



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-001-01/2014

P/14/003

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/003 – Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Marzena Rajczewska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 89303 z dnia 10 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 89907 z dnia 18 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Agnieszka Klimowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89305 z dnia 10 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Dominik Wrzesień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89304 z dnia 10 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Bieńkowska, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury i Rozwoju (dowód: akta kontroli str. 3300-3308)

Wykaz użytych w wystąpieniu skrótów:

- MIR – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju,
- MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
- UE – Unia Europejska,
- KE – Komisja Europejska,
- RM – Rada Ministrów,
- UP – Umowa Partnerstwa,
- EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- EFS – Europejski Fundusz Społeczny,
- FS – Fundusz Spójności,
- fundusze europejskie – fundusze z EFRR, EFS i FS,
- PO – Program(y) Operacyjny(e),
- PO PC – Program Operacyjny Polska Cyfrowa,
- PO IR – Program Operacyjny Inteligentny Rozwój,
- PO PW – Program Operacyjny Polska Wschodnia,
- PO IiŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- PO WER – Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój,

- PO PT – Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
- RPO – Regionalny Program Operacyjny,
- IZ – Instytucja Zarządzająca¹,
- DKS – Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju MIR²,
- DKF – Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej MIR,
- DCD – Departament Certyfikacji i Desygnacji MIR³,
- DKI – Departament Konkurencyjności i Innowacyjności MIR⁴,
- DPI – Departament Programów Infrastrukturalnych MIR⁵,
- DWI – Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych MIR⁶,
- DRC – Departament Rozwoju Cyfrowego MIR⁷,
- DPP – Departament Programów Ponadregionalnych MIR,
- DZF – Departament Europejskiego Funduszu Społecznego MIR⁸,
- DPT – Departament Programów Pomocowych MIR⁹,
- KWRiST – Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Międzyresortowy Zespół – Międzyresortowy Zespół ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej¹⁰,
- SzOP – Szczegółowy Opis Priorytetów,
- ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne,
- rozporządzenie ogólne 1303/2013 – 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 1083/2006¹¹,
- uzzpr – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹²,
- ustawa o zuzzpr – projekt ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw¹³,
- ustawa wdrożeniowa (projekt) – projekt ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

¹ Minister Infrastruktury i Rozwoju pełni funkcję Instytucji Zarządzającej dla krajowych programów operacyjnych, Zarząd Województwa pełni funkcję Instytucji Zarządzającej dla regionalnego programu operacyjnego.

² Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

³ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Instytucji Certyfikującej.

⁴ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności.

⁵ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych.

⁶ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Wsparcia Programów Infrastrukturalnych.

⁷ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji.

⁸ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym.

⁹ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej.

¹⁰ Międzyresortowy Zespół został powołany zarządzeniem Nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej zmienionym Zarządzeniem Nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

¹¹ Dz. U. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 320 ze zm.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr. 84, poz. 712 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 379.

II. Ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia¹⁴, że Minister Infrastruktury i Rozwoju (uprzednio Minister Rozwoju Regionalnego¹⁵) należycie zaplanował, zorganizował i realizował proces przygotowań do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Podjęte działania umożliwiły terminowe przygotowanie i przekazanie do Komisji Europejskiej projektu Umowy Partnerstwa oraz projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W ocenie NIK zaawansowanie przygotowań do wdrażania funduszy na lata 2014-2020 w zakresie opracowania projektów krajowych przepisów, wytycznych i procedur było odpowiednie do zaawansowania działań Komisji Europejskiej w zakresie wydawania wytycznych oraz aktów wykonawczych. Dokonując oceny NIK wzięła pod uwagę, że prace w tym zakresie będą mogły być ukończone przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju po zatwierdzeniu Umowy Partnerstwa i zakończeniu negocjacji programów operacyjnych z Komisją Europejską oraz po wydaniu przez Komisję Europejską niezbędnych aktów wykonawczych.

Powyższą ocenę uzasadniają w szczególności następujące ustalenia kontroli NIK:

- W Ministerstwie zostały ustanowione i zapewnione właściwe mechanizmy koordynacyjne dotyczące przygotowania projektu Umowy Partnerstwa, projektów krajowych programów operacyjnych. Ustalono sposób organizacji prac oraz harmonogramy dotyczące terminów wykonywania zaplanowanych działań w zakresie programowania perspektywy finansowej 2014-2020.
- Podjęte działania dotyczące opracowania projektu Umowy Partnerstwa były skuteczne i doprowadziły do przedłożenia dokumentu do Komisji Europejskiej w obowiązującym terminie, zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia ogólnego 1303/2013.
- Przeprowadzono dwie rundy negocjacji zapisów projektu Umowy Partnerstwa z przedstawicielami Komisji Europejskiej, według reguł określonych w dokumencie *Zasady dotyczące przygotowania negocjacji z Komisją Europejską programowania w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020*¹⁶.
- Projekty krajowych programów operacyjnych zostały przedłożone do Komisji Europejskiej zgodnie z art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, tj. w terminie do trzech miesięcy od momentu przedstawienia Umowy Partnerstwa.
- Zapewniona została koordynacja pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w przygotowanie projektów Regionalnych Programów Operacyjnych. Na podstawie art. 14g ust. 1 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Minister wydał opinie o zgodności projektów Regionalnych Programów Operacyjnych z zapisami projektu Umowy Partnerstwa, z zastrzeżeniem uwzględnienia zgłoszonych uwag.
- Skoordinowano prace dotyczące przygotowania samooceny spełnienia warunków wstępnych, tj. warunków umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych, określonych w załączniku do projektu Umowy Partnerstwa. Państwa członkowskie, zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia

¹⁴ Ocena NIK dotyczy działań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego podjętych do dnia 30 kwietnia 2014 r. w celu uruchomienia interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

¹⁵ Do dnia 27 listopada 2013 r.

¹⁶ KE zatwierdziła Umowę Partnerstwa w dniu 23 maja 2014 r.

http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/Strony/KE_zatwierdza_plan_wydatkowania_FE_dla_Polski_na_lata_2014_2020_20140523.aspx

ogólnego 1303/2013, powinny spełnić warunki wstępne do dnia 31 grudnia 2016 r. Po przedłożeniu projektu Umowy Partnerstwa do Komisji Europejskiej monitorowano postępy prac instytucji odpowiedzialnych za spełnienie warunków wstępnych.

- Przygotowano ramy prawne dla realizacji zapisów Umowy Partnerstwa. Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, przygotowana w Ministerstwie, została uchwalona w dniu 24 stycznia 2014 r. i weszła w życie w dniu 8 kwietnia 2014 r. Przygotowano też projekt ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawy wdrożeniowej) i przesłano 16 kwietnia 2014 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów¹⁷.
- Podjęto działania w celu przygotowania instytucji do realizacji programów operacyjnych w latach 2014-2020, opracowywano projekty wytycznych oraz podjęto działania przygotowujące proces udzielania desygnacji¹⁸. Zaawansowanie tych działań było odpowiednie do stanu przygotowań, na jakim znajduje się programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Ostateczny kształt rozwiązań instytucjonalnych i prawnych oraz wytycznych będzie zależał od treści Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych zatwierdzonych przez Komisję Europejską oraz krajowych i unijnych uregulowań prawnych.
- Zostały podjęte należyte działania w celu wdrożenia nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniu ogólnym 1303/2013, m.in.:
 - dla zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków, w projekcie ustawy wdrożeniowej określono terminy opracowywania i przekazywania przez instytucje krajowe dokumentów wymaganych przez Komisję Europejską w ramach procedury rozliczania wydatków;
 - celem ograniczenia ryzyka korekt finansowych netto poprzez anulowanie przez Komisję Europejską całości lub części wkładu funduszy Unii Europejskiej, a także zawieszenia płatności m.in., została opracowana i przekazana wszystkim instytucjom zarządzającym *Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych 2014 dla Celów Tematycznych współfinansowanych z EFRR i FS oraz dla pomocy technicznej*, służąca do określenia celów pośrednich i końcowych dla poszczególnych priorytetów programów operacyjnych dla zapewnienia osiągnięcia przez Polskę rezultatów uzgodnionych z KE. Podjęto także działania w celu przygotowania skutecznych systemów zarządzania i kontroli, co będzie weryfikowane w ramach procesu desygnacji instytucji, przed rozpoczęciem realizacji programów operacyjnych;
 - w związku z planowanym wykorzystaniem instrumentów zwrotnych w PO IR, PO WER, PO IiŚ, zlecono ocenę ex-ante instrumentów finansowych;
 - w związku z obowiązkiem zapewnienia elektronicznej wymiany informacji nie później niż do 31 grudnia 2015 r., wynikającym z art. 122 ust. 3 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, Ministerstwo podpisało umowę w dniu 29 sierpnia 2013 r. na budowę centralnego systemu informatycznego SL2014. W ramach umowy MIR prowadziło z wykonawcą uzgodnienia

¹⁷ Projekt ustawy został wpisany do porządku obrad RM w dniu 6 maja 2014 r. i przyjęty przez nią w dniu 8 maja 2014 r.

¹⁸ Potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego spełnienia przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego, zgodnie z art. 124 rozporządzenia ogólnego 1303/2013.

dotyczące m.in. zapewnienia elektronicznej wymiany informacji, w tym możliwości składania wniosku o płatność przez beneficjenta. MIR planuje uruchomienie tej funkcji w III kwartale 2014 r.;

- w celu właściwego wdrażania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na poziomie regionalnym m.in. opracowano zasady ich realizacji oraz monitorowano stan przygotowań jednostek samorządu terytorialnego do wdrażania ZIT.
- Ministerstwo w projektach krajowych programów operacyjnych uwzględniło uproszczenia mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych we wdrażaniu funduszy w okresie 2014-2020, możliwe do wprowadzenia przez krajowe instytucje zarządzające.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania dotyczące przygotowania Umowy Partnerstwa oraz programów operacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Prezes RM powierzył ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego koordynację procesu przygotowania UP i PO na lata 2014-2020, o której mowa w art. 3 a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument pn. *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE na lata 2014-2020*, przygotowany w Ministerstwie, został przyjęty w dniu 7 maja 2012 r. przez RM, aktualizacja dokumentu została przesłana w dniu 8 lutego 2013 r. do wiadomości członków RM. Dokument ten określił ramowy harmonogram prac dotyczących programowania. Do wsparcia przygotowania dokumentów programowych¹⁹ na perspektywę finansową 2014-2020 został wyznaczony Międzyresortowy Zespół, któremu przewodniczył Minister Rozwoju Regionalnego (obecnie Minister Infrastruktury i Rozwoju). Międzyresortowy Zespół podjął uchwałę nr 1/2013 z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie powołania Grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem PO na lata 2014-2020. Zadaniem Grup było wsparcie instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie PO lub zapewnienie koordynacji w zakresie m.in. wypracowania celów i zakresu programu z uwzględnieniem zapisów krajowych i europejskich dokumentów strategicznych, pakietu legislacyjnego na lata 2014-2020 oraz uzgodnień Wieloletnich Ram Finansowych. Międzyresortowy Zespół przyjął w dniu 30 października 2013 r. dokument pn. *Zasady dotyczące przygotowania negocjacji z KE programowania w ramach UP na lata 2014-2020*.

(dowód: akta kontroli str. 1891-1895, 2162-2169, 2717-2729, 2425-2446, 2771-2782)

1.1. Działania dotyczące przygotowania i zawarcia Umowy Partnerstwa z Komisją Europejską

1. Dyrektor DKS wyjaśniła, że przygotowane przez MRR *Założenia UP* zostały przekazane RM w dniu 5 października 2012 r. Proces przyjmowania dokumentu na poziomie Komitetów RM trwał 3 miesiące.

Założenia UP zostały przyjęte przez RM w dniu 13 stycznia 2013 r. Stanowiły ramy dla opracowania dokumentów programowych na perspektywę finansową 2014-2020. Ramowy harmonogram, o którym mowa w dokumencie pn. *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą*

¹⁹ Projekt UP oraz projekty krajowych i regionalnych PO.

finansową UE na lata 2014-2020, zakładał zatwierdzenie Założeń UP przez RM we wrześniu 2012 r.

2. Minister Rozwoju Regionalnego w *Informacji dla RM dotyczącej stanu prac nad przygotowaniem perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020* przekazanej w czerwcu 2013 r. zwracała uwagę na ryzyko długotrwałego procesu postępowania z dokumentami strategicznymi na poziomie RM, w wyniku którego następują opóźnienia w przygotowaniu dokumentów programowych na nową perspektywę finansową.
3. W lipcu 2013 r. przygotowany został w MRR pierwszy projekt UP oraz przeprowadzono konsultacje społeczne. Po konsultacjach społecznych został przygotowany kolejny projekt UP, który w październiku 2013 r. był przedmiotem opinii KWRiST oraz Rady Działalności Pożytku Publicznego. W dniu 18 listopada 2013 r. projekt UP przyjął Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju²⁰. W dniu 4 grudnia 2013 r. ww. dokument został przesłany do rozpatrzenia przez Komitet Stały RM, a 23 grudnia 2013 r. Sekretarzowi RM. Projekt UP w dniu 8 stycznia 2014 r. został przyjęty przez RM. Dyrektor DKS wyjaśniła, że w dokumencie *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE na lata 2014-2020* przyjęcie UP planowano na marzec 2013 r. Ze względu na stosunkowo wolny postęp prac na forum unijnym nad projektami rozporządzeń dotyczących wdrażania funduszy unijnych na lata 2014-2020, Minister Rozwoju Regionalnego przedstawił RM w dniu 7 lutego 2013 r. aktualizację harmonogramu prac nad dokumentami na nową perspektywę. Zgodnie z powyższą aktualizacją termin przedłożenia UP na posiedzenie RM ustalono na grudzień 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 9-361, 2122-2126, 2129-2192, 2698-2702)

MIR przekazał projekt UP w dniu 10 stycznia 2014 r. przez system informatyczny SFC2014²¹ do KE, zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, który stanowi, że państwo członkowskie opracowuje projekt UP i przekazuje do KE w obowiązującym terminie, tj. do dnia 22 kwietnia 2014 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 i art. 24 ust. 4 rozporządzenia ogólnego 1303/2013.

4. Sposób przeprowadzania negocjacji został określony w *Zasadach dotyczących przygotowania negocjacji z KE programowania w ramach UP na lata 2014-2020*. W MIR przygotowano dokument uzupełniający zapisy ww. *Zasad* w odniesieniu do podziału zadań związanych z organizacją i prowadzeniem negocjacji w ramach MIR oraz tworzonych przez MIR zespołów negocjacyjnych. Ustalony został sposób postępowania w zakresie koordynacji negocjacji na poziomie Kierownictwa MIR i komórek organizacyjnych Ministerstwa odnośnie negocjacji projektu UP, krajowych PO i RPO.

(dowód: akta kontroli str. 2122-2127, 2194-2446)

Dyrektor DKS poinformowała, że po przesłaniu do KE projektu UP w MIR trwały m.in. prace dotyczące analizy uwag zgłoszonych przez KE oraz przygotowania instrukcji negocjacyjnych, a po odbyciu dwóch rund negocjacyjnych (17-21 marca, 7-10 kwietnia) trwały prace nad wprowadzeniem do treści

²⁰ Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, powoływanym na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Celem działalności Komitetu Koordynacyjnego jest zapewnienie koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju. Do zadań Komitetu należy rozpatrywanie i opiniowanie projektów m.in. krajowych dokumentów dotyczących programowania i wdrożenia perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020.

²¹ Główną funkcją systemu SFC2014 jest elektroniczna wymiana informacji między państwem członkowskim a KE.

projektu UP kwestii uzgodnionych z KE oraz przygotowywano dodatkowe materiały przedstawiające polskie stanowisko w kwestiach dotyczących np. wsparcia sektora kultury, zdrowia, podziału alokacji pomiędzy drogi i koleje.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, KE powinna przyjąć UP „(...) nie później niż cztery miesiące po terminie przedłożenia przez państwo członkowskie swojej umowy partnerstwa, (...) pod warunkiem, że wszystkie uwagi przedstawione przez Komisję zostały odpowiednio uwzględnione”²².

(dowód: akta kontroli str. 2122-2127, 2698-2706)

5. Uruchomienie funduszy europejskich objętych UP będzie uzależnione od spełnienia nie później niż do 2016 r. wymogów warunkowości wstępnej, tj. zapewnienia określonych warunków wyjściowych umożliwiających efektywną realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich. Sposób spełnienia warunków wstępnych przez Polskę będzie poddany analizie przez służby KE na podstawie samooceny załączonej do projektu UP oraz analizy właściwych dokumentów (art. 19 ust. 3 rozporządzenia ogólnego 1303/2013).

W lutym 2012 r. MRR rozpoczęło proces analizy spełniania przez Polskę warunków wstępnych²³. Zwróciło się do resortów o przedstawienie samooceny spełnienia poszczególnych kryteriów wskazanych dla warunków wstępnych i będących w ich kompetencjach. Na podstawie uzyskanych informacji MIR przygotowało raport *Wstępna ocena spełnienia przez Polskę warunków wstępnych dla 5 funduszy Wspólnych Ram Strategicznych (EFRR, EFS, FS, EFRROW²⁴ i EFMROW²⁵) oraz propozycja dalszych kroków w ramach prac nad programowaniem polityki spójności na lata 2014-2020*. W raporcie tym wskazano te warunki, które są spełnione, częściowo spełnione i niespełnione, a także instytucje odpowiedzialne za spełnienie poszczególnych warunków i ich kryteriów, działania konieczne do podjęcia i termin ich wykonania. Raport ten został skonsultowany z resortami w ramach prac Komitetów RM. Wynikiem dalszych prac był dokument pn. *Informacje w sprawie prac nad wypełnieniem wymogów warunkowości ex-ante dla funduszy WRS 2014-2020*, który przedstawiał stan prac na dzień 30 listopada 2012 r.

W 2013 r. Ministerstwo monitorowało postępy w spełnianiu warunków wstępnych przez instytucje wiodące, m.in.: opracowało *Informację w sprawie prac nad wypełnieniem wymogów warunkowości ex-ante dla funduszy WRS 2014-2020* przyjętą przez Komitet RM do Spraw Europejskich w kwietniu 2013 r., informowało o zmianach w odniesieniu do warunków wstępnych po zakończeniu etapów negocjacji rozporządzenia ogólnego, przygotowało samoocenę spełniania przez Polskę wymogów warunkowości wstępnej na potrzeby projektu UP. Do projektu UP, jak poinformowała Dyktor DKS, została załączona samoocena dokonana wg stanu na dzień 2 stycznia 2014 r.

²² Umowa partnerstwa została zatwierdzona przez KE w dniu 23 maja 2014 r., miesiąc wcześniej niż przewidywano.

²³ Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym 1303/2013 wśród warunków o charakterze prawnym należy wskazać następujące dwa typy unijnych warunków wstępnych:

- warunki tematyczne, przewidujące transpozycję takich wybranych elementów dyrektyw unijnych, które są bezpośrednio związane z interwencjami przewidzianymi do realizacji w okresie programowania 2014-2020 (np. dyrektywy dot. sektora energetyki, gospodarki wodnej czy odpadowej);
- ogólne warunki wstępne o charakterze horyzontalnym, czyli dotyczące zapobiegania dyskryminacji, zapewnienia równouprawnienia płci oraz równości szans i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, a także prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej, prawa zamówień publicznych, oceny oddziaływania na środowisko, a także standardów w zakresie systemów statystycznych.

²⁴ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

²⁵ Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

W opracowanych dokumentach określano sposób zarządzania procesem spełniania warunków wstępnych, zakres i harmonogram prac do podjęcia oraz postępy w wypełnianiu wymogów warunkowości wstępnej. Zorganizowane zostały prace wewnątrz Ministerstwa poprzez wyznaczenie departamentów wiodących i przydzielenie im prac dotyczących warunków wstępnych i ich spełnienia dla wyznaczonych celów tematycznych. UP zawierała podsumowanie samooceny dotyczącej stopnia wypełnienia warunków wstępnych ogólnych i przypisanych do poszczególnych priorytetów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2122-2128, 2462-2697)

Po przekazaniu projektu UP do KE wraz z załączoną samooceną spełniania warunków wstępnych, MIR nadal koordynowało prace nad wypełnieniem warunków wstępnych poprzez stałą współpracę z resortami właściwymi dla realizacji poszczególnych warunków oraz monitoring podejmowanych przez nie działań na rzecz opracowania aktów prawnych oraz dokumentów wypełniających wymagania KE. Ryzyka związane z wypełnieniem warunkowości wstępnej są na bieżąco monitorowane, co pozwala na podejmowanie ewentualnych działań naprawczych na odpowiednio wczesnym etapie.

Dyrektor DKS poinformowała, że na etapie przygotowania projektów UP i PO analizowane były możliwości wywiązania się z realizacji poszczególnych warunków wstępnych, co zostało odzwierciedlone w samoocenie spełnienia warunków. Przepisy rozporządzenia ogólnego 1303/2013 w zakresie warunkowości wstępnej zostały uzgodnione między Radą a Parlamentem Europejskim dopiero na jesieni 2013 r. W 2013 r. toczyły się prace na forum unijnym na poziomie roboczym nad wytycznymi KE dla jej służb wewnętrznych dotyczące warunków wstępnych, przy czym wpływ państw członkowskich na kształt tych wytycznych był ograniczony. Ostateczna wersja tych wytycznych została opublikowana przez KE na początku 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2614-2697, 2698-2705, 2730-2731)

6. Art. 9 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 wskazuje 11 celów tematycznych, których realizacja przez każdy z funduszy europejskich przyczyni się do osiągnięcia celów unijnej strategii Europa 2020. Sposób uwzględnienia zasad dotyczących koncentracji tematycznej wsparcia określa UP.

Dyrektor DKS poinformowała, że w MIR monitorowano podział środków w ramach poszczególnych programów, w tym w szczególności poziom alokacji w ramach wymaganej przez KE koncentracji środków w celach tematycznych 1, 2, 3 i 4 (regiony mniej rozwinięte alokacja min. 50% środków EFRR, Mazowsze min. 60% środków EFRR), w tym cel tematyczny 4 (regiony mniej rozwinięte alokacja min. 15% środków EFRR oraz została wprowadzona możliwość wykorzystania środków FS, Mazowsze min. 15% środków EFRR i środki FS) oraz cel tematyczny 9 (regiony mniej rozwinięte min. 20% środków EFS, Mazowsze min. 20% środków EFS). W wyniku oceny projektów programów regionalnych DKS przygotował uwagi i rekomendacje w ww. obszarze. Na ostatnim etapie prac związanych z alokacją środków największym problemem okazało się osiągnięcie rekomendowanego przez DKS poziomu koncentracji dla celu tematycznego 9 *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*.

Dyrektor DKS poinformowała, że decyzje dotyczące alokowania środków na poszczególne cele tematyczne wynikały z określonych uwarunkowań krajowych

i europejskich. Na poziomie europejskim dotyczyły one m.in. wskazanych w pakiecie legislacyjnym minimalnych kwot na cele tematyczne, fundusze i obszary interwencji. Interwencja europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych wpisuje się w priorytety rozwojowe kraju, zawarte w Strategii Rozwoju Kraju oraz w strategiach sektorowych. Kwestie związane z warunkowością wstępną także były analizowane w procesie przygotowania UP. Samoocena pozwoliła na identyfikację ryzyk dla spełnienia poszczególnych warunków wstępnych i była jednym z wielu czynników branych pod uwagę przy podziale alokacji na poszczególne cele tematyczne.

(dowód: akta kontroli str. 2122-2128, 2427-2461)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Działania w celu przygotowania i uzgodnienia programów operacyjnych z Komisją Europejską

1.2.1. Działania podjęte w celu przygotowania krajowych programów operacyjnych

1. Minister Rozwoju Regionalnego w dniu 11 lutego 2013 r. wydał Zarządzenie Nr 4 w sprawie powołania Grup roboczych dla wsparcia przygotowania krajowych programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności oraz koordynacji interwencji w ramach celów tematycznych. Powołane zostały Grupy robocze do spraw przygotowania projektów PO dotyczących:
 - innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw. Za przygotowanie projektu PO IR był odpowiedzialny DKI;
 - gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego. Za przygotowanie projektu PO LiŚ odpowiedzialne były DWI oraz DPI;
 - rozwoju cyfrowego. Za przygotowanie projektu PO PC odpowiadał DRC;
 - rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia. Za przygotowanie projektu PO WER odpowiedzialny był DZF;
 - Polski Wschodniej. Za przygotowanie projektu PO PW odpowiedzialny był DPP;
 - pomocy technicznej. Za przygotowanie projektu PO PT odpowiedzialny był DPT.

(dowód: akta kontroli str. 74-81, 359-383, 1154-1160)

Konsultacje społeczne projektów krajowych PO zostały przeprowadzone w okresie od września do listopada 2013 r. Zorganizowane zostały konferencje, udostępniono formularze online na stronie internetowej, w prasie publikowane były informacje o rozpoczęciu konsultacji społecznych. Projekty PO PC, PO IR, PO PW, PO LiŚ podlegały dodatkowo konsultacjom społecznym w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Uwagi zostały przeanalizowane w MIR, a następnie zostały przygotowane raporty z konsultacji społecznych oraz uzupełnione wersje projektów krajowych PO. Konsultacje międzyresortowe projektów PO zostały przeprowadzone również w ramach prac Międzyresortowego Zespołu. Trwały one od końca października do listopada 2013 r., z wyjątkiem projektu PO PT, który przeszedł etap

konsultacji międzyresortowych (w okresie od 21 sierpnia do 5 września 2013 r.) Równolegle w listopadzie 2013 r. projekty krajowych PO były przekazane do opiniowania m.in. przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, KWRiST. Stały Komitet RM przyjął projekty krajowych PO w dniu 19 grudnia 2013 r. i rekomendował je RM. Projekty krajowych PO zostały przyjęte w drodze uchwały przez RM w dniu 8 stycznia 2014 r.

2. Wersje papierowe programów zostały przesłane przez MIR do KE w dniu 14 stycznia 2014 r. Wersje elektroniczne (uznawane przez KE za wersje oficjalne) przesłano przez system SFC2014:

- w dniu 3 marca 2014 r. projekt PO PT,
- w dniu 5 marca 2014 r. projekty PO WER i PO PC,
- w dniu 6 marca 2014 r. projekty PO IR, PO PW i PO liŚ,

co było zgodne z art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, który stanowi że programy przedstawiane są przez państwa członkowskie Komisji najpóźniej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia UP. Dyrektorzy departamentów przygotowujących projekty PO poinformowali, że system informatyczny SFC2014, za pomocą którego oficjalnie przekazywane są projekty programów operacyjnych pomiędzy Państwem Członkowskim a KE, nie był jeszcze przygotowany przez KE w styczniu 2014 r.

Zgodnie z art. 29 ust. 3 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, KE przedstawia swoje uwagi w ciągu trzech miesięcy od daty przedłożenia PO. Do 30 kwietnia 2014 r. MIR nie otrzymało oficjalnych uwag KE do projektów krajowych PO.

Działania MIR dotyczące przygotowania projektów krajowych PO były prowadzone według harmonogramu przygotowanego przez DKS. W terminie założonym w harmonogramie, tj. w grudniu 2013 r. projekty krajowych PO były przygotowane i przedłożone do zatwierdzenia RM. W departamentach wyznaczonych do przygotowania projektów krajowych PO utworzone zostały wydziały, które wykonywały prace według zadań określonych w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych. Departamenty odpowiedzialne za przygotowanie projektów krajowych PO zorganizowały i przeprowadziły konsultacje społeczne i konsultacje międzyresortowe.

(dowód: akta kontroli str. 359-478, 515-587, 608-829, 845-997, 1125-1229, 1312-1806)

W opinii dyrektorów departamentów przygotowujących projekty programów sprawność procesu negocjacji PO zależy głównie od postępów negocjacji w zakresie UP, m.in. Zastępca Dyrektora DZF wskazała, że w momencie przekazania przez KE uwag do PO (przez system SFC2014), liczenie czasu jest wstrzymane. Jest ono ponownie uruchamiane po przekazaniu poprawionego PO do KE. Poinformowała przy tym, że intencją MIR jest zakończenie procesu negocjacji PO WER najpóźniej z końcem czerwca 2014 r.

Kluczowymi kwestiami warunkującymi sfinalizowanie procesu negocjacji i w efekcie przyjęcie PO przez KE, są w opinii przygotowujących projekty PO m.in. postęp prac negocjacyjnych UP i możliwość zakwestionowania przez KE zaproponowanego w projekcie PO zakresu interwencji. Dyrektor DPP wskazała ponadto, że rozpoczęcie wdrażania PO PW uwarunkowane jest m.in. opracowaniem programów pomocowych umożliwiających udzielanie pomocy publicznej beneficjentom. Obecnie na poziomie UE brak jest przepisów, które

będą stanowiły podstawę prawną dla krajowych programów pomocowych dotyczących udzielania pomocy publicznej beneficjentom.

(dowód: akta kontroli str. 384-395, 515-521, 608-615, 845-851, 1125-1130, 1312-1317)

3. Departamenty MIR po przedłożeniu projektów programów do KE, kontynuowały działania mające na celu przygotowanie wdrażania. I tak: m.in. analizowały procesy jakie IZ ma realizować pod kątem opracowania instrukcji wykonawczych, opracowywały postanowienia umowne do wzorów umów o dofinansowanie z beneficjentami, wzór wniosku o dofinansowanie wraz z instrukcją, rozwiązania modelowe w zakresie systemu wyboru projektów, udzielania pomocy publicznej, sposobów finansowania projektów. Organizowane były spotkania z przedstawicielami instytucji pośredniczących w zakresie m.in. uszczegółowienia działań planowanych do realizacji w programie. Przedstawiciele departamentów MIR, przygotowujących projekty PO, uczestniczyli w negocjacjach UP z Komisją Europejską w zakresie dotyczącym PO oraz opracowywano stanowiska do uwag KE.

W MIR przygotowywane były założenia do SzOP w celu wypracowania oficjalnego wzoru dokumentu, np. opracowywano karty planowanych działań, koncepcje kryteriów oceny i wyboru projektów, opisy działań w zakresie realizacji osi i celów szczegółowych, przygotowywano tabele finansowe. Podejmowane działania miały charakter wstępny i roboczy ze względu na oczekiwanie w MIR na uwagi KE do projektów PO oraz toczące się negocjacje projektu UP i prace legislacyjne nad projektem ustawy wdrożeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 384-396, 474-480, 515-522, 591-593, 608-615, 830-837, 845-852, 998-1001, 1125-1130, 1230-1234, 1312-1318, 1800-1807)

4. W projekcie UP wskazano, że fundusze europejskie będą realizowały wszystkie trzy cele przyjętej przez RM w dniu 25 września 2012 r. *Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, które są zoperacjonalizowane w 9 zintegrowanych, ponadsektorowych strategiach, służących realizacji założonych celów rozwojowych: *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki – Dynamiczna Polska 2020, Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Strategia Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, Strategia Sprawne Państwo, Strategia rozwoju kapitału społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie; Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.*

Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 w każdym programie należy określić, które warunki wstępne określone w części II załącznika XI do tego rozporządzenia mają zastosowanie do programu i które z nich, zgodnie z oceną państwa członkowskiego, są spełnione w dniu złożenia projektów UP i PO. W przypadku niespełnienia mających zastosowanie warunków wstępnych program musi zawierać opis działań, które mają zostać podjęte, podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz harmonogramu realizacji tych działań. Państwa członkowskie spełniają te warunki wstępne nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r.

W projektach krajowych PO przygotowanych w MIR wskazano, które cele tematyczne określone w art. 9 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 będą realizowane oraz zidentyfikowano warunki wstępne, które już zostały lub

powinny być spełnione dla zapewnienia możliwości osiągnięcia tych celów tematycznych. I tak:

- PO IR obejmuje zakresem interwencji cel tematyczny 1 *Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji* oraz cel tematyczny 3 *Podnoszenie konkurencyjności MŚP*. Dyrektor DKI wyjaśnił, że w PO IR środki skoncentrowane zostaną na obszarach tematycznych związanych inteligentnymi specjalizacjami, czyli na obszarach wspólnych dla nauki i gospodarki, stanowiących o przewadze konkurencyjnej kraju lub poszczególnych regionów. W PO IR planuje się zastosowanie preferencji dla projektów wpisujących się w specjalizacje krajowe, a w wybranych instrumentach – także specjalizacje regionalne. Ponadto w PO IR priorytetowo traktowane będą ekoinnowacje.

W projekcie PO IR zostały określone 4 warunki wstępne, z których w ramach celu tematycznego 1 warunki 1.1 i 1.2 były spełnione częściowo²⁶, w ramach celu tematycznego 3 warunek 3.2 został spełniony²⁷ i warunek 3.1 był spełniony częściowo²⁸. Program zawierał opis działań, które mają zostać podjęte w celu spełnienia warunków wstępnych, podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz harmonogram realizacji tych działań.

Dyrektor DKI poinformował, m.in. że RM przyjęła dokument kluczowy dla spełnienia warunku ex-ante dla celu tematycznego 1, tj. *Program Rozwoju Przedsiębiorstw* wraz z załącznikiem *Krajową Inteligentną Specjalizacją*. Ponadto kontynuowano współpracę z samorządami regionalnymi celem wypracowania systemu monitorowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym;

(dowód: akta kontroli str. 87,384-395, 461-464, 474-480)

- PO LiŚ realizował będzie cel tematyczny 4 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*, cel tematyczny 5 *Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem*, cel tematyczny 6 *Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami* oraz cel tematyczny 7 *Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych*, a także cel tematyczny 9 *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*. Dyrektor DWI poinformował, że strategiczne obszary będące przedmiotem finansowania w ramach PO LiŚ obejmują: zmniejszenie emisyjności gospodarki, ochronę środowiska oraz adaptację do zmian klimatu; rozwój infrastruktury transportowej przyjaznej dla środowiska i ważnej w skali europejskiej; zwiększenie dostępności do transportowej sieci europejskiej; poprawę bezpieczeństwa energetycznego; ochronę i rozwój dziedzictwa kulturowego; wzmocnienie strategicznej infrastruktury ochrony zdrowia. Obszary te zostały wybrane na podstawie m.in. prawa UE, dokumentów strategicznych, oceny oddziaływania na środowisko programu, pogłębionych analiz potrzeb w różnych obszarach wsparcia, wniosków z ewaluacji ex-ante programu.

²⁶ 1.1. Badania naukowe i innowacje: Istnienie krajowych lub regionalnych strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji, zgodnie z krajowym programem reform, w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych, co jest cechą dobrze funkcjonujących krajowych lub regionalnych systemów badań i innowacji oraz 1.2. Wieloletnie istnienie budżetu i planu priorytetów inwestycji.

²⁷ 3.2. Transpozycja do prawa krajowego dyrektywy (2011/7/UE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych Dz. U. UE L z dnia 23 lutego 2011 r. Nr 48, s. 1.

²⁸ 3.1. Zostały przeprowadzone konkretne działania w celu promocji przedsiębiorczości, z uwzględnieniem Small Business Act (SBA).

W projekcie PO IiŚ zostało określonych 11 warunków wstępnych w momencie przedkładania projektu programu do zatwierdzenia, z których w ramach celu tematycznego 4 warunki 4.1, 4.2 i 4.3 były częściowo spełnione²⁹, w celu tematycznym 5 warunek 5.1 był spełniony³⁰, w celu tematycznym 6 warunki 6.1 i 6.2 były częściowo spełnione³¹, w celu tematycznym 7 warunki 7.1, 7.2 i 7.3 były niespełnione³², warunek 7.4 był spełniony częściowo³³, w celu tematycznym 9 warunek 9.1 był niespełniony³⁴. Program zawierał opis działań, które mają zostać podjęte w celu spełnienia warunków wstępnych, podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz harmonogram realizacji tych działań.

Dyrektor DWI poinformował, że m.in. bierze udział w monitorowaniu spełnienia postawionych warunków wstępnych, głównie w związku z toczącymi się negocjacjami UP, a także kontaktuje się z resortami, w kompetencji których jest spełnienie podstawowych warunków;

(dowód: akta kontroli str. 845-852, 971-984, 998-1001)

- w ramach PO PC realizowany będzie cel tematyczny 2 *Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych*. Zastępca Dyrektora DRC poinformował m.in., że obszary strategiczne do wsparcia zostały określone w oparciu o dokumenty strategiczne, w szczególności *Narodowy Plan Szerokopasmowy i Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, które mają doprowadzić do zwiększenia pokrycia kraju sieciami umożliwiającymi dostęp do szybkiego internetu; zwiększenie popytu i podaży na e-usługi publiczne oraz informacje sektora publicznego; zwiększenie liczby osób korzystających z internetu oraz jakości wykorzystywania technologii cyfrowych, z uwzględnieniem grup społecznych narażonych na wykluczenie cyfrowe.

W projekcie PO PC zostały określone w ramach celu tematycznego 2 dwa warunki wstępne, z których warunek 2.1 został spełniony częściowo³⁵.

²⁹ 4.1. Przeprowadzono działania promujące racjonalne kosztowo ulepszenie efektywnego końcowego wykorzystania energii oraz racjonalne kosztowo inwestycje w efektywność energetyczną przy budowaniu lub renowacji budynków, 4.2. Przeprowadzono działania promujące wysoko wydajną kogenerację energii cieplnej i elektrycznej, 4.3. Przeprowadzono działania promujące wytwarzanie i dystrybucję odnawialnych źródeł energii.

³⁰ 5.1. Zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem: istnienie krajowych lub regionalnych ocen ryzyka na potrzeby zarządzania klęskami i katastrofami, uwzględniających dostosowanie do zmiany klimatu.

³¹ 6.1. Gospodarka wodna: Istnienie – w odniesieniu do inwestycji wspieranych przez programy – a) polityki taryfowej w zakresie cen wody, przewidującej odpowiednie zachęty dla użytkowników, aby efektywnie korzystali z zasobów wodnych oraz b) odpowiedniego wkładu różnych użytkowników wody w zwrot kosztów za usługi wodne w stopniu określonym w zatwierdzonych planach gospodarowania wodami w dorzeczu, 6.2. Gospodarka odpadami: Promowanie Zrównoważonych gospodarczo i środowiskowo inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, w szczególności poprzez opracowanie planów gospodarki odpadami zgodnych z dyrektywą 2008/98/WE oraz z hierarchią odpadów.

³² 7.1. Transport: Istnienie kompleksowego planu/planów lub ram w zakresie inwestycji transportowych spełniających wymogi inwestycji transportowych zgodnie z instytucjonalną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem Transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), które wspierają rozwój infrastruktury i poprawiają łączność z kompleksową i bazową siecią TEN-T; warunek 7.2. Kolej: Istnienie w kompleksowym planie/kompleksowych planach lub ramach dotyczących transportu wyraźnej części dotyczącej rozwoju kolei zgodnie z instytucjonalną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem Transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), która wspiera rozwój infrastruktury i poprawia łączność z kompleksową i bazową siecią TEN-T. Inwestycje obejmują tabor, interoperacyjność oraz rozwijanie potencjału. 7.3. Inne rodzaje transportu, w tym wodne i transport morski, porty, połączenia multimodalne i infrastruktura portów lotniczych: Istnienie w kompleksowym planie lub kompleksowych planach lub ramach dotyczących transportu wyraźnej części dotyczącej śródlądowych dróg wodnych i transportu morskiego, portów, połączeń multimodalnych i infrastruktury portów lotniczych, które poprawiają łączność z kompleksowymi i bazowymi sieciami TEN-T i przyczyniają się do promowania zrównoważonej mobilności regionalnej i lokalnej.

³³ 7.4. Opracowanie inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu energii. Istnienie kompleksowych planów inwestycji w inteligentną infrastrukturę energetyczną oraz przepisów wpływających na zwiększenie efektywności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw.

³⁴ 9.1. Istnienie i realizacja krajowych strategicznych ram polityki na rzecz ograniczania ubóstwa mającej na celu – w świetle wytycznych dotyczących zatrudnienia – aktywne włączenie osób wykluczonych z rynku pracy.

³⁵ 2.1. Rozwój cyfrowy: Strategiczne ramy polityki w dziedzinie rozwoju cyfrowego w celu pobudzenia popytu na przystępne, dobrej jakości i interoperacyjne usługi, prywatne i publiczne, wykorzystujące technologie informacyjno-komunikacyjne, a także aby przyspieszyć ich asymilację przez obywateli, grupy w trudnej sytuacji, przedsiębiorstwa i administrację publiczną, w tym inicjatywy transgraniczne.

natomiast warunek 2.2 nie został spełniony³⁶. Ocena spełnienia ww. warunków, załączona do projektu UP, została sporządzona wg stanu na dzień 2 stycznia 2014 r. Program zawierał opis działań, które mają zostać podjęte w celu spełnienia warunków wstępnych, podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz harmonogram realizacji tych działań.

Dyrektor DRC poinformował, że w związku z przyjęciem w dniu 8 stycznia 2014 r. przez RM *Narodowego Planu Szerokopasmowego i Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa* warunki wstępne dla celu tematycznego 2 w ocenie DRC zostały spełnione;

(dowód: akta kontroli str. 1312-1318, 1723-1730, 1800-1806)

- w ramach PO WER realizowany będzie cel tematyczny 8 *Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników*, cel tematyczny 9 *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem*, cel tematyczny 10 *Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie*, a także cel tematyczny 11 *Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej*. Zastępca Dyrektora DZF poinformowała, że strategiczne obszary będące przedmiotem wsparcia PO WER obejmują: rynek pracy i zatrudnienie; integrację społeczną i działania zmierzające do redukcji ubóstwa; edukację i inwestycje w kapitał ludzki; szkolnictwo wyższe; ochronę zdrowia; wsparcie dla reform w wybranych obszarach administracji publicznej. Obszary te zostały wybrane m.in. na podstawie prawa UE, dokumentów strategicznych, doświadczeń z poprzednich perspektyw finansowych, ewaluacji programu ex-ante, analizy potrzeb w różnych obszarach wsparcia, konsultacji społecznych.

W projekcie PO WER zostało określonych 14 warunków wstępnych, z których w ramach celu tematycznego 8 warunki 8.1, 8.3, 8.5 zostały spełnione³⁷, warunki 8.2, 8.4, 8.6 były spełnione częściowo³⁸, w celu tematycznym 9 warunki 9.1, 9.2 były niespełnione³⁹, a warunek 9.3 został spełniony częściowo⁴⁰, w celu tematycznym 10 warunki 10.1, 10.3, 10.4 zostały spełnione⁴¹, natomiast warunek 10.2 został spełniony częściowo⁴², w celu tematycznym 11 warunek „Skuteczność administracji państw członkowskich: - Istnienie strategicznych ram polityki na rzecz zwiększenia sprawności

³⁶ 2.2. Infrastruktura sieci nowej generacji: Istnienie krajowych lub regionalnych planów sieci nowej generacji uwzględniających działania regionalne na rzecz osiągnięcia celów Umii dotyczących dostępu do szybkiego internetu, koncentrujących się na obszarach, na których rynek nie zapewnia otwartej infrastruktury po przystępnych kosztach i jakości, zgodnych z przepisami unijnymi w zakresie konkurencyjności i pomocy państwa, a także świadczących usługi dostępne dla grup w trudnej sytuacji.

³⁷ 8.1. Została opracowana i jest realizowana aktywna polityka rynku pracy w świetle wytycznych dotyczących zatrudnienia i rynku pracy; 8.3. Instytucje rynku pracy są modernizowane i wzmacniane w świetle wytycznych dotyczących zatrudnienia. Reformy instytucji poprzedzone jasnymi ramami strategicznymi i oceną ex ante obejmującą m.in. kwestię płci; 8.5. Przystosowywanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian: Istnienie polityk sprzyjających przewidywaniu i dobremu zarządzaniu zmianami i restrukturyzacja.

³⁸ 8.2. Praca własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw: Istnienie strategicznych ram polityki na rzecz nowych przedsiębiorstw sprzyjających włączeniu społecznemu, 8.4. Aktywne i zdrowe starzenie się: Została opracowana polityka dotycząca aktywnego starzenia się w świetle wytycznych dotyczących zatrudnienia, 8.6. Istnienie ram strategicznych na rzecz wspierania zatrudnienia młodzieży, w tym poprzez wdrożenie gwarancji dla młodzieży.

³⁹ 9.1. Istnienie i realizacja krajowych strategicznych ram polityki na rzecz ograniczania ubóstwa mających na celu, w świetle wytycznych w sprawie zatrudnienia, aktywne włączenie osób wykluczonych z rynku pracy, 9.2. Gotowe są krajowe strategiczne ramy polityki dotyczącej integracji Romów.

⁴⁰ 9.3. Zdrowie: Istnienie krajowych lub regionalnych strategicznych ram polityki zdrowotnej w zakresie określonym w art. 168 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanym dalej TFUE), zapewniających stabilność gospodarczą.

⁴¹ 10.1. Przedwczesne zakończenie nauki: Istnienie strategicznych ram polityki na rzecz ograniczenia przedwczesnego zakończenia nauki w zakresie nie wykraczającym poza zakres określony w art. 165 TFUE; 10.3. Uczenie się przez całe życie: Istnienie krajowych lub regionalnych strategicznych ram polityki w zakresie uczenia się przez całe życie, w zakresie określonym w art. 165 TFUE; 10.4. Istnienie krajowych lub regionalnych strategicznych ram polityki na rzecz zwiększania jakości i efektywności systemów kształcenia i szkolenia zawodowego w zakresie określonym w art. 165 TFUE;

⁴² 10.2. Szkolnictwo wyższe: Istnienie krajowych lub regionalnych strategicznych ram polityki na rzecz zwiększania uczestnictwa w szkolnictwie wyższym, podnoszenia jego jakości i skuteczności, w zakresie określonym w art. 165 TFUE.

administracji państw członkowskich, w tym reform administracji publicznej” został spełniony częściowo.

Projekt ww. programu zawierał opis działań, które mają zostać podjęte, podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz harmonogram realizacji tych działań.

Zastępca Dyrektora DZF poinformowała, że monitoring działań podejmowanych przez poszczególne instytucje odpowiadające za spełnienie warunków został podjęty po przekazaniu przez KE uwag w zakresie warunków wstępnych do UP. W dniu 7 marca 2014 r. przekazano pismo do wszystkich instytucji odpowiedzialnych za zrealizowanie poszczególnych warunków wstępnych w celach tematycznych 8-11 z prośbą o skorygowanie zapisów tabeli wskazującej na sposób wypełniania kryteriów (poprzez odniesienie się do uwag KE oraz aktualizację innych zapisów, które od momentu wysłania UP do KE mogły ulec zmianie). Ponadto, po otrzymaniu informacji od poszczególnych ministerstw odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentów, a także spotkaniach negocjacyjnych z KE zwrócono się z pisemną prośbą do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Gospodarki oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej o niezwłoczne, zgodne z zadeklarowanym, zakończenie prac nad dokumentami stanowiącymi podstawę uznania warunków wstępnych za spełnione;

(dowód: akta kontroli str. 608-615, 695, 690, 830-835, 841-844)

- w ramach PO PW realizowany będzie cel tematyczny 1 *Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji*, cel tematyczny 3 *Wzmacnianie konkurencyjności MŚP*, cel tematyczny 4 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*, a także cel tematyczny 7 *Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej*. Dyrektor DPP wyjaśniła, że strategiczne obszary będące przedmiotem wsparcia PO PW obejmują innowacyjność i B+R⁴³; tworzenie warunków sprzyjających MŚP w Polsce Wschodniej; wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw w szczególności poprzez internacjonalizację; poprawę efektywności układów transportowych miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych; zwiększenie spójności wewnętrznej makroregionu w zakresie infrastruktury transportowej. Obszary te zostały wybrane na podstawie m.in. unijnych i krajowych dokumentów strategicznych, ewaluacji ex-ante programu, konsultacji społecznych, ekspertyz.

Dla PO PW zostały określone 4 warunki wstępne, z których w ramach celu tematycznego 1 warunek 1.1. został częściowo spełniony⁴⁴, w ramach celu tematycznego 3 warunek 3.1 został spełniony częściowo⁴⁵, w ramach celu tematycznego 7 warunki 7.1 i 7.2⁴⁶ nie zostały spełnione. Program zawierał opis działań, które mają zostać podjęte, podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz harmonogram realizacji tych działań.

⁴³ Tj. Badanie plus Rozwój.

⁴⁴ 1.1. Badania naukowe i innowacje: Istnienie krajowych lub regionalnych strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji, zgodnie z krajowym programem reform, w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych, co jest cechą dobrze funkcjonujących krajowych lub regionalnych systemów badań i innowacji.

⁴⁵ 3.1. Przeprowadzono konkretne działania wspierające promowanie przedsiębiorczości Small Business Act.

⁴⁶ 7.1. Drogi: Istnienie kompleksowego planu transportu, który we właściwy sposób ustala priorytety inwestycji w bazową transeuropejską sieć transportową (TEN-T), w sieć kompleksową (inwestycje inne niż w sieć bazową TEN-T) oraz we wtórną łączność (w tym transport publiczny na szczeblu regionalnym i lokalnym); 7.2. Kolej: Istnienie w Kompleksowym planie/kompleksowych planach lub ramach dotyczących transportu wyraźnej części dotyczącej rozwoju kolei zgodnie z instytucyjną strukturą państw członkowskich (z uwzględnieniem transportu publicznego na szczeblu regionalnym i lokalnym), który wspiera rozwój infrastruktury i poprawia łączność z kompleksowymi i bazowymi sieciami TEN - T. Inwestycje obejmują tabor, interoperacyjność oraz rozwijanie potencjału.

Dyrektor DPP poinformowała, że monitoring spełnienia warunków ex-ante odbywał się na poziomie komórek koordynujących cele tematyczne: cel tematyczny 1 – DKI, cel tematyczny 3 – DKS, cel tematyczny 7 – DPI. W zakresie warunku 1.1 oraz 3.1, MIR kontynuowało współpracę z samorządami regionalnymi celem wypracowania spójnego systemu monitorowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym. Odbywały się również bieżące konsultacje pomiędzy przedstawicielami MIR, Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zakresie opracowania stosownych dokumentów i prowadzenia negocjacji z KE. W zakresie warunków 7.1, 7.2, MIR opracował projekt *Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r.* (z perspektywą do 2030 r.), który zawiera plan inwestycyjny dla przedsięwzięć współfinansowanych ze środków UE oraz informacje na temat zapewnienia odpowiednich zdolności instytucji pośredniczących i beneficjentów do realizacji projektów;

(dowód: akta kontroli str. 515-522, 587-593)

- PO PT będzie realizował główny cel programu dotyczący zapewnienia sprawnego systemu wdrażania polityki spójności w latach 2014-2020. Dyrektor DPT wskazał, że obszary planowane do wsparcia w ramach programu zostały wybrane na podstawie przeprowadzonej *Diagnozy wyzwań, potrzeb i potencjałów*⁴⁷, stanowiącej załącznik do projektu programu. W projekcie PO PT w perspektywie finansowej 2014-2020 zidentyfikowane zostały kluczowe obszary, które znalazły odzwierciedlenie w trzech celach szczegółowych, tj.:

- cel 1: Sprawne działanie instytucji systemu wdrażania,
- cel 2: Sprawność beneficjentów ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego polityki spójności,
- cel 3: Spójny i skuteczny system informacji i promocji funduszy europejskich.

Warunki wstępne są przypisane do poszczególnych celów tematycznych. Jednocześnie zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego 1303/2013 pomoc techniczna nie wpisuje się w cele tematyczne, przekłada się natomiast pośrednio na ich skuteczną realizację. W rezultacie do PO PT mogą odnosić się warunki ogólne. Warunki ogólne obejmują następujące obszary: zapobieganie dyskryminacji, równouprawnienie płci, niepełnosprawność, zamówienia publiczne, pomoc publiczna, prawodawstwo w dziedzinie ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, systemy statystyczne oraz wskaźniki rezultatu.

Dyrektor DPT poinformował, że do monitorowania spełnienia tych warunków w MIR wyznaczony został DKS.

(dowód: akta kontroli str. 1125-1130, 1198, 1230-1234)

1.2.2. Działania podjęte w celu koordynacji przygotowania RPO

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, na podstawie art. 14g ust. 1 uzppr, koordynuje przygotowanie programów służących realizacji UP, może inicjować programy służące realizacji UP w zakresie polityki spójności, opracowywane przez zarząd województwa.

⁴⁷ Diagnoza została opracowana na podstawie wyników badań ewaluacyjnych, w szczególności badania przeprowadzonego w 2013 r. pt. „Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania PO PT 2014-2020”.

Departament Koordynacji Strategii i Polityki Rozwoju – Instytucja Koordynująca RPO, na przełomie stycznia i lutego 2013 r. poddał projekty 16 RPO⁴⁸ analizie pod względem zgodności z zapisami projektów regulacji unijnych dotyczących procesu programowania przyszłej perspektywy. Projekty RPO ocenione były przez departamenty Ministerstwa odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań w ramach prac nad nową perspektywą. Ministerstwo przesłało stanowisko 13 marca 2013 r. do 16 IZ RPO wraz z uwagami. Drugi etap oceny projektów RPO trwał od kwietnia do sierpnia 2013 r. Ten etap analizy i oceny prowadzony był w oparciu o dokumenty przekazane przez KE, m.in. wzór konstrukcji PO oraz listę sprawdzającą do oceny projektów programów, a także zapisy podręcznika pn. *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Założenia UP i uzgodnienia wewnątrzresortowe*. W sierpniu 2013 r. wyniki oceny wraz z rekomendacjami zostały przesłane do każdej z 16 IZ RPO. Kolejny etap oceny programów regionalnych trwał od listopada 2013 r. do marca 2014 r. Dokonano ponownej analizy i oceny projektów RPO pod kątem ich zgodności z projektem UP oraz uaktualnioną wersją komisijnego wzoru PO⁴⁹ oraz jego krajowego odpowiednika (*Szablon PO*).

Dyrektor DKS poinformowała m.in., że do prac nad projektami RPO zostały włączone wszystkie ministerstwa, zainteresowane oceną projektów RPO. Konsultacje międzyresortowe, prowadzone z użyciem elektronicznego formularza zgłaszania uwag, trwały od 25 listopada 2013 r. do 11 lutego 2014 r. i uzależnione były od terminu przekazania projektów poszczególnych RPO do MIR. Z uwagi na fakt, iż IZ RPO przekazywały dokumenty w różnym czasie, ich ocena odbywała się na bieżąco i w takim trybie przekazywane były też poszczególnym IZ RPO wyniki oceny oraz rekomendacje MIR, a także uwagi zgłoszone przez ministerstwa.

KWRiST pozytywnie zaopiniowała projekty RPO w dniach 26 lutego i 26 marca 2014 r. Międzyresortowy Zespół przyjął wszystkie projekty RPO na posiedzeniach, które odbyły się w dniach 27 lutego i 20 marca 2014 r.

W ramach koordynacji przygotowania projektów RPO w Ministerstwie podejmowano następujące działania dotyczące przygotowania projektów RPO, m.in.:

- w 2012 r. poinformowano regiony o potrzebie wypełniania przez stronę polską warunkowości wstępnej dla gospodarki odpadami, za które odpowiedzialne były również władze regionalne, zorganizowano spotkania w celu omówienia kwestii wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w RPO, a ponadto prowadzono uzgodnienia dotyczące podziału środków z funduszy europejskich w ramach celów tematycznych 8-11 pomiędzy poziom krajowy i regionalny;
- w 2013 r. przedstawiono kilkakrotnie propozycję podziału środków na regionalne programy operacyjne, zorganizowano spotkania robocze dotyczące m.in. konstrukcji programu zgodnie ze wzorem przygotowanym przez KE, warsztaty dla IZ RPO, w czasie których omawiano m.in. zmiany we wzorze PO oraz zagadnienia dotyczące procesu programowania, takie jak: podział interwencji możliwych do realizacji na poziomie krajowym i regionalnym, koncentracja środków na wskazanych celach tematycznych, ramy i rezerwę wykonania, kwestie finansowe, przekazywano informacje dotyczące opracowywania założeń i projektu UP, przygotowania projektów programów do roboczych negocjacji z KE, organizowano spotkania koordynacyjne dla IZ RPO dotyczące programowania nowej perspektywy finansowej, w korespondencji informowano o poszczególnych etapach oceny projektów RPO i wyznaczano terminy przekazywania dokumentów;

⁴⁸ Proces tworzenia RPO w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 rozpoczął się na początku 2013 r. po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów dokumentu pn. „Założenia Umowy Partnerstwa”.

⁴⁹ *Draft Template and Guidelines for the Content of the Operational Programme*.

- w pierwszym kwartale 2014 r. MIR zorganizowało warsztaty dla przedstawicieli IZ RPO na temat programowania perspektywy 2014-2020, na których omówiono bieżące kwestie związane z przygotowaniem programów operacyjnych i ich negocjacji z KE. Poinformowano IZ RPO o sposobie przekazywania dokumentów do zaopiniowania przez KWRiST, Radę Działalności Pożytku Publicznego, Międzyresortowy Zespół oraz o terminie przesłania projektu RPO do KE.

Minister Infrastruktury i Rozwoju, na podstawie art. 14g ust.1 pkt 4 uzppr, w dniu 8 kwietnia 2014 r. (tj. w dniu wejścia zapisów znowelizowanej ustawy w życie) *udzielił opinii o zgodności 16 projektów RPO z zapisami projektu UP*, z zastrzeżeniem uwzględnienia uwag wskazanych w załączniku do pism.

(dowód: akta kontroli str. 359-383, 1810-2121)

Dyrektor DKS poinformowała, że harmonogram prac nad przygotowaniem UP i krajowymi PO był dostępny dla IZ RPO m.in. w *Biuletynie Informacyjnym* Ministerstwa, dotyczącym programowania perspektywy finansowej 2014-2020, rozpowszechnionym drogą elektroniczną i dostępnym na stronie internetowej Ministerstwa. Harmonogram był prezentowany wszystkim IZ m.in. w czasie warsztatów organizowanych dla IZ RPO i spotkań Międzyresortowego Zespołu. IZ RPO zostały poinformowane o tym, że tryb pracy nad projektami poszczególnych RPO musi mieścić się w ramach ww. harmonogramu ogólnego dotyczącego projektu UP. Szczegółowe terminy przesyłania projektów RPO do oceny MIR wyznaczane były odrębnymi pismami. W celu zapoznania IZ RPO z nowymi rozwiązaniami zaproponowanymi przez KE organizowane były spotkania i warsztaty. Na ostatnim etapie prac koordynujących przygotowanie RPO, MIR zwróciło się do IZ RPO o przekazanie harmonogramów zawierających terminy zakończenia najważniejszych etapów prac w poszczególnych regionach. MIR wyznaczyło ramy harmonogramu, zaś terminowość ich dochowania była na bieżąco weryfikowana przez MIR w drodze kontaktów roboczych. Ramy czasowe procesu negocjacji UP i PO/RPO zawarto w dokumencie pn. *Zasady dotyczące przygotowania i prowadzenia negocjacji z KE programów w ramach UP na lata 2014-2020*.

Z wyjaśnień Dyrektor DKS wynika m.in., że w procesie koordynacji działań głównym problemem było zachowanie komplementarności RPO z programami na poziomie krajowym⁵⁰ oraz zastosowanie odpowiednich wskaźników⁵¹. W celu zminimalizowania wystąpienia problemów, Ministerstwo przeprowadziło warsztaty dotyczące procesu programowania nowej perspektywy oraz odbyło szereg spotkań z IZ RPO poświęconych konkretnym obszarom tematycznym. Ponadto, w Ministerstwie opracowano *Szablon Programu Operacyjnego*, zawierający szczegółowe instrukcje co do zawartości RPO, rodzaju informacji wprowadzanych do systemu SFC2014, a także jednolite dla wszystkich RPO, gotowe do zastosowania wspólne fragmenty.

Dyrektor DKS wyjaśniła, że nagromadzenie prac związanych z przygotowaniem RPO w I kwartale 2014 r. było naturalną konsekwencją ich powiązania z harmonogramem prac nad przygotowaniem UP i krajowymi PO, zakładającym konieczność przekazania KE programu w ciągu 3 miesięcy od zakończenia prac nad

⁵⁰ W celu zachowania komplementarności działań planowanych do realizacji w ramach programów regionalnych z projektami planowanymi w programach krajowych, MIR rekomendowało stosowanie tzw. linii demarkacyjnej, wyznaczającej podział pomiędzy interwencjami prowadzonymi na poziomach krajowym i regionalnym, zapobiegającej podwójnemu finansowaniu tych samych typów operacji.

⁵¹ W odniesieniu do stosowania właściwych wskaźników mierzących interwencje, MIR zalecało stosowanie stworzonej Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych, jak również analizuje poszczególne RPO pod kątem przypisywania do działań właściwych wskaźników i przekazuje IZ RPO uwagi w tym zakresie.

projektem UP, zgodnie z rozporządzeniem ogólnym 1303/2013. Przekazanie projektów RPO do KE wymagało ich wcześniejszego zaopiniowania przez właściwe ministerstwa, KWRiST oraz Międzyresortowy Zespół. W wyniku konsultacji, które trwały od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. oraz oceny MIR, IZ RPO otrzymały zestaw uwag, które były przez nie analizowane i uwzględniane w projektach programów. Dyrektor DKS poinformowała, że na tryb pracy nad RPO miało również wpływ zatwierdzenie pakietu rozporządzeń KE w dniu 17 grudnia 2013 r., po tej dacie nastąpiła znaczna intensyfikacja prac nad projektami RPO.

(dowód: akta kontroli str. 1810-1816, 2698-2706)

MIR koordynowało i prowadziło uzgodnienia z IZ RPO w celu zapewnienia realizacji wyznaczonych poziomów koncentracji tematycznej środków. Dyrektor DKS poinformowała m.in., że monitorowano algorytmy podziału środków w ramach poszczególnych programów, szczególnie wielkość alokowanych środków w ramach wymaganej przez KE koncentracji środków w celach tematycznych 1-4, w tym w celu tematycznym 4 oraz w celu tematycznym 9. W wyniku oceny projektów programów regionalnych, przedstawiono uwagi w ww. obszarze.

DKS monitorował postęp prac m.in. wskazywał władzom regionalnym na powiązanie procesu dotyczącego aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami z pracami nad RPO, w szczególności w kontekście wypełniania przez stronę polską warunkowości wstępnej. Dyrektor DKS poinformowała wszystkie IZ RPO m.in., że w każdym programie musi się znaleźć odniesienie do wszystkich warunków wstępnych, które go dotyczą.

(dowód: akta kontroli str. 1810-1817, 1848-1855, 1864-1868)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w należyty sposób zaplanował i zorganizował oraz realizował prace nad przygotowaniem projektu UP oraz projektów krajowych i regionalnych PO. Koordynacja działań dotyczących przygotowania projektu UP, projektów krajowych PO oraz projektów RPO była skuteczna i doprowadziła do przedłożenia projektów tych dokumentów do KE przed upływem terminu określonego w rozporządzeniu ogólnym 1303/2013. Dokonano oceny projektów RPO i wydano opinie co do zgodności 16 projektów RPO z projektem UP. Po przedłożeniu dokumentów programowych do KE w Ministerstwie trwały prace m.in. związane z przygotowaniem instrukcji negocjacyjnych i negocjacjami zapisów projektu UP, a także prace o charakterze przygotowawczym związane z opracowaniem SzOP dla krajowych PO⁵², oraz prace związane z koordynacją działań instytucji odpowiedzialnych za spełnienie do końca 2016 r. warunków wstępnych na poziomie krajowym i regionalnym. Ministerstwo powinno nadal monitorować i kontynuować działania zmierzające do spełnienia przez Polskę warunków wstępnych oraz do zapewnienia osiągnięcia celów UP i PO, aby zminimalizować ryzyko zawieszenia płatności przez KE dla PO.

⁵² Opracowanie ostatecznych wersji projektów SzOP będzie możliwe po przeprowadzeniu i zakończeniu negocjacji PO z KE oraz wydaniu Wytycznych w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020.

2. Działania mające na celu przygotowanie rozwiązań organizacyjnych oraz regulacji prawnych systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014-2020

2.1. Działania dotyczące przygotowania rozwiązań organizacyjnych

Opis stanu faktycznego

1. Zadania związane z przygotowaniem rozwiązań programowych i wdrożeniowych związanych z perspektywą finansową UE 2014-2020 zostały ujęte w planach działalności Ministra Rozwoju Regionalnego (na lata 2012 i 2013) i Ministra Infrastruktury i Rozwoju (na rok 2014).

(dowód: akta kontroli str. 9-52)

Minister określił w regulaminach organizacyjnych Ministerstwa i poszczególnych departamentów obowiązki komórek organizacyjnych dotyczące udziału w pracach nad perspektywą finansową 2014-2020⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 9-52, 74-82, 3295-3309)

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) w zakresie objętym tematyką kontroli przeprowadzono dwa zadania audytowe w postaci czynności doradczych: *Przełożenie doświadczeń perspektywy finansowej 2007-2013 na nową perspektywę finansową 2014-2020* (w 2011 r.) oraz *Przygotowanie rozwiązań programowych i wdrożeniowych w MRR związanych z perspektywą finansową 2014-2020* (w 2013 r.). Sprawozdania z ww. czynności doradczych zawierały opis dokonanych ustaleń oraz propozycje usprawnień, które zidentyfikowano na ówczesnym etapie przygotowań do perspektywy finansowej. Zgodnie z wyjaśnieniem złożonym przez Dyrektora Departamentu Kontroli, w ramach pierwszego z ww. zadań audytowych, MRR (komórka audytu wewnętrznego) nie przeprowadzała czynności sprawdzających gdyż nie było takiego obowiązku, a czynności sprawdzające dotyczące wdrożenia wniosków sformułowanych w drugim z ww. audytów zaplanowano na rok 2014⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3316-3360)

Do instytucji systemu wdrażania polityki spójności na lata 2014-2020 zaliczane są:

- instytucje zarządzające krajowymi regionalnymi programami operacyjnymi,
- instytucje pośredniczące,
- instytucje wdrażające.

Do systemu instytucjonalnego zaliczane są także instytucja audytowa i instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z KE, których zadania będzie wykonywać Ministerstwo Finansów. Zadania związane z certyfikacją poniesionych wydatków do refundacji przez KE będą wykonywane przez wyodrębnione funkcjonalnie komórki organizacyjne instytucji zarządzających.

⁵³ Zakres zadań przypisanych komórkom organizacyjnym w związku z przygotowaniem do nowej perspektywy finansowej zmieniał się: w 2011 r. były one przypisane dwóm komórkom organizacyjnym: Departamentowi Koordynacji Polityki Strukturalnej (udział w pracach nad kolejnymi okresami budżetowymi i programowaniem polityk Unii Europejskiej) i Departamentowi Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (koordynacja prac nad kształtem systemu wdrażania polityki spójności w przyszłej perspektywie finansowej oraz koordynacja wypracowywania stanowisk Ministerstwa w tym zakresie). W 2012 r. do zadań komórek organizacyjnych dodano współdziałanie z ww. departamentami oraz uczestnictwo w pracach nad przygotowaniem dokumentów programowych, strategicznych związanych z nową perspektywą oraz nad przygotowaniem procedur oraz dokumentów wdrożeniowych i instytucjonalnych na lata 2014-2020.

⁵⁴ Opinie i wnioski dotyczące usprawnienia funkcjonowania jednostki, przedstawione w wyniku czynności doradczych nie są wiążące, zgodnie z § 31 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108).

W przypadku sześciu krajowych programów operacyjnych, dla których instytucją zarządzającą jest Minister Infrastruktury i Rozwoju, system instytucjonalny na lata 2014-2020 obejmuje łącznie 44 instytucje⁵⁵ (zgodnie z projektami krajowych PO).

Według wyjaśnień dyrektorów departamentów MIR odpowiedzialnych za przygotowanie projektów krajowych programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020, prowadzone są działania przygotowawcze mające na celu opracowanie dokumentacji dotyczącej organizacji i funkcjonowania instytucji w ramach systemów zarządzania i kontroli tych programów. Polegają one m.in. na:

- w przypadku PO IiŚ: prowadzeniu analiz procesów w celu przygotowania systemu zarządzania i kontroli, przygotowywaniu wzorcowego opisu procesu do wykorzystania przy tworzeniu jednolitej treści instrukcji wykonawczej, a także wystąpieniu z pismami do instytucji w planowanym systemie wdrażania z prośbą o podjęcie działań w celu przygotowania dokumentów systemowych zawierających opis funkcji i procedur (w odpowiedzi instytucje te poinformowały IZ o podjętych działaniach). Doprecyzowywano także podział zadań między instytucjami oraz przygotowywano projekty porozumień międzyinstytucjonalnych,
- w przypadku PO PC: podjęto prace koncepcyjne zmierzające do zaprojektowania systemu zarządzania i kontroli w ramach PO PC, a także wstępne prace zmierzające do przygotowania dokumentów opisujących ten system,
- w przypadku PO IR: prowadzono analizy dokumentów niezbędnych do podjęcia prac nad przygotowaniem opisu funkcji i procedur oraz instrukcji wykonawczej, a także prowadzono prace nad projektem porozumień w zakresie realizacji PO IR,
- w przypadku PO WER: trwały prace nad określeniem założeń do opisu procesów w związku z zarządzaniem i wdrażaniem programu,
- w przypadku PO PT: określono wstępne założenia systemu zarządzania i kontroli, bazujące na obecnych rozwiązaniach, pozytywnie ocenianych przez instytucję audytową,
- w przypadku PO PW: przygotowywano założenia do procedur wewnętrznych dotyczących wdrażania PO, zorganizowano spotkania IZ z przedstawicielami IP, których celem było ustalenie wstępnych założeń dotyczących struktur organizacyjnych i negocjacje zakresu zadań.

W ramach przygotowania do wdrażania krajowych PO na lata 2014-2020 odpowiedzialne za to zadanie departamenty MIR przekazywały instytucjom przewidzianym w systemach realizacji PO materiały i informacje (m.in. projekty aktów prawnych KE).

Według wyjaśnień dyrektorów departamentów MIR odpowiedzialnych za przygotowanie projektów krajowych PO w perspektywie 2014-2020, w ramach systemów zarządzania i kontroli zostaną wykorzystane te rozwiązania z okresu 2007-2013, które dotychczas były pozytywnie oceniane, a instytucje przewidziane w systemach realizacji tych PO posiadają doświadczenie we wdrażaniu i zarządzaniu PO.

⁵⁵ W PO IiŚ: osiem instytucji, PO WER: 26 instytucji, PO PW: cztery instytucje, PO IR: trzy instytucje, PO PC: trzy instytucje, PO PT: jedna instytucja.

Prace nad projektami procedur wewnętrznych, opisów funkcji i procedur oraz umów i porozumień w sprawie powierzenia zadań przez instytucję zarządzającą instytucjom pośredniczącym, nie zostały sfinalizowane ze względu na:

- brak zatwierdzonej UP i zatwierdzonych PO (do zakończenia kontroli NIK odbyły się dwie tury negocjacji projektu UP z KE),
- brak podstaw prawnych w krajowych aktach prawnych, gdyż nie uchwalono jeszcze ustawy wdrożeniowej, która ustawowo określa schemat struktury instytucjonalnej w programach operacyjnych⁵⁶,
- niewydanie do zakończenia kontroli NIK przez KE aktów delegujących i implementacyjnych dla niektórych zagadnień (m.in. brak jest zatwierdzonego wzoru opisu funkcji i procedur, który powinien zostać określony przez KE na podstawie art. 124 ust. 7 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, a także brak wytycznych KE w zakresie desygnacji, brak dokumentów dotyczących partnerstwa, projektów generujących zysk, oceny dużych projektów, wzoru wniosku o płatność).

Według zaktualizowanego harmonogramu przygotowania dokumentów programowych z 8 lutego 2013 r., system programowania i wdrażania powinien zostać przygotowany do czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 474-514, 587-616, 686-688, 820-839, 845-853, 876-883, 966, 998-1124, 1193-1994, 1230-1254, 1716, 1800-1809, 3370-3459, 3921-3922)

Na podstawie art. 123 ust. 3 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 IZ danym PO może pełnić również funkcje IC. Istotne jest natomiast zapewnienie rozdzielenia wykonywania tych funkcji między wydziały/zespoły/osoby, aby ograniczyć możliwość konfliktu interesów i skupienia nadmiaru kompetencji w jednym ręku. W związku z tym w MIR w regulaminach organizacyjnych departamentów wykonujących zadania IZ dla krajowych PO określono zadania polegające na przygotowaniu założeń dotyczących certyfikacji wydatków. Ponadto Minister Infrastruktury i Rozwoju, jak poinformowano, wyda wytyczne horyzontalne w zakresie certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do KE w programach operacyjnych. Przewidywany termin przekazania wytycznych do konsultacji wewnątrzresortowych to czerwiec 2014 r., a termin opracowania ich ostatecznego projektu to trzeci kwartał 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 474-514, 588-607, 830-839, 998-1124, 1230-1254, 1800-1809, 3697-3804)

2. W zakresie wprowadzania uproszczeń dla beneficjentów w ramach krajowych PO planuje się skorzystać z doświadczeń zdobytych w związku z realizacją przedsięwzięć w poprzedniej perspektywie finansowej, np. dotyczących zmniejszenia ilości załączników do wniosków o dofinansowanie, możliwości dokonywania poprawy lub uzupełnienia wniosku o dofinansowanie w przypadku nieistotnych uchybień formalnych. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych zostało opisane w każdym z projektów PO, np.:
 - w PO IR planuje się m.in. elastyczne formy finansowania projektów z rozbudowanym systemem zaliczkowym, zapewnienie szerszego tematycznie dostępu do wsparcia zwrotnego,

⁵⁶ Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy wdrożeniowej w dniu 8 maja 2014 r.

- w PO WER, oprócz uproszczeń wprowadzonych w poprzednim okresie programowania, planowane jest m.in. zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów o niższym potencjale poprzez wprowadzenie możliwości realizowania, na uproszczonych w stosunku do standardowych procedur zasadach, mikroprojektów w zakresie innowacji społecznych w ramach IV osi priorytetowej *Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa*; poszerzenie (w stosunku do perspektywy finansowej 2007-2013) katalogu kosztów pośrednich i wprowadzenie obligatoryjnego rozliczenia kosztów pośrednich za pomocą ryczałtu, stosowanie kwot ryczałtowych i stawek jednostkowych,
- w PO LiŚ planuje się wprowadzenie możliwości dokonywania tymczasowych wyłączeń wydatków wątpliwych (w zakresie dopuszczalnym w kontekście nowych regulacji), uproszczenia opisów faktur poprzez zmniejszenie ilości podawanych danych; uproszczenia części sprawozdawczej we wzorze wniosku o płatność,
- w PO PT planuje się opracowanie jednolitych zasad dotyczących pomocy technicznej we wszystkich krajowych programach operacyjnych,
- w PO PC rozpatrywana jest możliwość zastosowania kosztów uproszczonych, wskazano także na korzystanie z doświadczeń z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, w ramach którego m.in. ograniczono wymagania dotyczące dokumentów dołączanych do wniosku o dofinansowanie,
- w PO PW planuje się m.in. zastosowanie elastycznych form finansowania projektów z uwzględnieniem systemu zaliczkowego, zastosowanie form ryczałtowego finansowania, zastosowanie stawki ryczałtowej obniżającej poziom dofinansowania (*flat rate*) w wybranych projektach generujących dochód.

(dowód: akta kontroli str. 465-466, 474-514, 588-607, 690-691, 830-839, 966-985, 1199, 1731-1732, 1800-1809)

3. W ramach przygotowania do procesu udzielania desygnacji DCD m.in. opracował projekt wytycznych w zakresie procesu desygnacji na lata 2014-2020. Projekt był konsultowany z instytucją audytową i wewnątrz MIR (w tym ostatnim przypadku jedynie w zakresie udzielania desygnacji). Ponadto DCD zorganizował spotkanie informacyjne m.in. dla IZ krajowymi i regionalnymi PO, na którym przedstawiono założenia procesu desygnacji zarówno na etapie udzielania desygnacji, jak i monitorowania spełniania kryteriów desygnacji oraz zorganizowano spotkanie z IZ RPO, na którym przedstawiciel DCD zaprezentował m.in. bieżący stan prac dotyczących procesu desygnacji.

Zastępca Dyrektora DCD poinformowała, że Departament będzie prowadził dalsze konsultacje projektu wytycznych w zakresie procesu desygnacji (w tym z IZ RPO), a w razie potrzeby będzie aktualizował projekt tych wytycznych, uwzględniając kolejne wersje wytycznych KE dotyczących procesu desygnacji oraz treść aktu wykonawczego KE, który zostanie wydany na podstawie art. 124 ust. 7 rozporządzenia ogólnego 1303/2013. Podała także, że opracowany zostanie projekt regulaminu Komitetu do Spraw Desygnacji⁵⁷ i wzory pism informujących podmioty o udzielonej desygnacji. Powyższe

⁵⁷ Organ doradczy ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, którego utworzenie przewiduje art. 16 projektu ustawy wdrożeniowej. Do jego zadań będzie należało udzielanie ministrowi rekomendacji w zakresie desygnacji oraz opiniowanie planu działań naprawczych w przypadku zawieszenia desygnacji – z uwzględnieniem wyników audytów i kontroli przeprowadzonych przez upoważnione podmioty.

działania służą, zdaniem Zastępcy Dyrektora DCD, zapewnieniu sprawnego przebiegu procesu udzielania desygnacji.

(dowód: akta kontroli str. 3460-3696)

W przygotowaniu procesu desygnacji DCD współpracował z Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, wykonującym zadania Instytucji Audytowej. Współpraca ta polegała na konsultacji treści projektu wytycznych w zakresie procesu desygnacji, oraz udziale przedstawicieli Instytucji Audytowej w spotkaniach dotyczących procesu desygnacji i na przekazywaniu przez Instytucję Audytową informacji i dokumentów uzyskanych od KE.

(dowód: akta kontroli str. 3460-3696)

4. Na podstawie art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia ogólnego 1303/2013 IZ PO są zobowiązane do wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka. W ramach przygotowania projektów PO na lata 2014-2020 nie zostały jeszcze przygotowane dokumenty zawierające procedury zwalczania nadużyć finansowych. W Ministerstwie prowadzono prace mające na celu przygotowanie takich procedur, które będą oceniane w procesie udzielania desygnacji:

- DCD przekazał m.in. instytucjom zarządzającym krajowymi i regionalnymi PO listę sprawdzającą stanowiącą załącznik do projektu Wytycznych KE dotyczących procesu desygnacji, w celu wykorzystania przy weryfikacji spełniania kryteriów desygnacji (lista sprawdzająca w sekcji 3.A.(vi) zawiera pytania z zakresu środków zwalczania nadużyć finansowych),
- DKF przekazał m.in. do IZ krajowych PO, do Instytucji Koordynującej RPO (DKS) oraz do DCD, Wytyczne KE w zakresie oceny ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.

IZ krajowymi PO przewidziały stosowanie następujących mechanizmów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020:

- wykorzystanie rozwiązań funkcjonujących lub wdrażanych w perspektywie finansowej 2007-2013, tj. zaleceń instytucji zarządzających PO Rozwój Polski Wschodniej i PO Infrastruktura i Środowisko, dotyczących zapobiegania, identyfikowania i reagowania w przypadku symptomów oszustw przy wdrażaniu programu operacyjnego, a także wykorzystanie opracowanego dla instytucji w systemie wdrażania PO liŚ w latach 2007-2013 schematu postępowania z pozyskiwanymi informacjami o toczących się postępowaniach prowadzonych przez służby dochodzeniowo-śledcze RP oraz wykorzystanie systemu informowania MIR przez Prokuratora Generalnego o postępowaniach prokuratorskich związanych z projektami realizowanymi w PO liŚ,
- rozważenie możliwości objęcia jak największej liczby podmiotów realizujących PO liŚ Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019,
- wykorzystanie rozwiązań zawartych w dwóch podręcznikach wydanych w wyniku prac Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych COCOLAF:

- *Identyfikowanie przypadków konfliktów interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych – Praktyczny przewodnik dla kierowników,*
- *Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych Praktyczny przewodnik dla IZ,*
- przygotowanie strategii przeciwdziałania oszustwom dla wszystkich programów operacyjnych na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 474-514, 588-607, 830-839, 998-1124, 1230-1254, 1800-1809, 3460-3696)

5. Kontrakt terytorialny, jako nowy instrument partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie, został przewidziany w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, przyjętej przez RM w dniu 13 lipca 2010 r.

Stanowi on, zgodnie z art. 5 pkt 4c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w brzmieniu obowiązującym od 8 kwietnia 2014 r.⁵⁸), umowę określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie, opracowywanych przez zarząd województwa, programów służących realizacji UP w zakresie polityki spójności.

Prace nad kontraktem terytorialnym prowadzone były od 2013 r. Miały one charakter przygotowawczy i zmierzały do przygotowania stron do negocjacji i zawarcia kontraktu. Polegały one na:

- spotkaniach przedstawicieli Ministerstwa z przedstawicielami samorządów województw, na których prezentowano zasady realizacji kontraktu,
- przekazaniu przez samorządy województw propozycji projektów, które miałyby zostać objęte kontraktem, analizie możliwości uwzględnienia projektów postulowanych przez stronę samorządową w mandacie strony rządowej i pracach nad priorytetyzacją tych projektów,
- spotkaniach przedstawicieli Ministerstwa z przedstawicielami innych ministerstw, w celu ustalenia zasad dalszej współpracy i pełniejszego włączenia ministerstw w realizację kontraktu (podczas spotkań dyskutowano nad planem prac przy formułowaniu mandatu rządowego i możliwości włączenia środków budżetu państwa do kontraktu),
- dostosowaniu założeń kontraktu do zmieniających się zapisów projektu UP i na roboczej współpracy z innymi resortami.

Jak wyjaśniła Dyrektor DKS, ustalenia z negocjacji projektu UP i z prac międzyresortowych mają służyć wypracowaniu rekomendacji dla województw. Na ich podstawie samorządy województw będą opracowywały finalne listy projektów proponowanych do objęcia kontraktem, które następnie zostaną poddane ocenie przez IZ krajowymi PO i właściwe resorty pod względem możliwości ich dofinansowania.

Według wyjaśnień Dyrektora DKS rozpoczęcie negocjacji kontraktów z regionami planowane jest na przełomie drugiego i trzeciego kwartału 2014 r. Następnie kontrakt zostanie przyjęty uchwałami RM i zarządów województw, natomiast zawarcie kontraktów nastąpi po przyjęciu PO, w grudniu 2014 r., pod

⁵⁸ Instytucja kontraktu terytorialnego została wprowadzona ustawą o z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 379).

warunkiem, że oficjalne negocjacje kontraktów przeprowadzone zostaną bez opóźnień.

(dowód: akta kontroli str. 2698-2709, 3805-3920)

6. W kwestii działań umożliwiających wykorzystanie funduszy strukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego wobec znacznego zadłużenia części samorządów terytorialnych, Dyrektor DKS, podała, że co do zasady zagadnienia związane z sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego należą do kompetencji Ministra Finansów. MRR brało udział, w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, w procesie nowelizacji ustawy o finansach publicznych, mającym na celu poprawę zdolności jednostek samorządu do wykorzystania środków UE. Wykorzystano w tym celu wyniki przeprowadzonego na zlecenie MRR i opublikowanego w styczniu 2013 r. badania *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020* (autorzy raportu z badania wskazali m.in. na potrzebę opracowania nowych zasad ograniczania długu zaciąganego przez jednostki samorządu terytorialnego). Wprowadzona w wyniku tej nowelizacji zmiana art. 243 ustawy o finansach publicznych⁵⁹ polega na zmianie metodologii wyznaczania indywidualnych wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego poprzez wyłączenie przy jego obliczeniu:

- odsetek od spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (czyli m.in. środków pochodzących z budżetu UE) – art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- dyskonta i odsetek od wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 – art. 243 ust. 1a ustawy o finansach publicznych,

W obu ww. przypadkach nie ma zastosowania ograniczenie terminu (90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków) wyłączenia ww. środków z limitu spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego,

- wykupu papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami – art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych (przepis ma zastosowanie do wydatków wynikających z umów dofinansowania zawartych po dniu 1 stycznia 2013 r. i poniesionych po tym dniu).

(dowód: akta kontroli str. 3805-3920)

Na podstawie art. 20b uzppr (w brzmieniu obowiązującym od 8 kwietnia 2014 r.) jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa m.in. na wydatki wynikające lub związane z realizacją programów operacyjnych służących realizacji umowy partnerstwa.

⁵⁹ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1646). Ustawa weszła w życie w dniu 28 grudnia 2013 r.

2.2. Działania dotyczące przygotowania regulacji prawnych i wytycznych

Opis stanu
faktycznego

1. Kwestie związane z wdrażaniem funduszy polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020 pierwotnie planowano uregulować w ustawie o zasadach realizacji polityki spójności w latach 2014-2020 oraz o umowie partnerstwa, która miała zastąpić ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W październiku 2012 r. Minister Rozwoju Regionalnego poinformowała przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, że część zagadnień, które miały być objęte tą ustawą, zostanie wprowadzonych do projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (przygotowanie umowy partnerstwa i programów operacyjnych służących jej realizacji), a część do projektu ustawy wdrożeniowej.

Według zaktualizowanego harmonogramu przygotowania dokumentów programowych termin przygotowania ram prawnych na lata 2014-2020 określono na marzec 2014 r. Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw została uchwalona w dniu 24 stycznia 2014 r. i weszła w życie w dniu 8 kwietnia 2014 r.

Proces legislacyjny ustawy wdrożeniowej nadal się nie zakończył. Przed rozpoczęciem kontroli jej projekt podlegał uzgodnieniom wewnątrz Ministerstwa, a także uzgodnieniom z innymi resortami i zarządami województw w ramach konsultacji społecznych. Po zakończeniu konsultacji społecznych projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Stały RM. Projekt ustawy był przedmiotem prac Komitetu Stałego RM i Komisji Prawniczej. Następnie pismem z dnia 16 kwietnia 2014 r. został on przekazany do Prezesa RM z prośbą o rozpatrzenie przez RM⁶⁰.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DKF, przewidywany termin wejścia w życie ustawy wdrożeniowej to trzeci kwartał 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3697-3804, 3361-3369)

Wdrożenie rozwiązań przewidzianych w perspektywie finansowej 2014-2020 wiąże się z koniecznością zmian w różnych aktach normatywnych. W projekcie ustawy wdrożeniowej przewidziano konieczność zmiany przepisów zawartych w 22 ustawach, w tym w ustawie o finansach publicznych. W projekcie ustawy przewidziano również możliwość wydania przez ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego rozporządzenia dotyczącego proporcjonalnego obniżania wartości korekt finansowych oraz ich stawek procentowych, jeżeli KE określi możliwości obniżania tych wartości. Opracowany został wstępny projekt ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 3923-3924, 3697-3804)

Realizacja programów operacyjnych w perspektywie 2014-2020 będzie wymagała uregulowania w rozporządzeniach wydawanych przez właściwych ministrów i ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (dla regionalnych programów operacyjnych) kwestii udzielania pomocy publicznej.

⁶⁰ Projekt ustawy został wpisany do porządku obrad RM w dniu 6 maja 2014 r. i przyjęty przez nią w dniu 8 maja 2014 r. (https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Rzad_przyjal_projekt_tzw_ustawy_wdrozeniowej_20140508.aspx).

Jak wyjaśnił Dyrektor DKF, MIR nie dysponuje listą tytułów rozporządzeń stanowiących programy pomocowe, które zostaną wydane dla programów operacyjnych 2014-2020. Według złożonych wyjaśnień departamenty MIR pełniące rolę instytucji zarządzających krajowymi programami operacyjnymi dokonały wstępnej analizy obszarów, dla których konieczne może być wydanie programów pomocowych, natomiast w przypadku regionalnych programów operacyjnych, właściwy departament MIR (DKF) pozyskał od poszczególnych instytucji zarządzających RPO stosowne informacje, na podstawie których dokonano analizy potrzeb w zakresie programów pomocowych. Brak możliwości precyzyjnego określenia obszarów, dla których konieczne będzie wydanie rozporządzeń pomocowych, wynika z braku zatwierdzonych UP i PO, braku podstaw prawnych na poziomie unijnym dla niektórych przeznaczeń i rodzajów pomocy, a także z braku ustawy wdrożeniowej, która zawierać ma upoważnienie do wydawania części rozporządzeń dotyczących pomocy publicznej⁶¹ (podjęcie prac będzie możliwe po wejściu w życie ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 393-394, 474-484, 3409-3420, 3697-3804)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu ustawy wdrożeniowej minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może wydać wytyczne horyzontalne. Stosownie do art. 5 ust. 2 projektu ustawy wdrożeniowej wytyczne horyzontalne mogą dotyczyć wszystkich programów operacyjnych lub wybranych programów operacyjnych i są skierowane do instytucji uczestniczących w ich realizacji.

Jak poinformował Dyrektor DKF, do czasu wejścia w życie ustawy wdrożeniowej i zarządzenia Dyrektora Generalnego MIR w sprawie trybu opracowania, uzgadniania i podawania do publicznej wiadomości wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju, polecono komórkom organizacyjnym MIR uzgadnianie treści wytycznych w trybie roboczym, w tym z podmiotami zewnętrznymi, tak by z chwilą wejścia w życie tych aktów prawnych projekty wytycznych były gotowe do skierowania ich do oficjalnych konsultacji oraz by w jak najkrótszym czasie zaczęły obowiązywać. Z wyjaśnień Dyrektora DKF wynika, że zgodnie z przyjętym sposobem działania projekty wytycznych są konsultowane w pierwszej kolejności wewnątrz MIR, następnie są przekazywane do kierownictwa MIR w celu uzyskania kierunkowej akceptacji, a kolejnym etapem jest przekazanie projektów do konsultacji z podmiotami zewnętrznymi. Na dzień 30 kwietnia 2014 r., według wyjaśnień Dyrektora DKF, zidentyfikowano potrzebę opracowania 33 wytycznych, a według harmonogramu ich opracowywania ostateczne projekty 32 z nich powinny być przygotowane w 2014 r. (z tego 17 z nich w drugim kwartale 2014 r.).

Wytyczne w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej zostały już przygotowane jako ostateczny projekt do oficjalnych konsultacji, z zastrzeżeniem, że treść wytycznych może ulec zmianie w związku z negocjacjami z KE w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej w perspektywie finansowej 2014-2020.

Do zakończenia kontroli NIK przeprowadzone zostały z podmiotami zewnętrznymi konsultacje dwóch projektów wytycznych - *Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej* (z instytucjami zarządzającymi RPO) i *Wytycznych w zakresie procesu desygnacji* (z Departamentem Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów, wykonującym zadania Instytucji Audytowej).

⁶¹ Zgodnie z art. 26 ust. 4 projektowanej ustawy wdrożeniowej, na podstawie tej ustawy może zostać wydane rozporządzenie, w przypadku gdy przepisy prawa Unii Europejskiej, odrębnych ustaw lub wydanych na ich podstawie rozporządzeń nie określają szczegółowego przeznaczenia, warunków lub trybu udzielania tej pomocy.

W przypadku projektów siedmiu wytycznych podjęto już konsultacje wewnątrz MIR⁶², a w przypadku 11 projektów wytycznych⁶³ przewidywano przeprowadzenie konsultacji wewnątrzresortowych do końca maja 2014 r. Jak podał Zastępca Dyrektora DKF, terminy przygotowania projektów wytycznych oraz dalsze prace nad wytycznymi są zależne m.in. od wyników toczących się równolegle prac w zakresie programowania perspektywy 2014-2020 oraz przyjętych w ich efekcie rozwiązań, a w przypadku konsultacji wewnętrznych istotny wpływ ma ilość zgłaszanych uwag (np. w przypadku konsultacji projektu wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów wpłynęło ok. 500 uwag, a w ramach konsultacji projektu wytycznych w zakresie komitetów monitorujących ok. 250 uwag).

(dowód: akta kontroli str. 3697-3804)

Według wyjaśnień uzyskanych od dyrektorów departamentów, które mają wykonywać zadania instytucji zarządzających dla krajowych PO na lata 2014-2020, w przypadku czterech z nich przewiduje się wydanie wytycznych programowych (dotyczy to: PO LiŚ⁶⁴, PO PW⁶⁵, PO PT⁶⁶, PO IR⁶⁷). Wydanie wytycznych dla wspomnianych programów jest uzależnione m.in. od zakresu wytycznych horyzontalnych oraz przyjęcia PO i SzOP. W przypadku pozostałych dwóch programów (PO PC, PO WER) kwestia wydania wytycznych programowych ma być rozważana po wejściu w życie ustawy wdrożeniowej i wydaniu wytycznych horyzontalnych, jeśli konieczne okaże się doprecyzowanie niektórych kwestii na poziomie programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 474-484, 3370-3459)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

MIR podjęło odpowiednie działania dotyczące przygotowania i budowy systemu instytucjonalnego i prawnego dla perspektywy finansowej 2014-2020, możliwe do zrealizowania na obecnym etapie zaawansowania negocjacji projektu UP i projektów PO z KE. NIK dostrzega zaangażowanie Ministerstwa w działania mające na celu m.in. przygotowanie i robocze skonsultowanie projektów wytycznych. Skutek tych działań zależy od dalszego monitorowania przebiegu prac przygotowawczych w celu uniknięcia ewentualnych opóźnień, m.in. w zakresie przepisów dotyczących pomocy publicznej. Istnieje ryzyko spiętrzenia zadań po zatwierdzeniu UP i PO przez KE.

⁶² Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków, Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów, Wytyczne w zakresie informacji i promocji, Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących, wytyczne w zakresie procesu desygnacji (konsultacje dotyczyły części wytycznych), Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych, Wytyczne w zakresie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego.

⁶³ Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej, Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych, Wytyczne w zakresie korekt finansowych w zakresie programów operacyjnych, Wytyczne w zakresie sprawozdawczości, Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych, w tym określenia katalogu wskaźników kluczowych, Wytyczne w zakresie oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych, Wytyczne o dofinansowaniu z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym, Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami, Wytyczne w zakresie zasad realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze zatrudnienia, Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa, Wytyczne horyzontalne w zakresie realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

⁶⁴ Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO LiŚ, Wytyczne do certyfikacji i korygowania wydatków w ramach PO LiŚ, Wytyczne do kontroli w ramach PO LiŚ.

⁶⁵ Wytyczne dot. kwalifikowalności wydatków w ramach PO PW.

⁶⁶ Wytyczne w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej (wytyczne te są jednocześnie wytycznymi horyzontalnymi i programowymi ze względu na ujednolicenie zasad rozliczania wydatków z pomocy technicznej w latach 2014-2020).

⁶⁷ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach PO IR.

3. Działania podejmowane w celu wdrożenia nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniach prawa unijnego dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014-2020

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zapewnienie terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami

Zgodnie z art. 138 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, za każdy rok od 2016 r. do 2025 r. włącznie, państwo członkowskie będzie zobowiązane do przesyłania do KE, w terminie do 15 lutego kolejnego roku budżetowego⁶⁸, dokumentów w ramach rocznych rozliczeń.

W opracowanym przez MIR projekcie ustawy wdrożeniowej określono terminy opracowywania i przekazywania przez instytucje krajowe (tj. instytucje zarządzające oraz instytucję audytową) dokumentów wymaganych przez KE w ramach procedury rocznego rozliczania wydatków.

Dyrektor DKF poinformował, że wszelkie działania obecnie realizowane w Departamencie, dotyczące zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami, koncentrują się na możliwie najszybszym przyjęciu ustawy wdrożeniowej, w celu zapewnienia odpowiedniej podstawy prawnej dla instytucji zarządzających oraz instytucji audytowej, które odpowiadają za sporządzanie i przesyłanie do KE ww. dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2862, 3202-3214)

DKF jest odpowiedzialny za udział przedstawicieli strony polskiej i prezentację stanowiska MIR (w tym wszystkich instytucji zarządzających) na posiedzeniach Komitetu Koordynującego Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne⁶⁹, wspierającego KE, w trakcie których rozpatrywany będzie projekt rozporządzenia wykonawczego KE określającego m.in. wzór zestawienia wydatków. Zgodnie z planem prac ww. Komitetu z 8 stycznia 2014 r. omawianie powyższego projektu rozporządzenia KE zaplanowane było na 12 marca 2014 r. W kolejnych wersjach planu prac termin ten był przesunięty na 27 marca 2014 r. Zgodnie z aktualną – piątą wersją planu prac Komitetu, rozpatrzenie ww. projektu aktu wykonawczego planowane jest na 4 czerwca 2014 r.

Dyrektor DKF poinformował, że proces wydatkowania środków funduszy oraz certyfikacji poniesionych wydatków do KE w ramach programów operacyjnych perspektywy 2014-2020 będzie przedmiotem bieżącego monitoringu i oceny. Na poziomie ponadprogramowym planowane jest przygotowywanie cotygodniowych informacji m.in. o wydatkach poniesionych oraz zadeklarowanych do KE. Zakres danych będących przedmiotem monitoringu wynikać będzie z bieżących doświadczeń oraz ewentualnych nowych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2862, 3202-3219)

Dodatkowym narzędziem dyscyplinującym instytucje zarządzające do terminowego deklarowania określonych wydatków do KE będą przyjmowane każdego roku przez Radę Ministrów roczne *Plany wydatkowania środków w programach współfinansowanych z funduszy europejskich*. Przewiduje się, iż pierwszy taki plan

⁶⁸ W wyjątkowych przypadkach KE może na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego przesunąć termin ustalony na dzień 15 lutego do dnia 1 marca.

⁶⁹ The Coordination Committee for the EU Structural and Investment Funds (COESIF). Komitet utworzony na podstawie art. 150 rozporządzenia ogólnego 1303/2013.

dotyczący programów perspektywy 2014-2020 obejmować będzie rok 2015 i przyjęty zostanie przez Radę Ministrów na przełomie lat 2014/2015. Dyrektor DKF poinformował, że w perspektywie finansowej 2014-2020 przewiduje się utrzymanie dotychczasowego modelu współpracy instytucji w ramach prac nad kolejnymi projektami ww. Planów. Kwoty ujęte w projekcie dokumentu przedkładanego Radzie Ministrów będą bazować na przesłanych do DKF zgłoszeniach właściwych instytucji zarządzających.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2862, 3202-3207)

3.2. Zaostrzenie instrumentu stosowania korekt finansowych netto przez Komisję Europejską

Zgodnie z art. 22 ust. 7, art. 85 ust. 1 oraz art. 144 ust.1 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 KE będzie mogła zastosować wobec państwa członkowskiego korekty finansowe netto w przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego, stwierdzenia we wnioskach o płatność kwot wydatkowanych przez beneficjentów w sposób nieprawidłowy lub w przypadku zawinionego przez państwo członkowskie nieosiągnięcia celów końcowych programu wyrażonych w tzw. ramach wykonania⁷⁰ za pomocą wskaźników. Zgodnie z art. 22 ust. 6 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 w przypadku nieosiągnięcia celów pośrednich priorytetu wyrażonych w ramach wykonania za pomocą wskaźników, KE może zawiesić w całości lub w części płatność okresową dla priorytetu programu.

Ogólne zasady działania ram i rezerwy wykonania w Polsce określone zostały w projekcie UP. Zasady funkcjonowania ram i rezerwy wykonania zostały przedstawione instytucjom zarządzającym na wspólnych posiedzeniach *Grup roboczych ds. sprawozdawczości NSRO i POKL* oraz *Zespołu zadaniowego ds. monitorowania wskaźników realizacji programów* w lipcu i listopadzie 2013 r. wraz z uwzględnieniem postępów w negocjacjach rozporządzeń unijnych oraz prac na poziomie roboczym nad projektami unijnych aktów wykonawczych i delegowanych dotyczących tych instrumentów.

Dyrektor DKF poinformował, że w MIR już w lecie 2013 r. podjęto działania w zakresie przygotowania instytucji zaangażowanych w programowanie i realizację polityki spójności 2014-2020. Po opublikowaniu rozporządzenia wykonawczego KE (UE) nr 215/2014⁷¹ z dnia 7 marca 2014 r., zawierającego przepisy o znaczeniu strategicznym dla ram i rezerwy wykonania, oraz po przedstawieniu przez KE w dniu 6 marca 2014 r. projektu rozporządzenia delegowanego KE zawierającego m.in. przepisy dotyczące korekt finansowych netto nakładanych w związku z ramami wykonania, MIR przystąpiło do dostosowania wstępnie przyjętych rozwiązań krajowych do wymogów wynikających z ww. aktów.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2862, 2873-2945, 3202-3214)

⁷⁰ Ramy wykonania – mechanizm weryfikacji osiągania ustalonych rezultatów w ramach poszczególnych programów poprzez wyznaczenie tzw. kamieni milowych, czyli wartości pośrednich na 2018 r. oraz wartości docelowych na 2023 r. dla wybranych wskaźników. W przypadku ich osiągnięcia możliwe będzie przeznaczenie dodatkowych środków na dany program w ramach tzw. rezerwy wykonania, a przy niewywiązaniu się KE będzie miała możliwość zawiesić płatności lub nałożyć korektę netto na dane państwo. Stosowanie ram wykonania regulują przepisy art. 22 rozporządzenia ogólnego 1303/2013.

⁷¹ 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 Nr 69 z 8 marca 2014, s. 65).

W celu ograniczenia ryzyka zastosowania przez KE korekt finansowych, wynikającego z ewentualnego nietrafnego doboru wskaźników do oceny wykonania oraz z niewłaściwego szacowania ich wartości docelowych, od 2012 r. w Ministerstwie prowadzone są prace nad opracowaniem *Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014 dla Celów tematycznych współfinansowanych z EFRR i FS oraz dla pomocy technicznej* dla okresu programowania 2014-2020, która pozwoli na uspoźnienie systemów monitorowania poszczególnych programów, a tym samym podniesienie jakości i użyteczności danych monitoringowych. Wskaźniki są weryfikowane pod kątem ich jakości i trafności, a cały proces realizowany jest m.in. w ramach wspólnych posiedzeń *Grupy roboczej ds. sprawozdawczości* oraz *Zespołu zadaniowego ds. monitorowania wskaźników realizacji programów*, przy zaangażowaniu instytucji przygotowujących programy nowej perspektywy finansowej. Lista wskaźników jest na bieżąco aktualizowana z uwzględnieniem m.in. ostatecznych wersji pakietu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, wytycznych KE i zapisów negocjowanej UP.

DKF przygotował dla instytucji zarządzających dokument pn. *Plan dokumentu. Metodologia szacowania wartości docelowych dla wskaźników wybranych do monitorowania postępu rzeczowego programu operacyjnego*, przedstawiający wskazówki i rekomendacje dla osób zaangażowanych w wyznaczanie wartości docelowych wskaźników, w tym dotyczące źródeł informacji możliwych do wykorzystania w tym procesie oraz czynników, które należy uwzględnić. Dyrektor DKF poinformował, że dokument ten jest stale uszczegóławiany przy udziale instytucji zaangażowanych w przygotowanie poszczególnych programów.

W marcu 2014 r. instytucje zarządzające otrzymały pierwszą wersję *Katalogu definicji dla Celów Tematycznych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz dla pomocy technicznej*, opracowanego przez Ministerstwo we współpracy z GUS jako materiał pomocniczy w procesie monitorowania postępu rzeczowego krajowych i regionalnych programów operacyjnych i UP. Dyrektor DKF poinformował, że powyższy *Katalog* został przekazany KE w trybie roboczym podczas pierwszej rundy negocjacji UP w dniach 17-21 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2872, 3202-3214)

Ponadto, Dyrektor DKF poinformował, że w związku z zaostreniem instrumentu korekt finansowych netto (w stosunku do rozwiązań dla okresu 2007-2013), wynikającym z treści art. 85 i 144 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, w Ministerstwie podejmowane są następujące rodzaje działań:

- 1) prowadzenie weryfikacji środowiska prawnego wdrażania funduszy w celu spełnienia postawionych Polsce warunków wstępnych;
- 2) przygotowanie przez instytucje zarządzające skutecznych systemów zarządzania i kontroli, które będą weryfikowane w ramach audytu desygnacyjnego⁷². Podstawą audytu desygnacyjnego będą opisy funkcji i procedur dla systemów zarządzania i kontroli, których opracowanie uzależnione jest od opublikowania przez KE aktu wykonawczego na podstawie art. 124 ust. 7 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, określającego wzór opisu funkcji i procedur;
- 3) wprowadzenie w projekcie ustawy wdrożeniowej, w rozdziale dotyczącym kontroli i audytu, możliwości prowadzenia przez instytucje systemu zarządzania i kontroli weryfikacji dokumentów w zakresie prawidłowości przeprowadzenia

⁷² Audyt desygnacyjny będzie prowadzić Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej pełniący funkcję Instytucji Audytowej.

procedur udzielania zamówień publicznych, oceny oddziaływania na środowisko lub udzielania pomocy publicznej, jeszcze przed dniem otrzymania przez wnioskodawców informacji o wyborze projektów do dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2862)

W dniu 29 kwietnia 2014 r. DKS przekazał instytucjom zarządzającym *Wzór załącznika do PO zawierającego informacje dotyczące ustanowienia ram wykonania do przekazania KE* z prośbą o przedstawienie metodyki wyboru i szacowania wartości docelowych dla celów pośrednich i końcowych. Zawiera on dodatkowe informacje dotyczące ram wykonania, których obowiązek przedstawienia wynika z dotychczasowych uzgodnień z KE w trakcie negocjacji UP.

Na podstawie informacji otrzymanych od instytucji zarządzających PO zostanie opracowana przez wykonawcę zewnętrznego analiza badająca spójność ram wykonania we wszystkich programach, której celem jest m.in. zminimalizowanie ryzyka zastosowania przez KE instrumentu korekt finansowych netto, związanego z przeglądem osiągniętych celów i wyników w 2019 r. oraz na koniec okresu programowania. Ponadto, Ministerstwo podjęło działania w celu określenia dodatkowych celów rocznych, które będą służyły krajowemu monitorowaniu postępów w realizacji programów.

(dowód: akta kontroli str. 3273-3281)

3.3. Instrumenty zwrotne i płatności ryczałtowe

1. Zgodnie z art. 37 ust. 2 i 3 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, zakres wsparcia w postaci instrumentów finansowych (w tym zwrotnych) powinien być oparty na ocenie ex-ante instrumentów finansowych, która wykazuje m.in. występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz zakres wykorzystania instrumentów finansowych. Powyższa ocena może zostać przeprowadzona etapami, powinna jednak być zakończona przed podjęciem przez instytucję zarządzającą decyzji o dokonaniu wkładów z programu operacyjnego do instrumentu finansowego.

W dniu 21 marca 2014 r. KE przekazała do konsultacji projekt ogólnej metodologii przygotowywania oceny ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020, do którego w dniu 16 kwietnia 2014 r. Ministerstwo zgłosiło uwagi.

Instrumenty zwrotne planuje się zastosować w PO IR, PO WER oraz PO IiŚ. Podjęto działania związane z przeprowadzeniem oceny ex-ante instrumentów finansowych planowanych do realizacji w ramach ww. programów operacyjnych.

W październiku 2013 r. Bank Światowy opracował dla Ministerstwa wstępny raport pn. *Ocena ex-ante instrumentów finansowych dla proponowanego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 w wybranych sektorach*. Dyrektor DWI poinformował, że wyniki raportu były konsultowane wewnątrz resortu, jak również m.in. z resortami środowiska, gospodarki oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Kompletna ocena ex-ante instrumentów finansowych dla PO IiŚ, stanowiąca uzupełnienie wyników analizy przeprowadzonej przez Bank Światowy, zostanie przeprowadzona w oparciu o oczekiwane z KE uzupełnienie projektu metodologii przygotowania oceny ex-ante instrumentów finansowych o obszar poświęcony celowi tematycznemu 4 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*.

W dniu 18 marca 2014 r. Ministerstwo otrzymało opracowany dla PO WER raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. *Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych*. Powyższy raport potwierdził zasadność wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach PO WER na działania dotyczące zwiększenia przedsiębiorczości osób młodych do 29 roku życia pozostających bez pracy, np. w postaci pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W odniesieniu do instrumentów kierowanych do podmiotów ekonomii społecznej, w raporcie tym wskazano na zasadność zbudowania stosunkowo szerokiej oferty instrumentów zwrotnych, pozwalającej na jej elastyczne dopasowanie do różnego poziomu rozwoju i formy prawnej przedsiębiorstw społecznych.

W dniu 31 marca 2014 r. został ogłoszony przetarg o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie *Oceny ex-ante instrumentów finansowych w ramach PO IR*.

(dowód: akta kontroli str. 474-484, 830-839, 998-1005, 3282-3294, 3377-3385, 3402-3420)

Nie przewiduje się wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach PO PC, PO PW oraz PO PT.

Dyrektor DRC wyjaśnił, że specyfika działań planowanych do wdrażania w ramach II i III Osi Priorytetowej⁷³ PO PC oraz charakter podmiotów realizujących projekty, które, co do zasady, nie będą generowały zysku finansowego, wskazuje na brak zasadności zastosowania instrumentów zwrotnych w tych Osiach. W przypadku I Osi Priorytetowej⁷⁴ PO PC decyzja w zakresie możliwego wykorzystania instrumentów zwrotnych może ulec zmianie, gdyż w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji prowadzone są prace dotyczące modelu realizacji I Osi Priorytetowej.

W przypadku PO PW, Dyrektor DPP poinformował, że w dniu 25 kwietnia 2014 r. odebrano ekspertyzę *Ocena możliwości zastosowania poszczególnych form finansowania projektów realizowanych w ramach Osi priorytetowej I „Innowacyjna Polska Wschodnia” i Osi priorytetowej II „Przedsiębiorcza Polska Wschodnia” Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 – wnioski i rekomendacje*. Na podstawie wniosków i rekomendacji eksperckiej planuje się zastosowanie w ramach PO PW tylko instrumentów bezzwrotnych (dotacji), które są instrumentem finansowania najlepiej dostosowanym do specyfiki planowanych działań w ramach ww. osi.

(dowód: akta kontroli str. 588-597, 1800-1809, 3370-3376, 3386-3394, 3442-3448)

2. Wykorzystanie płatności ryczałtowych przewidziano w ramach PO IR, PO PW oraz PO WER. Wg stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. w MIR prowadzone były prace nad projektem *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2014-2020*. Jeden z podrozdziałów powyższego dokumentu dotyczy uproszczonych metod rozliczania kosztów w projekcie. Krajowe wytyczne będą stanowić podstawę do opracowania wytycznych ds. kwalifikowalności wydatków w ramach poszczególnych programów operacyjnych, odnoszących się m.in. do możliwości zastosowania ryczałtowej

⁷³ Oś Priorytetowa II E-administracja i otwarty rząd; Oś Priorytetowa III Cyfrowa aktywizacja społeczeństwa.

⁷⁴ Oś Priorytetowa I Powszechny dostęp do internetu.

metody rozliczania kosztów w projektach współfinansowanych ze środków danego programu.

Zastępca Dyrektora DZF poinformowała, że wśród płatności ryczałtowych planowanych do wprowadzenia w projektach finansowanych ze środków EFS, najbardziej znaczącą rolę pełnić będzie ryczałtowe rozliczanie kosztów pośrednich. W celu określenia właściwych limitów, zlecone zostało uzupełnienie bazy danych zawierającej dane finansowe wniosków o dofinansowanie realizowanych w ramach PO Kapitał Ludzki 2007-2013 (w tym w zakresie wysokości kosztów pośrednich oraz kosztów zarządzania). Wg stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. trwały prace nad analizą otrzymanych wyników i opracowaniem raportu.

(dowód: akta kontroli str. 474-484, 588-596, 830-839, 3370-3394, 3402-3420, 3442-3448)

3.4. Zasada e-cohesion oraz system elektronicznej rejestracji i przechowywania danych

W celu wypełnienia wymogów art. 122 ust. 3 i art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia ogólnego 1303/2013 dotyczących obowiązku zapewnienia beneficjentowi (nie później niż do dnia 31 grudnia 2015 r.) możliwości elektronicznej wymiany każdej informacji z właściwą instytucją (zasada e-cohesion) oraz ustanowienia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, w projekcie ustawy wdrożeniowej zawarto obowiązek stworzenia centralnego systemu teleinformatycznego wspierającego realizację programów operacyjnych i wskazano, że wnioski o płatność będą składane przez beneficjenta za pośrednictwem tego systemu.

Zespół Projektowy powołany Zarządzeniem Nr 5 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego i Zespołu Projektowego w celu realizacji projektu „Budowa i utrzymanie systemu informatycznego na perspektywę finansową 2014-2020”, przygotował w 2012 r. *Rekomendację w zakresie koncepcji informatyzacji procesów związanych z realizacją programów na nową perspektywę finansową 2014-2020* oraz wypracował szereg analiz i projektów dokumentów.

W dniu 29 sierpnia 2013 r. MRR podpisało umowę z firmą Comarch S.A. na budowę, rozwój i utrzymanie systemów informatycznych MRR wspierających realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, w tym na budowę systemu informatycznego SL2014, polegającą na modernizacji i rozbudowie systemu KSI SIMIK 07-13⁷⁵ zgodnie z wymaganiami określonymi dla perspektywy finansowej 2014-2020.

Zgodnie z decyzją Dyrektora Generalnego MRR z dnia 30 września 2013 r., Dyrektor Departamentu Informatyki przygotowała projekt „*Budowa, rozwój i utrzymanie systemów informatycznych MIR wspierających realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE*”, została również wyznaczona struktura organizacyjna zespołu zarządzania projektem⁷⁶ oraz przygotowana i zatwierdzona dokumentacja projektowa.⁷⁷ W ramach projektu realizowane są zadania wynikające

⁷⁵ Zgodnie z założeniami projektu „Budowa, rozwój i utrzymanie systemów informatycznych MIR wspierających realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE” funkcjonowanie KSI SIMIK 07-13 (utrzymanie i niezbędne modyfikacje) będzie zapewnione co najmniej do końca 2016 r.

⁷⁶ W skład Komitetu Sterującego, któremu przewodniczy Dyrektor Departamentu Informatyki MIR, wchodzi przedstawiciele Ministerstwa oraz firmy Comarch S.A.

⁷⁷ Zgodnie z założeniami projektu, interesariuszami projektu są: Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE MIR, Biuro Dyrektora Generalnego MIR, Instytucje Zarządzające, Instytucje Pośredniczące, Instytucje Wdrażające, beneficjenci projektów, podmioty korzystające z informacji o stanie wdrażania funduszy strukturalnych opracowanych w oparciu o informacje zawarte w SL2014, KE, Departament Informatyki MIR.

z umowy zawartej w dniu 29 sierpnia 2013 r. z firmą Comarch S.A. Projekt będzie realizowany do czasu wygaśnięcia ww. umowy.

W trakcie realizacji poszczególnych etapów projektu przekazano wykonawcy szereg zleceń usług, których celem jest wytworzenie kolejnych grup funkcjonalności systemu SL2014. *Zlecenia usług developerskich nr 1-3/2013* zostały wykonane i odebrane.⁷⁸

Funkcjonalność wspierająca zasadę e-cohesion w systemie SL2014 zostanie wytworzona w ramach *zlecenia usług developerskich 4/2013*, które obejmuje zarówno wytworzenie modułu obsługi wniosku o płatność dedykowanego dla użytkowników instytucjonalnych, jak i budowę *Aplikacji Obsługi Wniosków o Płatność*, przeznaczonej do wprowadzania wniosków przez Beneficjentów i prowadzenia komunikacji elektronicznej w sprawie obsługi wniosków.

Zgodnie z *Planem Projektu* centralny system informatyczny SL2014 powinien zostać dostarczony 1 lipca 2014 r. Na posiedzeniu Komitetu Sterującego w dniu 2 kwietnia 2014 r. Kierownik Projektu w Ministerstwie wskazał na ryzyko niedostarczenia systemu w wymaganym terminie. Komitet Sterujący podjął decyzję m.in. o przesunięciu terminu przedstawienia do odbioru *zlecenia usług developerskich 4/2013* na 1 sierpnia 2014 r. (pierwotnie w ww. *Planie* zakładano I kwartał 2014 r.). Wg stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. Ministerstwo uzgadniało z wykonawcą dokumenty specyfikacji wymagań dla *zlecenia usług developerskich 4/2013*.⁷⁹ Po uzgodnieniu wymagań zlecenie zostanie przekazane wykonawcy do realizacji. Termin realizacji zlecenia zostanie ustalony w wyniku procesu wyceny złożoności wymagań zawartych w uzgodnionych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 2845-2862, 2946-3127, 3220-3272)

Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyki wyjaśnił, że uruchomienie produkcyjne i udostępnienie beneficjentom funkcjonalności systemu SL2014 w zakresie przekazywania i rozliczania wniosków o płatność uzależnione jest od spełnienia następujących warunków:

- przyjęcia przez KE aktu delegowanego na podstawie delegacji zawartej w art. 125 ust. 8 rozporządzenia ogólnego 1303/2013;
- przyjęcia przez KE aktów wykonawczych w szczególności aktu w zakresie zasady e-cohesion;
- zaimplementowania ostatecznych rozwiązań prawnych, przyjętych na poziomie unijnym, w ramach funkcjonalności systemu;
- zgłoszenia do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zbioru danych osobowych (wg stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. trwają uzgodnienia z Biurem Dyrektora Generalnego i DKF projektu zgłoszenia zbioru *Dane osobowe w centralnym systemie teleinformatycznym wspierającym realizację programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* do rejestracji GIODO; planowany termin zgłoszenia zbioru to maj 2014 r.).

⁷⁸ *Zlecenie usług developerskich 1/2013* obejmujące modernizację kodu aplikacji głównej KSI SIMIK 07-13 przez podniesienie wersji platformy programistycznej NET Framework 2.0 do wersji 4.5 zostało odebrane 8 października 2013 r.

Zlecenie usług developerskich 2/2013 obejmujące budowę i modyfikację funkcjonalności w obszarze administracji zostało odebrane 18 lutego 2014 r.

Zlecenie usług developerskich 3/2013 obejmujące realizację funkcjonalności w obszarach logowania, administracji oraz cyklu życia projektów (m.in. nabór wniosków o dofinansowanie i zarządzanie nimi, rejestracja umowy/decyzji o dofinansowaniu) zostało odebrane 17 marca 2014 r.

⁷⁹ Spotkania Zespołu projektowego mające na celu uzgodnienie treści dokumentów objętych wstępnym *Zleceniem usług developerskich 4/2013*, w okresie od 14 marca do 28 kwietnia 2014 r., odbywały się w dniach: 17-19 marca 2014 r., 24-26 marca 2014 r., od 31 marca do 1 kwietnia 2014 r., 9-11 kwietnia 2014 r.

Przyjęcie przez KE ww. aktów prawnych jest niezbędne do określenia zakresu danych gromadzonych od beneficjentów, a tym samym do określenia ostatecznego kształtu przyszłego wniosku o płatność. Z uwagi na przedłużające się prace w KE, podjęto decyzję o realizacji funkcjonalności w ramach zleceń 2-4/2013 w oparciu o projekty aktów i ewentualnej korekty oprogramowania (w ramach następnych zleceń) po przyjęciu przez KE ostatecznych aktów prawnych. Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyki poinformował, że *biorąc pod uwagę powyższe czynniki, przewidywany termin uruchomienia funkcjonalności w zakresie procesu rozliczania wniosków o płatność to początek III kwartału 2014 r.*

Powiązania centralnego systemu informatycznego SL2014 z Lokalnymi Systemami Informatycznymi⁸⁰ zostały określone w dokumencie *Założenia wymiany danych między LSI a SL2014*, który powstał w wyniku prac Zespołu Projektowego. W czerwcu 2013 r. *Założenia* zostały skonsultowane z IZ RPO. *Założenia* precyzują zakres danych importowanych do systemu centralnego i pobieranych z niego dokumentów, jak również metody wymiany danych. Wg stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. trwały prace nad przełożeniem określonego w *Założeniach* zakresu funkcjonalnego systemu na tzw. specyfikacje przypadków użycia⁸¹.

(dowód: akta kontroli str. 3220-3272)

3.5. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne są narzędziem, za pomocą którego jednostki samorządu terytorialnego realizować będą wspólne strategie dotyczące przede wszystkim zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W ramach tego instrumentu, partnerstwa⁸² miast (szczególnie wojewódzkich) oraz powiązanych z nimi funkcjonalnie sąsiadujących gmin, mogą utworzyć tzw. Związki ZIT i realizować wspólne, zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z EFRR i EFS w ramach RPO⁸³.

Krajowe regulacje prawne dotyczące ZIT zawarto w projekcie ustawy wdrożeniowej.

Dyrektor DKF wyjaśnił, że pierwsze zapisy dotyczące funkcjonowania ZIT znalazły się w *Założeniach Umowy Partnerstwa*, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r. Dla wypracowania szczegółowych rozwiązań związanych z realizacją ZIT, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało materiał, który był konsultowany z przedstawicielami urzędów marszałkowskich. Na podstawie wyników tych konsultacji oraz wyników konsultacji społecznych *Założeń Umowy Partnerstwa* przygotowany został dokument pn. *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych* z dnia 4 stycznia 2013 r. Następnie dokument ten był uzupełniany o ustalenia z uzgodnień z przedstawicielami właściwych departamentów Ministerstwa, urzędów marszałkowskich, urzędów miast itp. Ostateczna wersja materiału pn. *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* została zatwierdzona w lipcu 2013 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego i umieszczona na stronie internetowej Ministerstwa.

⁸⁰ Systemy informatyczne wspomagające proces zarządzania i wdrażania RPO, służące (oprócz centralnego systemu informatycznego SL2014) realizacji zasady e-cohesion w ramach RPO. Ich wdrożenie zależy od decyzji poszczególnych IZ RPO.

⁸¹ Przypadek użycia opisuje interakcję pomiędzy użytkownikiem, który inicjuje zdarzenie a systemem informatycznym, jako sekwencję prostych kroków.

⁸² Warunkiem realizacji ZIT jest udokumentowanie chęci jednostek samorządu terytorialnego do współpracy, która wyraża się zawianiem zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa, zwanej Związkiem ZIT. Partnerstwa mogą przybierać różne formy, m.in. związek międzygminny lub powiatowy, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie międzygminne, spółka założona wspólnie przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁸³ Projekty wynikające ze Strategii ZIT, o charakterze komplementarnym do tych wspieranych przez RPO w formule ZIT, mogą uzyskać wsparcie z programów krajowych, głównie z PO LiS oraz PO PW. Dofinansowanie projektu komplementarnego, finansowanego z krajowego PO, wymaga negocjacji pomiędzy Związkiem ZIT, IZ RPO oraz IZ właściwym PO.

Zgodnie z harmonogramem prac nad przygotowaniem ZIT, zaprezentowanym przez Ministerstwo na warsztatach dotyczących zasad realizacji ZIT, odbywających się w Łodzi w dniach 14-15 października 2013 r., zakończenie prac nad Strategiami ZIT powinno nastąpić w czerwcu 2014 r., natomiast do listopada 2014 r. powinny być zawarte porozumienia pomiędzy poszczególnymi Związkami ZIT a IZ RPO. Z danych z ankiet dotyczących stanu wdrażania ZIT (uzyskanych przez MIR od miast wojewódzkich) wynikało, że do stycznia 2014 r. siedem miast i ich obszarów funkcjonalnych (Wrocław, Lublin, Gorzów Wielkopolski, Opole, Białystok, Katowice, Szczecin) utworzyło stowarzyszenia lub podpisało stosowne porozumienia w celu realizacji ZIT. Pozostałe miasta wojewódzkie były natomiast w trakcie prac zmierzających do zawarcia zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa. W dniu 23 stycznia 2014 r. MIR wystosowało pismo ponaglące do wszystkich Związków ZIT w celu intensyfikacji prac nad przygotowaniem Strategii ZIT.

Dyrektor DKF wyjaśnił, że MIR monitorowało stan przygotowań do wdrażania ZIT w Polsce m.in. poprzez zbieranie informacji ankietowych, udział w spotkaniach roboczych, warsztatach, posiedzeniach Unii Metropolii Polskich, KWRiST.

W związku ze zgłoszeniem do MIR przez Związki ZIT wielu potencjalnych projektów do realizacji w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, które znacząco przekraczają alokację finansową dostępną w ramach priorytetów inwestycyjnych 4.3⁸⁴, 4.5⁸⁵ i 7.4⁸⁶ programów operacyjnych, a w wielu przypadkach nie mają charakteru zintegrowanego, bądź stopień ich komplementarności jest niewielki, MIR zorganizowało serię spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami Związków ZIT oraz Urzędów Marszałkowskich. Spotkania rozpoczęły się 2 kwietnia 2014 r. i według harmonogramu zakończą się 5 czerwca 2014 r. W wyniku spotkań powinno nastąpić wstępne wskazanie potencjalnych projektów komplementarnych możliwych do realizacji w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych wraz z określeniem ich priorytetu.

(dowód: akta kontroli str. 2698-2709, 2783-2862, 3128-3201)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W MIR należycie zorganizowano i realizowano prace mające na celu wdrożenie nowych rozwiązań, wprowadzonych w rozporządzeniu ogólnym 1303/2013, dotyczących zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami, zaostrezenia instrumentu korekt finansowych netto, zapewnienia osiągania celów pośrednich w ramach programów i priorytetów wyrażonych wskaźnikami, zapewnienia jakości i wiarygodności tych wskaźników, zwiększenia wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych oraz budowy centralnego systemu informatycznego. Mając na uwadze, że system elektronicznej wymiany danych ma być gotowy najpóźniej do 31 grudnia 2015 r., Ministerstwo powinno kontynuować podjęte działania, które umożliwią elektroniczną wymianę danych z IZ i IP, gromadzenie podstawowych danych dotyczących wniosków o dofinansowanie projektów oraz składanie przez beneficjentów wniosków o płatność w postaci

⁸⁴ Priorytet inwestycyjny 4.3 Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w budynkach publicznych i sektorze mieszkaniowym.

⁸⁵ Priorytet inwestycyjny 4.5 Promowanie strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu.

⁸⁶ Priorytet inwestycyjny 7.4 Rozwój i rehabilitacja kompleksowych, wysokiej jakości i interoperacyjnych systemów transportu kolejowego oraz propagowanie działań służących zmniejszaniu hałasu.

elektronicznej, zgodnie z wymogami rozporządzenia ogólnego 1303/2013. Działania te wymagają bieżącego monitorowania w celu ograniczenia ryzyka dla terminowego uruchomienia systemu SL2014. MIR podejmowało właściwe działania mające na celu wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w przygotowaniu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w szczególności Ministerstwo należycie monitorowało tworzenie partnerstw jst i przygotowanie strategii określających najważniejsze cele i przedsięwzięcia do realizacji.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia czerwca 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis