



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.004.01.2017
P/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały Nr 52/2017 Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli z dnia 15 listopada 2017 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/005 – Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Beata Czarnecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/64/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.
2. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/63/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.
3. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/65/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.
4. Kamil Oblodecki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/66/2017 z dnia 2 czerwca 2017 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1-8)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Rozwoju (dalej: MR lub Ministerstwo), Plac Trzech Krzyży 3/5, Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów² (dalej: Minister)
Poprzednio kierownikami jednostki kontrolowanej byli: Elżbieta Bieńkowska, Minister Infrastruktury i Rozwoju³, Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju⁴, Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju⁵

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

Rozporządzenie nr 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 1083/2006⁶,

Ustawa wdrożeniowa – ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁷,

UE – Unia Europejska,

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,

EFS – Europejski Fundusz Społeczny,

FS – Fundusz Spójności,

¹ Kontrola obejmowała lata 2014-2017, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 18 sierpnia 2017 r.
² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 942).
³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 1005).
⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r. poz. 806).
⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2015 r. poz. 1091).
⁶ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, ze zm.
⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1460.

IA – Instytucja Audytowa,
IC – Instytucja Certyfikująca,
IK – Instytucja Koordynująca,
IZ – Instytucja Zarządzająca,
IP – Instytucja Pośrednicząca,
IF – Instrumenty Finansowe,
KE – Komisja Europejska,
KEW – Kluczowy Etap Wdrażania,
MR – Ministerstwo Rozwoju,
Plan działań – *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa przyjęty przez Radę Ministrów 24 lutego 2016 r.*,
PO IŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
PO IR – Program Operacyjny Inteligentny Rozwój,
PO WER – Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój,
PO PW – Program Operacyjny Polska Wschodnia,
PO PC – Program Operacyjny Polska Cyfrowa,
PO – program operacyjny,
RPO – Regionalny Program Operacyjny,
KPO – Krajowy Program Operacyjny,
UP – Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020,
ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

Zadania związane z pełnieniem przez Ministra Rozwoju funkcji Instytucji Zarządzającej KPO⁸ wykonywały:

- IZ PO IŚ – Departament Programów Infrastrukturalnych (DPI),
- IZ PO IR – Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju (DIR),
- IZ PO WER – Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (DZF),
- IZ PO PC – Departament Rozwoju Cyfrowego (DRC),
- IZ PO PW – Departament Programów Ponadregionalnych (DPP),

Na dzień zakończenia kontroli, zadania Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej Umowy Partnerstwa pełnił Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (DKF), natomiast zadania Instytucji do spraw koordynacji strategicznej Umowy Partnerstwa – Departament Strategii Rozwoju (DSR).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Rozwoju i Finansów jako Instytucja Zarządzająca objętymi kontrolą KPO (PO IŚ, PO IR, PO WER, PO PW i PO PC) podejmował odpowiednie działania w ramach zarządzania niezbędne dla osiągnięcia celów ustanowionych w programach operacyjnych. W związku z niewystarczającym zaawansowaniem realizacji KPO w 2015 r. w MR opracowano *Plan działań*, przyjęty przez Radę Ministrów w lutym 2016 r. W wyniku wdrożenia działań naprawczych przewidzianych w tym planie, m.in. rzetelnie, terminowo i zgodnie z przyjętymi wymogami opracowano i wdrożono system oceny realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi i rzeczowymi KPO oraz ścieżki dojścia do zakładanych poziomów wskaźników osiągnięcia celów określonych w ramach wykonania KPO. Na koniec 2016 r. nie osiągnięto jeszcze w pełni wskaźników na zakładanych poziomach, ale w 2016 r i w I połowie 2017 r. nastąpił istotny postęp w realizacji KPO, tak że według stanu na 30 czerwca 2017 r. istotne ryzyko niewykonania dotyczyło tylko kilku⁹ z około stu wskaźników zaplanowanych na

⁸ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych – 18 sierpnia 2017 r.

⁹ Dotyczy to w szczególności wskaźników określonych dla I osi priorytetowej dla regionów słabiej rozwiniętych) w ramach PO IR oraz dwóch wskaźników w ramach II osi priorytetowej w ramach PO WER: *Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem przez partnerów społecznych w zakresie opracowania analizy potrzeb rozwojowych oraz Liczba jednostek administracji podatkowej objętych wsparciem w celu doskonalenia ich funkcjonowania i obsługi przedsiębiorców.*

koniec 2017 r. i koniec 2018 r.¹⁰ IZ KPO oraz IK rzetelnie i na bieżąco monitorowały realizację wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów określonych w ramach wykonania. IZ, zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. e rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 21 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, sporządzały *Deklaracje Zarządcze* oraz *Roczne Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli za rok obrachunkowy 2015/2016*.

Kontrola wykazała, że w okresie 2016-2017 (do 30 czerwca) w porównaniu do 2015 r. we wszystkich programach nastąpił istotny postęp w wykorzystaniu alokacji środków UE, zarówno na poziomie wniosków o dofinansowanie¹¹, jak i zawartych umów o dofinansowanie¹² oraz wniosków beneficjentów o płatność¹³ z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację projektów. W Ministerstwie podjęto skuteczne działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji KPO, m.in. w celu skrócenia czasu oceny wniosków o dofinansowanie projektów¹⁴ i przyspieszenia zawierania umów z beneficjentami (tzw. kontraktacji) oraz przyspieszenia procesu weryfikacji wniosków o płatność. Realizowano również działania w celu zapewnienia dobrego przygotowania i wsparcia beneficjentów w ramach poszczególnych programów. Zgodnie z *Planem działań*, MR zidentyfikowało bariery prawno-organizacyjne wpływające na przebieg realizacji KPO, czego efektem było przyjęcie ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności i finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Terminowo zakończono procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach PO WER i PO IR, do czego zobowiązywał *Plan działań*.

Przyjęty przez Radę Ministrów plan certyfikacji na 2016 r. nie został osiągnięty na założonym poziomie w przypadku czterech z pięciu objętych kontrolą KPO¹⁶. Natomiast w 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca), poziom certyfikacji w odniesieniu do rocznego planu był zgodny z przyjętymi przez IZ założeniami. Plan certyfikacji w ujęciu kwartalnym¹⁷ (za II pierwsze kwartały 2017 r.) został wykonany powyżej 100% w czterech objętych kontrolą programach operacyjnych (PO IS, PO IR, PO PW i PO WER). Jedynie w przypadku PO PC plan został zrealizowany nieco poniżej zakładanego poziomu (94,5%).

¹⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r., cele pośrednie lub końcowe osi priorytetowej uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości celu końcowego do końca 2023 r. W drodze odstępstwa, w przypadku gdy rama wykonania obejmuje trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe osi priorytetowej uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu końcowego do końca 2023 r.

¹¹ W ramach PO IS na 30 czerwca 2017 r. złożono wnioski o dofinansowanie na kwotę 57 575 374,9 tys. zł, tj. o 37 177 609,7 tys. zł wyższą niż na 30 czerwca 2016 r., w ramach PO IR na 30 czerwca 2017 r. – 52 736 771,3 tys. zł, tj. o 26 533 660,4 tys. zł wyższą niż na 30 czerwca 2016 r., w ramach PO WER na 30 czerwca 2017 r. – 11 734 263,1 tys. zł, tj. o 4 204 582,4 tys. zł wyższą niż na 30 czerwca 2016 r., w ramach PO PC – 10 192 098,1 tys. zł, tj. o 6 422 727,8 tys. zł wyższą niż na 30 czerwca 2016 r., w ramach PO PW – 5 912 744,1 tys. zł, tj. o 4 394 679,2 tys. zł wyższą niż na 30 czerwca 2016 r.

¹² W ramach PO IS na 30 czerwca 2017 r. zawarto umowy, których wartość stanowiła 38,6% alokacji na program, podczas gdy na 30 czerwca 2016 r. wartość umów stanowiła 14,7% alokacji, w analogicznych okresach w ramach PO IR – 38,9% i 8,3% alokacji, w ramach PO WER – 30,7% i 16,6% alokacji, w ramach PO PC – 46,8% i 12,7% alokacji, w ramach PO PW – 42,8% i 6,0% alokacji.

¹³ W pięciu objętych kontrolą KPO, na 30 czerwca 2017 r., całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych wykazana przez beneficjentów w złożonych wnioskach o płatność wyniosła 24 205 591,2 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 17 692 532,2 tys. zł, podczas gdy na 30 czerwca 2016 r. było to 6 317 854,6 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 5 067 500,8 tys. zł.

¹⁴ Np. w ramach PO PC w działaniu 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych*, czas oceny wniosków został skrócony ze 165 do 88 dni, a w ramach PO PW w poddziałaniu 1.1.2 *Rozwój startupów w Polsce* – z 90 do 60 dni.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1475.

¹⁶ Wykonanie planu rocznego na 2016 r. poniżej 100% nastąpiło w ramach PO PC – 30,5%, PO WER – 73,0%, PO IR – 69,3%, PO PW – 38,4%.

¹⁷ IZ opracowały plany kwartalne na podstawie rocznego planu zatwierdzonego przez Radę Ministrów.

W ramach dwóch programów operacyjnych (PO IŚ i PO WER) już na 30 czerwca 2017 r., osiągnięto minimalny poziom certyfikacji wydatków niezbędny dla uniknięcia na koniec 2017 r. ryzyka utraty części alokacji funduszy z UE w wyniku zastosowania zasady n+3 (tzw. cel n+3¹⁸). Dla kolejnych dwóch KPO na 30 czerwca 2017 r. został on wykonany nieznacznie poniżej zakładanego poziomu, tj. dla PO PC – 99,6% oraz dla PO PW – 82,8%. Wykonanie celu n+3 dla PO IR na 30 czerwca 2017 r. wyniosło 40,3%, z tym że dla PO IR pierwszy termin rozliczeń według zasady n+3 przypada na koniec 2018 r. (gdyż program ten został zatwierdzony w 2015 r.). Zdaniem NIK, ryzyko niezrealizowania celu certyfikacji zgodnie z zasadą n+3 pod koniec 2017 lub 2018 r. w ramach trzech KPO jest raczej niewielkie, jednak w kolejnych latach cel ten mocno wzrasta i może być go znacznie trudniej osiągnąć ze względu na kumulację wydatków, rozliczeń i certyfikacji (na 2023 rok przypada do certyfikacji łącznie aż 42% dostępnej alokacji¹⁹).

NIK zwraca uwagę, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych nadal nie został spełniony jeden z 29 warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante) realizacji Umowy Partnerstwa, tj. warunek 6.1. *Gospodarka wodna*, co może być powodem zawieszenia przez KE płatności na rzecz Polski związanych z tym obszarem. Przyczyną opóźnienia była przedłużająca się procedura związana z przygotowaniem przez Ministerstwo Środowiska nowej ustawy - *Prawo wodne*²⁰.

Stwierdzone nieprawidłowości, polegające na niewielkich opóźnieniach w przekazywaniu przez IZ:

- do IK informacji kwartalnych z realizacji (we wszystkich KPO objętych kontrolą), informacji z działań informacyjnych i promocyjnych (PO PW, PO IŚ, PO WER, PO PC) oraz informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej (PO PW, PO PC, PO WER)²¹;
- do IA ostatecznej wersji *Deklaracji Zarządczej i Roczego Podsumowania* w ramach PO IŚ²²,

nie miały negatywnych skutków na wdrażanie poszczególnych KPO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie procesem planowania oraz realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów ustanowionych w pięciu krajowych programach operacyjnych (PO WER, PO IŚ, PO IR, PO PC, PO PW)

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z *Wytycznymi w sprawie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*²³ (dalej: *Wytyczne w sprawie monitorowania*), za system wskaźników postępu rzeczowego w ramach KPO, w tym dobór wskaźników, ustalenie wartości bazowych i docelowych dla wskaźników, ustalenie celów pośrednich i końcowych dla ram wykonania oraz prawidłowy przebieg procesu realizacji założonych wartości wskaźników na poszczególnych poziomach wdrażania programów operacyjnych odpowiada IZ.

W przyjętym przez Radę Ministrów *Planie działań* zawarto wymóg wdrożenia kompleksowego zarządzania celami finansowo-rzeczowymi. Zgodnie z tym wymogiem, IZ na wniosek Instytucji Koordynującej opracowała plany realizacji celów rocznych na lata 2016-2018 (tzw. *Tabele ścieżek i celów*) wskazując w nich wartości docelowe wskaźników

¹⁸ Wyznaczenie celu n+3 wiąże się z zasadą określoną w art. 86 rozporządzenia 1303/2013, zgodnie z którym anuluje się zobowiązanie KE dla danego PO (alokację) na dany rok, jeżeli nie zostanie ona wykorzystana na płatności do końca trzeciego roku budżetowego po roku, w którym podjęto zobowiązanie (tzw. zasada n+3).

¹⁹ Według szacunków DKF – pismo z lipca 2017 r. nr DKF.V.745.59.3.2017.Aka, IK: 390369.

²⁰ Nowa ustawa - *Prawo wodne* z dnia 20 lipca 2017 r. została opublikowana po zakończeniu czynności kontrolnych NIK, w Dzienniku Ustaw z dnia 23 sierpnia 2017 r. pod poz. 1566.

²¹ Opóźnienia wyniosły od jednego do 23 dni.

²² Opóźnienie wyniosło trzy dni.

ram wykonania na poszczególne lata oraz działania niezbędne do osiągnięcia założonych wartości wskaźników.

Szacowanie wartości wskaźników rzeczowych i finansowych dla celów rocznych na 2016 r. i 2017 r. odbywało się, wg wyjaśnień Dyrektorów Departamentów wykonujących zadania IZ, na podstawie informacji otrzymanych od IP, a punktem wyjścia we wszystkich KPO były wartości docelowe wskaźników ram wykonania oszacowane na 2018 r. zgodnie z założeniami PO. Ponadto w przypadku:

- PO PC – wartości finansowe na lata 2016-2017 zostały obliczone na podstawie szacowanego tempa realizacji finansowej projektów w poszczególnych działaniach, a więc ponoszenia wydatków w projektach oraz dalszych etapów wynikających ze ścieżki certyfikacji tych wydatków. Wartości i terminy planowanych naborów i w konsekwencji kontraktacji środków założono m.in. na podstawie szacowanego tempa realizacji projektów oraz możliwości realizacji poszczególnych konkursów tak, aby skala uruchomionych w danym czasie naborów, przy założonym tempie postępu finansowego projektów, przełożyła się na zrealizowanie wskaźnika finansowego na rok 2018. Wprowadzono dodatkowo wskaźniki KEW (tj. osiągnięcia Kluczowego Etapu Wdrażania²⁴), które realizowane są w momencie podpisania umowy o dofinansowanie projektu;
- PO PW – do przygotowania *Tabeli ścieżek i celów* został wykorzystany *Plan realizacji celów ram wykonania PO PW do 2018 r.*, opracowany przez IZ jako jedno z działań mających zapewnić terminowe wdrożenie programu. Powyższy dokument określa cele roczne wskaźników rzeczowo-finansowych ram wykonania na lata 2016-2017 uwzględniając m.in. nabory wniosków o dofinansowanie, kwoty alokacji przeznaczone do zakontraktowania w ramach naborów oraz czas realizacji projektów;
- PO IŚ – *Tabela ścieżek i celów* została opracowana w oparciu o dane na temat stanu wdrażania programu, m.in.: tryb naboru, w ramach którego wdrażane są projekty mające wpływ na wykonanie wskaźników ram wykonania, pulę projektów dużych wpływających na wykonanie wskaźników ram wykonania, terminy uruchomienia naborów, czas niezbędny na zawarcie umowy o dofinansowanie poszczególnych typów projektów, zakładany czas trwania projektów lub ich poszczególnych faz. Podstawowym źródłem dla opracowania wskaźnika finansowego każdej osi priorytetowej były prognozy płatności dla lat 2016-2017 oraz certyfikacja zrealizowana w 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 9-53, 72-83, 139, 255-259, 518-579, 580-603, 786-790, 2719-2723, 2742, 3211)

Dyrektorzy departamentów realizujących zadania IZ wyjaśnili, że dokonywano oceny ryzyka nieosiągnięcia celów rzeczowych i finansowych wpływających na realizację ram wykonania oraz oceny postępów w realizacji wskaźników, m.in. poprzez:

- weryfikację propozycji planów realizacji celów pośrednich i końcowych zgłaszanych przez Instytucje Pośredniczące,
- opracowywanie kwartalnych informacji z realizacji programu,
- bieżący monitoring wskaźników finansowych i rzeczowych,
- cykliczne spotkania z instytucjami pośredniczącymi i/lub beneficjentami,
- omawianie stanu wdrażania programów w ujęciu finansowym i rzeczowym na posiedzeniach Komitetu Monitorującego dany KPO.

(Dowód: akta kontroli str. 120-159, 261-330, 604-691, 799-811, 2879-2880, 2883-2893)

²³ Wytoczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 kwietnia 2015 r. zmienione Wytocznymi Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 maja 2017 r.

²⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 3 do *Wytocznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmienionych przez Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*, wskaźnik KEW jest stosowany wówczas, gdy wartość celu pośredniego oszacowana dla wskaźnika produktu jest równa zeru, a może być stosowany również wtedy, gdy jest niewielka lub trudna do oszacowania. KEW jest bezpośrednio związany z jednym, konkretnym wskaźnikiem produktu, ale nie zastępuje go i jest dodatkowym elementem ram wykonania.

1.2. Dla wszystkich osi priorytetowych, w ramach pięciu objętych kontrolą KPO, określone zostały planowane terminy naborów projektów oraz orientacyjne kwoty przeznaczone na dofinansowanie projektów w ramach danego naboru. Zgodnie z wymogiem, określonym w *Planie działań*, zostały przyjęte kryteria wyboru na 2016 r. W odniesieniu do konkursów zaplanowanych na 2017 r. kryteria wyborów zostały przyjęte lub zostaną przyjęte przed ogłoszeniem konkursów. Nabory w ramach poszczególnych PO realizowane były na podstawie harmonogramów (w razie konieczności aktualizowanych).

Według stanu na 30 czerwca 2017 r. ogłoszono nabory projektów (w trybie konkursowym i pozakonkursowym) na następujące łączne kwoty dofinansowania:

- w ramach PO IŚ – 64 471 979,0 tys. zł, co stanowi 58,8% alokacji na program²⁵;
- w ramach PO IR – 27 057 828,0 tys. zł, co stanowi 78,5% alokacji na program;
- w ramach PO WER – 12 189 939,0 tys. zł, co stanowi 56,1% alokacji na program;
- w ramach PO PC – 8 223 803,0 tys. zł, co stanowi 94,6% alokacji na program;
- w ramach PO PW – 7 346 624,0 tys. zł, co stanowi 91,8% alokacji na program.

Zdaniem IZ, kwoty ogłoszonych konkursów są wystarczające, aby umożliwić wykorzystanie dostępnej alokacji oraz wykonanie wskaźników finansowych i rzeczowych określonych w ramach wykonania.

(Dowód: akta kontroli str. 108-116, 120-124, 238, 251-254, 261-265, 505-520, 722-743, 799-802, 604-610, 819-845, 2724-2740, 2869-2878, 2898, 2902-2960, 3212, 3242)

1.3. IZ w zakresie PO PW, PO PC, PO WER, PO IŚ oraz PO IR, zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. e rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 21 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, sporządzała *Deklaracje Zarządcze* oraz *Roczne Podsumowania końcowych sprawozdań z audytów i przeprowadzonych kontroli za rok obrotowy 2015/2016. Podsumowania Roczne* zawierały:

- analizę błędów oraz uchybień stwierdzonych w systemach realizacji;
- informację o działaniach naprawczych podjętych lub planowanych;
- podsumowanie końcowych sprawozdań z audytów realizowanych przez Instytucję Audytową w ramach PO w danym roku obrotowym w obrębie audytów systemu zarządzania i kontroli, audytów wydatków zadeklarowanych w roku obrotowym, audytów zestawienia wydatków;
- podsumowanie kontroli przeprowadzonych w zakresie wydatków – weryfikacja wniosków o płatność w odniesieniu do danego roku obrotowego;
- podsumowanie kontroli przeprowadzonych w zakresie wydatków – kontrole na miejscu w odniesieniu do danego roku obrotowego.

Projekty oraz ostateczne wersje powyższych dokumentów zostały przekazane instytucji audytowej, zgodnie z terminami wynikającymi z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, z wyjątkiem ostatecznej wersji *Deklaracji Zarządczej* i *Rocznego Podsumowania PO IŚ (szczegółowy opis w części dotyczącej nieprawidłowości)*.

(Dowód: akta kontroli str. 84-86, 2525-2712)

Według *Rocznego Podsumowania* PO PW, PO IR oraz PO PC, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w realizacji programów. W wyniku przeprowadzonych w PO IŚ kontroli projektów za niekwalifikowane zostały uznane wydatki w wysokości 569,6 tys. zł. Dotyczyły one podatku VAT od robót obejmujących wodociągi na terenie Miejsca Obsługi Podróżnych (145,5 tys. zł), wynagrodzenia dla osób zatrudnionych na stanowiskach weryfikatorów przy nadzorze nad budową odcinków drogi S-3 (14,2 tys. zł) oraz budowy drogi ekspresowej S7 na odcinku Miłomłyn-Olsztynek (409,9 tys. zł). W wyniku przeprowadzonych w PO WER kontroli projektów za niekwalifikowane zostały uznane wydatki w wysokości 54,7 tys. zł (stwierdzono naruszenia zasad konkurencyjności, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁶, wykorzystanie wydatków niezgodnie

²⁵ Na potrzeby niniejszej kontroli alokacja na poszczególne PO została przeliczona z EUR na PLN w sposób uproszczony, tj. wg sztywnego kursu 4 PLN=1 EUR.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

z przeznaczeniem oraz niekwalifikowalność uczestnika projektu). Nieprawidłowości te nie miały charakteru systemowego. W przypadku wykazania wydatków za niekwalifikowalne w powyższych kontrolach, IZ dokonywała odpowiednich korekt w zestawieniu wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 2525-2712)

1.4. DSR rzetelnie, tj. zgodnie z przedstawionymi przez IZ danymi, opracował tabele wynikowe zawarte w *Raporcie z monitorowania osiągnięcia celów w ramach wykonania*²⁷. Raport z monitorowania za 2016 r. zawierał m.in. analizę osiągnięcia celów w ramach KPO oraz przyczyn nieosiągnięcia założonych celów, opis działań zaradczych podjętych przez IZ oraz analizę finansową. W zbiorczych tabelach wynikowych prezentowane były dane liczbowe dotyczące wskaźników finansowych i rzeczowych w latach 2016-2018 dla każdej osi PO z wyszczególnieniem instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie danego działania realizującego wskaźnik ram wykonania.

(Dowód: akta kontroli str. 1076-1119, 2741-2868, 3211, 3213)

Ustalone
nieprawidłowości

W obszarze objętym kontrolą stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym przekazaniu przez DPI ostatecznej wersji *Deklaracji Zarządczej i Roczno Podsumowania PO* IS do IA. Opóźnienie wyniosło 3 dni w stosunku do terminu wskazanego w art. 21 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej. Jak wyjaśnił Dyrektor DPI przekroczenie terminu przekazania dokumentów wynikało z konieczności uzyskania przez Departament wyjaśnień ze strony Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Instytucja Pośrednicząca), dotyczących właściwego wycofania wydatków deklarowanych w złożonych wnioskach o płatność za rok obrachunkowy 2015-2016. W celu uniknięcia podobnych nieprawidłowości w przyszłości DPI podjął działania zaradcze polegające na skróceniu terminów na przekazywanie dokumentów do IZ z 25 stycznia do 15 stycznia każdego roku.

(Dowód: akta kontroli str. 2525-2533, 3217-3221)

Ocena cząstkowa

IZ PO PW, PO PC, PO WER, PO IS oraz PO IR rzetelnie opracowała i wdrożyła plany realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi. Instytucja Koordynująca UP koordynowała ścieżki realizacji celów oraz monitorowała tempo realizacji wskaźników. Zdaniem NIK, przewidywana kwota środków na ogłoszone nabory (tryb konkursowy i pozakonkursowy) daje szansę na uzyskanie odpowiedniego poziomu zakontraktowania, a następnie certyfikowania wydatków na kwotę obejmującą całą dostępną alokację na poszczególne KPO. Instytucja Koordynująca, na podstawie danych przekazanych przez IZ, rzetelnie opracowała zbiorcze tabele wynikowe z wdrażania KPO. IZ, zgodnie z art. 125 ust. 4 lit. e rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 21 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, sporządzała *Deklaracje Zarządcze* oraz *Roczne Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli za rok obrachunkowy 2015/2016*. Stwierdzone trzydniowe opóźnienie w przekazaniu ostatecznej wersji *Deklaracji Zarządczej* i *Roczno Podsumowania* dla PO IS do IA nie miało negatywnego wpływu na realizację ww. Programu Operacyjnego.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Monitorowanie postępów realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów: pośredniego na 2018 r. i końcowego na 2023 r. przewidzianych dla ram wykonania, prowadzone było przez IZ KPO oraz IK za pomocą wspólnego dla wszystkich programów systemu zarządzania i monitorowania celów finansowo-rzeczowych programów operacyjnych na lata 2014-2020. System został oparty na procedurach zarządczo-monitoringowych,

²⁷ *Raport z monitorowania osiągnięcia celów w ramach wykonania* za rok 2016 r. z dnia 12 maja 2017 r., przygotowany przez Wydział Umowy Partnerstwa DSR.

zawartych w *Wytycznych w zakresie monitorowania* oraz *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*²⁸ (dalej: *Wytyczne w sprawie sprawozdawczości*).

W styczniu 2016 r. IK wdrożyła system zarządzania celami finansowo-rzeczowymi, polegający na opracowaniu planów (ścieżek) realizacji celów pośrednich i końcowych, w powiązaniu z celami finansowymi, wspólnych dla wszystkich IZ oraz wprowadziła obowiązek kwartalnej oceny realizacji tych celów.

IZ KPO rzetelnie monitorowały osiąganie celów pośrednich i końcowych sporządzając m.in. kompletne informacje kwartalne z realizacji programu operacyjnego, z działań informacyjnych i promocyjnych oraz z realizacji komponentu pomocy technicznej, zgodnie z *Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości*. Ustalono, że 29 z 70 ww. informacji²⁹ zostało przekazanych przez IZ do IK z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 23 dni. Szczegółowy opis zawarty został w części dotyczącej nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 850-1704, 2508-2517, 2719-2723, 2741-2868, 3211, 3213, 3219, 3222-3241, 3246-3248)

2.2 IZ, w ramach systemu sprawozdawczości, zgodnie z załącznikiem 1 do *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*, raportowała do IK zdiagnozowane problemy we wdrażaniu oraz podjęte lub planowane do podjęcia środki zaradcze. Na podstawie próby³⁰ przeanalizowano następujące problemy we wdrażaniu oraz podjęte lub planowane do podjęcia środki zaradcze (wskazane przez IZ w Tabeli nr 5 do informacji kwartalnych):

- w ramach PO PW stwierdzono niezadowalającą liczbę dobrych jakościowo projektów w ramach poddziałania 1.3.2 *Tworzenie sieciowych produktów przez MSP*³¹ oraz stwierdzono opóźnienie w realizacji inwestycji po stronie beneficjentów w ramach działania 2.2 *Infrastruktura Drogowa*. Odnośnie poddziałania 1.3.2, Komitet Monitorujący PO PW, 29 marca 2017 r. zmienił kryteria naboru projektów w celu ułatwienia wnioskodawcom przygotowania wniosku o dofinansowanie. W oparciu o powyższe kryteria w dniu 7 kwietnia 2017 r. ogłoszono konkurs. Nabór rozpoczął się 9 maja 2017 r., jego zakończenie przewidziano na 31 sierpnia 2017 r. W zakresie opóźnień w realizacji inwestycji w działaniu 2.2, Instytucja Pośrednicząca – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadziła w dniu 3 listopada 2016 r. szkolenie z zakresu ustawy Prawo zamówień publicznych, a pismem z 31 stycznia 2017 r. zarekomendowano beneficjentom działania 2.2 ogłaszanie przetargów jeszcze przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu. Z uwagi na czasochłonny proces udzielania zamówień publicznych w obszarze infrastruktury drogowej pełna ocena skuteczności tego działania nie była możliwa do przeprowadzenia do czasu zakończenia czynności kontrolnych;
- w ramach PO PC stwierdzono konieczność aktualizacji w GIODO zbioru danych osobowych wnioskodawców, w celu umożliwienia weryfikacji przez odpowiednie instytucje wniosków o płatność, natomiast w ramach działania 3.2 *Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej* stwierdzono brak pełnego pokrycia terytorialnego realizacji działania w wyniku braku wniosków aplikacyjnych na terenie niektórych powiatów lub odrzucenia wniosków o dofinansowanie. W związku ze zdiagnozowanymi problemami w dniu 28 lutego 2017 r. przekazano do GIODO aktualizację zbioru *Centralny system teleinformatyczny*, a w dniu 17 marca 2017 r. aktualizację zbioru Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020. Dla wnioskodawców działania 3.2 przeprowadzono szkolenie (w dniach 9 i 10 listopada 2016 r.), uruchomiono II nabór projektów oraz przygotowano i wdrożono aplikację do składania wniosków o dofinansowanie projektów. W zakresie aktualizacji zbioru danych osobowych działania zaradcze okazały się skuteczne. Pełna ocena skuteczności działań

²⁸ Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 maja 2015 r. zmienione Wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów (M.P. z 17 marca 2017 r. poz. 301).

²⁹ 17 informacji kwartalnych, sześć informacji z działań informacyjnych i promocyjnych oraz sześć informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej.

³⁰ Zgodnie z programem kontroli do badania wybrano po dwa działania z PO PW, PO IR, PO IŚ, PO PC i PO WER.

³¹ Małe i średnie przedsiębiorstwa.

zaradczych w zakresie braku pełnego pokrycia terytorialnego działania 3.2 możliwa będzie po rozstrzygnięciu II naboru. Zgodnie z § 3 ust. 10 regulaminu konkursu³² przewidywany termin rozstrzygnięcia konkursu to marzec 2018 r.;

- w ramach PO WER stwierdzono brak możliwości ogłoszenia dwóch konkursów dotyczących wdrażania programów profilaktycznych z uwagi na negatywną ich ocenę przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT). Ponadto zdiagnozowano brak podstaw prawnych do realizacji projektu pozakonkursowego *Powołanie i wsparcie funkcjonowania Rady Programowej ds. kompetencji*. Wobec braku możliwości ogłoszenia dwóch konkursów IP (Minister Zdrowia) przygotowała w maju i w czerwcu 2017 r. odpowiednie zmiany w programach zgodnie z wymogami AOTMiT. Natomiast w następstwie zdiagnozowania braku podstaw prawnych do realizacji ww. projektu pozakonkursowego, w ramach konsultacji międzyresortowych wprowadzono odpowiednie zapisy legislacyjne do *ustawy o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw*;
- w ramach PO IR stwierdzono utrudnienia w weryfikacji statusu wnioskodawców MŚP oraz stwierdzono występowanie niezasadnych odrzuceń wniosków o dofinansowanie projektów związanych z przetwórstwem rolnym i wprowadzaniem do obrotu tych produktów. W następstwie działań zaradczych IZ opracowała i wdrożyła 13 stycznia 2016 r. instrukcję zawierającą informacje dotyczące sposobu weryfikacji statusu MŚP, a także opracowała (22 grudnia 2016 r.) stanowisko dotyczące dopuszczalności dofinansowania ze środków EFRR projektów związanych z przetwórstwem rolnym i wprowadzaniem do obrotu tych produktów. W dniu 9 marca 2017 r. DIR przekazał do wszystkich IP szczegółową interpretację zasad udzielania wsparcia projektom sektora rolno-spożywczego;
- w ramach PO IS stwierdzono konieczność zmian w I osi w związku z przyjęciem przez Ministerstwo Energii nowej koncepcji funkcjonowania klastrów energii w Polsce oraz zdiagnozowano ryzyko niepełnego wykorzystania dostępnej alokacji w działaniu 2.1 *Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska*. W następstwie powyższych problemów na podstawie opracowanej w I kwartale 2017 r. przez Ministerstwo Energii *Koncepcji funkcjonowania klastrów energii w Polsce*, 4 kwietnia 2017 r. uchwalono na posiedzeniu Komitetu Monitorującego projekt zmian w PO IS. W sektorze energetyki przyjęto m.in. rezygnację z preferencji dla wsparcia wiatru i biomasy, a także zaproponowano wprowadzenie trybu wyboru projektów pozakonkursowo dla formuły klastrowej OZE. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych zmiany są przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską, w związku z czym nie jest możliwa pełna ocena ich skuteczności. W zakresie działania 2.1 po dokonaniu analizy możliwości przesunięcia środków na realizację projektów zarekomendowano skierowanie dostępnych środków z działania 2.1 na realizację zadania *Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Racibórz Dolny*. W konsekwencji istotnie zredukowano ryzyko niepełnego wykorzystania alokacji w działaniu 2.1.

(Dowód: akta kontroli str. 1705-2507)

2.3. Stan realizacji wskaźników mających wpływ na osiąganie celów finansowo-rzeczowych określonych w ramach wykonania dla osi priorytetowych krajowych programów operacyjnych na dzień 30 czerwca 2017 r. przedstawia się następująco (wykonanie planu na 2017 r. obejmuje I półrocze):

- dla PO IS wyznaczonych zostało 18 wskaźników³³ w ramach dziewięciu osi priorytetowych. W 2016 r. zaplanowano do osiągnięcia wartości dla 14 wskaźników,

³² Regulamin konkursu nabór nr POPC.03.02.00-IP.01-00-002/17, III oś priorytetowa *Cyfrowe kompetencje społeczeństwa*, działania 3.2. *Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej*, II nabór z dnia 30 maja 2017 r.

³³ Wskaźniki zaplanowane na 2016 i/lub 2017 r. Ogółem w ramach PO IS zaplanowano 34 wskaźniki.

z czego dziesięć wskaźników osiągnęło zakładany poziom, a wartość wartości dwóch wskaźników wyniosła odpowiednio 52,9% i 58,5% wartości docelowej, natomiast wartości dwóch – 0,0% planu. Spośród zaplanowanych na 2017 r. 18 wskaźników, plan został zrealizowany w przypadku sześciu wskaźników, pozostałych 12 wskaźników zostało osiągniętych na poziomie od 3,1% do 94,4% planu.

Najwyższy zakładany poziom realizacji celów finansowych i rzeczowych ram wykonania na 2018 r. osiągnięto w ramach III osi – *Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego* oraz V osi – *Rozwój transportu kolejowego w Polsce*. Dla wskaźników KEW osiągnięto wartości powyżej założonego celu pośredniego na 2018 r., tj. zrealizowano 147,2% planu (oś III³⁴) oraz 171,8% planu (oś V³⁵). Wskaźniki finansowe zostały osiągnięte odpowiednio w wysokości 89,0% i 67,6% planu na 2018 r.

Najniższe wartości wskaźników wykonano w I osi priorytetowej – *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*. Na 30 czerwca 2017 r. wskaźnik finansowy został wykonany na poziomie 2,0% planu na 2018 r. (52,9% planu na 2016 r. oraz 3,1% planu na 2017 r.). Natomiast wartość pośrednia na 2018 r. wskaźnika KEW³⁶ została osiągnięta na poziomie 13,3% (w 2016 r. wskaźnik został wykonany na poziomie 0,0% planu, natomiast plan na 2017 r. został zrealizowany na poziomie 28,6% planu).

Dyrektor DPI wyjaśnił m.in. że nabory wniosków w ramach I osi (w działaniach/poddziałaniach 1.2, 1.4.1, 1.5, 1.6. 1.7.2. i 1.7.3) mogły rozpocząć się dopiero w 2016 r., co spowodowane było wysokim stopniem skomplikowania projektów i zasad regulujących ich wdrażanie (rzutującym na proces zatwierdzania projektów, wprowadzania projektów do Wykazu Projektów Zidentyfikowanych) oraz uzgadnianiem dokumentacji dla naborów. Powyższe czynniki miały wpływ na rozpoczęcie kontraktacji w IV kwartale 2016 r. i jej relatywnie niski poziom. Zdaniem IZ, uwzględniając planowaną kontraktację nie ma obecnie zagrożenia w wykonaniu planu certyfikacji, a zarejestrowane w centralnym systemie teleinformatycznym wnioski o dofinansowanie (...) dają potencjał wsparcia wystarczającej, a nawet większej liczby beneficjentów niż wskazana jako wartość pośrednia dla wskaźnika KEW;

(Dowód: akta kontroli str. 117-118, 175-245)

- dla PO PW wyznaczonych zostało siedem wskaźników³⁷ w ramach trzech osi priorytetowych. Na 2016 r. planowano zadania mierzone przez pięć wskaźników, z czego dwa wskaźniki osiągnęły zakładany poziom a trzy wskaźniki – poziom od 27,1% do 91,4% wartości docelowej. Dla planowanych na 2017 r. siedmiu wskaźników, planowane wielkości zostały osiągnięte w przypadku jednego wskaźnika, cztery wskaźniki zostały osiągnięte na poziomie od 22,7% do 56,5% planu rocznego, natomiast dwa wskaźniki – na poziomie 0,0% planu.

Najwyższy zakładany poziom realizacji celów finansowych i rzeczowych ram wykonania na 2018 r. osiągnięto w ramach II osi - *Nowoczesna infrastruktura transportowa*. Dla wskaźnika KEW³⁸ osiągnięty został cel pośredni na 2018 r. (plan na 2016 r. został zrealizowany w 429,0%, natomiast plan na 2017 r. do 30 czerwca – w 326,0%). Wartość pośrednia na 2018 r. wskaźnika finansowego została osiągnięta na poziomie 29,7% planu (kumulatywnie plan na 2016-2017 r. do 30 czerwca 2017 r., został zrealizowany w 51,8%).

Najniższe wartości wskaźników osiągnięto w III osi priorytetowej – *Ponadregionalna infrastruktura kolejowa*. Wartość pośrednia na 2018 r. wskaźnika KEW³⁹ została osiągnięta na poziomie 43,9%, a wartość wskaźnika finansowego na 30 czerwca 2017 r. wyniosła 0,0% planu. Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., że w ramach III osi umowę

³⁴ Wskaźnik KEW *Całkowita długość budowanych dróg wg umów o dofinansowanie*.

³⁵ Wskaźnik KEW *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych wg umów o dofinansowanie*.

³⁶ Wskaźnik KEW *Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie wg zawartych umów o dofinansowanie*.

³⁷ Wskaźniki zaplanowane na 2016 i/lub 2017 r. Ogółem w ramach PO PW zaplanowano 10 wskaźników.

³⁸ Wskaźnik KEW *Długość nowych oraz przebudowanych lub zmodernizowanych dróg w podpisanych umowach o dofinansowanie*.

³⁹ Wskaźnik KEW *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych w podpisanych umowach o dofinansowanie*.

o dofinansowanie podpisano w grudniu 2016 r., a kolejne planuje się podpisać w II połowie 2017 r., co znaczenie zwiększy realizację wskaźnika w najbliższym czasie. Infrastrukturalne projekty kolejowe charakteryzują się długim okresem niezbędnym do pojawienia się wydatków. Dyrektor DPP poinformowała, że brak certyfikacji dla tej osi w I połowie 2017 r. jest zgodny z założeniami IZ;

(Dowód: akta kontroli str. 818, 850-883)

- dla PO PC wyznaczonych zostało dziesięć wskaźników⁴⁰ w ramach trzech osi priorytetowych. W 2016 r. żaden z planowanych na ten rok wskaźników nie osiągnął zakładanego poziomu, wartość wskaźników wyniosła od 28,2% do 87,7% wartości docelowej. Na 2017 r. planowano wartości do osiągnięcia dla dziesięciu wskaźników – plan został wykonany w przypadku trzech wskaźników, wykonanie pięciu wskaźników wyniosło od 4,5% do 58,5% planu, natomiast dwa wskaźniki wyniosły 0,0% planu. Najwyższy zakładany poziom realizacji celów finansowych i rzeczowych ram wykonania na 2018 r. osiągnięto w ramach I osi priorytetowej – *Powszechny dostęp do szybkiego internetu*. Dla dwóch wskaźników KEW osiągnięta została wartość pośrednia na 2018 r.⁴¹ Wskaźniki finansowe określone dla regionów słabiej i lepiej rozwiniętych osiągnęły odpowiednio na poziomie 41,1% oraz 39,5% planu na 2018 r. (kumulatywnie plan na 2016-2017 r. został zrealizowany dla regionów słabiej rozwiniętych w 123,4%, a dla regionów lepiej rozwiniętych w 62,5%). Najniższe wartości wskaźników wykonano w III osi priorytetowej – *Cyfrowe kompetencje społeczeństwa*. Wykonanie wskaźników finansowych na 30 czerwca 2017 wyniosło 0,0% planu rocznego. Wartość pośrednia na 2018 r. wskaźników KEW⁴² wyniosła 30,1% dla regionów słabiej rozwiniętych oraz 30,9% dla regionów lepiej rozwiniętych (plan na 2016 r. został zrealizowany na poziomie 28,7% oraz 28,2%, natomiast plan na 2017 r. został zrealizowany dla regionów słabiej rozwiniętych na poziomie 36,7%, a dla regionów lepiej rozwiniętych 40,0%). Dyrektor DRC wyjaśnił m.in., że niższa od zakładanej wartość dotychczasowa wskaźników KEW wynika ze zmniejszenia alokacji na konkurs w ramach działania 3.1 ze względu na zmiany w ustawie *Prawo o stowarzyszeniach*⁴³ oraz *ustawy o związkach metropolitalnych*⁴⁴, które miały wpływ na poszerzenie kręgu potencjalnych beneficjentów ww. działania. Po rozstrzygnięciu ww. konkursu wprowadzono szereg uproszczeń m.in. w zakresie przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu i jego oceny. Ponadto, IZ zdecydowała o wprowadzeniu zmian w Programie mających wpływ na wskaźnik ram wykonania w III osi priorytetowej. Zmieniono definicję oraz metodykę wyznaczania wartości wskaźnika w celu uwzględnienia wszystkich osób przeszkolonych w ramach działania 3.1 oraz działania 3.2., w tym nauczycieli, osób dorosłych oraz uczniów szkolonych przez nauczycieli. Zmiana Programu została zaakceptowana przez KE. Ponadto, uruchamiane są konkursy w ramach działania 3.1. i 3.2, których zakończenie wpłynie na wskaźniki rzeczowe ram wykonania. Dyrektor DRC poinformował, że cel finansowy na 2017 r. w ramach III osi najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięty w terminie. W celu zrealizowania wartości pośredniej na rok 2018 wprowadzono usprawnienia, m.in. w ramach działania 3.3 podjęto decyzję o uznaniu wydatku wypłaconego w formule grantowej za wydatek kwalifikowany, co daje możliwość certyfikacji grantów po ich wypłaceniu;

(Dowód: akta kontroli str. 2713-2718, 2881, 2883-2960)

⁴⁰ Wskaźniki zaplanowane na 2016 i/lub 2017 r. Ogółem w ramach PO PC zaplanowano 18 wskaźników.

⁴¹ Dwa wskaźniki KEW *Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30Mb/s na podstawie wartości docelowej z zawartych umów o dofinansowanie projektów* – regiony słabiej oraz regiony lepiej rozwinięte.

⁴² Dwa wskaźniki KEW *Liczba osób objętych działaniami szkoleniowymi w zakresie korzystania z internetu w tym e-usług na podstawie wartości docelowej z zawartych umów o dofinansowanie projektów* – regiony słabiej oraz regiony lepiej rozwinięte.

⁴³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz. U. z 2017 r. poz. 210).

⁴⁴ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890) uchylona z dniem 7 kwietnia 2017 r.

- dla PO IR wyznaczone zostały 22 wskaźniki⁴⁵ w ramach czterech osi priorytetowych. Na 2016 r. zakładano wykonanie wartości dla 21 wskaźników. Na koniec 2016 r. osiem wskaźników osiągnęło zakładane wartości, wykonanie sześciu wskaźników wyniosło od 10,0% do 57,2% wartości docelowej, natomiast wartość siedmiu wskaźników wyniosła 0,0% planu. Spośród zaplanowanych na 2017 r. 21 wskaźników, plan został osiągnięty w przypadku trzech wskaźników, dla 14 wskaźników plan został zrealizowany na poziomie od 2,0% do 69,2% (w tym sześć powyżej 40,0% planu), a wartości dla czterech wskaźników wyniosła 0,0% planu.

Najwyższy zakładany poziom realizacji celów finansowych i rzeczowych ram wykonania na 2018 r. osiągnięto w ramach II osi priorytetowej – *Wsparcie otoczenia i potencjału przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B+R+I*. Dla trzech wskaźników osiągnięta została wartość pośrednia na 2018 r.⁴⁶, w tym zrealizowano wskaźnik produktu *Liczba przedsiębiorstw ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R (regiony lepiej rozwinięte)*, pomimo że jego realizacji nie zakładano na lata 2016-2017. Wartości wskaźników finansowych określone dla regionów słabiej i lepiej rozwiniętych zostały osiągnięte odpowiednio na poziomie 39,0% oraz 29,3% planu na 2018 r. (plan na 2016 r. został zrealizowany na poziomie około 400,0%, natomiast plan na 2017 r., został zrealizowany dla regionów słabiej rozwiniętych w 68,6%, a dla regionów lepiej rozwiniętych w 46,3%).

Najniższe wartości wskaźników wykonano w I osi priorytetowej – *Wsparcie prowadzenia prac B+R przez przedsiębiorstwa* oraz IV osi – *Zwiększenie potencjału naukowo-badawczego*. Wartość pośrednia na 2018 r. wskaźników produktu w ramach I osi wyniosła poniżej 3% planu (wykonanie planu na 2016 i 2017 r. ww. wskaźników narastająco nie przekroczyło 4,0%). Natomiast w ramach IV osi dwa wskaźniki produktu zaplanowane do realizacji na lata 2016-2017 wyniosły 0,0% planu⁴⁷. Wartość pośrednia na 2018 r. wskaźników finansowych została osiągnięta na poziomie 21,4% oraz 25,0% (I oś) oraz 2,1% i 1,8% (IV oś) odpowiednio dla regionów słabiej i lepiej rozwiniętych.

Zastępca Dyrektora DIR wyjaśnił m.in., że w przypadku I osi priorytetowej IZ PO IR identyfikuje znaczące ryzyko nieosiągnięcia wartości pośrednich wskaźników dla regionów słabiej rozwiniętych oraz znikome ryzyko dla regionów lepiej rozwiniętych. Podstawową przyczyną wolniejszej niż zakładano realizacji wskaźników jest ograniczona podaż wysokiej jakości projektów skutkująca wykorzystaniem zaledwie części budżetów ogłaszanych konkursów. W związku ze zidentyfikowaniem znacznego ryzyka, IZ m.in. dokonała analizy poprawności metodologii oszacowania wskaźników. IZ stwierdziła, że przeciętne wielkości projektów w poszczególnych działaniach/poddziałaniach znacząco (nawet o 35%) przekraczają wartości przyjęte do szacowania. W związku z powyższym zaproponowano zmianę wartości pośrednich i docelowych wskaźników (produktu oraz Kluczowego Etapu Wdrażania) (...), uwzględniającą w metodologii rzeczywistą przeciętną wartość wsparcia w projektach w poszczególnych działaniach. Zmiana ta będzie negocjowana z KE w 2017 r. Ponadto w harmonogramie naborów na 2017 r. przewidziano dodatkowy nabór projektów w poddziałaniu 1.1.1 Nabór ten będzie ograniczony do regionów słabiej rozwiniętych i zorientowany na niewielkie projekty badawczo-rozwojowe o krótkim horyzoncie czasowym realizacji, prowadzone przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Docelowo w wyniku tego naboru wsparcie miałyby uzyskać projekty umożliwiające zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia wartości docelowych wskaźnika produktu oraz KEW. Ponadto, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DIR, w ramach IV osi priorytetowej wyjaśniono, że ryzyko nieosiągnięcia wartości pośrednich wskaźników produktu i KEW dla obu kategorii regionów jest znikome. Przyczyną braku realizacji wskaźników jest m.in. wolniejsze niż zakładano tempo zawierania umów, związane z trudnością

⁴⁵ Wskaźniki zaplanowane na 2016 i/lub 2017 r. Ogółem w ramach PO IR zaplanowano 26 wskaźników.

⁴⁶ Dwa wskaźniki KEW *Liczba przedsiębiorstw ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R na poziomie umów o dofinansowanie* – regiony słabiej i regiony lepiej rozwinięte oraz wskaźnik produktu *Liczba przedsiębiorstw ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R* (regiony lepiej rozwinięte).

⁴⁷ Wskaźniki produktu: *Liczba realizowanych prac B+R* – regiony słabiej oraz lepiej rozwinięte.

zgromadzenia wymaganej dokumentacji w przypadku projektów realizowanych przez konsorcja (tj. większości projektów realizowanych w ramach IV osi priorytetowej);

(Dowód: akta kontroli str. 248, 411-497)

- dla POWER wyznaczonych zostało 41 wskaźników⁴⁸ w ramach pięciu osi priorytetowych. Spośród zaplanowanych na 2016 r. 31 wskaźników, cztery wskaźniki osiągnęły zakładane wartości, 13 wskaźników osiągnęło wartości od 2,4% do 96,0% planu, natomiast wartość 14 wyniosła 0,0% planu. Na 2017 r. zaplanowano 38 wskaźników – plan został osiągnięty w przypadku dwóch wskaźników, wartości dla 21 wskaźników osiągnęły od 0,2% do 83,2% planu (w tym pięć powyżej 40,0% planu), a dla 15 wskaźników plan w ogóle nie został wykonany.

Najwyższy zakładany poziom realizacji celów finansowych i rzeczowych ram wykonania na 2018 r. osiągnięto w ramach I osi priorytetowej – *Osoby młode na rynku pracy* oraz IV osi – *Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa*. Wartości wszystkich wskaźników osiągnęły ponad 50% planu na 2018 r., w tym dwa wskaźniki produktu osiągnęły zakładany na 2018 r. poziom⁴⁹.

Najniższe wartości realizacji wskaźników odnotowano w II osi priorytetowej – *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*. Na 22 zaplanowane do realizacji na lata 2016-2017 wskaźniki produktu, w 14 przypadkach wykonanie było zerowe, a w sześciu wskaźniki osiągnęły wartość poniżej 40,0% zakładanego na 2018 r. celu pośredniego. Wskaźnik finansowy został wykonany na poziomie 14,9% planu na 2018 r. (28,0% planu na 2016 r. oraz 12,3% planu na 2017 r. do 30 czerwca 2017 r.).

Zastępca Dyrektora DZF wyjaśnił m.in., że ryzyko niewykonania wskaźników wchodzących do ram wykonania występuje głównie w zakresie wskaźnika *Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem przez partnerów społecznych w zakresie opracowania analizy potrzeb rozwojowych*. *Opóźnienia w realizacji tego wskaźnika wynikają przede wszystkim z indywidualnych interpretacji VAT wydawanych przez Izby Skarbowe w odniesieniu do beneficjentów Działania 2.2 PO WER*. Zgodnie ze stanowiskiem Izby Skarbowych kolejne transze dofinansowania wypłacane beneficjentom wpływają na cenę świadczonych usług na rzecz przedsiębiorców i podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku VAT⁵⁰, podobnie jak wkład własny wnoszony przez przedsiębiorców biorących udział w dofinansowanych projektach. Skutkiem powyższych decyzji Izby Skarbowych jest wstrzymanie realizacji projektów przez beneficjentów (partnerów społecznych), gdyż zapłata podatku VAT, którego nie można odzyskać będzie dla nich nadmiernym obciążeniem. /.../ W konsekwencji IP notuje problemy z wydatkowaniem środków w dotychczas zawartych umowach oraz opóźnienia w kontraktowaniu środków. /.../ dalsza terminowa realizacja projektów jest uzależniona w pierwszej kolejności od uzyskania wiążącego stanowiska Ministra Finansów. Kolejnym wskaźnikiem, którego realizacja może być zagrożona jest wskaźnik: *Liczba jednostek administracji podatkowej objętych wsparciem w celu doskonalenia ich funkcjonowania i obsługi przedsiębiorców*. Przyczyną opóźnień w uruchomieniu wsparcia w tym zakresie były prace nad reformą administracji skarbowej, która weszła w życie w marcu 2017 r. Ryzyko wykonania wskaźnika wiąże się z koniecznością wyboru przez beneficjenta – Ministerstwo Finansów wykonawców przedsięwzięć objętych wnioskiem w trybie prawa zamówień publicznych. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że procedury te są długotrwałe. Często na tym etapie dochodzi do opóźnień, które mogą wpłynąć na niezrealizowanie celów wyznaczonych na 2018 r. /.../ Skutkiem ww.

⁴⁸ Wskaźniki zaplanowane na 2016 i/lub 2017 r. Ogółem w ramach PO WER zaplanowano 48 wskaźników.

⁴⁹ W ramach I osi priorytetowej, na 30 czerwca 2017 r. osiągnięto odpowiednią wartość wskaźnika produktu EFS *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie* (wykonanie wyniosło 107,2% wartości pośredniej określonej na 2018 r.). W ramach IV osi osiągnięto odpowiednią wartość wskaźnika *Liczba osób objętych wsparciem w ramach programu mobilności ponadnarodowej* (wykonanie wyniosło 118,9% wartości pośredniej określonej na 2018 r.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.).

opóźnień w realizacji określonych wskaźników rzeczowych jest także opóźnienie w wydatkowaniu środków. W pozostałym zakresie pomimo występujących opóźnień w realizacji wskaźników, IZ nie identyfikuje ryzyka ich osiągnięcia.

(Dowód: akta kontroli str. 706-720, 744-785)

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola NIK ustaliła, że 17 z 40 informacji kwartalnych z realizacji PO⁵¹, sześć z dziesięciu informacji z działań informacyjnych i promocyjnych⁵² oraz sześć z 20 informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej⁵³ zostało przekazanych przez IZ do IK z opóźnieniem od jednego do 23 dni w odniesieniu do terminu określonego w pkt 2 rozdziału 9 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*⁵⁴. Największe opóźnienia (od 6 do 23 dni) wystąpiły w ramach:

- PO PC – cztery (z 14) informacje zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 23 dni (informacja z działań informacyjnych i promocyjnych po IV kwartale 2015 r. i trzy informacje z realizacji komponentu pomocy technicznej: po II kwartale 2015 r. oraz po II i IV kwartale 2016 r.). Jednocześnie przedłożona informacja z realizacji komponentu pomocy technicznej po II kwartale 2015 r. nie została sporządzona w formie wskazanej w tabeli nr 1 rozdziału 6 oraz załączniku nr III do *Wytycznych*. Według wyjaśnień Dyrektora DRC przyczyną opóźnień przekazania informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej oraz niesporządzenia jej w formie przewidzianej w *Wytycznych* był brak niezbędnych danych w aplikacji centralnej SL2014. W zakresie informacji z działań informacyjnych i promocyjnych przyczyną opóźnień były, według wyjaśnień dyrektora DRC, wątpliwości interpretacyjne związane z wypełnieniem po raz pierwszy tej informacji;
- PO WER – dwie (z 14) informacje zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 11 i 14 dni w stosunku do wymogów określonych w pkt 2 rozdziału 9 *Wytycznych* (informacja z realizacji komponentu pomocy technicznej po IV kwartale 2016 r. oraz informacja z działań informacyjnych i promocyjnych po IV kwartale 2015 r.). Ponadto ustalono, że DZF nie dysponuje dokumentacją umożliwiającą jednoznaczne wskazanie dat przekazania informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej po II i IV kwartale 2015 r. oraz po II kwartale 2016 r. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZF przyczyną opóźnień przekazania do IK ww. informacji była konieczność pozyskania przez IZ PO WER danych z 25 Instytucji Pośredniczących. Brak możliwości jednoznacznego wskazania daty przekazania informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej wynikał, zdaniem Zastępcy Dyrektora DZF, ze zmiany osób odpowiedzialnych za przygotowanie tych informacji zarówno po stronie IZ PO WER, jak i IK, oraz związanego z tym braku dostępu do poczty elektronicznej, w której zawarte były dowody przekazania informacji do IK;
- PO IŚ – informacja z działań informacyjnych i promocyjnych po IV kwartale 2016 r., została przekazana 14 dni po terminie wskazanym w pkt 2 rozdziału 9 *Wytycznych*. Według Dyrektora DPI, powyższa informacja została przekazana 9 lutego 2017 r. na skrzynkę poczty elektronicznej do pracownika odpowiedzialnego w DFK za kwestie informacyjno-promocyjne w ramach PO IŚ. W opinii NIK ww. sposób przekazania informacji nie był zgodny z pkt 6 rozdziału 5 ww. *Wytycznych*, który stanowi, że DFK odpowiedzialny jest za przekazanie IZ adresu poczty elektronicznej, na który należy przekazywać informacje kwartalne i sprawozdania wymagane na podstawie

⁵¹ W ramach PO PW – za I i IV kwartał 2016 r., w ramach PO PC – za II kwartał 2015 r., za III kwartał 2016 r. i I kwartał 2017 r., w ramach PO WER – za II, III i IV kwartał 2015 r., za III i IV kwartał 2016 r. oraz za I kwartał 2017 r., w ramach PO IŚ – za II kwartał 2015 r. oraz za I i III kwartał 2016 r., w ramach PO IR – za II i III kwartał 2015 r. oraz III kwartał 2016 r.

⁵² W ramach PO PW – po IV kwartale 2015 i 2016 r., w ramach PO PC – po IV kwartale 2015 r., w ramach PO WER – po IV kwartale 2015 r., w ramach PO IŚ – po IV kwartale 2015 r. i 2016 r.

⁵³ W ramach PO PW – po IV kwartale 2016 r., w ramach PO PC – po II i IV kwartale 2015 r. oraz po II i IV kwartale 2016 r., w ramach PO WER – po IV kwartale 2016 r.

⁵⁴ Informacje były przekazywane przez IZ na adres: www.monitoring2014@mir.gov.pl.

wytycznych. Adres, na który należy wysłać ww. informację, DKS przekazał IZ 8 czerwca 2015 r.

Nieterminowe przekazanie ww. informacji nie miało wpływu na realizację KPO.

(Dowód: akta kontroli str. 84-86, 1120-1704, 2508-2517, 3154-3157, 3219, 3222-3241)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na nieosiągnięcie na zakładanym poziomie wielu wskaźników⁵⁵ zaplanowanych na 2016 r. i 2017 r. (stan na 30 czerwca 2017 r.). Zdaniem NIK, taka sytuacja stwarza istotne ryzyko niepełnego osiągnięcia wartości pośrednich dla kilku wskaźników finansowych i rzeczowych określonych w ramach wykonania, w szczególności dla PO IR (wskaźniki określone dla I osi priorytetowej dla regionów słabiej rozwiniętych) oraz PO WER (dwa wskaźniki w ramach II osi priorytetowej: *Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw objętych wsparciem przez partnerów społecznych w zakresie opracowania analizy potrzeb rozwojowych oraz Liczba jednostek administracji podatkowej objętych wsparciem w celu doskonalenia ich funkcjonowania i obsługi przedsiębiorców*).

Ocena cząstkowa

W MR opracowano i wdrożono, w wymaganym terminie (tj. od stycznia 2016 r.) system monitorowania postępów realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów pośrednich na 2018 r. i celu końcowego na 2023 r. przewidzianych dla ram wykonania w programach operacyjnych. Departamenty Ministerstwa realizujące zadania IZ rzetelnie i na bieżąco monitorowały osiąganie celów pośrednich i końcowych sporządzając m.in. kompletne kwartalne informacje z realizacji PO, z działań informacyjnych i promocyjnych oraz z realizacji komponentu pomocy technicznej. Stwierdzone opóźnienie w przekazywaniu ww. informacji do IK nie miały wpływu na realizację KPO. W przypadku stwierdzenia opóźnień lub braku postępu w realizacji wskaźników finansowo-rzeczowych, IZ podejmowały działania zaradcze.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 IZ podejmowała należyte działania dla zapewnienia odpowiedniego wykorzystania alokacji (szczegółowy opis tych działań został zamieszczony w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Od początku realizacji UP do 30 czerwca 2017 r. beneficjenci w pięciu KPO⁵⁶ złożyli 19 660 wniosków o dofinansowanie projektu na kwotę (wkład UE) 138 151 251,5 tys. zł, w tym⁵⁷:

- PO IS – 1 936 wniosków na kwotę 57 575 374,9 tys. zł, tj. 52,5% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. było to 349 wniosków na kwotę 20 397 765,2 tys. zł, co stanowiło 18,6% alokacji, do 30 czerwca 2015 r. nie złożono żadnego wniosku o dofinansowanie projektu);
- PO IR – 9 653 wnioski na kwotę 52 736 771,3 tys. zł, tj. 153,1% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. – 4 351 wniosków na kwotę 26 203 110,9 tys. zł, co stanowiło 76,1% alokacji, do 30 czerwca 2015 r. nie złożono żadnego wniosku o dofinansowanie projektu);
- PO WER – 6 704 wnioski na kwotę 11 734 263,1 tys. zł, tj. 54,0% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. – 4 369 wniosków na kwotę 7 529 680,7 tys. zł, co stanowiło 34,7% alokacji, na 30 czerwca 2015 r. – 36 wniosków na kwotę 179 978,7 tys. zł, tj. 0,8% alokacji);
- PO PC – 589 wniosków na kwotę 10 192 098,1 tys. zł, tj. 117,3% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. – 303 wnioski na kwotę 3 769 370,3 tys. zł, co stanowiło 43,4%

⁵⁵ Np. w 2016 r. spośród 77 wskaźników ustalonych w ramach pięciu objętych kontrolą KPO, wartości 23 wskaźników nie zostały w ogóle osiągnięte, a wartości 30 wskaźników osiągnięto poniżej 100% planu (od 2,3% do 96,0%).

⁵⁶ PO WER, PO IS, PO IR, PO PW i PO PC.

⁵⁷ Na podstawie danych przekazanych przez poszczególne IZ wg stanu na 30 czerwca 2017 r.

alokacji i na 30 czerwca 2015 r. – 32 wnioski na kwotę 1 913 391,4 tys. zł, tj. 22,0% alokacji);

- PO PW – 778 wniosków na kwotę 5 912 744,1 tys. zł, tj. 73,9% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. było to 265 wniosków na kwotę 1 518 064,9 tys. zł, co stanowiło 19,0% alokacji, do 30 czerwca 2015 r. nie złożono żadnego wniosku o dofinansowanie projektu).

Do dnia 30 czerwca 2017 r. w ramach ww. PO z beneficjentami zawarto 5 816 umów o dofinansowanie projektu, w których kwota dofinansowania ze środków UE wyniosła 69 937 754,8 tys. zł, z czego:

- PO IŚ – 840 umów na kwotę 42 372 487,4 tys. zł, tj. 38,6% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. zawarte były 53 umowy na kwotę 16 155 706,8 tys. zł, co stanowiło 14,7% alokacji, na 30 czerwca 2015 r. nie było podpisanych umów);
- PO IR – 1 716 umów na kwotę 13 406 688,8 tys. zł, tj. 38,9% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. – 270 umów na kwotę 2 868 974,2 tys. zł, co stanowiło 8,3% alokacji, na 30 czerwca 2015 r. nie było podpisanych umów);
- PO WER – 2 738 umów na kwotę 6 667 689,3 tys. zł, tj. 30,7% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. – 1 216 umów na kwotę 3 613 324,2 tys. zł (16,6% alokacji) i na 30 czerwca 2015 r. – 3 umowy na kwotę 6 911,3 tys. zł, tj. 0,03% alokacji);
- PO PC – 175 umów na kwotę 4 069 549,6 tys. zł, tj. 46,8% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. – 23 umowy na kwotę 1 103 360,1 tys. zł, co stanowiło 12,7% alokacji i na 30 czerwca 2015 r. – 3 umowy na kwotę 1 660,0 tys. zł, tj. 0,02% alokacji);
- PO PW – 347 umów na kwotę 3 421 339,7 tys. zł, tj. 42,8% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. – 36 umów na kwotę 481 033,7 tys. zł, co stanowiło 6,0% alokacji), na 30 czerwca 2015 r. nie było podpisanych umów.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych wykazana przez beneficjentów w złożonych do 30 czerwca 2017 r. wnioskach o płatność wyniosła 24 204 591,2 tys. zł, w tym dofinansowanie UE w kwocie 17 692 532,2 tys. zł, z czego:

- PO IŚ – 17 811 210,9 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 12 944 703,6 tys. zł, tj. 11,8% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. beneficjenci wykazali we wnioskach o płatność wydatki na kwotę 5 129 658,4 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 4 034 416,7 tys. zł, co stanowiło 3,7% alokacji);
- PO IR – 2 869 423,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 1 703 204,3 tys. zł, tj. 4,9% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. beneficjenci wykazali we wnioskach o płatność wydatki na kwotę 35 009,1 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 20 827,4 tys. zł, co stanowiło 0,1% alokacji);
- PO WER – 2 775 945,8 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 2 444 294,3 tys. zł, tj. 11,3% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. beneficjenci wykazali we wnioskach o płatność wydatki na kwotę 1 147 702,1 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 1 007 612,6 tys. zł, co stanowiło 4,6% alokacji);
- PO PC – 354 101,4 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 296 618,2 tys. zł, tj. 3,4% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. beneficjenci wykazali we wnioskach o płatność wydatki na kwotę 2 986,4 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 2 520,3 tys. zł, co stanowiło 0,03% alokacji);
- PO PW – 394 910,1 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 303 711,8 tys. zł, tj. 3,8% alokacji (na 30 czerwca 2016 r. beneficjenci wykazali we wnioskach o płatność wydatki na kwotę 2 498,6 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 2 123,8 tys. zł, co stanowiło 0,03% alokacji).

(Dowód: akta kontroli str. 98-107, 247, 698-705, 824-825, 2898)

3.2. Zgodnie z art. 86 rozporządzenia 1303/2013, anuluje się zobowiązanie KE dla danego PO (alokację) na dany rok, jeżeli nie zostanie ona wykorzystana na płatności do końca trzeciego roku budżetowego po roku, w którym podjęto zobowiązanie (tzw. zasada n+3). DKF, zgodnie z uzgodnieniami z KE, wyznaczył dla każdego KPO minimalny poziom certyfikacji, jaki powinien zostać osiągnięty, aby spełnić zasadę n+3 (tzw. cel n+3).

Dla objętych kontrolą czterech KPO (PO IŚ, PO WER, PO PC, PO PW) pierwszy termin rozliczeń według zasady n+3 przypada na 31 grudnia 2017 r., natomiast dla PO IR – na 31 grudnia 2018 r. Na dzień 30 czerwca 2017 r. cel n+3 został wykonany w ramach dwóch programów tj. PO IŚ oraz PO WER. Kwoty wnioskowane przez IC do KE narastająco do 30 czerwca 2017 r. wyniosły:

- dla PO IR – 485 392,4 tys. euro (w tym 287 441,3 tys. euro na instrumenty finansowe), co stanowi 40,3% wykonania celu n+3 na 2018 r. (1 203 711,1 tys. euro)⁵⁸;
- dla PO IŚ – 3 019 094,4 tys. euro, co stanowi 258,1% wykonania celu n+3 na 2017 r. (1 169 658,3 tys. euro)⁵⁹;
- dla PO WER – 550 697,6 tys. euro (w tym 7 622,4 tys. euro na instrumenty finansowe), co stanowi 151,2% wykonania celu n+3 na 2017 r. (364 158,6 tys. euro);
- dla PO PC – 76 031,3 tys. euro (w tym 57 697,3 tys. euro na instrumenty finansowe), co stanowi 99,6% wykonania celu n+3 na 2017 r. (76 337,5 tys. euro);
- dla PO PW – 70 811,9 tys. euro, co stanowi 82,8% wykonania celu n+3 na 2017 r. (85 476,5 tys. euro);

Dyrektorzy Departamentów wykonujących zadania IZ poinformowali, że monitorują stan realizacji projektów, w tym terminowość, wartość składanych wniosków o płatność, organizują spotkania z IP oraz beneficjentami. Zdaniem DIR, ograniczeniu ryzyka niewykonania celu n+3 w ramach PO IR służy m.in. nadwyżka wartości wydatków (575 mln), jakie są zaplanowane do certyfikacji na koniec 2018 r. w stosunku do minimalnych poziomów wynikających z limitów n+3.

(Dowód: akta kontroli str. 119, 175-179, 249-250, 411-416, 502, 696, 814-816, 850-854, 2881-2964, 3190-3210, 3249, 3250-5251)

3.3. Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów 29 marca 2016 r. *Planem Certyfikacji środków w 2016 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014 – 2020*, w ramach pięciu krajowych programów operacyjnych, minimalna wartość wydatków, które miały zostać certyfikowane do KE w 2016 r., została ustalona w wysokości 11 536 443,0 tys. zł. Miało to pozwolić na osiągnięcie z końcem 2016 r. skumulowanego poziomu 13 416 246,0 tys. zł wydatków certyfikowanych do KE⁶⁰. Od początku wdrażania UP 2014-2020 do końca 2016 r. w ramach ww. PO certyfikowano do KE 14 424 339,0 tys. zł⁶¹, co stanowiło 107,5% kumulatywnego celu wydatkowania do końca 2016 r. Zakładany przez RM na 2016 r. poziom certyfikowanych wydatków osiągnięto tylko w ramach PO IŚ, natomiast w pozostałych programach operacyjnych plan nie został zrealizowany:

- PO IŚ – 10 829 499,0 tys. zł (132,7% planu),
- PO IR – 1 519 611,0 tys. zł (69,3% planu),
- PO WER – 1 927 183,0 tys. zł (73,0% planu),
- PO PW – 92 733,0 tys. zł (38,4% planu),
- PO PC – 55 313,0 tys. zł (31,0% planu).

Wysokość założonych w planie certyfikacji celów, jak wyjaśnili dyrektorzy departamentów wykonujących zadania IZ oraz IK RPO⁶², nie została zrealizowana m.in. ze względu na:

- konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych w obszarze m.in.: zamówień publicznych, wymiaru sprawiedliwości, systemu oświaty, co wstrzymywało możliwość ogłoszenia określonych naborów,

⁵⁸ Cel n+3 na 2017 r. oraz 2018 r. (dla PO IR) zgodnie z pismem z lipca 2017 r. nr DKF.V.745.59.3.2017.Aka, IK: 390369.

⁵⁹ W ramach PO IŚ i PO PW nie były realizowane instrumenty finansowe.

⁶⁰ W 2015 r. certyfikowano wydatki w ramach PO IŚ – 1 878 641 tys. zł oraz w ramach PO PC – 1 162,0 tys. zł.

⁶¹ Dane przekazane przez DKF według stanu na 2 stycznia 2017 r.

⁶² Wyjaśnienia uzyskane od IZ w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny.

- brak rozstrzygnięcia naborów w planowanym terminie oraz opóźnienia w podpisywaniu umów o dofinansowanie projektów związane z niską jakością projektów złożonych w odpowiedzi na nabór,
- małe zainteresowanie projektodawców aplikowaniem o środki w niektórych obszarach, co powodowało konieczność powtarzania określonych naborów,
- przedłużający się czas trwania procedur przetargowych lub nierozstrzygnięcie przetargów, uzyskanie niższych cen w wyniku postępowań o zamówienia publiczne.

(Dowód: akta kontroli str. 61-67, 170)

3.4. Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów 23 lutego 2017 r. *Planem Certyfikacji środków do KE w 2017 r. oraz zakładanym na 2017 r. poziomem dofinansowania unijnego w umowach o dofinansowanie w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014 – 2020* w ramach pięciu krajowych programów operacyjnych, ustalono minimalną wartość wydatków, które miały zostać certyfikowane do KE w 2017 r., w wysokości 18 653 988,0 tys. zł. Miało to pozwolić na osiągnięcie z końcem 2017 r. skumulowanego poziomu 33 078 327,0 tys. zł wydatków certyfikowanych do KE.

Do 30 czerwca 2017 r. w ramach ww. PO certyfikowano do KE 21 282 107,1 tys. zł (w tym w 2017 r. – 6 857 769,3 tys. zł), co stanowiło 64,3% kumulatywnego celu wydatkowania do końca 2017 r. oraz 36,8% planu na 2017 r., w tym:

- PO IŚ – 15 365 355,3 tys. zł (43,3% planu na 2017 r. i 72,1% celu kumulatywnego),
- PO IR – 2 490 536,6 tys. zł (24,9% planu na 2017 r. i 46,0% celu kumulatywnego),
- PO WER – 2 682 236,9 tys. zł (33,5% planu na 2017 r. i 64,1% celu kumulatywnego),
- PO PW – 355 644,2 tys. zł (27,8% planu na 2017 r. i 34,2% celu kumulatywnego),
- PO PC – 388 334,1 tys. zł (30,9% planu na 2017 r. i 34,3% celu kumulatywnego).

Na 2017 r. departamenty realizujące zadania IZ opracowały również kwartalne plany certyfikacji wydatków. Zgodnie z tymi planami wykonanie planu certyfikacji wyniosło od 94,5% w ramach PO PC do 129,5% w ramach PO IŚ⁶³. Plany kwartalne dla wszystkich PO objętych kontrolą zakładały w II połowie 2017 r. kwotę certyfikacji wyższą niż w I półroczu 2017 r.

(Dowód: akta kontroli str. 56-60, 67, 175-185, 188, 413-418, 494, 697, 744-764, 817, 850-856, 2881-2964, 3206-3210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

We wszystkich programach objętych kontrolą nastąpił postęp w wykorzystaniu alokacji środków UE, zarówno na poziomie wniosków o dofinansowanie, jak i zawartych umów o dofinansowanie projektów i wniosków beneficjentów o płatność. Nastąpił również postęp w certyfikacji środków do KE. Ministerstwo nie zrealizowało założonych w planie certyfikacji na 2016 r. kwot minimalnych w ramach czterech KPO, a plan został wykonany jedynie w PO IŚ, natomiast realizacja przyjętego przez Radę Ministrów planu certyfikacji na 2017 r. w ramach pięciu KPO na dzień 30 czerwca 2017 r. następowała zgodnie z założeniami IZ. Biorąc pod uwagę kwartalne plany, opracowane przez IZ na podstawie planu rocznego przyjętego przez Radę Ministrów, na dzień 30 czerwca 2017 r. jedynie plan dotyczący PO PC za pierwsze dwa kwartały 2017 r. został zrealizowany poniżej zakładanego poziomu (94,5%). W pozostałych KPO objętych kontrolą plany kwartalne zostały zrealizowane. Łącznie dla pięciu KPO objętych kontrolą wykonanie planu certyfikacji za I półrocze wyniosło 118,9%⁶⁴.

Wykonanie celu n+3 na 2017 r. na dzień 30 czerwca 2017 r. dla dwóch programów operacyjnych (PO IŚ i PO WER) wyniosło powyżej 100%, a dla PO PC i PO PW odpowiednio 99,6% i 82,8%. Wykonanie celu n+3 na 2018 r. dla PO IR wyniosło 40,3%, z tym że dla PO IR pierwszy termin rozliczeń według zasady n+3 przypada na koniec 2018 r. (gdyż program ten został zatwierdzony w 2015 r.). Zdaniem NIK, ryzyko niezrealizowania celu certyfikacji zgodnie z zasadą n+3 pod koniec 2017 lub 2018 r. w ramach trzech KPO jest raczej

⁶³ Plan certyfikacji w ujęciu półrocznym został wykonany w poszczególnych programach na poziomie: PO PC – 94,5%; PO WER – 100,9%; PO IR – 104,1%; PO PW – 113,1%; PO IŚ – 129,5%.

⁶⁴ Plan dla pięciu PO objętych kontrolą – 5 767 895,0 tys. zł, wykonanie 6 857 769,3 tys. zł.

niewielkie, jednak w kolejnych latach cel ten mocno wzrasta i może być go znacznie trudniej osiągnąć ze względu na kumulację wydatków, rozliczeń i certyfikacji (na 2023 rok przypada do certyfikacji łącznie aż 42% dostępnej alokacji). NIK podziela opinię Dyrektora DKF, że konieczne jest przyspieszenie wydatkowania i certyfikacji w latach wcześniejszych w celu uniknięcia spiętrzenia pod koniec obecnej perspektywy finansowej.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W *Planie działań* założono wprowadzenie usprawnień organizacyjnych zapewniających m.in. skrócenie czasu trwania wniosków o dofinansowanie, zapewnienie szybkiej ścieżki weryfikacji wniosków o płatność oraz zapewnienie wsparcia dla potencjalnych beneficjentów. Zgodnie z ww. *Planem* w ramach poszczególnych PO prowadzono następujące działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji PO:

- w zakresie skrócenia czasu trwania oceny wniosków i kontraktacji – przeprowadzono szkolenia i warsztaty dla ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie; wprowadzono nabór wniosków w trybie ciągłym; ograniczono liczbę dokumentów składanych w ramach aplikowania; wprowadzono równoległą ocenę formalną i merytoryczną; usprawniono proces koordynacji oceny; wprowadzono możliwość usuwania braków lub oczywistych omyłek; zatrudniono większą liczbę ekspertów do oceny merytorycznej w celu równoległej procedury dla wielu wniosków jednocześnie; zwiększano alokację przeznaczoną na konkursy (również przed jego rozstrzygnięciem); wprowadzono możliwości korekty wniosków o dofinansowanie w zakresie 25% kosztów kwalifikowalnych (dzięki czemu uelastyczniono ocenę złożonych przez przedsiębiorców wniosków); wprowadzono system informatyczny pozwalający na elektroniczną komunikację beneficjentów z instytucjami systemu zarządzania i wdrażania; ograniczono liczbę instytucji akceptujących dokumentację konkursową (m.in. regulaminy). Dyrektorzy DIR, DRC oraz DPP wyjaśnili, że powyższe działania pozwoliły na skrócenie czasu oceny wniosków (np. w PO PC w ramach działania 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* czas oceny wniosków został skrócony ze 165 do 88 dni, a czas oceny wniosków w I konkursie w działaniu 3.1 w porównaniu do czasu oceny w I konkursie w działaniu 3.2. został skrócony z 210 do 90 dni, natomiast w PO PW w ramach poddziałania 1.1.2 *Rozwój startupów w Polsce Wschodniej* – z 90 do 60 dni).
- w zakresie zapewnienia szybszego procesu weryfikacji wniosków beneficjenta o płatność – wprowadzono stałą opiekę opiekuna (częsta weryfikacja wersji roboczych wniosków i wskazywanie błędów na etapie przygotowania wniosków); wykorzystano system teleinformatyczny SL2014 do komunikowania się i przekazywania dokumentów pomiędzy IZ/IP a beneficjentem (w tym finansowych); umożliwiono kwalifikowanie kosztów ustanowienia i utrzymywania zabezpieczenia dla zaliczek wypłacanych na rzecz MŚP (na ich zabezpieczenie i utrzymanie beneficjenci musieli ponosić dodatkowe koszty z własnych środków); wprowadzono uproszczone formy i ryczałtowe metody rozliczania wydatków; realizowano szkolenia dla beneficjentów w zakresie kwalifikowalności kosztów i poprawnego przygotowywania wniosków o płatność; na bieżąco spotykano się z beneficjentami; korygowano oczywiste pomyłki; zmniejszono liczbę „par oczu” zaangażowanych do weryfikacji wniosków o płatność; wspierano beneficjentów w rozwiązywaniu problemów związanych z użytkowaniem systemu

SL2014. Działania te pozwoliły na przyspieszenie weryfikacji wniosków beneficjenta o płatność w PO PC⁶⁵ oraz w PO IR.

W celu zapewnienia dobrego przygotowania i wsparcia beneficjentów w ramach poszczególnych programów realizowane były m.in. następujące działania:

- IZ oraz IP organizowały szkolenia, seminaria i spotkania informacyjne, na których omawiane były kwestie dokumentacji konkursowej, kryteria wyboru projektu, zasad ubiegania się o dofinansowanie oraz realizacji projektu. Działania te prowadzone były również w poszczególnych regionach w Polsce;
- prowadzono serwisy internetowe (w tym również artykuły na innych portalach internetowych), media społecznościowe, dedykowany newsletter, współpracowano z mediami ogólnopolskimi (kampanie medialne i radiowe w formie audycji);
- organizowano kampanie promocyjne emitowane w telewizji, radiu i internecie.

(Dowód: akta kontroli str. 120-130, 147-169, 261-270, 345-349, 406-410, 604-691, 799-811, 2879-2893, 2902-2905, 2934-2940)

Dyrektor DPI wyjaśnił, że w celu zapewnienia odpowiedniego wsparcia w realizacji PO IS, każdego roku przed rozpoczęciem procesu planowania działań, IK UP w zakresie informacji i promocji opracowuje kierunki i priorytety działań oraz katalog działań rekomendowanych. Określone są one na podstawie przekazanych przez IZ PO IS potrzeb informacyjnych i promocyjnych, które wynikają z bieżącej oceny postępu w realizacji Programu (zaangażowania alokacji, kontraktacji, realizacji wskaźników).

(Dowód: akta kontroli str. 120-130)

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora DZF, w celu sprawdzenia czy zaprojektowane narzędzia komunikacyjno-informacyjne spełniają potrzeby grup docelowych beneficjentów, w okresie od grudnia 2016 r. do marca 2017 r. na zlecenie IZ PO WER przeprowadzono badanie „Ocena trafności i skuteczności systemu komunikacji oraz wyliczenie wskaźników monitorujących realizację działań informacyjno-promocyjnych PO WER”. Wyniki badań pozwalają na stwierdzenie, że zaprojektowane narzędzia komunikacyjne spełniają oczekiwania i w dużym stopniu przyczyniają się do realizacji założonych celów Programu.

(Dowód: akta kontroli str. 604-612)

4.2. W *Planie działań* zobowiązano właściwych ministrów oraz IZ RPO do wypełnienia wszystkich warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante). Zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 1303/2013 państwa członkowskie zostały zobowiązane do spełnienia warunków wstępnych nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. Kontrola ustaliła, że do 31 grudnia 2016 r. spełnionych zostało 26 z 29 warunków tematycznych oraz wszystkie siedem warunków ogólnych. niespełnione zostały następujące warunki tematyczne:

- 6.1. *Gospodarka wodna*,
- 6.2. *Gospodarka odpadami*,
- 9.3. *Zdrowie*⁶⁶.

Dyrektor DSR wyjaśnił, że KE w kontaktach roboczych poinformowała, iż przyjęcie dokumentów niezbędnych do spełnienia warunkowości ex-ante po 31 grudnia 2016 r., ale przed 30 czerwca 2017 r., nie będzie skutkowało negatywnymi konsekwencjami (Komisja deklaruje również, iż nie jest możliwe oficjalne potwierdzenie ww. kwestii w formie pisma). Ostatecznym terminem dotyczącym spełnienia wszystkich warunków ex-ante jest termin składania przez państwa członkowskie raportu z postępu Umowy partnerstwa, tj. 31 sierpnia 2017 r. Ponadto, Dyrektor DSR wyjaśnił, że do czasu potwierdzenia spełnienia warunków (6.2), możliwe jest ogłaszanie naborów projektów. W przypadku sektora odpadów nabory mogą być ogłaszane z chwilą przekazania *Wojewódzkich Planów Gospodarowania Odpadami*

⁶⁵ Zastosowane uproszczenia spowodowały m.in., że 90% wniosków o płatność w okresie od lipca 2016 r. do maja 2017 r. zostało zweryfikowanych i zatwierdzonych w terminie wskazanym w umowie.

⁶⁶ Pismo dotyczące spełnienia tego warunku zostało przesłane do KE 3 stycznia 2017 r.

(WPGO) do KE. Jednakże uruchomienie płatności w poszczególnych projektach możliwe będzie po potwierdzeniu spełnienia warunku mającego zastosowanie do priorytetu danego PO.

(Dowód: akta kontroli str. 2982-3048, 3031-3095)

Ustalono, że w 2017 r. w celu monitorowania postępu spełniania warunków ex-ante, podjęto działania polegające m.in. na: bieżącym informowaniu Zespołu Międzyresortowego, spotkaniach z ministerstwami i województwami odpowiedzialnymi za merytoryczne spełnienie warunków (główny nacisk położony był na województwa, które nie zakończyły prac nad uchwaleniem WPGO), wysyłaniu monitów i pism Ministra w sprawie nadania priorytetu pracom nad *Prawem wodnym* (w tym również do Marszałka Senatu RP), prowadzeniu kwartalnych przeglądów stanu realizacji Planów działań dla poszczególnych warunków, w wyniku których aktualizowano dokument pn. *Stan spełnienia warunkowości ex-ante*, współpracy z KE w celu wprowadzenia działań zaradczych i wypracowania rozwiązania umożliwiającego ogłaszanie konkursów w przypadku warunku 6.2.

W ramach założonych celów w PO, w zakresie działań zaradczych realizowane są następujące działania:

- realokowanie środków na inne działania w obrębie danego priorytetu w ramach KPO oraz RPO (w szczególności województwa mazowieckiego);
- rozpoczęcie naborów w zakresie projektów odpadowych, co do których KE potwierdziła, iż nie obejmuje ich kwestia warunkowości ex ante (PO IŚ oraz wszystkie RPO).

Informację KE o spełnieniu warunku 9.3. *Zdrowie Polska* otrzymała 26 kwietnia 2017 r. natomiast 6.2. *Gospodarka odpadami* – 2 sierpnia 2017 r.⁶⁷

W zakresie spełnienia warunku 6.2 dla województwa mazowieckiego, Dyrektor DSR poinformował, że *toczy się spór dotyczący zakresu, a także sposobu uchwalenia WPGO pomiędzy służbami Wojewody i Marszałka. Obecnie sprawa jest w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym. MR podejmował działania mające prowadzić do pozasądowego rozwiązania konfliktu. Zorganizowane zostały spotkania, na szczeblu oficjalnym oraz roboczym z udziałem przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego oraz Urzędu Wojewódzkiego. W ich trakcie wypracowanych zostało kilka wariantów rozwiązania, które obecnie są analizowane przez oba Urzędy.*

(Dowód: akta kontroli str. 3041-3042)

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych spełnionych zostało 28 z 29 warunków tematycznych. Trwają prace nad ostatecznym spełnieniem warunku tematycznego 6.1. *Gospodarka wodna*. Nowa ustawa *Prawo wodne* została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 2 sierpnia 2017 r.⁶⁸ Jak wyjaśnił Dyrektor DSR, po opublikowaniu ustawy *Prawo wodne* w Dzienniku Ustaw RP, strona polska przekaze KE informację nt. spełnienia warunku przez stronę polską.

(Dowód: akta kontroli str. 2982-3048)

4.3. Zgodnie z *Planem działań* Ministerstwo Rozwoju było odpowiedzialne za zidentyfikowanie barier prawno-proceduralnych wpływających na przebieg realizacji KPO i RPO. W 2016 r. i w 2017 r. w MR kontynuowano prace nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności i finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 oraz niektórych innych ustaw*. Zmiany objęły trzy grupy zagadnień:

- uproszczenia w zakresie wyboru projektów, m.in.: poprawianie oczywistych omyłek we wniosku o dofinansowanie, możliwość poprawiania projektu na etapie jego oceny, uelastycznienie regulacji dotyczących składania oświadczeń, ograniczenie możliwości

⁶⁷ Warunek 6.2. *Gospodarka odpadami* – na poziomie krajowym przyjęcie *Krajowego Planu Gospodarowania Odpadami* nastąpiło w lipcu 2016 r., a następnie przekazano dokument do KE, która potwierdziła spełnienie warunku w tym zakresie. Na poziomie regionalnym do 30 czerwca 2017 r. wszystkie województwa przekazały WPGO.

⁶⁸ Patrz przypis nr 20.

- żądania od wnioskodawców zaświadczeń i dokumentów oraz skrócenie terminów m.in. na rozpatrzenie protestu (łącznie rozpatrzenie protestu – z 60 do 45 dni);
- uproszczenia w zakresie realizacji projektów, m.in.: zrezygnowanie z instytucji wytycznych programowych (co pozwoli na zmniejszenie ilości dokumentów do stosowania których zobowiązani są beneficjenci), wprowadzenie możliwości zmiany partnera w projekcie partnerskim za zgodą właściwej instytucji, doprecyzowanie kwestii możliwości dokonywania zmian w umowie o dofinansowanie, wskazanie dodatkowego 14-dniowego terminu na złożenie wniosku o płatność (rozliczenie otrzymanej zaliczki), w którym beneficjentowi nie grożą konsekwencje w postaci naliczania odsetek, wyłączenie stosowania regulacji dotyczących rozliczania wniosków o płatność w odniesieniu do projektów rozliczanych metodą kosztów uproszczonych oraz wprowadzenie modyfikacji zasad rozliczania dotacji udzielonych beneficjentowi z budżetu i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (efektem zmiany będzie umożliwienie rozliczania dotacji celowych udzielanych beneficjentom z budżetu państwa oraz budżetu jst na współfinansowanie projektów na zasadach analogicznych, jak dla płatności z budżetu środków europejskich, tj. w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie, bez konieczności zwracania niewykorzystanych środków na koniec roku budżetowego);
 - inne rozwiązania przyjęte w ustawie, m.in.: wprowadzenie instytucji Rzecznika Funduszy Europejskich⁶⁹, rozszerzenie zakresu współpracy z ekspertami o etap realizacji umowy oraz ocenę ich pracy, zmieniono katalog wyłączeń spod egzekucji sądowej i administracyjnej środków europejskich, zapewnienie podstaw prawnych do stworzenia i funkcjonowania bazy usług rozwojowych prowadzonej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, wprowadzenie przepisów regulujących kwestie udzielania pomocy zwrotnej.

(Dowód: akta kontroli str. 3049-3099, 3149)

4.4. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. zakończono procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach KPO, do czego zobowiązywał pkt III ppkt 14 *Planu działań*, i tak:

- PO WER – IF wdrażane są w ramach II osi priorytetowej, przeznaczono na nie kwotę 35 631,1 tys. euro ze środków UE. Do 30 czerwca 2017 r. certyfikowano do KE wydatki na kwotę 7 622,4 tys. euro. W dniu 25 kwietnia 2016 r. została zawarta umowa z BGK na kwotę 158 900,0 tys. zł. BGK zakończył procedurę wyboru pośredników finansowych oraz zawarł z nimi umowy o finansowaniu. W zakresie instrumentu reporenczeniowego dla podmiotów ekonomii społecznej, zawarcie umów współpracy ma nastąpić w IV kwartale 2017 r.;

(Dowód: akta kontroli str. 692-695)

- PO IR – na IF przeznaczono kwotę 892 295,7 tys. euro ze środków UE w ramach siedmiu działań/poddziałań. IF będą wdrażane przez:
 - podmioty zarządzające funduszem: poddziałania 1.3.2 – PFR Ventures sp. z o.o. oraz VC 3.0 sp. z o.o.; poddziałania 2.2, 3.1.1, 3.1.2 oraz 3.1.4 – BGK;
 - podmioty wdrażające IF: poddziałania 3.1.3 – PARP i 3.2.3 – BGK.

Nabór na pośredników finansowych przeprowadzono w działaniu 3.1.1 i obecnie trwa ocena otrzymanych ofert oraz negocjacje umów inwestycyjnych. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora DIR, w przypadku pozostałych IF, w których przewidziano wybór pośredników finansowych, prowadzone są prace nad opracowaniem dokumentacji do

⁶⁹ Rzecznik Funduszy Europejskich będzie obowiązkowo powoływany na poziomie na każdej instytucji zarządzającej, natomiast jego powołanie na poziomie instytucji pośredniczącej i wdrażającej jest dobrowolne. Celem powołania Rzecznika Funduszy Europejskich jest utworzenie instytucji, która poprzez kontakt zarówno z wnioskodawcami, beneficjentami oraz innymi podmiotami zainteresowanymi wdrażaniem funduszy unijnych będzie odpowiedzialna za monitorowanie i sygnalizowanie poszczególnym instytucjom systemu wdrażania propozycji usprawnień i ulepszeń w procesie realizacji zadań związanych z wydatkowaniem środków unijnych.

naborów (m.in. konsultacje społeczne dokumentacji do projektów). W ramach PO, certyfikowano do KE kwotę 287 441,3 tys. euro⁷⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 498-507)

Ponadto, wsparcie w formie IF uruchomione zostało w ramach PO PC. W okresie październik – grudzień 2016 r. zostało przeprowadzone badanie pt. *Ocena ex-ante instrumentów finansowych w ramach PO PC*⁷¹. W dniu 6 lutego 2017 r. zawarto umowę z BGK na całą kwotę wkładu UE przewidzianą w programie na IF. Postępowanie na wybór pośredników finansowych w ramach I osi priorytetowej zostało ogłoszone przez BGK 28 kwietnia 2017 r. Jak wyjaśnił Dyrektor DRC *termin na składanie ofert upłynął 19 czerwca 2017 r. i obecnie trwają prace nad ich oceną*. Na IF w ramach PO PC przeznaczono 996 207,6 tys. zł. ze środków UE, do dnia 30 czerwca 2017 r. certyfikowano do KE wydatki na ten cel na kwotę 57 697,3 tys. euro⁷².

(Dowód: akta kontroli str. 2882-2897, 2902-2905, 2965-2981, 3189, 3214)

Na obecnym etapie wdrażania programu nie jest udzielane wsparcie w formie IF w następujących programach:

- PO PW – jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora DPP, obecnie trwa procedura wyboru wykonawcy badania ewaluacyjnego, w ramach którego zostanie dokonana ocena występowania niedoskonałości rynku i oszacowanie luki finansowej. W zakresie opracowania, zostanie przeprowadzona ocena możliwości zastosowania IF pod kątem ich trafności w odniesieniu do zidentyfikowanych zawodności rynku oraz oszacowane będą zasoby finansowe przewidziane na IF w ramach programu⁷³;

(Dowód: akta kontroli str. 812-813)

- PO IS – zachowana została możliwość wdrożenia IF, w sytuacji gdy w toku wdrażania zostanie zidentyfikowane zapotrzebowanie rynkowe na tę formę finansowania zwrotnego. Obecnie zostały przewidziane mechanizmy wdrażania produktu finansowego w formule pomocy zwrotnej, udzielanej na podstawie art. 66 i 67 rozporządzenia 1303/2013. Zadania te zostały powierzone Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(Dowód: akta kontroli str. 171-174)

4.5. Środki z PO IS oraz PO PW stanowiły dodatkowe źródło wsparcia realizacji ZIT w zakresie tzw. projektów komplementarnych do projektów wspieranych z RPO, wynikających ze Strategii ZIT dla miast wojewódzkich i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów. Jak wyjaśnił Dyrektor DRP, *decyzja w sprawie tworzenia listy projektów komplementarnych do ZIT dofinansowanych w ramach PO IS i PO PW, była wynikiem uzgodnień horyzontalnych prowadzonych przez DKS z wszystkimi IZ KPO i IZ RPO (...), instrument ZIT jest wdrażany w ramach RPO, stąd przez DKS wypracowana została koncepcja projektów realizowanych z ramach KPO jako komplementarnych do strategii ZIT. Środki PO IS oraz PO PW są wyłącznie dodatkowym źródłem wsparcia przeznaczonym na realizację projektów komplementarnych uzgodnionych pomiędzy związkami ZIT i właściwymi IZ KPO oraz wynikających ze strategii ZIT miast wojewódzkich i powiązanych z nimi obszarów funkcjonalnych.*

(Dowód: akta kontroli str. 3151-3188)

Na dzień 30 czerwca 2017 r. beneficjenci złożyli wnioski o dofinansowanie realizacji projektów komplementarnych na łączną kwotę 4 113 487,8 tys. zł (PO IS – 2 564 122,3 tys. zł, PO PW – 1 549 365,5 tys. zł), z czego zaakceptowano wnioski na

⁷⁰ Kwota wkładu publicznego jako środków wypłaconych do IF zgodnie z art. 41 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013.

⁷¹ Zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 37 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁷² Kwota 57 697,3 tys. euro to kwota wnioskowana do KE wynikająca z wynoszącej 68 129,7 tys. euro kwoty wydatków kwalifikowalnych ogółem certyfikowanych w ramach projektu BGK, zgodnie z art. 41 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia nr 1303/2013.

⁷³ Badanie ewaluacyjne pn.: *Ocena ex-ante wsparcia instrumentów finansowych w ramach PO-PW, w tym ocena ryzyka dla gwarancji* zostanie wykonane do końca września 2017 r.

łącną kwotę 3 906 304,6 tys. zł⁷⁴ (w ramach PO IŚ – 2 356 939,1 tys. zł, w ramach PO PW – 1 549 365,5 tys. zł). Do dnia 30 czerwca 2017 r. zawarto umowy o dofinansowanie projektów komplementarnych na łączną kwotę 2 115 533,3 tys. zł (w ramach PO IŚ – 974 223,9 tys. zł, w ramach PO PW – 1 141 309,4 tys. zł), a beneficjenci złożyli wnioski o płatność na łączną kwotę 88 097,6 tys. zł⁷⁵ (w ramach PO IŚ – 23 690,9 tys. zł, w ramach PO PW – 64 406,7 tys. zł.)

W przypadku siedmiu z 17 ZIT w ramach PO IŚ (projekty ZIT: Białystok, Lublin, Łódź, Olsztyn, Rzeszów, Szczecin, Zielona Góra) do dnia 30 czerwca 2017 r. nie podpisano żadnej umowy o dofinansowanie, gdyż nadal trwał proces weryfikacji wniosków o dofinansowanie. Dyrektor DPI wyjaśnił m.in., że *ocena dużych inwestycji infrastrukturalnych jest procesem złożonym a Wnioskodawcy kilkakrotnie wzywani są do stosownych uzupełnień. Standardowym wskazanym w systemie czasem oceny jest 180 dni (6 miesięcy) – jednak przy bardziej skomplikowanych inwestycjach niezbędnym było wydłużenie tego czasu. Główną przyczyną uwag instytucji oceniającej w sektorze transportu była konieczność poprawy analiz ekonomiczno – finansowych i uzupełnienie dokumentacji.*

(Dowód: akta kontroli str. 88, 814-815, 3100-3148, 3215)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej działań Ministerstwa mających na celu przyspieszenie realizacji UP 2014-2020 nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na opóźnienia związane ze spełnieniem przez Polskę warunków wstępnych realizacji Umowy Partnerstwa, co może być powodem zawieszenia przez KE płatności w tym obszarze na rzecz naszego państwa. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 1303/2013 państwa członkowskie zostały zobowiązane do spełnienia warunków wstępnych nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. Z ustaleń kontroli wynika, że na dzień 31 grudnia 2016 r. nie były spełnione trzy warunki tematyczne (6.1, 6.2, 9.3). Podane przez Dyrektora DSR informacje na temat przesunięcia terminów spełnienia warunków wstępnych (30 czerwca oraz 31 sierpnia 2017 r.) nie zostały potwierdzone przez KE w żadnym dokumencie. Na dzień 18 sierpnia 2017 r. nadal formalnie nie został spełniony warunek 6.1. *Gospodarka wodna*. Informacja nt. spełnienia tego warunku przez stronę polską KE powinna zostać przekazana KE wkrótce po opublikowaniu nowej ustawy *Prawo wodne* w Dzienniku Ustaw RP.

Ocena cząstkowa

Departamenty Ministerstwa wykonujące zadania IZ należycie podejmowały działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji KPO, w szczególności w zakresie skrócenia oceny wniosków i kontraktacji oraz w zakresie zapewnienia szybszego procesu weryfikacji wniosków o płatność. Realizowano również działania w celu zapewnienia dobrego przygotowania i wsparcia beneficjentów w ramach poszczególnych programów. Zgodnie z *Planem działań* MR zidentyfikowało bariery prawno-organizacyjne wpływające na przebieg realizacji KPO i skutecznie je usuwało, czego efektem było przyjęcie ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności i finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 oraz niektórych innych ustaw. W ramach PO WER i PO IR terminowo zakończono procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów finansowych, do czego zobowiązywał *Plan działań*. Stwierdzono jednak, że Polska na dzień zakończenia kontroli nadal nie spełniała jednego z 29 warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante) realizacji Umowy Partnerstwa, co może być powodem zawieszenia przez KE płatności dla naszego państwa.

IV. Uwagi i wnioski

⁷⁴ Łączna wartość kwot wkładu UE w złożonych wnioskach o dofinansowanie pomniejszona o kwotę wkładu UE w odrzuconych wnioskach o dofinansowanie.

⁷⁵ Kwota wkładu UE rozliczona/zatwierdzona we wnioskach o płatność.

- Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁶, wnosi o:
1. Terminowe przekazywanie do IK informacji kwartalnych z realizacji KPO, informacji z działań informacyjnych i promocyjnych oraz informacji z realizacji komponentu pomocy technicznej.
 2. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego przekazywania do Instytucji Audytowej ostatecznych wersji *Deklaracji Zarządczej* i *Rocznego Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Tekst ujednoczony zgodnie z treścią uchwały Nr 52/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 listopada 2017 r.

Warszawa, dnia 28 listopada 2017 r.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej
B. Skwarka
Bogdan Skwarka

⁷⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.