



KAP.430.022.2018

Nr ewid. 5/2019/P/18/007/KAP

Informacja o wynikach kontroli

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 18. 06. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	9
2. OCENA OGÓLNA.....	12
3. SYNTEZA.....	14
4. WNIOSKI.....	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	25
5.1. DZIAŁANIA NA RZECZ REALIZACJI ZIT.....	25
5.1.1. Warunki do wdrożenia ZIT.....	25
5.1.2. Strategie ZIT.....	26
5.1.3. Porozumienia w sprawie powierzenia przez IZ RPO zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu ZIT.....	29
5.1.4. Finansowanie Związków ZIT.....	31
5.1.5. Desygnacja.....	33
5.1.6. Kontrole przeprowadzane przez IZ RPO.....	33
5.1.7. Zidentyfikowane problemy i trudności związane z przygotowaniem i realizacją ZIT.....	35
5.2. SYSTEM WYBORU PROJEKTÓW ZIT.....	37
5.2.1. Ustanowienie systemu wyboru projektów ZIT.....	37
5.2.2. Ustanowienie kryteriów wyboru projektów ZIT.....	38
5.3. PRAWIDŁOWOŚĆ WYBORU PROJEKTÓW ZIT.....	40
5.3.1. Przebieg procedury konkursowej.....	40
5.3.2. Regulaminy przeprowadzania konkursów.....	41
5.3.3. Dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w trybie konkursowym.....	42
5.3.4. Zatwierdzanie list oceny projektów.....	43
5.3.5. Dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w trybie pozakonkursowym.....	44
5.3.6. Umowy o dofinansowanie projektów ZIT.....	46
5.4. REALIZACJA PROJEKTÓW ZIT WYBRANYCH DO DOFINANSOWANIA.....	48
5.4.1. Środki dostępne na realizację projektów ZIT.....	48
5.4.2. Ryzyka w zakresie realizacji projektów ZIT.....	51
5.4.3. Realizacja projektów ZIT wybranych do kontroli NIK.....	52
5.5. EFEKTY REALIZACJI ZIT.....	59
5.5.1. Monitorowanie realizacji projektów i wskaźników przez IK, IZ RPO oraz IP ZIT.....	59
5.5.2. Poziom wykorzystania środków dla ZIT.....	62
5.5.3. Realizacja wskaźników Ram wykonania, monitorowanie przez IK oraz działania naprawcze.....	74
5.5.4. Przygotowanie i realizacja Planów wdrażania RPO/Planów działań ZIT.....	76
5.5.5. Sporządzanie przez IP ZIT raportów z realizacji Strategii ZIT.....	78

6.	ZAŁĄCZNIKI.....	79
6.1.	METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	79
6.1.1	WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK	81
6.2.	ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	86
6.3.	WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH I PODSTAWOWYCH DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	92
6.4.	WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	94

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Alokacja	całkowita kwota środków unijnych do wydania w ramach działania lub programu na danym obszarze w danym czasie. Alokacja może być mierzona na różnych poziomach, np. na poziomie działań, programów, konkursów oraz na różnych obszarach, np. w województwie lub w całym kraju
Cele pośrednie i cele końcowe	wartość wskaźników finansowych i rzeczowych na koniec 2018 r. oraz ich wartość na koniec 2023 r., które odzwierciedlają oczekiwany stan realizacji poszczególnych Osi priorytetowych programu
Certyfikacja wydatków	czynność dokonywana w ramach systemu kontroli finansowej w stosunku do operacji finansowych poczynionych przez instytucję zarządzającą i instytucje pośredniczące. Ma na celu potwierdzenie, czy wydatki na rzecz beneficjentów były ograniczone do okresu dopuszczalności kosztów, realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami i czy dotyczyły uzgodnionych działań
Instytucja Koordynująca	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju - Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej wykonujący zadania w zakresie koordynacji wdrażania funduszy polityki spójności w Polsce wynikające z pełnienia przez Ministra Inwestycji i Rozwoju funkcji instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej Umowy Partnerstwa. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju - Departament Regionalnych Programów Operacyjnych wykonujący zadania w zakresie koordynacji 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Wcześniej zadania Instytucji Koordynującej realizowało Ministerstwo Rozwoju
Instytucja Pośrednicząca	podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartej z IZ RPO, realizacja zadań w ramach programu operacyjnego
Instytucja Zarządzająca	odpowiada za całokształt zagadnień związanych z zarządzaniem programem, w zakresie określonym przepisami art. 125 rozporządzenia nr 1303/2013, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansowego. Poza funkcjami związanymi z zarządzaniem i kontrolą, instytucjom zarządzającym powierzone zostały zadania związane z certyfikacją wydatków do KE, zgodnie z przepisami art. 123 rozporządzenia nr 1303/2013. Warunkiem niezbędnym dla pełnienia przez IZ zadań związanych z certyfikacją w ramach danego programu operacyjnego jest zapewnienie rozdzielenia realizacji zadań zarządczo-kontrolnych od certyfikacji. Funkcję IZ regionalnymi programami operacyjnymi pełnią zarządy województw
Kontraktacja	zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach Polityki Spójności
Kwalifikowalność wydatków	wydatek jest kwalifikowalny, jeżeli został poniesiony w ramach zatwierdzonego projektu realizowanego z udziałem funduszy europejskich. O kwalifikowalności wydatków decydują kolejno przepisy wspólnotowe i krajowe, zasady w programach i w uszczegółowieniach programów oraz ewentualnie dodatkowo inne przepisy i wytyczne stanowione przez instytucję zarządzającą
Oś priorytetowa	wyodrębniona część programu operacyjnego, realizująca część strategii ujętej w programie poprzez grupę działań wzajemnie powiązanych, realizujących mierzalne cele szczegółowe
Plan działań	<i>Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020</i> przyjęty przez Radę Ministrów 24 lutego 2016 r.
Program operacyjny	szczegółowy dokument wykonawczy, w którym określono sposób wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w poszczególnych obszarach. Zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 fundusze strukturalne wdrażane są w ramach programów, zgodnie z umową partnerstwa

Ramy wykonania	pośrednie i końcowe cele rzeczowo-finansowe poszczególnych Osi priorytetowych zwymiarowane poprzez wskaźniki określone w programie operacyjnym i ich wartości uzgodnione z Komisją Europejską do realizacji do końca 2018 i 2023 r.
Regionalny program operacyjny	program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w rozporządzeniu ogólnym oraz w umowie partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego
Rozporządzenie nr 215/2014	rozporządzenie wykonawcze 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 ¹
Rozporządzenie nr 1301/2013	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 ²
Rozporządzenie nr 1303/2013 Rozporządzenie ogólne	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ³
Rozporządzenie nr 1304/2013	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 ⁴
SL2014	centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020, służy do wspierania procesów związanych z obsługą projektu, ewidencjonowaniem danych dotyczących realizacji programów operacyjnych i obsługą certyfikacji wydatków
Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych	dokument przygotowany i przyjęty przez instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym oraz zatwierdzony w zakresie kryteriów wyboru projektów przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego, określający w szczególności zakres działań lub poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych Osi priorytetowych programu operacyjnego
Umowa Partnerstwa	dokument przygotowany przez państwo członkowskie, który określa strategię tego państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, przyjęty przez Komisję Europejską w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim, zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 20 rozporządzenia nr 1303/2013
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵

¹ Dz. Urz. UE L 69 z 8.03.2014, s. 65, ze zm.

² Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm.

³ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.

⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.

Ustawa wdrożeniowa	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 ⁶
Wskaźnik finansowy	całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych, wprowadzonych do systemu rachunkowości instytucji certyfikującej i poświadczonych przez tę instytucję
Wskaźnik produktu	dotyczy postępu w realizacji rzeczowej danej Osi priorytetowej, np. całkowita długość nowych dróg, liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem
Wytyczne	instrument prawny określający ujednoczone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu. Zgodnie z art. 5 ustawy wdrożeniowej, wytyczne może wydawać minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego mogą one dotyczyć wszystkich programów operacyjnych lub wybranych programów operacyjnych i są skierowane do instytucji uczestniczących w ich realizacji
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne	na podstawie art. 36 rozporządzenia nr 1303/2013 jednostki samorządu terytorialnego realizują wspólne strategie dotyczące przede wszystkim zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W ramach tego instrumentu, partnerstwa miast (szczególnie wojewódzkich) oraz powiązanych z nimi funkcjonalnie sąsiadujących gmin realizują wspólne, zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z EFRR i EFS w ramach RPO, PO Infrastruktura i Środowisko i PO Polska Wschodnia
Związek ZIT	zinstytucjonalizowana forma partnerstwa w ramach obszarów funkcjonalnych ZIT, pełni funkcję wspólnej reprezentacji władz miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie wobec władz krajowych i regionalnych (w Polsce realizowane w dwóch formach prawnych: Stowarzyszeń oraz Porozumień o współpracy między jst)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FS	Fundusz Spójności
IA	Instytucja Audytowa
IC	Instytucja Certyfikująca
IK	Instytucja Koordynująca
IOK	Instytucja Organizująca Konkurs
IP ZIT lub IP	Instytucja Pośrednicząca Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych
IW	Instrukcja Wykonawcza
IZ	Instytucja Zarządzająca
jst	jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
KOP	Komisja Oceny Projektów

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1431.

- Ministerstwo** Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (wcześniej Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju)
- PO** program operacyjny
- Porozumienie** Porozumienie pomiędzy IZ a IP ZIT w sprawie powierzenia zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego
- Pzp** Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷
- RPO** Regionalny Program Operacyjny
- SzOOP** Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych programu operacyjnego
- UE** Unia Europejska
- UM** Urząd Marszałkowski
- UP** Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020
- ZIT** Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
- ZW** Zarząd Województwa

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Zintegrowane Inwestycje Terytorialne zostały przygotowane i są realizowane zgodnie z zasadami obowiązującymi dla funduszy europejskich

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy instytucja koordynująca zapewniła warunki do realizacji ZIT?
2. Czy instytucje zarządzające i związki ZIT zapewniły warunki do realizacji ZIT?
3. Czy ustanowiony system wyboru projektów ZIT jest zgodny z obowiązującymi przepisami?
4. Czy wybór projektów ZIT przebiegał zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami?
5. Czy wybrane do realizacji projekty ZIT były realizowane terminowo, zgodnie z przepisami oraz jakie osiągnięto efekty?
6. Jakie osiągnięto efekty i wskaźniki dla ZIT?

W perspektywie finansowej 2014-2020 wprowadzono nowy instrument w zakresie polityki spójności - Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

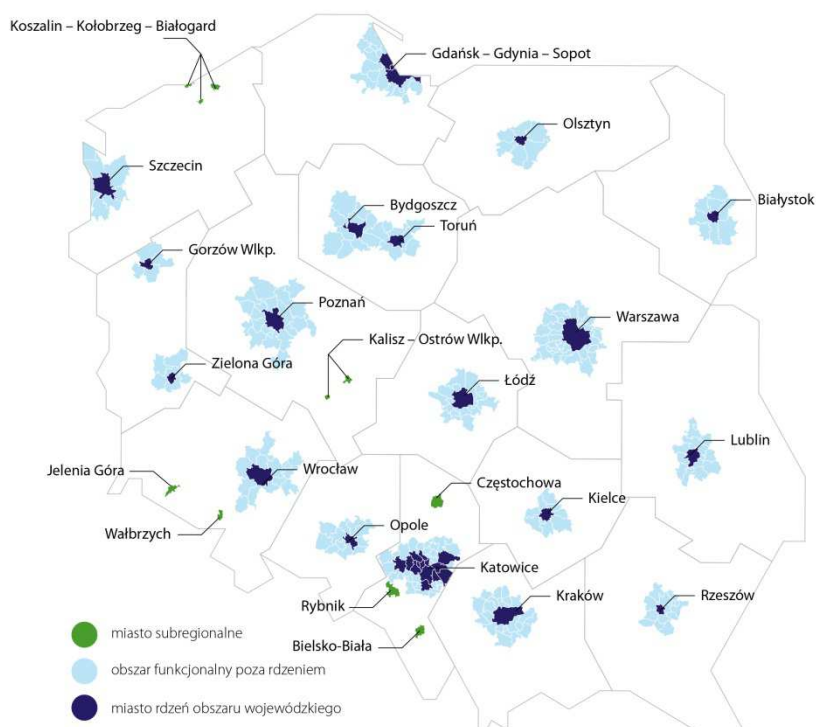
Działania podejmowane w ramach ZIT są ukierunkowane na zrównoważony rozwój obszarów dużych miast i otaczających je gmin.

Komisja Europejska, chcąc zwiększyć zaangażowanie miast w realizację polityki spójności, zobowiązała kraje członkowskie do przeznaczenia minimum 5% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację tego instrumentu. 14 państw członkowskich zdecydowało się na realizację zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez ZIT, przeznaczając na ten cel łącznie 13,6 mld euro. Wśród krajów, które przeznaczyły największą alokację na ZIT są: Polska, Słowacja oraz Czechy.

W Polsce ZIT są realizowane na 24 obszarach funkcjonalnych⁸, w tym na 17 obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich⁹ (tak zwane ZIT „wojewódzkie”) oraz siedmiu obszarach funkcjonalnych miast subregionalnych /regionalnych.

Infografika nr 1

Zakres przestrzenny 24 obszarów funkcjonalnych realizacji ZIT w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Realizacja ZIT na obszarach funkcjonalnych wykraczających poza granice administracyjne miasta rdzeniowego ma na celu wzmocnienie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i realizację przez ich władze wspólnych celów na całym obszarze.

⁸ Obszar funkcjonalny tworzy duże miasto (tzw. miasto rdzeniowe, najczęściej miasto wojewódzkie) oraz otaczające je gminy powiązane funkcjonalnie.

⁹ Zielona Góra oraz Gorzów Wielkopolski ze względu na brak powiązań funkcjonalnych posiadają oddzielne ZIT.

Związki ZIT w Polsce są utworzone w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ lub na podstawie umowy lub porozumienia między jst.

ZIT realizowane są w Polsce głównie w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, w których na realizację ZIT zostało przeznaczonych prawie 3,8 mld euro.

W ramach ZIT wspierane są przede wszystkim projekty z zakresu:

- rozwoju zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny;
- przywracania funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego;
- poprawy stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta;
- wspierania efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych;
- wzmacniania rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawa dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym;
- wzmacniania badań, rozwoju technologicznego oraz innowacji.

Głównym zadaniem, bez którego nie można było rozpocząć realizacji ZIT, było utworzenie Związku ZIT i opracowanie przez niego Strategii ZIT dla danego obszaru w ramach poszczególnych RPO.

Tylko opracowana i zaopiniowana przez IZ RPO i ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego Strategia ZIT była podstawą rozpoczęcia prac nad wdrożeniem ZIT w ramach danego RPO.

Infografika nr 2

Warunki obligatoryjne realizacji ZIT



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

W celu realizacji projektów ZIT należało stworzyć m.in. system wyboru projektów spełniających kryteria integralności zgodny z obowiązującymi przepisami, w tym ustanowić kryteria wyboru takich projektów.

W następnej kolejności należało dokonać prawidłowego wyboru projektów ZIT oraz umożliwić prawidłową ich realizację. Niezbędne do tego było włączenie tych projektów w system monitorowania i sprawozdawczości, obowiązujący dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych.

Projekty ZIT mają duży wpływ na osiągnięcie wskaźników określonych w programach operacyjnych.

Opóźnienia i błędy w przygotowaniu i realizacji ZIT przyczyniają się do niepełnego wykorzystania funduszy w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Mają również wpływ na osiągnięcie wskaźników rzeczowych i rezultatu w ramach ZIT.

Dotychczas instrument ZIT nie był kompleksowo kontrolowany przez NIK. Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa wynika, że problemy z wdrażaniem ZIT były jedną z przyczyn niezadowolającego wykorzystania funduszy UE na lata 2014 – 2020 w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Sześć Urzędów Marszałkowskich

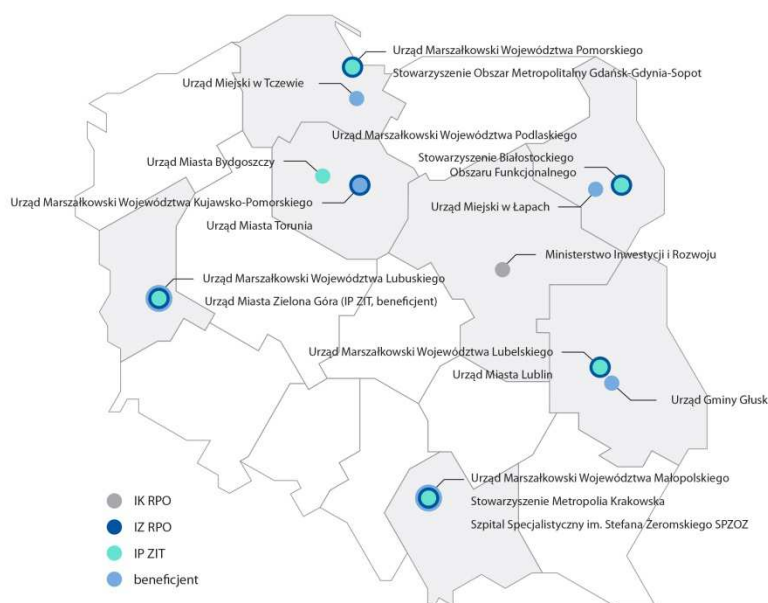
Sześć Związków ZIT

oraz sześciu Beneficjentów

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia kontroli

Infografika nr 3 Jednostki objęte kontrolą NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

ZIT realizowano na ogół zgodnie z wymogami, ale z opóźnieniami

Istnieje ryzyko niepełnego wykorzystania środków w przypadku trzech z sześciu ZIT objętych kontrolą NIK

IK oraz IZ RPO zapewniły wymagane warunki dla realizacji ZIT, jednak przebieg prac był długotrwały

IZ RPO powierzyły Związkom ZIT zadania IP ZIT zgodnie z ustawą wdrożeniową

Prawidłowo ustanowiono systemy wyboru i monitorowania projektów ZIT

Wybór projektów ZIT nie przebiegał bez problemów

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne były na ogół realizowane zgodnie z przepisami, jednakże w ich przygotowaniu i realizacji wystąpiły wielomiesięczne opóźnienia, a stan zaawansowania, na 30 czerwca 2018 r., czterech z sześciu badanych ZIT w zakresie kontraktacji i certyfikacji środków, był niższy od celów określonych w planach wdrażania regionalnych programów operacyjnych oraz celów wyznaczonych przez Ministerstwo.

NIK pozytywnie ocenia, działania podjęte zarówno przez Instytucję Koordynującą, jak i Instytucje Zarządzające RPO, w celu przyspieszenia kontraktacji i certyfikacji środków ZIT, polegające m.in. na opracowaniu i wdrożeniu planów naprawczych, dokonaniu zmian organizacyjnych w instytucjach wdrażających ZIT oraz na rzetelnym monitorowaniu realizacji wskaźników, jednak działania te nie były w pełni skuteczne. Zdaniem NIK, przy uwzględnieniu dotychczasowej dynamiki kontraktacji i certyfikacji środków, może wystąpić ryzyko niepełnego wykorzystania środków przeznaczonych na ZIT, przede wszystkim w trzech z sześciu badanych ZIT (Województwa: Podlaskie, Kujawsko-Pomorskie i Lubelskie). Niemniej jednak, w opinii NIK, kontynuacja podjętych działań naprawczych może się przyczynić do osiągnięcia istotnej poprawy wykorzystania alokacji ZIT.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przygotował warunki do powstania i realizacji instrumentu ZIT w regionalnych programach operacyjnych. Instytucje Zarządzające RPO i Związki ZIT podjęły szereg działań niezbędnych do uruchomienia ZIT. Przebieg prac nad Strategiami ZIT był jednak nieoptymalny i długotrwały. Współpraca IZ RPO i Związków ZIT, jak również współpraca miast i gmin w Związkach ZIT, nie zawsze przebiegała bez zakłóceń. Proces opracowywania Strategii ZIT i *Porozumień* przebiegał z opóźnieniem, co wpłynęło na późne rozpoczęcie faktycznej realizacji ZIT, niekiedy nawet półtora roku od zatwierdzenia przez Komisję Europejską regionalnego programu operacyjnego. Wszystkie Związki ZIT, jako instytucje pośredniczące zaangażowane w realizację ZIT, spełniły wymogi i uzyskały desygnację.

Instytucje Zarządzające RPO dokonały podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację ZIT zgodnie z przepisami, delegując do Instytucji Pośredniczących ZIT co najmniej obligatoryjny zakres tych zadań. W przypadkach, gdy Związki ZIT jako Instytucje Pośredniczące zostały włączone w proces realizacji ZIT w szerszym zakresie niż minimalny wymagany przez ustawę wdrożeniową, miało to pozytywny wpływ na efektywność wdrażania tego instrumentu.

Instytucje Zarządzające RPO oraz Instytucje Pośredniczące ZIT kompleksowo wdrożyły systemy: wyboru, monitorowania i sprawozdawczości projektów ZIT, zgodnie z przepisami.

Mimo stworzenia systemu wyboru projektów ZIT oraz kryteriów ich wyboru zgodnego z wymogami, nie udało się uniknąć błędów przy dokonywaniu wyboru projektów. W przypadku jednego RPO stwierdzono dokonanie oceny zgodności 19 projektów ZIT ze Strategią ZIT bez udziału przedstawicieli IP ZIT, bądź przed zatwierdzeniem Strategii ZIT, co zaprzecza istocie ZIT, tj. zapewnieniu udziału Związków ZIT w wyborze projektów. Stwierdzono także nieprawidłowości takie jak nieterminowe dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie lub długi czas oceny w przypadku pięciu z 42 objętych badaniem (tj. 11,9%). Miało to wpływ na wolne tempo realizacji ZIT.

Opóźnienia w realizacji projektów

Stwierdzono, że realizacja trzech z ośmiu objętych kontrolą projektów ZIT (tj. 37,5%) była niezgodna z harmonogramami, a w przypadku czterech projektów (tj. 50,0%) wystąpiła konieczność wprowadzania licznych zmian do umów o dofinansowanie, co wynikało z opóźnień w realizacji poszczególnych etapów projektów. Miało to niekorzystny wpływ na poziom wydatkowania środków ZIT w tych projektach, który średnio wynosił 15,8% (od 0,0% do 87,8%). Na niski poziom certyfikacji wydatków, w ocenie NIK, oprócz opóźnień w realizacji projektów, wpłynęły nieprawidłowości u beneficjentów, które polegały m.in. na ujmowaniu we wnioskach o płatność wydatków poniesionych z naruszeniem Pzp w przypadku pięciu projektów. Ponadto stwierdzono, że Instytucje Zarządzające zatwierdzały wnioski o płatność ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w *Instrukcjach Wykonawczych* i wytycznych.

Realizacja projektów ZIT przynosiła zakładane efekty

NIK pozytywnie ocenia uzyskanie w dwóch zakończonych projektach ZIT zakładanych efektów, wyrażonych wskaźnikami produktu i rezultatu.

Bliższa współpraca jst dzięki realizacji projektów ZIT

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że realizacja projektów w formule ZIT pozwoliła na zdobycie nowych doświadczeń przez instytucje zaangażowane w jego wdrożenie, jak i przez jst, a także na rozwinięcie współpracy między jst w procesie ubiegania się o środki unijne, w miejsce wzajemnej konkurencji. Może to stanowić dobry przykład dla jst do podejmowania wspólnych projektów w przyszłości.

3. SYNTEZA

Ministerstwo realizowało szereg działań w celu skoordynowania prac nad wdrożeniem instrumentu ZIT

1. W Ministerstwie podjęto działania w celu zorganizowania i wdrożenia instrumentu ZIT w Polsce, w tym m.in. opracowano zasady realizacji ZIT w Polsce oraz harmonogram wdrażania instrumentu, zapewniono finansowanie z PO Pomoc Techniczna Związków ZIT, prowadzono szereg spotkań konsultacyjnych, udzielano IZ RPO oraz Związkom ZIT niezbędnych informacji i interpretacji przepisów.

[str. 25]

Opóźnienia w procesie opiniowania projektów Strategii ZIT przez Ministerstwo

Pomimo podjętych przez IK RPO działań w celu skoordynowania procesu opracowania Strategii ZIT przez poszczególne Związki ZIT, wystąpiły opóźnienia w ich opracowaniu i opiniowaniu. W przypadku żadnej z sześciu Strategii ZIT, objętych szczegółowym badaniem NIK, minister ds. rozwoju regionalnego nie zachował 60 dniowego terminu określonego w art. 30 ust. 5 pkt 2 lit. b) ustawy wdrożeniowej na pozytywne zaopiniowanie opracowanej przez Związek ZIT Strategii. Okres opiniowania Strategii ZIT przez IK, od dnia przekazania I wersji projektu Strategii ZIT, poprzez kolejne wersje, do dnia wydania pozytywnej opinii, wyniósł łącznie od 92 dni (RPO Województwa Małopolskiego) do 234 dni (RPO Województwa Lubelskiego). Według wyjaśnień Ministerstwa przyczyną była m.in. niska jakość przedkładanych projektów Strategii ZIT. NIK zauważa, że pomimo prowadzonych przez IK RPO działań, harmonogram wdrażania ZIT był kilkakrotnie zmieniany i dostosowany do zmieniających się uwarunkowań, w szczególności związanych z opóźnieniami w procesie opracowania Strategii ZIT przez poszczególne Związki ZIT. Związane to było m.in. z opóźnieniami w zawiązywaniu wymaganej przepisami formy partnerstwa jst wchodzących w skład Związków ZIT oraz w podpisywaniu *Porozumień* pomiędzy IZ RPO a Związkami ZIT.

[str. 26]

W przypadku czterech z sześciu Strategii ZIT, IZ RPO nie zachowały 60 dniowego terminu na ich zatwierdzenie

2. Objęte kontrolą NIK Strategie ZIT, jak również *Porozumienia w sprawie powierzenia przez IZ RPO zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu ZIT* zostały przyjęte przez Związki ZIT i przekazane do Ministerstwa z przekroczeniem terminu wskazanego przez Ministerstwo w ostatniej aktualizacji harmonogramu¹¹, tj. 31 maja 2015 r. Opóźnienia te w przypadku Strategii ZIT wyniosły od 22 dni (IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego) do 260 dni (IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego). Natomiast w przypadku *Porozumień* opóźnienia wyniosły od 29 dni (IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego) do 106 dni (IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego).

Określony w art. 30 ust. 5 pkt 2 lit. a) ustawy wdrożeniowej 60-dniowy termin na pozytywne zaopiniowanie Strategii ZIT nie został dotrzymany przez cztery IZ RPO spośród sześciu IZ objętych kontrolą. Okres opiniowania Strategii ZIT, liczony od dnia przekazania I wersji projektu Strategii ZIT do wydania pozytywnej opinii, wyniósł od 120 dni (IZ RPO Województwa Pomorskiego) do 250 dni (IZ RPO Województwa Lubelskiego).

Znaczne opóźnienia w przygotowaniu i opiniowaniu dokumentów strategicznych ZIT wpłynęły na późne rozpoczęcie wdrażania tego instrumentu

Konsekwencją opóźnień w przygotowaniu, jak i opiniowaniu dokumentów strategicznych ZIT, było znaczne przesunięcie terminu rozpoczęcia realizacji ZIT. Od dnia zatwierdzenia przez KE objętych kontrolą RPO do dnia zaopiniowania Strategii ZIT upłynęło od 220 dni (RPO Województwa Małopolskiego) do 575 dni (RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego).

[str. 27]

¹¹ Ostatnia aktualizacja harmonogramu przekazana instytucjom zaangażowanym w ich wdrażanie przez IK pismem DKS.II.84440.2.2015.DB z 23 lutego 2015 r.

Zróżnicowany zakres zadań powierzonych przez IZ RPO Związkom ZIT jako IP ZIT

3. Zakres wykonywanych zadań powierzonych Związkom ZIT, na podstawie *Porozumień w sprawie powierzenia przez IZ RPO zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu ZIT*, był zróżnicowany. Początkowo większości Związków ZIT powierzono tylko minimalny - obligatoryjny zakres zadań, określony w art.30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej (tj. udział w przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów oraz ocena strategiczna). Zakres delegowanych zadań został później poszerzony w *Porozumieniach* w przypadku czterech z sześciu Związków ZIT objętych kontrolą NIK, w celu m.in. optymalizacji podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w system realizacji ZIT oraz zwiększenia tempa wdrażania ZIT lub w celu realizacji rekomendacji Ministerstwa (IK). Wśród objętych kontrolą IP ZIT stosunkowo najszerszy zakres zadań został delegowany do IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego, a najwęższy do IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego.

[str. 30]

Trzem IP ZIT Ministerstwo zmniejszyło dotację z PO Pomoc Techniczna w związku z brakiem realizacji wyznaczonych celów kontraktacji i certyfikacji dla ZIT

4. W objętych kontrolą IP ZIT zatrudnienie w latach 2016 – 2017 wyniosło od 4,1 etatu w Województwie Lubuskim do 11 etatów w Województwie Pomorskim. Wysokość dotacji, na lata 2015-2018, na finansowanie Związku ZIT wyniosła od 3 393,6 tys. zł w Województwie Lubuskim do 8 422,4 tys. zł w Województwie Pomorskim. Wysokość tej dotacji mogła być zmniejszona przez IK RPO, zgodnie z pkt V.6 *Zasad finansowania Związków ZIT w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020*, w przypadku znacznych odstępstw od założonych w planach naprawczych celów kontraktacji dla ZIT. Spośród objętych kontrolą IP ZIT mechanizm ten zastosowano w stosunku do trzech z nich.

[str. 31]

Objęte kontrolą IZ RPO oraz IP ZIT uzyskały desygnację

5. Wszystkie objęte kontrolą IZ RPO oraz IP ZIT uzyskały desygnację od ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, tj. potwierdzenie spełnienia warunków zapewniających właściwą realizację zadań w ramach RPO. Wcześniej IA przeprowadziła w objętych kontrolą instytucjach audyt desygnacyjny spełnienia kryteriów desygnacji określonych w załączniku nr XIII do rozporządzenia ogólnego Nr 1303/2013. Jedną z powtarzających się luk w systemie zarządzania, na jaką zwracała uwagę IA, był brak mechanizmów antykorupcyjnych, w tym niezidentyfikowanie „stanowisk wrażliwych”. Rekomendacje, w tym zakresie, zostały wdrożone przez IP ZIT.

[str. 33]

Kontrole IZ RPO w IP ZIT oraz u beneficjentów

6. Objęte kontrolą IZ RPO przeprowadzały kontrole systemowe w IP ZIT oraz kontrole u wybranych beneficjentów (kontrole projektu w miejscu jego realizacji oraz kontrole po zakończeniu realizacji projektu), zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy wdrożeniowej. IZ RPO objęły kontrolą od 11,1% (IZ RPO Województwa Pomorskiego) do 36,4% (IZ RPO Województwa Małopolskiego) projektów ZIT. Przeprowadzone w IP ZIT kontrole systemowe miały na celu sprawdzenie gotowości IP ZIT do poddania się procesowi desygnacji, sprawdzenie realizacji delegowanych zadań oraz poprawności procedur. IZ RPO, zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*, monitorowały i weryfikowały realizację zaleceń pokontrolnych przez IP ZIT.

[str. 33]

Zakres interwencji ZIT był często ustalany po przyjęciu RPO

7. Ustalanie przez Związki ZIT zakresu działań wspieranych w ramach ZIT (tzw. interwencji) następowało często po ustaleniu zakresu interwencji regionalnego programu operacyjnego, co ograniczało możliwość wyboru działań w ZIT do działań, które wcześniej zostały uwzględnione w danym RPO.

W objętych kontrolą sześciu RPO zdecydowanie największą część alokacji na ZIT (53,5%) przewidziano dla celu tematycznego 4: *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*. Projekty w ramach tego tematu dotyczą transportu publicznego, infrastruktury rowerowej, efektywności energetycznej oraz jakości powietrza. Kolejnymi celami

tematycznymi przewidzianymi do realizacji ZIT są cel tematyczny 9: *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem* (18,2%); cel tematyczny 10: *Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie* (10,0%) oraz cel tematyczny 8: *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników* (5,6%).

[str. 35]

Infografika nr 4

Zakres interwencji ZIT na poszczególne cele tematyczne (alokacja ZIT w mln zł na poszczególne RPO)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wskazane przez IP ZIT problemy we wdrażaniu instrumentu ZIT

8. Objęte kontrolą IZ RPO oraz IP ZIT wskazały w trakcie kontroli NIK najbardziej istotne problemy, które miały wpływ na przygotowywanie dokumentów strategicznych, oraz te które mają wpływ na realizację ZIT. Były to m.in.: brak doświadczenia we wprowadzaniu takiego instrumentu, wcześniejsze określenie obszarów interwencji ZIT w RPO i konieczność dostosowania do nich Strategii ZIT, brak silnej instytucji o charakterze lidera Związku ZIT, znalezienie wykonawców, wzrost kosztów w projektach inwestycyjnych.

[str. 35]

Prawidłowe ustanowienie systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru projektów

9. Wszystkie objęte badaniem IZ RPO oraz IP ZIT prawidłowo stworzyły systemy wyboru projektów w ramach ZIT. Instytucje Zarządzające umożliwiły IP ZIT udział w opracowaniu projektów kryteriów wyboru projektów. Dokonywano tego w różnorodny sposób, m.in. przez powoływanie przedstawicieli IP ZIT w skład KM, bądź przez utworzenie specjalnych grup roboczych w celu wypracowania wspólnych propozycji kryteriów oceny. W ramach RPO ustanowiono odrębne kryteria wyboru dla projektów ZIT, w szczególności kryterium oceny zgodności projektu ze Strategią ZIT.

Zarówno w przypadku wyboru projektów w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym, zapewniono IP ZIT udział w dokonywaniu oceny strategicznej zgodności projektów ze Strategią ZIT. Ocena ta dokonywana miała być przez pracowników IP ZIT lub wskazanych przez nie ekspertów.

[str. 37]

Konkursy w sprawie wyboru projektów ZIT do dofinansowania były prowadzone prawidłowo, uchybienia dotyczyły pięciu z 15 konkursów

10. Proces ogłaszania przez objęte kontrolą IZ RPO konkursów w sprawie wyboru projektów ZIT do dofinansowania, poza dwoma przypadkami (spośród 15 objętych badaniem), przebiegał zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 oraz art. 42 ustawy wdrożeniowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedochowania przez IZ RPO Województwa Lubuskiego terminu (30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków) publikacji oraz braku publikacji ogłoszenia o konkursie na Portalu Funduszy Europejskich. Objęte kontrolą NIK konkursy zostały przeprowadzone na podstawie regulaminów konkursów określonych przez instytucje ogłaszające dany konkurs zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Regulaminy te zawierały zapisy uwzględniające wymogi art. 41 ust. 2, 3 i 4 ustawy wdrożeniowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku publikacji przez IZ RPO Województwa Lubuskiego informacji o zmianach w regulaminie dwóch konkursów na Portalu Funduszy Europejskich, co było niezgodnie z art. 41 ust. 5 ustawy wdrożeniowej. Trzem IP ZIT powierzono zadanie zamieszczania informacji o ogłoszonych konkursach na ich stronach internetowych. Nieprawidłowości stwierdzono w IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego, która nie podała do publicznej wiadomości informacji dotyczącej ogłoszenia jednego z trzech objętych badaniem konkursów oraz regulaminu jednego badanego konkursu, zmian regulaminów wraz z ich uzasadnieniem oraz terminu, od którego są stosowane, dla każdego z trzech objętych badaniem konkursów, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z przyjętymi procedurami.

[str. 40]

Średni czas oceny wniosków o dofinansowanie wynosił w badanych przypadkach od 22 dni do 204 dni

11,9% badanych wniosków zostało ocenionych z przekroczeniem terminu

11. Ocena formalna, merytoryczna i strategiczna objętych kontrolą 42 wniosków o dofinansowanie projektów złożonych w trybie konkursowym, przebiegała w taki sam sposób w odniesieniu do każdego badanego wniosku, stosownie do art. 43, 44 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, a także zgodnie z procedurami obowiązującymi w danej IZ RPO/IP ZIT, z wyjątkiem nie dochowania przez IZ RPO Województwa Podlaskiego terminu zakończenia oceny merytorycznej w przypadku pięciu spośród siedmiu badanych w tym województwie wniosków. We wszystkich badanych przypadkach w ramach konkursów oceny strategicznej ZIT (zgodności ze Strategią ZIT) dokonywali pracownicy IP ZIT lub eksperci wskazani przez IP ZIT, zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej. Wnioskodawcy zostali prawidłowo poinformowani o wynikach oceny ich wniosków. Listy rankingowe projektów do dofinansowania w badanych konkursach zostały zatwierdzone przez Zarządy Województw, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

[str. 42]

W jednej IZ RPO stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia oceny strategicznej wniosków złożonych w trybie pozakonkursowym

12. Ocena objętych kontrolą 42 wniosków o dofinansowanie złożonych w trybie pozakonkursowym, zgłaszanie i identyfikacja tych projektów przebiegała w pięciu z sześciu objętych kontrolą IZ RPO zgodnie z procedurami i *Wytycznymi w zakresie trybu wyboru projektów* na lata 2014-2020. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku IZ RPO Województwa Pomorskiego, która przeprowadziła ocenę strategiczną zgodności ze Strategią ZIT dla 12 projektów¹² z naruszeniem art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej oraz z pkt 6 Rozdziału 11 *Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020*, a dla siedmiu projektów¹³ niezgodnie z pkt 6 rozdziału 11 ww. Wytycznych. W konsekwencji wydatki w ramach ww. projektów mogą być uznane za niekwalifikowalne¹⁴ z alokacji dla ZIT.

[str. 44]

Zawieranie umów o dofinansowanie projektów ZIT, przypadki nieprawidłowości w jednym RPO

13. Objęte kontrolą IZ RPO do dnia 30 czerwca 2018 r. podpisały 520 umów o dofinansowanie projektów ZIT (w tym 268 w procedurze pozakonkursowej i 252 w wyniku rozstrzygnięcia konkursów) na łączną kwotę dofinansowania UE w wysokości 2 553,5 mln zł, tj. 65,8% alokacji badanych ZIT.

W przypadku Województwa Pomorskiego siedem projektów wykazanych w ramach ZIT było realizowanych w poddziałaniu niededykowanym ZIT, co było niezgodne z art. 30 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

[str. 46]

Nieterminowe zatwierdzanie przez IZ RPO wniosków o płatność

14. W zakresie realizacji projektów ZIT wybranych do dofinansowania odnotowano powolne tempo rozliczania wydatków, w przypadku dwóch ZIT, stwierdzono opóźnienia w zatwierdzaniu wniosków o płatność przez Instytucje Zarządzające RPO, co wpływało na niski poziom certyfikacji wydatków z alokacji ZIT.

IP ZIT nie powierzono zadań w zakresie rozliczania realizacji projektów ZIT

Instytucje Pośredniczące ZIT nie brały udziału w podpisywaniu i aneksowaniu umów o dofinansowanie, weryfikowaniu wniosków o płatność, czy zlecaniu płatności dotyczących projektów ZIT, gdyż Instytucje Zarządzające RPO nie delegowały im zadań w tym zakresie.

[str. 50]

Opóźnienia w realizacji projektów ZIT, konieczność aneksowania umów

15. Realizacja projektów ZIT przebiegała często z opóźnieniami i nieprawidłowościami. Na podstawie szczegółowego badania ośmiu projektów ZIT stwierdzono, że połowa z nich wymagała aneksowania umów o dofinansowanie z powodu opóźnień w realizacji lub zwiększenia wartości projektu. Opóźnienia wynikały najczęściej z: przedłużających się procedur przetargowych, konieczności ich powtarzania z powodu składania ofert z kosztami wyższymi niż oszacowane wartości, problemów z wykonaniem poszczególnych etapów zadań, czy z nieprawidłowej realizacji inwestycji skutkującej rozwiązaniem umowy z wykonawcą. Problemy te miały najczęściej bezpośredni wpływ na wzrost wartości projektów.

[str. 52]

Nieterminowe składanie wniosków o płatność przez beneficjentów

Beneficjenci pięciu projektów nieterminowo składali wnioski o płatność zarówno z przyczyn zależnych od nich (np. zmiany kadrowe, błędy we wnioskach od Partnerów, opóźnienia w realizacji projektu), jak i z przyczyn niezależnych od nich (np. z powodu konieczności aneksowania umowy i zmian w systemie SL2014 w wyniku zmian kategorii budżetowych).

[str. 54]

¹² W RPO Województwa Pomorskiego wg stanu na 4 października 2018 r. zawarto 144 umowy o dofinansowanie projektów ZIT. W 12 umowach o dofinansowanie projektów ZIT, w których stwierdzono nieprawidłowości przy wyborze projektów, wartość dofinansowania UE wyniosła łącznie 77 398 808,20 zł, tj. 7,3% alokacji ZIT.

¹³ Według siedmiu umów o dofinansowanie projektów ZIT, w których stwierdzono nieprawidłowości przy wyborze projektów, wartość dofinansowania UE wyniosła łącznie 13 768 071,80 zł, tj. 1,3% alokacji ZIT.

¹⁴ Według stanu na dzień zakończenia kontroli.

Nieprawidłowości w realizacji pięciu z ośmiu badanych projektów ZIT - niezgodność z harmonogramami, inne nieprawidłowości

Trzy projekty ZIT realizowane były niezgodnie z przyjętymi harmonogramami, stanowiącymi załączniki do umów o dofinansowanie. Nierzetelnie lub nieterminowo sporządzano harmonogramy do wniosków o płatność (dwa projekty). Inne nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego przygotowania i prowadzenia inwestycji, utraty środków z gwarancji należytego wykonania umowy, czy błędów księgowych wynikających z nieskutecznej kontroli zarządczej u beneficjentów.

[str. 54]

Nieprawidłowości w udzielaniu i realizacji zamówień publicznych

Kontrola NIK dotycząca kwalifikowalności wydatków ujmowanych we wnioskach o płatność wykazała, że w pięciu projektach, wystąpiły nieprawidłowości w stosowaniu Pzp. Polegały one m.in. na braku wezwania do uzupełnienia dokumentów, nierzetelnym sporządzaniu protokołów z postępowań oraz braku lub niewłaściwych zapisach w umowach z wykonawcami. Miały one wpływ na poziom certyfikacji wydatków, w związku z koniecznością wycofania nieprawidłowych wydatków lub poprawy wniosku o płatność. Nieprawidłowości te mogą skutkować nałożeniem korekt finansowych. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Szpitala Specjalistycznego im. Stefana Żeromskiego SPZOZ w Krakowie, NIK zwróciła uwagę, że ze względu na występujące dotychczas nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień publicznych, istnieje potrzeba poprawy skuteczności działania, w celu przeciwdziałania ryzyku utraty środków UE.

[str. 57]

Prawidłowo wdrożono system i rzetelnie monitorowano realizację ZIT

16. Instytucja Koordynująca wraz z Instytucjami Zarządzającymi RPO ustanowiły system monitorowania i sprawozdawczości, zgodnie z *wytycznymi w zakresie monitorowania oraz wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*. Stopień osiągania celów był przedstawiany przez IP ZIT w postaci kwartalnych informacji oraz sprawozdań rocznych dla Instytucji Zarządzających, a następnie przez IZ RPO do Instytucji Koordynującej. Nie wszystkie sprawozdania zostały sporządzone przez IP ZIT w terminach określonych w wytycznych. Informacje kwartalne sporządzone przez jedną z IP ZIT obejmowały dwa kwartały i były składane w cyklu półrocznym, zamiast kwartalnym. Jedna IP ZIT sporządziła informacje kwartalne nierzetelnie.

[str. 59]

Brak dostępu IP ZIT do systemu SL2014 generował problemy z wypełnianiem sprawozdań

17. Głównym problemem w monitorowaniu i sprawozdawczości prowadzonej przez IP ZIT był brak dostępu do pełnych i rzetelnych danych w zakresie stanu realizacji projektów ZIT, zamieszczonych w systemie SL2014. IP ZIT aż do 2018 r. nie posiadały dostępu do ww. systemu. Powodowało to niemożność uzyskania przez IP ZIT bezpośrednio z systemu SL2014 aktualnych informacji dotyczących m.in. umowy o dofinansowanie, jej aneksów oraz składanych wniosków o płatność. Następstwem był brak możliwości sprawnego sporządzania rzetelnych informacji kwartalnych. W związku z tym, IP ZIT zwracały się z prośbą do IZ RPO o udostępnianie danych z systemu SL2014, a dopiero po ich otrzymaniu sporządzały sprawozdania dla IZ RPO.

W połowie zbadanych IP ZIT, pomimo prawidłowego wdrożenia systemu monitoringu, nie udało się uniknąć nieprawidłowości polegających m.in. na nierzetelnej analizie danych otrzymywanych od liderów projektów ZIT, czy na braku opracowania procedury monitorowania realizacji projektów.

[str. 60]

IP ZIT prawidłowo monitorowały i sprawozdawały realizację Strategii ZIT

18. Poza monitorowaniem stanu realizacji projektów, IP ZIT były zobowiązane do monitorowania realizacji Strategii ZIT. Najczęściej miały one obowiązek sporządzania rocznych raportów z ich realizacji. Wszystkie zobowiązane do tego IP ZIT prawidłowo wywiązały się w tego obowiązku.

[str. 78]

**Przebieg i stan
kontraktacji środków
z alokacji ZIT**

19. Podpisywanie umów o dofinansowanie projektów ZIT w ramach RPO odbywało się na zróżnicowanym poziomie. W okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. nastąpił znaczny wzrost w zakresie kontraktacji środków na projekty ZIT. Łącznie we wszystkich RPO wykorzystanie alokacji ZIT w umowach o dofinansowanie wzrosło z 11% do 53%. Najniższy poziom kontraktacji odnotowano w ZIT RPO Województwa Śląskiego - 38%, najwyższy w ZIT RPO Województwa Pomorskiego - 79%. W kolejnym półroczu (do 30 czerwca 2018 r.) nastąpiło spowolnienie tempa kontraktacji, wzrosła ona z 53% do 59% dla wszystkich RPO. Poziom kontraktacji wyniósł on od 43% w ZIT RPO Województwa Śląskiego do 80% w ZIT RPO Województwa Pomorskiego¹⁵.

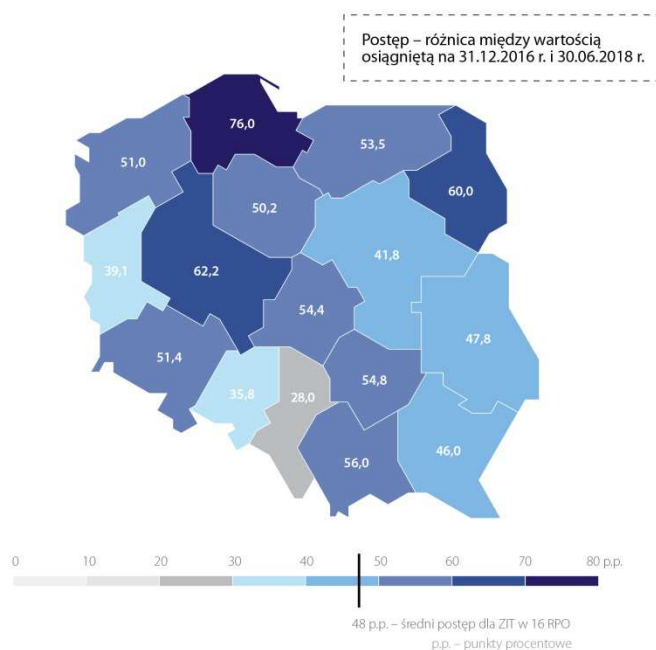
W przypadku RPO Województwa Lubelskiego podpisano pięć umów o dofinansowanie projektów ZIT bez dokumentacji technicznej i zezwoleń na realizację inwestycji, co miało wpływ na zwiększenie poziomu kontraktacji, nie przełożyło się jednak na zwiększenie poziomu certyfikacji wydatków. Może to skutkować niezrealizowaniem projektów, a w następstwie niewykorzystaniem części środków na ZIT.

W przypadku 12 z 16 RPO kontraktacja alokacji ZIT była na wyższym poziomie niż kontraktacja pozostałych środków w ramach RPO.

[str. 48, 62]

Infografika nr 5

Postęp w wykorzystaniu alokacji ZIT w umowach o dofinansowanie w okresie od 31 grudnia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. w odniesieniu do średnich wartości dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych [w punktach procentowych]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁵ W tym siedem projektów ZIT realizowanych w poddziałaniu niededykowanym ZIT (wartość dofinansowania UE wyniosła 13 768 071,80 zł, tj. 1,3% alokacji ZIT), które nie powinny być uwzględnione w ramach ZIT.

**Niski poziom
certyfikacji wydatków
projektów ZIT**

20. W odniesieniu do rozliczania wydatków nie odnotowano tak znaczącego postępu jak w przypadku kontraktacji. Wydatki certyfikowane przez Instytucje Certyfikujące do KE były na bardzo niskim poziomie. W okresie od 31 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. nastąpił niewielki wzrost poziomu certyfikacji środków z 1% alokacji ZIT do 5% alokacji. W przypadku 13 ZIT certyfikacja wydatków do Komisji Europejskiej rozpoczęła się dopiero w 2017 r. Taki sam wzrost odnotowano w I półroczu 2018 r. Najniższy poziom certyfikacji środków na koniec I półrocza 2018 r. dotyczył ZIT RPO Województwa Podkarpackiego – 2%, które rozliczyło pierwsze wydatki dopiero w 2018 r. Najwyższy poziom osiągnął ZIT RPO Województwa Opolskiego – 20%.

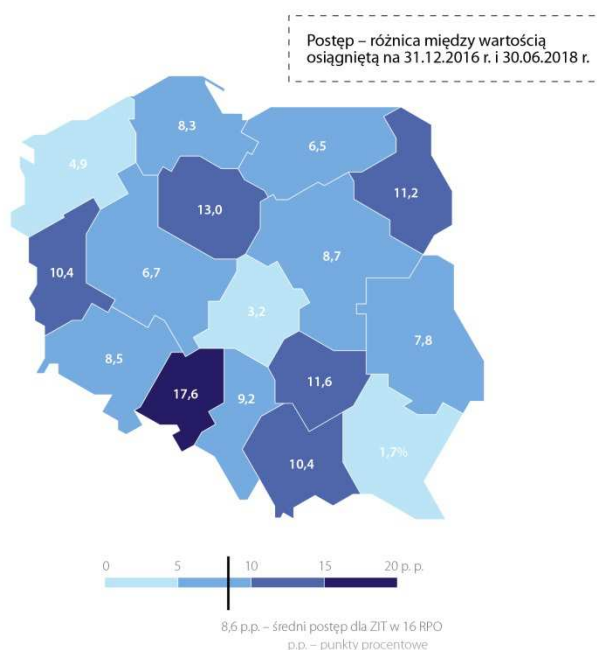
Spośród RPO objętych szczegółową kontrolą NIK najniższy poziom certyfikacji wydatków na ZIT na koniec I półrocza 2018 r. był w RPO Województwa Lubelskiego – 7,8%, a najwyższy w RPO Województwa Małopolskiego – 16,6%.

W przypadku 10 z 16 RPO certyfikacja wydatków na ZIT była na niższym poziomie niż certyfikacja pozostałych środków w RPO.

[str. 48, 62]

Infografika nr 6

Postęp w wykorzystaniu alokacji ZIT we wnioskach o płatność w okresie od 31 grudnia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. w odniesieniu do średnich wartości dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych [w punktach procentowych]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Działania w celu
przyspieszenia
wdrażania ZIT nie
zawsze przynosiły
efekty**

21. W celu przyspieszenia realizacji programów, wszystkie IZ RPO opracowały na polecenie IK plany wdrażania swoich programów operacyjnych w okresie trzech lat. Określiły w nich planowane poziomy kontraktacji i certyfikacji oraz działania mające na celu usprawnienie realizacji programów. Razem z ww. planami opracowały również plany działań dotyczące ZIT na trzy kolejne lata.

Instytucje Zarządzające RPO nie w pełni realizowały cele kontraktacji i certyfikacji wyznaczane przez IK, jak również cele przyjmowane w opracowanych przez nie i przez IP ZIT planach wdrażania oraz planach działań ZIT.

Z uwagi na ryzyko niezrealizowania przyjętych wskaźników ZIT i w celu zwiększenia efektywności wdrażania ZIT opracowano plany naprawcze dla

poszczególnych ZIT, w których wskazano diagnozę stanu wdrażania oraz prognozy dotyczące postępu finansowego. Realizacja tych planów nie we wszystkich RPO przyniosła oczekiwane efekty.

[str. 76]

Postęp w realizacji wskaźników projektów ZIT jest bardzo zróżnicowany

22. W ramach sześciu ZIT objętych szczegółowym badaniem NIK zakładane efekty¹⁶ mierzone wskaźnikami produktu i rezultatu zostały w pełni osiągnięte w przypadku 5,5% realizowanych projektów ZIT, częściowo w przypadku 22,0% projektów, w pozostałych jeszcze nie osiągnięto efektów, gdyż projekty były w trakcie realizacji, a pomiar wskaźników produktu i rezultatu przyjęto po zakończeniu realizacji całego projektu. W zdecydowanej większości osiągnięto już wskaźniki w projektach realizowanych ze wsparciem EFS.

W przypadku jednego z ośmiu badanych przez NIK projektów ZIT istnieje ryzyko niezrealizowania wskaźników produktu i rezultatu. Głównym powodem są opóźnienia kolejnych etapów uzbrojenia terenów inwestycyjnych oraz znaczny wzrost kosztów.

[str. 64]

Nieosiągnięcie finansowych celów pośrednich na koniec 2018 r. w przypadku pięciu osi, w których realizowane są ZIT może skutkować utratą środków z rezerwy wykonania

23. W połowie 2018 r. wysokie ryzyko niezrealizowania celów pośrednich¹⁷ na koniec 2018 r. istniało w 22 z 29 Osi priorytetowych w sześciu RPO, w których realizowane były ZIT objęte badaniem NIK. Ryzyko to utrzymywało się pomimo zmniejszenia wartości wskaźników celów pośrednich ram wykonania w tych osiach, dokonanych w RPO w uzgodnieniu z KE. Według stanu na 31 października 2018 r., wysokie ryzyko utrzymywało się nadal w przypadku 17 z 29 tych osi. Wstępne dane z systemu SL2014 na koniec 2018 r. wykazały niezrealizowanie celów pośrednich w przypadku trzech RPO objętych szczegółowym badaniem NIK. Skutkować to może utratą środków z rezerwy wykonania w pięciu¹⁸ Osiach priorytetowych, w których realizowane są ZIT, a łączna wysokość zagrożonych środków rezerwy wynosi 46,7 mln euro.

[str. 74]

Przykłady dobrych praktyk

24. Dzięki włączeniu IP ZIT Województwa Podlaskiego w proces oceny projektów ZIT skróceniu uległ czas ich oceny. Ponadto, instytucja ta wyznaczyła asystentów do każdego realizowanego projektu ZIT oraz powołała tzw. Akademię Beneficjenta Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, w ramach której realizowano szkolenia i świadczone specjalistyczne doradztwo.

IP ZIT Województwa Małopolskiego prowadziła Forum Zamówień Publicznych oraz umożliwiła beneficjentom korzystanie ze wsparcia eksperta ds. zamówień publicznych. Ponadto, utworzyła Forum Zintegrowanego Transportu Metropolii Krakowskiej w celu skoordynowania transportu na tym obszarze. Wzięła również udział w tworzeniu partnerstwa pomiędzy jst w ramach Forum Czystego Powietrza Metropolii Krakowskiej, które m.in. przyjęło plan likwidacji kotłowni węglowych do 2022 r.

[str. 43, 52, 61]

¹⁶ Zaplanowane i osiągnięte efekty w ramach projektów ZIT dotyczą m.in. zrównoważonego rozwoju i sprawnego transportu, rewitalizacji i rekultywacji zdegradowanych obszarów, poprawy stanu środowiska poprzez zmniejszenie emisji gazów, wspierania efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych, głównie poprzez termomodernizację, poprawy dostępu i jakości usług publicznych oraz wzmocnienia rozwoju technologicznego i innowacji.

¹⁷ W perspektywie finansowej 2014-2020 ustanowiono nowy mechanizm tzw. Ram wykonania. Obejmuje on oszacowane dla każdej Osi priorytetowej każdego PO wartości pośrednie i końcowe wskaźników rzeczowych i finansowych (cele pośrednie na koniec 2018 r. i cele końcowe na koniec 2023 r.). Odzwierciedlają one oczekiwany stan realizacji poszczególnych Osi priorytetowych programu, w tym osi, w których realizowane są ZIT.

¹⁸ W RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego Osie priorytetowe nr 9 *Solidarne społeczeństwo* i nr 10 *Innowacyjna edukacja*. W RPO Województwa Lubelskiego Osie priorytetowe nr 2 *Cyfrowe Lubelskie* i nr 5 *Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna*. W RPO Województwa Podlaskiego Oś priorytetowa nr 8 *Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej*.

**Uwaga dotycząca
zwiększenia przez IZ RPO
udziału IP ZIT w procesie
realizacji i rozliczania
projektów**

25. Zdaniem NIK, na obecnym etapie wdrażania instrumentu ZIT, zasadne byłoby zwiększenie przez IZ RPO zaangażowania IP ZIT w proces realizacji i rozliczania projektów.

4. WNIOSKI

Wnioski do marszałków województw	<p>Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Dokonywania oceny strategicznej zgodności wniosków o dofinansowanie ze Strategią ZIT przez ekspertów wskazanych przez IP ZIT w wykazie kandydatów na ekspertów (IZ RPO Województwa Pomorskiego); 2) Przestrzegania zasady realizacji projektów ZIT w ramach dedykowanego działania/poddziałania zgodnie z art. 30 ust 3 ustawy wdrożeniowej (IZ RPO Województwa Pomorskiego); 3) Przestrzegania regulaminowych terminów dokonywania oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów ZIT (IZ RPO Województwa Podlaskiego); 4) Terminowego weryfikowania wniosków o płatność (refundację wydatków) złożonych przez beneficjentów ZIT (IZ RPO Województw Pomorskiego i Lubelskiego).
Wnioski do przewodniczących Związków ZIT	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zatwierdzania przez Zarząd ZIT propozycji zmian kryteriów oceny zgodności projektów ze Strategią ZIT, rocznych sprawozdań z realizacji Strategii ZIT oraz regulaminów wewnętrznych związanych z funkcjonowaniem ZIT, stosownie do zasad przyjętych w Porozumieniu zawartym z gminami tworzącymi Miejski Obszar Funkcjonalny Zielonej Góry oraz procedurach wewnętrznych ZIT (IP ZIT w RPO Województwa Lubuskiego); 2) Opracowania w sposób uzgodniony z IZ RPO procedury procesu monitorowania realizacji projektów pozakonkursowych (IP ZIT w RPO Województwa Małopolskiego).
Wnioski do Beneficjentów	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podejmowania działań w celu skutecznego zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów; 2) Dokonania aktualizacji harmonogramu ponoszonych wydatków oraz aktualizacji harmonogramów płatności, zgodnie z umowami o dofinansowanie; 3) Wprowadzenia skutecznych mechanizmów kontrolnych zapobiegających błędom w prowadzeniu i dokumentowaniu postępowań o udzielanie zamówień publicznych; 4) Terminowego przekazywania do IZ RPO wniosków o płatność, zgodnie z aktualnym harmonogramem płatności; 5) Ujmowania we wnioskach o płatność wszystkich tytułów wydatków kwalifikowalnych, uwzględnionych w umowie o dofinansowanie, w terminie trzech miesięcy od ich poniesienia, zgodnie ze strukturą finansowania wydatków, określoną w umowie o dofinansowanie 6) Prawidłowego ewidencjonowania wydatków poniesionych na realizację Projektu.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁANIA NA RZECZ REALIZACJI ZIT

Instytucja Koordynująca, Instytucje Zarządzające RPO oraz Związki ZIT zapewniły warunki do realizacji ZIT, chociaż miały miejsce opóźnienia.

5.1.1. Warunki do wdrożenia ZIT

IK RPO opracowała Zasady realizacji ZIT w Polsce

Instytucja Koordynująca RPO przygotowała dokument kierunkowy pn. *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* (dalej: Zasady realizacji ZIT), zatwierdzony 22 lipca 2013 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego, gdy nie były jeszcze przyjęte UP oraz ustawa wdrożeniowa. Zasady te stanowiły wówczas jedyne praktyczne przeniesienie na grunt polski tego instrumentu. W dokumencie określono harmonogram dalszych prac w zakresie wdrażania instrumentu ZIT oraz warunki realizacji instrumentu ZIT (m.in.: zasady przygotowania Strategii ZIT, wymagane formy instytucjonalne podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie).

IK RPO organizowała spotkania konsultacyjno-informacyjne dotyczące przygotowania się do realizacji ZIT

Zgodnie z harmonogramem od lipca 2013 r. IK RPO organizowała, we współpracy z poszczególnymi urzędami marszałkowskimi (IZ RPO), spotkania konsultacyjne, podczas których omawiano stan przygotowania do wdrażania instrumentu ZIT, w tym: stan zaawansowania prac nad Strategiami ZIT oraz zawiązywania zinstytucjonalizowanego partnerstwa jst. Spotkania organizowane były w regionach, w których wdrażanie instrumentu ZIT z różnych przyczyn na tym etapie napotykało na trudności. W okresie lipiec – wrzesień 2013 r. zorganizowano co najmniej 13 takich spotkań, a 14-15 października 2013 r. zorganizowano warsztaty podsumowujące ww. spotkania.

W wyniku analizy informacji, przekazanych przez Związki ZIT do IK RPO, dotyczących stanu prac związanych z realizacją instrumentu ZIT, IK RPO w styczniu 2014 r.¹⁹ poinformowała Związki ZIT i IZ RPO o konieczności zintensyfikowania prac nad projektami Strategii ZIT.

W 2014 r. zorganizowano dwuetapowy cykl trójstronnych spotkań w sprawie wdrażania instrumentu ZIT, w którym udział wzięli przedstawiciele Ministerstwa, wszystkich IZ RPO oraz 17 Związków ZIT. Pierwszy etap spotkań przeprowadzony był w okresie kwiecień - czerwiec 2014 r. i dotyczył wstępnych projektów Strategii ZIT oraz propozycji tzw. projektów komplementarnych do ZIT. Drugi etap przeprowadzono w listopadzie 2014 r. i dotyczył on ocen projektów Strategii ZIT dokonanych przez eksperta zewnętrznego. Następnie Ministerstwo zorganizowało warsztaty w dniach 19-20 stycznia 2015 r., podczas których omówiono kwestie²⁰ związane z wdrażaniem instrumentu ZIT w kontekście zakończenia negocjacji programów operacyjnych z KE oraz przełożenia ich na grunt krajowy.

Harmonogram wdrażania instrumentu ZIT był wielokrotnie aktualizowany i zmieniany

Ze względu na znaczne przesunięcia rozpoczęcia negocjacji z KE w perspektywie 2014-2020 oraz ich przedłużenie w przypadku części RPO powstała konieczność przygotowania nowych harmonogramów związanych z wdrażaniem instrumentu ZIT. Ostatnie RPO zostały zatwierdzone przez KE 12 lutego 2015 r., a bez wynikającego bezpośrednio z zatwierdzonego programu operacyjnego obszaru tematycznego instrumentu ZIT w danym województwie nie było możliwości pełnego rozpoczęcia prac nad Strategią ZIT. W związku z tym terminy na przekazanie i zatwierdzenie Strategii ZIT ulegały kilkukrotnym zmianom, poczynając od terminu powiązanego z planowanym zakończeniem negocjacji z KE w połowie 2014 r., do terminu wyznaczonego

¹⁹ Pismo z 23 stycznia 2014 r. (znak DKS-II-480-1-JZM/14).

²⁰ M.in. modelowe porozumienie w zakresie delegacji zadań do Związku ZIT, wnioski i rekomendacje dotyczące Strategii ZIT, formy prawne Związków ZIT, wstępną ocenę projektów komplementarnych przewidzianych do realizacji w ramach programów krajowych.

przez IK RPO w ostatniej aktualizacji harmonogramu²¹, tj. odpowiednio na maj i lipiec 2015 r. Terminy te nie zostały dotrzymane.

5.1.2. Strategie ZIT

Szczegółowym badaniem NIK objęto proces opiniowania Strategii ZIT sześciu Związków ZIT²². Żaden z objętych badaniem Związków ZIT nie przedłożył prawidłowego projektu Strategii ZIT w terminie określonym w harmonogramie przekazanym przy piśmie z 23 lutego 2015 r., tj. do końca maja 2015 r. Związki ZIT informowały Ministerstwo o problemach z opracowaniem Strategii i wskazywały nowe terminy przygotowania projektów, z wyjątkiem Związku ZIT Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, który w maju 2015 r. przedłożył projekt Strategii do opiniowania, jednak nie spełniał on ustawowych wymogów i nie mógł być poddany opiniowaniu (do projektu nie dołączono m.in. uchwały przyjmującej Strategię ZIT oraz wstępnej oceny Strategii ZIT przez IZ RPO).

Do końca 2015 r., tj. kolejnego wskazanego przez IK RPO terminu zakończenia opiniowania wszystkich Strategii ZIT, nie zostało zaopiniowanych 12 z 24 Strategii ZIT. Na opóźnienie w przygotowaniu i opiniowaniu Strategii ZIT wpłynęły m.in.:

- późne zawiązanie wymaganej w UP formy partnerstwa jst wchodzących w skład Związków ZIT;
- opóźnienia w podpisywaniu *Porozumień* pomiędzy IZ RPO a Związkami ZIT.

W przyjętym przez Radę Ministrów 24 lutego 2016 r. *Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020* wskazano w pkt 15, że proces przygotowania/poprawiania Strategii ZIT oraz ich opiniowania zostanie zakończony do marca 2016 r. IK RPO zorganizowała w styczniu i lutym 2016 r. serię spotkań dyscyplinujących dla siedmiu Związków ZIT²³ (w tym dla czterech objętych badaniem NIK), które nie przedłożyły do zaopiniowania Strategii ZIT, lub których projekty Strategii ZIT w dalszym ciągu wymagały poprawek. Po przyjęciu Planu działań IK RPO nie wyznaczało nowych harmonogramów dla zaopiniowania Strategii ZIT, a w przypadku Związków ZIT, które nie zrealizowały ww. celu, indywidualnie wskazano na konieczność zintensyfikowania prac nad Strategiami ZIT. Do końca marca 2016 r. pozytywnej opinii, o której mowa w art. 30 ust. 5 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, nie uzyskało sześć Strategii ZIT²⁴ (w tym jedna objęta badaniem NIK).

Zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 2 lit. b) ustawy wdrożeniowej, Strategia opracowana przez Związek ZIT powinna zostać pozytywnie zaopiniowana w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Od wpływu poszczególnych objętych kontrolą NIK projektów Strategii ZIT do ich pozytywnego zaopiniowania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego upłynęło od 92 do 234 dni.

Okres rozpatrywania w Ministerstwie projektów Strategii ZIT przekazanych do opiniowania wynosił od 36 do 78 dni. I tak w przypadku:

W przypadku objętych badaniem NIK sześciu ZIT partnerstwa jst zawiązywały się w okresie od marca 2015 r. do października 2015 r., a Porozumienia zawierano w okresie od czerwca 2015 r. do marca 2016 r.

Minister ds. rozwoju regionalnego nie zachował 60 dniowego terminu określonego w art. 30 ust. 5 pkt 2 lit. b) ustawy wdrożeniowej na pozytywne zaopiniowanie objętych badaniem Strategii ZIT

²¹ Ostatnia aktualizacja harmonogramu przekazana instytucjom zaangażowanym w ich wdrażanie pismem DKS.II.84440.2.2015.DB z 23 lutego 2015 r.

²² Związki ZIT na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (tzw. ZIT „wojewódzkie”) w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, pomorskim, podlaskim i lubuskim (ZIT Zielona Góra).

²³ Dotyczyło to następujących Związków ZIT: Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego, Porozumienie Koszalińsko-Kołońskiego-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego, Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Stowarzyszenie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.

²⁴ Tj. ZIT Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego, ZIT Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, ZIT Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, ZIT dla rozwoju Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej, ZIT Koszalińsko-Kołońskiego-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego.

- ZIT Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego – 71 z 148 dni (tj. 48,0% czasu od wpływu I projektu do wydania opinii);
- ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry – 78 z 170 dni (45,9%);
- ZIT Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego – 61 z 234 dni (26,5%);
- ZIT Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego – 72 z 92 dni (78,3%);
- ZIT Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego – 70 z 121 dni²⁵ (57,9%);
- ZIT Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot – 36 z 122 dni²⁶ (29,5%).

Przekazane do IK RPO przez Związki ZIT projekty Strategii ZIT, w ocenie Ministerstwa były niskiej jakości

Wpływ na długotrwałość procesu opiniowania Strategii ZIT przez Ministerstwo miała m.in. niska jakość przekazanych do opiniowania dokumentów, tj. braki merytoryczne²⁷, niespełnienie warunków formalnych²⁸, nieuwzględnianie uwag IK RPO w trakcie konsultacji projektów Strategii ZIT, a w przypadku niektórych województw rozbieżności w uwagach zgłaszanych przez IK RPO i IZ RPO.

Ministerstwo podało, że niektóre IZ RPO zgłaszały uwagi do dokumentu, które w opinii IK RPO były niezgodne z UP, Wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 lub ustawą wdrożeniową. Podało ono, że (...) *rozbieżności polegały najczęściej na niezgodnym ze stanowiskiem IK RPO (wynikającym z dokumentów i aktów prawnych) sposobie ujęcia w systemie wyboru projektów wynikających ze strategii ZIT, i przewidzianej w systemie roli IP ZIT. IK RPO wyrażała wątpliwości czy zaproponowane rozwiązania zapewniają faktyczny wpływ tzw. „władz miejskich” na wybór projektów do dofinansowania. Przykładem tych rozbieżności była m.in. kwestia pełnienia funkcji IP ZIT przez Związek ZIT Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego w zakresie wdrażania projektów współfinansowanych z EFS, jak również kwestia zapisów dotyczących wyboru projektów rewitalizacyjnych w ramach Strategii ZIT dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot.*

W objętych badaniem IZ RPO proces opiniowania Strategii ZIT nie przebiegał bez zakłóceń

Proces opiniowania Strategii ZIT przez objęte kontrolą IZ RPO, w zakresie możliwości finansowania ZIT w ramach poszczególnych RPO również nie przebiegał bez zakłóceń, a wymagany art. 30 ust. 5 pkt 2 lit. a) ustawy wdrożeniowej 60-dniowy termin na pozytywne jej zaopiniowanie nie został dotrzymany przez cztery IZ RPO spośród sześciu objętych kontrolą. Termin ten liczony od dnia przekazania I wersji projektu Strategii ZIT do wydania pozytywnej opinii wynosił w przypadku:

- IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego - 156 dni;
- IZ RPO Województwa Pomorskiego – 120 dni;
- IZ RPO Województwa Lubelskiego – 250 dni;
- IZ RPO Województwa Lubuskiego – 165 dni.

W celu dotrzymania ustawowego terminu na zaopiniowanie Strategii ZIT poszczególne IZ RPO przyjęły różne rozwiązania.

²⁵ Od wpływu kompletu dokumentów dot. Strategii.

²⁶ Od wpływu kompletu dokumentów dot. Strategii.

²⁷ Tj. brak: 1) opisu zdiagnozowanych problemów rozwojowych, 2) powiązania logicznego części diagnostycznej ze strategiczną, kopiowanie opisu działań z SZOOP bez wyjaśnienia na czym polega specyfika potrzeb obszaru ZIT, 3) uzasadnienia projektów realizowanych w trybie pozakonkursowym, brak propozycji kryteriów wyboru projektów w trybie konkursowym, brak wpływu projektów na osiągnięcie zakładanych celów, 4) wskaźników rezultatu i produktu proponowanych działań (oraz brak wartości docelowych), bez których nie była możliwa ocena czy Strategia jest realistyczna i proporcjonalna do zakładanego wsparcia, 5) całościowej koncepcji rozwoju transportu miejskiego, 6) udowodnionego zaangażowania społeczności lokalnych w realizację Strategii ZIT, 7) informacji dotyczących Planów Gospodarki Niskoemisyjnej.

²⁸ Np. nieprawidłowe zapisy porozumień międzygminnych/ statutów stowarzyszeń samorządowych, jak również opóźnień w podpisaniu Porozumień pomiędzy Związkami ZIT i IZ RPO o przekazaniu zadań w zakresie pełnienia funkcji IP ZIT (bez podpisanego Porozumienia nie było możliwości wydania pozytywnej opinii dla Strategii ZIT).

Przykłady:

IZ RPO Województwa Małopolskiego zaopiniowała pozytywnie Strategię ZIT po 13 dniach od otrzymania jej pierwszej wersji z IP ZIT, a następnie opiniowała i akceptowała zmienione wersje Strategii ZIT. Pierwsza aktualizacja Strategii ZIT wynikała z konieczności uwzględnienia uwag Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz sprostowania oczywistych omyłek.

IZ RPO Województwa Podlaskiego zaopiniowała pozytywnie Strategię ZIT w zakresie możliwości finansowania ZIT po 12 dniach, z zastrzeżeniem konieczności spełnienia 24 warunków (bez wskazania terminu realizacji). Odnosząc się do powyższej kwestii podano, że: *przepisy art. 30 ustawy wdrożeniowej [...] nie regulują formalnie wprost sposobu wnoszenia uwag do dokumentu Strategii ZIT przez instytucję zarządzającą. Zarząd WP [...] opiniując pozytywnie Strategię ZIT BOF co do zasady wyraził pozytywną opinię w zakresie możliwości finansowania ZIT w ramach RPOWP 2014–2020, wypełniając swoje obowiązki określone w art. 30 ust. 5 pkt 2 ww. ustawy. Natomiast warunki określone w opinii Zarządu miały na celu poprawę jakości dokumentu z uwzględnieniem stanowiska instytucji zarządzającej.* Łącznie, od otrzymania przez IZ RPO pierwszej wersji Strategii ZIT do wydania pozytywnej opinii przez Ministerstwo upłynęło 140 dni.

Na długotrwałość procesu opiniowania przez IZ RPO Strategii ZIT, jak również na opóźnienia w stosunku do wyznaczonego przez Ministerstwo harmonogramu, miały wpływ takie same czynniki jak wcześniej wymienione w przypadku opiniowania Strategii przez Ministerstwo.

Przykłady:

IZ RPO Województwa Lubelskiego wstrzymywała termin wydania pozytywnej opinii w zakresie możliwości finansowania dla Strategii ZIT ze względu na uwagi Ministerstwa do tego dokumentu. Kwestia sporna, która wymagała wyjaśnienia przez IZ RPO z Ministerstwem, dotyczyła niepowierzenia Miastu Lublin funkcji IP ZIT dla realizacji ZIT współfinansowanych ze środków EFS.

IZ RPO Województwa Pomorskiego wyjaśniła, że długość procesu przygotowywania Strategii ZIT wynikała z konieczności wypracowania przedsięwzięć o jak najwyższej jakości, partnerskich (angażujących szerokie grono podmiotów z różnych sektorów) i o długofalowych skutkach. Wskazano, że przygotowanie tego typu przedsięwzięć wiąże się z wieloetapowym procesem rozłożonym w czasie.

Opracowanie Strategii ZIT zlecano podmiotom zewnętrznym

Opracowanie projektów pięciu²⁹ z sześciu objętych kontrolą NIK Strategii ZIT zostało zlecane przez Związki ZIT firmom zewnętrznym. Tylko Strategia ZIT RPO Województwa Podlaskiego została opracowana przez zespół powołany przez Prezydenta Miasta Białegostoku. Wydatki związane z opracowaniem i wydaniem Strategii wyniosły:

- Strategia ZIT RPO Województwa Lubuskiego – 94,1 tys. zł;
- Strategia ZIT RPO Województwa Podlaskiego – 119,7 tys. zł;
- Strategia ZIT RPO Województwa Małopolskiego – 129,4 tys. zł;
- Strategia ZIT RPO Województwa Lubelskiego – 134,9 tys. zł;
- Strategia ZIT RPO Województwa Pomorskiego – 349,2 tys. zł;
- Strategia ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego – 595,5 tys. zł.

W przypadku żadnej z objętych szczegółowym badaniem NIK sześciu Strategii ZIT IP ZIT nie dotrzymały terminu wyznaczonego przez IK RPO w harmonogramie

Strategie ZIT, do ustawowego opiniowania w trybie art. 30 ust. 5 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, zostały przekazane przez IP ZIT do IZ RPO i Ministerstwa z przekroczeniem terminu wskazanego przez Ministerstwo w ostatniej aktualizacji harmonogramu, tj. 31 maja 2015 r. I tak opóźnienie to wyniosło:

- 22 dni - IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego;
- 61 dni - IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego;
- 67 dni - IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego;

²⁹ Strategie ZIT dla Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Pomorskiego, Lubelskiego, Lubuskiego i Małopolskiego.

- 137 dni - IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego;
- 137 dni - IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego;
- 260 dni - IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Przykłady:

IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego jako powód niedotrzymania terminu podała m.in. niewyznaczenie Lidera ZIT, posiadającego kompetencje do zatwierdzania Strategii ZIT i przedkładania jej do zaopiniowania.

IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego podała, że termin przekazania finalnej wersji Strategii ZIT zawierający listy projektów pozakonkursowych, w tym komplementarnych, został niedotrzymany ze względów formalno-prawnych związanych z przystąpieniem Miasta Gdyni do Związku ZIT.

IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego wskazała, że wydłużenie procesu opracowania i zatwierdzania pierwszej wersji Strategii wynikało m.in. z: długotrwałego braku zgody na szczeblu krajowym i regionalnym w sprawie kształtu i zasięgu terytorialnego ZIT, przeciągających się negocjacji w sprawie formy prawnej Związku ZIT, wyboru podmiotu pełniącego funkcję IP ZIT, braku jednomyślności w kwestii ustalenia listy pozakonkursowych projektów ZIT oraz projektów komplementarnych ZIT.

Okres jaki upłynął, w badanych sześciu przypadkach, od zatwierdzenia RPO przez KE do zaopiniowania przez IK Strategii ZIT to:

- 220 dni - ZIT RPO Województwa Małopolskiego;
- 384 dni - ZIT RPO Województwa Podlaskiego;
- 384 dni - ZIT RPO Województwa Pomorskiego;
- 394 dni - ZIT RPO Województwa Lubuskiego;
- 413 dni - ZIT RPO Województwa Lubelskiego;
- 575 dni - ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

5.1.3. Porozumienia w sprawie powierzenia przez IZ RPO zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu ZIT

W przypadku żadnego z objętych szczegółowym badaniem NIK sześciu porozumień w sprawie powierzenia przez IZ RPO zadań IP ZIT nie dotrzymano terminu jego zawarcia wyznaczonego przez IK RPO

Porozumienia w sprawie powierzenia przez IZ RPO zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu ZIT, wymagane art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, w objętych kontrolą ZIT, IZ RPO zawarły z przekroczeniem terminu wskazanego przez Ministerstwo w ostatniej aktualizacji harmonogramu, tj. 31 maja 2015 r. I tak opóźnienie to wyniosło:

- 29 dni - IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- 30 dni - IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego;
- 40 dni - IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego;
- 50 dni - IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego;
- 64 dni - IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego;
- 106 dni - IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego.

Przykłady:

IZ RPO Województwa Podlaskiego wskazała, że proces tworzenia Porozumienia był procesem wzajemnego uczenia się dla dwóch instytucji, wymagającym dookreślenia roli Związku ZIT jako nowej instytucji w systemie wdrażania RPO.

IZ RPO Województwa Pomorskiego zajęła stanowisko, że Ministerstwo w systemie realizacji UP perspektywy 2014-2020 pełni rolę koordynacyjną, ale to Instytucje Zarządzające Programami Operacyjnymi odpowiadają za ich realizację. W opinii IZ RPO pismo Ministerstwa, jako podmiotu niezaangażowanego w realizację RPO, ma charakter wyłącznie instrukcyjny, a wskazane w nim terminy nie są obligatoryjne dla Instytucji Zarządzających.

IZ RPO Województwa Lubelskiego wyjaśniła, że zgodnie z obowiązującymi przepisami IZ RPO ma obowiązek wyznaczyć Instytucję Pośredniczącą dla zarządzania i wdrażania ZIT finansowanych z EFRR, natomiast nie ma takiego obowiązku odnośnie powołania IP dla działań realizowanych w ramach EFS. Ministerstwo zajęło odmienne stanowisko. W rezultacie rozpoczęto proces

Podział zadań pomiędzy IZ RPO a IP ZIT był zgodny z ustawą wdrożeniową

zmiany Porozumienia w sprawie powierzenia IP zadań związanych z realizacją RPO w ramach instrumentu ZIT³⁰ w celu zwiększenia zakresu delegowanych zadań o zadania współfinansowane z EFS. Ostateczna wersja Porozumienia pomiędzy IZ RPO, a IP ZIT została podpisana 9 marca 2016 r.

Zakres zadań delegowanych w *Porozumieniach* przez objęte badaniem IZ RPO do IP ZIT był zróżnicowany. Ulegał on również modyfikacjom i rozszerzeniom, m.in. w wyniku zaleceń Ministerstwa dotyczących przyspieszenia wdrażania ZIT, w tym zwiększenia efektywności zarządzania Strategiami ZIT w Polsce oraz optymalizacji podziału zadań.

Wszystkim objętym kontrolą IP ZIT powierzono w *Porozumieniach* minimalny, wymagany zakres zadań wskazany w art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, tj. udział przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów oraz w wyborze projektów dla wyodrębnionych działań lub poddziałań ZIT. Zakres ten był rozszerzony o:

- monitorowanie gotowości projektów pozakonkursowych (IP ZIT RPO Województw: Małopolskiego, Pomorskiego i Lubuskiego);
- monitorowanie wskaźników RPO (IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego);
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych (IP ZIT RPO Województw: Małopolskiego, Lubuskiego i Podlaskiego);
- monitorowanie, sprawozdawczość oraz ewaluację (IP ZIT RPO Województw: Małopolskiego, Lubuskiego i Podlaskiego);
- współtworzenie harmonogramu konkursów dedykowanych ZIT (IP ZIT RPO Województw: Kujawsko-Pomorskiego i Podlaskiego);
- zatwierdzanie wspólnie z IZ RPO listy projektów konkursowych (IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego);
- wzywanie beneficjentów wskazanych w Strategii ZIT do złożenia wniosków o dofinansowanie projektów pozakonkursowych (IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego).

Zmiany zakresu zadań IP ZIT w *Porozumieniach*

Zakres delegowanych zadań dwóch IP ZIT (tj. RPO Województw Lubuskiego i Pomorskiego) od początku realizacji ZIT nie uległ zmianie. W przypadku pozostałych czterech objętych kontrolą NIK *Porozumień* miało miejsce rozszerzenie zakresu powierzonych zadań w celu m.in. optymalizacji ich podziału między instytucjami zaangażowanymi w system realizacji ZIT oraz zwiększenia tempa wdrażania ZIT lub realizacji rekomendacji Ministerstwa. I tak zakres zadań rozszerzono o:

- monitoring projektów komplementarnych prowadzony na wezwanie IZ RPO, współpracę w zakresie ewaluacji, udział w procesie wyboru projektów w trybie konkursowym współfinansowanych ze środków EFS (IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego);
- współudział w opracowaniu dokumentacji naborów dedykowanych ZIT, tj. regulaminów konkursów oraz zasad składania i wyboru projektów pozakonkursowych³¹ (IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego);
- wprowadzenie w kryteriach oceny projektów pozakonkursowych dodatkowego wymagania w postaci konieczności uzyskania przez wnioskodawcę pozytywnej opinii IP ZIT w zakresie gotowości wniosku aplikacyjnego do poddania się ocenie przez IZ RPO; wprowadzenie odpowiedzialności za realizację wskaźników RPO, monitorowanie realizacji projektów pozakonkursowych³² (IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego);
- uszczegółowienie zadań dotyczących umieszczania informacji na stronie internetowej IP ZIT³³; wprowadzenie zasady dokonywania przez IP ZIT pełnej oceny wniosku o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym w ramach zasady „dwóch par oczu” oraz pełnej oceny uproszczonych wniosków o dofinansowanie projektów zintegrowanych i pełnej oceny wniosków o dofinansowanie projektów pozakonkursowych z udziałem

³⁰ Tj. *Porozumienia* z dnia 30 czerwca 2015 r., zastąpionego *Porozumieniem* z 2 lutego 2016 r.

³¹ Aneks do *Porozumienia* z dnia 9 lipca 2018 r.

³² Aneks nr 2 z 20 marca 2017 r.

³³ Aneks nr 1 z 13 kwietnia 2016 r.

ekspertów zewnętrznych; współdziałł w kontrolach projektów ZIT w miejscu ich realizacji oraz w przygotowaniu informacji z kontroli; rozszerzono zakres działań informacyjnych i promocyjnych o wsparcie eksperckie dla potencjalnych beneficjentów³⁴ (IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego).

Tylko w dwóch, z sześciu objętych badaniem, *Porozumieniach* zawarto zapisy dotyczące terminów opracowania przez IP ZIT Strategii ZIT

Tylko w dwóch, z sześciu objętych badaniem, *Porozumieniach* w sprawie powierzenia zadań przez IZ RPO do IP ZIT zawarto zapisy dotyczące terminów opracowania przez IP ZIT Strategii ZIT. I tak:

- do przyjęcia Strategii ZIT w terminie do 30 czerwca 2015 r., pod rygorem możliwości wypowiedzenia *Porozumienia* przez IZ RPO ze skutkiem natychmiastowym, zobowiązana była IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego;
- do przedłożenia projektu Strategii ZIT do wstępnego opiniowania przez IZ RPO w terminie trzech miesięcy od zawarcia *Porozumienia* zobowiązana została IP ZIT Województwa Pomorskiego. IP ZIT natomiast opracowała i przyjęła Strategię ZIT z pominięciem wstępnego etapu opiniowania wymaganego § 5 ust. 2 *Porozumienia*.

W pozostałych przypadkach w *Porozumieniach* nie wskazano terminu, harmonogramu oraz zasad opracowania Strategii ZIT.

5.1.4. Finansowanie Związków ZIT

Dotacje z PO Pomoc Techniczna dla Związków ZIT na realizację zadań IP ZIT

W kwietniu 2014 r. został opracowany przez Ministerstwo (IZ PO Pomoc Techniczna) dokument pn. *Zasady finansowania związków ZIT w ramach POPT 2007-2013*. W marcu 2015 r. został przyjęty przez Ministerstwo dokument pn. *Zasady finansowania podmiotów realizujących ZIT w ramach POPT 2014-2020*.

Objęte kontrolą NIK Związki ZIT złożyły wnioski o dotację na finansowanie kosztów funkcjonowania w maju³⁵ oraz w październiku 2014 r.³⁶, a umowy zawierały w okresie od września do listopada 2014 r.

W sześciu IP ZIT objętych kontrolą NIK zatrudnienie w latach 2016-2017 wyniosło³⁷ w:

- IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego odpowiednio 9,8 i 10 etatów (na 2018 zaplanowano – 10 etatów);
- IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego odpowiednio 4,42 i 4,1 etatu (na 2018 zaplanowano – 4,83 etatu);
- IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego odpowiednio 8,96 i 8,58 etatu (na 2018 zaplanowano – 10 etatów);
- IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego odpowiednio 10,25 i 11 etatów (na 2018 zaplanowano – 11 etatów);
- IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego odpowiednio po 10 etatów (na 2018 zaplanowano – 10 etatów);
- IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego odpowiednio 9,95 i 9,92 etatu (na 2018 zaplanowano – 10 etatów).

Wysokość dotacji, na lata 2015 – 2018, ze środków PO Pomoc Techniczna 2014-2020 wyniosła³⁸:

- 5 148,0 tys. zł³⁹ dla IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- 3 393,6 tys. zł⁴⁰ dla IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego;
- 6 328,7 tys. zł dla IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego;
- 8 422,4 tys. zł dla IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego;
- 5 817,2 tys. zł⁴¹ dla IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego;

³⁴ Aneks nr 3 z 23 lutego 2017 r.

³⁵ ZIT RPO Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego.

³⁶ ZIT RPO Województw: Lubelskiego, Małopolskiego, Podlaskiego, Pomorskiego.

³⁷ Według sprawozdań na koniec roku.

³⁸ Według pierwotnie podpisanych w 2015 r. umów.

³⁹ Na podstawie aneksu nr 4 z 9 października 2018 r. zwiększono dotację do kwoty 6 386,4 tys. zł.

⁴⁰ Na podstawie aneksu nr 3 z 9 października 2018 r. zwiększono dotację do kwoty 4 401,9 tys. zł.

- 5 330,8 tys. zł⁴² dla IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego.

Ministerstwo podało, że *nie było wyznaczonego prostego algorytmu, (...) który określałby wysokość dotacji dla poszczególnych Związków ZIT. Stworzenie jednolitego wzoru dla wszystkich instytucji było niemożliwe na moment przyznawania dotacji ze względu na różnorodność potrzeb instytucji, ich sytuację formalno-prawną, zróżnicowanie planowanych wydatków, różnego typu zadań, które zaplanowały instytucje. Proces wnioskowania o środki polegał na zaproponowaniu przez dany Związek ZIT propozycji projektu z budżetem i określonymi wydatkami, zgodnie z potrzebami instytucji i planowanymi zadaniami do realizacji przez Związek ZIT. Następnie dokonywana była analiza wydatków (pod kątem ich wysokości, efektywności kosztowej i potrzeb instytucji) i przeprowadzana korekta budżetów. Proces był przeprowadzany indywidualnie dla każdego ZIT. Różnice w wysokości dotacji wynikały m. in. z zaproponowanych do realizacji działań i wysokości poszczególnych pozycji budżetowych. Zgłoszone przez Związki ZIT koszty np. planowanych ekspertyz, szkoleń, konferencji różniły się w zależności od ich potrzeb, ilości uczestników, miejsca organizacji, zakresu tematycznego.*

Blokowanie dotacji z PO Pomoc Techniczna dla IP ZIT w przypadku niskiej realizacji celów kontraktacji określonych w planach naprawczych

Ministerstwo 17 maja 2017 r. poinformowało Związki ZIT, zgodnie z pkt V.6 *Zasad finansowania Związków ZIT w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020*, o możliwości ograniczenia środków dotacji z PO Pomoc Techniczna 2014-2020 w przypadku znacznych odstępstw od założonych w planach naprawczych celów kontraktacji.

Po raz pierwszy blokady kwoty wydatków z PO Pomoc Techniczna 2014-2020 na wsparcie podmiotu realizującego ZIT Minister dokonał w lipcu 2017 r., m.in. wobec IP ZIT RPO Województw: Podlaskiego i Małopolskiego. W stosunku do IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego z uwagi na znaczny wzrost zakontraktowanych umów, który miał miejsce na początku lipca 2017 r., Minister odstąpił od dokonania blokady wydatków z dotacji. Oczekiwany poziom kontraktacji alokacji ZIT na 2017 r. osiągnięto natomiast w ramach RPO Województwa Pomorskiego oraz Lubuskiego. W związku ze stwierdzonym najniższym, spośród wszystkich 24 ZIT, stanem wdrażania dla instrumentu ZIT w RPO Województwa Lubelskiego oraz brakiem planowanej kontraktacji w pierwszym kwartale 2017 r. i opóźnieniami w największych projektach pozakonkursowych, Minister podjął decyzję o zmniejszeniu budżetu biura IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego na 2017 r., ograniczając wydatki na wynagrodzenia, szkolenia oraz koszty utrzymania biura.

IZ RPO Województwa Lubelskiego wskazała, że ograniczenie budżetu IP ZIT może niekorzystnie wpłynąć na funkcjonowanie Biura ZIT i przyczynić się do problemów natury organizacyjnej.

IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego zwróciła uwagę, że *zgodnie z zasadami wdrożonymi przez Ministerstwo i IZ RPO w Polsce, żadnemu ze związków ZIT miast wojewódzkich nie przekazano uprawnień do samodzielnego prowadzenia zadań związanych z realizacją ww. celu. Co istotne żadna instytucja w Polsce nie jest obciążona podobnymi sankcjami jak Związki ZIT w zakresie wyciągania konsekwencji finansowych z powodu niezrealizowania prognozowanych na konkretny rok wskaźników w zakresie realizacji wniosków o płatność, co leży wyłącznie w kompetencjach Instytucji Zarządzających. Świadczy to o nieuzasadnionym, nieproporcjonalnym traktowaniu tej grupy instytucji, zaangażowanych we wdrażanie polityki regionalnej i spójności w Polsce.*

⁴¹ Na podstawie aneksu nr 3 z 17 października 2018 r. zwiększono dotację do kwoty 7 519,4 tys. zł.

⁴² Na podstawie aneksu nr 3 z 16 października 2018 r. zwiększono dotację do kwoty 5 952,8 tys. zł.

Wszystkie objęte kontrolą NIK instytucje (sześć IZ RPO oraz sześć IP ZIT) uzyskały desygnację

5.1.5. Desygnacja

Warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji ZIT RPO, zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, było uzyskanie desygnacji przez instytucje realizujące ZIT. Udzielenie desygnacji zostało poprzedzone przeprowadzeniem audytu desygnacyjnego przez IA. Objęte kontrolą NIK instytucje (IZ RPO oraz IP ZIT) uzyskały od Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego desygnację:

- 30 grudnia 2015 r. w Województwie Kujawsko-Pomorskim;
- 9 lutego 2016 r. w Województwie Lubuskim;
- 15 marca 2016 r. w Województwie Lubelskim;
- 13 kwietnia 2016 r. w Województwie Pomorskim;
- 11 kwietnia 2016 r. w Województwie Małopolskim;
- 23 maja 2016 r. w Województwie Podlaskim.

W przypadku objętych badaniem IZ RPO oraz IP ZIT w Województwie Małopolskim zarówno we wstępnym, jak i w końcowym sprawozdaniu z audytu desygnacyjnego nie sformułowano zaleceń ani środków naprawczych. Natomiast w przypadku:

- Województwa Lubelskiego sprawozdanie wstępne⁴³ z audytu desygnacyjnego IP ZIT zawierało wnioski z zastrzeżeniami w pięciu na 13 obszarów poddanych audytowi, w związku z którymi wydano 10 rekomendacji. Dotyczyły one braku w *Instrukcji Wykonawczej* IP ZIT opisu procedur realizacji zadań opisanych w *Porozumieniu* w sprawie powierzenia zadań IP ZIT oraz zawierały sugestie uzupełnień w zakresie m.in. monitorowania i sprawozdawania z realizacji projektów ZIT. Rekomendacje zostały wdrożone;
- Województwa Lubuskiego w sprawozdaniu wstępnym z audytu desygnacyjnego IP ZIT wydane zostały rekomendacje dotyczące m.in. uzyskania pozytywnych opinii dla Strategii ZIT, zapewnienia zgodności procedur *Instrukcji Wykonawczej* ze wszystkimi zadaniami delegowanymi do IP ZIT, zapewnienia identyfikacji „wrażliwych” stanowisk oraz mechanizmów zabezpieczających (zasada „dwóch par oczu”). Rekomendacje zostały wdrożone;
- Województwa Pomorskiego Instytucja Audytowa wskazała IP ZIT m.in. na konieczność zmiany Regulaminu Biura oraz uzupełnienia *Instrukcji Wykonawczej*. Ponadto, IA rekomendowała, aby IZ RPO zaktualizowała proces identyfikacji ryzyka oraz dokonała podziału na ryzyka wewnętrzne i zewnętrzne. Zalecenia zostały wdrożone;
- Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawozdaniu wstępnym z audytu desygnacyjnego zawarto dwie rekomendacje odnoszące się jednocześnie do IZ RPO i IP ZIT. Dotyczyły one opracowania dokumentu określającego formy zapobiegania i sposoby postępowania w sytuacjach wystąpienia korupcji i nadużyć finansowych oraz ustalenia procedur sygnalizowania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, oraz ochrony sygnalistów takich nadużyć. Rekomendacje zostały zrealizowane;
- Województwa Podlaskiego we wstępnym sprawozdaniu z audytu desygnacyjnego stwierdzono dwie nieprawidłowości, które dotyczyły niezatwierdzenia przez Komitet Monitorujący RPO niektórych zmian w Strategii ZIT, a także braku w *Instrukcji Wykonawczej* sposobu postępowania w przypadku wykrycia lub podejrzenia wystąpienia nadużyć finansowych lub korupcji. Rekomendacja dotycząca uzupełniania *Instrukcji Wykonawczej* została wdrożona.

5.1.6. Kontrole przeprowadzane przez IZ RPO

IZ RPO, objęte kontrolą NIK, nie przeprowadzały kontroli zdolności wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie projektu w ramach trybu pozakonkursowego ZIT oraz beneficjentów realizujących projekty wybrane w tym trybie, do prawidłowej i efektywnej realizacji projektów.

Badane przez NIK IZ RPO objęły kontrolą od 11,1% do 36,4% ogółu projektów ZIT

⁴³ Przekazane przez Ministerstwo Finansów pismem z 22.10.2015 r.

IZ RPO przeprowadzały natomiast kontrole na miejscu w trakcie realizacji oraz po zakończeniu realizacji projektu ZIT, i tak:

- IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego na 159 podpisanych umów przeprowadziła 19 kontroli⁴⁴ (tj. 11,9% ogółu projektów). W wyniku jednej z tych kontroli wydatki na kwotę 8,1 tys. zł uznano za niekwalifikowalne;
- IZ RPO Województwa Małopolskiego na 140 podpisane umowy objęła kontrolą 51 projektów⁴⁵ (tj. 36,4% ogółu projektów). Do najważniejszych wyników kontroli należało m.in. stwierdzenie naruszenia umowy o dofinansowanie polegającego na tym, że beneficjent realizując prace remontowo-budowlane mające na celu adaptację pomieszczeń pod nowe oddziały przedszkolne ponosił wydatki w sposób nierzetelny, nieracjonalny, bez zachowania zasady oszczędności, nie dostosował budynku do potrzeb osób z niepełnosprawnością;
- IZ RPO Województwa Lubelskiego na 21 podpisane umowy objęła kontrolą pięć projektów (tj. 23,8% ogółu projektów). W Rocznych Planach Kontroli⁴⁶ planuje przeprowadzenie kontroli w miejscu realizacji wszystkich projektów wybranych w trybie pozakonkursowym⁴⁷. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch przypadkach⁴⁸. Za stwierdzone naruszenie prawa zamówień publicznych pomniejszono wydatki kwalifikowalne beneficjentów odpowiednio o: 10% i 5% wartości kosztów kwalifikowalnych zamówienia;
- IZ RPO Województwa Lubuskiego na 31 podpisanych umów przeprowadziła 10 kontroli (tj. 31,3% ogółu projektów). Ponadto, przeprowadzono 32 kontrole dokumentów⁴⁹, z czego bez zastrzeżeń zakończono 28 kontroli, a w czterech przypadkach ujawniono istotne zastrzeżenia dotyczące kwalifikowalności wydatków, skutkujące nałożeniem korekty finansowej w łącznej kwocie 155,9 tys. zł;
- IZ RPO Województwa Podlaskiego na 28 podpisanych umów przeprowadziła sześć kontroli (tj. 21,4% ogółu projektów). W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono dwie nieprawidłowości i pięć uchybień. Nieprawidłowości dotyczyły jednego projektu i polegały na nieprawidłowej kwalifikacji poniesionych wydatków ze środków EFS. Wydatki ujęto w niezatwierdzonym wniosku beneficjenta, który został wycofany przez wnioskodawcę przed jego zatwierdzeniem;
- IZ RPO Województwa Pomorskiego na 144 podpisane umowy⁵⁰ przeprowadziła 16 kontroli (tj. 11,1% ogółu projektów). W przypadku dwóch kontroli projektów⁵¹ IZ RPO zgłosiła istotne zastrzeżenia w zakresie rzeczowym, finansowym i dotyczącym zamówień publicznych. Zastrzeżenia odnosiły się do braku zapewnienia właściwej ścieżki audytu, niezgodności danych zamieszczonych we wnioskach o płatność z dokumentami źródłowymi, niewłaściwej realizacji obowiązków informacyjnych. Jeden z beneficjentów poinformował IZ o nie wdrożeniu zaleceń pokontrolnych, w związku z czym IZ RPO poinformowała go o możliwości rozwiązania umowy o dofinansowanie w razie braku realizacji zaleceń.

⁴⁴ W tym trzy kontrole projektów dofinansowanych z EFRR oraz 16 dofinansowanych w ramach EFS.

⁴⁵ 28 kontroli dotyczących projektów konkursowych, dla których podpisano umowy o dofinansowanie prowadziło Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości, a w zakresie projektów pozakonkursowych 23 kontrole zrealizował Departament Funduszy Europejskich UM Województwa Małopolskiego.

⁴⁶ Na rok obrachunkowy 2017/2018 oraz 2018/2019.

⁴⁷ Kontrola realizacji projektów wybranych w trybie konkursowym prowadzona była dla losowo wybranych projektów, na podstawie analizy ryzyka, zgodnie z założeniami przyjętymi w rocznych Planach Kontroli.

⁴⁸ W ramach projektu *Poprawa spójności przestrzennej, społecznej i kulturowej LOF przez rewitalizację w gminie Konopnica* i projektu *Mobilny LOF w gminie Nałęczów*.

⁴⁹ W tym trzy przeprowadzono na zakończenie realizacji projektu, a 29 w zakresie zgodności udzielania zamówień publicznych z Pzp.

⁵⁰ Według stanu na 9 października 2018 r.

⁵¹ Kontrole projektu RPPM.06.01.01-22-0009/16 oraz projektu RPPM.10.01.01-22-0002/16.

Kontrole systemowe
w IP ZIT

Objęte kontrolą IZ RPO, zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, przeprowadzały w IP ZIT kontrole systemowe, mające m.in. na celu sprawdzenie realizacji delegowanych do IP ZIT zadań oraz poprawności stosowania procedur. IZ RPO zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020* monitorowały wykonanie zaleceń przez IP ZIT, a także sprawdzały ich realizację podczas kolejnych kontroli systemowych w IP ZIT, i tak:

- IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego przeprowadziła dwie kontrole systemowe w 2017 r. i 2018 r., w wyniku których nie stwierdzono uchybień, które mogły stanowić zagrożenie dla prawidłowego wdrażania RPO przez IP ZIT;
- IZ RPO Województwa Lubelskiego przeprowadziła dwie kontrole systemowe w 2017 r. oraz 2018 r. W ich wyniku stwierdzono, że miasto Lublin prawidłowo realizowało zadania IP ZIT, a rekomendacje dotyczyły m.in.: działań informacyjno-promocyjnych oraz systematycznego (raz na pół roku) gromadzenia przez Biuro ZIT informacji od Partnerów o wdrażanych działaniach;
- IZ RPO Województwa Lubuskiego przeprowadziła trzy kontrole systemowe w 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r., w wyniku których nie ujawniono żadnych nieprawidłowości;
- IZ RPO Województwa Małopolskiego przeprowadziła dwie kontrole systemowe w 2016 i 2017 r. Rekomendacje wynikające z pierwszej z nich dotyczyły głównie kwestii proceduralnych, m.in. takich jak: przechowywania dokumentacji, w tym elektronicznej, w sposób który zapewni właściwą ścieżkę audytu oraz szybki i sprawny dostęp do dokumentacji, a także publikacji Strategii ZIT zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami proceduralnymi, tj. po pozytywnym zaopiniowaniu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego;
- IZ RPO Województwa Podlaskiego przeprowadziła trzy kontrole systemowe w 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r., w których wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości, niemniej wskazano 24 uchybienia. Najwięcej uchybień dotyczyło realizacji zadań IP ZIT w zakresie naboru, oceny i wyboru projektów do dofinansowania, a także monitorowania i sprawozdawczości;
- IZ RPO Województwa Pomorskiego przeprowadziła trzy kontrole systemowe w 2015, 2017 oraz w 2018 roku. Pierwsza z nich dotyczyła gotowości IP ZIT do poddania się procesowi desygnacji. W wyniku kontroli stwierdzono m.in.: brak dokumentacji w zakresie weryfikacji wniosku o dofinansowanie zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”, niesporządzanie formularza dotyczącego weryfikacji karty projektu w przypadku, gdy karta projektu podlegała uzupełnieniu lub wymagała korekt w związku z uwagami IZ, nieterminowe kierowanie do wnioskodawców informacji o konieczności przekazania kwartalnych informacji na temat stanu gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie i do realizacji projektu, brak nadawania numeru korespondencji przychodzącej od IZ.

5.1.7. Zidentyfikowane problemy i trudności związane z przygotowaniem i realizacją ZIT

W pięciu z sześciu objętych kontrolą ZIT Związki ZIT lub ich członkowie zostali włączeni w proces programowania RPO w zakresie ZIT

Spośród sześciu objętych kontrolą IP ZIT w jednym przypadku (w Województwie Kujawsko-Pomorskim) Związek ZIT nie brał udziału w programowaniu RPO w zakresie ZIT. Zdaniem IP ZIT, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie zwracał się do niej o współpracę, konsultacje lub opracowania dotyczące RPO w zakresie ZIT, ponieważ w momencie powołania Związku ZIT negocjacje z KE w sprawie RPO zostały już zakończone. Prace nad utworzeniem Związków ZIT trwały równoległe z pracami nad programowaniem RPO. Proces tworzenia RPO wyprzedzał powstanie samego Związku ZIT także w pozostałych objętych badaniem województwach, jednak w tych przypadkach jst, jako przyszli członkowie później zawiązanych Związków ZIT, miały wpływ na zapisy dotyczące Osi priorytetowych/działań RPO realizowanych w formule ZIT (m.in. poprzez konsultacje), zgodnie z *Zasadami realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce*.

Współpraca jst w ramach ZIT jest nowym doświadczeniem

Objęte kontrolą IZ RPO i IP ZIT do głównych wyzwań związanych z procesem przygotowania ZIT zaliczyły m.in.:

- brak doświadczenia we wprowadzaniu takiego instrumentu (IZ RPO Województwa Podlaskiego);
- konieczność wypracowania wspólnego stanowiska przez 25 jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającego uwarunkowania i potrzeby poszczególnych jst, a następnie przyjęcie go zgodnie z procedurami wymaganymi w ZIT (IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego);
- fakt, że obszary interwencji ZIT zostały określone wcześniej w ramach RPO. Z tego powodu, priorytetowe dla samorządów tworzących Związek ZIT obszary współpracy, takie jak edukacja czy promocja gospodarcza nie mogły zostać ujęte w Strategii ZIT. Powyższy problem był zgłaszany Ministerstwu przez Komisję Unii Metropolii Polskich ds. ZIT i Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego);
- wypracowanie w ramach Strategii ZIT przedsięwzięć o wysokiej wartości dodanej, które realizować będą cele RPO (IZ RPO Województwa Pomorskiego);
- brak silnej instytucji o charakterze związku metropolitalnego jako partnera do rozmów oraz konieczność jak najszybszego uzgodnienia Strategii ZIT, by mogło rozpocząć się wdrażanie poszczególnych przedsięwzięć (IZ RPO Województwa Pomorskiego);
- konieczności dostosowania treści Strategii ZIT do zapisów projektu SzOOP, w tym maksymalnych poziomów dofinansowania projektów, tabeli wskaźników produktu i rezultatu oraz właściwego ich doboru (IZ RPO Województwa Małopolskiego);
- trudności z określeniem efektywności wykorzystanych środków w ramach dostępnej dla ZIT alokacji oraz realnego udziału alokacji ZIT w wielkości środków przeznaczonych na realizację danego obszaru realizacji lub priorytetu inwestycyjnego RPO (IZ RPO Województwa Lubuskiego);
- stan przygotowania do realizacji poszczególnych projektów (IZ RPO Województwa Lubelskiego).

Ustalanie zakresu interwencji w poszczególnych Związkach ZIT następowało często po ustaleniu zakresu RPO

Głównym problemem w realizacji projektów ZIT jest przesylenie rynku działalnością inwestycyjną, co skutkuje m.in. brakiem zainteresowania ze strony wykonawców lub składaniem ofert przekraczających możliwości finansowe beneficjentów

Na obecnym etapie realizacji ZIT zasadniczymi problemami, wskazywanymi przez objęte kontrolą IZ RPO i IP ZIT są m.in.:

- obecna sytuacja na rynku usług budowlanych, tj. znaczny wzrost cen proponowanych przez wykonawców, co ma wpływ na wydłużenie procesu wyboru wykonawców, w tym unieważnianie postępowań przetargowych, wielokrotne ogłaszanie przetargów (IZ RPO Województw: Podlaskiego, Lubelskiego i Lubuskiego; IP ZIT RPO Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego, Małopolskiego, Podlaskiego, Pomorskiego);
- małe zainteresowanie konkursami o tematyce społecznej, wynikające głównie z wprowadzenia Programu 500+ (IZ RPO i IP ZIT Województwa Podlaskiego);
- możliwość niedotrzymania przez IP ZIT zapisów *Porozumienia* w zakresie postępu rzeczowego i finansowego w danych Osiach priorytetowych (IZ RPO Województwa Małopolskiego);
- brak możliwości realizacji celu postawionego przez Ministerstwo dotyczącego zrealizowania kontraktacji na poziomie 70% alokacji ZIT na koniec 2018 r. Cel ten jest niezgodny z założeniami Planu naprawczego, w którym określono przewidywane daty złożenia wniosku o dofinansowanie na trzeci kwartał 2019 r. dla projektu, który stanowi 30% alokacji ZIT (IZ RPO Województwa Lubelskiego);
- brak stabilizacji w dalszej perspektywie, który może skutkować rezygnacją z pracy wykwalifikowanej kadry specjalistów z IP ZIT (IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego);
- długotrwała ocena wniosków o płatność przez IZ RPO (IP ZIT RPO Województw: Lubelskiego i Kujawsko-Pomorskiego).

W kontekście kolejnej perspektywy finansowej, według IZ RPO Województwa Małopolskiego, istotnym elementem jest dojście do etapu, w którym lista projektów pozakonkursowych będzie stanowiła odrębny dokument i jego

zmiany nie będą skutkowały koniecznością przeprowadzania procedury opiniowania całej Strategii ZIT.

5.2.SYSTEM WYBORU PROJEKTÓW ZIT

Ustanowiony system wyboru projektów ZIT jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

5.2.1.Ustanowienie systemu wyboru projektów ZIT

We wszystkich RPO prawidłowo ustanowiono system wyboru projektów

Zgodnie z ustawą wdrożeniową za ustanowienie systemu wyboru projektów odpowiedzialne były IZ RPO. Wszystkie objęte badaniem instytucje zarządzające ustanowiły systemy zgodne z przepisami ustawy wdrożeniowej, rozporządzenia ogólnego oraz Wytycznymi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w tym: powołano ekspertów, opracowano zasady ogłaszania konkursów oraz naborów pozakonkursowych, ustalono sposób dokonywania oceny wniosków o dofinansowanie projektów ZIT oraz wskazano sposób postępowania z odwołaniami od oceny.

Przykłady:

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego opracowała *Zasady składania i wyboru projektów pozakonkursowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (Regulamin)*, w którym określono: katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania projektów; instytucję, do której należy zgłosić projekt; formę zgłoszenia projektu; zakres informacji o zgłaszanym projekcie; terminy czynności związanych ze zgłaszaniem projektów.

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Pomorskiego system wyboru projektów, w tym projektów ZIT, przedstawiła m.in. w dokumencie *Zasady wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*.

Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Małopolskiego opracowała m.in. *Regulamin przygotowania i oceny projektów realizowanych w trybie pozakonkursowym*, w którym określono: katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania projektów; instytucję, do której należy zgłosić projekt; formę zgłoszenia projektu, zakres informacji o zgłaszanym projekcie; terminy czynności związanych ze zgłaszaniem projektów.

IZ RPO oraz IP ZIT opracowały Instrukcje Wykonawcze

Wszystkie objęte badaniem IZ RPO i IP ZIT posiadały pisemne *Instrukcje Wykonawcze* (Podręczniki procedur), w których prawidłowo określono poszczególne czynności związane z wyborem projektów do dofinansowania.

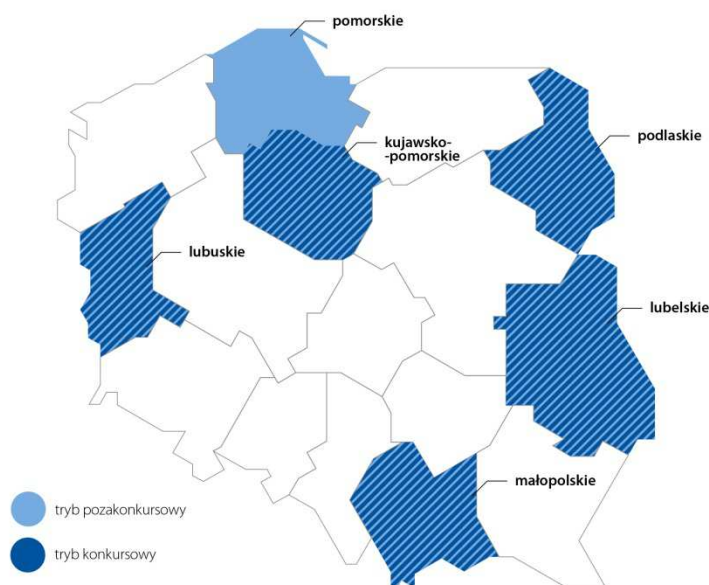
Stwierdzono jednak, że projekt i proponowane zmiany *Instrukcji Wykonawczej* Instytucji Pośredniczącej ZIT Zielona Góra nie były zatwierdzane/akceptowane przez Zarząd ZIT przed ich przekazaniem do zatwierdzenia odpowiednio przez KM i IZ. Wymóg zatwierdzenia ww. dokumentów przez Zarząd ZIT wynikał m.in. z: § 4 pkt 2 ppkt 2 i 4 porozumienia międzygminnego zawartego w dniu 23 czerwca 2015 r. przez Miasto Zielona Góra z czterema ościennymi gminami. Wyjaśniono, że ww. dokumenty były przedstawiane Zarządowi ZIT, a przyczyną braku zatwierdzenia/akceptacji dokumentów było przeoczenie.

Ustanowiono tryb wyboru projektów ZIT dla wszystkich RPO

W pięciu RPO, objętych badaniem NIK, projekty ZIT były wybierane w trybie konkursowym i pozakonkursowym. Natomiast w RPO Województwa Pomorskiego projekty ZIT wybierane były tylko w trybie pozakonkursowym.

Infografika nr 7

Tryby wyboru projektów w RPO objętych badaniem NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

IZ RPO zapewniły udział IP ZIT w systemie wyboru projektów ZIT

Instytucje Zarządzające w różnorodny sposób zorganizowały udział IP ZIT w wyborze projektów. IP ZIT zapewniono minimalny udział w wyborze projektów ZIT, wynikający z art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, polegający na zagwarantowaniu udziału w opracowaniu projektów kryteriów wyboru oraz w dokonywaniu oceny strategicznej zgodności projektu ze Strategią ZIT.

Wszystkim IP ZIT powierzono dokonywanie oceny zgodności projektu ze Strategią ZIT, która była przeprowadzana na różnych etapach oceny merytorycznej lub strategicznej projektu przez pracowników IP ZIT lub wskazanych przez nie ekspertów.

Przykład:

W RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z *Regulaminem pracy KOP w zakresie EFRR*, w celu dokonania oceny projektów na wszystkich etapach powoływano KOP ZIT. Dzielił się on na podkomisje IP ZIT oraz IZ RPO. Członków KOP oraz podkomisji IP ZIT wyznaczał IP ZIT spośród pracowników IP ZIT lub ekspertów. Podkomisji IP ZIT powierzono dokonanie oceny strategicznej projektów w trybie pozakonkursowym.

5.2.2. Ustanowienie kryteriów wyboru projektów ZIT

We wszystkich RPO prawidłowo ustanowiono kryteria wyboru projektów ZIT

W myśl art. 14 ust. 10 ustawy wdrożeniowej, Komitet Monitorujący zatwierdza kryteria wyboru projektów. Komitety Monitorujące we wszystkich sześciu zbadanych RPO zatwierdziły kryteria wyboru projektów przed rozpoczęciem oceny strategicznej wniosków o dofinansowanie.

W każdym RPO, objętym badaniem NIK, propozycje kryteriów wyboru projektów w trybie konkursowym określono w Strategiach ZIT, zgodnie z art. 30 ust. 8 pkt 3 ustawy wdrożeniowej. Każdorazowe zmiany kryteriów były zatwierdzane przez KM, zgodnie z art. 14 ust. 10 ustawy wdrożeniowej, po uzgodnieniu ich z przedstawicielami IP ZIT.

IP ZIT brały udział w ustalaniu propozycji kryteriów wyboru projektów ZIT

W przypadku IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego nie udokumentowano akceptacji przez Zarząd ZIT propozycji kryteriów wyboru projektów, co było niezgodne z *Porozumieniem* i Strategią ZIT. Według wyjaśnień przyczyną było przeoczenie, a propozycje kryteriów były przedstawiane Zarządowi ZIT.

Wszystkie IZ RPO powierzyły, w *Porozumieniach*, IP ZIT zadania obejmujące m.in. współpracę z IZ RPO przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów dla wyodrębnionych Poddziałów służących realizacji ZIT, co było zgodne z art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej.

IP ZIT brały udział w ustalaniu projektów kryteriów wyboru projektów przed ich zatwierdzeniem przez KM w różnorodny sposób, m.in.:

- przygotowywały propozycje kryteriów wyboru projektów uwzględniające postanowienia RPO, w tym w zakresie zgodności ze Strategią ZIT (RPO Województw: Podlaskiego, Lubelskiego, Lubuskiego);
- uczestniczyły w wypracowaniu propozycji kryteriów wyboru projektów i opiniowały przygotowane przez IZ RPO propozycje kryteriów wyboru projektów przed przedstawieniem ich na KM (RPO Województwa Małopolskiego);
- brały udział w pracach grupy roboczej ds. ZIT przy KM, w zakresie współtworzenia kryteriów wyboru projektów w ramach konkursów i dla projektów pozakonkursowych dedykowanych ZIT (RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego);
- przedstawiciele IP ZIT byli członkami Komitetu Monitorującego (RPO Województw: Pomorskiego, Małopolskiego).

Przykłady:

IZ RPO Województwa Pomorskiego przeprowadzała warsztaty dla członków KM, w tym przedstawicieli IP ZIT, w zakresie kryteriów wyboru projektów.

W przypadku RPO Województwa Podlaskiego IP ZIT przygotowała propozycje kryteriów wyboru projektów w ścisłej współpracy i konsultacji z IZ RPO oraz z podmiotami społecznymi w ramach *Grupy Roboczej ds. efektywnego wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach RPOWP na lata 2014-2020*.

W ramach RPO Województwa Lubelskiego kryteria wyboru projektów konsultowano podczas posiedzeń *Grupy roboczej ds. EFRR*, w skład której wchodził przedstawiciel IP ZIT (dyrektor Biura ZIT).

Ustalono odrębne kryteria oceny i sposób dokonywania oceny zgodności projektu ze Strategią ZIT

Odrębne kryterium wyboru dotyczące oceny strategicznej zgodności projektu ze Strategią ZIT zostało ustalone we wszystkich zbadanych RPO. Najczęściej stanowiło one jedno z kryterium oceny merytorycznej (RPO Województw: Podlaskiego, Małopolskiego, Lubelskiego) lub wyodrębnionej oceny strategicznej projektu (RPO Województw: Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego).

Przykłady:

W RPO Województwa Pomorskiego odrębne kryterium wyboru projektów ZIT *Wpływ projektu na realizację Strategii ZIT (wyłącznie tryb pozakonkursowy – mechanizm ZIT)* weryfikowane było na etapie oceny strategicznej I stopnia, która ma na celu potwierdzenie strategicznego charakteru projektu. Ocenie strategicznej podlegał wpływ projektu na realizację Strategii ZIT m.in. w zakresie: zgodności z celami Strategii ZIT, zgodności zakresu rzeczowego projektu z przedsięwzięciem opisanym w Strategii ZIT, wpływu na efekty realizacji Strategii ZIT (w tym wskaźniki).

W przypadku RPO Województwa Lubelskiego w trybie pozakonkursowym ocena dokonywana była przez IP ZIT na etapie weryfikacji fiszek zgłoszeniowych, projektowych oraz wniosków o dofinansowanie, w oparciu o kryteria wyboru projektów oraz pod względem zgodności projektu ze Strategią ZIT, zapisami RPO i SzOOP.

W ramach RPO Województwa Lubuskiego, w przypadku projektu wybranego do realizacji w trybie pozakonkursowym, IZ RPO przekazała wniosek o dofinansowanie do IP ZIT do oceny zgodności ze Strategią ZIT. Ocena strategiczną przeprowadzono w oparciu o następujące kryteria: zgodność projektu ze Strategią ZIT, stopień realizacji wskaźników produktu i rezultatu określonych dla danego poddziałania w Strategii ZIT, rozwiązanie problemu dodatkowego wskazanego w Strategii ZIT, oddziaływanie terytorialne efektów realizacji projektu.

5.3.PRAWIDŁOWOŚĆ WYBORU PROJEKTÓW ZIT

Wybór projektów ZIT w zdecydowanej większości przebiegał zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku udziału ekspertów wskazanych przez IP ZIT w ocenie wniosków o dofinansowanie dokonywanej przez IZ RPO, podpisania przez jedną IZ RPO umów o dofinansowanie projektów ZIT w niededykowanym im poddziałaniu, nieterminowej publikacji informacji na stronach internetowych oraz nieprzestrzegania procedur wyboru projektów ZIT.

5.3.1.Przebieg procedury konkursowej

Tryb konkursowy wyboru projektów ZIT został zastosowany (obok trybu pozakonkursowego) w pięciu z sześciu RPO objętych kontrolą NIK. W przypadku RPO Województwa Pomorskiego wybór projektów ZIT odbywał się tylko w trybie pozakonkursowym.

Kontrolą NIK objęto 15 postępowań konkursowych⁵² spośród 96 ogłoszonych i rozstrzygniętych konkursów.

Kontrola wykazała, że konkursy ogłoszone zostały zgodnie z harmonogramem, poza jednym przypadkiem ogłoszenia konkursu poza harmonogramem przez IZ RPO Województwa Lubuskiego, co było związane z dodatkowym naborem.

W przypadku dwóch spośród 15 objętych kontrolą konkursów stwierdzono niedochowanie terminu publikacji ich ogłoszenia przez IZ RPO

Ogłoszenia o objętych kontrolą konkursach podano do publicznej wiadomości w terminie zgodnym z wymogami art. 40 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, tj. co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu w czterech z pięciu IZ RPO. Jedynie IZ RPO Województwa Lubuskiego w przypadku publikacji dwóch ogłoszeń o konkursie na Portalu Funduszy Europejskich nie dochowała tego terminu (ogłoszenia opublikowano na 2 dni przed rozpoczęciem naboru wniosków⁵³ lub brak opublikowania ogłoszenia⁵⁴). Ogłoszenia te w obowiązującym terminie umieszczono natomiast na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego.

Ogłoszenia o naborze zawierały wszystkie informacje wyszczególnione w art. 40 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, w tym m.in. określenie przedmiotu konkursu i typów projektów podlegających dofinansowaniu, określenie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w konkursie, a także termin, miejsce i formy składania wniosków o dofinansowanie projektu. We wszystkich badanych przypadkach określony w ogłoszeniu termin na składanie wniosków o dofinansowanie, stosownie do art. 42 ustawy wdrożeniowej, nie był krótszy niż siedem dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków.

Spośród pięciu IP ZIT, które uczestniczyły w wyborze projektów ZIT w trybie konkursowym, trzem (w Województwach: Małopolskim, Podlaskim i Lubelskim) IZ RPO powierzyła zadanie zamieszczania informacji o ogłoszonych konkursach na stronie internetowej IP ZIT. Dwie z nich (w Województwach: Podlaskim i Lubelskim) prawidłowo i terminowo realizowały powierzone w tym zakresie zadania, natomiast IP ZIT RPO

⁵² Po trzy w każdej IZ RPO Województw: Kujawsko-Pomorskim, Małopolskim, Lubelskim, Lubuskim i Podlaskim.

⁵³ Konkurs nr RPLB.03.03.03-IZ.00-08-K01/17.

⁵⁴ Konkurs nr RPLB.03.02.03-IZ.00-08-K01/18.

Województwa Małopolskiego jako IOK nie podała do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej ogłoszenia o konkursie⁵⁵ ogłoszonym 30 maja 2017 r. na stronie internetowej IZ RPO. Było to niezgodne z pkt 7 podrozdziału 6.3 *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*⁵⁶, który stanowi że IOK ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej oraz na portalu w formie ogłoszenia o konkursie, co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie oraz niezgodne z podręcznikiem procedur IP ZIT.

5.3.2. Regulaminy przeprowadzania konkursów

Objęte kontrolą NIK konkursy odbywały się w oparciu o regulaminy ustalone przez IZ RPO. Regulaminy badanych konkursów zawierały informacje wyszczególnione w art. 41 ust. 2 ustawy wdrożeniowej oraz pkt 2 i 3 podrozdziału 6.3⁵⁷ lub 7.2⁵⁸ *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*.

Spośród 15 objętych kontrolą konkursów w 13⁵⁹ przypadkach wprowadzono zmiany w regulaminach konkursów. Dotyczyły one m.in. przedmiotu umowy, zmian we wnioskach o płatność w związku z nowelizacją ustawy wdrożeniowej, instrukcji wypełniania.

Wprowadzone zmiany nie skutkowały nierównym traktowaniem wnioskodawców, stosownie do art. 41 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

Zgodnie z art. 41 ust. 5 ustawy wdrożeniowej, zmiany wprowadzone w regulaminach 11 konkursów były publikowane na stronach internetowych właściwych IZ oraz na Portalu Funduszy Europejskich wraz z uzasadnieniem i terminem, od którego były stosowane. Informacja o zmianie regulaminu dwóch konkursów⁶⁰ przeprowadzonych przez IZ RPO Województwa Lubuskiego, została umieszczona wyłącznie na stronie internetowej Urzędu, z pominięciem portalu, co było niezgodne z ww. przepisem. IZ RPO Województwa Lubuskiego w trakcie kontroli NIK wprowadziła do *Instrukcji Wykonawczej* zmiany mające na celu usystematyzowanie procesu dotyczącego zamieszczania informacji o naborach na stronie internetowej www.rpo.lubuskie.pl oraz Portalu Funduszy Europejskich.

Spośród pięciu IP ZIT, które uczestniczyły w wyborze projektów ZIT w trybie konkursowym, tylko IP ZIT Województwa Podlaskiego brała udział⁶¹ w przygotowaniu regulaminów konkursów objętych kontrolą. Trzy kolejne IP ZIT (w Województwach: Kujawsko-Pomorskim, Małopolskim i Lubelskim) nie przygotowywały regulaminów, natomiast je opiniowały lub weryfikowały.

Nieprawidłowości dotyczące regulaminów konkursów stwierdzono w IP ZIT Województw: Małopolskiego i Podlaskiego.

Przykłady:

IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego IP ZIT jako IOK nie podała do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej regulaminu jednego badanego konkursu⁶², zmian regulaminów wraz z ich uzasadnieniem oraz terminu, od którego są stosowane, dla każdego z trzech objętych badaniem konkursów⁶³, co było niezgodne z podręcznikiem procedur IP ZIT.

Dwie spośród 13 informacji o zmianach w regulaminie konkursów zostały opublikowane niezgodnie z art. 41 ust. 5 ustawy wdrożeniowej

W dwóch IP ZIT stwierdzono nieprawidłowości dotyczące regulaminów konkursów

⁵⁵ Konkurs nr RPMP.09.02.02-IP.01-12-061/17.

⁵⁶ Wersja Nr MR/H 2014-2020/21/(2)/03/2017.

⁵⁷ Wytyczne w wersji obowiązującej od 30 marca 2017 r. do 6 marca 2018 r.

⁵⁸ Wytyczne z dnia 31 marca 2015 r. w wersji obowiązującej do 29 marca 2017 r.

⁵⁹ RPO Województw: Lubuskiego i Podlaskiego (po 2 przypadki), Lubelskiego, Kujawsko-Pomorskiego i Małopolskiego (po 3 przypadki).

⁶⁰ RPLB.03.03.03-IZ.00-08-K01/17, RPLB.03.02.03-IZ.00-08-K01/18.

⁶¹ Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 Porozumienia.

⁶² Konkurs z 2017 r. o nr RPMP.09.02.02-IP.01-12-061/17 (ogłoszonego na stronie internetowej IZ 30 maja 2017 r.).

⁶³ 1) Nr RPMP.09.02.02-IP.01-12-061/17. Zmiany wprowadzone:
– Uchwałą ZW Małopolskiego Nr 112/18 z dnia 25 stycznia 2018 r.,

IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego w regulaminach objętych kontrolą konkursów nie zamieściła informacji o sposobie postępowania z wnioskami o dofinansowanie po rozstrzygnięciu konkursu w zależności od tego, czy projekt został wybrany do dofinansowania, czy nie. Obowiązek zawarcia w regulaminach ogłaszanych konkursów sposobu postępowania z wnioskami o dofinansowanie (np. ich archiwizacji lub zwrotu wnioskodawcom) został przewidziany w *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*⁶⁴.

5.3.3. Dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w trybie konkursowym

Kontrolą NIK objęto 42 wnioski o dofinansowanie⁶⁵ projektów ZIT o łącznej wartości 139 579,6 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE 105 641,8 tys. zł, złożonych w IZ RPO w trybie konkursowym.

Stosownie do postanowień *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020* (rozdział 4 pkt 14) każdy badany wniosek był rejestrowany zgodnie z wewnętrznymi procedurami obowiązującymi w tym zakresie.

Nie stwierdzono dopuszczenia do oceny wniosków, które zostały złożone po terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie.

Sposób oceny formalnej, merytorycznej i strategicznej wniosków o dofinansowanie był zgodny z procedurami obowiązującymi w tym zakresie w jednostkach objętych kontrolą i przebiegał w taki sam sposób dla każdej sprawy. W szczególności:

- proces uzupełniania/poprawy wniosków o dofinansowanie przebiegał zgodnie z art. 43 ustawy wdrożeniowej oraz *Wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020* (podrozdział 6.2);
- osoby biorące udział w ocenie wniosków (zarówno pracownicy IZ/IP, jak również eksperci) składali deklaracje bezstronności, co miało na celu wyeliminowanie z procesu oceny wniosków o dofinansowanie osób, które zgodnie z art. 24 § 1 i 2 kpa⁶⁶ powinny podlegać wyłączeniu od udziału w postępowaniu;
- pracownicy IZ/IP, jak również eksperci zaangażowani do oceny kontrolowanych wniosków o dofinansowanie złożyli deklaracje poufności, tj. zobowiązanie do zachowania w tajemnicy wszystkich informacji i dokumentów ujawnionych i wytworzonych w trakcie wyboru projektów, zgodnie z ww. *Wytycznymi* (rozdział 4);
- do oceny wniosków, zgodnie z art. 44 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej powoływane były KOP, których sposób pracy określał regulamin, zawierający elementy określone w *Wytycznych w zakresie trybu wyborów projektów na lata 2014-2020*; z ich pracy sporządzany był protokół, zawierający m.in. skrótowy opis działań, miejsce przechowywania

– Uchwałą ZW Małopolskiego Nr 897/18 z dnia 24 maja 2018 r.

2) Nr RPMP.10.02.01-IP.01-12-028/16. Zmiany wprowadzone Uchwałą ZW Małopolskiego Nr 897/18 z dnia 24 maja 2018 r.

3) Nr 10.01.01-IP.01-12-087/16. Zmiany wprowadzone:

– Uchwałą ZW Małopolskiego Nr 941/17 z dnia 13 czerwca 2017 r.,

– Uchwałą ZW Małopolskiego Nr 897/18 z dnia 24 maja 2018 r.

⁶⁴ W wersji obowiązującej w okresie od 31 marca 2015 r. do 29 marca 2017 r. w podrozdziale 7.2. pkt 3 lit b), zaś w wersji obowiązującej od 30 marca 2017 r. do 6 marca 2018 r. w podrozdziale 6.3. pkt 3 lit b).

⁶⁵ Zasady doboru próby: do kontroli NIK w każdej IZ RPO należało wybrać po sześć wniosków o dofinansowanie (trzy o najwyższej wartości i trzy o najniższej wartości), które zostały wskazane na liście rankingowej jako wnioski do dofinansowania w ramach jednego spośród wybranych do kontroli konkursów oraz sześć wniosków o dofinansowanie (trzy o najwyższej wartości i trzy o najniższej wartości), które nie zostały wybrane do dofinansowania (nie przeszły pozytywnie oceny merytorycznej lub nie zostały wybrane do dofinansowania z uwagi na uzyskanie zbyt małej liczby punktów). W przypadku mniejszej liczby wniosków w badanym konkursie, kontrolą należało objąć wszystkie wnioski, które przeszły pozytywnie ocenę formalną.

⁶⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).

Ocena wniosków o dofinansowanie była dokonywana zgodnie z procedurami

dokumentacji konkursowej, regulamin pracy KOP, listę projektów ocenionych pozytywnie;

- ocena wniosków o dofinansowanie przeprowadzana była zgodnie z art. 37 ust. 2. ustawy wdrożeniowej oraz ww. *Wytycznymi* (rozdział 5) pod względem spełnienia kryteriów wyboru zatwierdzonych przez KM;
- w postępowaniach konkursowych oceny strategicznej ZIT (zgodności ze Strategią ZIT) dokonywali pracownicy IP ZIT lub eksperci wskazani przez IP ZIT zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej oraz *Wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020* (rozdział 8);

Wnioskodawcy zostali pisemnie poinformowani o wynikach oceny ich wniosków o dofinansowanie, a informacje te stosownie do art. 45 ust. 4 ustawy wdrożeniowej zawierały uzasadnienie oceny i podanie liczby punktów otrzymanych przez projekt lub informację o spełnieniu lub niespełnieniu kryteriów wyboru projektu.

Wyznaczone w procedurach/regulaminach terminy na dokonanie oceny formalnej i merytorycznej nie zostały dochowane w przypadku pięciu z 42 badanych wniosków (tj. 11,9%).

11,9% badanych wniosków o dofinansowanie zostało ocenionych z przekroczeniem terminu

Przykład:

W IZ RPO Województwa Podlaskiego przekroczono terminy zakończenia oceny merytorycznej pięciu (spośród siedmiu badanych) wniosków o dofinansowanie rozpatrywanych w trybie konkursowym. Opóźnienia w stosunku do terminów wskazanych w regulaminach konkursów wynosiły od 22 do 139 dni. Według IZ RPO opóźnienie w zakończeniu oceny spowodowane było odwołaniem jednego z wnioskodawców do wyniku oceny formalnej, złożonością projektów zintegrowanych, dużą ilością obowiązków pracowników. NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z regulaminem konkursu ocena ta powinna trwać do sześciu miesięcy, trwała zaś 9,5-10,5 miesiąca, czyli ponad połowę dłużej.

W pozostałych przypadkach ocena formalna i merytoryczna wniosków przebiegała w terminach określonych przez poszczególne IZ RPO dla tych procesów. Średni czas oceny wniosków o dofinansowanie wynosił w badanych przypadkach od 22 dni w IZ RPO Województwa Lubuskiego do 204 dni w IZ RPO Województwa Podlaskiego.

Dobre praktyki

W celu optymalizacji podziału zadań pomiędzy IZ i IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego, na podstawie *Planu naprawczego dla wdrożenia instrumentu ZIT w województwie podlaskim*⁶⁷, rozszerzono zadania IP ZIT⁶⁸ m.in. w zakresie oceny projektów w trybie konkursowym. W toku kontroli NIK ustalono, że IP ZIT dokonuje oceny wniosków o dofinansowanie projektów w ramach KOP w zakresie kryteriów zatwierdzonych przez KM jako jednej pełnej oceny w ramach zasady „dwóch par oczu”, na zasadach określonych przez IZ oraz w regulaminach pracy właściwych KOP. Ponadto, dokonuje pełnej oceny uproszczonych wniosków o dofinansowanie projektów zintegrowanych.

W ocenie IZ RPO, *skróceniu uległ czas oceny pomiędzy terminem zakończenia naboru wniosków uproszczonych, a ogłoszeniem wyników oceny z etapu preselekcji. Ponadto, nastąpiło odciążenie pracowników IZ [...], co tym samym dało możliwość zaangażowania pracowników IZ do innych zadań na rzecz przyspieszenia tempa wdrażania RPOWP 2014–2020.*

5.3.4. Zatwierdzanie list oceny projektów

W objętych kontrolą postępowaniach konkursowych Zarządy Województw, zgodnie z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, podjęły uchwały zatwierdzające sporządzone przez KOP/IP ZIT listy ocenionych projektów (wszystkie które uzyskały pozytywną ocenę). Na listach podano m.in. liczby przyznanych punktów za projekty – były one zgodne z liczbami wynikającymi z ocen projektów.

Zatwierdzanie list oceny projektów ZIT było na ogół zgodne z ustawą wdrożeniową

⁶⁷ Dalej: Plan naprawczy.

⁶⁸ Aneks nr 3 z dnia 23 lutego 2017 r. do *Porozumienia*.

Zarządy Województw nie ujmowały na listach projektów, których w ogóle nie było na liście rankingowej oraz nie wykreślały projektów z list rankingowych. Tym samym nie naruszyły zakazu wybierania do dofinansowania projektów w innej kolejności niż wynikałoby to z przeprowadzonej oceny (pkt 9 podrozdziału 6.6. *Wytucznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*).

Zarządy Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego, Lubuskiego i Podlaskiego nie dokonywały zmian kolejności ujęcia projektów na listach w objętych kontrolą konkursach. Jedynie ZW Małopolskiego zmieniał listy⁶⁹ projektów m.in. w związku z odstąpieniem przez wnioskodawcę od podpisania umowy o dofinansowanie projektu lub w związku z rozwiązaniem umów o dofinansowanie, co umożliwiło zamieszczenie wniosków z listy rezerwowej na liście podstawowej projektów wybranych do dofinansowania.

Spośród objętych kontrolą NIK IP ZIT trzy z nich (w Województwach: Kujawsko-Pomorskim, Lubuskim i Podlaskim), na mocy *Porozumienia* w sprawie powierzenia zadań przez IZ RPO, zobowiązane były do sporządzenia list oceny projektów ZIT (list rankingowych). Listy oceny projektów, w objętych kontrolą konkursach, sporządzono zgodnie z art. 45 ust. 6 ustawy wdrożeniowej, zatwierdzono zgodnie z procedurą i przekazano do IZ RPO, celem zatwierdzenia przez Zarządy Województw.

IP ZIT RPO Województw Małopolskiego i Lubelskiego nie powierzono zadań związanych ze sporządzeniem listy oceny projektów ZIT, instytucje te były natomiast zobowiązane do zatwierdzenia tych list. W obu instytucjach NIK stwierdziła nieprawidłowości.

Przypadki
nieprawidłowości
w dwóch IP ZIT
w zakresie
zatwierdzania list oceny
projektów

Przykłady:

IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego jako IOK nie zatwierdziła list ocenionych projektów dla dwóch konkursów⁷⁰ zawierających przyznane oceny. Było to niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, który stanowi, że właściwa instytucja rozstrzyga konkurs, zatwierdzając listę, o której mowa w art. 45 ust. 6 (listy ocenionych projektów) oraz pkt 1 podrozdziału 7.4⁷¹/pkt 1 podrozdziału 6.6⁷² *Wytucznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*, które stanowią że rozstrzygnięcie konkursu następuje przez zatwierdzenie przez właściwą instytucję listy projektów (listy ocenianych projektów). Tym samym IP ZIT nie wywiązała się z wymogów wynikających z § 4 pkt 1 lit. d) *Porozumienia*, który stanowi, że w trybie konkursowym IP ZIT zobowiązana jest do zatwierdzenia list (listy ocenionych projektów).

W IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego obowiązujące procedury nie określały sposobu postępowania IOK w przypadku wyłonienia projektów do dofinansowania ze środków EFS w wyniku zastosowania procedury odwoławczej i sporządzenia nowych list ocenionych projektów, co skutkowało nieprzekazaniem do zatwierdzenia przez Prezydenta Miasta Lublin drugiej listy wybranych projektów. Uzgodnione z IZ RPO i zatwierdzone przez tę instytucję procedury nie zapewniały również uzyskania przez IP ZIT wiedzy na temat punktacji za kryteria oceny strategicznej przed zatwierdzeniem ww. list przez Prezydenta Miasta Lublin.

5.3.5. Dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w trybie pozakonkursowym

Prawidłowość dokonywania przez IZ RPO oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w trybie pozakonkursowym NIK zbadała na próbie 42 wniosków o dofinansowanie projektów ZIT o łącznej wartości 1 839 209,4 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE 1 189 179,0 tys. zł.

⁶⁹ Uchwały ZW Małopolskiego nr: 1464/2017 z 20 września 2017 r., 2041/17 z 5 grudnia 2017 r., 583/18 z 9 kwietnia 2018 r. i 962/18 z 6 czerwca 2018 r.

⁷⁰ Konkursy nr: RPMP.10.02.01-IP.01-12-028/16 oraz RPMP.10.01.01-IP.01-12-087/16.

⁷¹ Wersja nr MliR/H 2014-2020/9(01)/03/2015.

⁷² Wersja nr MR/H 2014-2020/21/(2)/03/2017.

Zgłoszenia i identyfikacja projektów odbywały się w pięciu z sześciu objętych kontrolą IZ RPO (Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Małopolskiego, Lubelskiego, Lubuskiego i Podlaskiego) zgodnie z procedurami obowiązującymi w tym zakresie w tych jednostkach. Natomiast IZ RPO Województwa Pomorskiego, w 10 przypadkach na 14 objętych badaniem (tj. 71,4%), nie przekazała IP ZIT pisemnej informacji o identyfikacji projektów, co było niezgodne z *Instrukcją Wykonawczą*⁷³ IZ RPO.

Proces wzywania wnioskodawców we wszystkich objętych kontrolą IZ RPO odbywał się zgodnie z przyjętą w tych jednostkach procedurą. Wezwania zawierały wymagane informacje, o których mowa w pkt 1 i 2 podrozdziału 7.3 *Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów* na lata 2014-2020.

Sposób oceny formalnej i merytorycznej projektów we wszystkich objętych kontrolą IZ RPO był zgodny z przyjętą w nich procedurą i obowiązującymi przepisami, tj. z podrozdziałem 7.3 i rozdziałem 9 lub 11 ww. *Wytycznych*.

Oceny strategiczne wybranych do kontroli projektów zostały dokonane przez pracowników IP ZIT bądź przy udziale ekspertów wyłonionych/wskazanych przez IP ZIT w pięciu z sześciu objętych kontrolą RPO. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w IZ RPO Województwa Pomorskiego.

Nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia oceny zgodności ze Strategią ZIT w IZ RPO Województwa Pomorskiego stwierdzono w przypadku 19 z 144 projektów, tj. 13,2%

Przykład:

Zgodnie z pkt 6 rozdziału 11 *Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020*, ocena projektu służącego realizacji Strategii ZIT, zgłoszonego do objęcia współfinansowaniem w ramach RPO w trybie pozakonkursowym, przeprowadzana jest przez IZ, z zastrzeżeniem oceny strategicznej ZIT, która jest przeprowadzana przez IP ZIT. Zgodnie z § 6 ust. 7 *Porozumienia* udział IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego w ocenie wypełnienia przez projekty kryteriów strategicznych wyboru projektów polega na udziale przedstawicieli IP ZIT, posiadających status ekspertów, w tej ocenie. W przypadku 12 projektów⁷⁴ przedstawiciele IP ZIT nie brali udziału w ocenie strategicznej zgodności ze Strategią ZIT. Oceny strategicznej dokonali członkowie KOP będący pracownikami lub ekspertami IZ RPO, co było niezgodne z ww. *Wytycznymi* oraz *Porozumieniem*. Udział IP ZIT w wyborze projektów ZIT do dofinansowania wynika z art. 30 ust. 5 pkt. 3 ustawy wdrożeniowej i jest jednym z ustawowych warunków realizacji ZIT.

Ponadto, IZ RPO Województwa Pomorskiego pozwoliła na podpisanie przez WUP⁷⁵ umów o dofinansowanie siedmiu projektów⁷⁶ ZIT, pomimo że IP ZIT dokonała oceny strategicznej zgodności ze Strategią ZIT przed dniem uzyskania pozytywnej opinii dla Strategii ZIT oraz przed ostatecznym zaakceptowaniem tej Strategii przez Związek ZIT. Takie działanie IZ RPO Województwa Pomorskiego było niezgodne z pkt. 6 Rozdziału 11 *Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020*.

Nieprawidłowości te mogą skutkować uznaniem poniesionych w tych projektach wydatków za niekwalifikowalne z alokacji dla ZIT.

Po zakończeniu oceny projektów IZ RPO przekazała wnioskodawcom oraz IP ZIT informację o ocenie projektów. W IZ RPO Województwa Pomorskiego w przypadku sześciu projektów nie udokumentowano faktu przekazania ww. informacji do IP ZIT.

Wykazy projektów wybranych do dofinansowania w trybie pozakonkursowym, dla wybranych do badania projektów, zostały umieszczone na portalu RPO,

⁷³ Podproces 12.1.11 *Instrukcji Wykonawczej*.

⁷⁴ Według umów o dofinansowanie wartość dofinansowania UE wyniosła 77 398 808,20 zł, tj. 7,3% alokacji ZIT.

⁷⁵ *Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji działania 5.1 Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych projekty Powiatowych Urzędów Pracy, w zakresie Osi Priorytetowej 5 Zatrudnienie w ramach RPO WP na lata 2014-2020* zawarte z Wojewódzkim Urzędem Pracy 26 czerwca 2015 r. oraz pismo z 1 grudnia 2015 r. znak DEFS-SR.0730.6.2015.

⁷⁶ Według umów o dofinansowanie wartość dofinansowania UE wyniosła 13 768 071,80 zł, co stanowi 1,3% alokacji ZIT.

w czterech z sześciu kontrolowanych IZ RPO, w terminie nie późniejszym niż 7 dni od dnia wybrania projektu do dofinansowania, co było zgodne z art. 48 ust. 6 ustawy wdrożeniowej oraz pkt 13 podrozdziału 7.3 *Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020*. Termin ten nie został dochowany przez IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a IZ RPO Województwa Lubuskiego nie opublikowała na portalu wymaganej informacji.

Przykłady:

W przypadku pięciu z siedmiu rozstrzygniętych naborów w trybie pozakonkursowym, w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, wykazy projektów ZIT wybranych do dofinansowania nie zostały zamieszczone na stronie internetowej oraz na portalu RPO w ciągu 7 dni od dnia wybrania projektu do dofinansowania, lecz w terminie 15 dni⁷⁷ – w przypadku czterech naborów⁷⁸, 20 dni⁷⁹ – w przypadku jednego naboru⁸⁰.

IZ RPO Województwa Lubuskiego, mimo obowiązku określonego w art. 48 ust. 6 ustawy wdrożeniowej, nie opublikowała na Portalu Funduszy Europejskich informacji o projektach wybranych do dofinansowania, a publikacja na stronie internetowej Urzędu miała miejsce po 11 dniach od dnia wyboru projektu do dofinansowania⁸¹, czyli z naruszeniem postanowień podrozdziału 8.3 pkt 12 *Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020*⁸².

Wykazy te zawierały wszystkie wymagane elementy, o których mowa w podrozdziale 8.3 pkt 11 ww. *Wytycznych*, tj.: nazwy projektów wybranych do dofinansowania, nazwy wnioskodawców, kwoty przyznanego dofinansowania, kwoty całkowite projektów, przewidywany czas realizacji. Jedynie informacja o projekcie wybranym do dofinansowania w IZ RPO Województwa Lubuskiego nie zawierała określenia przewidywanego czasu realizacji projektu.

Dobre praktyki

IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego nie była odpowiedzialna za zamieszczanie wykazu ww. projektów wybranych do dofinansowania na stronie internetowej oraz na portalu. Jednak, pomimo braku takiego obowiązku⁸³, IP ZIT realizując zadania informacyjne na bieżąco umieszczała na swojej stronie internetowej ogłoszenia dotyczące poszczególnych etapów wyboru projektów do dofinansowania, za które odpowiedzialna była IP ZIT (nabór fiszek zgłoszeniowych, wyniki oceny naboru projektów) oraz IZ RPO (podpisanie preumów, oceny strategiczne wniosków o dofinansowanie oraz podpisanie umów).

5.3.6. Umowy o dofinansowanie projektów ZIT

Umowy o dofinansowanie projektów ZIT z beneficjentami były podpisywane przez objętą kontrolą IZ RPO. Zadanie to nie zostało powierzone IP ZIT w żadnym z badanych RPO. Czas jaki upłynął od wyboru projektu do dofinansowania do podpisania umowy w objętych kontrolą NIK przypadkach wynosił od 1 do 202 dni.

Przykłady:

IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego zawierała z beneficjentami wybranych do badania 10 projektów⁸⁴ umowy o dofinansowanie ze środków EFRR w terminie do 10 dni od zamieszczenia na stronie internetowej wykazu projektów w przypadku projektów wybranych w trybie pozakonkursowym

⁷⁷ Projekty wybrane 20 września 2017 r., a publikacja na stronie internetowej oraz na portalu RPO 5 października 2017 r.

⁷⁸ Numer: RPKP.03.05.02-IZ.00-04-19P/17, RPKP.03.05.02-IZ.00-04-20P/17, RPKP.03.05.02-IZ.00-04-17P/17, RPKP.03.05.02-IZ.00-04-18P/17.

⁷⁹ Projekt wybrany 21 czerwca 2017 r., a publikacja na stronie internetowej oraz na portalu RPO 11 lipca 2017 r.

⁸⁰ Nr RPKP.03.05.02-IZ.00-04-16P/17.

⁸¹ Uchwała ZW Lubuskiego Nr 148/1938/16 z 24 listopada 2016 r.

⁸² Wersja obowiązująca w okresie od 31 marca 2015 r. do 29 marca 2017 r.

⁸³ *Instrukcje Wykonawcze* IP ZIT również nie regulowały tych kwestii.

⁸⁴ Trzy wybrane w trybie konkursowym i siedem w trybie pozakonkursowym.

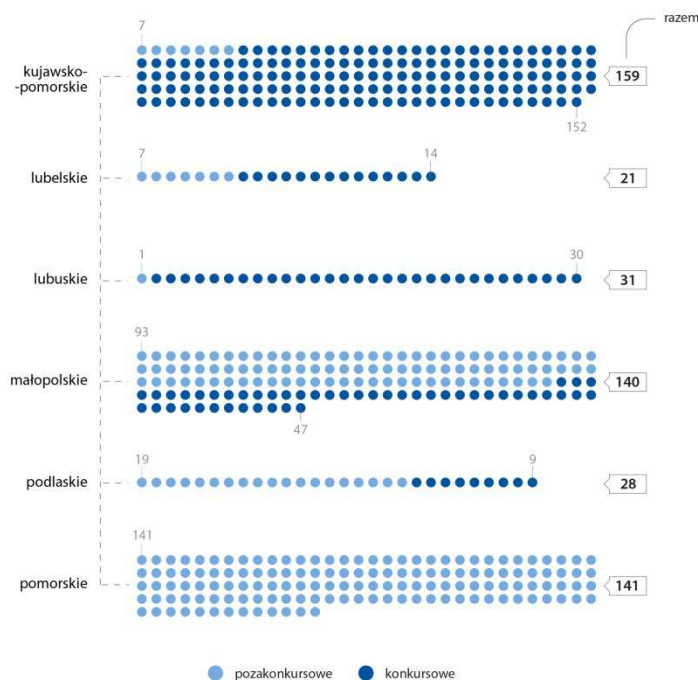
oraz w terminie 21, 48 i 202 dni od daty zatwierdzenia listy projektów w przypadku projektów wybranych w trybie konkursowym.

IZ RPO Województwa Małopolskiego zawierała z beneficjentami umowy bez zbędnej zwłoki licząc od daty zatwierdzenia listy wybranych projektów (konkursowe) lub zamieszczenia na stronie internetowej IZ wykazu projektów (poza konkursowe), tzn. powyższe terminy nie przekraczały zwykle trzech miesięcy. W pojedynczych przypadkach terminy uległy wydłużeniu np. w konkursie z 2017 r. w przypadku trzech beneficjentów wyniosły odpowiednio: 137⁸⁵, 105⁸⁶ oraz 97⁸⁷ dni. Przyczyną było m.in. odstąpienie przez jednego z wnioskodawców od podpisania umowy o dofinansowanie dla trzech projektów. W przypadku trybu poza konkursowego czas potrzebny na podpisanie umowy z beneficjentem wyniósł blisko rok, a powodem była przedłużająca się procedura uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Do 30 czerwca 2018 r. objęte kontrolą IZ RPO podpisały 520 umów o dofinansowanie projektów ZIT (w tym 268 w procedurze poza konkursowej i 252 w wyniku rozstrzygnięcia konkursów).

Infografika nr 8

Liczba podpisanych umów na dofinansowanie inwestycji w ramach ZIT wg stanu na 30 czerwca 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁸⁵ Projekt nr RPMP.09.02.02-12-0449/17 *Utworzenie placówek wsparcia dla seniorów, osób zależnych oraz ich opiekunów na terenie Gminy Skawina*, beneficjent: gmina Skawina.

⁸⁶ Projekt nr RPMP.09.02.02-12-0443/17 *Małopolskie Centrum Asystenckie Wsparcia Opiekunów Osób Niezależnych dla Krakowa i Gminy Kocmyrzów – Luborzyca*, beneficjent: Spółdzielnia Socjalna Merchant z siedzibą w Krakowie.

⁸⁷ Projekt nr RPMP.09.02.02-12-0442/17 *Krakowskie Centrum Usług Społecznych „Wysokie”*, beneficjent: Polskie Stowarzyszenie Terapii Behawioralnej.

W przypadku RPO Województwa Pomorskiego siedem projektów ZIT było realizowanych w poddziałaniu niededykowanym ZIT

Siedem projektów ZIT w RPO Województwa Pomorskiego było realizowanych w poddziałaniu niededykowanym ZIT, co było niezgodne z art. 30 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Może to skutkować uznaniem poniesionych w tych projektach wydatków za niekwalifikowalne z alokacji dla ZIT.

5.4. REALIZACJA PROJEKTÓW ZIT WYBRANYCH DO DOFINANSOWANIA

Większość wybranych do dofinansowania projektów ZIT była realizowana zgodnie z przepisami. W zakończonych projektach ZIT osiągnięto planowane efekty. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. realizacji projektów niezgodnie z przyjętymi harmonogramami, nieterminowego i błędnego rozliczania wydatków oraz nieprzestrzegania procedur zamówień publicznych.

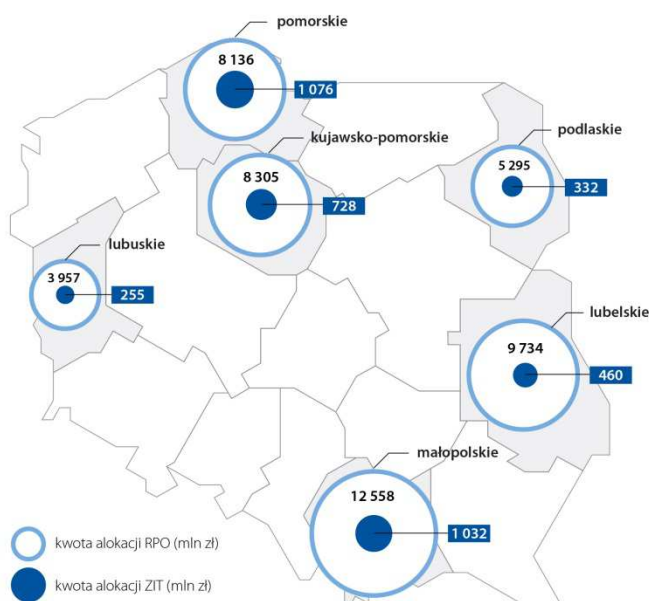
5.4.1. Środki dostępne na realizację projektów ZIT

Wysokość środków na realizację ZIT została zaplanowana zgodnie z przepisami UE

Według stanu na 30 czerwca 2018 r., w sześciu objętych badaniem NIK RPO, na realizację ZIT zaplanowano środki w wysokości od 5% (RPO Województwa Lubelskiego) do 13% (RPO Województwa Pomorskiego) całkowitej alokacji na dany program, tj. zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia 1301/2013.

Infografika nr 9

Wysokość alokacji na ZIT w ramach RPO objętych badaniem NIK



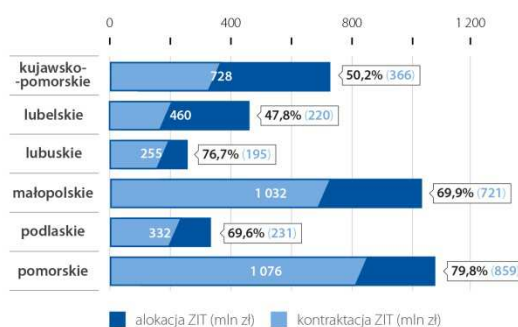
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stan realizacji projektów ZIT w zakresie podpisywania umów o dofinansowanie jest bardzo zróżnicowany

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. w sześciu badanych RPO podpisano umowy o dofinansowanie realizacji 520 projektów wybranych w trybie konkursowym i pozakonkursowych w łącznej kwocie dofinansowania UE 2 553,5 młyn zł. Najniższy poziom zakontraktowanych środków w umowach o dofinansowanie w odniesieniu do całkowitej kwoty środków na realizację ZIT odnotowano w RPO Województwa Lubelskiego – 48%, najwyższy natomiast w RPO Województwa Pomorskiego – 80%⁸⁸.

⁸⁸ W tym siedem projektów zrealizowanych w poddziałaniu niededykowanym ZIT (wg umów wartość dofinansowania UE wyniosła 13 768 071,80 zł, co stanowiło 1,3% alokacji ZIT).

Wykres nr 1
Poziom kontraktacji środków ZIT



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Kontraktacja projektów ZIT w trybie konkursowym przebiega wolniej niż w trybie pozakonkursowym

Najlepiej przebiegało podpisywanie umów o dofinansowanie projektów wybranych w trybie pozakonkursowym, gdzie średnio zakontraktowano już 74% dostępnych środków. Wynika to przede wszystkim z faktu, że projekty wybierane w trybie pozakonkursowym musiały być już wstępnie zidentyfikowane w trakcie tworzenia Strategii ZIT oraz SzOOP. Dzięki temu okres naboru tych projektów uległ znacznemu skróceniu w porównaniu do naboru projektów w trybie konkursowym.

Niższe tempo podpisywania umów dla projektów wybranych w trybie konkursowym, średnio na poziomie 40% dostępnych środków, wynika przede wszystkim z harmonogramów naborów wniosków, które przewidują również nabory w kolejnych latach realizacji tej perspektywy finansowej oraz z długotrwałych procedur oceny wniosków o dofinansowanie.

Przypadki przedwczesnej kontraktacji

Należy zaznaczyć, że wystąpiły również nieliczne przypadki przedwczesnej kontraktacji, tj. sytuacji, gdy IZ RPO podpisuje umowy z beneficjentami projektów, pomimo braku dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia realizacji projektu, np. pozwolenia na realizację inwestycji. W wyniku tych czynności, zwiększeniu uległ poziom podpisanych umów o dofinansowanie, w tym wartość dofinansowania UE, jednakże istnieje wysokie ryzyko niezrealizowania projektów, a w następstwie niewydatkowania środków otrzymanych z UE, gdyż dotyczyło to projektów nie w pełni przygotowanych do realizacji.

Przykład:

IZ RPO Województwa Lubelskiego zawarła do 30 czerwca 2018 r. umowy na dofinansowanie pięciu projektów w trybie pozakonkursowym na kwotę ogółem dofinansowania UE 142 623,7 tys. zł (66,1% wkładu UE na realizację ZIT) w trybie uproszczonym. Polegał on na złożeniu wniosku o dofinansowanie projektu i podpisaniu umowy o dofinansowanie bez dokumentacji technicznej i zezwolenia na realizację inwestycji, przy jednoczesnym zobowiązaniu Beneficjenta do przedłożenia kompletnej wymaganej dokumentacji przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność. Zawarcie tych umów miało na celu zwiększenie poziomu kontraktacji środków finansowych, co było jednym z założeń planu naprawczego i jednym z celów określonych przez Ministerstwo.

Wszystkie IZ RPO zaplanowały kolejne nabory wniosków o dofinansowanie i podpisywanie umów o dofinansowanie w najbliższych latach, zarówno w trybie pozakonkursowym, jak i konkursowym.

Przykłady:

IZ RPO Województw: Podlaskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Małopolskiego, Lubelskiego i Lubuskiego zaplanowały ogłoszenie kolejnych konkursów i nabór wniosków o dofinansowanie do końca 2018 r. oraz w kolejnych latach.

W RPO Województw: Pomorskiego, Małopolskiego oraz Kujawsko-Pomorskiego zaplanowano pod koniec 2018 r. lub/i na początku 2019 r. nabory wniosków o dofinansowanie kolejnych zidentyfikowanych projektów w trybie pozakonkursowym.

W RPO Województwa Podlaskiego dokonano zmiany Strategii ZIT, dodając do niej nowy projekt dotyczący uzbrojenia terenów inwestycyjnych. Dokonano tego z powodu powstania oszczędności w poddziałaniu dedykowanym ZIT.

Wartość dofinansowania UE w zatwierdzonych wnioskach o płatność dotyczących ZIT w sześciu zbadanych RPO, na dzień 30 czerwca 2018 r., wyniosła 430,5 mln zł. Stanowiło to od 7,8% alokacji ZIT (RPO Województwa Lubelskiego) do 16,6% alokacji ZIT (RPO Województwa Małopolskiego). Pomimo wzrostu kwot rozliczanych we wnioskach o płatność certyfikacja wydatków ZIT nadal przebiega bardzo wolno.

**Rozliczanie
poniesionych wydatków
przebiega wolno
i nierównomiernie**

Przykłady:

W ramach RPO Województwa Lubelskiego wartość rozliczonych (certyfikowanych) wydatków w projektach ZIT w ciągu pół roku (od końca 2017 r. do połowy roku 2018) wzrosła jedynie o 0,1 punktu procentowego. Największy poziom zaawansowania dotyczył projektu *Rewitalizacja części Śródmieścia Miasta Lublin* miasta Lublin (99,1%). Pozostałe projekty były w fazie wstępnej i przygotowawczej, zarówno pod względem rzeczowego wykonania, jak i finansowego zaangażowania środków. Ponadto, w projektach ZIT wybranych w trybie konkursowym do 30 czerwca 2018 r. nie złożono wniosków o płatność dotyczących refundacji wydatków.

W ramach RPO Województwa Pomorskiego wzrost rozliczonych (certyfikowanych) wydatków w projektach ZIT, w I półroczu 2018 r wyniósł jedynie 2,3 punktu procentowego. Wpływ na to miało m.in. nieterminowe weryfikowanie przez IZ RPO wniosków o płatność beneficjentów.

Wykres nr 2

Poziom certyfikacji środków ZIT



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**IZ RPO nieterminowo
zatwierdzały wnioski
o płatność**

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego zatwierdzania wniosków o płatność przez dwie z sześciu IZ RPO, co miało wpływ na poziom realizacji certyfikacji.

Przykłady:

IZ RPO Województwa Pomorskiego nie zatwierdziła ośmiu wniosków o płatność dotyczących czterech projektów ZIT, a w konsekwencji nie dokonała płatności/refundacji środków w terminie 90 dni od wpływu wniosku. Było to niezgodne z pkt. 13.19 *Instrukcji Wykonawczej*. IZ RPO w 2018 r. koncentrowała się na weryfikacji wniosków o płatność, które przyczyniają się do realizacji wskaźników umożliwiających uzyskanie dodatkowych środków dla Województwa Pomorskiego.

W IZ RPO Województwa Lubelskiego dwa wnioski o płatność złożone przez gminę Głusk nie zostały zweryfikowane w terminie określonym w Wytycznych programowych, tj. w ciągu 40 dni roboczych od ich wpływu do IZ RPO. Wstrzymano również procedury weryfikacji wniosków o płatność złożonych w ramach realizacji trzech innych projektów ZIT⁸⁹. IZ RPO podjęła działania w celu uproszczenia rozliczenia wydatków, jednak skutkowało to tymczasowym wstrzymaniem weryfikacji wniosków, a w następstwie wpłynęło na niski poziom certyfikacji środków.

5.4.2. Ryzyka w zakresie realizacji projektów ZIT

Brak ryzyka w zakresie kontraktacji i certyfikacji wydatków na realizację projektów ZIT

Zarówno IZ RPO, jak i IP ZIT nie zidentyfikowały wysokich zagrożeń w zakresie podpisywania umów o dofinansowanie (kontraktacja), jak i rozliczania wydatków poniesionych na realizację projektów ZIT (certyfikacja).

W opinii Instytucji Zarządzających RPO tempo i zaawansowanie realizacji projektów w ramach ZIT jest adekwatne do zaawansowania realizacji projektów w pozostałych Osiach priorytetowych. Podały one, że w celu przyspieszenia działań ZIT usprawniono proces oceny i wyboru projektów do dofinansowania, powtarzano w najszybszym możliwym czasie konkursy, które zakończyły się negatywną oceną wszystkich wniosków o dofinansowanie, wprowadzono do harmonogramu konkursów dodatkowe nabory, organizowano szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców, zamieszczono na stronie internetowej listy najczęściej popełnianych błędów we wnioskach.

Zagrożenia dotyczące realizacji projektów ZIT

Zagrożenia dotyczą natomiast realizacji poszczególnych projektów ZIT. Związane są one m. in.: ze wzrostem kosztów inwestycji spowodowanym wzrostem cen na rynku budowlanym, z brakiem wykonawców gotowych realizować zamówienia, z coraz częstszą koniecznością wielokrotnego powtarzania przetargów spowodowaną zbyt wysokimi wartościami składanych ofert, co powoduje konieczność zwiększania wkładu własnego jst do projektów i skutkuje opóźnieniami w realizacji projektów inwestycyjnych.

Przykłady:

IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego stwierdziła, że pojawiające się ryzyka i zagrożenia na etapie realizacji projektów to m.in.: brak zainteresowanych w konkursach, kumulacja wniosków o dofinansowanie do oceny, opóźnienia w realizacji projektów skutkujące zwłoką w osiągnięciu zaplanowanych wskaźników, utrudniona współpraca z gminnymi koordynatorami, ograniczone zasoby kadrowe oraz trudności w przepływie informacji i decyzji pomiędzy IZ RPO, IP ZIT a beneficjentami.

IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego wskazała, że ryzyka związane były m.in. z: trudnościami w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie w krótkich terminach naboru wyznaczanych przez IZ, przedłużającym się procesem egzekwowania od wykonawców pełnej dokumentacji pozwalającej na wypłatę im wynagrodzenia oraz problemami z wyłanianiem wykonawców.

⁸⁹ Projekty: *E-gminy w LOF*, *Zielony LOF* oraz *Poprawa spójności przestrzennej, społecznej i kulturowej LOF przez rewitalizację*.

Istnieje zagrożenie niezakontraktowania wszystkich środków ZIT

W ocenie NIK, przy dotychczasowym tempie kontraktacji projektów w trybie konkursowym, istnieje zagrożenie niewykorzystania całości środków na realizację ZIT w RPO Województw: Podlaskiego, Kujawsko-Pomorskiego i Lubelskiego. W trybie pozakonkursowym ryzyko to dotyczy RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego (przy 48% kontraktacji na liście projektów zidentyfikowanych w SzOOP pozostał tylko jeden projekt) oraz RPO Województwa Lubelskiego (przy 50% kontraktacji na liście projektów zidentyfikowanych w SzOOP pozostały trzy projekty).

IP ZIT nie otrzymały zadań dotyczących etapu realizacji projektów ZIT

Wszystkie badane IZ RPO nie delegowały do IP ZIT zadań w zakresie podpisywania i aneksowania umów, aktualizowania załączników do umów, weryfikowania wniosków o płatność, zlecenia płatności.

Dobre praktyki

W RPO Województwa Podlaskiego działała Akademia Beneficjenta Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. W ramach Akademii realizowano szkolenia dotyczące przygotowania wniosku o dofinansowanie i realizowania projektu oraz specjalistyczne doradztwo. System wsparcia Beneficjentów uzupełniały funkcje asystenta projektu. Zadania asystenta najczęściej były realizowane poprzez robocze kontakty z Beneficjentami. Ponadto, IP ZIT prowadziła we własnym zakresie działania związane z monitorowaniem i analizą składanych wniosków o płatność, czy pomocą w kompletowaniu dokumentów niezbędnych do zmiany umów.

W RPO Województwa Małopolskiego od lutego 2018 r. działalność rozpoczęło Forum Zamówień Publicznych. W ramach prowadzonego przez IP ZIT forum m.in. omówiono kwestię postępowań w warunkach zmniejszonej podaży usług i robót budowlanych. Ponadto, stworzono możliwości korzystania przez wnioskodawców ze wsparcia eksperta ds. zamówień publicznych.

5.4.3. Realizacja projektów ZIT wybranych do kontroli NIK

Realizacja projektów ZIT wybranych do szczegółowego badania NIK

Szczegółową kontrolą NIK objęto osiem projektów ZIT:

- *Budowa węzła integracyjnego Tczew wraz z trasami dojazdowymi*, realizowany przez miasto Tczew w ramach RPO Województwa Pomorskiego,
- *Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach*, realizowany przez gminę Łapy w ramach RPO Województwa Podlaskiego,
- *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach*, realizowany przez gminę Łapy w ramach RPO Województwa Podlaskiego,
- *Poprawa jakości usług zdrowotnych poprzez termomodernizację Szpitala Specjalistycznego im. Stefana Żeromskiego SP ZOZ w Krakowie*, realizowany przez Szpital Specjalistyczny im. Stefana Żeromskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej (dalej: szpital) w ramach RPO Województwa Małopolskiego,
- *Zakup sprzętu medycznego dla Szpitala Specjalistycznego im. Stefana Żeromskiego SPZOZ w Krakowie*, realizowany przez szpital w ramach RPO Województwa Małopolskiego,
- *Mobilny LOF⁹⁰*, realizowany przez gminę Głusk wraz z 10 gminami – partnerami projektu w ramach RPO Województwa Lubelskiego,
- *Adaptacja pomieszczeń na warsztaty szkolne wraz z budową pawilonu w Zespole Szkół Samochodowych przy ul. Grunwaldzkiej 25b w Toruniu*, realizowany przez miasto Toruń w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego,
- *Budowa infrastruktury rowerowej na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry - Miasto Zielona Góra*, realizowany przez miasto Zielona Góra w ramach RPO Województwa Lubuskiego.

Sześć kontrolowanych projektów (75%) wybrano do dofinansowania w trybie pozakonkursowym (projekty realizowane przez: miasto Tczew, gminę Łapy,

⁹⁰ Lubelski Obszar Funkcjonalny.

szpital w Krakowie oraz gminę Głusk). Dwa projekty (25%) wybrano w trybie konkursowym w wyniku rozstrzygnięcia naboru wniosków o dofinansowanie.

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem projekty, wybrane w trybie pozakonkursowym, znajdowały się w wykazach projektów zidentyfikowanych przez IZ RPO stanowiących załącznik do SzOOP oraz były uwzględnione w Strategii ZIT na wstępnych listach projektów zgłoszonych do dofinansowania w ramach instrumentu ZIT w trybie pozakonkursowym.

Prawidłowo zawarto umowy o dofinansowanie projektów ZIT

Dla wszystkich ośmiu projektów podpisano umowy o dofinansowanie projektów, zgodnie z art. 52 ustawy wdrożeniowej. Umowy podpisano w okresie od siedmiu miesięcy do dwóch lat od przyjęcia Strategii ZIT dla danego obszaru. Całkowita wartość projektów objętych szczegółowym badaniem, wg podpisanych umów o dofinansowanie, wyniosła 259,2 mln zł, w tym dofinansowanie UE 183,5 mln zł.

Zakończenie realizacji projektów przewidziano w terminach od dziewięciu miesięcy (projekt miasta Toruń) do trzech lat i siedmiu miesięcy (projekt miasta Tczew) od daty zawarcia umowy o dofinansowanie, przy czym do realizacji przyjęto projekty o różnym stopniu przygotowania.

Za okres kwalifikowalności kosztów przyjmowano również okresy wcześniejsze, tj. przed podpisaniem umów o dofinansowanie, co umożliwiło rozliczenie wcześniej poniesionych wydatków związanych np. z przygotowaniem inwestycji lub rozpoczęciem wstępnego etapu projektu (uzyskiwaniem zezwoleń).

Przykłady:

W dwóch projektach realizowanych przez szpital w Krakowie oraz w projekcie realizowanym przez miasto Tczew przyjęto okres kwalifikowalności wydatków od 1 stycznia 2014 r. do 30 listopada 2020 r., tj. do dnia zakończenia projektu według umowy o dofinansowanie.

W projekcie realizowanym przez miasto Toruń przyjęto okres kwalifikowalności wydatków od 1 września 2015 r. do 30 września 2018 r., tj. do dnia zakończenia projektu wg umowy o dofinansowanie.

Problemy z realizacją - w 50% badanych projektów ZIT dokonano zmian umów o dofinansowanie

W trakcie realizacji projektów dokonano 12 zmian umów o dofinansowanie w czterech projektach (50%). W trzech przypadkach zmieniono wartość całkowitą projektów (projekty gminy Łapy oraz miasta Zielona Góra), w dwóch zmieniono kwotę dofinansowania UE (projekty gminy Łapy), a w trzech projektach zmieniono daty zakończenia realizacji projektów (projekt gminy Łapy, miasta Toruń oraz miasta Zielona Góra).

Przykłady:

W przypadku projektu gminy Łapy *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach* dokonano zwiększenia całkowitej wartości projektu o 5,3 mln zł, tj. o 45,3% (do kwoty 18,0 mln zł) oraz wartości dofinansowania UE o 3,4 mln zł, tj. o 37,5% (do kwoty 12,5 mln zł). Ponadto, wydłużono termin rzeczowej realizacji projektu o prawie 20 miesięcy, tj. do 21 czerwca 2019 r., a termin finansowej realizacji o prawie 19 miesięcy, tj. do 19 lipca 2019 r. Przyczyną tego były nieprawidłowości w przygotowaniu projektu przez beneficjenta i realizowaniu go przez wykonawcę inwestycji, co skutkowało odstąpieniem od umowy z wykonawcą i koniecznością wyboru nowego wykonawcy. Wystąpiły też problemy z wyborem nowego wykonawcy (ogłoszono dwukrotnie przetarg, lecz złożone oferty przewyższyły oszacowane przez zamawiającego wartości).

W przypadku projektu miasta Toruń *Adaptacja pomieszczeń na warsztaty szkolne wraz z dobudową pawilonu w Zespole Szkół Samochodowych przy ul. Grunwaldzkiej 25b w Toruniu* wydłużono termin realizacji o sześć miesięcy, tj. do 30 września 2018 r. Powodem zmiany terminu była konieczność dwukrotnego ogłaszania przetargów na dostawę wraz z montażem i uruchomieniem wyposażenia dla warsztatów szkolnych, które nie wyłoniły wykonawców. Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, miasto podjęło

próbę udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki, jednak do zawarcia umowy nie doszło.

W przypadku projektu miasta Zielona Góra *Budowa infrastruktury rowerowej na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry - Miasto Zielona Góra* dokonano zwiększenia całkowitej wartości projektu o 0,1 mln zł (do kwoty 36,4 mln zł) oraz wydłużono o dwa miesiące terminy rzeczowej i finansowej realizacji projektu, tj. odpowiednio do 15 oraz 30 listopada 2018 r. Powodami były m.in.: przedłużające się postępowania przetargowe oraz opóźnienia w realizacji jednego odcinka. Według wyjaśnień obecnie zakończenie rzeczowe projektu planowane jest na koniec czerwca 2019 r., natomiast finansowe na koniec lipca 2019 r. Wystąpiły okoliczności, które uniemożliwiają zakończenie projektu w 2018 r. w pierwotnym terminie, m.in. konieczność przeprojektowania skrzyżowania i opracowania dodatkowej dokumentacji projektowej. Do opóźnienia realizacji projektu przyczynił się również brak wyboru wykonawcy robót budowlanych, mimo trzykrotnego przeprowadzenia postępowania przetargowego.

Rozliczanie projektów
wybranych do
dofinansowania

Wszyscy beneficjenci składali wnioski o płatność dotyczące realizacji swoich projektów. W okresie objętym kontrolą złożono 51 wniosków o płatność, w tym zarówno wnioski o refundację, wnioski o zaliczkę, jak i wnioski sprawozdawcze. IZ RPO zatwierdziły 44 wnioski o płatność na kwotę całkowitą 37,0 mln zł. Siedem wniosków pozostawało w trakcie weryfikacji.

Wszystkie zatwierdzone wnioski o płatność zostały sporządzone przez beneficjentów zgodnie z wzorami określonymi w załączniku nr 6 *Wytucznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020*.

Beneficjenci
nieterminowo składali
wnioski o płatność

Beneficjenci przedkładali ww. wnioski z zachowaniem terminów określonych w umowie o dofinansowanie, z wyjątkiem pięciu projektów - sześciu wniosków o płatność (projekty: miasta Toruń, gminy Łapy, szpitala oraz gminy Głusk), w których wystąpiły opóźnienia od ośmiu dni do trzech miesięcy.

Przykłady:

Gmina Łapy złożyła jeden wniosek o płatność dotyczący projektu *Poprawa dostępności komunikacyjnej z 35 - dniowym przekroczeniem terminu określonego w § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie*. Zgodnie z nim wnioski o płatność powinny być składane zgodnie z harmonogramem płatności, nie rzadziej niż raz na kwartał i nie częściej niż raz w miesiącu, a w przypadku braku wydatków powinny być składane wnioski sprawozdawcze. Przyczyną były nagłe zmiany kadrowe, w związku z czym konieczne było nadanie uprawnień w systemie SL2014 nowemu pracownikowi.

Szpital w Krakowie przedłożył pierwsze wnioski o płatność w obu projektach z opóźnieniem od dwóch i pół do ponad trzech miesięcy w odniesieniu do terminów określonych w umowach o dofinansowanie. Zgodnie z § 5 pkt 7 umów o dofinansowanie, wydatki poniesione przed podpisaniem umowy o dofinansowanie winny być ujęte we wniosku o płatność przekazywanym do IZ w terminie do trzech miesięcy od dnia podpisania umowy.

Beneficjenci
nieprawidłowo
realizowali
i aktualizowali
harmonogramy

Stwierdzono nieprawidłowości w postaci:

- realizacji projektu niezgodnie z harmonogramem (gmina Głusk);
- nierzetelnego lub nieterminowego sporządzenia oraz braku aktualizacji harmonogramów ponoszenia wydatków (harmonogramów płatności) stanowiących załączniki do umów o dofinansowanie (gmina Głusk, miasto Tczew oraz miasto Zielona Góra);
- braku aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych stanowiących załączniki do wniosków o płatność (miasto Tczew, gmina Głusk).

Przykłady:

Gmina Głusk realizowała projekt niezgodnie z obowiązującym harmonogramem rzeczowo-finansowym i nie dokonywała jego rzetelnej

aktualizacji. Stanowiło to naruszenie § 2 ust. 2 umowy o dofinansowanie, zobowiązującego gminę do realizacji projektu w oparciu o harmonogram rzeczowo-finansowy oraz § 17 ust. 1 i 2 umowy, zgodnie z którym beneficjent zgłasza w formie pisemnej do IZ propozycje m.in. przesunięć pomiędzy zadaniami/kategoriami wydatków określonymi we wniosku o dofinansowanie. Wprowadzenie zmian w projekcie może nastąpić wyłącznie za zgodą IZ, w formie aneksu do umowy. Według stanu na 30 września 2018 r. w przypadku siedmiu spośród ośmiu grup wydatków objętych projektem stwierdzono wykonanie wydatków niezgodnie z harmonogramem. Zaktualizowany w kwietniu 2018 r. harmonogram rzeczowo-finansowy zawierał nierzetelne dane na temat faktycznego postępu w finansowej realizacji projektu. Dotyczyło to w szczególności wydatków na przebudowę/rozbudowę dróg. Gmina nie wniosowała do IZ o dokonanie aktualizacji harmonogramu, pomimo znacznych różnic pomiędzy wartością wydatków planowanych do zrealizowania w poszczególnych okresach, a faktycznym ich wykonywaniem. Ponadto, beneficjent przedkładał do IZ wnioski o płatność niezgodnie z harmonogramami płatności⁹¹. W związku z uzyskaniem informacji o możliwości częściowego rozliczania otrzymanej zaliczki gmina złożyła wniosek zarówno refundacyjny, jak i rozliczający zaliczkę, obejmujący większą niż planowano wartość wydatków.

Miasto Tczew nierzetelnie sporządziło harmonogram ponoszenia wydatków, stanowiący załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie projektu, poprzez niewłaściwe zakwalifikowanie planowanych wydatków. Przyczyną była pomyłka i zgodnie z wyjaśnieniami zostanie to skorygowane przy najbliższej aktualizacji harmonogramu wydatków. Nie dokonywało ono również aktualizacji harmonogramu dokonywania wydatków ani harmonogramu płatności, do czego było zobowiązane postanowieniami art. 16 pkt 8 *Szczegółowych postanowień oraz praw i obowiązków stron umowy o dofinansowanie projektu pn. Budowa węzła integracyjnego Tczew wraz z trasami dojazdowymi*. Kwoty ujęte we wnioskach o płatność nie odpowiadały kwotom ujętym w harmonogramie płatności. Z wyjaśnień wynika, że w sytuacji jednoczesnego prowadzenia przygotowania inwestycyjnego i postępowań o zamówienie publiczne oraz regularnego składania wniosków o płatność, niemożliwe było ustalenie danych do aktualizacji harmonogramu.

Miasto Zielona Góra przekazywało do IZ RPO harmonogramy płatności z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 14 dni. Było to niezgodne z § 5 ust. 6 umowy o dofinansowanie, który stanowi że kolejne harmonogramy płatności składane są dwa razy w roku, do końca marca i do końca września każdego roku niezależnie od terminu składania wniosku o płatność. Przyczyną opóźnień były m.in. przedłużające się ustalanie harmonogramów rzeczowo-finansowych z wykonawcami robót budowlanych.

W przypadku dwóch kontrolowanych projektów ZIT stwierdzono inne nieprawidłowości

W realizacji jednego projektu gminy Łapy oraz projektu gminy Głusk (25% zbadanych projektów) stwierdzono również inne nieprawidłowości.

Przykłady:

W gminie Łapy dotyczyły one m.in.: niewłaściwego przygotowania i prowadzenia inwestycji przez beneficjenta oraz utraty gwarancji ubezpieczeniowej stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy:

- niewłaściwie przygotowano i prowadzono inwestycję *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach*. Wskutek tego na dzień zakończenia terminu jej realizacji określonego w umowie, tj. 16 listopada 2017 r. wykonawca zrealizował zaledwie 32,1% prac. Skutkiem było odstąpienie od umowy z pierwotnym wykonawcą i konieczność wyłonienia nowego. W związku z tym wydatki okazały się dużo wyższe od poprzednio planowanych, zaś termin finansowego zakończenia inwestycji przesunięto o ponad 1,5 roku;

⁹¹ Wskazana do refundacji we wniosku o płatność kwota wydatków była o 202,1 tys. zł niższa od wykazanej w harmonogramie pierwotnym i o 1 458,3 tys. zł wyższa niż zakładano w harmonogramie płatności złożonym w kwietniu 2018 r.

- dopuszczono do działania niegospodarnego poprzez nie uzyskanie zaspokojenia z gwarancji ubezpieczeniowej wniesionej przez wykonawcę w kwocie 574,5 tys. zł. Wezwanie do zapłaty zostało bowiem doręczone gwarantowi cztery dni po terminie określonym w § 1 aneksu nr 1 do gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy. Ponadto, do wezwania nie dołączono wymaganego § 3 gwarancji oświadczenia, że żądana kwota jest należna i wymagalna z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

W gminie Głusk nieprawidłowości dotyczyły niewystąpienia o refundację wydatków, nieprawidłowej ewidencji księgowej, niewłaściwej kontroli zarządczej w jednostce oraz błędnego ujęcia wydatku we wniosku, tj.:

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania wydatków wskazywały na nieskuteczność kontroli zarządczej w jednej z gmin

- nie wystąpiono o refundację wydatków w łącznej kwocie 876,2 tys. zł⁹² stanowiących wydatki kwalifikowalne projektu⁹³. Powinny one zostać wykazane we wniosku o płatność przekazanym do IZ w terminie trzech miesięcy od poniesienia wydatków, zgodnie z § 5 ust. 5 umowy. Według wyjaśnień, odstąpiono od przedstawiania do refundacji tych wydatków w związku z wydłużonym procesem zatwierdzania wniosków;
- nieprawidłowo prowadzono ewidencję księgową wydatków na realizację projektu, w tym:
 - ujęto w księgach rachunkowych 2017 i 2018 roku wydatki odpowiednio w kwocie 106,3 tys. zł i 0,6 tys. zł niezgodnie z prawidłowo wypełnionym wnioskiem o płatność. Różnice wynikały z zaksięgowania tych wydatków niezgodnie z klasyfikacją budżetową⁹⁴;
 - nie zachowano zasady ciągłości prowadzenia ewidencji wydatków na zarządzanie projektem. W kontrolowanym okresie wydatki były księgowane w dwojaki sposób⁹⁵. Było to niezgodne z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁶, który stanowi, że przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych (...) i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne;
 - nie wyodrębniono ewidencji księgowej wydatków niekwalifikowalnych projektu. Wszystkie wydatki niekwalifikowalne były ujmowane w § 6059 razem z wydatkami stanowiącymi wkład własny gminy. Było to niezgodne z § 14 umowy o dofinansowanie, który stanowi że beneficjent zobowiązuje się do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji księgowych i bankowych.

W 2016 i 2017 roku nie dokonano korekt w ewidencji z powodu braku zaplanowanych refundacji poniesionych wydatków. Niedokonanie właściwych korekt w ewidencji wydatków Projektu skutkowało wykazaniem niezetelnych danych w sprawozdaniu Rb-28S⁹⁷ za 2017 r.;

- składane do IZ wnioski o płatność nie były weryfikowane przez pracowników działu finansowego gminy, co naruszało przepisy

⁹² Dotyczące kosztów zarządzania i nadzoru inwestorskiego w branży drogowej i pozostałych wydatków na realizację.

⁹³ W pierwszym wniosku o płatność nie wykazano wydatków z tytułu kosztów zarządzania i nadzoru w kwocie 137 tys. zł, poniesionych w okresie od początku realizacji projektu do końca 2017 r. We wniosku o płatność za II kwartał 2018 r. nie wykazano wydatków w kwocie 33,2 tys. zł z tytułu ww. kosztów, poniesionych w okresie od stycznia do marca 2018 r. Nie złożono wniosku dotyczącego wydatków w kwocie 706 tys. zł, poniesionych w lipcu 2018 r., w tym 46 tys. zł z tytułu kosztów zarządzania i nadzoru.

⁹⁴ Wydatki zaksięgowano w § 6057, tj. jako finansowane ze środków Unii Europejskiej.

⁹⁵ W 2016 r. i w 2018 r. jedynie w § 6059, natomiast w 2017 r. zarówno w § 6057, jak i w § 6059.

⁹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

⁹⁷ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

**Zbadane przez NIK
wydatki były na ogół
kwalifikowalne**

wewnętrzne⁹⁸. Wyjaśniono, że weryfikacja zostanie przeprowadzona na koniec roku, tj. do 31 grudnia 2018 r., a następnie będzie przeprowadzana po każdym złożonym wniosku;

- we wniosku o płatność wykazano kwotę dofinansowania wydatku na opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej o 7,4 tys. zł wyższą niż obliczona według montażu finansowego określonego w umowie.

Kontrola wydatków w łącznej wysokości 37,5 mln zł w ramach badanych przez NIK projektów wykazała, że poniesione wydatki na ogół spełniają wymogi kwalifikowalności, w szczególności zostały:

- przeznaczone na cele określone w umowie i wniosku o dofinansowanie projektu;
- faktycznie poniesione (w znaczeniu kasowym) i są udokumentowane fakturą lub innym dokumentem księgowym o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty, odbiór prac został udokumentowany protokołem odbioru;
- poniesione w okresie kwalifikowalności;
- przy wyborze wykonawców zachowano zasadę konkurencyjności, przestrzegane były przepisy Pzp, z wyjątkiem pięciu z ośmiu badanych projektów, w których wystąpiły nieprawidłowości.

**Nieprawidłowości
w zamówieniach
publicznych
w przypadku pięciu
badanych projektów ZIT**

Stwierdzone nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych dotyczyły m.in.: niewzmania do uzupełnienia dokumentów, nierzetelnego sporządzania protokołów z postępowań, nieterminowego zwrotu wadium, nieterminowej publikacji ogłoszeń oraz braków lub niewłaściwych zapisów w umowach z wykonawcami, tj.:

- w przypadku projektu realizowanego przez miasto Toruń w jednym postępowaniu przetargowym:
 - w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia podano błędny wzór do obliczenia liczby punktów przyznawanej wnioskodawcom w ramach kryterium ceny. Wskutek tego błędu wyliczenia punktów przyznanych poszczególnym wykonawcom w przedmiotowym kryterium dokonano niezgodnie ze wzorem;
 - w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia podano, że funkcję kierownika zamawiającego pełnił Zastępca Prezydenta, podczas gdy zgodnie z art. 2 pkt 3 Pzp funkcję tę pełni Prezydent. Ponadto, nie wskazano w nim pracownika zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności w postępowaniu, a w składzie Komisji Przetargowej wymieniono osobę, której nie powołano w jej skład. Wyjaśniono, że z powodu nieobecności Prezydenta, jako kierownika podano Zastępcę Prezydenta, który posiadał upoważnienie do składania samodzielnie oświadczeń woli w imieniu miasta w zakresie zarządzania mieniem. Zdaniem NIK, fakt nieobecności prezydenta nie powoduje, że kierownikiem zamawiającego, w rozumieniu art. 2 pkt 3 Pzp, staje się osoba upoważniona do składania oświadczeń woli w imieniu miasta;
 - czynności zamawiającego⁹⁹ dokonała osoba nie posiadająca do tego upoważnienia, wydanego zgodnie z art. 18 ust. 2 Pzp. Do dokonania czynności był upoważniony kierownik Komisji Przetargowej. Pismo zostało natomiast podpisane przez bezpośredniego przełożonego Przewodniczącego Komisji;
 - ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych po 64 dniach od dnia zawarcia umowy, tj. z opóźnieniem 34 dni, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 Pzp. Przyczyną było przeoczenie;

⁹⁸ Określone w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 10/2018 Wójta Gminy Głusk z dnia 8 stycznia 2018 r. w sprawie procedur wdrażania, kontroli wewnętrznej, obiegu dokumentów oraz zasad rachunkowości stosowanych przy realizacji projektu *Mobilny LOF* (...).

⁹⁹ Zwrócenie się do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą.

- w umowie nie zawarto postanowień dotyczących wysokości kar umownych z tytułu braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty, wymaganych art. 143d ust. 1 pkt 7 lit d. Pzp;
- w przypadku obu projektów realizowanych przez gminę Łapy:
 - w trzech umowach zawartych z wykonawcami nie uwzględniono zapisów dotyczących zawierania umów z podwykonawcami¹⁰⁰, co było niezgodne z art. 143d ust. 1 pkt 1-2 Pzp;
 - w czterech umowach z wykonawcami ujęto zapisy dotyczące rozliczeń niezgodne z art. 143a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 Pzp¹⁰¹;
- w przypadku projektu realizowanego przez szpital w Krakowie na zakup i dostawę sprzętu medycznego, w jednym postępowaniu przetargowym:
 - nie wezwano wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających posiadanie wiedzy i doświadczenia, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 Pzp. Uznano, że faktura stanowi potwierdzenie należytego wykonania dostaw. Zdaniem NIK, sam fakt wystawienia przez wykonawcę faktury nie świadczy o należyтым wykonaniu zamówienia;
 - ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego przesłano do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej po prawie pięciu miesiącach od daty zawarcia umów. Było to niezgodne z art. 95 ust. 1 Pzp w ówczesnym brzmieniu, który stanowił, że zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji UE;
 - nie zwrócono bezzwłocznie wadium wykonawcy w wysokości 6,8 tys. zł, co było niezgodne z art. 46 ust. 1a Pzp. Wadium zwrócono po ponad 3,5 roku od zawarcia umowy;
- w przypadku projektu z zakresu termomodernizacji realizowanego przez szpital w Krakowie, w postępowaniu dotyczącym adaptacji pomieszczeń przyznano wykonawcy niewłaściwą liczbę punktów w kryterium gwarancja, niezgodnie ze sposobem oceny kryteriów określonym w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

IZ RPO przeprowadziły kontrole zamówień publicznych w trakcie kontroli wniosków o płatność

W trakcie rozliczania wniosków o płatność IZ RPO przeprowadzają weryfikację zamówień publicznych, w wyniku których poniesiono wydatki ujmowane w danym wniosku. Takie kontrole przeprowadzone były we wszystkich ośmiu projektach ZIT objętych kontrolą NIK. IZ RPO, w czterech projektach, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości nałożyła korekty finansowe, które pomniejszyły wydatki do refundacji wykazywane we wniosku o płatność.

Przykłady:

IZ RPO Województwa Podlaskiego, w obu projektach realizowanych przez gminę Łapy, zweryfikowała dokumentację po wszystkich przeprowadzonych (czterech) postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych. W wyniku kontroli nie sformułowano wniosków, stwierdzono natomiast naruszenia przepisów Pzp, które nie skutkowały zastosowaniem korekty finansowej.

IZ RPO Województwa Pomorskiego zweryfikowała dokumentację projektu miasta Tczew. W przypadku pięciu postępowań o udzielenie zamówień

¹⁰⁰ Obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu zmian umowy zawartej z podwykonawcą, obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zmian umowy z podwykonawcą oraz terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu zmian umowy zawartej z podwykonawcą.

¹⁰¹ W § 9 ust. 4 oraz § 11 ust. 19 umów określono, że w przypadku nierozliczenia się z podwykonawcami należności będą przekazane bezpośrednio na rachunki podwykonawców (odnosiło się to do wszystkich płatności częściowych należnych wykonawcy), natomiast zgodnie z Pzp wymóg rozliczenia się z podwykonawcami nie dotyczy pierwszej płatności częściowej. Natomiast w § 11 ust. 19 i 18 umów określono, że w przypadku nie dołączenia do faktur wszystkich wymaganych dowodów wypłata wynagrodzenia wykonawcy będzie wstrzymana (dotyczyło całości wynagrodzenia) podczas, gdy zgodnie z Pzp, w przypadku braku wszystkich wymaganych dowodów wstrzymuje się wypłatę wynagrodzenia wykonawcy w części równej sumie kwot wynikających z nieprzedstawionych dowodów zapłaty.

publicznych na beneficjenta nałożone zostały korekty finansowe w łącznej kwocie 169,4 tys. zł. Powodem był m.in.: wybór - jako najkorzystniejszej oferty – oferty wykonawcy podlegającego wykluczeniu z postępowania, niedozwolona zmiana postanowień zawartej umowy polegająca na dokonaniu istotnych zmian w stosunku do treści oferty, nieupublicznienie zapytania ofertowego oraz nierzetelne udokumentowanie postępowania.

5.5. EFEKTY REALIZACJI ZIT

Instytucja Koordynująca, Instytucje Zarządzające RPO oraz IP ZIT prowadziły monitoring osiągnięcia efektów w RPO oraz wskaźników w projektach ZIT. Kontraktacja i certyfikacja środków ZIT w poszczególnych RPO przebiegała na zróżnicowanym poziomie. Stwierdzono występowanie ryzyka niewykorzystania środków ZIT w RPO Województw: Podlaskiego, Kujawsko-Pomorskiego i Lubelskiego.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w osiągnięciu zakładanych efektów w przypadku projektów ZIT objętych kontrolą NIK, z tym że w jednym przypadku stwierdzono ryzyko niepełnego osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu na 2019 r.

5.5.1. Monitorowanie realizacji projektów i wskaźników przez IK, IZ RPO oraz IP ZIT

IK oraz IK RPO prowadziły monitorowanie realizacji RPO, w tym ZIT

IK ustanowiła system monitorowania realizacji programów i projektów. Monitoring prowadzony był zarówno na poziomie konkretnego projektu (m.in. realizacja wskaźników projektu), jak również całego programu operacyjnego (m.in. realizacja wskaźników Ram wykonania).

IK RPO prowadziła monitoring postępu finansowego na wszystkich etapach wdrażania, tj. naborów wniosków o dofinansowanie, podpisywania umów o dofinansowanie, zatwierdzania wniosków o płatność i rozliczania wydatków IZ RPO z KE (certyfikacja).

Szczegółowy monitoring w zakresie RPO był prowadzony przez IK RPO od II kwartału 2016 r. Wcześniej programy regionalne były na początkowym etapie wdrażania i działania IK RPO skupiały się na procesach naborów i oceny wniosków.

IZ RPO prawidłowo ustanowiły system monitorowania i sprawozdawczości realizacji wskaźników

IZ RPO ustanowiły system monitorowania oraz sprawozdawczości zgodnie z wytycznymi ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. W *Instrukcjach wykonawczych* przyjęto sporządzanie informacji kwartalnych oraz sprawozdań rocznych i na zakończenie realizacji programu. Wskazano terminy przekazywania informacji i sprawozdań zgodnie z pkt. 2 lit. a i b Rozdziału 9 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*. Przewidziano również przedłożenie sprawozdania rocznego i końcowego do weryfikacji i zatwierdzenia przez KM, zgodnie z art. 110 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

IZ RPO prawidłowo opracowały również system monitorowania wskaźników Ram wykonania, w RPO przyjęto wskaźniki monitorowania zgodne ze wskaźnikami określonymi w załącznikach do wytycznych w zakresie monitorowania.

Przykład:

W IZ RPO Województwa Lubelskiego monitorowanie odbywało się na dwóch etapach realizacji projektów w momencie wyboru wniosków do dofinansowania oraz w trakcie realizacji projektów, na podstawie informacji kwartalnych IP ZIT/IP RPO. W informacjach tych podawane były dane m.in. na temat postępów osiągnięcia wartości pośrednich i docelowych wskaźników rzeczowych Ram wykonania.

Dobra praktyka

W 2018 r. IZ RPO Województwa Lubelskiego wprowadziła dodatkowy comiesięczny monitoring postępu realizacji zakładanych wskaźników. Polegał on na zbieraniu od beneficjentów przez IZ RPO i IP ZIT informacji, m.in. w zakresie stanu przygotowania do realizacji pozakonkursowych strategicznych projektów ZIT, stanu zaawansowania prac nad poszczególnymi dokumentami/procedurami, analizie tych informacji oraz ocenie zagrożeń, np. w zakresie terminowości złożenia wniosków o dofinansowanie.

IP ZIT monitorowały stan przygotowania projektów beneficjentów do złożenia wniosków o dofinansowanie projektów ZIT

Wszystkie IP ZIT objęte kontrolą NIK zostały zobowiązane do prowadzenia monitoringu przygotowania projektów do momentu złożenia wniosków o dofinansowanie. Monitoring ten obejmował wyłącznie projekty w trybie pozakonkursowym. Zakres monitoringu został określony w różnorodny sposób, począwszy od monitorowania daty gotowości do złożenia wniosku o dofinansowanie, aż po udział w weryfikacji złożonego wniosku i opracowywanie opinii o zgodności wniosku o dofinansowanie ze strategią ZIT.

Przykład:

W IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego monitorowanie polegało m.in. na: stałej wymianie informacji pomiędzy wnioskodawcą a opiekunem projektu, dotyczącej postępów realizacji działań określonych w harmonogramie przez wnioskodawcę; monitoringu projektów, dla których termin złożenia wniosku jest krótszy niż sześć miesięcy, prowadzonym co najmniej raz w miesiącu; monitoringu projektów, dla których termin złożenia wniosku jest dłuższy niż sześć miesięcy, prowadzonym co najmniej raz na kwartał; sporządzaniem przez opiekunów projektu informacji.

Udział IP ZIT w monitorowaniu realizacji projektów ZIT był niewielki

Na etapie realizacji projektów ZIT nie wszystkie IZ RPO powierzyły IP ZIT zadania w zakresie monitorowania realizacji projektów, w tym realizacji wskaźników. *Porozumienia* w ramach RPO Województw: Podlaskiego oraz Pomorskiego nie obejmowały powierzenia IP ZIT obowiązków monitorowania realizacji projektów. W przypadku pozostałych czterech RPO delegowane zadania miały zróżnicowany, jednakże niewielki zakres.

Przykłady:

IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego monitorowała stopień realizacji projektów służących realizacji Strategii ZIT m.in. poprzez analizę: ogłaszanych i planowanych do ogłoszenia konkursów, wartości zawartych umów w ramach poszczególnych celów/poddziałań, a także danych o złożonych i zaakceptowanych wnioskach o płatność. W przypadku stwierdzenia w realizacji projektów odchyleń od założeń informowano o tym IZ RPO w ramach sprawozdań kwartalnych oraz w ramach spotkań w IZ RPO. Podejmowane działania dotyczyły przede wszystkim wnioskowania do IZ RPO o zmiany terminów realizacji projektów oraz terminów ogłaszania i trwania naboru wniosków.

IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego powierzono zadanie monitorowania stanu realizacji projektów od momentu zawarcia umowy o dofinansowanie do zakończenia realizacji projektu w zakresie realizacji strategicznych projektów ZIT oraz celów rozwojowych Strategii ZIT. Wyniki analizy danych otrzymywanych od Liderów Projektów dokumentowane były w zbiorczych tabelach. Informacje o opóźnieniach w realizacji projektów przekazywane były do IZ RPO.

Problemy w systemie monitorowania realizacji projektów ZIT

Głównym problemem w prowadzeniu monitoringu przez IP ZIT był brak bezpośredniego dostępu, aż do 2018 r., do systemu informatycznego SL2014, w którym znajdują się dane na temat każdego projektu oraz w którym dokonywana jest korespondencja związana z projektem, np. składanie wniosków o płatność, składanie wniosków o zmiany umów o dofinansowanie.

Przypadki nieprawidłowości w monitorowaniu realizacji projektów ZIT przez trzy z sześciu kontrolowanych IP ZIT

W systemie monitoringu stwierdzono nieprawidłowości w trzech IP ZIT, polegające na:

- nierzetelnej analizie danych przekazywanych przez Liderów Projektów, dokonanej przez IP ZIT RPO Województwa Lubelskiego. Błędy wynikały z przeniesienia do zbiorczych tabel błędów występujących w tabelach monitorujących przekazanych przez Liderów Projektów, które nie zostały ujawnione przez Biuro ZIT na etapie weryfikacji tych raportów. IP ZIT zobowiązała się do weryfikacji wskazanych niezgodności podczas przygotowywania kolejnej zbiorczej tabeli (za IV kwartał 2018 r.) i już w trakcie kontroli NIK podjęła działania wyjaśniające;
- nie opracowaniu przez IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego procedury monitorowania projektów pozakonkursowych na etapie ich realizacji. Nie zrealizowano tym samym Planu naprawczego, w którym zaplanowano zmiany polegające na poszerzeniu zadań IP ZIT;
- nieterminowym przekazaniu przez IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego do IZ RPO informacji (za III kwartał 2017 r.) dotyczącej stanu gotowości projektów do złożenia wniosków o dofinansowanie. Informacja została wysłana z opóźnieniem 175 dni w odniesieniu do terminu wskazanego w *Instrukcji Wykonawczej*. Przyczyną nieterminowego przekazania była błędna interpretacja zapisów Instrukcji.

Dobre praktyki

Za przykład dobrej praktyki w monitorowaniu realizacji projektów ZIT i osiągnięciu efektów można podać działania trzech IP ZIT i tak:

- IP ZIT RPO Województwa Podlaskiego, pomimo braku obowiązku, wyznaczała asystentów dla każdego projektu ZIT, do których należało m.in. monitorowanie realizacji projektu, w tym założonych wskaźników na podstawie SL2014 oraz możliwych zagrożeń. Ponadto, IP ZIT przygotowała zestawienie (bazę danych) o projektach i wskaźnikach wskazanych w Strategii ZIT oraz gromadziła raz na kwartał dane dotyczące postępu rzeczowego realizowanych projektów ZIT;
- IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego w wyniku monitorowania projektów pozakonkursowych podjęła m.in. następujące działania:
 - po zdiagnozowaniu problemów związanych z przygotowaniem zamówień publicznych, zawarła umowę z ekspertem zamówień publicznych, który w ramach Forum Zamówień Publicznych raz w miesiącu prowadził usługi szkoleniowe, konsultacyjne i doradcze dla przedstawicieli gmin;
 - utworzyła Forum Zintegrowanego Transportu Metropolii Krakowskiej, którego celem było wspieranie procesu koordynacji i planowania transportu oraz stworzenie trwałego partnerstwa pomiędzy jst w obszarze zintegrowanego transportu;
 - w ramach Forum Czystego Powietrza Metropolii Krakowskiej opracowano i przeprowadzono wspólne kampanie informacyjno-edukacyjne oraz wypracowano wspólne narzędzie do inwentaryzacji oraz zarządzania wymianą pieców. Przyjęto *Plan likwidacji kotłów węglowych do 2022 r.*
- IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego prowadziła monitoring postępów przygotowania projektów do realizacji po złożeniu wniosków o dofinansowanie w przypadku, gdy projekt nie był jeszcze ostatecznie gotowy do realizacji (np. kiedy brak było wszystkich wymaganych aktów administracyjnych potrzebnych do rozpoczęcia realizacji projektu). Ponadto, organizowano spotkania przeglądowe z beneficjentami, podczas których przedstawiali oni postępy rzeczowe (w tym uzyskiwanie niezbędnych dokumentów) oraz postępy finansowe projektów.

IZ RPO terminowo przekazywały IK informacje kwartalne i sprawozdania roczne

Stwierdzono, że IZ RPO przekazywały kwartalne informacje o stanie realizacji programu oraz sprawozdania roczne do IK w terminach, o których mowa w rozdziale 9 *Wytucznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*.

IP ZIT na ogół prawidłowo realizowały obowiązki sprawozdawcze

Wszystkie IP ZIT zostały zobowiązane w *Porozumieniach* do wykonywania zadań w zakresie sprawozdawczości. Obejmowały one głównie sporządzanie kwartalnych informacji i rocznych sprawozdań, zgodnie z zasadami określonymi w *wytycznych w zakresie sprawozdawczości w latach 2014-2020*.

W celu realizacji obowiązków sprawozdawczych, IP ZIT przekazywały do IZ dane w formie tabelarycznej, zgodnej z *Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*. Podstawą do przygotowywania sprawozdań były dane gromadzone w systemie SL2014, do którego IP ZIT nie miały początkowo dostępu. W związku z tym, aż do 2018 r., zwracały się one do IZ RPO o udostępnienie danych z tego systemu w celu sporządzenia sprawozdań, a następnie przekazywały uzupełnione formularze sprawozdawcze z powrotem do IZ RPO.

Przykłady:

IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego, realizując zadania w zakresie sprawozdawczości, bazowała na zasobach otrzymywanych drogą elektroniczną od IZ RPO w postaci zrzutów z systemu teleinformatycznego SL2014. Informacje kwartalne były sporządzane w oparciu o te dane, uzupełniane we własnym zakresie i przekazywane z powrotem do IZ RPO. Wynikało to z braku dostępu przez IP ZIT do powyższego systemu do kwietnia 2018 r. Problemem był również brak dostępu IP ZIT do umów o dofinansowanie projektów ZIT zawieranych z beneficjentami przez IZ RPO oraz brak obligatoryjnego włączania przedstawicieli Związku ZIT do korespondencji między beneficjentami a IZ RPO. Kwestie te IP ZIT zgłaszała IZ RPO oraz IK.

IP ZIT RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego uprawnienia dostępu do systemu SL2014 otrzymała dopiero 9 sierpnia 2018 r., w związku z czym przed tą datą sprawozdania przygotowywane były w oparciu o raporty udostępniane co miesiąc przez IZ RPO. Wypełnione formularze IP ZIT przekazywała do IZ RPO.

IP ZIT RPO Województwa Lubuskiego sporządzała zestawienia w oparciu o dane gromadzone w IP ZIT oraz z wykorzystaniem danych z systemu SL2014 otrzymywanych z IZ RPO. IP ZIT dostęp do systemu SL2014 uzyskała 11 czerwca 2018 r.

IP ZIT terminowo przekazywały IZ RPO informacje kwartalne i sprawozdania roczne

IP ZIT terminowo przekazywały informacje kwartalne oraz sprawozdania roczne do IZ RPO, z wyjątkiem trzech informacji kwartalnych przekazanych nieterminowo przez IP ZIT RPO Województwa Pomorskiego¹⁰². Zgodnie z *Porozumieniem*, IP ZIT zobowiązana była do składania informacji kwartalnych za każdy kwartał, natomiast IP ZIT sporządzała i przekazywała IZ RPO te informacje raz na pół roku.

W IP ZIT RPO Województwa Małopolskiego stwierdzono nieprawidłowość w postaci nierzetelnego sporządzenia informacji kwartalnych za I, II oraz III kwartał 2018 r. Nie zidentyfikowano w nich żadnych problemów oraz trudności, pomimo ich wystąpienia w poszczególnych projektach ZIT.

5.5.2. Poziom wykorzystania środków dla ZIT

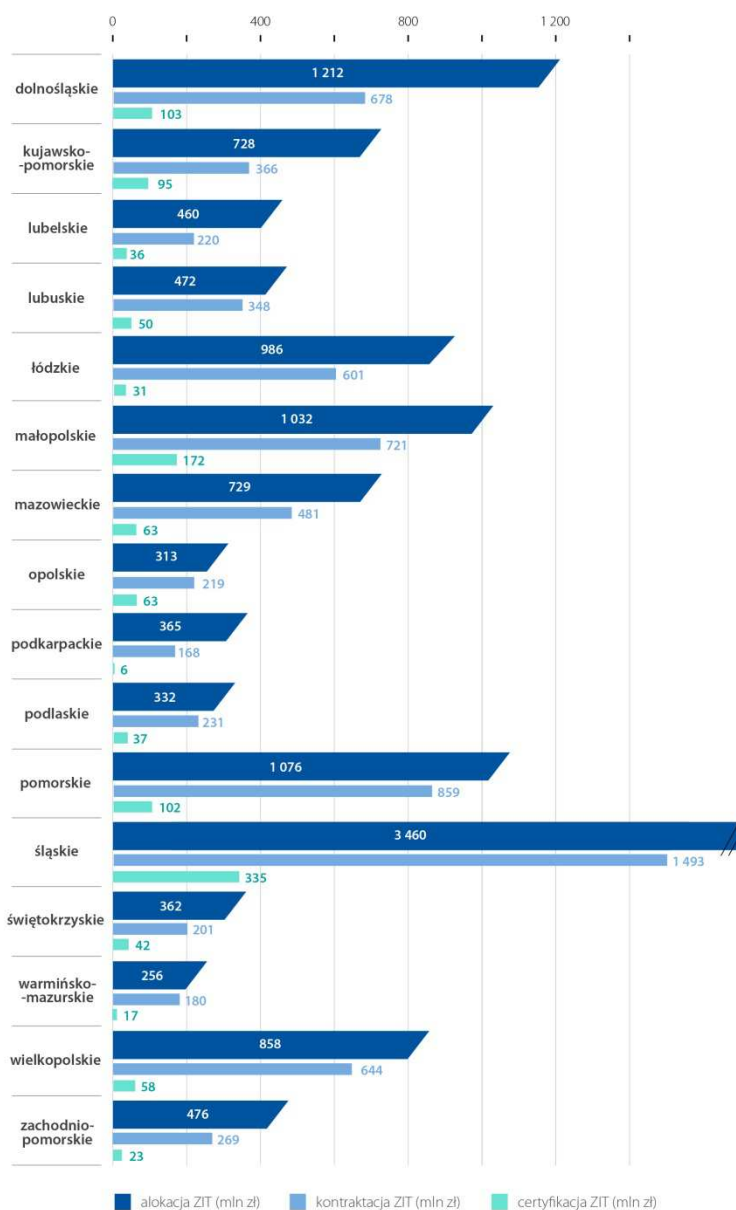
Stan wykorzystania funduszy UE w ramach RPO dla ZIT

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. łączna kwota planowanej kontraktacji dla 16 RPO wynosiła 136 464,2 mln zł (31 276,9 mln euro), w tym dla ZIT – 13 116,1 mln zł (3 006,1 mln euro), co stanowiło 10% kwoty zaplanowanej dla wszystkich 16 RPO. Łączna kwota dofinansowania UE w podpisanych umowach o dofinansowanie dla 16 RPO wynosiła 72 394,6 mln zł (co stanowiło 53% alokacji), w tym dla ZIT – 7 678,1 mln zł (co stanowiło 59% alokacji dla ZIT). Natomiast łączna kwota środków UE certyfikowanych do KE dla 16 RPO wyniosła 17 215,7 mln zł (co stanowiło 13% alokacji), w tym dla ZIT – 1 232,9 mln zł (co stanowiło 9% alokacji dla ZIT).

¹⁰² IP ZIT nie przedłożyła do IZ informacji kwartalnych za następujące kwartały: I kw. 2016 r., III kw. 2016 r. i I kw. 2017 r.

Wykres nr 3

Wysokość kontraktacji i certyfikacji środków ZIT w 16 RPO według stanu na 30 czerwca 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W ramach wszystkich sześciu objętych badaniem RPO w 2017 r. nastąpiło przyspieszenie kontraktacji oraz certyfikacji środków. Wzrost ten w stosunku do roku 2016 r. wyniósł od 24,1 (ZIT w RPO Województwa Lubuskiego) do 75,6 punktów procentowych (ZIT w RPO Województwa Pomorskiego) w zakresie kontraktacji w ramach ZIT. Kwoty wydatków zatwierdzonych we wnioskach o płatność w ramach ZIT wzrosły od 2,1 (ZIT w RPO Województwa Podlaskiego) do 7,6 punktów procentowych (ZIT w RPO Województwa Lubelskiego).

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. cztery z sześciu objętych badaniem ZIT nie osiągnęły celów w zakresie kontraktacji i certyfikacji alokacji określonych m.in. przez Ministerstwo oraz w planach wdrażania RPO. Dotyczyło to ZIT RPO

Niepełna realizacja celów kontraktacji i certyfikacji dla ZIT przyjętych przez Ministerstwo

Województw: Lubelskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Podlaskiego oraz Pomorskiego.

Przykłady:

W przypadku RPO Województwa Lubelskiego kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie, wg stanu na 30 czerwca 2018 r., wyniosła 220,0 mln zł, co stanowiło 48,2% alokacji środków (456,5 mln zł). Ministerstwo wyznaczyło cel kontraktacji na poziomie 57,3%. W zakresie certyfikacji wydatków Ministerstwo założyło wykonanie na 30 czerwca 2018 r. na poziomie 9,9% alokacji, natomiast faktycznie wynosiło ono 35,6 mln zł, tj. 7,8%. IZ RPO wyjaśniła m.in., że przyjęte przez Ministerstwo cele na poszczególne kwartały 2018 r. zostały określone bez uwzględnienia harmonogramów aplikowania i realizacji projektów w formule ZIT przedstawianych przez wnioskodawców niniejszych projektów.

W przypadku RPO Województwa Podlaskiego Ministerstwo wskazało oczekiwany poziom kontraktacji na koniec I półrocza 2018 r. w wysokości 78,1% alokacji. Kwota wkładu UE w podpisanych umowach o dofinansowanie projektów wyniosła, na koniec I półrocza 2018 r., 230,8 mln zł, tj. 69,0% alokacji. Przyczyną były m.in.: późne rozstrzygnięcia postępowań przetargowych, przedłużająca się procedura oceny konkursu zintegrowanego oraz wstrzymanie ogłoszenia konkursu skierowanego do ośrodków wychowania przedszkolnego.

Poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu dla projektów ZIT w poszczególnych RPO był jeszcze niewielki

Według danych na II połowę 2018 r. przedstawionych przez sześć IZ RPO, objętych szczegółowym badaniem NIK, realizacja wskaźników 527 projektów ZIT przedstawiała się następująco:

- w 29 projektach (5,5% wszystkich projektów) zrealizowano wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu;
- w 116 projektach (22,0%) wskaźniki produktu zostały już częściowo zrealizowane;
- w pozostałych 382 projektach nie odnotowano jeszcze realizacji żadnego wskaźnika.

Nadmienić jednak należy, że zerowa realizacja wskaźnika nie oznacza od razu opóźnień lub nieprawidłowości w projekcie, gdyż wskaźniki produktu mogą być wykazane przez beneficjenta najpóźniej we wniosku o płatność końcową, a wskaźniki rezultatu co do zasady w okresie 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu. Wielu beneficjentów skorzystało z tych możliwości i określiło wskaźniki produktu, których wartości docelowe zostaną osiągnięte na koniec realizacji projektu. Ponadto, specyfika wielu wskaźników nie pozwala na ich częściowe wykazywanie, pomimo wykazywania zaawansowania finansowego realizacji danego projektu.

Efekty rzeczowe w ramach projektów ZIT przedstawiono w infografikach nr 10 i 11

Infografika nr 10

Przykładowe efekty ZIT współfinansowane z EFRR



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 11

Przykładowe efekty ZIT współfinansowane z EFS



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykładowe efekty realizacji projektów ZIT w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego:

Zdjęcie nr 1

Projekt *Rozbudowa oczyszczalni ścieków w m. Brzoza, gm. Nowa Wieś Wielka*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 2

Projekt *Ratownicze roboty budowlane i prace konserwatorskie budynku mieszkalnego zachodniego skrzydła zamku krzyżackiego w miejscowości Zamek Bierzgowski*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 3

Projekt *Ratownicze roboty budowlane i prace konserwatorskie budynku mieszkalnego zachodniego skrzydła zamku krzyżackiego w miejscowości Zamek Bierzgłowski*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 4

Projekt *Ratownicze roboty budowlane i prace konserwatorskie budynku mieszkalnego zachodniego skrzydła zamku krzyżackiego w miejscowości Zamek Bierzgłowski*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 5

Projekt *Budowa przedszkola w Gminie Osielsko*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 6

Projekt *Piwnice Kultury w Dworze Artusa - remont i adaptacja pomieszczeń piwnicznych Dworu Artusa na potrzeby kulturalne (szkoleniowo-warsztatowo-artystyczne)*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 7

Projekt *Piwnice Kultury w Dworze Artusa - remont i adaptacja pomieszczeń piwnicznych Dworu Artusa na potrzeby kulturalne (szkoleniowo-warsztatowo-artystyczne)*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Przykłady:

W RPO Województwa Pomorskiego w 144 projektach dofinansowywane są m.in. przedsięwzięcia dotyczące:

- wybudowania obiektów typu „parkuj i jedź” (zaplanowano 29 szt.; na 4 października 2018 r. zrealizowano 1 szt.);
- wybudowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych (zaplanowano 24 szt., zrealizowano 1 szt.);
- poprawy efektywności energetycznej (zaplanowano 850 gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii, zrealizowano 302 gospodarstwa);
- modernizacji energetycznej budynków (zaplanowano 263 szt., zrealizowano 19 szt.);
- aktywności społeczno-zawodowej np. osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem (zaplanowano 573 osoby, zrealizowano 330 osób);
- aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych (zaplanowano 9 616 osób, zrealizowano 7 332 osób);
- wsparcia podmiotów ekonomii społecznej (zaplanowano 325 szt., zrealizowano 24 szt.);

- rozwoju usług społecznych np. osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w interesie ogólnym (zaplanowano 1 595 osób, zrealizowano 696 osób).

W RPO Województwa Lubelskiego w 21 realizowanych projektach zaplanowano m.in.:

- wybudowanie lub wyremontowanie budynków o powierzchni 145,0 m² (do 30.06.2018 r. osiągnięto 145,2 m²);
- dostosowanie 19 obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (dostosowano 2 szt.);
- wsparcie 27 obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (osiągnięto 6 szt.).

W RPO Województwa Podlaskiego w 28 projektach są m. in. projekty:

- zmodernizowania źródeł energii (planowana liczba gospodarstw domowych, w których zmodernizowano źródła energii – 1560 szt., wykonano – 560 szt.);
- niskoemisyjnego transportu zbiorowego i rowerowego (planowana liczba stanowisk postojowych w wybudowanych obiektach „Bike&Ride” – 140 szt., zrealizowano – 12 szt.);
- gospodarki niskoemisyjnej (planowana liczba nowych/zmodernizowanych punktów w oświetleniu ulicznym – 2 494 szt., zrealizowano – 2 494 szt.);
- wsparcia rodzin (planowana liczba dorosłych osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym biorących udział w szkoleniach podnoszących kompetencje opiekuńczo-wychowawcze – 200 osób, zrealizowano – 20 osób).

**Osiągnięcie efektów
w projektach ZIT
objętych szczegółowym
badaniem NIK**

We wnioskach o dofinansowanie, stanowiących załącznik do umowy o dofinansowanie, ustalono dla każdego z ośmiu skontrolowanych przez NIK projektów ZIT wskaźniki produktu oraz wskaźniki rezultatu wraz z określeniem wartości docelowych i terminu ich osiągnięcia. Wszystkie zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu zostały już osiągnięte w dwóch projektach: realizowanym przez gminę Łapy w projekcie *Poprawa dostępności komunikacyjnej zakładano stworzenie korzystnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w Gminie*, zakończonym 20 lipca 2018 r. oraz realizowanym przez miasto Toruń projekcie *Adaptacja pomieszczeń na warsztaty szkolne wraz z budową pawilonu w Zespole Szkół Samochodowych przy ul. Grunwaldzkiej 25b w Toruniu*, zakończonym 30 września 2018 r.

Zdjęcie nr 8

Projekt gminy Łapy Poprawa dostępności komunikacyjnej zakładano stworzenie korzystnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w Gminie



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 9

Projekt miasta Toruń *Adaptacja pomieszczeń na warsztaty szkolne wraz z dobudową pawilonu w Zespole Szkół Samochodowych przy ul. Grunwaldzkiej 25b w Toruniu*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 10

Projekt miasta Toruń *Adaptacja pomieszczeń na warsztaty szkolne wraz z dobudową pawilonu w Zespole Szkół Samochodowych przy ul. Grunwaldzkiej 25b w Toruniu*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie 11

Projekt miasta Toruń *Adaptacja pomieszczeń na warsztaty szkolne wraz z dobudową pawilonu w Zespole Szkół Samochodowych przy ul. Grunwaldzkiej 25b w Toruniu*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

W przypadku dwóch projektów ZIT skontrolowanych przez NIK (gmina Głusk oraz miasto Zielona Góra) stan realizacji wskaźników produktu odpowiadał postępowi finansowemu. W przypadku kolejnych czterech projektów (gmina Łapy, miasto Tczew oraz szpital w Krakowie) nie zrealizowano jeszcze żadnego wskaźnika produktu, ze względu na późniejszą realizację kolejnych etapów projektów. W ponad połowie zbadanych projektów (sześć) nie osiągnięto jeszcze wskaźników rezultatu, gdyż termin realizacji projektów przypadał na lata późniejsze (2019/2020). W szczególności, stan realizacji wskaźników produktu przedstawiał się następująco:

- Gmina Głusk osiągnęła znaczny postęp w realizacji projektu. Według stanu na 30 września 2018 r. poniesione wydatki stanowiły 36,7% wydatków kwalifikowalnych projektu realizowanego przez gminę. Znalazło to odzwierciedlenie w stosunkowo wysokim poziomie realizacji zakładanych wskaźników produktu (od 25,0 do 103,6%). Pomiary wartości docelowych wskaźników produktu odbędą się w 2020 r., natomiast na rok 2021 zaplanowano osiągnięcie wartości docelowych wskaźników rezultatu.

Zdjęcie nr 12

Projekt gminy Głusk *Mobilny LOF*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 13
Projekt gminy Głusk *Mobilny LOF*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

- Gmina Łapy w projekcie *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych* założyła osiągnięcie jednego wskaźnika produktu mierzonego po zakończeniu realizacji inwestycji na podstawie protokołu odbioru końcowego robót oraz jednego wskaźnika rezultatu mierzonego jako liczba inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach inwestycyjnych. Docelową wartość zaplanowano do osiągnięcia w 2023 r.

Zdjęcie nr 14
Projekt gminy Łapy *Uzbrojenie terenów inwestycyjnych*



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

- Miasto Zielona Góra powinno osiągnąć dwa wskaźniki produktu i jeden rezultatu. Projekt jest w trakcie realizacji i zawnioskowano o jego wydłużenie do 30 czerwca 2019 r. Do 23 listopada 2018 r. miasto Zielona Góra wybudowało 24,378 km dróg rowerowych, a przebudowało 0,444 km. Stanowi to łącznie 80,8% wskaźników produktu.

Zdjęcie nr 15

Projekt miasta Zielona Góra Budowa infrastruktury rowerowej na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry - Miasto Zielona Góra



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Zdjęcie nr 16

Projekt miasta Zielona Góra Budowa infrastruktury rowerowej na terenie Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry - Miasto Zielona Góra



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

- Miasto Tczew na zakończenie projektu powinno osiągnąć dwa wskaźniki produktu oraz jeden rezultat. Na dzień zakończenia kontroli wartość wskaźników wynosiła „0”.
- Szpital w Krakowie w przypadku projektu na zakup sprzętu medycznego powinien osiągnąć jeden wskaźnik produktu (mierzony na zakończenie realizacji projektu) oraz jeden wskaźnik rezultatu (mierzony na podstawie danych rejestrowych z Izby przyjęć Szpitala za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.) W przypadku projektu dotyczącego termomodernizacji powinien osiągnąć jeden wskaźnik produktu (mierzony jeden raz, w ostatnim roku projektu, po wykonaniu robót) oraz jeden wskaźnik rezultatu (mierzony jeden raz, w następnym roku po zakończeniu realizacji projektu).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w osiąganiu efektów w przypadku żadnego z ośmiu projektów skontrolowanych przez NIK, w tym w dwóch zakończonych.

W ocenie NIK, nie istnieje zagrożenie realizacji wskaźników w pięciu projektach (gmina Głusk, miasto Zielona Góra, miasto Tczew oraz dwóch projektów szpitala w Krakowie) objętych szczegółowym badaniem. Ryzyko niezrealizowania wskaźników istnieje natomiast w projekcie dotyczącym uzbrojenia terenów inwestycyjnych realizowanym przez gminę Łapy.

5.5.3. Realizacja wskaźników Ram wykonania, monitorowanie przez IK oraz działania naprawcze

Ramy wykonania programu operacyjnego zawierają wyszacowane przez IZ, dla każdej Osi priorytetowej, wartości pośrednie wskaźników finansowych i rzeczowych na koniec 2018 r. oraz ich wartości końcowe na koniec 2023 r., które odzwierciedlają oczekiwany stan realizacji poszczególnych Osi priorytetowych programu.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia 215/2014 osiągnięcie celów pośrednich i końcowych ocenia się z uwzględnieniem wszystkich wskaźników i kluczowych etapów wdrażania zawartych w Ramach wykonania, określonych na poziomie priorytetu. Cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich Ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości celu końcowego do końca 2023 r.¹⁰³

Nieosiągnięcie celów pośrednich i końcowych w Osi priorytetowej będzie skutkowało nałożeniu sankcji, np. realokowaniem rezerwy wykonania lub zawieszeniem płatności.

Monitorowanie postępów realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów: pośredniego na 2018 r. i celu końcowego na 2023 r. przewidzianych dla Ram wykonania w programach operacyjnych na poziomie Osi priorytetowych, prowadzone jest w cyklu kwartalnym za pomocą wspólnego dla wszystkich programów *systemu zarządzania i monitorowania celów finansowo-rzeczowych programów operacyjnych na lata 2014-2020*, opracowanego przez Ministerstwo, który został opisany w pkt 5.5.1.

Institucje monitorują realizację wskaźników Ram wykonania

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy wdrożeniowej oraz z *Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*, IK RPO monitoruje postęp realizacji celów rocznych, pośrednich i końcowych dla Ram wykonania w cyklu kwartalnym i rocznym na poziomie Osi priorytetowych. Dane na temat postępów w osiąganiu celów raportowane były w sprawozdaniach kwartalnych, składanych przez IZ RPO zgodnie z ww. wytycznymi.

IK RPO nie prowadziła specjalnego monitorowania postępów w efektach rzeczowych wybranych do Ram wykonania w części dotyczącej ZIT z uwagi na niski udział alokacji ZIT w RPO, jak i ograniczony zakres tematyczny wsparcia ZIT, gdyż udział tego instrumentu w większości wskaźników wybranych do Ram wykonania nie jest kluczowy. IK RPO monitorowała najważniejsze procesy, tj. kontraktację i wydatkowanie.

Zmiany poziomu wskaźników Ram wykonania w 2018 r. w RPO, w tym dotyczących ZIT

IK UP oraz IZ wystąpiły do KE o dokonanie zmian w programach operacyjnych. Propozycje zmian dotyczyły m.in. wartości wskaźników (głównie pośrednich) ujętych w Ramach wykonania. Konieczność zmian uzasadniano zmieniającymi się okolicznościami wdrażania poszczególnych obszarów w PO, takimi jak np. stan spełnienia warunków ex ante, zidentyfikowane problemy o charakterze obiektywnym uniemożliwiające skuteczne wdrażanie. Ponadto, zmiany wartości wskaźników finansowych Ram wykonania na rok 2018 wynikały z uzgodnień z KE.

Zmiany poziomu wskaźników zostały dokonane we wszystkich sześciu objętych szczegółowym badaniem RPO, i tak:

- w Województwie Kujawsko-Pomorskim¹⁰⁴ zmieniono wartości 18 z 32 wskaźników Ram wykonania w dziewięciu osiach, w tym w sześciu zawierających działania lub poddziałania dedykowane ZIT;

¹⁰³ W drodze odstępstwa, w przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu końcowego do końca 2023 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego.

¹⁰⁴ KE zatwierdziła zmiany w RPO decyzją nr C(2018)5004 z 24 lipca 2018 r.

- w Województwie Lubuskim¹⁰⁵ zmieniono 13 z 26 wskaźników w siedmiu osiach, w tym w sześciu zawierających ZIT;
- w Województwie Lubelskim¹⁰⁶ zmieniono 20 z 46 wskaźników w 12 osiach, w tym w ośmiu zawierających ZIT;
- w Województwie Małopolskim¹⁰⁷ zmieniono dziewięć z 44 wskaźników w siedmiu osiach, w tym w czterech zawierających ZIT;
- w Województwie Podlaskim¹⁰⁸ zmieniono 14 z 25 wskaźników w dziewięciu osiach, w tym w sześciu zawierających ZIT;
- w Województwie Pomorskim¹⁰⁹ zmieniono 18 z 30 wskaźników w dziewięciu osiach, w tym w siedmiu zawierających ZIT.

Realizacja wskaźników Ram wykonania

Analiza NIK celów i wartości zrealizowanych dla 102 wskaźników Ram wykonania w 29 Osiach priorytetowych sześciu RPO, wybranych do szczegółowego badania, w porównaniu do sprawozdań kwartalnych przygotowywanych przez IZ RPO i IK RPO, wykazała że według stanu na 30 czerwca 2018 r.¹¹⁰:

- spośród 102 wskaźników Ram wykonania, dla 76 wskaźników odnotowano postęp w realizacji. W przypadku pozostałych 26 wskaźników nie było postępu realizacji, jednak w przypadku 12 z nich, było to zgodne z założeniami (były to wskaźniki, dla których wartość docelowa na 2018 r. została określona jako równa „0”);
- dla 41 spośród 90 wskaźników¹¹¹ wyznaczony do osiągnięcia do końca 2018 r. cel był osiągnięty w wartości poniżej 60%;
- dla 49 spośród 90 wskaźników wyznaczony do osiągnięcia do końca 2018 r. cel był osiągnięty w wartości powyżej 60%.

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. występowało ryzyko niezrealizowania celów pośrednich w przypadku 22 z 29 osi, w których realizowane są ZIT w RPO badanych przez NIK

Szczegółowe badanie wykonania poszczególnych wskaźników pośrednich celów rzeczowo-finansowych (według stanu na 30 czerwca 2018 r.) w ramach sześciu RPO objętych kontrolą NIK wykazało, że w przypadku 22 z 29 Osii priorytetowych, w których realizowane są ZIT, występowało wysokie ryzyko¹¹² niepowodzenia realizacji celu pośredniego. Natomiast w przypadku trzech Osii priorytetowych ryzyko niepowodzenia było niskie, a w czterech Osiach priorytetowych¹¹³ cele pośrednie zostały już osiągnięte.

Należy przy tym zaznaczyć, że pomimo zmniejszenia wartości docelowych Ram wykonania, dokonanych przy zmianach RPO, w dziewięciu przypadkach¹¹⁴, w czterech RPO objętych badaniem (RPO Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego, Małopolskiego oraz Podlaskiego) realizacja wskaźników była w dalszym ciągu na niskim poziomie.

Według stanu na dzień 31 października 2018 r. w 17 z 29 Osii priorytetowych, w których realizowane są ZIT, nadal występowało ryzyko niepowodzenia realizacji celu pośredniego. NIK zauważyła, że w przypadku RPO w Województwach: Kujawsko-Pomorskim, Lubelskim i Podlaskim, w dalszym ciągu większość wskaźników, w których realizowano ZIT, było obarczonych ryzykiem niepowodzenia (odpowiednio: pięć z sześciu osi, cztery z sześciu osi i dwie z dwóch osi).

¹⁰⁵ KE zatwierdziła zmiany w RPO decyzją nr C(2018)4784 z 19 lipca 2018 r.

¹⁰⁶ KE zatwierdziła zmiany w RPO decyzją nr C(2018)3837 z 12 czerwca 2018 r.

¹⁰⁷ KE zatwierdziła zmiany w RPO decyzją nr C(2018)3836 z 12 czerwca 2018 r.

¹⁰⁸ KE zatwierdziła zmiany w RPO decyzją nr C(2018)4786 z 19 lipca 2018 r.

¹⁰⁹ KE zatwierdziła zmiany w RPO decyzją nr C(2018)4398 z 5 lipca 2018 r.

¹¹⁰ Analiza dokonana z uwzględnieniem zmian zakładanego poziomu wskaźników celów pośrednich do osiągnięcia na koniec 2018 r., dokonanych w RPO w uzgodnieniu z KE.

¹¹¹ tj. dla 90 wskaźników, dla których cel pośredni jest wyższy niż „0”.

¹¹² NIK przyjęła, że wysokie ryzyko występowało w przypadku zrealizowania wskaźników na poziomie poniżej 60%.

¹¹³ Osie nr 5 i 10 RPO Województwa Pomorskiego oraz nr 8 i 9 RPO Województwa Lubelskiego.

¹¹⁴ Wskaźniki osiągnięte w wysokości poniżej 30% (w tym trzy równe 0%).

IZ RPO opracowały plany naprawcze dla pełnej realizacji Ram wykonania

W związku z zagrożeniem niezrealizowania wskaźników Ram wykonania w 16 RPO wszystkie IZ RPO zostały zobligowane przez IK do przygotowania planów naprawczych w celu uniknięcia utraty zagrożonych środków. Każda z IZ RPO przygotowała i przekazała w styczniu 2018 r., IK RPO indywidualne plany naprawcze pn. *Plan naprawczy dla pełnej realizacji ram wykonania na koniec 2018 r.*, w których wskazano Osię priorytetowe zagrożone utratą środków wraz z działaniami niezbędnymi do uniknięcia powyższego ryzyka.

Działania podejmowane przez IZ RPO w celu zwiększenia poziomu realizacji wskaźników Ram wykonania

IZ RPO podejmowały szereg działań, zmierzających do zwiększenia tempa realizacji RPO w celu pełnej realizacji wskaźników Ram wykonania na koniec 2018 r., w szczególności: skracaly terminy naboru wniosków, zwiększały alokacje w ramach konkursów cieszących się zainteresowaniem, ogłaszały dodatkowe konkursy i identyfikowały nowe projekty, skracaly czas oceny wniosków o dofinansowanie, skracaly terminy składania wniosków o płatność lub umożliwiały częstsze ich składanie, a także dokonywały analizy m.in. aktualnych poziomów wskaźników w SL2014 przy przygotowywaniu regulaminów konkursów i ujmowaniu w nich zapisów zobowiązujących beneficjentów do osiągnięcia konkretnego poziomu wartości wskaźnika.

Nie zrealizowano celów pośrednich wskaźników finansowych na koniec 2018 r. w trzech badanych RPO

Według wstępnych danych z systemu SL2014 na 31 grudnia 2018 r., w przypadku trzech z sześciu RPO, objętych badaniem NIK, cele pośrednie zostały w pełni zrealizowane (dla każdej Osi priorytetowej). Były to RPO Województw: Lubuskiego, Małopolskiego i Pomorskiego.

Natomiast w pozostałych trzech RPO nie osiągnięto celów pośrednich wskaźników finansowych, w tym:

- w przypadku RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie zrealizowano wskaźnika finansowego m.in. w dwóch osiach (9 i 10), w których realizowane są projekty ZIT. Osiągnięto odpowiednio 68% i 60% celu. Wartość rezerwy wykonania wyniosła 17,2 mln euro, tj. 15,0% wszystkich środków w ramach rezerwy wykonania;
- w przypadku RPO Województwa Lubelskiego nie zrealizowano wskaźnika finansowego m.in. w dwóch osiach (2 i 5), w których realizowane są projekty ZIT. Osiągnięto odpowiednio 23% i 53% celu. Wartość rezerwy wykonania wyniosła 18,7 mln euro, tj. 14,0% środków w ramach rezerwy wykonania;
- w przypadku RPO Województwa Podlaskiego nie zrealizowano wskaźnika finansowego m.in. w jednej osi (8), w której realizowane są projekty ZIT. Osiągnięto 59% celu. Wartość rezerwy wykonania wyniosła 10,8 mln euro, tj. 14,8% środków w ramach rezerwy.

Dane te mogą ulec zmianie z uwagi na możliwość późniejszego uzupełnienia w systemie SL2014 wniosków o płatność dotyczących 2018 r.

5.5.4. Przygotowanie i realizacja Planów wdrażania RPO/Planów działań ZIT

W związku z opóźnieniami we wdrażaniu RPO, IK RPO zobowiązała wszystkie IZ RPO do przygotowania Planów przyspieszenia wdrażania danego RPO, obejmujących trzyletni okres, tj. lata 2017-2019, tzw. "ścieżek realizacyjnych" programów. Pierwsze plany wdrażania powstały w maju 2016 r. i obejmowały lata 2016-2018. W styczniu 2017 r. IZ RPO zostały poproszone o aktualizację ww. prognoz i rozszerzenie ich o rok 2019.

Obejmowały one planowane uruchamianie konkursów, przewidywaną kontraktację, spodziewane wydatki beneficjentów i prognozowaną certyfikację wydatków do KE. Plany sporządzone zostały szczegółowo, na poziomie działań i poddziałań i zostały opracowane przez wszystkie IZ RPO.

Minister analizował przedłożone plany wdrażania

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego dokonał na ich podstawie analizy ryzyka niepełnej realizacji wartości wskaźników. Stwierdził, że realizacja powyższych planów pozwoli na wykonanie zasady n+3 oraz celu certyfikacji skumulowanego dla wszystkich 16 RPO, pomimo, że cele kontraktacji nie zostaną zrealizowane we wszystkich regionach. Ministerstwo zwróciło się

z prośbą do wszystkich IZ o dokonanie ponownej analizy spodziewanego tempa wdrażania poszczególnych działań i podziałów.

Przykład:

IZ RPO Województwa Lubelskiego opracowała *Plan wdrażania RPO WL*, który dotyczył całego RPO. W harmonogramie zostały wyszczególnione działania, w ramach których realizowane są projekty w formule ZIT. Plan działań na lata 2017-2019 zawierał m.in. planowany przebieg wdrażania Osi priorytetowych, etapy wdrażania, poziom zaangażowania alokacji, kontraktacji i realizacji wskaźników rzeczowych w poszczególnych latach, ocenę ryzyka. Opracowano harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym w ramach poszczególnych działań, w tym realizowanych w formule ZIT. Prognozy finansowe w planie wdrażania zostały powiązane z zakładanymi wskaźnikami rzeczowymi.

IZ RPO zostały zobowiązane do sporządzenia Planów naprawczych ZIT

W celu zwiększenia efektywności realizacji instrumentu ZIT, Ministerstwo w grudniu 2016 r. zaleciło IZ RPO, dla których wartość podpisanych umów o dofinansowanie na połowę listopada 2016 r. była niższa niż 19% alokacji dedykowanej ZIT, przygotowanie we współpracy z właściwymi Związkami ZIT planów naprawczych dla tego instrumentu.

Plany naprawcze ZIT zostały przygotowane m.in. w RPO Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego, Lubuskiego, Małopolskiego oraz Podlaskiego. Obejmowały one m.in.: plany naborów wniosków o dofinansowanie, szacowane postępy w kontraktacji oraz prognozowane wartości wydatków we wnioskach beneficjentów o płatność.

Przykład:

IZ RPO Województwa Małopolskiego skierowała do Ministerstwa *Plan naprawczy dla wdrażania instrumentu ZIT w Województwie Małopolskim*. W dokumencie tym zawarto m.in. rekomendacje dla zmiany struktury organizacyjnej biura Związku ZIT polegające m.in. na utworzeniu w nim stanowisk adekwatnych do zadań IP ZIT. Ponadto, wskazano, że dokonano analizy możliwości przyspieszenia aplikowania w ramach planowanych do realizacji w formule ZIT zidentyfikowanych projektów pozakonkursowych i w jej wyniku ustalono m.in. że planowana kontraktacja środków w ramach naborów pozakonkursowych na zakończenie I kwartału 2017 r. wyniesie przynajmniej 50% alokacji ZIT przeznaczonej na projekty pozakonkursowe.

Działania określone w planach naprawczych ZIT pozwalały na realizację założeń dotyczących kontraktacji

Szczegółowe badanie NIK poddziałań w ramach dwóch Osi priorytetowych¹¹⁵ wykazało, że na 2017 i 2018 r. ogłoszono (zaplanowano) konkursy oraz nabory wniosków w trybie pozakonkursowym o wartościach pozwalających na zrealizowanie założeń planów naprawczych ZIT. Stwierdzono również, że prognozy kwot wniosków o płatność na koniec 2017 r. i 2018 r. zostały powiązane z zakładanymi w RPO wskaźnikami rzeczowymi w poszczególnych Osiach priorytetowych, w których realizowany jest instrument ZIT.

Wszystkie IZ RPO objęte kontrolą NIK, realizowały działania służące zwiększeniu tempa realizacji ZIT określone w planach naprawczych m.in.: zmieniano *Porozumienia*, usprawniano proces oceny i wyboru projektów, powtarzano w najszybszym czasie konkursy, które zakończyły się negatywną oceną wszystkich wniosków, wprowadzano do harmonogramu konkursów dodatkowe nabory, wydłużano termin naborów wniosków oraz organizowano szkolenia dla potencjalnych Wnioskodawców.

IK RPO monitorowała wdrażanie planów naprawczych i na bieżąco informowała kierownictwo Ministerstwa o zagrożeniach w realizacji poszczególnych ZIT oraz o postępach w ich wdrażaniu. Przedstawiła wyniki analizy przekazanych planów naprawczych, w której zidentyfikowało trzy Związki ZIT (RPO Województw: Lubelskiego, Kujawsko-Pomorskiego

¹¹⁵ Do badania wybrano osie o najwyższym i najniższym poziomie certyfikacji wg stanu na 30 września 2018 r.

i Podkarpackiego), gdzie tempo realizacji instrumentu ZIT znacznie odbiegało od realizacji RPO, jak i od pozostałych ZIT. Poinformowała o powodach opóźnień w rozpoczęciu kontraktacji w ww. ZIT oraz o wysokim prawdopodobieństwie niewykorzystania całości alokacji dla ZIT RPO Województwa Lubelskiego, co wynikało z nieprzygotowania wskazanych w Strategii ZIT projektów, jak i z braku projektów rezerwowych.

W związku z niedotrzymaniem celów dotyczących poziomu kontraktacji, Minister zwrócił się w maju 2017 r. m.in. do ZIT RPO Województw: Pomorskiego, Małopolskiego, Podlaskiego i Kujawsko-Pomorskiego o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji oraz wskazanie kolejnych działań naprawczych. Na podstawie przekazanych kolejnych planów naprawczych i załączonych do nich planów działań ZIT, tj. harmonogramów naborów, kontraktacji i certyfikacji alokacji ZIT w podziale na lata 2017-2018, Ministerstwo wprowadziło system kwartalnej weryfikacji poziomów kontraktacji.

5.5.5. Sporządzanie przez IP ZIT raportów z realizacji Strategii ZIT

Zgodnie z zapisami poszczególnych Strategii ZIT lub zawartymi *Porozumieniami*, za opracowanie informacji z realizacji Strategii ZIT odpowiedzialne były IP ZIT. Forma i częstotliwość sporządzania informacji były różnie uregulowane. Najczęściej IP ZIT zobowiązane były do sporządzania pisemnych, rocznych raportów z realizacji Strategii ZIT. Raporty te niekiedy sporządzane były również w częstotliwości kwartalnej lub miesięcznej.

Przykłady:

W przypadku RPO Województwa Podlaskiego IP ZIT opracowywała roczne raporty z realizacji Strategii ZIT. W raportach tych zamieszczono m.in. informacje dotyczące stanu wdrażania i realizacji celów Strategii ZIT oraz stopnia realizacji wskaźników ZIT. W okresie objętym kontrolą IZ otrzymała dwa takie raporty – za 2016 i 2017 rok, które po uprzedniej weryfikacji, wykorzystywano do sporządzenia sprawozdań z realizacji RPO.

W przypadku RPO Województwa Pomorskiego, zgodnie ze Strategią ZIT, IP ZIT opracowuje raz do roku zbiorcze sprawozdanie z realizacji projektów w ramach Strategii. IP ZIT sporządziła sprawozdania za 2016 r. i 2017 r. Informacje o realizacji ZIT przedstawiane były także w *Sprawozdaniach z działalności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot*.

W przypadku RPO Województwa Małopolskiego IP ZIT była zobowiązana do monitorowania realizacji Strategii ZIT oraz pomiaru wskaźników realizacji strategii w ramach RPO. IP ZIT monitorowała realizację wskaźników wskazanych w Strategii ZIT z częstotliwością kwartalną wypełniając tabelę pn. *Monitorowanie wskaźników Strategii ZIT*, przekazywaną do IZ jako składowa informacja kwartalnej z postępu wdrażania Strategii ZIT.

Za dobrą praktykę można uznać działania w ramach RPO Województwa Pomorskiego, gdzie IP ZIT, na prośbę IZ RPO, przedstawiała na posiedzeniach KM informacje o postępach w realizacji Strategii ZIT. Prezentacje zawierały m.in. informacje o: stanie identyfikacji projektów, aktualizacji Strategii ZIT, aktualnych i planowanych działaniach w poszczególnych projektach, stanie wdrażania projektów ZIT oraz certyfikacji środków.

IP ZIT sporządzały raporty z realizacji Strategii ZIT

Dobre praktyki

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena, czy Zintegrowane Inwestycje Terytorialne zostały przygotowane i są realizowane zgodnie z zasadami obowiązującymi dla funduszy europejskich?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy instytucja koordynująca zapewniła warunki do realizacji ZIT? 2. Czy instytucje zarządzające i związki ZIT zapewniły warunki do realizacji ZIT? 3. Czy ustanowiony system wyboru projektów ZIT jest zgodny z obowiązującymi przepisami? 4. Czy wybór projektów ZIT przebiegał zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami? 5. Czy wybrane do realizacji projekty ZIT były realizowane terminowo, zgodnie z przepisami oraz jakie osiągnięto efekty? 6. Jakie osiągnięto efekty i wskaźniki dla ZIT?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 19 jednostek, w tym Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz 18 jednostek w sześciu wybranych województwach ¹¹⁶ , w każdym po trzy jednostki – Urząd Marszałkowski (IZ RPO), Związek ZIT (IP ZIT) oraz beneficjent (jst lub szpital).
Kryteria kontroli	Czynności kontrolne przeprowadzono w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, a w urzędach marszałkowskich, Związkach ZIT oraz u beneficjentów na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.
Działania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK	W ramach przygotowania do kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, uzyskano z Ministerstwa m.in. informacje o postępie w wydatkowaniu alokacji środków UE w ramach ZIT według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. oraz dane o <i>Porozumieniach</i> w sprawie powierzenia przez IZ RPO zadań IP ZIT w ramach RPO województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, lubelskiego, małopolskiego, podlaskiego i pomorskiego.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 19 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 29 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika ¹¹⁷ , że zrealizowano 16 wniosków (55,2%) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych ośmiu wniosków (27,6%). Nie przekazano informacji o realizacji pięciu wniosków (17,2%).
Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych	<p>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych NIK zostały wniesione przez kierowników czterech jednostek, tj.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Marszałka Województwa Pomorskiego w odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości oraz ustaleń kontroli. Spośród trzech zastrzeżeń, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK dwa zastrzeżenia zostały oddalone w całości, a jedno uwzględniono w części.

¹¹⁶ Doboru województw dokonano w sposób celowy – po trzy województwa z najmniejszym i największym poziomem kontraktacji wg stanu na 30 czerwca 2017 r.

¹¹⁷ Dane według stanu na 17 maja 2019 r.

2. Marszałka Województwa Lubelskiego w odniesieniu do zapisów w ocenie ogólnej oraz ustaleń kontroli. Spośród pięciu zastrzeżeń, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK dwa zastrzeżenia zostały oddalone w całości, dwa uwzględnione w całości, a jedno uwzględniono w części.

W dwóch przypadkach Dyrektorzy właściwej jednostki kontrolnej NIK na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK postanowieniem odmówili przyjęcia zastrzeżeń, tj. zastrzeżeń zgłoszonych przez:

3. Dyrektora Biura Zarządu Stowarzyszenia Metropolia Krakowska, ponieważ zostały one wniesione przez osobę nieuprawnioną;
4. Burmistrza Łap, ponieważ zostały zgłoszone po upływie terminu.

Pozostałe informacje

Kontrola została przeprowadzona jako kontrola planowa koordynowana, z inicjatywy NIK, w okresie od 6 września 2018 r. do 8 stycznia 2019 r.

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej NIK oraz pięć Delegatur NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Jerzy Kwieciński
2.		Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk
3.		Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot	Paweł Adamowicz
4.		Urząd Miejski w Tczewie	Mirosław Pobłocki
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki
6.		Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	Tadeusz Truskolaski
7.		Urząd Miejski w Łapach	Krzysztof Gołaszewski
8.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
9.		Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
10.		Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski
11.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Witold Kozłowski
12.		Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	Jacek Majchrowski
13.		Szpital Specjalistyczny im. Stefana Żeromskiego SPZOZ	Dr n. med. Jerzy Friediger
14.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Jarosław Stawiarski
15.		Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk
16.		Urząd Gminy Głusk	Jacek Anasiewicz
17.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Elżbieta Polak
18.		Urząd Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki
19.		Urząd Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki

6.1.1 WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności ¹¹⁸	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	IK RPO	Pozytywna	Działania w zakresie koordynowania, przygotowania i wdrożenia ZIT w Polsce, w tym m.in. opracowano zasady ich realizacji, harmonogram wdrażania instrumentu, zapewniono finansowanie Związków ZIT, prowadzono szereg spotkań konsultacyjnych, udzielano IZ RPO oraz Związkom ZIT niezbędnych informacji i interpretacji przepisów. Działania w zakresie weryfikacji poziomów kontraktacji i certyfikacji alokacji dedykowanej ZIT, które skutkowały przyspieszeniem kontraktacji środków w ramach ZIT oraz zatwierdzania wniosków o płatność. IK RPO rzetelnie i na bieżąco monitorowała wskaźniki Ram wykonania, a minister podejmował należyte działania na rzecz przyspieszenia ich realizacji, m.in. poprzez zainicjowanie opracowania przez IZ RPO planów naprawczych oraz mobilizowanie poszczególnych IP ZIT.	W przypadku żadnej z sześciu Strategii ZIT objętych szczegółowym badaniem NIK, minister ds. rozwoju regionalnego nie zachował 60 dniowego terminu określonego w art. 30 ust. 5 lit. b) ustawy wdrożeniowej na jej pozytywne zaopiniowanie.
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	IZ RPO	w formie opisowej	Opracowano, aczkolwiek z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu, wymagane dokumenty strategiczne dla realizacji ZIT, zawarto porozumienie dotyczące jego realizacji. Dokonano podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację ZIT oraz doprowadzono do uzyskania od Ministra Rozwoju desygncji, co było warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji RPO. Ustanowiono prawidłowe systemy monitorowania Ram wykonania, sprawozdawczości oraz wyboru projektów ZIT, zgodnie z postanowieniami ustawy wdrożeniowej i rozporządzenia ogólnego oraz stosownymi wytycznymi. Rozliczano wnioski o płatność zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi, z wyjątkiem niedochowania terminów ich weryfikacji. Dokonanie płatności następowało po zweryfikowaniu wniosków o płatność pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym. Prowadzono monitoring wykorzystania alokacji i realizacji projektów ZIT.	Nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia oceny strategicznej zgodności ze Strategią ZIT w przypadku 19 z 144 projektów, tj. 13,2%, w tym dla 12 projektów z naruszeniem art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej oraz z pkt 6 rozdziału 11 Wytycznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020, a dla siedmiu projektów niezgodnie z pkt 6 rozdziału 11 ww. Wytycznych. Ponadto, siedem projektów ZIT było realizowanych w poddziałaniu niededykowanym ZIT, co było niezgodne z art. 30 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Może to skutkować uznaniem poniesionych w tych projektach wydatków za niekwalifikowalne z alokacji ZIT. Nieterminowe, tj. z opóźnieniem 60 dni, zaopiniowanie Strategii ZIT, co było niezgodne z art. 30 ust. 5 pkt 2 ustawy wdrożeniowej. W przypadku ośmiu wniosków z 77 objętych badaniem, tj. 10,4%, nie dotrzymano terminu płatności, o którym mowa w <i>Instrukcji Wykonawczej IZ RPO</i> .
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	IZ RPO	Pozytywna	Opracowano, aczkolwiek z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu, wymagane dokumenty strategiczne dla realizacji ZIT, zawarto porozumienie dotyczące jego realizacji. Dokonano podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację ZIT oraz doprowadzono do uzyskania od Ministra Rozwoju	W przypadku dwóch, spośród trzech postępowań konkursowych objętych kontrolą NIK, przekroczony o 22 i 139 dni został termin zakończenia oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie.

¹¹⁸ W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna, negatywna albo ocena w formie opisowej.

				<p>desygnacji, co było warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji RPO.</p> <p>Ustanowiono prawidłowe systemy monitorowania Ram wykonania, sprawozdawczości oraz wyboru projektów ZIT, zgodnie z postanowieniami ustawy wdrożeniowej i rozporządzenia ogólnego oraz stosownymi wytycznymi.</p> <p>Rozliczano wnioski o płatność zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi. Dokonanie płatności następowało po zweryfikowaniu tych wniosków pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym.</p> <p>Prowadzono monitoring wykorzystania alokacji i realizacji projektów ZIT.</p>	
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	IZ RPO	Pozytywna	<p>Opracowano, aczkolwiek z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu, wymagane dokumenty strategiczne dla realizacji ZIT, zawarto porozumienie dotyczące jego realizacji.</p> <p>Dokonano podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację ZIT oraz doprowadzono do uzyskania od Ministra Rozwoju desygnacji, co było warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji RPO.</p> <p>Ustanowiono prawidłowe systemy monitorowania Ram wykonania, sprawozdawczości oraz wyboru projektów ZIT, zgodnie z postanowieniami ustawy wdrożeniowej i rozporządzenia ogólnego oraz stosownymi wytycznymi.</p> <p>Rozliczano wnioski o płatność zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi. Dokonanie płatności następowało po zweryfikowaniu tych wniosków pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym.</p> <p>Prowadzono monitoring wykorzystania alokacji i realizacji projektów ZIT.</p>	Zamieszczano ze zwłoką informacje o pięciu projektach wybranych do dofinansowania, na stronie internetowej oraz na portalu RPO. Nieprawidłowość ta miała charakter formalny.
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	IZ RPO	Pozytywna	<p>Opracowano wymagane dokumenty strategiczne dla realizacji ZIT, zawarto porozumienie dotyczące jego realizacji.</p> <p>Dokonano podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację ZIT oraz doprowadzono do uzyskania od Ministra Rozwoju desygnacji, co było warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji RPO.</p> <p>Ustanowiono prawidłowe systemy monitorowania Ram wykonania, sprawozdawczości oraz wyboru projektów ZIT, zgodnie z postanowieniami ustawy wdrożeniowej i rozporządzenia ogólnego oraz stosownymi wytycznymi.</p> <p>Rozliczano wnioski o płatność zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi. Dokonanie płatności następowało po zweryfikowaniu tych wniosków pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym.</p> <p>Prowadzono monitoring wykorzystania alokacji i realizacji projektów ZIT.</p>	
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	IZ RPO	w formie opisowej	<p>Opracowano, aczkolwiek z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu, wymagane dokumenty strategiczne dla realizacji ZIT, zawarto porozumienie dotyczące jego realizacji.</p> <p>Dokonano podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację ZIT oraz doprowadzono do uzyskania od Ministra Rozwoju desygnacji, co było warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji RPO.</p> <p>Ustanowiono prawidłowe systemy monitorowania, sprawozdawczości oraz wyboru projektów ZIT, zgodnie z postanowieniami ustawy wdrożeniowej i rozporządzenia ogólnego oraz stosownymi wytycznymi.</p> <p>Rozliczano wnioski o płatność zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi, z wyjątkiem niedochowania terminów ich weryfikacji</p> <p>Dokonanie płatności następowało po zweryfikowaniu wniosków</p>	<p>Nieterminowo, z opóźnieniem 42 dni, zaopiniowano Strategię ZIT przekazaną do ustawowego opiniowania przez Miasto Lublin.</p> <p>Nie zweryfikowano, na etapie identyfikacji projektów pozakonkursowych, możliwości realizacji jednego z projektów ZIT pod względem zgodności z zapisami SzOOP.</p> <p>Przyjęte procedury nie określały zasad informowania IP ZIT o wynikach oceny strategicznej projektów wybranych do dofinansowania w wyniku procedury odwoławczej.</p> <p>Nieterminowo zweryfikowano objęte badaniem wnioski</p>

				o płatność pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym. Prowadzono monitoring wykorzystania alokacji i realizacji projektów ZIT.	o płatność.
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	IZ RPO	Pozytywna	Opracowano, aczkolwiek z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu, wymagane dokumenty strategiczne dla realizacji ZIT, zawarto porozumienie dotyczące jego realizacji. Dokonano podziału zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację ZIT oraz doprowadzono do uzyskania od Ministra Rozwoju desygnacji, co było warunkiem rozpoczęcia finansowej realizacji RPO. Ustanowiono prawidłowe systemy monitorowania, sprawozdawczości oraz wyboru projektów ZIT, zgodnie z postanowieniami ustawy wdrożeniowej i rozporządzenia ogólnego oraz stosownymi wytycznymi. Rozliczano wnioski o płatność zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi. Dokonanie płatności następowało po zweryfikowaniu wniosków o płatność pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym. Prowadzono monitoring wykorzystania alokacji i realizacji projektów ZIT.	Nie zamieszczano na portalu Funduszy Europejskich ogłoszeń o konkursach, informacji o zmianie regulaminu oraz informacji o projekcie wybranym do dofinansowania. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na prawidłowość wyboru projektów.
8.	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot	IP ZIT	Pozytywna	Opracowano wymaganą dokumentację strategiczną oraz wewnętrzne procedury realizowanych zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. Uczestniczono w ustalaniu kryteriów wyboru projektów zgodnie z ustawą wdrożeniową. Prawidłowo realizowano powierzone przez IZ RPO zadania związane m.in. z udziałem w procesie wyboru projektów, monitorowaniem postępów w osiągnięciu przez wnioskodawców gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz monitorowaniem realizacji Strategii ZIT.	NIK zwróciła uwagę na długi okres ustalania Strategii ZIT, który wpłynął na przesunięcie w czasie rozpoczęcia realizacji ZIT. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na ocenę ogólną realizacji zadań IP ZIT.
9.	Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	IP ZIT	Pozytywna	Opracowano wymaganą dokumentację strategiczną oraz wewnętrzne procedury realizowanych zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. Uczestniczono w ustalaniu kryteriów wyboru projektów zgodnie z ustawą wdrożeniową. Prawidłowo realizowano powierzone przez IZ RPO zadania związane m.in. z udziałem w procesie wyboru projektów, monitorowaniem postępów w osiągnięciu przez wnioskodawców gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz monitorowaniem realizacji Strategii ZIT.	NIK zwróciła uwagę na długi okres ustalania Strategii ZIT, który wpłynął na przesunięcie w czasie rozpoczęcia realizacji ZIT. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niezamieszczeniu w regulaminach konkursów jednego z wymaganych elementów, miała charakter formalny i nie wpłynęła na ocenę kontrolowanej działalności.
10.	Urząd Miasta Bydgoszczy	IP ZIT	Pozytywna	Opracowano wymaganą dokumentację strategiczną. Wzięto udział w ustalaniu kryteriów oraz zasad wyboru projektów zgłaszanych w ramach ZIT. Ustanowiono wewnętrzne procedury wyboru dofinansowanych zadań. Wybór projektów w ramach ZIT przebiegał zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. Dla każdego z ogłaszanych konkursów opracowywano odrębny regulamin, stosowano jednolite kryteria weryfikacji i oceny wniosków o dofinansowanie i rzetelnie sporządzano listy oceny projektów. Na bieżąco prowadzono monitoring realizacji projektów i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych.	
11.	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	IP ZIT	w formie opisowej	Opracowano wymaganą dokumentację strategiczną oraz wewnętrzne procedury realizowanych zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. Uwagi NIK dotyczyły przebiegu procesu wyboru projektów ZIT w niektórych przypadkach. Uczestniczono w ustalaniu kryteriów wyboru projektów zgodnie z ustawą wdrożeniową. Prawidłowo	Stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: – niepodaniu do publicznej wiadomości na stronie internetowej IP ZIT informacji dotyczących ogłoszenia i regulaminu jednego z trzech badanych konkursów, wprowadzonych zmian w regulaminach

				realizowano powierzone przez IZ RPO zadania związane m.in. monitorowaniem postępów w osiąganiu przez wnioskodawców gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz monitorowaniem realizacji Strategii ZIT.	trzech badanych konkursów wraz z ich uzasadnieniem oraz terminem, od którego są stosowane; – braku wymaganego zatwierdzenia przez Dyrektora Biura ZIT regulaminu jednego z trzech badanych konkursów oraz regulaminów wszystkich badanych konkursów po wprowadzonych zmianach; – niezatwierdzeniu przez IP ZIT list ocenionych projektów zawierających przyznane oceny w dwóch konkursach ogłoszonych w 2016 r.
12.	Urząd Miasta Lublin	IP ZIT	Pozytywna	Opracowano wymaganą dokumentację strategiczną oraz wewnętrzne procedury realizowanych zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. Uczestniczo w ustalaniu kryteriów wyboru projektów zgodnie z ustawą wdrożeniową. Prawidłowo realizowano powierzone przez IZ RPO zadania związane m.in. z udziałem w procesie wyboru projektów, monitorowaniem postępów w osiąganiu przez wnioskodawców gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz monitorowaniem realizacji Strategii ZIT.	Obowiązujące procedury nie określały sposobu postępowania IOK w przypadku wyłonienia projektów do dofinansowania ze środków EFS w wyniku zastosowania procedury odwoławczej i sporządzenia nowych list ocenionych projektów, co skutkowało nieprzekazaniem do zatwierdzenia przez Prezydenta Miasta drugiej listy wybranych projektów. Uzgodnione z IZ RPO i zatwierdzone przez tę Instytucję procedury nie zapewniały również uzyskania przez IP ZIT wiedzy nt. punktacji za kryteria oceny strategicznej przed zatwierdzeniem ww. list przez Prezydenta Miasta.
13.	Urząd Miasta Zielona Góra	IP ZIT	Pozytywna	Opracowano wymaganą dokumentację strategiczną oraz wewnętrzne procedury realizowanych zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. Uczestniczo w ustalaniu kryteriów wyboru projektów zgodnie z ustawą wdrożeniową. Prawidłowo realizowano powierzone przez IZ RPO zadania związane m.in. z udziałem w procesie wyboru projektów, monitorowaniem postępów w osiąganiu przez wnioskodawców gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz monitorowaniem realizacji Strategii ZIT.	Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny, polegający głównie na niezachowaniu przewidzianych porozumieniem międzygminnym, Strategią ZIT i instrukcją wykonawczą form zatwierdzania realizacji niektórych zadań przez Zarząd ZIT.
14.	Urząd Miejski w Tczewie	Beneficjent	Pozytywna	Realizacja projektu przebiegała zgodnie z podpisaną umową o dofinansowanie. Nie wystąpiły znaczące opóźnienia w realizacji projektu. Objęte badaniem NIK 35% wydatków zadeklarowanych we wnioskach o płatność, spełniało wymogi kwalifikowalności. Beneficjent wywiązał się z obowiązku terminowego przedkładania wniosków o płatność.	Kwoty wydatków objęte wnioskami o płatności były niezgodne z harmonogramem, zatwierdzonym przez IZ RPO. Wynikało to z braku dokonania przez beneficjenta aktualizacji harmonogramów, do czego był on zobowiązany postanowieniami umowy.
15.	Urząd Miejski w Łapach	Beneficjent	w formie opisowej	Urząd sprawnie i skutecznie zrealizował projekt <i>Poprawa dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych w Łapach</i> oraz uzyskał zakładane efekty.	Projekt <i>Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Łapach</i> był niewłaściwie przygotowany oraz realizowany nieterminowo, co spowodowało wzrost jego wartości o 45,3%. Z uwagi na przesunięcie terminu zakończenia inwestycji na 19 lipca 2019 r., do zakończenia kontroli NIK nie osiągnięto zakładanych efektów. Działaniem niegospodarnym było niez uzyskanie przez Urząd należności z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 574,5 tys. zł. Ponadto, w umowach z wykonawcami nieprawidłowo określono zasady rozliczeń oraz nie ujęto obowiązków przedkładania przez wykonawców: projektów zmian

					umów z podwykonawcami oraz kopii wprowadzonych zmian tych umów.
16.	Urząd Miasta Torunia	Beneficjent	w formie opisowej	Realizacja badanego projektu przebiegała prawidłowo. Osiągnięto cel projektu, którym było udostępnienie nowej infrastruktury dla uczniów kształcących się na kierunkach związanych z branżą samochodową oraz mechaniczną i w związku z tym nastąpiło zwiększenie jakości usług edukacyjnych w zakresie szkolnictwa zawodowego. Uzyskano wymagane wskaźniki produktu i wskaźnik rezultatu zaplanowany na 2018 rok. W badanym zakresie wnioski o płatność były rzetelne i odzwierciedlały faktycznie poniesione wydatki.	W wyniku kontroli zamówienia publicznego stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały jednak wpływu na wybór wykonawcy, gdyż umowę zawarto z podmiotem, którego oferta uzyskała najwyższą liczbę punktów, zgodnie z ustalonymi kryteriami oceny.
17.	Szpital Specjalistyczny im. Stefana Żeromskiego	Beneficjent	w formie opisowej	Biorąc pod uwagę zakres i sposób wykonywania wszystkich obowiązków w ramach skontrolowanych projektów, wg stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, osiągnięcie założonych efektów ich realizacji nie było zagrożone. Skontrolowane wydatki (tj. 63,7% wydatków ujętych w poddanych analizie wnioskach o płatność), poniesione w ramach badanych projektów spełniały wymogi kwalifikowalności.	Dotychczasowa realizacja projektów przebiegała nie w pełni prawidłowo, w szczególności stwierdzone przez IZ RPO nieprawidłowości skutkowały, w odniesieniu do kontrolowanych wniosków o płatność, pomniejszeniem wydatków kwalifikowalnych o 799,7 tys. zł. Ponadto, wystąpiły nieprawidłowości w objętych kontrolą NIK postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, polegające na przesłaniu ogłoszenia do Urzędu Publikacji UE po upływie prawie 5 miesięcy od dnia udzielenia zamówienia, nie wezwaniu wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających posiadanie wiedzy i doświadczenia, zwróceniu wadium wykonawcy po ponad trzech i pół roku od dnia zawarcia umowy oraz nieprawidłowym przyznaniu liczby punktów w jednym z kryteriów oceny ofert (ostatecznie nie miało to negatywnego wpływu na wybór wykonawcy).
18.	Urząd Gminy Głusk	Beneficjent	w formie opisowej	Stopień zaawansowania realizacji projektu oraz osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu, pomimo trudności wynikających m.in. z niskiego poziomu dofinansowania projektu oraz braku refundacji poniesionych wydatków, pozwala na wstępne stwierdzenie braku zagrożenia realizacji projektu i wykonania wskaźników. Objęte badaniem NIK 62% wydatków zadeklarowanych we wnioskach o płatność, spełniało wymogi kwalifikowalności.	Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na nieprzebrzeganiu przez Beneficjenta zapisów umowy o dofinansowanie i wytycznych programowych, dotyczących m.in. realizacji projektu zgodnie z bieżąco aktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym, terminów przekazywania wniosków o płatność określonych w umowie o dofinansowanie i harmonogramie płatności, ujmowania w tych wnioskach wydatków wg prawidłowej struktury finansowania i w terminie trzech miesięcy od daty ich poniesienia.
19.	Urząd Miasta Zielona Góra	Beneficjent	w formie opisowej	Wydatki zadeklarowane we wnioskach o płatność, a objęte kontrolą NIK, spełniały wymogi kwalifikowalności. Podjęto działania zmierzającymi do wydłużenia terminu realizacji projektu i osiągnięcia wskaźników produktu.	Budowa infrastruktury rowerowej realizowana w ramach ZIT przedłuża się w stosunku do pierwotnych założeń określonych w umowie o dofinansowanie. Nieterminowo przedkładano harmonogramy płatności, a stwierdzane przez IZ błędy w ich sporządzaniu skutkowały wydłużonym procesem ich zatwierdzania.

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Rozporządzenia
Parlamentu
Europejskiego i Rady
(UE):
nr 1303/2013
nr 1301/2013
nr 1304/2013

Podstawowymi aktami prawnymi ustanawiającymi i regulującymi Zintegrowane Inwestycje Terytorialne są Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, nr 1301/2013 oraz nr 1304/2013.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, w przypadku, gdy strategia rozwoju obszarów miejskich bądź inne strategie lub pakiety terytorialne, o których mowa w art. 12 ust. 1 rozporządzenia EFS, wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje ze środków EFS, EFRR lub Funduszu Spójności w ramach więcej niż jednej Osi priorytetowej jednego lub kilku programów operacyjnych, działania mogą być przeprowadzane w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

W ust. 2 niniejszego artykułu wskazano, że w przypadku gdy dane ZIT otrzymują wsparcie z EFS, EFRR lub Funduszu Spójności, odpowiedni program lub programy operacyjne zawierają opis podejścia do stosowania instrumentu ZIT oraz szacunkowe alokacje finansowe z każdej Osi priorytetowej zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

Zgodnie z ust. 3 ww. artykułu, państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca mogą wyznaczyć jedną lub kilka instytucji pośredniczących, w tym władze lokalne, podmioty zajmujące się rozwojem regionalnym lub organizacje pozarządowe, do zarządzania i wdrażania ZIT zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

Natomiast ust. 4 ww. artykułu stanowi, że państwo członkowskie lub właściwe instytucje zarządzające zapewniają, aby system monitorowania programu lub programów obejmował identyfikację operacji oraz produktów priorytetu przyczyniającego się do ZIT.

Na podstawie art. 123 ust. 6 rozporządzenia 1303/2013, związki ZIT pełnią funkcje Instytucji Pośredniczących. W przypadku Partnerstw ZIT Instytucją Pośredniczącą jest lider porozumienia - Prezydent Miasta. Związki ZIT są zobowiązane do podpisania pisemnych Porozumień o powierzeniu zadań z IZ RPO w sposób szczegółowy określający zakres zadań. Takie Porozumienia są podpisywane przed rozpoczęciem wdrażania programu.

Minimalny zakres delegacji zadań w ramach Porozumienia, zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia 1301/2013 oraz art. 12 ust. 2 rozporządzenia 1304/2013, stanowi powierzenie wyboru projektów w trybie konkursowym bądź wstępnej identyfikacji projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym. Związki ZIT oraz IZ RPO wspólnie akceptują listę projektów do dofinansowania. Szczególnie ważną rolą związku ZIT jest potwierdzenie czy planowane projekty są zgodne ze strategią ZIT. Związki ZIT w strategii ZIT proponują kryteria wyboru projektów pod kątem ich zgodności ze strategią ZIT. Następnie kryteria te zatwierdza Komitet Monitorujący RPO. W sytuacji gdy miasto pełni rolę Instytucji Pośredniczącej ZIT i jest jednocześnie beneficjentem musi zapewnić rozdzielenie tych funkcji w ramach jednej instytucji.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1301/2013, EFRR wspiera, w ramach programów operacyjnych, zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez strategie określające zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, jakich doświadczają obszary miejskie, z uwzględnieniem potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi. Zrównoważony rozwój obszarów miejskich należy osiągnąć poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne, o których mowa w art. 36 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Na zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, zgodnie z art. 7 ust. 4 ww. rozporządzenia, należy przeznaczyć co

najmniej 5% środków z EFRR przydzielonych na poziomie krajowym w ramach celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia". Szacunkową kwotę przeznaczaną na te cele określa się w danym programie operacyjnym lub danych programach operacyjnych.

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 1304/2013, EFS może wspierać strategie rozwoju lokalnego kierowane przez społeczność na obszarach miejskich i wiejskich, pakty terytorialne i lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia, w tym zatrudnienia ludzi młodych, kształcenia i włączenia społecznego, jak również zintegrowane inwestycje terytorialne, o których mowa w art. 36 rozporządzenia nr 1303/2013. W uzupełnieniu interwencji EFRR, o których mowa w art. 7 rozporządzenia nr 1301/2013, EFS może wspierać zrównoważony rozwój obszarów miejskich przez strategie określające zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych i społecznych występujących na obszarach miejskich, przy czym decyzje w sprawie określenia tych problemów podejmują państwa członkowskie na podstawie zasad określonych w ich odpowiednich umowach partnerstwa.

**Rozporządzenie
wykonawcze Komisji
(UE) nr 215/2014
ze zm.**

W rozdziale II rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 uregulowano zasady ustalania celów pośrednich i końcowych na potrzeby Ram wykonania oraz oceny ich osiągnięcia.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia osiągnięcie celów pośrednich i końcowych ocenia się z uwzględnieniem wszystkich wskaźników i kluczowych etapów wdrażania zawartych w Ramach wykonania, określonych na poziomie priorytetu. Cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich Ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości celu końcowego do końca 2023 r. W drodze odstępstwa, w przypadku gdy Ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu końcowego do końca 2023 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego (art. 6 ust. 2).

W przypadku priorytetu, dla którego Ramy wykonania zawierają nie więcej niż dwa wskaźniki, nieosiągnięcie do końca 2018 r. co najmniej 65% wartości celu pośredniego dla jednego z tych wskaźników uważa się za poważne niepowodzenie w wykonaniu celów pośrednich. Nieosiągnięcie do końca 2023 r. co najmniej 65% wartości celu końcowego dla jednego z tych wskaźników uważa się za poważne niepowodzenie w wykonaniu celów końcowych. W przypadku priorytetu, dla którego Ramy wykonania obejmują więcej niż dwa wskaźniki, nieosiągnięcie co najmniej 65% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. dla co najmniej dwóch z tych wskaźników uznaje się za poważne niepowodzenie w wykonaniu celów pośrednich. Nieosiągnięcie co najmniej 65% wartości celu końcowego do końca 2023 r. dla co najmniej dwóch z tych wskaźników uznaje się za poważne uchybienie w wykonaniu celów końcowych (art. 6 ust. 3 i 4).

Umowa Partnerstwa

W Umowie Partnerstwa, zawartej przez Polskę z KE na lata 2014-2020, wskazano ZIT jako nowy instrument rozwoju terytorialnego służący realizacji strategii terytorialnych. W Polsce przy pomocy instrumentu ZIT realizowane będą w szczególności zintegrowane działania służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich, o których mowa w art. 7 rozporządzenia EFRR. Za pomocą instrumentu ZIT (w zależności od decyzji IZ) mogą być realizowane strategie terytorialne obejmujące inne typy obszarów (w tym obszary miejskie). ZIT realizowane są:

- obligatoryjnie na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie. W celu realizacji ZIT na terenie miast wojewódzkich

i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, w skład terytoriów objętych „ZIT wojewódzkim” muszą wchodzić: miasto wojewódzkie, wszystkie miasta z rdzenia obszaru funkcjonalnego oraz inne gminy obszaru funkcjonalnego. ZIT na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie finansowany jest obligatoryjnie ze środków alokacji RPO. Łącznie na poziomie wszystkich RPO alokacja przeznaczona na ten cel w stosunku do całkowitej alokacji poszczególnych funduszy przypadających dla Polski wynosi co najmniej 5,2% alokacji EFRR oraz 2,4% alokacji EFS;

- fakultatywnie w miastach o charakterze regionalnym i subregionalnym i na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie. Realizacja ZIT w tych obszarach miejskich zależy od decyzji samorządów poszczególnych województw.

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa)

Zasady realizacji ZIT zostały określone w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne są instrumentem rozwoju terytorialnego, o którym mowa w art. 36 rozporządzenia 1303/2013 oraz w art. 7 rozporządzenia 1301/2013. W ramach regionalnego programu operacyjnego ZIT są realizowane na terenie miast będących siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (obligatoryjnie) oraz mogą być realizowane na terenie innych miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie (fakultatywnie) - wyznaczonych zgodnie z warunkami określonymi w umowie partnerstwa.

ZIT są realizowane przez wyodrębnione działania lub poddziałania w ramach co najmniej dwóch Osi priorytetowych regionalnego programu operacyjnego finansowanych z dwóch funduszy strukturalnych (art. 30 ust. 3 ustawy wdrożeniowej).

ZIT są zarządzane przez związek ZIT utworzony w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym albo przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy lub porozumienia o współpracy w celu wspólnej realizacji ZIT zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na obszarze realizacji ZIT, na zasadach określonych w umowie albo porozumieniu (art. 30 ust. 4 ustawy wdrożeniowej).

Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy wdrożeniowej dla realizacji ZIT konieczne są:

- 1) powołanie związku ZIT albo zawarcie umowy lub porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na obszarze realizacji ZIT;
- 2) opracowanie strategii ZIT oraz jej pozytywne zaopiniowanie w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania przez:
 - a) instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym – w zakresie możliwości finansowania ZIT w ramach tego programu,
 - b) ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego - w zakresie zgodności z umową partnerstwa oraz możliwości finansowania projektów z krajowych programów operacyjnych, jeżeli strategia ZIT to przewiduje;
- 3) zawarcie porozumienia lub umowy dotyczących realizacji ZIT pomiędzy podmiotami, o których mowa w ust. 4, a właściwą instytucją zarządzającą, zawierających w szczególności zakres powierzonych zadań, obejmujących co najmniej udział podmiotów, o których mowa w ust. 4, w wyborze projektów do dofinansowania przez właściwą instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym oraz współpracę z tą instytucją przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów dla wyodrębnionych działań lub poddziałań służących realizacji ZIT.

Strategia ZIT oraz jej zmiany są przygotowywane przez ww. podmioty we współpracy z właściwą instytucją zarządzającą regionalnym programem

operacyjnym oraz przyjmowane przez związek ZIT w formie uchwały albo przez jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w umowie albo porozumieniu (art. 30 ust. 6 ustawy wdrożeniowej).

Zgodnie z art. 31 ustawy wdrożeniowej, cele programu operacyjnego są osiągane przez realizację projektów objętych dofinansowaniem.

Art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowi, że właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów (art. 37 ust. 2). Zgodnie z art. 38 ust. 1 ww. ustawy, wybór projektów do dofinansowania następuje m.in. w trybie: konkursowym lub/i pozakonkursowym. Wybór określonego trybu należy do właściwej instytucji (art. 38 ust. 4). Tryb pozakonkursowy może być zastosowany do wyboru projektów, których wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu (art. 38 ust. 2). W trybie pozakonkursowym mogą być wybierane wyłącznie projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT, lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych (art. 38 ust. 3).

Tryb konkursowy został uregulowany w art. 39 – 47 ustawy wdrożeniowej. W trybie konkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany w ramach konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą instytucję (art. 39 ust. 1). Podaje ona do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, ogłoszenie o konkursie, co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu (art. 40 ust. 1). Konkurs przeprowadza się na podstawie określonego przez ww. instytucję regulaminu (art. 41 ust. 1). Termin składania wniosków o dofinansowanie projektu nie może być krótszy niż 7 dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie projektu (art. 42). W razie stwierdzenia braków w zakresie warunków formalnych we wniosku o dofinansowanie projektu właściwa instytucja zwraca wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni i nie dłuższym niż 21 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (art. 43 ust. 1).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów przez projekty uczestniczące w konkursie dokonuje komisja oceny projektów. Właściwa instytucja powołuje komisję oceny projektów oraz określa regulamin jej pracy.

Art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej przewiduje, że ocena spełnienia kryteriów wyboru projektów może być podzielona na etapy. W trakcie oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów, na wezwanie właściwej instytucji, wnioskodawca może uzupełnić lub poprawić projekt w części dotyczącej spełniania kryteriów wyboru projektów w zakresie określonym w regulaminie konkursu, jeżeli zostało to przewidziane w przypadku danego kryterium. Uzupełnienia lub poprawienia projektu może dokonać, za zgodą wnioskodawcy, komisja oceny projektów. Właściwa instytucja w trakcie uzupełniania lub poprawiania projektu zapewnia równe traktowanie wnioskodawców (art. 45 ust. 3).

Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy wdrożeniowej, po rozstrzygnięciu konkursu albo rundy konkursu właściwa instytucja zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz na portalu listę projektów wybranych do dofinansowania wyłącznie na podstawie spełnienia kryteriów wyboru projektów albo listę projektów, które uzyskały wymaganą liczbę punktów, z wyróżnieniem projektów wybranych do dofinansowania.

Artykuł 48 ustawy wdrożeniowej stanowi, że w trybie pozakonkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany na wezwanie właściwej instytucji w terminie przez nią wyznaczonym. Wezwanie to może dotyczyć

wyłącznie projektów wcześniej zidentyfikowanych oraz projektów pomocy technicznej. Właściwa instytucja dokonuje identyfikacji, wskazując m.in. czy projekt jest zgodny z celami programu operacyjnego, czy spełnia warunki, o których mowa w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej, czy jest możliwy do realizacji w ramach kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów oraz wykonalny. Instytucja zarządzająca zamieszcza w szczegółowym opisie Osi priorytetowych programu operacyjnego informację o zidentyfikowanym projekcie oraz o podmiocie, który będzie jego wnioskodawcą. Właściwa instytucja wybiera do dofinansowania projekt, który spełnił kryteria wyboru projektów albo spełnił kryteria wyboru projektów i uzyskał wymaganą liczbę punktów. Zamieszcza ona na swojej stronie internetowej oraz na portalu informację o projekcie wybranym do dofinansowania.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu. Umowa o dofinansowanie projektu może zostać zawarta, a decyzja o dofinansowaniu projektu może zostać podjęta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru projektów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania, oraz zostały dokonane czynności i zostały złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu albo w wezwaniu.

Art. 52a ustawy wdrożeniowej przewiduje, że umowa o dofinansowanie projektu oraz decyzja o dofinansowaniu projektu mogą zostać zmienione, w przypadku gdy zmiany nie wpływają na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu.

Zgodnie z art. 19 ustawy wdrożeniowej, wniosek o płatność, w ramach którego beneficjent: wnioskuje o przekazanie dofinansowania w formie zaliczki lub refundacji, wykazuje wydatki poniesione na realizację projektu lub przekazuje informację o postępie realizacji projektu - oraz dokumenty niezbędne do rozliczenia projektu określone w umowie o dofinansowanie projektu lub w decyzji o dofinansowaniu projektu, w szczególności w zakresie monitoringu rzeczowo-finansowego, harmonogramów finansowych i trwałości projektu, są składane przez beneficjenta za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W przypadku gdy z powodów technicznych złożenie dokumentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego nie jest możliwe, beneficjent, za zgodą właściwej instytucji, składa je w inny sposób wskazany przez tę instytucję.

W ustawie wdrożeniowej uregulowano również szczegółowo zasady monitorowania postępu rzeczowego.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, monitorowanie postępu rzeczowego programu operacyjnego jest prowadzone równoległe z analizą postępu finansowego, z uwzględnieniem danych zebranych z poziomu projektów, obejmujących wartości osiągnięte sprawozdawane we wnioskach o płatność, oraz, w przypadku EFRR i Funduszu Spójności, również wartości wymienione w umowach o dofinansowanie projektu albo w decyzjach o dofinansowaniu projektu. Monitorowanie postępu rzeczowego może być prowadzone w szczególności w oparciu o dane statystyki publicznej oraz wyniki analiz lub ewaluacji programu operacyjnego.

W celu zapewnienia spójności monitorowania postępu rzeczowego w programach operacyjnych, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, ustalił listę wskaźników kluczowych dla projektów realizowanych w ramach poszczególnych celów tematycznych oraz pomocy technicznej. Instytucja zarządzająca mogła ustalić i monitorować dodatkowe wskaźniki dla danego programu operacyjnego (art. 26 ust. 4).

Zgodnie z art. 26 ust. 5 ustawy wdrożeniowej, dla wskaźników określonych w programie operacyjnym lub w szczegółowym opisie Osi priorytetowych programu operacyjnego instytucja zarządzająca ustaliła wartości docelowe na 2023 r.

Ramy wykonania programu operacyjnego zawierają wyszacowane przez IZ, dla każdej Osi priorytetowej, wartości pośrednie wskaźników finansowych i rzeczowych na koniec 2018 r. oraz ich wartości końcowe na koniec 2023 r., które odzwierciedlają oczekiwany stan realizacji poszczególnych Osi priorytetowych programu.

Ustawa o samorządzie gminnym

Zgodnie z art. 64 ust. 1 - 3 ustawy o samorządzie gminnym, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Uchwały o utworzeniu związku podejmuje rady zainteresowanych gmin. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Związek, na podstawie art. 65 ustawy o samorządzie gminnym, wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związek posiada osobowość prawną. Nabywa ją z dniem ogłoszenia statutu (art. 67 ust. 2b).

Ponadto, zgodnie z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Organizację, zadania oraz tryb pracy stowarzyszenia określa jego statut (art. 84 ust. 2). Do stowarzyszeń gmin stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli (art. 84 ust. 3).

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹¹⁹, osoby w liczbie co najmniej siedmiu, zamierzające założyć stowarzyszenie, uchwalają statut stowarzyszenia oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia. Najwyższą władzą stowarzyszenia, zgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy, jest walne zebranie członków. W sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków. Stowarzyszenie jest obowiązane posiadać zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3).

Regionalne Programy Operacyjne oraz Szczegółowe Opisy Osi Priorytetowych (tzw. SzOOP)

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w poszczególnych województwach są realizowane zgodnie z zasadami opisanymi w Regionalnym Programie Operacyjnym danego województwa. Natomiast w Szczegółowych Opisach Osi Priorytetowych znajduje się informacja, w których Osiach priorytetowych/priorytetach inwestycyjnych realizowane są ZIT, jakie są zasady naboru wniosków o dofinansowanie oraz zasady realizacji poszczególnych projektów w Osiach priorytetowych.

¹¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 210, ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH I PODSTAWOWYCH DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Przepisy Unii Europejskiej

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.).
4. Rozporządzenie wykonawcze 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 8.03.2014, s. 65, ze zm.).
5. Umowa partnerstwa.
6. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).
9. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 210, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1161), uchylone z dniem 3 stycznia 2018 r.
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. poz. 2367), obowiązuje od 3 stycznia 2018 r.
12. Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w lipcu 2013 r.

Przepisy i dokumenty krajowe

**Wytyczne
ministra
właściwego do
spraw rozwoju
regionalnego**

13. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020.
14. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR i EFS oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.
15. Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020.
16. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020.
17. Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020.
18. Wytyczne w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020.
19. Wytyczne w zakresie procesu desygnacji na lata 2014-2020.
20. Wytyczne w zakresie korzystania z usług ekspertów w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020.
21. Regionalne Programy Operacyjne poszczególnych województw.
22. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych poszczególnych RPO.
23. Strategie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.
24. Porozumienia pomiędzy IZ RPO a IP ZIT.

**Dokumenty
regionalne**

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Minister Inwestycji i Rozwoju
12. Minister Finansów
13. Marszałkowie Województw