku 2017 r. w stosunku do 2016 r. o 5,5 dnia (z 17,5 dnia do 12 dni). Marcin Szmyt wyjaśnił, że efekty wdrożonych usprawnień w działaniach o najniższym poziomie certyfikacji będą widoczne na koniec 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 737-749, 751-817, 817, 887)

4.5. Według załączonej do RPO WZ samooceny spełniania ogólnych warunków wstępnych, określonych w załączniku nr XI do rozporządzenia nr 1303/2013, IZ na dzień 12 lutego 2015 r.¹²² spełniała 3 z 7 warunków ogólnych. Pozostałe 4 warunki IZ spełniała częściowo, z czego instytucją odpowiedzialną za spełnianie 3 z nich było MliR, a za warunek nr - *Systemy statystyczne i wskaźniki rezultatu* - Główny Urząd Statystyczny¹²³ i IZ. Dane niezbędne do realizacji warunku nr 7, IZ otrzymała od GUS w czerwcu 2015 r. Dotyczyło to wyłącznie wskaźnika rezultatu w priorytecie inwestycyjnym 2c we wszystkich regionach Polski. Do końca sierpnia 2015 r. wypracowano metodologię i wartości docelowe wskaźnika dla tego PI. Odpowiednie dane zostały przekazane do KE, a następnie po potwierdzeniu ich prawidłowości, przekazane przez system SFC2014. Decyzja o zatwierdzeniu warunku została przekazana z KE pismem z dnia 22 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 818-824)

IZ spełniała ponadto 14 z 24 tematycznych warunków wstępnych, spełniała częściowo 5 tematycznych warunków wstępnych (z czego za spełnianie 4 z nich odpowiedzialne były ministerstwa, a za warunek nr 6.2. *Gospodarka odpadami* - organy administracji rządowej, marszałkowie województw, sejmiki województw) oraz nie spełniała 5 tematycznych warunków wstępnych (z czego za spełnianie 1 z nich odpowiedzialne było ministerstwo, a za 4 warunki tj. 1.1 - *Badania naukowe i innowacje*, 7.1 - *Transport*, 7.2 - *Kolej*, 7.3 - *Inne rodzaje transportu, w tym śródlądowe drogi morskie i transport morski, porty, połączenia multimodalne i infrastruktura portów lotniczych* - ZWZ). Decyzja o zatwierdzeniu warunku 1.1 została przekazana z KE pismem z 11 listopada 2016 r. Dane dotyczące spełniania warunków 7.1, 7.2 i 7.3 zostały przekazane do KE 5 grudnia 2016 r. IZ otrzymała z KE decyzję o ich zatwierdzeniu pismem z 20 stycznia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 818-824)

¹²¹ Analizy certyfikacji wydatków w działaniach dokonano z pominięciem X OP oraz Działania 1.9 (gdzie poziom certyfikacji był wynikiem transferu środków do BGK).

¹²² Data Decyzji wykonawczej Komisji przyjmującej niektóre elementy Programu do wsparcia z EFRR i EFS w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu zatrudnienia” dla regionu zachodniopomorskiego w Polsce.

¹²³ Dalej: GUS.

W sprawie warunku 6.2, Marcin Szmyt wyjaśnił: (...) Kryterium, którego kwestia regulowana jest na poziomie województwa to istnienie jednego lub kilku planów gospodarki odpadami, zgodnie z wymogami dyrektywy 2008/98/WE (zawierającej plany inwestycyjne). Warunek ten nie jest spełniony formalnie, ponieważ dotychczas IZ nie otrzymała potwierdzenia jego spełnienia przez KE. Ze strony IZ dopełniono w terminie obowiązku przesłania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami¹²⁴ przez system SFC2014 (w dniu 30 grudnia 2016 r.). Niestety nie wszystkie województwa zdążyły zrealizować ten obowiązek w wyznaczonym terminie. KE uznała, że rozpocznie prace nad oceną WPGO 16 województw dopiero, gdy będzie dysponowała wszystkimi dokumentami tak, by móc zweryfikować ich zbieżność z Krajowym Programem Gospodarki Odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 826-827, 834, 851-855)

Ocena częściowa

Podjęte przez IZ działania w zakresie wdrażania instrumentów finansowych były zgodne z wymogami rozporządzenia nr 1303/2013 oraz realizowane w terminach określonych w RPD. Narzędzie ZIT w RPO WZ było realizowane na warunkach określonych w ustawie o zasadach realizacji programów. Zakończono proces przygotowania, poprawiania oraz opiniowania strategii ZIT dla obszaru SOM oraz KKBOF. Terminy przyjęcia kryteriów wyboru projektów dla działań realizowanych w formule ZIT zapewniły terminowe ogłaszanie konkursów oraz naborów w trybie pozakonkursowym. Kontynuacja dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych oraz przyjęte działania usprawniające wdrażanie instrumentu ZIT skutkowały wzrostem poziomu kontraktacji, mierzonym liczbą podpisanych umów z 5 do 17 w trybie pozakonkursowym oraz z 7 do 31 w trybie konkursowym. IZ podejmowała szereg rozwiązań organizacyjnych w celu dobrego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do ogłoszonych i planowanych naborów. Przyjęte działania usprawniające na rzecz skrócenia czasu oceny wniosków o dofinansowanie (w tym m.in. zdalna ocena wniosków przez ekspertów, wcześniejsza ocena poprawności udzielonych zamówień publicznych) skutkowały skróceniem ww. czasu w badanych działaniach (6.5 i 7.6) o 30 dni. IZ zapewniła spełnienie na dzień 31 grudnia 2016 r. na poziomie regionalnym 1 warunku ogólnego (nr 7) oraz 4 tematycznych (nr 1.1, 7.1, 7.2, 7.3) wstępnych (ex-ante), jakie nie były spełnione na dzień przyjęcia Programu przez KE. Przekazała ponadto do tego terminu dane niezbędne do spełniania warunku tematycznego 6.2.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹²⁵, nie wnosi wniosków pokontrolnych.

V. 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

¹²⁴ Plan został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Środowiska (pismem z 22.12.2016 r.). Uchwałą nr XVIII/321/16 z dnia 27 grudnia 2016 r. Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego uchwalił aktualizację Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2023-2028. Dalej: WPGO.

¹²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

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.

Szczecin, dnia 31 sierpnia 2017 r.

Kontroler
Małgorzata Wejwer
st. inspektor k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
podpis