



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP. 410.007.01.2018

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/007 Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jerzy Kwiecieński, Minister Inwestycji i Rozwoju¹, od 9 stycznia 2018 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

- Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów² od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.;
- Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju³, od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.;
- Elżbieta Bieńkowska, Minister Rozwoju Regionalnego⁴ (następnie Minister Infrastruktury i Rozwoju)⁵, od 16 listopada 2007 r. do 22 września 2014 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Działania Instytucji Koordynującej na rzecz realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.
2. Efekty realizacji ZIT.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2013 r. do 23 listopada 2018 r.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/86/2018 z 18 września 2018 r.

Ewa Przychodaj, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/85/2018 z 18 września 2018 r.

(akta kontroli str. 1-22)

Wykaz skrótów:

- | | |
|---------------------------|--|
| - ustawa wdrożeniowa | - ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 ⁷ ; |
| - rozporządzenie 215/2014 | - rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu |

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 9 stycznia 2018 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2018 r. poz. 29).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 942).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r. poz. 806).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 listopada 2007 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2007 r. poz. 947).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 1005).

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1431.

	Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁸;
- rozporządzenie ogólne, rozporządzenie 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 1083/2006 ⁹ ;
- KE	– Komisja Europejska;
- RPO	– Regionalny Program Operacyjny;
- PO	– Program Operacyjny;
- Ministerstwo	– Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (wcześniej Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rozwoju);
- UP	– Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020;
- ZIT	– Zintegrowane Inwestycje Terytorialne;
- IK RPO	– Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne;
- IK UP	– Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa;
- DRP	– Departament Regionalnych Programów Operacyjnych;
- DKS	– Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju (od 1 stycznia 2014 r.), wcześniej Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej (od 1 stycznia 2013 r.);
- DRS	– Departament Strategii Rozwoju;
- DPP	– Departament Programów Pomocowych;
- jst	– jednostka samorządu terytorialnego;
- Plan przyspieszenia	– Plan działań na rzecz przyspieszenia i zwiększenia efektywności programów operacyjnych w ramach UP 2014-2020, przyjęty przez Radę Ministrów 26 lutego 2016 r.;
- Ramy wykonania	– pośrednie i końcowe cele rzeczowo-finansowe poszczególnych osi priorytetowych, zwymiarowane poprzez wskaźniki określone w programie operacyjnym i ich wartości uzgodnione z Komisją Europejską, do realizacji odpowiednio do końca 2018 i 2023 r.;
- ZIT BTOF	– ZIT Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego;
- ZIT MOF ZG	– ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Zielonej Góry;
- ZIT LOF	– ZIT Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego;
- ZIT KROF	– ZIT Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego;
- ZIT BOF	– ZIT Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego;

⁸ Dz. U. UE L 69 z 08.03.2014, s. 65, ze zm.

⁹ Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, ze zm.

- ZIT OMG-G-S – ZIT Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot;
- EFS – Europejski Fundusz Społeczny;
- EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
- IZ RPO – Instytucja Zarządzająca RPO;
- KPO – Krajowy Program Operacyjny;
- POIS – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;
- POPT – Program Operacyjny Pomoc Techniczna;
- Strategia ZIT lub Strategia – zgodnie z art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006¹⁰ oraz art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006¹¹ dokument warunkujący realizację ZIT;
- Związek ZIT – zinstytucjonalizowana forma partnerstwa w ramach obszarów funkcjonalnych ZIT, pełni funkcję wspólnej reprezentacji władz miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie wobec władz krajowych i regionalnych (w Polsce realizowane w dwóch formach prawnych: Stowarzyszeń oraz Porozumień o współpracy między jst);
- Oś priorytetowa – jedno z głównych założeń zawartych w danym programie operacyjnym. Oznacza grupę powiązanych ze sobą operacji, mającą zdefiniowaną grupę celów zarówno na poziomie produktu, jak i rezultatu.

¹⁰ Dz. U. UE, L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm.

¹¹ Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.

II. Ocena ogólna¹² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego jako Instytucji Koordynującej RPO w celu zapewnienia warunków do przygotowania i realizacji instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie Finansowej 2014-2020.

W celu wdrożenia nowego instrumentu Ministerstwo podjęło działania w zakresie skoordynowania, przygotowania i wdrożenia ZIT w Polsce, w tym m.in. opracowano zasady ich realizacji, harmonogram wdrażania instrumentu, zapewniono finansowanie Związków ZIT, prowadzono szereg spotkań konsultacyjnych, udzielano IZ RPO oraz Związkom ZIT niezbędnych informacji i interpretacji przepisów.

NIK zauważa, że pomimo prowadzonych przez IK RPO działań, harmonogram wdrażania ZIT był kilkakrotnie zmieniany i dostosowany do zmieniających się uwarunkowań w szczególności związanych z opóźnieniami w procesie opracowania Strategii ZIT przez poszczególne Związki ZIT. Związane to było m.in. z opóźnieniami w zawiązywaniu wymaganej przepisami formy partnerstwa jst wchodzących w skład Związków ZIT, oraz w podpisywaniu porozumień pomiędzy IZ RPO a Związkami ZIT, jak również z późnym przekazywaniem przez Związki ZIT Strategii.

W przypadku żadnej z sześciu Strategii ZIT objętych szczegółowym badaniem NIK, minister ds. rozwoju regionalnego nie zachował 60 dniowego terminu określonego w art. 30 ust. 5 lit. b) ustawy wdrożeniowej na jej pozytywne zaopiniowanie. Kontrola NIK wykazała, iż od wpływu poszczególnych projektów Strategii ZIT do ich pozytywnego zaopiniowania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego upłynęło od 92 do 234 dni¹³. Wpływ na powyższą nieprawidłowość miała niska jakość przekazanych do opiniowania dokumentów, które wymagały licznych korekt, co wydłużyło prace nad opiniowaniem projektów w Ministerstwie, m.in. ze względu na konieczność zaangażowania pracowników z różnych komórek organizacyjnych Ministerstwa.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra działania w zakresie weryfikacji poziomów kontraktacji i certyfikacji alokacji dedykowanej ZIT, które skutkowały przyspieszeniem kontraktacji środków w ramach ZIT oraz zatwierdzania wniosków o płatność. IK RPO rzetelnie i na bieżąco monitorowała wskaźniki Ram wykonania, a minister podejmował należyte działania na rzecz przyspieszenia ich realizacji, m.in. poprzez zainicjowanie opracowania przez IZ RPO planów naprawczych oraz mobilizowanie poszczególnych IP ZIT.

Szczegółowe badanie realizacji wskaźników celów pośrednich¹⁴ Ram wykonania dla sześciu RPO podlegających kontroli NIK wykazało, że według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. dla 29 osi priorytetowych, w których realizowane były ZIT, cele te osiągnięto dla czterech osi priorytetowych, w kolejnych trzech były one bliskie osiągnięcia, a dla 22 osi występowało wysokie ryzyko niepowodzenia ich realizacji. Według danych na dzień 31 października 2018 r.¹⁵, liczba osi priorytetowych, w których osiągnięto wskaźniki celów pośrednich, wzrosła z czterech do 12. NIK zwraca jednak uwagę, że z danych tych, wynika że nadal występowało ryzyko niezrealizowania celów pośrednich dla niektórych osi, w ramach których realizowane są ZIT – w szczególności w przypadku RPO województwa kujawsko -

¹² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹³ ZIT BTOF – 148 dni, ZIT MOF ZG – 170 dni, ZIT LOF – 234 dni, ZIT KROF – 92, ZIT BOF – 121 dni (od wpływu kompletu dokumentów dot. Strategii), ZIT OMG-G-S – 122 dni (od wpływu kompletu dokumentów dot. Strategii).

¹⁴ Cele pośrednie określone do realizacji do końca 2018 r.

¹⁵ Dane przekazane przez IK RPO przy piśmie z dnia 23 listopada 2018 r. (znak: DRP-IV.0810.2.2018.KS.13).

pomorskiego¹⁶, RPO województwa lubelskiego¹⁷ i w RPO województwa podlaskiego¹⁸. Zdaniem NIK, należy kontynuować dotychczasowe działania w celu ograniczenia potencjalnego ryzyka niezrealizowania celów końcowych na koniec 2023 roku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Instytucji Koordynującej na rzecz realizacji ZIT

1.1. Planowanie i realizacja działań służących koordynowaniu prac nad wdrożeniem ZIT

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Zgodnie z art. 14g ust. 1 oraz 2 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁰ minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje przygotowanie programów służących realizacji UP.

Funkcję IK RPO od 4 marca 2016 r. pełni DRP²¹, który odpowiada m.in. za:

- wykonywanie zadań Ministra jako Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej UP w zakresie 16 RPO;
- koordynację i monitorowanie realizacji instrumentów rozwoju regionalnego i instrumentów terytorialnych, w tym kontraktu wojewódzkiego i terytorialnego, zintegrowanych inwestycji terytorialnych;
- wypracowywanie mechanizmów koordynacji wsparcia w ramach 16 RPO, z uwzględnieniem krajowych programów operacyjnych oraz innych instrumentów krajowych.

(akta kontroli str. 3-22)

Zastępca Dyrektora DRP Pan Michał Ptaszyński podał, że już w 2012 r. zdecydowano o wsparciu obszarów miejskich poprzez wdrożenie instrumentu ZIT. W okresie maj - czerwiec 2013 r. zorganizowano szereg spotkań z przedstawicielami władz miejskich, które miały zostać objęte ww. instrumentem. Efektem prac było przygotowanie dokumentu kierunkowego pn. „Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce” (dalej: Zasady realizacji ZIT), zatwierdzonego 22 lipca 2013 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego, w którym określono zasady i warunki wdrażania instrumentu ZIT w Polsce. Zastępca Dyrektora DRP podał również, że w sytuacji, gdy nie były jeszcze przyjęte UP oraz ustawa wdrożeniowa, Zasady realizacji ZIT stanowiły jedyne praktyczne przeniesienie na grunt polski propozycji KE wprowadzenia tego instrumentu. W dokumencie określono harmonogram dalszych prac w zakresie wdrażania instrumentu ZIT oraz warunki realizacji instrumentu ZIT (m.in.: zasady

¹⁶ Według stanu na dzień 31 października 2018 r. nadal istniało ryzyko niezrealizowania wskaźników celów pośrednich w pięciu osiach priorytetowych.

¹⁷ Według stanu na dzień 31 października 2018 r. nadal istniało ryzyko niezrealizowania wskaźników celów pośrednich w czterech osiach priorytetowych.

¹⁸ Według stanu na dzień 31 października 2018 r. nadal istniało ryzyko niezrealizowania wskaźników celów pośrednich w dwóch osiach priorytetowych

¹⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1307, ze zm.

²¹ DRP powołano w strukturze organizacyjnej Ministerstwa na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów Nr 13 z 28.01.2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rozwoju (M.P. z 2017 r. poz. 864, ze zm.). W zarządzeniu Nr 11 Ministra Rozwoju z 03.03.2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju wskazano, iż DRP odpowiada m.in. za wykonywanie zadań Ministra, jako Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej UP w zakresie 16 RPO. Wcześniej funkcję IK RPO pełnił Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (od 1 stycznia 2014 r.). Przed 1 stycznia 2014 r. udział w tworzeniu systemu wdrażania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020, w zakresie instrumentów rozwoju terytorialnego należał do zakresu działania Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (od 1 stycznia 2013 r.).

przygotowania Strategii ZIT, wymagane formy instytucjonalne podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie).

(akta kontroli str. 23, 33-34)

1.1.2. W harmonogramie tym wskazano, że Ministerstwo będzie odpowiedzialne m.in. za:

- organizację spotkań konsultacyjno - informacyjnych z reprezentacjami Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i regionami, dotyczących przygotowania się do realizacji ZIT – wspólnie z IZ RPO (termin realizacji lipiec - sierpień 2013 r.);
- rozpoczęcie procedury uruchomienia dotacji finansowanej w ramach POPT na przygotowanie działań związanych z przygotowaniem Strategii ZIT (czerwiec 2013 r.);
- uzgodnienia Strategii ZIT z IZ RPO oraz Ministerstwem – zadanie wspólne dla Związków ZIT/IZ RPO/MRR (wrzesień - listopad 2013 r.);
- akceptację Strategii ZIT (listopad 2013 r.).

(akta kontroli str. 43-77)

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

W grudniu 2013 r.²² DKS zwrócił się do Związków ZIT o przekazanie informacji dotyczących stanu prac związanych z realizacją instrumentu ZIT (ankieta). W wyniku analizy otrzymanych ankiet Departament w styczniu 2014 r.²³ poinformował Związki ZIT i IZ RPO o konieczności zintensyfikowania prac nad projektami Strategii ZIT.

W 2014 r. zorganizowano dwuetapowy cykl trójstronnych spotkań w sprawie wdrażania instrumentu ZIT, w którym udział wzięli przedstawiciele Ministerstwa, wszystkich IZ RPO oraz 17 Związków ZIT. Pierwszy etap spotkań przeprowadzony był w okresie kwiecień - czerwiec 2014 r. i dotyczył wstępnych projektów Strategii ZIT oraz propozycji tzw. projektów komplementarnych do ZIT. Drugi etap przeprowadzono w listopadzie 2014 r. i dotyczył on ocen projektów Strategii ZIT dokonanych przez eksperta zewnętrznego²⁴. Ostatecznym elementem działań konsultacyjno - informacyjnych związanych z przygotowaniem do realizacji ZIT były warsztaty zorganizowane przez Ministerstwo 19-20 stycznia 2015 r., podczas których omówiono kwestie²⁵ związane z wdrażaniem instrumentu ZIT w kontekście zakończenia negocjacji programów operacyjnych z KE oraz przełożenia ich na grunt krajowy.

(akta kontroli str. 23, 34-35, 408, 422-502, 574, 600-602, 690-697, 702-751)

²² Pismo z 19 grudnia 2013 r. (znak DKS-II-480-41-AB/13).

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

²⁴ W 2014 r. Dyrektor DKS, zawarła w imieniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju, umowę o dzieło z osobą fizyczną na przeprowadzenie badania zgodności 17 projektów Strategii ZIT z UP oraz Zasadami realizacji ZIT oraz udział w co najmniej 17 spotkaniach w województwach podsumowujących przeprowadzoną ocenę (wartość zawartej umowy wynosiła 33,9 tys. zł).

²⁵ M.in. modelowe porozumienie w zakresie delegacji zadań do Związku ZIT, wnioski i rekomendacje dotyczące Strategii ZIT, formy prawne Związków ZIT, wstępną ocenę projektów komplementarnych przewidzianych do realizacji w ramach programów krajowych.

1.1.2.2. W kwietniu 2014 r. został zaakceptowany²⁶ dokument pn. *Zasady finansowania związków ZIT w ramach POPT 2007-2013*. Okres kwalifikowalności wydatków na finansowanie Związków ZIT, zgodnie z ww. dokumentem, rozpoczynał się od 22 lipca 2013 r. W marcu 2015 r. został zaakceptowany²⁷ dokument pn. *Zasady finansowania podmiotów realizujących ZIT w ramach POPT 2014-2020*. Jak wskazał Dyrektor DPP Pan Maciej Aulak, uruchomienie dotacji finansowej ze środków POPT 2007-2013 w czerwcu 2013 r. nie było możliwe, gdyż w tym terminie nie były jeszcze powołane lub nie ukonstytuowały się Związki ZIT²⁸. Objęte kontrolą Związki ZIT²⁹ złożyły wnioski o dotację na finansowanie kosztów funkcjonowania w maju³⁰ oraz w październiku 2014 r.³¹, a umowy zawierały w okresie od września do listopada 2014 r.

(akta kontroli str. 503-568)

1.1.2.3. W Zasadach realizacji ZIT określono, że Strategie ZIT zostaną uzgodnione i zaakceptowane przez IZ RPO oraz Ministerstwo w okresie wrzesień - listopad 2013 r. Kontrola NIK ustaliła, że termin ten był kilkakrotnie zmieniany, i tak:

- w harmonogramie prac nad przygotowaniem ZIT prezentowanym na warsztatach prowadzonych w Łodzi 14-15 października 2013 r. przyjęto, że projekty Strategii ZIT zostaną przekazane przez Związki ZIT w grudniu 2013 r., a ich opiniowanie będzie dokonywane od lutego do czerwca 2014 r.;
- w kolejnym harmonogramie prezentowanym na warsztatach w Zakopanem 19-20 stycznia 2015 r. przyjęto, że Strategie ZIT zostaną przekazane do 31 marca 2015 r., a ich opiniowanie, zgodnie z ustawą wdrożeniową, zostanie dokonane przez IZ RPO i ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w okresie maj - czerwiec 2015 r.
- w lutym 2015 r.³² DKS przekazał do Związków ZIT oraz IZ RPO nowy harmonogram działań związanych z wdrożeniem ZIT w Polsce, w którym wskazano, że Strategie będą przekazywane do opiniowania w okresie kwiecień - maj 2015 r., a ich opiniowanie będzie dokonywane od kwietnia do lipca 2015 r.

Przy pismach skierowanych do Związków ZIT w maju 2015 r.³³ IK RPO przypominała o terminie złożenia Strategii do opiniowania „ustawowego”. W piśmie z 28 maja 2015 r. poinformowała dodatkowo, że w przypadku niedotrzymania terminu Związki ZIT miały złożyć nowy harmonogram przyjęcia i przesłania Strategii do opiniowania.

IK RPO 24 lipca 2015 r. poinformowała ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, iż opiniowanie Strategii może zakończyć się w IV kwartale 2015 r.³⁴ Według wyjaśnień zastępcy DRP Pani Marty Leśniak o planowanym na koniec 2015 r. terminie zakończenia opiniowania Strategii ZIT poinformowano (ustnie) Związki ZIT m.in. przy okazji spotkania 9 września 2015 r. w Warszawie.

W Planie przyspieszenia wskazano³⁵, że proces przygotowania/poprawiania Strategii ZIT oraz ich opiniowania zostanie zakończony w terminie do marca 2016 r.

(akta kontroli str. 603-607, 702-751)

²⁶ Przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

²⁷ Przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

²⁸ W przypadku Związków ZIT objętych kontrolą Związki ZIT zawiązywały się w 2014 r.

²⁹ Tj. ZIT: BTOF, MOF ZG, LOF, KROF, BOF, OMG-G-S.

³⁰ ZIT: BTOF, MOF ZG.

³¹ ZIT: LOF, KROF, BOF, OMG-G-S.

³² Przy piśmie z 23 lutego 2015 r., znak DKS.II.8440.2.2015.DB.

³³ Pisma z 12 i 28 maja 2015 r. (znak: DKS.II.8440.19.2015.KS i DKS.II.8440.19.2015.KS.2).

³⁴ Notatka z 24 lipca 2015 r. (znak: DKS.II.8440.25.2015.JW.40). Na dzień sporządzenia notatki wpłynęło 17 z 24 Strategii ZIT, z tego 13 zostało skierowane do opiniowania merytorycznego, a 4 odrzucono ze względu na niespełnianie wymogów formalnych.

³⁵ W pkt 15.

Zastępca Dyrektora DRP wskazała, m.in., że zasady realizacji ZIT miały charakter wstępny i tymczasowy, a harmonogram dalszych prac nad wdrażaniem instrumentu miał charakter orientacyjny i był uzależniony od warunków zewnętrznych, tj. negocjacji z KE. Ze względu na znaczne przesunięcia w rozpoczęciu negocjacji oraz późniejsze ich znaczne przedłużenie w przypadku części RPO istniała konieczność przygotowania nowych harmonogramów związanych z wdrażaniem instrumentu ZIT. Ostatnie RPO zostały zatwierdzone przez KE 12 lutego 2015 r., a bez wynikającego bezpośrednio z zatwierdzonego programu operacyjnego obszaru tematycznego instrumentu ZIT w danym województwie nie było możliwości właściwego rozpoczęcia prac nad Strategią ZIT. W związku z tym termin wyznaczany przez IK RPO na przekazanie i zatwierdzenie Strategii ZIT ulegał kilkukrotnym zmianom, poczynając od terminu powiązanego z planowanym zakończeniem negocjacji z KE, tj. w połowie 2014 r. Jak wskazała Zastępca Dyrektora (...) *termin „do końca maja 2015 r.” okazał się niemożliwy do dotrzymania ze względu na opóźnienie w przekazywaniu pierwszych projektów Strategii ZIT do opiniowania ustawowego – pierwsze projekty wpłynęły do ustawowego opiniowania dopiero na koniec maja 2015 r. – oraz ze względu na ich niski poziom merytoryczny.* Na opóźnienie opiniowania Strategii ZIT wpłynęły również m.in.:

- późne zawiązanie wymaganej w UP formy partnerstwa jst wchodzących w skład Związków ZIT³⁶,
- opóźnienia w podpisywaniu porozumień pomiędzy IZ RPO a Związkami ZIT³⁷.

Ponadto, Zastępca Dyrektora DRP podała, że:

- IK RPO zwracała się³⁸ wielokrotnie do wszystkich Związków ZIT z prośbą o przyspieszenie w pracach nad przygotowaniem i przekazaniem do ustawowego opiniowania Strategii ZIT.
- Kierownictwo ówczesnego DKS informowało IZ RPO oraz Związki ZIT o wyznaczeniu końca 2015 r. jako terminu zakończenia opiniowania wszystkich Strategii ZIT. Powyższy termin nie został dotrzymany, tj. nie zostało zaopiniowanych 12 z 24 Strategii ZIT.
- IK RPO w grudniu 2015 r. poinformowała³⁹ IZ RPO i Związki ZIT, że nie będzie już wyrażała indywidualnych zgód na przedłużenie terminu na złożenie poprawionych Strategii ZIT oraz wezwała dwa Związki ZIT⁴⁰ do niezwłocznego przekazania Strategii ZIT.

IK RPO zorganizowała w styczniu i lutym 2016 r. serię spotkań dyscyplinujących dla siedmiu Związków ZIT⁴¹, które nie przedłożyły do zaopiniowania Strategii ZIT, lub których projekty Strategii ZIT w dalszym ciągu wymagały poprawek. Po przyjęciu Planu przyspieszenia IK RPO nie wyznaczało nowych harmonogramów dla zaopiniowania Strategii ZIT, a w przypadku Związków ZIT, które nie zrealizowały ww. celu, indywidualnie wskazano na konieczność zintensyfikowania prac nad

³⁶ W przypadku ZIT objętych badaniem partnerstwa zgodne z UP oraz ustawą wdrożeniową zawiązywały się w okresie od marca 2015 r. do października 2015 r.

³⁷ W przypadku ZIT objętych badaniem porozumienia zawierano w okresie od czerwca 2015 r. do marca 2016 r.

³⁸ Pisemnie, jak również podczas wszystkich spotkań z IZ RPO oraz Związkami ZIT organizowanymi przez Ministerstwo oraz w ramach kontaktów roboczych.

³⁹ W piśmie z 22 grudnia 2015 r, znak: DKS.II.8440.25.2015.JZM.144.

⁴⁰ ZIT Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej, ZIT Koszalińsko-KołobrzESCO-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego.

⁴¹ Dotyczyło to następujących Związków ZIT: BTOF, Porozumienie Koszalińsko-KołobrzESCO-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego, OMG-G-S, BOF, LOF, Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, Stowarzyszenie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.

Strategiami ZIT. Do końca marca 2016 r. pozytywnej opinii, o której mowa w art. 30 ust. 5 ustawy wdrożeniowej, nie uzyskało sześć Strategii ZIT⁴².

(akta kontroli str. 603-610, 753-756, 761-762, 764-765)

Zastępca Dyrektora DRP wskazała, m.in., że przesuwanie terminów opracowania i opiniowania Strategii ZIT wynikało m.in. z: braków merytorycznych w dokumentach przekazywanych do opiniowania⁴³, niespełnienia warunków formalnych⁴⁴, nieuwzględniania uwag IK RPO w trakcie konsultacji projektów Strategii ZIT, a w przypadku niektórych województw rozbieżności w uwagach zgłaszanych przez IK RPO i IZ RPO.

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

(akta kontroli str. 606-607, 756, 766, 848, 856)

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

Szczegółowym badaniem NIK objęto proces opiniowania Strategii ZIT sześciu Związków ZIT⁴⁵. Żaden z objętych badaniem Związków ZIT nie przedłożył prawidłowego projektu Strategii ZIT w terminie określonym w harmonogramie przekazany przy piśmie z 23 lutego 2015 r., tj. do końca maja 2015 r. Związki ZIT informowały Ministerstwo o problemach z opracowaniem Strategii i wskazywały nowe terminy przygotowania projektów, z wyjątkiem Związku ZIT BOF, który w maju 2015 r. przedłożył projekt Strategii do opiniowania, jednak nie spełniał on ustawowych wymogów i nie mógł być poddany opiniowaniu (do projektu nie dołączono m.in. uchwały przyjmującej Strategię ZIT oraz wstępnej oceny Strategii ZIT przez IZ RPO).

(akta kontroli str. 401-411)

⁴² Tj. ZIT BTOF, ZIT Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, ZIT Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego, ZIT Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, ZIT dla rozwoju Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej, ZIT Koszalińsko-KołobrzESCO-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego.

⁴³ Tj. brak: 1) opisu zdiagnozowanych problemów rozwojowych, 2) powiązania logicznego części diagnostycznej ze strategiczną, kopiowanie opisu działań z SZOOP bez wyjaśnienia na czym polega specyfika potrzeb obszaru ZIT, 3) uzasadnienia projektów realizowanych w trybie pozakonkursowym, brak propozycji kryteriów wyboru projektów w trybie konkursowym, brak wpływu projektów na osiągnięcie zakładanych celów, 4) wskaźników rezultatu i produktu proponowanych działań (oraz brak wartości docelowych), bez których nie była możliwa ocena czy Strategia jest realistyczna i proporcjonalna do zakładanego wsparcia, 5) całościowej koncepcji rozwoju transportu miejskiego, 6) udowodnionego zaangażowania społeczności lokalnych w realizację Strategii ZIT, 7) informacji dotyczących Planów Gospodarki Niskoemisyjnej.

⁴⁴ Np. nieprawidłowe zapisy porozumień międzygminnych/ statutów stowarzyszeń samorządowych, jak również opóźnień w podpisaniu porozumień pomiędzy Związkami ZIT i IZ RPO o przekazaniu zadań w zakresie pełnienia funkcji IP ZIT (bez podpisanego porozumienia nie było możliwości wydania pozytywnej opinii dla Strategii ZIT).

⁴⁵ ZIT: BTOF, LOF, MOF ZG, KROF, BOF, OMG-G-S.

Do opiniowania ustawowego objęte badaniem Związki ZIT przedłożyły Strategie ZIT odpowiednio w dniach:

- 16 lutego 2016 r. - ZIT BTOF – w związku ze zgłoszonymi przez Ministerstwo przy piśmie z dnia 21 marca 2016 r. uwagami⁴⁶, Związek ZIT dokonał korekty Strategii i 7 czerwca 2016 r. przekazał jej ostateczną wersję, która 14 lipca 2016 r.⁴⁷ została pozytywnie zaopiniowana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Związek ZIT przekazywał do IK RPO również projekty Strategii w trybie „roboczym” w dniach 24 marca 2016 r. oraz 11 maja 2016 r. Ostatnie uwagi do tych projektów przekazano do Związku ZIT 30 maja 2016 r. Od daty wpływu pierwszego projektu Strategii do dnia wydania pozytywnej opinii Ministra upłynęło 148 dni,
- 3 sierpnia 2015 r. - ZIT MOF ZG – pierwotny projekt był dwukrotnie korygowany przez Związek ZIT (korekty wpłynęły do Ministerstwa odpowiednio w dniach 12 listopada 2015 r. i 5 stycznia 2016 r. po tym jak Ministerstwo zgłosiło zastrzeżenia do dokumentu - w dniach 17 września 2015 r.⁴⁸ oraz 30 listopada 2015 r.⁴⁹. Związek ZIT składał również projekty Strategii do opiniowania w trybie roboczym w dniach 3, 14, 15 i 28 grudnia 2015 r. Ostatecznie Strategia została pozytywnie zaopiniowana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego 20 stycznia 2016 r.⁵⁰ Od daty wpływu pierwszego projektu Strategii wraz z wymaganymi załącznikami do dnia wydania pozytywnej opinii Ministra upłynęło 170 dni,
- 10 sierpnia 2015 r. - ZIT LOF - w związku ze zgłoszonymi przez Ministerstwo przy piśmie z dnia 21 września 2015 r. uwagami⁵¹, Związek ZIT dokonał korekty Strategii i 11 marca 2016 r. przekazał ostateczną wersję Strategii, która 31 marca 2016 r.⁵² została pozytywnie zaopiniowana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Związek ZIT przekazywał również do IK RPO projekt Strategii w trybie „roboczym” 1 marca 2016 r.⁵³ Od daty wpływu pierwszego projektu Strategii do dnia wydania pozytywnej opinii Ministra upłynęło 234 dni,
- 22 czerwca 2015 r. - ZIT KROF – w związku ze zgłoszonymi przez Ministerstwo przy piśmie z dnia 30 lipca 2015 r. uwagami⁵⁴, Związek ZIT dokonał korekty Strategii i 19 sierpnia 2015 r. przekazał ostateczną wersję Strategii, która 22 września 2015 r.⁵⁵ została pozytywnie zaopiniowana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Od daty wpływu pierwszego projektu Strategii do dnia wydania pozytywnej opinii Ministra upłynęły 92 dni,
- 13 maja 2015 r. - ZIT BOF – pierwotnie złożony projekt Strategii ZIT nie mógł być opiniowany w związku z tym, że nie spełniał wymogów określonych w ustawie wdrożeniowej⁵⁶. Związek ZIT poprawiony dokument złożył dopiero 19 października 2015 r. (bez fiszek projektów komplementarnych, które uzupełnił 3 listopada 2015 r.). W dniu 10 grudnia 2015 r. Ministerstwo zgłosiło

⁴⁶ Po 34 dniach.

⁴⁷ Po 37 dniach.

⁴⁸ Po 45 dniach.

⁴⁹ Po 18 dniach. W projekcie Strategii ZIT, który wpłynął 12 listopada 2015 r. nie uwzględniono wszystkich uwag Ministerstwa, co wiązało się z koniecznością powtórzenia części uwag po raz kolejny w piśmie IK RPO z 30.11.2015 r.

⁵⁰ Po 15 dniach.

⁵¹ Po 42 dniach.

⁵² Po 19 dniach.

⁵³ 2 marca 2016 r. wysłano do Związku ZIT informację, iż projekt Strategii po naniesieniu przesłanych poprawek będzie mógł podlegać akceptacji.

⁵⁴ Po 38 dniach.

⁵⁵ Po 34 dniach.

⁵⁶ Do projektu Strategii nie dołączono m.in. uchwały SBOF przyjmującej Strategię oraz wstępnej oceny Strategii ZIT BOF przez IZ RPO.

uwagi do projektu Strategii⁵⁷, a Związek ZIT dokonał korekty 11 stycznia 2016 r. Ministerstwo ponownie zgłosiło uwagi 13 stycznia 2016 r.⁵⁸ oraz 2 lutego 2016 r.⁵⁹, które zostały uwzględnione w projekcie z 15 lutego 2016 r., który został pozytywnie zaopiniowany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego 3 marca 2016 r.⁶⁰ Od daty wpływu pierwszego projektu Strategii wraz z wymaganymi załącznikami do dnia wydania pozytywnej opinii Ministra upłynęło 121 dni,

- 16 października 2015 r. - ZIT OMG-G-S – pierwotnie złożony projekt Strategii ZIT nie mógł być opiniowany w związku z brakiem kompletu wymaganych załączników do Strategii, które uzupełniono 2 listopada 2015 r. Projekt był dwukrotnie korygowany przez Związek ZIT (korekty wpłynęły do Ministerstwa odpowiednio 18 stycznia 2016 r. i 18 lutego 2016 r. po tym jak Ministerstwo zgłosiło zastrzeżenia do dokumentu – 13 listopada 2015 r.⁶¹ oraz 29 stycznia 2016 r.⁶². Ponadto Związek ZIT „w trybie roboczym” przekazywał pięciokrotnie w lutym 2016 r.⁶³ projekty Strategii do opiniowania. Ostatecznie Strategia została pozytywnie zaopiniowana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego 3 marca 2016 r.⁶⁴ Od daty wpływu pierwszego projektu Strategii wraz z wymaganymi załącznikami do dnia wydania pozytywnej opinii Ministra upłynęło 122 dni.

W przypadku związków ZIT BOF i ZIT KROF Ministerstwo nie dysponuje dokumentacją dotyczącą „roboczego trybu” pracy nad Strategiami, ze względu na fakt, że korespondencja w tej sprawie była prowadzona drogą e-mail przez osoby, które obecnie nie są pracownikami Ministerstwa, a nie istnieją już kopie zapasowe „skrzynek” z tego okresu.

(akta kontroli str. 30-31, 401-411, 574-575, 610-618, 641, 765)

Okres jaki upłynął, w badanych przypadkach, od zatwierdzenia przez KE RPO do zaopiniowania Strategii ZIT to od 220 dni w przypadku ZIT KROF do 575 dni w przypadku ZIT BTOF.

(akta kontroli str. 401-403)

1.2. Działania IK RPO w ramach koordynacji w zakresie zwiększenia skuteczności i tempa realizacji ZIT

1.2.1. Jak podała Zastępca Dyrektora DRP Pani Marta Leśniak na etapie realizacji RPO, koordynacja ZIT przez IK RPO polegała m.in. na:

- bieżącym monitorowaniu stanu realizacji RPO;
- identyfikowaniu obszarów problemowych;
- wypracowywaniu rozwiązań horyzontalnych w celu zapewnienia spójnego podejścia w analogicznych przypadkach w różnych RPO;
- organizacji spotkań koordynacyjnych⁶⁵ i kontaktów indywidualnych z IZ RPO;
- opiniowaniu przez IK RPO szczegółowych opisów osi priorytetowych i ich zmian;

⁵⁷ Po 37 dniach od daty wpływu do Ministerstwa „fiszek” do projektów komplementarnych.

⁵⁸ Po 2 dniach – o dostarczenie wymaganych dokumentów. Związek ZIT przekazał dokumenty przy piśmie, które wpłynęło 20 stycznia 2016 r.

⁵⁹ Po 14 dniach od uzupełnienia dokumentacji, o którą wnioskowano przy piśmie z 13 stycznia 2016 r.

⁶⁰ Po 17 dniach.

⁶¹ Po 11 dniach.

⁶² Po 11 dniach.

⁶³ W dniach 5, 9, 10, 12, i 15 lutego 2016 r.

⁶⁴ Po 14 dniach.

⁶⁵ W okresie objętym kontrolą zorganizowano sześć spotkań koordynacyjnych z przedstawicielami IZ RPO oraz Związków ZIT poświęconych wdrażaniu ZIT. Ponadto IK RPO w 2018 r. zorganizowała dwa spotkania - konferencję „Rola instrumentów terytorialnych w polityce rozwoju”, gdzie omówiono wyniki badania ewaluacyjnego instrumentu ZIT oraz spotkanie poświęcone przygotowaniu projektów budżetów na funkcjonowanie biur związków ZIT na 2019 r.

- opiniowaniu kryteriów wyboru projektów oraz udziale przedstawicieli Ministerstwa w Komitetach Monitorujących RPO;
- opiniowaniu i aktualizacji Strategii ZIT⁶⁶;
- modyfikacji wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego m.in. w zakresie wdrażania instrumentu ZIT;
- sprawowaniu ciągłego i bezpośredniego nadzoru nad prawidłowym wydatkowaniem dotacji na funkcjonowanie Związków ZIT⁶⁷.

(akta kontroli str. 35-36, 572, 584-587, 754-755, 762-764)

1.2.2. Z uwagi na stwierdzone wolniejsze tempo uruchamiania programów i opóźnienia w realizacji programów operacyjnych, wynoszące od 6 do 9 miesięcy, 24 lutego 2016 r. Rada Ministrów przyjęła Plan przyspieszenia, w którym zawarto szereg działań niezbędnych w celu terminowej i skutecznej realizacji zarówno programów operacyjnych krajowych jak i regionalnych. W tym m.in. w zakresie ZIT wskazano, na konieczność zakończenia procesu przygotowania/poprawiania Strategii ZIT⁶⁸ oraz ich opiniowania, a także przyjęcie przez Komitety Monitorujące kryteriów wyboru projektów w formule ZIT oraz ogłoszenie konkursów.

(akta kontroli str. 572-641, 810-846)

Jeszcze przed przyjęciem przez Radę Ministrów Planu przyspieszenia, Ministerstwo w związku z rozpoczęciem prac nad systemem zarządzania celami finansowo – rzeczowymi, zwróciło się do IZ RPO⁶⁹ o sporządzenie „ścieżek dojścia” do celów pośrednich, ustanowionych na koniec 2018 r. w Ramach wykonania, tj. realizacji celów dla PO. Następnie w marcu 2016 r. w wyniku weryfikacji stanu wdrażania programów na lata 2014-2020 podjęta została decyzja o: uzupełnieniu istniejących już narzędzi zarządzania o system monitorowania realizacji programów oparty na wyznaczeniu długoterminowych i częściowych celów dla każdego procesu wdrażania, a następnie kwartalnej weryfikacji tych planów. W wyniku analizy przekazanych przez IZ „ścieżek dojścia”⁷⁰, Ministerstwo zwróciło się z prośbą do wszystkich IZ o dokonanie ponownej analizy spodziewanego tempa wdrażania poszczególnych działań i podziałów. Było to związane m.in. koniecznością ujednolicenia sposobu szacowania celów częściowych w Ramach wykonania oraz wyznaczania tych ścieżek.

(akta kontroli str. 23-42, 621-641, 679-684)

Z uwagi na ryzyko niezrealizowania celów, Ministerstwo podjęło decyzję o konieczności zdefiniowania celów na lata 2016-2018 (tzw. plan trzyletni). W związku z tym, IZ RPO przygotowały plany trzyletnie, zawierające harmonogram wdrażania programów i ustalone cele częściowe na okres 2016-2018 dla: naborów wniosków, przewidywanej kontraktacji i poziomu płatności na rzecz beneficjentów, w kontekście celów rzeczowych i finansowych zakładanych w ramach wykonania oraz określonych w Planie przyspieszenia.

(akta kontroli str. 201-204, 572-641, 679-684)

Ministerstwo przygotowało *Plan na rzecz przyspieszenia realizacji programów regionalnych 2014-2020* obejmujący działania na IV kwartał 2016 r. (dalej Plan

⁶⁶ Dla sześciu objętych kontrolą ZIT, Strategie ZIT były aktualizowane odpowiednio: Strategia ZIT BTOF – dwa razy; Strategia ZIT MOF ZG – jeden raz; Strategia ZIT KROF – pięć razy; Strategia ZIT BOF – jeden raz; Strategia ZIT MOG-G-S – cztery razy.

⁶⁷ W tym m.in. w 2018 r. DRP złożył wniosek o zmianę decyzji o dofinansowanie projektu POPT.03.01.00-00-001-01/15 w celu wydłużenia terminu realizacji projektu do końca 2019 r.

⁶⁸ W przyjętym Planie przyspieszenia wskazano, że pozytywną opinię dotyczącą zgodności Strategii ZIT z UP oraz możliwości finansowania projektów z krajowych programów operacyjnych otrzymało 12 Związków ZIT/Porozumień ZIT; w opiniowaniu pozostawało 10 Strategii ZIT.

⁶⁹ Pismo z dnia 29 stycznia 2016 r., znak: DKF.VI.8515.3.2016.PF.

⁷⁰ Pismo z dnia 29 kwietnia 2016 r., znak DRP.V.8630.1.2015.MH.2.

przyspieszenia dla RPO), w którym przedstawiono m.in. ocenę przebiegu uruchamiania programów regionalnych, stan realizacji RPO na koniec września 2016 r., proponowane działania naprawcze (doraźne i krótkookresowe), które miały spowodować wymagane przyspieszenie wdrażania programów regionalnych.

(akta kontroli str. 83, 270-287)

W październiku 2016 r. Ministerstwo zorganizowało warsztaty dla IZ RPO oraz przedstawicieli związków ZIT, dotyczące zwiększenia efektywności zarządzania Strategiami ZIT w Polsce, w trakcie których omówiono między innymi stan wdrażania ZIT. W ocenie Ministerstwa wskazany poziom kontraktacji był zdecydowanie poniżej oczekiwań Ministerstwa oraz KE, jak również odbiegał od przygotowanych przez IZ RPO Planów trzyletnich⁷¹. W celu zwiększenia efektywności realizacji instrumentu, optymalizacji procesu wdrażania ZIT oraz zwiększenia tempa kontraktacji⁷², wszystkie IZ RPO (z wyjątkiem IZ RPO województwa opolskiego) zostały zobowiązane przez Ministerstwo do przygotowania we współpracy z właściwymi Związkami ZIT planów naprawczych⁷³.

(akta kontroli str. 93-100, 308-365)

IK RPO na bieżąco informowało Kierownictwo Ministerstwa o zagrożeniach w realizacji poszczególnych ZIT oraz o postępach w ich wdrażaniu. Między innymi w przygotowanej notatce z 28 lutego 2017 r.⁷⁴ IK RPO przedstawiło wyniki analizy przekazanych planów naprawczych, w której zidentyfikowało trzy Związki ZIT (lubelskie, bydgosko – toruńskie i rzeszowskie) gdzie tempo realizacji instrumentu ZIT znacznie odbiegało od realizacji właściwego RPO, jak i od pozostałych ZIT. Stan kontraktacji tych ZIT na 21 lutego 2017 r. wynosił 0%⁷⁵. IK RPO poinformowało również o powodach opóźnień w rozpoczęciu kontraktacji w ww. ZIT oraz stwierdzonym wysokim prawdopodobieństwie niewykorzystania całości dedykowanej alokacji dla ZIT LOF, pomimo zaproponowanych działań naprawczych, co wynikało z nieprzygotowania wskazanych w Strategii ZIT projektów, jak i braku projektów rezerwowych.

(akta kontroli str. 100-106, 154-156)

Przedstawione i zaakceptowane przez Ministerstwo plany naprawcze, działania oraz wyznaczone przez IZ RPO cele kontraktacji były monitorowane przez IK RPO. W związku z niedotrzymaniem zobowiązań dotyczących poziomu kontraktacji alokacji dedykowanej ZIT, Minister zwrócił się w maju 2017 r.⁷⁶ m.in. do ZIT: OMG-G-S, KROF, BOF, BTOF o wyjaśnienie zaistniałej sytuacji oraz wskazanie kolejnych działań naprawczych.

Na podstawie przekazanych planów naprawczych i załączonych do nich planów działań ZIT, tj. harmonogramów naborów, kontraktacji i certyfikacji alokacji ZIT w podziale na lata 2017-2018, Ministerstwo wprowadziło system kwartalnej weryfikacji poziomów kontraktacji. Zgodnie z pkt V.6 *Zasad finansowania Związków ZIT w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020* Ministerstwo

⁷¹ Wg przygotowanych planów trzyletnich łączny poziom kontraktacji na koniec roku 2016, powinien wynosić 3,4 mld zł, tj. 20% alokacji dedykowanej ZIT, a zgodnie z informacją zawartą w piśmie z dnia 21 listopada 2016 r. (znak:DRP-IV.7440.3.2016.KS.6) do 24 października 2016 r., dla środków dedykowanych instrumentowi ZIT w RPO, podpisano 119 umów na kwotę ok 466 mln zł, co stanowiło 3% alokacji przeznaczonej na ZIT.

⁷² Zgodnie z pismem z dnia 19 października 2018 r., znak: DRP-IV.0810.2.2018.KS.5., wg stanu na dzień 25 października 2016 r. kontraktacja wyniosła średnio 4,5%.

⁷³ Pismo z dnia 21 listopada 2016 r. DRP-IV.7440.3.2016.KS.6.

⁷⁴ Notatka służbowa DRP-IV.7440.2.16.2017.KS.1 przekazana przez DRP przy piśmie z dnia 28 września 2018 r. DRP-IV.0810.2.2018.KS.2.

⁷⁵ Dane z załącznika do notatki DRP-IV.7440.2.16.2017.KS.1 przekazanej przez DRP przy piśmie z dnia 28 września 2018 r. DRP-IV.0810.2.2018.KS.2.

⁷⁶ Pisma z dnia 17 maja 2017 r. znak: DRP-IV.7440.2.1.2017.KS.3, DRP-IV.7440.2.9.2017.KS.2.

poinformowało Związki ZIT o możliwości ograniczenia środków dotacji z POPT 2014-2020 w przypadku znacznych odstępstw od założonych celów⁷⁷.

Ustalono, że w sześciu objętych kontrolą IP ZIT w latach 2016-2017 zatrudnienie wyniosło (według sprawozdań na koniec roku)⁷⁸ w:

- ZIT BTOF odpowiednio 9,8 i 10 etatów;
- ZIT LOF odpowiednio 8,96 i 8,58 etatu;
- ZIT MOF ZG odpowiednio 4,42 i 4,1 etatu;
- ZIT OMG-G-S odpowiednio 10,25 i 11 etatów;
- ZIT KROF odpowiednio po 10 etatów;
- ZIT BOF odpowiednio 9,95 i 9,92 etatu.

W 2018 r. w biurach ZIT zaplanowano zatrudnienie na następującym poziomie: w ZIT BTOF, ZIT LOF, ZIT KROF i ZIT BOF - 10 etatów; w ZIT OMG-G-S – 11 etatów oraz w ZIT MOF ZG – 4,83 etatu.

Analiza zakresów zadań realizowanych przez objęte szczegółowym badaniem Związki ZIT oraz dofinansowania tych zadań ze środków POPT 2014-2020 (wg pierwotnie podpisanych w 2015 r. umów) wykazała, że:

- trzy Związki ZIT – BTOF, LOF oraz MOF ZG realizowały podstawowy zakres zadań. Biura ZIT zostały utworzone w ramach istniejącej instytucji (urząd miasta), a wysokość dotacji określono na kwoty wynoszące odpowiednio: 5 148,0 tys. zł⁷⁹, 6 328,7 tys. zł i 3 393,6 tys. zł⁸⁰;
- dwa Związki ZIT – OMG-G-S, KROF realizowały średni zakres zadań. Biura ZIT zostały utworzone w ramach stowarzyszeń, a wysokość dotacji wyniosła odpowiednio: 8 422,4 tys. zł i 5 817,2 tys. zł⁸¹;
- Związek ZIT BOF realizował rozszerzony zakres zadań. Biuro ZIT zostało utworzone w ramach istniejącej instytucji (urząd miasta), a wysokość dotacji wyniosła 5 330,8 tys. zł⁸².

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

(akta kontroli str. 107-200, 205-269, 563-568, 653-678, 744-804, 848-849, 856-857, 1014-1020)

⁷⁷ Patrz przypis wyżej.

⁷⁸ Wg danych z zestawienia przekazanego przez DRP przy piśmie z dnia 14 listopada 2018 r. DRP-IV.0810.2.2018.KS.10.

⁷⁹ Na podstawie aneksu nr 4 z dnia 9 października 2018 r. zwiększono kwotę dotacji do kwoty 6 386,4 tys. zł.

⁸⁰ Na podstawie aneksu nr 3 z dnia 9 października 2018 r. zwiększono kwotę dotacji do kwoty 4 401,9 tys. zł.

⁸¹ Na podstawie aneksu nr 3 z dnia 17 października 2018 r. zwiększono kwotę dotacji do kwoty 7 519,4 tys. zł.

⁸² Na podstawie aneksu nr 3 z dnia 16 października 2018 r. zwiększono kwotę dotacji do kwoty 5 952,8 tys. zł.

Po raz pierwszy blokady kwoty wydatków z POPT 2014-2020 na wsparcie podmiotu realizującego ZIT Minister dokonał w lipcu 2017 r., m.in. wobec ZIT: BOF i KROF. W stosunku do ZIT BTOF z uwagi na znaczny wzrost zakontraktowanych umów, który miał miejsce na początku lipca 2017 r., Minister odstąpił od dokonania blokady wydatków z dotacji. Natomiast ZIT OMG-G-S oraz ZIT MOF ZG osiągnęły oczekiwany poziom kontraktacji alokacji na 2017 r.

W związku ze stwierdzonym najniższym, spośród wszystkich 24 ZIT, stanem wdrażania dla instrumentu ZIT LOF oraz brakiem planowanej kontraktacji w pierwszym kwartale 2017 r. i opóźnieniami w największych projektach pozakonkursowych planowanych do realizacji, Minister podjął decyzję o zmniejszeniu budżetu biura ZIT LOF na 2017 r., ograniczając wydatki na wynagrodzenia, szkolenia oraz koszty utrzymania biura.

(akta kontroli str. 129-200)

Pomimo, ustalenia przez Ministerstwo dla poszczególnych Związków ZIT minimalnych akceptowanych celów dla kontraktacji i zatwierdzonych wniosków o płatność w II i III kwartale 2018 r., nie zostały one osiągnięte m.in. przez ZIT LOF, BTOF, BOF oraz OMG-G-S.

Jak poinformował Zastępca Dyrektora DRP Pan Michał Ptaszyński, *IK RPO planuje kontynuować wprowadzony w 2017 r. mechanizm weryfikacji poziomów kontraktacji i zaakceptowanych wniosków o płatność alokacji dedykowanej ZIT ze względu na jego skuteczność w zakresie zwiększania efektywności realizacji instrumentu ZIT.*

(akta kontroli str. 184-200, 752-809)

Podjęte w Ministerstwie działania mające na celu zwiększenie efektywności i przyspieszenie wdrażania instrumentu ZIT były kontynuowane w 2018 r. Działania te w związku z niską realizacją planów działań ZIT w zakresie zatwierdzania wniosków o płatność w 2017 r. zostały rozszerzone o weryfikację poziomu zaakceptowanych wniosków o płatność. Zastępca Dyrektora DRP Pani Marta Leśniak wskazała, że (...) *w rezultacie prowadzonych działań, na dzień 31 grudnia 2017 r. podpisano umowy o dofinansowanie o łącznej wartości 8,4 mld zł, co stanowiło aż 55% alokacji dedykowanej ZIT. Oznaczało to nienotowane wcześniej przyspieszenie kontraktacji środków w ramach ZIT. Dla 16 RPO w tym samych okresie podpisano umowy na ok. 47% alokacji. (...) Na dzień 31 sierpnia 2018 r. podpisano umowy o dofinansowanie o wartości łącznej 9,9 mld zł, co stanowiło ok. 64% alokacji dedykowanej ZIT oraz zatwierdzono wnioski o płatność w wysokości 1,9 mld zł, co stanowiło ok. 12,5% alokacji dedykowanej ZIT.*

(akta kontroli str. 142-204, 572-652)

1.2.3. Ministerstwo w związku z wątpliwościami pojawiającymi się w toku wdrażania ZIT przedstawiało interpretacje obowiązujących przepisów i swoje stanowisko w kwestiach budzących wątpliwości IZ RPO oraz Związków ZIT. Jak wskazała Zastępca Dyrektora DPR Pani Marta Leśniak, sygnalizowane przez IZ RPO i Związki ZIT problemy dotyczyły m.in.:

- obowiązku zapewnienia Związkowi ZIT wpływu na wybór projektów do dofinansowania w ramach ZIT, wynikających ze Strategii ZIT, co w przyjętych pod koniec 2013 r. rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nie zostało jednoznacznie określone - dopiero w trakcie negocjacji z KE programów operacyjnych zaczęto jednoznacznie wskazywać konieczność desygnowania „władz miejskich”, jako IP ZIT, o czym Ministerstwo poinformowano wszystkie IZ RPO oraz wszystkie miasta wojewódzkie obligatoryjnie objęte instrumentem ZIT w piśmie z 4 grudnia 2014 r.⁸³;

⁸³ Znak: DKS-II-480-84-PS/14.

- braku jednoznacznego stanowiska KE odnośnie zakresu zadań i statusu IP ZIT oraz kwestii dostosowania warunków do modelu wdrażania instrumentu ZIT w Polsce, tj. realizacji projektów współfinansowanych zarówno z EFRR i EFS. IK RPO konsultowało te kwestie z przedstawicielami KE. Oficjalne wytyczne KE dla Państw Członkowskich w zakresie zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich zostały przyjęte 18 maja 2015 r. Rola IP ZIT w systemie wdrażania RPO była często przedmiotem zapytań ze strony IZ RPO, w związku, z czym IK RPO na bieżąco prezentowało stanowisko w tym zakresie⁸⁴. Niektóre z tych kwestii, np. obligatoryjne pełnienie funkcji IP ZIT przez Związki ZIT w zakresie wdrażania projektów współfinansowanych z EFS, w przypadku województwa lubelskiego wymagało dodatkowych konsultacji oraz przekazywania przez IK RPO dodatkowych wykładni i wyjaśnień, co było jednym z czynników wpływających na późniejsze pozytywne zaopiniowanie Strategii ZIT LOF przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego⁸⁵;
- stworzenia procedur wyboru projektów ZIT w poszczególnych RPO (tj. przyjęcie kryteriów wyboru projektów, podział oceny pomiędzy IP ZIT, IZ RPO i inne IP). IK RPO w maju i wrześniu 2015 r. zorganizowała dedykowane spotkania konsultacyjne z przedstawicielami Związków ZIT i przedstawicielami IZ RPO⁸⁶;
- rozbieżności w interpretacji przez IZ RPO prezentowanego przez IK RPO podejścia w zakresie procedury wyboru projektów ZIT. Ministerstwo zwróciło się do KE o stanowisko w tym zakresie i na podstawie otrzymanej odpowiedzi, przygotowano i przekazano wykładnię w zakresie trybów wyboru projektów ZIT (przy piśmie z 15 marca 2016 r.⁸⁷). Pomimo przekazania przez IK RPO powyższego stanowiska, niektóre IZ RPO w dalszym ciągu miały wątpliwości związane z wyborem projektów ZIT, na które udzielane były indywidualne odpowiedzi;
- aktualizacji Strategii ZIT.

(akta kontroli str. 41, 78-82, 574, 601-603)

1.2.4. Odnośnie problemów dotyczących prac związanych z koordynacją wdrażania i realizacji ZIT Zastępca Dyrektora DRP Pan Michał Ptaszyński podał, że *z perspektywy czterech lat wdrażania instrumentu ZIT w Polsce wydaje się, że zagwarantowanie dedykowanej alokacji poszczególnym Związkom ZIT – zgodnie z przyjętymi zasadami określonymi w UP, jak również ograniczone możliwości realokacji części środków przez IZ RPO do innych miejskich obszarów funkcjonalnych objętych instrumentem (zapisy poszczególnych kontraktów terytorialnych) – miało negatywny wpływ na szybkie rozpoczęcie wdrażania instrumentu, również wobec RPO, których ZIT jest częścią. Z obserwacji IK RPO wynika bowiem, że część Związków ZIT wykorzystwała powyższy fakt, koncentrując się na realizacji projektów współfinansowanych z innych źródeł niż alokacja dedykowana ZIT, np. projektów komplementarnych współfinansowanych ze środków krajowych programów operacyjnych lub całkowicie zewnętrznych źródeł finansowania. Przykładem takiej praktyki może być Związek ZIT Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, którego duża część alokacji jest zagrożona w związku z opóźnieniami w realizacji największego projektu wynikającego ze strategii ZIT, co w opinii Ministerstwa jest związane z priorytetowym traktowaniem przez Urząd*

⁸⁴ Pisma: z 24 kwietnia 2015 r. (znak: DKS.II.8440.7.2016.PS), z 10 sierpnia 2015 r. (znak: DKS.II.8440.26.2015.DB.2) oraz z 5 listopada 2015 r. (znak: DKS.II.8440.26.2015.JW.4).

⁸⁵ Pismo z 26 listopada 2015 r., znak: DKS.II.8440.25.2015.143.

⁸⁶ W maju 2015 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami Związków ZIT, a we wrześniu 2015 r. z przedstawicielami IZ RPO.

⁸⁷ Znak: DRP.8440.2.2016.KS.6.

Miasta Lublina projektów komplementarnych kosztem pozostałych projektów współfinansowanych z podstawowej alokacji dedykowanej ZIT LOF. W związku z tym, w celu uniknięcia realokacji części środków dedykowanych instrumentowi ZIT w województwie lubelskim poza Program, IZ RPO podjęła działania w celu powołania na terenie województwa nowych Związków ZIT, tzw. „subregionalnych”, do których mogłyby zostać realokowane środki z ZIT LOF w ramach procedury przewidzianej w art. 9k ust. 9 i 10 Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Lubelskiego (na dzień zakończenia kontroli NIK, nowe Związki ZIT, o których mowa w wyjaśnieniach, nie zostały jeszcze formalnie powołane).

Zastępca Dyrektora DRP wskazał również, że Ministerstwo podjęło działania zmierzające do uniknięcia znaczących opóźnień w realizacji instrumentu ZIT wprowadzając do kontraktów terytorialnych w połowie 2015 r. zapisy umożliwiające realokację środków przyznanych IZ RPO na realizację instrumentu ZIT w województwie, po uprzednim zwróceniu się z prośbą o przygotowanie planu naprawczego. Ponadto, IZ KPO, z których współfinansowane są projekty komplementarne w strategiach ZIT, wskazały koniec 2016 r. jako termin ostateczny wprowadzania zmian do projektów lub proponowania całkiem nowych projektów przez Związki ZIT, co dodatkowo zmobilizowało wszystkie siedemnaście Związków ZIT tzw. „wojewódzkich” do ostatecznego zakończenia prac nad strategiami ZIT, w związku z powiązaniem procesu ustawowego opiniowania strategii przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego z procesem identyfikacji projektów komplementarnych.

(akta kontroli str. 756, 767-768, 848, 855-856)

1.3. Monitorowanie wskaźników Ram Wykonania dotyczących instrumentu ZIT

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

Szczegółowy monitoring w zakresie RPO był prowadzony w IK RPO od II kwartału 2016 r. Jak poinformowała Zastępca Dyrektora DRP Pani Marta Leśniak (...) do końca I półrocza 2016 roku, programy regionalne były na początkowym etapie wdrażania, w konsekwencji analizy IK RPO skupiały się na wczesnych procesach implementacji programów, tj. naborów i oceny wniosków. Z uwagi na bardzo małą liczbę zakończonych projektów, dane do oceny wskaźników rzeczowych były szacunkowe.

(akta kontroli str. 569-641)

IK RPO prowadziła monitoring przede wszystkim postępu finansowego na wszystkich etapach wdrażania, tj. naborów wniosków o dofinansowanie, podpisywania umów o dofinansowanie, zatwierdzania wniosków o płatność i rozliczenia IZ RPO z KE (certyfikacją wydatków). Pisemne analizy prowadzone były w cyklu tygodniowym i miesięcznym, a ich wyniki przekazywano Kierownictwu Ministerstwa.

Ponadto DRP, co kwartał, sporządzała i przekazywała Kierownictwu Ministerstwa oraz do Departamentu Strategii Rozwoju⁸⁸ szczegółowe opracowania dotyczące wskaźników efektu rzeczowego Ram wykonania.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora DRP Pani Marta Leśniak (...) Nie uznano za celowe wdrażanie specjalnego monitorowania postępów w efektach rzeczowych

⁸⁸ DSR na podstawie przekazanych informacji przygotował Raport z monitorowania osiągania celów w Ramach wykonania w 2016 i 2017 roku.

Stwierdzone
nieprawidłowości

wybranych do Ram wykonania w części, za które może odpowiadać IP-ZIT. Zarówno z uwagi na niski udział alokacji ZIT w RPO jak i ograniczony zakres tematyczny wsparcia ZIT, udział tego instrumentu w większości wskaźników wybranych do Ram wykonania nie jest kluczowy. Ponadto Zastępca Dyrektora DRP Pan Michał Ptaszyński wskazał m.in. że (...) oparcie instrumentu zwiększającego efektywność ZIT na postępie finansowym na najważniejszych procesach, tj. kontraktacji i wydatkach, w opinii MliR jest wystarczające (...). Co ważne, jedną z podstaw szacunków były koszty jednostkowe, zatem postęp rzeczowy jest nierozdzielnie związany z postępowaniem finansowym. Dodatkowo, wskaźniki przypisane są do osi priorytetowych i analiza pod kątem wykonania poszczególnych składowych danego miernika w każdej z Instytucji Pośredniczącej (...), w tym IP ZIT, nie jest możliwa, głównie wobec braku częściowych wartości docelowych dla większości IP ZIT.

(akta kontroli str. 205-269, 362-365, 621-641, 653-692, 805-846)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku żadnej z sześciu objętych badaniem NIK Strategii ZIT⁸⁹ minister ds. rozwoju regionalnego nie zachował 60 dniowego terminu określonego w art. 30 ust. 5 lit. b) ustawy wdrożeniowej na pozytywne zaopiniowanie opracowanej przez Związek ZIT Strategii ZIT. Kontrola NIK wykazała, iż od wpływu poszczególnych projektów Strategii ZIT do ich pozytywnego zaopiniowania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego upłynęło od 92 do 234 dni⁹⁰.

Łączna liczba dni rozpatrywania w Ministerstwie projektów Strategii ZIT przekazanych do opiniowania wynosiła od 36 do 78 dni. I tak w przypadku:

- ZIT BTOF – 71 dni z 148 dni (48,0%),
- ZIT MOF ZG – 78 z 170 dni (45,9%),
- ZIT LOF – 61 z 234 dni (26,5%),
- ZIT KROF – 72 z 92 dni (78,3%),
- ZIT BOF – 70 z 121 dni (57,9%),
- ZIT OMG-G-S – 36 z 122 dni (29,5%).

Wpływ na powyższą nieprawidłowość miała niska jakość przekazanych do opiniowania dokumentów, które wymagały licznych korekt, co wydłużyło prace nad opiniowaniem projektów w Ministerstwie, m.in. ze względu na konieczność zaangażowania pracowników z różnych komórek organizacyjnych Ministerstwa.

(akta kontroli str. 401-411, 610-618, 621-641)

Zastępca Dyrektora DRP Pani Marta Leśniak odnośnie długotrwałego opiniowania Strategii ZIT w Ministerstwie wyjaśniła, iż *każda wpływająca do ustawowego zaopiniowania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego strategia ZIT wymagała zaangażowania pracowników z różnych wydziałów ówczesnego Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju, w zakresie opiniowania strategii jako całości, poszczególnych obszarów tematycznych, czy systemu monitorowania i wskaźników. Ponadto, każda z 17-tu strategii ZIT tzw. „wojewódzkich” była przekazywana do właściwej IZ KPO, tj. IZ PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 i/lub IZ PO Polska Wschodnia 2014-2020 w celu sprawdzenia zapisów dotyczących projektów komplementarnych oraz załączonych do strategii fiszek projektów komplementarnych, na podstawie których miała przy wydaniu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego pozytywnej opinii dla strategii ZIT dokonać równocześnie identyfikacji ww. projektów i wprowadzić na*

⁸⁹ ZIT BTOF, ZIT MOF, ZIT LOF ZG, ZIT KROF, ZIT BOF, ZIT OMG-G-S.

⁹⁰ ZIT BTOF – 148 dni, ZIT MOF ZG – 170 dni, ZIT LOF – 234 dni, ZIT KROF – 92, ZIT BOF – 121 dni (od wpływu kompletu dokumentów dot. Strategii), ZIT OMG-G-S – 122 dni (od wpływu kompletu dokumentów dot. Strategii).

Wykaz Projektów Zidentyfikowanych do właściwego programu operacyjnego. Biorąc pod uwagę powyższe, oraz fakt, że każda strategia ZIT zawierała kilkaset stron, uwzględniając konieczność zebrania wszystkich uwag i przygotowanie zbiorczego pisma, uzyskanie jego akceptacji przez kierującego pracami ww. Wydziału oraz ostatecznej akceptacji dyrektora departamentu, czas od wpłynięcia projektu strategii do Ministerstwa do wysłania pisma z załączonymi uwagami do niej mógł wynieść nawet kilkadziesiąt dni kalendarzowych.

Również Departament Prawny Ministerstwa w swojej opinii⁹¹ stwierdził, iż (...) strategia ZIT (...) powinna być pozytywnie zaopiniowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania przez tego ministra. Przepisy ustawy wdrażającej nie przewidują przekazywania do opinii Ministra dokumentów związanych ze strategią ZIT etapowo, nie mówią również o możliwości wstrzymania procesu opiniowania tej strategii odraczając termin wydania pozytywnej opinii przez ministra.

(akta kontroli str. 575-577, 612-618, 688-689)

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie podjęto działania w celu zorganizowania i wdrożenia instrumentu ZIT w Polsce, w tym m.in. opracowano zasady realizacji ZIT w Polsce oraz harmonogram wdrażania instrumentu, zapewniono finansowanie Związków ZIT, prowadzono szereg spotkań konsultacyjnych, udzielano IZ RPO oraz Związkom ZIT niezbędnych informacji i interpretacji przepisów. Pomimo podjętych przez IK RPO działań w celu skoordynowania procesu opracowania Strategii ZIT przez poszczególne Związki ZIT, wystąpiły opóźnienia w ich opracowaniu i opiniowaniu. W przypadku żadnej z sześciu Strategii ZIT objętych szczegółowym badaniem NIK minister ds. rozwoju regionalnego nie zachował 60 dniowego terminu określonego w art. 30 ust. 5 lit. b) ustawy wdrożeniowej na pozytywne zaopiniowanie opracowanej przez Związek ZIT Strategii.

Podjęto należyte działania w zakresie weryfikacji poziomów kontraktacji i certyfikacji alokacji dedykowanej ZIT. Ministerstwo należycie opracowało i wdrożyło system monitorowania postępu realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów pośrednich na 2018 r. i celu końcowego na 2023 r. przewidzianych dla Ram wykonania RPO, w tym dla ZIT.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Efekty realizacji ZIT

2.1. Jak poinformowała Zastępca Dyrektora DRP Pani Marta Leśniak, ze względu na zmiany, które zaszły na przestrzeni kilku lat od przyjęcia UP i PO na lata 2014-2020, oraz w związku z przyjęciem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która określiła nowe cele rozwojowe, IK UP oraz IZ zarządzające krajowymi i regionalnymi programami operacyjnym wystąpiły do KE o dokonanie zmian w ww. dokumentach programowych. Propozycje zmian dotyczyły m.in. wartości wskaźników (głównie pośrednich) ujętych w Ramach wykonania poszczególnych osi priorytetowych. Ministerstwo, realizując zadania IK UP oraz IK RPO, analizowało wszystkie zgłoszone przez IZ RPO propozycje zmian: zarówno dotyczących przesunięć alokacji pomiędzy celami tematycznymi i priorytetami inwestycyjnymi, jak i dotyczących wskaźników. Ponadto, Ministerstwo uczestniczyło w dialogu nieformalnym z KE na temat zmian w RPO i koordynowało proces renegocjacji tych programów.

Zmiany uzasadniane były przede wszystkim zmieniającymi się okolicznościami wdrażania poszczególnych obszarów w programach operacyjnych, takimi jak np. stan spełnienia warunków *ex ante*, zidentyfikowane problemy o charakterze obiektywnym uniemożliwiające skuteczne wdrażanie. Ponadto, jak wskazała,

⁹¹ Pismo z 3 lutego 2016 r. znak: DP.I.024.87.2016.JR.

Zastępca Dyrektora DRP, zmiany wartości wskaźników finansowych Ram wykonania na rok 2018 wynikały z uzgodnień z KE dotyczących możliwości ich korekty zgodnie ze zmienioną metodologią kalkulacji zasady n+3.

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

- w województwie kujawsko-pomorskim⁹² w procesie renegotiacji zdecydowano się na zmianę 18 z 32 wskaźników Ram wykonania. Zmiany wartości wskaźników dokonano w dziewięciu osiach⁹³, w tym w sześciu zawierających działania lub poddziałania dedykowane ZIT;
- w województwie lubuskim⁹⁴ zdecydowano się na zmianę 13 z 26 wskaźników Ram wykonania. Zmiany wartości wskaźników dokonano w siedmiu⁹⁵ osiach, w tym w sześciu zawierających działania lub poddziałania dedykowane ZIT;
- w województwie lubelskim⁹⁶ zdecydowano się na zmianę wartości 20 z 46 wskaźników Ram wykonania w 12 osiach⁹⁷, w tym w ośmiu zawierających działania lub poddziałania dedykowane ZIT;
- w województwie małopolskim⁹⁸ zdecydowano się na zmianę wartości 9 z 44 wskaźników Ram wykonania w siedmiu osiach⁹⁹, w tym w czterech zawierających działania lub poddziałania dedykowane ZIT;
- w województwie podlaskim¹⁰⁰ zdecydowano się na zmianę wartości 14 z 25 wskaźników Ram wykonania w dziewięciu osiach¹⁰¹, w tym w sześciu zawierających działania lub poddziałania dedykowane ZIT;
- w województwie pomorskim¹⁰² zdecydowano się na zmianę wartości 18 z 30 wskaźników Ram wykonania w dziewięciu osiach¹⁰³, w tym w siedmiu zawierających działania lub poddziałania dedykowane ZIT.

(akta kontroli str. 572-652)

2.2. Zgodnie z założeniami przyjętymi w Planie przyspieszenia i Planie przyspieszenia RPO Ministerstwo podjęło decyzję o konieczności przygotowania przez IZ RPO ścieżek realizacji celów do Ram wykonania, planów trzyletnich i planów naprawczych dla RPO oraz dla ZIT, które podlegały analizie

⁹² KE zatwierdziła zmiany w RPO dla województwa kujawsko – pomorskiego decyzją nr C(2018)5004 z dnia 24 lipca 2018 r.

⁹³ Osie: Wzmocnienie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu; Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna w regionie; Region przyjazny środowisku; Spójność wewnętrzna i dostępność zewnętrzna regionu; Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry; Aktywni na rynku pracy; Solidarne społeczeństwo; Innowacyjna edukacja; Rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

⁹⁴ KE zatwierdziła zmiany w RPO dla województwa lubuskiego decyzją nr C(2018)4784 z dnia 19 lipca 2018 r.

⁹⁵ Osie: Gospodarka i innowacje; Gospodarka niskoemisyjna; Środowisko i kultura; Transport, Regionalny rynek pracy; Równowaga społeczna; Nowoczesna edukacja.

⁹⁶ KE zatwierdziła zmiany w RPO dla województwa lubelskiego decyzją nr C(2018)3837 z dnia 12 czerwca 2018 r.

⁹⁷ Osie: Badania i innowacje; Cyfrowe Lubelskie; Konkurencyjność przedsiębiorstw; Energia przyjazna środowisku; Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna; Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów; Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego; Rynek pracy; Adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników do zmian; Włączenie społeczne; Edukacja, kwalifikacje i kompetencje; Infrastruktura społeczna.

⁹⁸ KE zatwierdziła zmiany w RPO dla województwa małopolskiego decyzją nr C(2018)3836 z dnia 12 czerwca 2018 r.

⁹⁹ Osie: Gospodarka wiedzy; Cyfrowa Małopolska; Ochrona środowiska; Dziedzictwo regionalne; Region spójny społecznie; Wiedza i kompetencje; Infrastruktura społeczna.

¹⁰⁰ KE zatwierdziła zmiany w RPO dla województwa podlaskiego decyzją nr C(2018)4786 z dnia 19 lipca 2018 r.

¹⁰¹ Osie: Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu; Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa; Kompetencje i kwalifikacje; Poprawa dostępności transportowej; Gospodarka niskoemisyjna; Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami; Poprawa spójności społecznej; Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej; Rozwój lokalny.

¹⁰² KE zatwierdziła zmiany w RPO dla województwa pomorskiego decyzją nr C(2018)4398 z dnia 5 lipca 2018 r.

¹⁰³ Osie: Komerccjalizacja wiedzy; Przedsiębiorstwa; Kształcenie zawodowe; Zatrudnienie; Integracja; Zdrowie; Konwersja; Mobilność; Energia.

i monitorowaniu ich realizacji przez IK RPO (szczegółowy opis w pkt 1.2.2 i 1.3 wystąpienia).

(akta kontroli str. 356-393, 572-701)

2.3. Przeprowadzona przez Ministerstwo na koniec III kwartału 2017 r. analiza postępu realizacji wskaźników ujętych w Ramach wykonania 16 RPO wykazała w przypadku 61 osi¹⁰⁴ wysoki poziom ryzyka niepowodzenia, a w przypadku 53 osi¹⁰⁵ średni poziom ryzyka. W analizie zidentyfikowano największe ryzyko porażki dla osi w obszarach ochrony środowiska¹⁰⁶, badań i rozwoju¹⁰⁷, wyłączenia społecznego¹⁰⁸, infrastruktury społecznej¹⁰⁹, transportu¹¹⁰. Wśród osi, których dotyczył zwiększony poziom ryzyka były osie, w których były realizowane ZIT. W związku z powyższym Ministerstwo zobowiązało IZ RPO do przygotowania planów naprawczych dla pełnej realizacji Ram wykonania na koniec 2018 r. Przesłane plany naprawcze zawierały informacje o prowadzonych i zaplanowanych przez IZ działaniach zaradczych, podjętych w celu uniknięcia ewentualnej utraty rezerwy wykonania.

(akta kontroli str. 621-641)

Analiza NIK, celów i wartości zrealizowanych dla 102 wskaźników Ram wykonania w 29 osiach priorytetowych sześciu wybranych do szczegółowego badania RPO oraz sprawozdań kwartalnych przygotowywanych przez IZ RPO i IK RPO, wykazała że według stanu na koniec 30 czerwca 2018 r.¹¹¹:

- spośród 102 wskaźników Ram wykonania, dla 76 wskaźników odnotowano postęp w realizacji. W przypadku pozostałych 26 wskaźników brak było postępu realizacji, jednak w przypadku 12 z nich, było to zgodne z założeniem (wskaźniki dla których wartość docelowa Ram wykonania na 2018 r. została określona jako równa „0”);
- dla 41 spośród 90 wskaźników¹¹² wyznaczony do osiągnięcia do końca 2018 r. cel został osiągnięty w wartości poniżej 60%;
- dla 49 spośród 90 wskaźników wyznaczony do osiągnięcia do końca 2018 r. cel został osiągnięty w wartości powyżej 60%.

Analiza NIK dotycząca wykonania poszczególnych wskaźników pośrednich celów rzeczowo-finansowych (według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.) w ramach sześciu RPO objętych badaniem NIK wykazała, że w przypadku 22 z 29 osi priorytetowych, w których realizowane są ZIT, występowało wysokie ryzyko¹¹³ niepowodzenia realizacji celu pośredniego. Natomiast w przypadku trzech osi priorytetowych ryzyko niepowodzenia było niskie, a w czterech osiach

¹⁰⁴ Rezerwa wykonania dla tych osi wynosiła ponad 637 mln euro (dane według pisma przekazanego przez DRP (znak: DRP-V.748.1.2017.MP).

¹⁰⁵ Rezerwa wykonania dla tych osi wynosiła 628 mln euro (dane według pisma przekazanego przez DRP (znak: DRP-V.748.1.2017.MP).

¹⁰⁶ Dziewięć osi – rezerwa wykonania 64 mln euro dane według pisma przekazanego przez DRP (znak: DRP-V.748.1.2017.MP).

¹⁰⁷ Siedem osi – rezerwa wykonania 111,9 mln euro dane według pisma przekazanego przez DRP (znak: DRP-V.748.1.2017.MP).

¹⁰⁸ Sześć osi – rezerwa wykonania 63,3 mln euro dane według pisma przekazanego przez DRP (znak: DRP-V.748.1.2017.MP).

¹⁰⁹ Sześć osi – rezerwa wykonania 48,8 mln euro dane według pisma przekazanego przez DRP (znak: DRP-V.748.1.2017.MP).

¹¹⁰ Pięć osi – rezerwa wykonania 88,2 mln euro dane według pisma przekazanego przez DRP (znak: DRP-V.748.1.2017.MP).

¹¹¹ Analiza dokonana z uwzględnieniem zmian zakładanego poziomu wskaźników celów pośrednich do osiągnięcia na koniec 2018 r., dokonanych w RPO w uzgodnieniu z KE.

¹¹² 90 wskaźników dla których cel pośredni jest wyższy niż „0”.

¹¹³ NIK przyjęła, że wysokie ryzyko występowało w przypadku zrealizowania wskaźników na poziomie poniżej 60%.

priorytetowych (oś nr 5 i nr 10 RPO woj. pomorskiego oraz oś nr 8 i nr 9 RPO woj. lubelskiego) cele minimalne zostały już osiągnięte.

Cele pośrednie wyznaczone na 2018 r. dla poszczególnych wskaźników Ram wykonania w osiach priorytetowych, w których Związki ZIT współrealizują te cele, zostały osiągnięte już na dzień 30 czerwca 2018 r. dla 33 wskaźników¹¹⁴, w tym dla:

- trzech z 23 (13,0%) wskaźników określonych w sześciu osiach RPO dla województwa kujawsko-pomorskiego;
- pięciu z 16 (31,2%) wskaźników określonych w sześciu osiach RPO dla województwa lubuskiego;
- dziewięciu z 27 (33,3%) wskaźników określonych w sześciu osiach RPO dla województwa małopolskiego;
- 10 z 20 (50,0%) wskaźników określonych w sześciu osiach RPO dla województwa lubelskiego;
- sześciu z 10 (60,0%) wskaźników określonych w czterech osiach RPO dla województwa pomorskiego.

Natomiast, w dwóch osiach priorytetowych RPO dla województwa podlaskiego, w których Związki ZIT współrealizują cele pośrednie wyznaczone na 2018 r., żaden z sześciu wskaźników nie był jeszcze osiągnięty.

Analiza NIK wykazała również, że pomimo zmniejszenia wartości docelowych Ram wykonania, dokonanych przy zmianach RPO¹¹⁵, w dziewięciu¹¹⁶ przypadkach, pomimo niewielkiego postępu, realizacja wskaźników była w dalszym ciągu na niskim poziomie wykonania.

(akta kontroli str. 283-307, 698-701, 847-1012)

Zastępca Dyrektora DRP Pan Michał Ptaszyński poinformował, że (...) *oparcie instrumentu zwiększającego efektywność ZIT na postępie finansowym na najważniejszych procesach, tj. kontraktacji i wydatkach, w opinii MliR jest wystarczające. Wartości docelowe wskaźników w programach zostały oszacowane przez IZ RPO i wynegocjowane z KE. (...) IZ RPO w pełni odpowiada za te oszacowania i realizację własnych założeń. (...) Ponadto, w 2018 r. podjęto renegocjacje programów (...). Dzięki zmianom, głównie zmniejszeniu wcześniej zakładanych celów, jak również dzięki przyspieszeniu realizacji projektów w wielu obszarach, obecnie wyniki w ramach wykonania uległy poprawie, co w konsekwencji znacznie zmniejsza ryzyko porażki i liczbę osi, które mogą utracić dodatkowe środki tzw. rezerwy wykonania. (...), ryzyko porażki w osiągnięciu celów na 2018 r., a tym samym konieczności przesunięcia rezerwy wykonania znacznie zmalało. Według stanu na koniec października 2018 r., w sześciu RPO objętych kontrolą, w osiach priorytetowych, w których projekty ZIT mają istotne znaczenie w osiąganiu mierników wybranych do Ram wykonania, w 12 z 29 osi priorytetowych realizacja wskaźników osiągnęła poziom wymagany w rozporządzeniu 215/2014.*

Według stanu na dzień 31 października 2018 r. w 17 z 29 osi priorytetowych, w których realizowane są ZIT, nadal występowało ryzyko niepowodzenia realizacji

¹¹⁴ Według danych z zestawienia przekazanego przez DRP 19 listopada 2018 r.

¹¹⁵ Zgodnie z danymi przekazanymi w zestawieniu przekazanym przez DRP przy piśmie z 19 października 2018 r. DRP-IV.0810.2.2018.KS.5, zmian w programach dokonano we wszystkich sześciu objętych szczegółowym badaniem RPO.

¹¹⁶ Wskaźniki osiągnięte w wysokości poniżej 30% (w tym trzy równe 0%): RPKP.06 – Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych (euro); RPKP.10 – Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie; RPKP.10 – Liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie; RPLU.02 – Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]; RPMP.05 – Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych; RPMP.12 – Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych; RPPD.04 – Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych; RPPD.04 – Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg; RPPD.08 – Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych.

celu pośredniego¹¹⁷. NIK zauważa, że w przypadku RPO w województwach: kujawsko-pomorskim¹¹⁸, lubelskim¹¹⁹ i podlaskim¹²⁰, w dalszym ciągu większość wskaźników w których realizowano ZIT było obarczonych ryzykiem niepowodzenia (odpowiednio pięć z sześciu osi, cztery z sześciu osi i dwie z dwóch osi).

(akta kontroli str. 752-809, 847-871)

W Ministerstwie analizowano i monitorowano postęp realizacji RPO oraz ZIT. (szczegółowy opis w pkt 1.3 wystąpienia) oraz podejmowano działania w celu przyspieszenia realizacji ZIT (szczegółowy opis w pkt 1.2.2).

W przygotowanym przez IK RPO raporcie z realizacji celów finansowo-rzeczowych, ustanowionych w Ramach wykonania w 16 RPO za II kwartał 2018 r. wskazano że, mimo zbliżania się do końca okresu, w którym cele pośrednie powinny zostać osiągnięte, postępy w tym kwartale są nieznaczne (w stosunku do wartości osiągniętych w I kwartale 2018 r.). Dokonana w Ministerstwie ocena możliwości pełnej realizacji Ram wykonania wykazała, że spośród 166 osi¹²¹ wysokim i średnim „ryzykiem utraty” obciążonych jest wciąż 86 osi¹²² (47% rezerwy wykonania w 16 RPO), w tym osi o wysokim ryzyku jest nadal 27¹²³. W raporcie tym wskazano, że analiza poszczególnych programów operacyjnych wykazała, że na koniec II kwartału 2018 r. najwięcej środków z rezerwy wykonania zaliczonych do osi kategorii ryzyka wysokiego i średniego znajduje się w RPO województw: śląskiego (116 mln euro), kujawsko-pomorskiego (114 mln euro) oraz zachodniopomorskiego (78 mln euro).

Raporty z realizacji celów finansowo-rzeczowych, ustanowionych w ramach wykonania w programach regionalnych 2014-2020 przygotowywane były przez IK RPO co kwartał na podstawie sprawozdań przekazywanych przez poszczególne IZ RPO. Analiza sprawozdań, składanych w latach 2016 – 2018 przez IZ sześciu objętych szczegółowym badaniem RPO, wykazała że w czterech przypadkach sprawozdania składane były w terminach określonych w wytycznych. Natomiast w dwóch przypadkach sprawozdania składane były z nieznacznym opóźnieniem wynoszącym od trzech do siedmiu dni¹²⁴.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DRP Pan Michał Ptaszyński, (...) każdorazowo, w przypadku pojawiających się opóźnień w przekazywaniu do IK RPO sprawozdań kwartalnych lub rocznych, pracownicy Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych Ministerstwa konsultują głównie drogą telefoniczną z właściwą IZ RPO przyczynę opóźnienia i ustalają najszybszy możliwy termin przekazania ww. sprawozdania.

(akta kontroli str. 356-393, 572-641)

¹¹⁷ Według przyjętego przez NIK założenia w 16 osiach ryzyko było na poziomie wysokim (realizacja wskaźników poniżej 60%), a w jednej z osi ryzyko było na poziomie niskim. Oszacowania dokonano na podstawie danych przekazanych przy piśmie z dnia 23 listopada 2018 r. (znak:DRP-IV.0810.2.2018.KS.13).

¹¹⁸ Według stanu na dzień 31 października 2018 r. nadal istnieje ryzyko niezrealizowania wskaźników celów pośrednich w pięciu osiach priorytetowych.

¹¹⁹ Według stanu na dzień 31 października 2018 r. nadal istnieje ryzyko niezrealizowania wskaźników celów pośrednich w czterech osiach priorytetowych.

¹²⁰ Według stanu na dzień 31 października 2018 r. nadal istnieje ryzyko niezrealizowania wskaźników celów pośrednich w dwóch osiach priorytetowych

¹²¹ Według danych zawartych w raporcie przekazanym przez DRP przy piśmie z 19 października 2018 r., znak: DRP-IV.0810.2.2018.KS.5 - dla których kwota rezerwy wykonania wynosiła 1,88 mld euro.

¹²² Według danych zawartych w raporcie przekazanym przez DRP przy piśmie z 19 października 2018 r., znak: DRP-IV.0810.2.2018.KS.5 - rezerwa wykonania opiewa na kwotę 886,6 mln euro.

¹²³ Według danych zawartych w raporcie przekazanym przez DRP przy piśmie z 19 października 2018 r., znak: DRP-IV.0810.2.2018.KS.5 – rezerwa wykonania wyniosła dla tych osi 236 mln euro.

¹²⁴ IZ RPO woj. podlaskiego jedno z 12 sprawozdań zostały złożone trzy dni po terminie. IZ RPO woj. pomorskiego dwa z 12 sprawozdań zostały złożone z opóźnieniem wynoszącym cztery i siedem dni.

2.4. Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.¹²⁵:

- łączna kwota planowanej kontraktacji dla 16 RPO wynosiła 136 464 231,7 tys. zł (31 276 897,5 tys. euro), w tym dla ZIT – 13 116 065,7 tys. zł (3 006 134,6 tys. euro), co stanowiło 10% kwoty zaplanowanej dla wszystkich 16 RPO;
- łączna kwota dofinansowania UE w podpisanych umowach o dofinansowanie dla 16 RPO wynosiła 72 394 622,1 tys. zł (co stanowiło 53% alokacji), w tym dla ZIT – 7 678 085,1 tys. zł (co stanowiło 59% alokacji dla ZIT);
- łączna kwota środków UE rozliczonych we wnioskach o płatność dla 16 RPO wyniosła 17 215 653,1 tys. zł (co stanowiło 13% alokacji), w tym dla ZIT – 1 232 913,9 tys. zł (co stanowiło 9% alokacji dla ZIT).

We wszystkich sześciu objętych badaniem RPO w 2017 r. nastąpiło przyspieszenie kontraktacji oraz zatwierdzania wydatków ujętych we wnioskach o płatność. Wzrost ten w stosunku do roku 2016 r. wyniósł od 24,1 (ZIT MOF ZG) do 75,6 (ZIT OMG-G-S) punktów procentowych w zakresie kontraktacji w ramach ZIT.

Kwoty wydatków zatwierdzonych we wnioskach o płatność w ramach ZIT wzrosły od 2,1 (ZIT BOF) do 7,6 (ZIT LOF) punktów procentowych.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. cztery z sześciu objętych badaniem ZIT nie osiągnęły celów określonych na podstawie planów naprawczych w zakresie kontraktacji alokacji i zatwierdzonych wniosków o płatność (szczegółowy opis w pkt 1.2.2.).

(akta kontroli str. 184-191, 648-652)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra działania w celu zwiększenia skuteczności i tempa realizacji ZIT. Przeprowadzone analizy postępu wdrażania oraz działania podjęte w celu przyspieszenia realizacji RPO, w tym ZIT skutkowały przyspieszeniem kontraktacji alokacji oraz zatwierdzania wniosków o płatność.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na charakter stwierdzonej nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

¹²⁵ Dane przekazane w zestawieniu sporządzonym przez DRP przekazanym przy piśmie z 19 października 2018 r. znak: DRP-IV.0810.2.2018.KS.5.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa,stycznia 2019 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis