



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.007.03.2018

Pan

Paweł Adamowicz
Prezes Zarządu Stowarzyszenia
Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot
ul. Długi Targ 39/40
80-830 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot ul. Długi Targ 39/40, 80-830 Gdańsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Adamowicz, Prezes Zarządu Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot od 15 września 2011 r., uprawniony do jednoosobowego reprezentowania kontrolowanej jednostki.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Instytucji Pośredniczącej na rzecz realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. 2. System wyboru projektów Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. 3. Prawdliwość wyboru projektów Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. 4. Realizacja wybranych projektów Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. 5. Efekty realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 3 grudnia 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Cezary Domasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/95/2018 z dnia 2 października 2018 r. 2. Marcin Chojnacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/96/2018 z dnia 2 października 2018 r. (akta kontroli str. 1-4, 341-343) Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: • ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, • OMG-G-S - Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, Związek Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, • IP ZIT lub IP – Instytucja Pośrednicząca Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, • RPO WP – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego, • IZ – Instytucja Zarządzająca RPO WP, • SzOOP – Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych programu operacyjnego, • Porozumienie – Porozumienie zawarte w dniu 14 września 2015 r. pomiędzy IZ a IP w sprawie powierzenia zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

- **Ustawa wdrożeniowa** - ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431),
- **SL2014** - centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020, służy do wspierania procesów związanych z obsługą projektu, ewidencjonowaniem danych dotyczących realizacji programów operacyjnych i obsługą certyfikacji wydatków,
- **Ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego** lub **Ministerstwo** - do 26 listopada 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, od 27 listopada 2013 r. do 7 grudnia 2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, od 8 grudnia 2015 r. do 11 stycznia 2018 r. Ministerstwo Rozwoju, od 12 stycznia 2018 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot zadań związanych z przygotowaniem i realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia podjęcie należytych działań w celu zapewnienia warunków do wdrożenia ZIT. Opracowana została wymagana dokumentacja strategiczna oraz wewnętrzne procedury realizowanych zadań zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. IP ZIT uczestniczyło w ustalaniu kryteriów wyboru projektów zgodnie z ustawą wdrożeniową. Prawdłowo realizowano powierzone przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 zadania związane m.in. z udziałem w procesie wyboru projektów, monitorowaniem postępów w osiąganiu przez wnioskodawców gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz monitorowaniem realizacji Strategii ZIT.

NIK zwraca jednak uwagę na długi okres ustalania Strategii ZIT, który wpłynął na przesunięcie w czasie rozpoczęcia realizacji ZIT.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na ocenę ogólną realizacji zadań IP ZIT.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Instytucji Pośredniczącej na rzecz realizacji ZIT

Opis stanu faktycznego

1.1. Związek Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w województwie pomorskim działa od 14 lutego 2014 r.⁴ w formie stowarzyszenia gmin i powiatów, tworzących jednorodny przestrzennie i funkcjonalnie obszar metropolitalny. Stowarzyszenie to

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Na podstawie Porozumienia w sprawie realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Obszarze Metropolitalnym z dnia 14.02.2014 r.

od 13 kwietnia 2015 r. nosi nazwę *Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot* (wcześniej, tj. od 15 września 2011 r.⁵ *Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny*). Głównym celem OMG-G-S było zacieśnienie współpracy i doprowadzenie do harmonijnego rozwoju całego obszaru metropolitalnego wokół Gdańska.

Na podstawie *Porozumienia* zawartego w dniu 14 września 2015 r. pomiędzy ww. stowarzyszeniem a Instytucją Zarządzającą - Województwem Pomorskim (Zarządem Województwa), OMG-G-S zostały powierzone zadania Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu ZIT RPO WP.

(akta kontroli str. 341-343, 1063-1166, 1234-1420, 2235, 2243-2325)

1.2. Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 został przyjęty 3 marca 2015 r.⁶

Odnośnie udziału OMG-G-S w programowaniu RPO w zakresie ZIT, Dyrektor Biura OMG-G-S Pan Michał Glaser⁷ podał m.in., że opracowywanie RPO WP miało miejsce w latach 2013-2014. W związku z tym w *konsultacjach społecznych RPO WP 2014-2020, które odbyły się w okresie październik-listopad 2013 r., uczestniczył Gdański Obszar Metropolitalny, który zgłosił uwagi dotyczące m.in. zakresu interwencji, ukierunkowania terytorialnego oraz preferencji w RPO WP 2014-2020. Udział w konsultacjach RPO WP 2014-2020 brały też jednostki samorządu terytorialnego będące obecnie członkami Związku ZIT, m.in. miasta: Gdynia, Sopot, Gdańsk, Wejherowo, gminy: Kartuzy, Kolbudy, Szemud, Żukowo. Na etapie opracowywania RPO konsultacje z członkami Stowarzyszenia prowadziła bezpośrednio Instytucja Zarządzająca, a Stowarzyszenie pełniło organizacyjne funkcje w procesie informowania. Ponadto podał, że OMG-G-S w związku z realizacją zadań związanych z programowaniem RPO WP ponosiło koszty związane z funkcjonowaniem biura. Koszty te pokrywane były ze składek członkowskich.*

(akta kontroli str. 5-15, 327-340, 498-509)

1.3. W § 5 ust. 1 *Porozumienia* określono m.in., że OMG-G-S zgodnie z art. 30 ust. 6 ustawy wdrożeniowej miało obowiązek przygotować Strategię ZIT we współpracy z IZ. Szczegółową procedurę przygotowania Strategii ZIT zawarto w *Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*, przyjętej 16 listopada 2015 r. (dalej: *Instrukcja Wykonawcza*)⁸.

(akta kontroli str. 1254-1420, 327-340)

Prace nad opracowaniem Strategii ZIT rozpoczęto w 2014 r. Opracowanie Strategii ZIT zostało zlecone przez Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny firmie DS Consulting Sp. z o.o. na podstawie umowy z 4 lutego 2014 r.⁹ Koszt ww. zlecenia wyniósł 349,2 tys. zł brutto. Wykonawca zobowiązał się do kompleksowego

⁵ Uchwała Nr 2 Zebrania Założycielskiego Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny z 15.09.2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Stowarzyszenia, zmieniona Uchwałami Nr: 7/2012 z 12.11.2012 r., 12/2013 z 29.05.2013 r. Uchwałą nr 27/2015 z 13.04.2015 r. przyjęto nowy Statut Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, zmieniony Uchwałami Nr: 11/2017 z 15.05.2017 r., 55/2017 z 08.06.2017 r..

⁶ Uchwała Nr 196/20/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z 03.03.2015 r. RPO WP został przyjęty przez Komisję Europejską 12.02.2015 r.

⁷ Dyrektor składał wyjaśnienia w toku kontroli na podstawie pełnomocnictwa do prowadzenia spraw OMG-G-S, w tym do reprezentowania OMG-G-S.

⁸ Szczegółowy opis dotyczący *Instrukcji Wykonawczej* zawarto w pkt 1.5. wystąpienia pokontrolnego.

⁹ Umowa została zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na *Opracowanie Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Zatoki Gdańskiej w ramach projektu Metropolitalna Platforma Wymiany Praktyk Samorządowych*.

opracowania Strategii ZIT z uwzględnieniem wytycznych i przygotowanych opracowań zlecniodawcy do dnia 30 maja 2014 r. Powyższe zlecenie zostało sfinansowane z dotacji z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

Dyrektor Biura OMG-G-S podał m.in., że podczas przygotowania Strategii odbyły się m.in. dwie edycje warsztatów (w styczniu i lutym 2014 r.), których celem była diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Obszaru Metropolitalnego, stworzenie ram strategicznych dla realizacji ZIT w horyzoncie roku 2020 oraz uruchomienie procesu identyfikacji i hierarchizacji kompleksowych przedsięwzięć rozwojowych. W warsztatach uczestniczyli przedstawiciele Wspólnej Reprezentacji Obszaru Metropolitalnego, osoby wskazane i zaproszone przez IZ RPO WP 2014-2020 oraz moderatorzy i sekretarze wskazani przez IZ RPO WP 2014-2020. Ponadto podał, że *na podstawie przeprowadzonych warsztatów powstał dokument zawierający listę proponowanych kryteriów oceny przedsięwzięć przewidywanych do realizacji w formule ZIT, stanowiący również przedmiot konsultacji społecznych Strategii ZIT. Kryteria zostały podzielone na horyzontalne oraz merytoryczne. Pierwsza kategoria wynikała z wytycznych dla planowania przedsięwzięć w formule ZIT. Natomiast kryteria merytoryczne są bezpośrednim efektem przeprowadzonych warsztatów i pracy ekspertów. W dokumencie zawarto także listę, która zawiera orientacyjne przyporządkowanie zgłoszonych projektów ZIT do poszczególnych osi priorytetowych. Tak przygotowany dokument został przesłany do konsultacji interesariuszom, których uwagi wpłynęły na ostateczne zapisy.*

(akta kontroli str. 1-15, 327-340, 355-497, 722-736, 808-834, 2381-2382)

Pierwsza wersja Strategii ZIT została przyjęta Uchwałą Nr 36/2015 Walnego Zebrania Członków OMG-G-S z dnia 12 października 2015 r. Jej przyjęcie nastąpiło z pominięciem etapu wstępnego opiniowania, o którym mowa w § 5 ust. 2 *Porozumienia*, co zostało opisane poniżej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości na str. 11.

Strategia ta została przekazana przez OMG-G-S do zaopiniowania w trybie art. 30 ust. 5 pkt 2 ustawy wdrożeniowej 15 października 2015 r. do IZ i Ministerstwa.

Rekomendacje i uwagi IZ zostały przekazane OMG-G-S 17 listopada 2015 r.¹⁰ (po uprzednim uzupełnieniu przez IP przekazanej dokumentacji). Zawarto je w załączniku do Uchwały nr 1134/92/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 17 listopada 2015 r.¹¹ i odnosiły się m.in. do:

- a) błędnego wskazania obszaru ZIT,
- b) braków w analizie SWOT,
- c) niepoprawnego wskazania źródeł finansowania,
- d) niewystarczającego określenia całościowej koncepcji rozwoju transportu miejskiego,
- e) niezawarcia informacji na temat planowanego zaangażowania partnerów z obszaru ZIT na etapie realizacji,
- f) niewłaściwego określenia celów,
- g) nieadekwatności przyjętych kryteriów merytorycznych,
- h) niezawarcia harmonogramu realizacji Strategii ZIT oraz analizy spójności Strategii z krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi,

¹⁰ Pismo: Sygn. DRRP-S.072.2.2015 EOD: 84438/11/2015.

¹¹ Uchwała w sprawie zaopiniowania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2020 wraz z rekomendacjami i uwagami.

i) braku analizy ryzyka związanego z realizacją Strategii ZIT.

Ministerstwo przekazało swoje uwagi OMG-G-S 13 listopada 2015 r.¹² (po uprzednim uzupełnieniu przez IP przekazanej dokumentacji). Uwagi dotyczyły m.in.:

- a) kwestii zgłoszonych przez IZ opisanych powyżej w ppkt a) do e),
- b) braku wskazania uzasadniania dla każdego przypadku realizacji zintegrowanych projektów wspólnie z gminami spoza obszaru ZIT,
- c) błędnego opisanie wskaźników,
- d) fiszek zgłoszeniowych dla projektów komplementarnych w ramach Strategii ZIT.

Poprawioną Strategię (wersja druga)¹³, OMG-G-S przekazało do opiniowania do Ministerstwa 13 stycznia 2016 r. i do IZ 14 stycznia 2016 r. Powyższe przekazanie zostało poprzedzone prośbą OMG-G-S (z 10 grudnia 2015 r.) skierowaną do Ministerstwa i IZ o wydłużenie terminu złożenia poprawionej Strategii ZIT. Jednostki te nie wyraziły zgody na ww. wydłużenie terminu.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że ww. prośba o wydłużenie terminu wynikała z *krótkiego czasu na przygotowanie Strategii ZIT ze względu na ogólny charakter uwag, konieczność zaangażowania wielu podmiotów i pracowników Związku ZIT oraz dwuetapowego opiniowania i konieczność uchwalania przez Zarząd i Walne Zebranie Członków OMG-G-S kolejnych wersji Strategii ZIT. W celu intensyfikacji prac nad przygotowaniem ostatecznej wersji Strategii ZIT pracownicy biura zostali poinformowani przez Dyrektora Biura o priorytetowym potraktowaniu prac związanych z opracowaniem Strategii ZIT (...).*

Kolejne uwagi do Strategii (w wersji drugiej) zostały przesłane przez:

- Ministerstwo 29 stycznia 2016 r.¹⁴ i dotyczyły m.in.: niewłaściwego opisu działań realizowanych poza alokacją ZIT, braku wyraźnego powiązania analizy zidentyfikowanych problemów rozwojowych z analizą SWOT i działaniami, niekompletności jednej z tabel, braku uzupełnienia Strategii o wskaźniki rezultatu bezpośredniego i strategicznego,
- IZ 4 lutego 2016 r.¹⁵ i dotyczyły m.in.: konieczności uzupełnienia opisu sposobu wyłaniania przedsięwzięć z uwzględnieniem kryteriów wyboru oraz usunięcia Działów, którym nie przypisano alokacji.

Poprawioną Strategię (wersja trzecia)¹⁶, OMG-G-S przekazało do opiniowania do Ministerstwa 15 lutego 2016 r. i do IZ 17 lutego 2016 r. Strategia ta została pozytywnie zaopiniowana przez IZ (16 lutego 2016 r.¹⁷) oraz przez Ministerstwo (4 marca 2016 r. przekazano opinię wydaną 3 marca 2016 r.¹⁸). Strategia ZIT w tej wersji zawierała wszystkie elementy określone w art. 30 ust. 8 ustawy wdrożeniowej.

¹² Pismo: Sygn. DKS.II.8440.25.2015.JW.138 NK 311123/15.

¹³ Przyjętą Uchwałą Nr 40/2016 Walnego Zgromadzenia Członków OMG-G-S z 13.01.2016 r.

¹⁴ Pismo: Sygn. DKS.II.8440.1.10.2016.KS.4 NK 20066/16. W piśmie tym poproszono o współpracę OMG-G-S z Ministerstwem w trybie roboczym w celu usprawnienia prac nad ostateczną wersją Strategii.

¹⁵ Pismo: Sygn. DRRP-S.072.2.2015 EOD: 7667/02/2016.

¹⁶ Przyjętą Uchwałą Nr 42/2016 Walnego Zgromadzenia Członków OMG-G-S z 15.02.2016 r.

¹⁷ Pismo: DRRP-S.72.2.2015 EOD: 10962/02/2016, 10965/02/2016, 10974/02/2016. Podjęta została Uchwała Nr 133/117/16 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 16.02.2016 r. w sprawie *pozytywnego zaopiniowania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2020*.

¹⁸ Pismo: Sygn. DRP.8440.1.3.2016.KS.9 NK: 47878/16. Do pisma załączono pozytywną opinię Ministra Rozwoju z 03.03.2016 r. w zakresie zgodności Strategii ZIT z umową partnerstwa oraz możliwości finansowania projektów z krajowych programów operacyjnych.

Od momentu przekazania do zaopiniowania pierwszego projektu Strategii ZIT (przyjętego uchwałą OMG-G-S) do momentu jej ostatecznego pozytywnego zaopiniowania upłynęło 140 dni.

(akta kontroli str. 327-340, 1510-1993, 2377-2378, 2380-2382)

Wyjaśniając przyczyny niedotrzymania terminu przekazania finalnej wersji Strategii ZIT (do końca maja 2015 r.) zawartego w harmonogramie działań związanych z wdrożeniem ZIT w Polsce przekazanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju¹⁹ Dyrektor Biura OMG-G-S podał m.in., że *termin przekazania finalnych wersji Strategii ZIT zawierających listy projektów pozakonkursowych, w tym komplementarnych został niedotrzymany ze względów formalno-prawnych związanych z przystąpieniem do Stowarzyszenia (...) Miasta Gdyni.*

(akta kontroli str. 327-340, 722-736, 794-798, 1510-1993, 2238-2242)

W okresie objętym kontrolą Strategia ZIT była czterokrotnie aktualizowana, tj. w dniu: 29 sierpnia 2016 r., 23 listopada 2016 r.²⁰, 24 marca 2017 r. i 6 lipca 2018 r.²¹. Wprowadzane zmiany w Strategii ZIT głównie dotyczyły aktualizacji listy projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym.

(akta kontroli str. 722-736, 835-845, 1254-1420, 1510-1520, 2377-2378)

1.4. IP ZIT zgłosiła IZ deklarację gotowości do poddania się ocenie w zakresie spełnienia kryteriów desygnacji, o której mowa w art. 15 ustawy wdrożeniowej, 1 grudnia 2015 r. (blisko osiem miesięcy po zatwierdzeniu RPO WP oraz dwa i pół miesiąca po podpisaniu *Porozumienia*). Desygnacja IP ZIT została udzielona przez Ministra Rozwoju 13 kwietnia 2016 r.²² Jej udzielenie zostało poprzedzone:

- kontrolą systemową przeprowadzoną 4 grudnia 2015 r. przez IZ w zakresie gotowości do poddania się procesowi desygnacji. W jej wyniku stwierdzono m.in.: konieczność przyjęcia nowego Regulaminu Biura OMG-G-S, utrudnioną identyfikację korespondencji z IZ z uwagi na wąski zakres danych zawartych w dzienniku korespondencyjnym prowadzonym przez OMG-G-S oraz brak opracowania *formularza identyfikacji projektu*, o którym mowa w *Instrukcji Wykonawczej do Porozumienia*. Ponadto stwierdzono m.in., że opracowana *Instrukcja Wykonawcza* zawiera opis procedur, zgodnie z którymi IP ZIT realizuje powierzone jej zadania, oraz że zasoby kadrowe, warunki lokalowe, w tym zasoby infrastrukturalne i techniczne OMG-G-S są wystarczające do właściwej realizacji powierzonych zadań. Wydano trzy zalecenia pokontrolne, które zostały wdrożone,
- audytem desygnacyjnym, prowadzonym przez Instytucję Audytową - Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w terminie od czerwca 2015 r. do stycznia 2016 r. Badanie przeprowadzono m.in. na podstawie opisu funkcji i procedur. W sprawozdaniu wstępnym w zakresie dotyczącym IP ZIT wskazano m.in. na konieczność zmiany regulaminu Biura oraz uzupełnienia *Instrukcji Wykonawczej*. Powyższe zalecenia zostały wdrożone. W sprawozdaniu z audytu z kwietnia 2016 r. zawarto opinię (wydaną bez zastrzeżeń) o spełnianiu kryteriów desygnacji.

(akta kontroli str. 327-340, 722-736, 878-890, 1994-2106)

¹⁹ Pismo z 23.02.2015 r. (sygn. DKS.II.8440.2.2015.DB NK: 47942/15).

²⁰ Ministerstwo Rozwoju odstąpiło od wydania opinii przy tej aktualizacji (pismo z 01.12.2016 r., sygn. DRP-IV.7440.2.3.2016.KS.4). W związku z powyższym OMG-G-G wystąpiło do IZ o anulowanie próśby o wydanie opinii.

²¹ Odpowiednio Uchwały Walnego Zebrania Członków OMG-G-S w sprawie przyjęcia zmian w Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do 2020 r. nr: 48/2016, 49/2016, 52/2017, 64/2018.

²² Pismo: Sygn. DCD.V.870.35.2016.RM.2 NK79873/16. Pismem tym udzielono desygnacji również IZ.

1.5. Zgodnie z art. 30 ust. 5 pkt 3 ustawy wdrożeniowej, OMG-G-S 14 września 2015 r. zawarło z IZ *Porozumienie w sprawie powierzenia zadań Instytucji Pośredniczącej w ramach mechanizmu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*, na mocy którego OMG-G-G, jako IP ZIT, było zobowiązane m.in. do:

- przygotowania i monitorowania realizacji Strategii ZIT,
- realizacji zadań związanych z procesem wyboru projektów, w tym m.in.: współpracy z IZ przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów dla wyodrębnionych Podzadań służących realizacji ZIT, udziału w procesie identyfikacji projektów, monitorowania gotowości projektów, wydawania pisemnych opinii o zgodności projektów ze Strategią ZIT, udziału w ocenie projektów.
- opracowania procedur dotyczących realizacji *Porozumienia* w formie *Instrukcji Wykonawczej*,
- opracowania zasad zarządzania ryzykiem.

Do zakończenia kontroli NIK *Porozumienie* nie było zmieniane. Dyrektor Biura OMG-G-S poinformował m.in., że IP nie prowadziła rozmów z IZ w zakresie dotyczącym zmiany *Porozumienia*.

W ramach zadania dotyczącego opracowania procedur realizacji *Porozumienia* Zarząd OMG-G-S uchwałą Nr 14/2015 z 16 listopada 2015 r. przyjął *Instrukcję Wykonawczą*. Zawarto w niej opis procedur (podzielonych na procesy i podprocesy), zgodnie z którymi Związek ZIT, w tym w szczególności jego Biuro, realizuje zadania określone w *Porozumieniu*. Integralną częścią *Instrukcji Wykonawczej* były standardowe formularze (wzory pism, listy sprawdzające), których wykorzystywanie miało usprawnić realizację poszczególnych czynności.

Do zakończenia kontroli NIK, *Instrukcja Wykonawcza* była trzykrotnie zmieniana (aktualizowana)²³. Zmiany (aktualizacje) dotyczyły m.in. wprowadzenia szczegółowej procedury pn. *Monitorowanie realizacji Strategii ZIT i składanie IZ sprawozdań z realizacji Strategii ZIT w zakresie dotyczącym RPO WP 2014-2020*.

(akta kontroli str. 82-87, 1254-1420)

W związku z podpisanym *Porozumieniem* na podstawie Uchwały Nr 1/2016 Zarządu OMG-G-S z 18 stycznia 2016 r. przyjęty został nowy Regulamin Biura OMG-G-S, w którym przewidziano m.in. bezpośrednią podległość Dyrektorowi Biura OMG-G-S osoby zatrudnionej na stanowisku Koordynatora IP. Koordynatorowi IP bezpośrednio podlegali koordynatorzy obszarów tematycznych i specjalista ds. monitoringu.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że konieczność rozszerzenia kadry zespołu OMGGS wynikała ze zwiększenia liczby zadań i odpowiedzialności. Ponadto, praca w modelu macierzowym, multidyscyplinarnym, wymaga zbierania i agregowania danych, przy jednoczesnym wsparciu Członków OMGGS w wypracowaniu koncepcji i wizji rozwoju całego Obszaru we wszystkich zidentyfikowanych obszarach (ds. rozwoju społecznego, gospodarczego, przestrzennego i mobilności oraz energetyki i środowiska). Wyzwania, z jakimi wiązało się powierzenie IP ZIT, wpłynęły zatem znacząco na strukturę organizacyjną biura Związku ZIT przeformułując ją całkowicie i zwiększając zapotrzebowanie na liczbę etatów.

²³ Pierwsza *Instrukcja Wykonawcza* została uchylona Uchwałą Nr 2/2016 Zarządu OMG-G-S z 02.03.2016 r., na podstawie której przyjęto tekst jednolity *Instrukcji Wykonawczej*. Aktualizacja jej zapisów następowała w oparciu o Uchwały Zarządu OMG-G-S Nr 17/2016 z 21.09.2016 r. i Nr 18/2017 z 16.10.2017 r.

Zmiana Regulaminu Biura OMG-G-S została również dokonana w związku z wprowadzeniem *Planu wdrażania mechanizmu ZIT w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020*²⁴, w którym przewidziano m.in. zmianę struktury organizacyjnej biura OMG-G-S (wskazano jednocześnie jak powinna ona wyglądać). Uchwałą Nr 2/2017 Zarządu OMG-G-S z 16 lutego 2017 r. wprowadzono stosowne zmiany, tj. m.in. przewidziano bezpośrednią podległość Dyrektorowi Biura OMG-G-S osoby zatrudnionej na stanowisku Kierownika ds. projektów metropolitalnych, której podlegali Koordynatorzy ds.: rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego, transportu i mobilności, energetyki i środowiska, monitoringu i rozwoju przestrzennego.

(akta kontroli str. 5-15, 1063-1145, 2224-2231)

1.6. Główne problemy dotyczące przygotowywania Strategii ZIT związane były – zdaniem Dyrektora Biura OMG-G-S – z tym, że *obszary interwencji ZIT zostały uprzednio określone w ramach RPO. Z tego powodu, priorytetowe dla samorządów tworzących Związek ZIT obszary współpracy, takie jak edukacja czy promocja gospodarcza nie mogły zostać ujęte w Strategii. Powyższy problem był regularnie zgłaszany Ministerstwu Rozwoju Regionalnego przez Komisję Unii Metropolii Polskich (UMP) ds. ZIT i Miejskich Obszarów Funkcjonalnych.*

Odnośnie kluczowych problemów i źródeł ryzyka na obecnym etapie realizacji ZIT, Dyrektor Biura OMG-G-S zwrócił uwagę na *przyjęty przez MliR sposób definiowania i egzekwowania celów określanych dla Związków ZIT, który w obszarze formułowanych wymagań i sankcji dotyczących m.in. certyfikacji wniosków o płatność nie jest adekwatny do przyznanych tymże związkom kompetencji. Ponadto podał, że zgodnie z zasadami wdrożonymi przez MliR i Instytucje Zarządzające RPO w Polsce, żadnemu ze związków ZIT miast wojewódzkich nie przekazano uprawnień do samodzielnego prowadzenia zadań związanych z realizacją ww. celu. Co istotne żadna instytucja w Polsce nie jest obciążona podobnymi sankcjami jak Związki ZIT w zakresie wyciągania konsekwencji finansowych z powodu niezrealizowania prognozowanych na konkretny rok wskaźników w zakresie realizacji wniosków o płatność, co leży wyłącznie w kompetencjach Instytucji Zarządzających. Świadczy to o nieuzasadnionym, nieproporcjonalnym traktowaniu tej grupy instytucji, zaangażowanych we wdrażanie polityki regionalnej i spójności w Polsce.*

Problemem horyzontalnym, wielokrotnie zgłaszanym Ministerstwu i IZ RPO jest brak dostępu IP ZIT do umów o dofinansowanie, brak obligatoryjnego włączania przedstawicieli Związku ZIT do korespondencji (w tym maili) między beneficjentami a IZ oraz brak (do kwietnia 2018 r.) dostępu IP ZIT do centralnego systemu teleinformatycznego SL2014.

Jeśli chodzi o projekty ZIT wdrażane przez beneficjentów, to borykają się one z opóźnieniami wynikającymi z nowych uwarunkowań formalnych, braku precyzyjnego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami administracji publicznej (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Wody Polskie) oraz bieżącej sytuacji na lokalnych rynkach usług. Znaczny wpływ na opóźnienia w realizacji projektów wywiera m.in. przedłużający się czas wydawania decyzji wodno-prawnych przez spółkę Wody Polskie (jeszcze we wrześniu rozpatrywane były wnioski złożone z początkiem roku). Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym na tempo realizacji projektów w ramach ZIT jest brak wykonawców na rynku, co w dalszej kolejności przekłada się na potrzebę kilkukrotnego powtarzania procedur przetargowych w celu wyłonienia wykonawcy.

²⁴ Plan ten został przekazany Ministrowi Rozwoju przez IZ pismem z 19.12.2016 r.

Co więcej, wykonawcy mając świadomość istniejącej sytuacji na rynku dyktują ceny, co skutkuje ofertami na kwoty znacząco przewyższające przewidywany przez zamawiającego budżet.

Kolejnym bardzo istotnym problemem we wdrażaniu instrumentu ZIT jest brak stabilności i przewidywalności zasad funkcjonowania Związków ZIT w przyszłości, co negatywnie wpływa na osiągnięte rezultaty, utrudnia zapewnienie ciągłości realizowanych zadań oraz nie pozwala na pełne wykorzystanie potencjału tkwiącego w instrumencie ZIT i wypracowanego na przestrzeni ostatnich lat kapitału współpracy i zaufania oraz potencjału administracyjnego i kompetencyjnego biur ZIT.

(akta kontroli str. 5-15)

1.7. Zgodnie z § 6 ust. 9 *Porozumienia*, do wyłącznej właściwości IZ²⁵ należały wszystkie czynności, dla których nie przewidziano udziału IP ZIT, w tym m.in. kontrole zdolności potencjalnych wnioskodawców oraz kontrole związane z realizacją projektów.

(akta kontroli str. 82-87, 1254-1420)

1.8. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 13 i 14 *Porozumienia*, IP ZIT zobowiązane było m.in. do poddania się kontrolom i audytom przeprowadzanym przez IZ oraz do wykonywania zaleceń pokontrolnych.

W okresie objętym kontrolą, w IP ZIT zostały przeprowadzone przez IZ trzy kontrole systemowe. Pierwszą kontrolę przeprowadzono 4 grudnia 2015 r. w zakresie gotowości IP ZIT do poddania się procesowi desygnacji (szczegółowy opis zawarto w pkt 1.4. wystąpienia pokontrolnego). Dwie pozostałe kontrole prowadzone były w 2017 r. i 2018 r. Ich zakres dotyczył m.in. prawidłowości realizacji obowiązków IP ZIT dotyczących udziału w procesie: identyfikacji projektów, monitorowania gotowości zidentyfikowanych projektów do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz wzywania do złożenia wniosków o dofinansowanie. I tak:

- w wyniku kontroli prowadzonej od 30 marca do 30 września 2017 r. stwierdzono m.in.²⁶: brak dokumentacji w zakresie weryfikacji wniosku o dofinansowanie zawierającej informację o jej przeprowadzeniu zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”, niesporządzanie formularza dotyczącego weryfikacji karty projektu w przypadku gdy karta projektu podlegała uzupełnieniu lub wymagała korekt w związku z uwagami przekazanymi przez IZ²⁷, nieterminowe kierowanie do wnioskodawców *informacji o konieczności przekazania kwartalnych informacji na temat stanu gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie i realizacji projektu*, niedopełnienie obowiązku monitorowania postępów w osiąganiu przez projekt gotowości do złożenia wniosku o dofinansowanie i do realizacji, brak nadawania numeru korespondencji przychodzącej od IZ²⁸. Wydano dziewięć

²⁵ Lub Wojewódzkiego Urzędu Pracy w zakresie Poddziałania nr 5.1.1.

²⁶ Na podstawie przeprowadzonego badania wybranych projektów.

²⁷ W przypadku projektów: [1] Budowa węzła integracyjnego Gołubie na terenie Gminy Stężycza wraz z trasami dojazdowymi, [2] Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków stanowiących własność Gminy Kartuzy – etap I, [3] Budowa węzła integracyjnego Kartuzy wraz z trasami dojazdowymi, [4] Budowa gotowości parków naukowo-technologicznych i inkubatorów w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot do świadczenia nowych lub ulepszonych specjalistycznych usług proinnowacyjnych wraz ze stworzeniem kompleksowej platformy współpracy, [5] Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Dobra Robota na subregion metropolitalny, [6] Budowa zintegrowanego systemu monitorowania bezpieczeństwa oraz zarządzania informacją na linii kolejowej nr 250 wraz z modernizacją budynku Dworca Podmiejskiego w Gdyni Głównej oraz peronów na linii kolejowej nr 250.

²⁸ Stwierdzono w przypadku projektu Utworzenie Centrum Opieki Geriatrycznej w Pomorskim Centrum Reumatologicznym im. dr Jadwigi Titz-Kosko w Sopocie Sp. z o.o. oraz wszystkich projektów wskazanych w przypisie nr 27.

zaleceń pokontrolnych. IP ZIT terminowo²⁹ przekazała IZ informację o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

- według stanu na dzień 31 października 2018 r., wyniki kontroli prowadzonej od 29 czerwca do 30 września 2018 r. nie zostały jeszcze przekazane do IP ZIT. Dyrektor Biura OMG-G-S podał m.in., że IP nie została poinformowana o terminie ich przekazania.

(akta kontroli str. 327-340, 353-354)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Zgodnie z § 5 ust. 2 *Porozumienia*, IP miała m.in. obowiązek opracować projekt Strategii ZIT i przedłożyć go do IZ do wstępnego zaopiniowania w terminie do trzech miesięcy od dnia zawarcia *Porozumienia*. Ponadto, IP powinna przyjąć Strategię ZIT po uzyskaniu wstępnej pozytywnej opinii IZ. Powyższe uregulowania zostały również zawarte (doprecyzowane) w pkt 3 *Instrukcji Wykonawczej*.

Przyjęcie w dniu 12 października 2015 r. pierwszej wersji Strategii ZIT zostało dokonane z pominięciem ww. zapisów *Porozumienia* i *Instrukcji Wykonawczej*, tj. z pominięciem etapu wstępnego opiniowania. Na powyższą kwestię zwróciła również uwagę IZ w piśmie z dnia 17 listopada 2015 r.³⁰ wskazując, że przekazanie Strategii ZIT z pominięciem etapu wstępnego opiniowania wiąże się z ryzykiem niedotrzymania terminów określonych zarówno w ustawie wdrożeniowej, jak i *Instrukcji Wykonawczej* IZ RPO WP.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że *procedura wstępnego zaopiniowania Strategii ZIT została pominięta ze względu na to, że w ocenie IP-ZIT w pierwszej kolejności Strategia ZIT powinna być przedłożona do Ministerstwa, aby uzgodnić horyzontalny zarys Strategii będącej najważniejszym dokumentem strategicznym. W trakcie kolejnych etapów konsultacji Strategii ZIT procedura ta była stosowana.*

(akta kontroli str. 327-340, 1254-1420, 1510-1993, 1949-1950)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność OMG-G-S w badanym obszarze. OMG-G-S podjęło należyte działania w celu zapewnienia warunków do wdrożenia ZIT. Opracowano wymaganą dokumentację strategiczną i procedury wewnętrzne. W drodze *Porozumienia* przejęto od IZ część jej kompetencji związanych z realizacją ZIT. OMG-G-S uzyskało desygnację jako IP ZIT. Przyjęcie pierwszej wersji Strategii ZIT zostało dokonane z pominięciem etapu wstępnego opiniowania, do przeprowadzenia którego zobowiązywały zapisy *Porozumienia* i *Instrukcji Wykonawczej*.

OBSZAR

2. System wyboru projektów ZIT

Opis stanu
faktycznego

2.1. Do zadań IP ZIT, zgodnie z *Porozumieniem*, należała m.in. współpraca z IZ przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów dla wyodrębnionych Podzadań służących realizacji ZIT.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że *kryteria wyboru projektów dla poszczególnych Działań i Poddziałań RPO WP, były przyjmowane sukcesywnie na przestrzeni kilku lat, w miarę potrzeb wynikających z planowanych naborów projektów. W drugim kwartale 2015 roku zostały przygotowane przez IZ RPO WP kryteria wyboru projektów dla Poddziałań realizowanych w formule ZIT, oparte w warstwie merytorycznej na kryteriach dla podobnych obszarów interwencji wdrażanych poza ZIT. W dniu 29 maja 2015 roku IZ RPO WP zorganizowała*

²⁹ W terminie wskazanym przez IZ.

³⁰ Sygn. DRRP-S.072.2.2015 EOD: 84438/11/2015.

specjalne warsztaty dla członków, zastępców członków i obserwatorów Komitetu Monitorującego RPO WP poświęcone kryteriom wyboru projektów dla Poddziałów ZIT. W warsztatach tych uczestniczyli przedstawiciele Związku ZIT (część wyjaśnień Dyrektora dotyczących udziału OMG-G-S w przygotowywaniu kryteriów została przedstawiona w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 5-15, 722-736, 1510-1520)

2.2. Zgodnie z zapisami RPO WP, przeniesionymi następnie do Strategii ZIT, dla wszystkich obszarów tematycznych RPO WP realizowanych w ramach mechanizmu ZIT przewidziano pozakonkursowy tryb wyboru projektów. Takie podejście było zgodne z art. 38 ust. 3 ustawy wdrożeniowej stwierdzającym, że tryb pozakonkursowy jest właściwy dla strategicznego podejścia, zgodnie z którym realizowane powinny być wyłącznie przedsięwzięcia określone w Strategii ZIT, wprowadzające kompleksowe i spójne dla całego obszaru ZIT rozwiązania zidentyfikowanych problemów. Opis tych przedsięwzięć znajduje się w Strategii ZIT w podziale na cele strategiczne. Przy opisie każdego z przedsięwzięć określona była wstępna lista projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym, planowanych do realizacji w ramach opisywanego przedsięwzięcia. Również Załącznik nr 4 do Strategii ZIT zawierał wykaz przedsięwzięć planowanych do realizacji w ramach trybu pozakonkursowego wraz z wykazem projektów realizowanych w ramach danego przedsięwzięcia, co wypełniało obowiązek zawarty w art. 30 ust. 8 pkt 4 ustawy wdrożeniowej. Na podstawie przedsięwzięć wskazanych w Strategii ZIT oraz wstępnej listy projektów odbywała się identyfikacja i wpisanie do wykazu projektów pozakonkursowych w SzOOP – załącznik nr 8.5.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., *zasady wyboru projektów służących realizacji strategii ZIT wynikają bezpośrednio z zasad przyjętych dla RPO. Tryb pozakonkursowy wyboru projektów wynika z zapisów RPO WP i jest efektem negocjacji prowadzonych bezpośrednio z Komisją Europejską, w których Związek ZIT nie brał udziału. Z kolei model sposobu wyboru projektów opisany jest w par. 6 porozumienia IP-IZ z 14.09.2015 r., które to zostało wynegocjowane pomiędzy OMGGS a IZ RPO.*

(akta kontroli str. 5-15, 1254-1420, 1510-1993)

2.3. Strategia ZIT przewidywała, że szczegółowy zakres zadań IP ZIT zostanie określony w porozumieniu dotyczącym realizacji ZIT.

Zgodnie z *Porozumieniem*, IP ZIT bierze m.in. udział w następujących procesach poprzedzających podpisanie umowy o dofinansowanie z beneficjentem: 1) proces identyfikacji projektów, 2) proces monitorowania postępów w osiąganiu przez wszystkie zidentyfikowane projekty gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie i do realizacji, 3) proces wezwania do złożenia wniosków o dofinansowanie oraz 4) proces związany z udziałem IP ZIT w ocenie strategicznej, poprzez swoich przedstawicieli wyłonionych zgodnie z *Porozumieniem*. Udział IP ZIT w tych procesach został doprecyzowany w *Instrukcji Wykonawczej*.

Zgodnie z § 6 ust. 4 *Porozumienia* projekty pozakonkursowe podlegały identyfikacji przez IZ. Udział IP ZIT w procesie identyfikacji projektów został doprecyzowany w *Instrukcji Wykonawczej* – proces 5. Zgodnie z tym procesem IZ zwracała się do IP ZIT o założenie kart projektów, które podlegały weryfikacji pod kątem spełnienia kryteriów identyfikacji projektów pozakonkursowych zgodnie z zasadami zawartymi w SzOOP. Następnie IP ZIT zwracała się do wnioskodawcy o założenie karty projektu. Po przesłaniu przez wnioskodawcę karty projektu dokonywana była jej weryfikacja na odpowiednim formularzu, przez osoby wskazane w *Instrukcji Wykonawczej*. W przypadku konieczności uzyskania wyjaśnień od wnioskodawcy

lub zorganizowania spotkania z wnioskodawcą, w wyniku których karta projektu została poprawiona, IP ZIT miało obowiązek jej ponownej weryfikacji. Po dokonaniu weryfikacji ostateczna karta projektu przekazywana była do IZ.

Zgodnie z § 6 ust. 5 *Porozumienia* w okresie pomiędzy udziałem w identyfikacji projektów, a terminem wezwania do złożenia wniosków o dofinansowanie, IP ZIT monitoruje postępy w osiaganiu przez projekty gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie i realizacji. Działania podejmowane przez IP ZIT w tym obszarze zostały doprecyzowane w § 7 *Porozumienia* oraz w *Instrukcji Wykonawczej* – proces 6. Działania te polegały na: przygotowaniu i wysłaniu korespondencji do wnioskodawców zidentyfikowanych projektów w sprawie konieczności przekazania kwartalnej informacji na temat stanu gotowości projektów do złożenia w formie wniosków o dofinansowanie i do realizacji oraz weryfikacji złożonych informacji kwartalnych, bieżącej komunikacji z wnioskodawcami, wyjaśnieniu przyczyn ewentualnych opóźnień.

Zgodnie z zapisami § 6 ust. 6 *Porozumienia*, doprecyzowanymi w *Instrukcji Wykonawczej* – proces 7, IP ZIT brał udział w procesie wezwania do złożenia wniosków o dofinansowanie. Wnioski o dofinansowanie przedkładane są przez wnioskodawców IP ZIT. Następnie IP ZIT przekazywała wnioski o dofinansowanie do IZ, wraz z pisemną opinią o zgodności projektu ze Strategią ZIT, którą zatwierdza Dyrektor Biura OMG-G-S.

Zgodnie z § 6 ust. 7 *Porozumienia* ocena projektów dokonywana była przez IZ, z udziałem IP ZIT polegającym na tym, że przedstawiciele wyłonieni przez IP ZIT biorą udział, na zasadach określonych w systemie realizacji RPO WP, w ocenie wypełnienia przez projekty kryteriów strategicznych. Udział IP ZIT w dokonywaniu oceny strategicznej sprowadzał się jedynie do wyznaczenia kandydatów na ekspertów, wybranych zgodnie z § 8 *Porozumienia* oraz z procesem nr 8 *Instrukcji Wykonawczej*.

(akta kontroli str. 5-78, 520-721, 1254-1420, 1510-1520, 2463-2467, 2379, 2383-2434)

Wyniki kontroli wskazują, iż ww. procedury były zgodne z obowiązującymi przepisami i wytycznymi.

(akta kontroli str. 5-15, 1254-1420)

Ponadto, IP podejmowała inne potrzebne działania nieujęte w *Porozumieniu* i *Instrukcji Wykonawczej*, tj.:

- organizowanie spotkań przeglądowych z beneficjentami (po złożeniu wniosków o dofinansowanie), podczas których beneficjenci przedstawiali postępy rzeczowe oraz finansowe prowadzonych przez siebie projektów. Od 2018 r. wysyłano przed ww. spotkaniem ankiety obrazujące postępy, prognozowane rezultaty oraz problemy beneficjentów.
- wskazywanie przez IP rekomendowanej przez Zarząd OMG-G-S wysokości dofinansowania dla poszczególnych projektów. Informacje te były przekazywane wraz z kartami projektów oraz ponownie, z pozytywną opinią wniosku o dofinansowanie.

Kierownik ds. projektów metropolitalnych OMG-G-S Pan Krzysztof Perycz-Szczepański³¹ podał m.in., że *IP-ZIT w toku pełnienia funkcji instytucji pośredniczącej we wdrażaniu funduszy unijnych korzystała z doświadczeń*

³¹ Kierownik ds. projektów metropolitalnych składał wyjaśnienia w toku kontroli z upoważnienia Dyrektora Biura OMG-G-S.

współpracy między samorządami w ramach Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny, tj. cyklicznych spotkań w ramach Komisji Tematycznych. Stowarzyszenie przeniosło sprawdzone doświadczenie w wiedzę na grunt wdrażania ZIT, nie normując ww. działań w procedurach (...) Działania te były i są dla Stowarzyszenia naturalnym sposobem skutecznej komunikacji z Członkami, późniejszymi beneficjentami ZIT. Uzupełnienie zapisów Instrukcji Wykonawczej (IW) o działania IP w ww. zakresie spowodowałoby utworzenie co najmniej kilku dodatkowych procedur (...) IP-ZIT dotychczas nie odczuwała konieczności wprowadzenia nowych procedur do IW, a IZ nie sygnalizowała potrzeby doprecyzowania ww. zapisów. Dodatkowym powodem, dla którego IP-ZIT nie podejmowała prób aktualizacji Porozumienia i Instrukcji Wykonawczej były braki kadrowe, co przekładało się na konieczność dokonania priorytetyzacji obowiązków pracowników Biura.

(akta kontroli str. 2383-2387)

Ustalono ponadto, że IP nie uregulowała kwestii monitorowania i zapewnienia sobie informacji zwrotnej o dokonanych ocenach strategicznych projektów ZIT przez wskazanych przez siebie ekspertów, co stanowiłoby dodatkowy mechanizm kontrolny odnośnie tego czy w ocenie tej brali udział eksperci wskazani przez IP ZIT. (wyjaśnienia dotyczące tego zagadnienia zostały zawarte w pkt 3.3. wystąpienia pokontrolnego)

(akta kontroli str. 5-78, 82-325, 520-721, 722-857, 1254-1420, 1510-1520, 2463-2467, 2379, 2383-2434)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

NIK ocenia pozytywnie działalność OMG-G-S w badanym obszarze. OMG-G-S współpracowało z IZ przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów, a ustanowione wewnętrzne procedury były zgodne z obowiązującymi przepisami, co potwierdziła Instytucja Audytowa. Zdaniem NIK, warto rozważyć w porozumieniu z IZ, uregulowanie kwestii monitorowania informacji o dokonanych przez ekspertów ZIT ocenach strategicznych.

OBSZAR

3. Prawdliwość wyboru projektów ZIT

Opis stanu
faktycznego

3.1. Łączna wartość wszystkich 137 projektów, na dofinansowanie których zostały podpisane umowy w ramach mechanizmu ZIT RPO WP, wynosiła 1 423 022 720,49 zł³².

(akta kontroli str. 5-78, 2383-2434)

³² Dane te ustalono na podstawie zestawienia IP przekazanego przy piśmie z 05.12.2018 r. (sygn. KW/12.2018/5/KPSZ) dotyczącego projektów pozakonkursowych, na realizację których podpisano umowy o dofinansowanie w ramach instrumentu ZIT wraz z efektami projektu wyrażonymi wskaźnikami.

3.2. Szczegółowym badaniem dotyczącym wyboru projektów ZIT objęto 14 projektów³³ o wartości ogółem 466 777 092,01 zł, w których wkład ze środków UE wynosił 249 268 128,26 zł³⁴.

(akta kontroli str. 2379, 2463-3008)

Badanie wykazało, że:

- udział IP w procesie identyfikacji projektów odbywał się zgodnie z procedurą przyjętą w *Porozumieniu* oraz *Instrukcji Wykonawczej*, poza siedmioma przypadkami polegającymi na nieoznaczeniu korespondencji przychodzącej do IP ZIT numerem z dziennika korespondencji, co zostało opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości na str. 16 i 17,
- monitorowanie postępów w osiąganiu przez projekty gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie i do realizacji, odbywało się zgodnie z przyjętą procedurą, poza nieprawidłowością, stwierdzoną w dwóch przypadkach, polegającą na wezwaniu wnioskodawców z uchybieniem terminu wskazanego w *Instrukcji Wykonawczej*, do złożenia informacji kwartalnej na temat stanu gotowości do złożenia wniosku oraz do realizacji projektu (opisaną szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości na str. 17),
- udział IP w procesie wzywania wnioskodawców do złożenia wniosków o dofinansowanie odbywał się zgodnie z procedurą przyjętą w *Porozumieniu* oraz *Instrukcji Wykonawczej*.

(akta kontroli str. 5-78, 520-721, 1254-1420, 1510-1520, 2463-2467, 2379, 2383-2434, 2463-3008)

3.3. IP ZIT wypełniła obowiązek wynikający z *Porozumienia* odnośnie wyznaczania kandydatów na ekspertów ZIT, przeprowadzając stosowne nabory oraz wyznaczając kandydatów na ekspertów w każdej z osi priorytetowych. Przesłała listy z ekspertami wybranymi w zakresie poszczególnych osi priorytetowych. Żadne przepisy wewnętrzne IP ZIT, jak również *Porozumienie* nie regulowały kwestii udziału tych ekspertów w ocenie strategicznej projektów. Eksperci, uczestnicząc w dokonaniu oceny danego projektu działali na podstawie regulacji obowiązujących w IZ.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że IP ZIT nie posiada informacji w zakresie, kto z ekspertów brał udział w ocenie poszczególnych projektów, nie posiada wiedzy czy do oceny strategicznej wybrano eksperta spośród kandydatów wyłonionych przez IP ZIT. Kandydat na eksperta, wyłoniony przez IP ZIT stawał się ekspertem w chwili podpisania umowy z IZ. Całość dokumentacji dotyczącej działań

³³ Projekty: [1] Budowa węzła integracyjnego Gołubie na terenie Gminy Stężyca wraz z trasami dojazdowymi, [2] Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków stanowiących własność Gminy Kartusy – etap I, [3] Budowa węzła integracyjnego Kartusy wraz z trasami dojazdowymi, [4] Budowa gotowości parków naukowo-technologicznych i inkubatorów w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot do świadczenia nowych lub ulepszonych specjalistycznych usług proinnowacyjnych wraz ze stworzeniem kompleksowej platformy współpracy, [5] Zintegrowana Inwestycja w Talenty I, [6] System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej w Gdańsku – komponent aktywnej integracji, [7] System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej w Gdańsku – komponent usług społecznych, [8] Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Dobra Robota na subregion metropolitalny, [9] Utworzenie Centrum Opieki Geriatrycznej w Pomorskim Centrum Reumatologicznym im. dr Jadwigi Titz-Kosko w Sopocie Sp. z o.o., [10] Rewitalizacja Biskupiej Górki i Starego Chelmu w Gdańsku, [11] Utworzenie węzła integracyjnego transportu publicznego przy przystanku Pomorskiej Kolei Metropolitalnej - Gdynia Karwiny, [12] Budowa zintegrowanego systemu monitorowania bezpieczeństwa oraz zarządzania informacją na linii kolejowej nr 250 wraz z modernizacją budynku Dworca Podmiejskiego w Gdyni Głównej oraz peronów na linii kolejowej nr 250, [13] Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej na terenie Gdyni, [14] Budowa węzła integracyjnego Tczew z trasami dojazdowymi.

³⁴ Projektami wybranymi do badania były projekty z każdej osi priorytetowej o najwyższej wartości oraz projekty, w których kwota wydatków wg zatwierdzonych wniosków o płatność była najwyższa.

podejmowanych przez ekspertów ZIT w zakresie oceny strategicznej znajduje się w IZ. W związku z podpisywaniem klauzul poufności przez ekspertów, IP ZIT nie miała podstaw do uzyskiwania informacji związanych z przebiegiem procesu oceny od ekspertów przez siebie wyznaczonych. Ponadto, Dyrektor stwierdził, że istotnym utrudnieniem w zakresie wyłaniania ekspertów ZIT przez IP ZIT był niski poziom zainteresowania funkcją eksperta.

(akta kontroli str. 5-78, 82-325, 520-721, 722-857, 1254-1420, 1510-1520, 2463-2467, 2379, 2383-2434, 2463-3008)

3.4. IP ZIT, zgodnie z *Porozumieniem*, nie zostały powierzone zadania związane z umieszczeniem wykazu projektów wybranych do dofinansowania w trybie pozakonkursowym na stronie internetowej oraz na portalu RPO WP oraz podpisywaniem umów i aneksów do umów o dofinansowanie projektu z beneficjentami.

(akta kontroli str. 1254-1420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku siedmiu projektów³⁵ IP ZIT, wraz z wnioskami o dofinansowanie przekazanymi do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku, przekazała wydane w dniu 29 października 2015 r., tj. trzy i pół miesiąca przed przyjęciem Strategii ZIT³⁶, pozytywne opinie w zakresie zgodności złożonych wniosków o dofinansowanie ze Strategią ZIT.

Kierownik ds. projektów metropolitalnych OMG-G-S wyjaśnił m.in., że pozytywne opinie o zgodności ze Strategią ZIT zostały wydane na podstawie Uchwały Walnego Zebrania Członków OMG-G-S z dnia 12 października 2015 r.³⁷ Stwierdził, że mając na uwadze specyfikę ww. projektów oraz wdrażanie Regionalnego Program Operacyjnego, IP ZIT nie mogła czekać na otrzymanie opinii z MliR oraz IZ (dotyczącej Strategii ZIT), ponieważ groziłoby to utratą części alokacji.

(akta kontroli str. 5-78, 82-325, 520-721, 722-857, 963-989, 1254-1420, 1510-1520, 2463-2467, 2379, 2383-2434)

2. Zgodnie z procesem 5.1 *Instrukcji Wykonawczej* (już od wersji obowiązującej od dnia 16 listopada 2015 r.) OMG-G-S – Sekretariat Biura dokonuje rejestracji korespondencji przychodzącej z IZ w sprawie prośby o złożenie karty projektu i przekazuje ją Dyrektorowi Biura. Przychodząca korespondencja powinna być oznaczona numerem odpowiadającym nadanemu w książce korespondencji, pod którym pismo zostało zarejestrowane oraz oznaczeniem daty jego wpływu.

Z przedstawionej dokumentacji 7 badanych projektów³⁸ wynika, że OMG-G-S nie zrealizowało tej procedury, gdyż żadnemu z pism, o których mowa w procesie 5.1

³⁵ Projekty: [1] Aktywizacja zawodowa osób po ukończeniu 30 r.ż. w powiecie nowodworskim, [2] Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy w powiecie tczewskim, [3] Ponowny start, [4] Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych po 30 roku życia zamieszkałych na terenie powiatu wejherowskiego, [5] Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych powyżej 30 roku życia z powiatu miasta Gdynia i miasta Sopot, [6] W kierunku zatrudnienia, [7] Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych w powiecie M. Gdańsk i gdańskim (I).

³⁶ Przyjętą Uchwałą Walnego Zgromadzenia Członków OMG-G-S z 15.02.2016 r., która została pozytywnie zaopiniowana dopiero 16 lutego 2016 r. (przez IZ) oraz 3 marca 2016 r. przez Ministerstwo.

³⁷ Pierwsza uchwała w sprawie przyjęcia Strategii ZIT.

³⁸ Projekty: [1] Zintegrowana Inwestycja w Talenty, [2] System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej w Gdańsku – komponent aktywnej integracji, [3] System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej w Gdańsku – komponent usług społecznych, [4] Rewitalizacja Biskupiej Górki i Starego Chelmu w Gdańsku, [5] Utworzenie węzła integracyjnego transportu publicznego przy przystanku Pomorskiej Kolei Metropolitalnej – Gdynia Karwiny, [6] Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej na terenie Gdyni, [7] Budowa węzła integracyjnego Tczew z trasami dojazdowymi.

Instrukcji Wykonawczej, nie został nadany numer z dziennika korespondencyjnego. Analogiczna nieprawidłowość została również stwierdzona przez IZ w toku kontroli przeprowadzonej w 2017 r. (szczegółowo opisanej na str. 10 i 11). W związku z tą kontrolą IZ sformułowała zalecenie (odnośnie innych badanych projektów) dotyczące każdorazowego oznaczania korespondencji przychodzącej do IP ZIT datą wpływu pisma, numerem z dziennika korespondencji, podpisem pracownika przyjmującego pismo oraz pieczęcią IP ZIT. IP ZIT zobowiązało się zastosować do powyższej rekomendacji³⁹.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił, że Sekretariat Biura dokonuje rejestracji korespondencji przychodzącej oraz wychodzącej. Numery z książki korespondencyjnej zaczęły obowiązywać od marca 2018 r. – po wpłynięciu informacji pokontrolnej sporządzonej przez IZ RPO WP.

(akta kontroli str. 5-78, 82-325, 520-721, 722-857, 1254-1420, 1510-1520, 2107-2198, 2463-2467, 2379, 2383-2434, 2463-3008)

3. Zgodnie z procesem 5.6 *Instrukcji Wykonawczej*, weryfikacja karty projektu następuje w oparciu o formularz identyfikacji projektu – formularz 5.1. Po poprawieniu przez wnioskodawcę karty projektu ponownie przeprowadza się jej weryfikację, również na formularzu 5.1.

W przypadku 7 z 14⁴⁰ badanych projektów w wyniku złożenia poprawionych kart projektów nie została przeprowadzona ich ponowna weryfikacja, która byłaby potwierdzona na formularzu 5.1. Analogiczna nieprawidłowość została również stwierdzona przez IZ w toku kontroli przeprowadzonej w 2017 r. (szczegółowo opisanej na str. 10 i 11). IZ w wyniku kontroli zaleciła przeprowadzanie ponownej weryfikacji karty projektu na formularzu 5.1. IP ZIT zobowiązała się do sporządzania formularza 5.1 w przypadku, gdy karta będzie podlegała uzupełnieniu lub korekcie⁴¹.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił, że nie wypełniano formularza 5.1 przy składaniu aktualizacji karty projektu. Czynność ta została wdrożona po kontroli systemowej, przeprowadzonej przez IZ w 2017 r. IP ZIT zastosowała się do zaleceń pokontrolnych IZ i do każdej kolejnej identyfikacji projektu proces ten jest realizowany.

(akta kontroli str. 5-78, 82-325, 520-721, 722-857, 1254-1420, 1510-1520, 2107-2198, 2463-2467, 2379, 2383-2434, 2463-3008)

4. Zgodnie z procesem 6.1 *Instrukcji Wykonawczej* Koordynator obszaru wzywa wnioskodawców do 15 każdego ostatniego miesiąca w danym kwartale do przesłania informacji kwartalnych.

W dwóch projektach⁴² wezwania wnioskodawców dokonano z uchybieniem terminu określonego w tym procesie. Wezwanie do sporządzenia informacji za IV kwartał 2016 r. zostało wysłane w dniu 03.01.2017 r. przy obowiązującym terminie do 15.12.2016 r., tj. z opóźnieniem 19 dni.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił, że koordynatorzy wezwali beneficjentów do złożenia informacji kwartalnej na temat stanu gotowości projektu do złożenia

³⁹ Pismo z 06.03.2018 r., sygn. KW/03.2018/07/ŁD.

⁴⁰ Projekty: [1] Zintegrowana Inwestycja w Talenty, [2] System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej w Gdańsku – komponent aktywnej integracji, [3] System Aktywizacji Społeczno-Zawodowej w Gdańsku – komponent usług społecznych, [4] Rewitalizacja Biskupiej Górki i Starego Chelmu w Gdańsku, [5] Utworzenie węzła integracyjnego transportu publicznego przy przystanku Pomorskiej Kolei Metropolitalnej – Gdynia Karwiny, [6] Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej na terenie Gdyni, [7] Budowa węzła integracyjnego Tczew z trasami dojazdowymi.

⁴¹ Pismo z 06.03.2018 r., sygn. KW/03.2018/07/ŁD.

⁴² Projekty: [1] Utworzenie węzła integracyjnego transportu publicznego przy przystanku Pomorskiej Kolei Metropolitalnej – Gdynia Karwiny, [2] Budowa węzła integracyjnego Tczew wraz z trasami dojazdowymi.

wniosku o dofinansowanie i do realizacji za IV kwartał 2016 r. niezwłocznie po zidentyfikowaniu niedopatrzenia polegającego na niewysłaniu wezwania zgodnie z terminem wskazanym w *Instrukcji Wykonawczej*.

(akta kontroli str. 5-78, 82-325, 520-721, 722-857, 1254-1420, 1510-1520, 2463-2467, 2379, 2383-2434, 2463-3008)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania IP ZIT w zakresie prawidłowości wyboru projektów ZIT były prowadzone na podstawie ustanowionych procedur, jednak nie we wszystkich przypadkach, działania te były z nimi zgodne, w szczególności w przypadku wydania opinii o zgodności ze Strategią ZIT w czasie, gdy ww. Strategia nie została jeszcze przyjęta. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na realizację zadań IP ZIT.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Realizacja wybranych projektów ZIT

4.1. OMG-G-S nie zostały powierzone zadania w zakresie zawierania umów z beneficjentami projektów wybranych do dofinansowania oraz weryfikowania (rozliczania) wniosków o płatność.

(akta kontroli str. 1254-1420, 2327)

4.2. W obszarze realizacji projektów ZIT, IP opracowała *Rejestry Ryzyka Biura OMG-G-S* za rok 2016, 2017 i 2018, które były przekazywane do IZ⁴³. Za wyjątkiem dwóch przypadków naruszenia terminu sporządzenia rejestru (opisanych szerzej poniżej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości), IP wykonała powyższe zadanie zgodnie z *Porozumieniem* oraz procedurą nr 10 *Instrukcji Wykonawczej*. W rejestrach tych opisano m.in. następujące ryzyka:

- niewłaściwa ocena projektów pod względem spełnienia kryteriów zgodności ze Strategią ZIT,
- nieosiąganie założonych wskaźników z powodu braku, małej liczby lub niskiej jakości złożonych wniosków o dofinansowanie,
- niedotrzymywanie terminów realizacji zadań określonych w *Instrukcji Wykonawczej IP-ZIT*.

Ryzykom tym przypisano planowane działania zaradcze, w tym m.in.: szkolenia pracowników, modyfikacje struktury Biura OMG-G-S oraz aktualizowanie Strategii ZIT. Wskazane powyżej działania zaradcze były realizowane.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że w ocenie IP nie występują inne niż wskazane w rejestrze ryzyko zagrożenia i ryzyka w realizacji projektów wybranych w trybie pozakonkursowym (wyjaśnienia Dyrektora dotyczące kluczowych problemów i źródeł ryzyka na obecnym etapie realizacji ZIT zostały przedstawione w pkt 1.6. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 5-15, 327-340, 344-350, 722-736, 914-920, 936-941, 1063-1145, 1254-1427, 1500-1520, 2326)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Rejestry Ryzyka Biura OMG-G-S na rok 2017 i 2018 zostały sporządzone z naruszeniem terminu określonego w *Procedurze Zarządzania Ryzykiem Biura Stowarzyszenia „Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot”*⁴⁴.

⁴³ Pismami z: 15.12.2015 r. (rejestr za 2016 r.), 25.07.2017 r. (rejestr za 2017 r.), 29.12.2017 r. (rejestr za 2018 r.).

⁴⁴ Procedura ta została przyjęta Uchwałą Nr 13/2015 Zarządu OMG-G-S z 16.11.2015 r. (zmienioną uchwałą nr 19/2017 z 16.10.2017 r.).

Zgodnie z § 4 pkt 6 ww. procedury Dyrektor Biura OMG-G-S powinien zatwierdzić i przekazać Rejestr Ryzyka Biura OMG-G-S do IZ do dnia 15 grudnia danego roku.

Stwierdzono, że zatwierdzenie i przekazanie ww. rejestru za:

- 2017 r. nastąpiło dopiero w dniu 25.07.2017 r., tj. ponad siedem miesięcy po terminie,
- 2018 r. nastąpiło w dniu 29.12.2017 r., tj. 14 dni po terminie.

Kierownik ds. projektów metropolitalnych OMG-G-S wyjaśnił m.in., że w związku z trybem przyspieszenia realizacji instrumentu ZIT, IP odstąpiła w 2016 r. od sporządzenia rejestru ryzyk. Ponadto podał, że terminy wskazane w ww. Procedurze Zarządzania Ryzykiem *mają charakter instrukcyjny i wewnętrzny, tj. są zalecanym terminem, do którego dana procedura powinna być opracowana.*

(akta kontroli str. 5-15, 722-736, 914-920, 936-941, 1423-1427, 1500-1509)

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie realizacji projektów ZIT, IP sporządziła rejestry ryzyka zgodnie z obowiązkiem wynikającym z *Porozumienia i Instrukcji Wykonawczej*. Za wyjątkiem dwóch przypadków, ww. zadanie IP wykonała terminowo. W związku z niepowierzeniem IP zadań związanych z realizacją i rozliczaniem dofinansowanych projektów, NIK odstępuje od formułowania pełnej oceny w tym obszarze.

OBSZAR

5. Efekty realizacji ZIT

Opis stanu faktycznego

5.1. Zgodnie z postanowieniami Strategii ZIT, za prowadzenie monitoringu Strategii i sprawozdawczości odpowiedzialne było Biuro OMG-G-S.

Szczegółowe uregulowania w zakresie monitoringu zostały zawarte w *Porozumieniu* oraz *Instrukcji Wykonawczej*. IP ZIT było zobowiązanie do:

- a) monitorowania postępów w osiąganiu przez wszystkie zidentyfikowane projekty gotowości do złożenia wniosków o dofinansowanie i do realizacji⁴⁵. Powyższy obowiązek OMG-G-G realizowało poprzez opracowywanie i wysyłanie do IZ informacji dotyczących stanu gotowości projektów do złożenia w formie wniosków o dofinansowanie (za poszczególne kwartały). Za wyjątkiem jednego przypadku nieterminowego opracowania i wysłania do IZ powyższej informacji, ww. zadanie IP realizowała zgodnie z *Porozumieniem i Instrukcją Wykonawczą*. Szczegółowy opis w stwierdzonych nieprawidłowościach na str. 22.

(akta kontroli str. 722-736, 846, 2329-2342)

Odnosnie monitoringu postępów, na etapie po złożeniu wniosków o dofinansowanie – w przypadku, gdy projekt nie jest jeszcze gotowy do realizacji (np. brak jest wszystkich wymaganych aktów administracyjnych potrzebnych do rozpoczęcia realizacji projektu), w okresie objętym kontrolą, IP ZIT zorganizowała 15 spotkań przeglądowych z beneficjentami, podczas których beneficjenci przedstawiali postępy rzeczowe (w tym uzyskiwanie wszelkich niezbędnych dokumentów) oraz finansowe prowadzonych przez siebie projektów.

Dodatkowo Kierownik ds. projektów metropolitalnych OMG-G-S wyjaśnił, że od 2018 r. dobrą praktyką IP-ZIT jest wysłanie przed spotkaniem przeglądowym ankiety obrazującej postępy, prognozowane rezultaty oraz problemy beneficjentów,

(akta kontroli str. 936-941, 959-961, 2326, 2383-2459)

⁴⁵ Zgodnie z procedurą nr 6 *Instrukcji Wykonawczej*, określoną w związku z § 7 ust. 1-3 *Porozumienia*.

- b) monitorowania realizacji Strategii ZIT i składania IZ sprawozdań z realizacji Strategii ZIT w zakresie dotyczącym RPO WP 2014-2020⁴⁶.

IP ZIT sporządziło sprawozdania za 2016 r. i 2017 r. Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że ww. sprawozdania były prezentowane podczas Walnego Zebrania Członków. W przypadku sprawozdania za 2016 r. użyto formularza, z którego IZ korzysta w celu kwartalnego informowania Ministerstwa Rozwoju. W przypadku sprawozdania za 2017 r., w związku z tym, że *Instrukcja Wykonawcza* nie narzuca określonego formularza sprawozdawczego, przygotowano sprawozdanie w formie opisowej,

(akta kontroli str. 327-340, 351, 722-736, 2344-2376)

- c) sporządzania i składania IZ sprawozdań z wykonywania zadań IP ZIT⁴⁷. IP zobowiązana była do składania Informacji kwartalnych – od dnia uchwalenia pierwszej *Instrukcji Wykonawczej* (16 listopada 2015 r.) do dnia 15 października 2017 r. (uchwalenie aktualizacji *Instrukcji Wykonawczej*) za każdy kwartał roku. Od dnia 16 października 2017 r. IP ZIT zobowiązana była do składania informacji za II i IV kwartał każdego roku.

IP ZIT realizowała te zadania zgodnie z *Porozumieniem* i *Instrukcją Wykonawczą*, poprzez opracowywanie i wysyłanie do IZ informacji kwartalnych z wykonania zadań IP za poszczególne kwartały, za wyjątkiem trzech przypadków, w których nie złożono wymaganych sprawozdań kwartalnych. Szczegółowy opis w sekcji stwierdzone nieprawidłowości na str. 22.

IP zobowiązana była również do składania sprawozdań rocznych z wykonywania zadań. Instytucja Zarządzająca zwolniła IP z obowiązku sporządzania sprawozdań rocznych za lata 2014 i 2015, z uwagi na niski wówczas stan realizacji RPO WP i mechanizmu ZIT. Za lata 2016 i 2017 sprawozdania roczne zostały sporządzone, zgodnie z *Porozumieniem* i *Instrukcją Wykonawczą*.

(akta kontroli str. 82-87, 151-326, 722-736, 793)

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że IZ nie zgłaszała uwag do dokumentów (informacji, sprawozdań) opracowanych przez IP.

(akta kontroli str. 722-736, 2328)

IP ZIT, realizując zadania w zakresie sprawozdawczości, bazowała na zasobach otrzymywanych drogą elektroniczną od IZ w postaci zrzutów z systemu teleinformatycznego SL2014. Powyższe wynikało z braku dostępu (do kwietnia 2018 r.) pracowników IP do centralnego systemu teleinformatycznego SL2014. Problemem, na który zwrócił uwagę Dyrektor Biura OMG-G-S, był również brak dostępu IP do umów o dofinansowanie oraz brak obligatoryjnego włączania przedstawicieli Związku ZIT do korespondencji między beneficjentami a IZ.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że ww. problemy IP zgłaszała IZ oraz Ministerstwu (instytucji koordynującej). Dokonywano tego głównie ustnie, podczas spotkań z przedstawicielami ww. instytucji.

(akta kontroli str. 5-15, 722-736, 847-857, 1167-1233)

5.2. Według danych IP⁴⁸, w ramach mechanizmu ZIT, IZ podpisała 137 umów o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 1 423 022 720,49 zł, w tym dofinansowanie ze środków UE w kwocie 877 924 887,03 zł.

⁴⁶ Zgodnie z procedurą nr 14 *Instrukcji Wykonawczej*, określoną w związku z § 5 ust. 5 *Porozumienia*.

⁴⁷ Zgodnie z procedurą nr 15 *Instrukcji Wykonawczej*, określoną w związku z § 9 ust. 1 pkt 8 *Porozumienia*.

⁴⁸ Zawartych w zestawieniu przekazany przy piśmie z 05.12.2018 r. (sygn. KW/12.2018/5/KPSZ) dotyczącym projektów pozakonkursowych, na realizację których podpisano umowy o dofinansowanie w ramach instrumentu ZIT wraz z efektami projektu wyrażonymi wskaźnikami.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r., w efekcie realizacji projektów ZIT współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, wartości docelowe zakładanych wskaźników (produktu) zostały osiągnięte w przypadku projektów pn.:

- *Budowa węzła integracyjnego Gołubie na terenie Gminy Stężycza wraz z trasami dojazdowymi*: wybudowano jeden obiekt „parkuj i jedź” i zintegrowany węzeł przesiadkowy,
- *Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków stanowiących własność Gminy Kartuzy – etap I*: zmodernizowano energetycznie cztery budynki.

W pozostałych tego typu projektach zakładane wartości docelowe wskaźników nie zostały jeszcze osiągnięte.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r., w efekcie realizacji projektów ZIT współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, wartości docelowe zakładanych wskaźników (produktu) zostały osiągnięte np. dla projektów pn.:

- *Aktywizacja zawodowa osób w powiecie nowodworskim z wyłączeniem osób przed ukończeniem 30 roku życia (II)* m.in. w zakresie liczby osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie (wartość docelowa: 70, osiągnięto: 122),
- *Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych w powiecie M. Gdańsk i gdańskim (III)* m.in. w zakresie liczby osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie (wartość docelowa: 243, osiągnięto: 336).
(akta kontroli str. 5-78, 1510-1520, 2383-2459)

W Strategii ZIT w zakresie dotyczącym monitoringu i ewaluacji realizacji projektów zapisano m.in., że:

- Biuro ZIT, na podstawie zebranych informacji raz do roku przygotowuje raport z monitoringu za rok poprzedni, w którym prezentowane są wartości wskaźników oraz informacje o czynnikach wpływających na ich osiągnięcie,
- koordynatorzy projektów zobowiązani są do bieżącego informowania Biura ZIT o zidentyfikowanych ryzykach zagrażających realizacji projektów, w tym ich wskaźników, jak również występujących opóźnieniach.

Kierownik ds. projektów metropolitalnych wyjaśnił m.in., że *OMG-G-S realizowało powyższe zapisy (...) poprzez proces identyfikacji projektów, monitoring gotowości do złożenia wniosków oraz monitoring postępów realizacji projektów. Koordynatorzy tematyczni Biura OMG-G-S przygotowywali notatkę z bieżących działań, która następnie była prezentowana podczas posiedzeń Zarządu.*

W *Sprawozdaniach z działalności Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot* zawarte były m.in. informacje o postępach w realizacji projektów ZIT.

Kierownik ds. projektów metropolitalnych wyjaśnił m.in., że *nie było konieczności tworzenia kolejnego raportu, który de facto byłoby powieleniem już istniejących dokumentów oraz procedur. Dane szczegółowe nt. postępów w realizacji projektów były otrzymywane bezpośrednio od Beneficjentów (opiekunów projektów), z systemu SL2014 lub z zrzutów z tego systemu. IZ nie występowała do OMG-S-S o raporty dotyczące realizacji projektów, które miały być sporządzane na podstawie ww. zapisów Strategii ZIT, ponieważ były one powtórzeniem procesów wskazanych w Instrukcji Wykonawczej.*

Na prośbę IZ na posiedzeniach Komitetu Monitorującego, IP ZIT przedstawiała zakres realizacji Strategii ZIT w formie prezentacji zawierających m.in. informacje o: liczbie realizowanych projektów, zaangażowanych środkach, poziomie certyfikacji oraz spodziewanej liczbie zatwierdzonych wniosków o płatność.

(akta kontroli str. 936-952, 963-976, 991-998, 1510-1520, 2343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z procedurą nr 6 *Instrukcji Wykonawczej*, OMG-G-S zobowiązane było do opracowywania i wysyłania do IZ informacji dotyczących stanu gotowości projektów do złożenia w formie wniosków o dofinansowanie (za poszczególne kwartały)⁴⁹. Wysłanie ww. informacji powinno następować do 20 dnia każdego miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

Informacja za okres lipiec-wrzesień 2017 r. została opracowana i wysłana do IZ dopiero 13 kwietnia 2018 r., tj. 175 dni po terminie wskazanym w *Instrukcji Wykonawczej*. Wysłanie tej informacji powinno nastąpić najpóźniej do 20 października 2017 r.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił m.in., że ww. informacja kwartalna została opracowana i wysłana do IZ wraz z informacją kwartalną za okres styczeń-marzec 2018 r. Wyjaśniając przyczyny nieterminowego jej przekazania Dyrektor powołał się na pismo z dnia 13 kwietnia 2018 r. adresowane do IZ⁵⁰, w którym IP wskazała na błędną interpretację zapisów *Instrukcji Wykonawczej*, jako powód zaistniałej sytuacji.

(akta kontroli str. 722-736, 846, 2329-2337)

2. Zgodnie z procedurą nr 15.1 *Instrukcji Wykonawczej*⁵¹, IP była zobowiązana do sporządzania *informacji kwartalnych z realizacji RPO WP 2014-2020 przez IP-ZIT* za I i III kwartał każdego roku do 20 dni po upływie okresu sprawozdawczego, natomiast za II i IV kwartał do 30 dni po upływie okresu sprawozdawczego.

IP ZIT nie przedłożyła do IZ informacji kwartalnych z realizacji RPO WP 2014-2020, za następujące kwartały: I kw. 2016 r., III kw. 2016 r. i I kw. 2017 r. Przedłożone przez IP ZIT informacje dotyczyły okresów półrocznych, a zgodnie z powyżej wskazanymi uregulowaniami, IP ZIT była zobowiązana do składania informacji kwartalnych za każdy kwartał, a nie półrocznie. Obowiązek ten został zmodyfikowany dopiero poprzez uchwałę Zarządu OMG-G-S nr 18/2017 z dnia 16 października 2017 r. Od dnia obowiązywania tej uchwały, zgodnie z zapisem w procedurze 15.1 IP ZIT miała obowiązek sporządzania i przekazania do IZ *informacji kwartalnej z realizacji RPO WP 2014-2020 przez IP-ZIT* po II i po IV kwartale każdego roku do 17 dni po upływie okresu sprawozdawczego.

Dyrektor Biura OMG-G-S wyjaśnił, że IP ZIT przedkładała do IZ informacje kwartalne w trybie półrocznym. Wskazał, że w Instrukcjach Wykonawczych informacja ta była niefortunnie nazwana kwartalną, natomiast IP ZIT przekazuje informacje co pół roku, za dwa kwartały zawierające się w danym półroczu.

(akta kontroli str. 82-87, 151-326, 722-736, 793, 2460-2462)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność OMG-G-S w badanym obszarze. IP ZIT podejmowała działania w zakresie monitoringu, zarówno w odniesieniu do gotowości projektów do aplikowania oraz realizacji projektów, jak i Strategii ZIT. Utrudnieniem

⁴⁹ IP powinno przekazać do IZ stosowne pismo z załączonymi kwartalnymi informacjami dla wszystkich zidentyfikowanych projektów.

⁵⁰ Sygn. KW/04.2018/23/AF.

⁵¹ Stanowiącej załącznik do uchwały Zarządu OMG-G-S nr 14/2015 z dnia 16 listopada 2015 r.

w realizacji ww. działań był m.in. brak dostępu OMG-G-S (do kwietnia 2018 r.) do danych z systemu SL2014. Stwierdzone opóźnienia zakresie sprawozdawczości kierowanej do IZ nie wpłynęły w zasadniczy sposób na funkcjonowanie systemu realizacji ZIT.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonywanie rejestracji korespondencji przychodzącej oraz przeprowadzanie ponownej weryfikacji kart projektów zgodnie z *Instrukcją Wykonawczą*.
2. Terminowe wzywanie wnioskodawców do przesłania informacji kwartalnej na temat stanu gotowości projektów.
3. Terminowe opracowywanie corocznych Rejestrów Ryzyka.
4. Terminowe wysyłanie do IZ informacji dotyczących stanu gotowości projektów do złożenia w formie wniosków o dofinansowanie, zgodnie z zasadami zawartymi w *Instrukcji Wykonawczej*.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, ... stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor

.....
podpis

Kontrolerzy:
Cezary Domasik
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Marcin Chojnacki
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis