



KAP.430.004.2021

Nr ewid. 22/2021/P/20/008/KAP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PAKIETU DLA ŚREDNICH MIAST

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ

MISJA

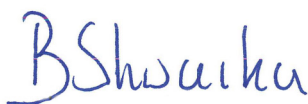
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli Realizacja Pakietu dla średnich miast

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 22.04.2021

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI.....	26
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. Realizacja działań w ramach Pakietu dla średnich miast.....	27
5.1.1. Działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz innych podmiotów wdrażających Pakiet dla średnich miast	27
5.1.2. Realizacja Pakietu dla średnich miast przez beneficjentów środków	44
5.2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację projektów w ramach Pakietu dla średnich miast.....	46
5.3. Efekty realizacji projektów w ramach Pakietu dla średnich miast.....	49
5.4. Działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie koordynacji i monitorowania realizacji Pakietu dla średnich miast.....	58
6. ZAŁĄCZNIKI	64
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	64
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	75
6.3. Wykaz aktów prawnych i dokumentów programowych dotyczących kontrolowanej działalności	82
6.4. Wyniki badania kwestionariuszowego	83
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	92

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Alokacja	całkowita kwota środków unijnych do wydania w ramach działania lub programu na danym obszarze w danym czasie. Alokacja może być mierzona na różnych poziomach, np. na poziomie programów oraz na różnych obszarach, np. w województwie lub w całym kraju;
ARP S.A.	Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna;
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
EFS	Europejski Fundusz Społeczny;
Fundusz Inwestycji Samorządowych lub FIS	rodzaj wsparcia inwestycyjnego na zadania użyteczności publicznej i zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, zarządzany jest przez Polski Fundusz Rozwoju. Jednostki samorządu terytorialnego mogą pozyskać środki z funduszu przekazując mu udziały, akcje lub obligacje w spółkach samorządowych. Samorząd może również przekazać w użytkowanie lub wydzierżawić Funduszowi akcje czy udziały spółek komunalnych. Fundusz może zaangażować się we współfinansowanie w modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego;
Human Smart Cities	konkurs dotacji skierowany do jednostek samorządu terytorialnego (gminy posiadające status miasta) w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, pt.: <i>HUMAN SMART CITIES. Inteligentne miasta współtworzone przez mieszkańców</i> . Głównym celem konkursu jest kreowanie, przy użyciu inteligentnych rozwiązań, miasta jako przestrzeni przyjaznej do życia, za którą współodpowiedzialność ponoszą także mieszkańcy, którzy jednocześnie biorą aktywny udział w zarządzaniu i współdecydowaniu o niej;
Institucja Pośrednicząca lub IP	zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.) podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartej z Instytucją Zarządzającą realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego. IZ pozostaje odpowiedzialna za całość realizacji programu operacyjnego;
Instytucja Zarządzająca lub IZ	odpowiada za całokształt zagadnień związanych z zarządzaniem programem, w zakresie określonym przepisami art. 125 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.) zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansowego. Funkcję IZ dla krajowych programów operacyjnych pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;
KE	Komisja Europejska;
Kontraktacja	zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach Polityki Spójności;
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 lub KSRR	podstawowy dokument strategiczny polityki regionalnej państwa. Przedstawia cele polityki regionalnej oraz działania i zadania, jakie do ich osiągnięcia powinien podjąć rząd, samorządy: województw, powiatowe i gminne oraz pozostałe podmioty uczestniczące w realizacji tej polityki w perspektywie roku 2030;

Kwalifikowalność wydatków	zgodnie z art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.) oznacza to spełnienie przez wydatki poniesione w ramach programów operacyjnych kryteriów: spójności z programem operacyjnym, określonych szczegółowo przez IZ oraz dodatkowych, przewidzianych dla danego źródła finansowania. Wydatek jest kwalifikowalny, jeżeli został poniesiony w ramach zatwierdzonego projektu realizowanego z udziałem funduszy europejskich, zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w umowie i wniosku o dofinansowanie. O kwalifikowalności wydatków decydują także kolejno przepisy wspólnotowe i krajowe, zasady w programach i w uszczegółowieniach programów oraz ewentualnie dodatkowo inne przepisy i wytyczne stanowione przez instytucję zarządzającą.
Minister lub minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego	Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej;
Ministerstwo lub MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej;
Pakiet dla średnich miast lub Pakiet	przewidziany w SOR projekt strategiczny <i>Pakiet działań dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze</i> , którego celem było osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z odbudową bazy gospodarczej oraz wzmocnieniem miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, jako ważnych centrów aktywności społeczno-gospodarczej;
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
Partnerska Inicjatywa Miast lub PIM	projekt strategiczny SOR mający na celu poprawę warunków rozwojowych oraz wspomaganie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju polskich miast, w tym w zakresie rozwiązań przydatnych do poprawy efektywności zarządzania. Projekt polega na wymianie wiedzy i doświadczeń między miastami oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej oraz pozyskiwaniu pomysłów na wzmacnianie potencjału rozwojowego polskich miast;
PFR	Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna;
Polska Strefa Inwestycji lub PSI	instrument, określony w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1752), dzięki któremu przedsiębiorca może uzyskać ulgę podatkową na realizację nowej inwestycji po spełnieniu warunków. Można z niego skorzystać na terenie całej Polski, niezależnie od wielkości firmy. Wsparcie przyznawane jest firmom z sektora przemysłu oraz nowoczesnych usług;
PO lub krajowy program operacyjny	zgodnie z art. 2 pkt 17 lit. a) ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 krajowy program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, uchwalony przez Radę Ministrów i przyjęty przez Komisję Europejską. W perspektywie finansowej 2014–2020 są to: Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Polska Wschodnia, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, Program Operacyjny Polska Cyfrowa oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna;
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój;
POIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;
POPT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna;
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia;
POWER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój;
PPP	Partnerstwo publiczno-prywatne;

Rozporządzenie ogólne lub Rozporządzenie nr 1303/2013	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006;
Strategia lub SOR	Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) stanowi aktualizację średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020 i jest obowiązującym, kluczowym dokumentem w obszarze średnio i długofalowej polityki gospodarczej Polski. Strategia określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym w perspektywie roku 2020 i 2030;
System MonAliZa	system informatyczny, który umożliwia monitorowanie i zarządzanie projektami, programami i portfelami projektów całej administracji, w szczególności portfelem projektów Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych;
Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych lub SzOOP	zgodnie z art. 2 pkt 25 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 dokument przygotowany i przyjęty przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym oraz zatwierdzony w zakresie kryteriów wyboru projektów przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego, określający w szczególności zakres działań lub poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych programu operacyjnego;
UE	Unia Europejska;
Umowa o dofinansowanie projektu	zgodnie z art. 2 pkt 26 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oznacza: a) umowę zawartą między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania, b) porozumienie, o którym mowa w art. 206 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: ufp), zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania (porozumienie dotyczy sytuacji gdy beneficjentem jest państwowa jednostka budżetowa);
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200);
Ustawa o PPP	ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711, ze zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy, partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;
Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju lub ustawa o zppr	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
Ustawa wdrożeniowa	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020;

Wytyczne zgodnie z art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy, wytyczne może wydawać minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego mogą one dotyczyć wszystkich programów operacyjnych lub wybranych programów operacyjnych i są skierowane do instytucji uczestniczących w ich realizacji.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Pakiet dla średnich miast jest realizowany zgodnie z założeniami, w szczególności czy przynosi zakładane rezultaty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania w ramach Pakietu są zgodne z zasadami ich realizacji?
2. Czy środki finansowe przeznaczone na realizację Pakietu są wydawane prawidłowo?
3. Czy realizacja projektów w ramach Pakietu przynosi spodziewane efekty?
4. Czy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego podejmował właściwe działania w zakresie koordynacji i monitorowania realizacji Pakietu?

Jednostki

kontrolowane

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim, 11 przedsiębiorców (beneficjentów) realizujących projekty współfinansowane z UE.

Jednostki objęte badaniem

kwestionariuszowym

255 miast wskazanych w opracowanej przez Polską Akademię Nauk *Delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r.

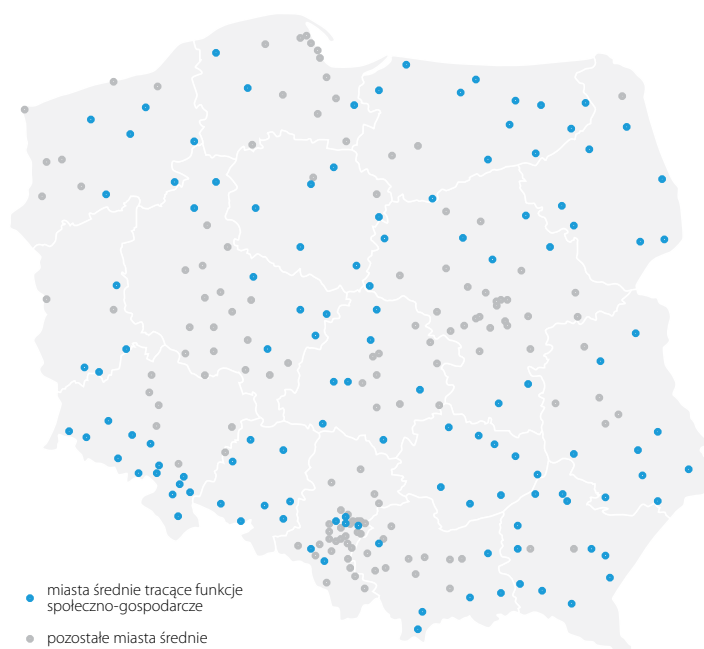
Pakiet dla średnich miast to projekt strategiczny zawarty w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Realizowany miał być w ramach celu szczegółowego II SOR – *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, w obszarze *Rozwój zrównoważony terytorialnie*. W ramach ww. celu SOR określono trzy cele polityki regionalnej, jednym z nich jest *Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów*. Zgodnie z tym celem polityka regionalna będzie dążyła do zapewnienia bardziej zrównoważonego rozwoju kraju poprzez zintegrowane interwencje wykorzystujące miejscowe zasoby i potencjały poszczególnych terytoriów oraz dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu i miejsc pracy w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych. Jego realizacja miała odbywać się m.in. poprzez Pakiet dla średnich miast.

Kierunkiem interwencji w SOR, w ramach której miał być realizowany Pakiet działań dla średnich miast jest *Aktywne gospodarczo i przyjazne mieszkańcom miasta – aktywizacja potencjałów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*.

Pakiet miał obejmować miasta powyżej 20 tys. mieszkańców oraz powyżej 15 tys. mieszkańców będące siedzibami powiatów z wyłączeniem miast wojewódzkich – obecnie 255 lokalizacji. Na szczególne wsparcie mogły liczyć 122 ośrodki, które zgodnie z analizą Polskiej Akademii Nauk¹ w największym stopniu zagrożone były utratą funkcji społeczno-gospodarczych.

Infografika nr 1

Miasta średnie objęte Pakietem dla średnich miast



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹ Dokument opracowany przez Polską Akademię Nauk na potrzeby SOR pn.: *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*. Lista 255 miast średnich oraz lista 122 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze opublikowana została na stronie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/pakiet-dla-srednich-miast> [dostęp: 2 marca 2021 r.].

Pakiet działań dla średnich miast, tracących funkcje społeczno-gospodarcze przewidywał interwencje w obszarze m.in.: wsparcia innowacyjnych projektów przedsiębiorstw, zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej miast średnich dla potencjalnych inwestorów, podnoszenia jakości kapitału ludzkiego oraz pobudzania lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, mieszkalnictwa, a także wsparcia inwestycji samorządowych o charakterze prorozwojowym na zasadach oferowanych w ramach programów krajowych oraz instrumentów kapitałowych Polskiego Funduszu Rozwoju. Działania te miały być finansowane ze środków UE, innych źródeł wsparcia zagranicznego, ze środków budżetu państwa oraz ze środków własnych ARP S.A. Realizację Pakietu przewidziano w II fazach – pierwszej w latach 2017–2023, drugiej od 2020 r.

Celem podejmowanych działań miało być osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z odbudową bazy gospodarczej oraz wzmocnieniem miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, jako ważnych centrów aktywności społeczno-gospodarczej.

Dotychczas Pakiet dla średnich miast nie był kontrolowany przez NIK.

Infografika nr 2

Jednostki objęte kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK.

Kontrolą NIK objęto przygotowanie, koordynację i monitorowanie realizacji Pakietu jako projektu oraz osiąganie zakładanych celów i efektów, a szczegółowym badaniem poszerzonym o prawidłowość wydatkowania środków i osiąganie efektów przez beneficjentów objęto sześć z dziewięciu działań wskazanych w Pakiecie, tj. Miasta średnie w Funduszach Europejskich, Polską Strefę Inwestycji, rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach, Program Fabryka i Program Industria, konkurs Human Smart Cities oraz Program Rozwój lokalny.

2. OCENA OGÓLNA

Pakiet dla średnich miast był na ogół realizowany zgodnie z przyjętymi założeniami organizacyjnymi, jednak nie zawsze w pełni osiągnano oczekiwane efekty

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że projekt *Pakiet dla średnich miast* w zakresie działań organizacyjnych był realizowany – z wyjątkiem Programu Industria – na ogół zgodnie z przyjętymi założeniami, jednak nie zawsze w pełni osiągnano efekty. NIK negatywnie oceniła, że nie rozpoczęto realizacji Programu Industria, jednego z dziewięciu działań wymienionych jako wchodzące w skład Pakietu.

W ocenie NIK, Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego podejmował odpowiednie działania organizacyjne, mające na celu przygotowanie i rozpoczęcie wdrażania *Pakietu dla średnich miast*, z wyjątkiem Programu Industria. Działania te polegały na dostosowaniu do Pakietu już istniejących instrumentów oraz na włączeniu nowych działań/inicjatyw. Należy jednak zauważyć, że część działań/inicjatyw wskazywanych przez Ministerstwo jako wchodzące w skład Pakietu, była realizowana niezależnie od niego i miała jedynie charakter komplementarny. Realizacja dwóch z nich odbywała się w ramach innych projektów SOR i nie była finansowana w ramach Pakietu. Ponadto, przyjęte w Ministerstwie uregulowania w zakresie zarządzania projektami nie w pełni były przestrzegane, m.in. nie sporządzono części dokumentów wymaganych na etapie planowania projektu, a niektóre sporządzono nierzetelnie.

Wdrożone działania i inicjatywy w ramach Pakietu były realizowane prawidłowo i zgodnie z właściwymi dla nich zasadami. W szczególności: zakończono trzy z dziewięciu inicjatyw z Pakietu, dotyczące: spotkań przedinwestycyjnych z Polskim Funduszem Rozwoju, rozwoju sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach oraz promocji Partnerskiej Inicjatywy Miast. Pozostałe sześć inicjatyw było w trakcie realizacji. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości prawidłowo dokonywała naboru projektów do wsparcia z funduszy UE i ich rozliczenia w kontrolowanym zakresie. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. prawidłowo realizowała dwie z trzech inicjatyw w ramach Pakietu, tj. Program Fabryka i Polska Strefa Inwestycji. NIK negatywnie oceniła nieprzyjęcie do realizacji Programu Industria przez ARP S.A., pomimo upływu trzech lat wdrażania Pakietu. Badane przez NIK projekty beneficjentów Pakietu były na ogół realizowane terminowo, zgodnie z przepisami i zawartymi umowami. Stwierdzone nieprawidłowości w czterech z 13 projektów dotyczyły: realizowania projektu z naruszeniem umowy o dofinansowanie, nieterminowego składania wniosków o płatność i niezłożenia wymaganego wniosku o płatność.

W ocenie NIK, środki w ramach budżetu Pakietu wydatkowano zgodnie z przepisami i gospodarnie. W przypadku projektów finansowanych z udziałem środków UE wszystkie wydatki beneficjentów były kwalifikowalne i ujmowane w wyodrębnionej ewidencji księgowej. Stwierdzono dwie nieprawidłowości u beneficjentów, jedna polegała na niedozwolonym podziale zamówienia na części, a druga na niezgodnej z przepisami i stanem faktycznym klasyfikacji środków trwałych. NIK stwierdziła w Ministerstwie dwa przypadki nieterminowego zatwierdzenia rozliczenia dotacji w ramach działania Human Smart Cities, które nie miały wpływu na realizację Pakietu.

Wszystkie trzy wskaźniki realizacji celów *Pakietu dla średnich miast* ustalone przez Ministerstwo w Karcie Projektu zostały osiągnięte, jednak wskaźniki te dotyczyły stworzenia warunków do wdrażania wsparcia w ramach Pakietu, nie odnosiły się natomiast do osiągania efektów finansowych i rzeczowych. Zrealizowano wskaźniki dotyczące: 1) wprowadzenia preferencji dla miast średnich i beneficjentów z ich obszaru w dostępie do funduszy UE z krajowych programów operacyjnych, 2) dokonania zmian w przepisach polegających na wprowadzeniu preferencji podatkowych w zakresie lokowania inwestycji w miastach średnich, 3) zapewnienia możliwości korzystania przez miasta średnie z konsultacji przedinwestycyjnych Polskiego Funduszu Rozwoju. Działania te pozwoliły na zwiększenie wartości projektów

finansowanych z udziałem środków UE oraz zwiększenie liczby inwestycji w miastach średnich i ich wsparcia w ramach Funduszu Inwestycji Samorządowych. Nie mniej jednak NIK zauważa, że przyznanie preferencji dla beneficjentów z obszaru miast średnich w dostępie do środków UE, w objętych szczegółową kontrolą poddziałaniach POIR i POPW, do zakończenia kontroli NIK, nie przełożyło się na pełne wykorzystanie zaplanowanej w programach alokacji dotyczącej Pakietu. W ramach dedykowanych i preferencyjnych naborów projektów do dofinansowania z funduszy UE w PARP rozdysponowano tylko 34% środków na ten cel, z uwagi na nieduże zainteresowanie przedsiębiorców z miast średnich. W związku z tym od 2020 r. nie planowano kolejnych preferencyjnych i dedykowanych naborów, a niewykorzystane środki przesunięto na zwykłe nabory, z uwagi na zakończenie z dniem 31 grudnia 2020 r. kontraktacji środków w perspektywie finansowej 2014–2020. Wsparcie dla beneficjentów ze średnich miast może zatem nie zostać w pełni wykorzystane.

Realizacja poszczególnych projektów beneficjentów w ramach Pakietu przynosi spodziewane efekty m.in. w postaci wdrożenia przez przedsiębiorców innowacji, zwiększenia przychodów oraz utworzenia miejsc pracy na terenach miast średnich. We wszystkich 13 badanych przez NIK projektach nie stwierdzono opóźnień w osiąganiu wskaźników produktu i rezultatu, ani ryzyka nieosiągnięcia planowanych rezultatów końcowych, jednak realizacja dziewięciu z 13 projektów została przedłużona ze względu na epidemię COVID-19.

Należy jednak zauważyć, iż z przeprowadzonego w związku z kontrolą NIK badania kwestionariuszowego, w którym wzięło udział 215 z 255 miast średnich (tj. 84,3%), wynika, że zakres oddziaływania Pakietu był ograniczony, gdyż z form wsparcia adresowanych bezpośrednio do średnich miast skorzystało tylko 46,5% z nich, w tym 47,5% miast w największym stopniu zagrożonych utratą funkcji społeczno-gospodarczych. Miasta średnie wskazywały jako przyczyny m.in. niedostosowany do ich potrzeb zakres wsparcia i w mniejszym stopniu brak środków na wkład własny.

Minister podejmował odpowiednie działania w zakresie nadzoru nad realizacją Pakietu, chociaż nie określił odrębnych zasad koordynacji i monitorowania dla przedsięwzięć w ramach Pakietu. W przypadkach, w których realizacja działań opierała się na zawartych umowach, monitorowanie było prowadzone zgodnie z umowami i związanymi z nimi wymogami. Minister zgodnie z przepisami realizował obowiązek sprawozdawania o realizacji Pakietu do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach realizacji SOR, jednakże wystąpiły przypadki nierzetelnego ujmowania danych w sprawozdaniach w systemie MonAlizA.

NIK pozytywnie ocenia, że w Ministerstwie podjęto od 2019 r. prace w celu zapewnienia wsparcia dla średnich miast z funduszy UE na lata 2021–2027.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

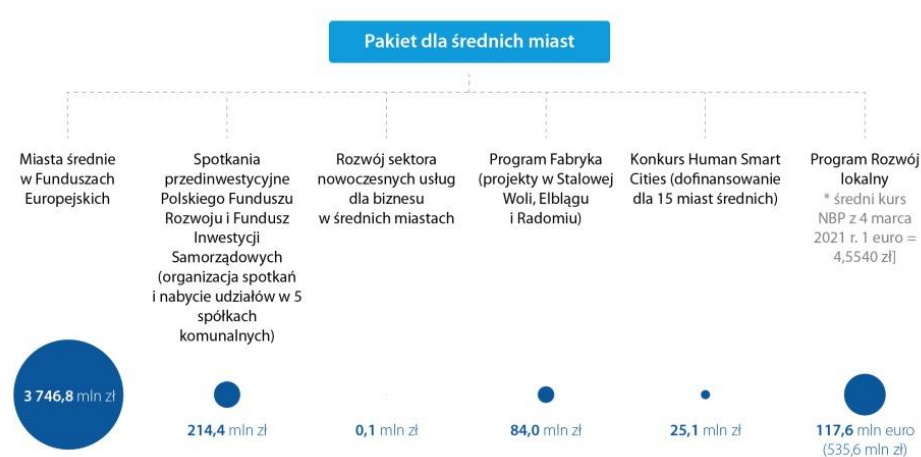
Przygotowanie i organizacja projektu *Pakiet dla średnich miast*

Według Ministerstwa, Pakiet dla średnich miast miał być z założenia projektem parasolowym, którego celem jest takie dostosowanie zidentyfikowanych instrumentów i źródeł, aby w możliwie dużym stopniu zwiększyć szanse miast średnich na uzyskanie korzyści. Na stronie internetowej MFIPR wskazano dziewięć działań/inicjatyw/programów realizowanych w ramach Pakietu:

- Miasta średnie w Funduszach Europejskich (zaplanowano kwotę 3 476 800,0 tys. zł),
- spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych (zaplanowano kwotę 371,1 tys. zł),
- Nowa Polityka Strefowa – Polska Strefa Inwestycji,
- rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach (zaplanowano 116,9 tys. zł),
- Program Fabryka i Program Industria (zaplanowano 84 000,0 tys. zł²),
- Partnerska Inicjatywa Miast,
- wsparcie dla projektów realizowanych w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (dalej: PPP),
- konkurs *Human Smart Cities* (dla 15 miast średnich zaplanowano kwotę 25 072,9 tys. zł),
- program Rozwój lokalny (zaplanowano kwotę 117 600,0 tys. euro, tj. 535 550,4 tys. zł³).

Infografika nr 3

Planowany poziom wsparcia w działaniach w ramach Pakietu dla średnich miast



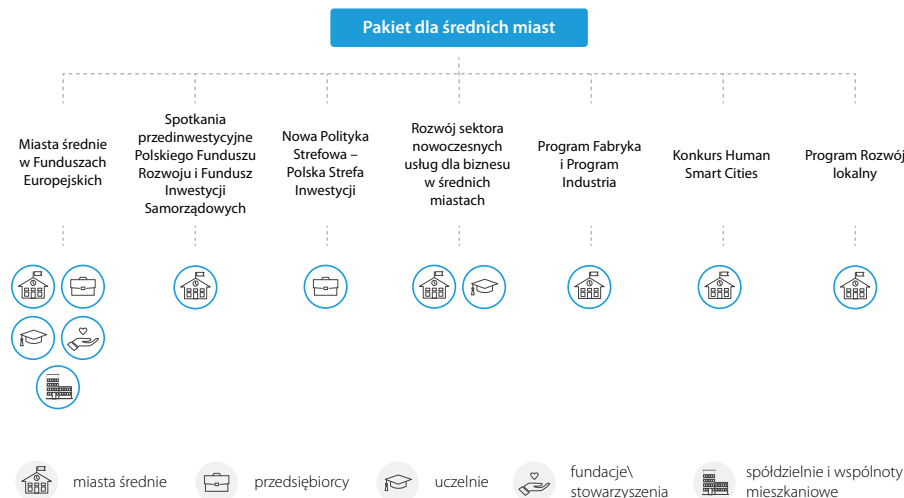
Źródło: opracowanie własne NIK.

² Program Fabryka – projekty w Radomiu, Stalowej Woli i Elblągu.

³ Średni kurs NBP z 4 marca 2021 r. 1 euro = 4,5540 zł.

Infografika nr 4

Pakiet dla średnich miast – rodzaje beneficjentów



Źródło: opracowanie własne NIK.

Szczegółowym badaniem NIK objęto sześć z dziewięciu działań realizowanych w ramach Pakietu, tj.: Miasta średnie w Funduszach Europejskich, Polską Strefę Inwestycji, rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach, Program Fabryka i Program Industria, konkurs Human Smart Cities oraz program Rozwój lokalny.

Dwa działania, tj. Partnerska Inicjatywa Miast oraz wsparcie dla projektów realizowanych w formule PPP miały charakter komplementarny do Pakietu i były realizowane w ramach odrębnych od Pakietu projektów SOR. Ministerstwo wskazywało m.in. w sprawozdaniach kwartalnych i rocznych, działanie pn. *wsparcie dla projektów realizowanych w formule PPP*, jako wsparcie w ramach Pakietu. NIK zwraca uwagę, że było ono jednak realizowane w ramach odrębnego projektu SOR *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*, którego elementy są komplementarne do Pakietu dla średnich miast. Ministerstwo, na potrzeby komunikacji i sprawozdawczości, uznało te działania za działania *w ramach Pakietu*, czyli komunikowane i sprawozdawane pod wspólną marką. [str. 27, 40]

Pakiet dla średnich miast, jako projekt strategiczny SOR, był realizowany według zasad zarządzania projektami obowiązującymi w Ministerstwie, tj.: *Procesem projektowym w Ministerstwie Rozwoju*, a następnie *Standardem zarządzania projektami strategicznymi*. Ministerstwo prawidłowo zrealizowało pierwszy z czterech etapów zarządzania projektami, tj. przygotowanie projektu zatwierdzając Kartę Projektu oraz podejmując Decyzję o rozpoczęciu projektu.

W kolejnym etapie zarządzania projektem, tj. etapie planowania, wystąpiły nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na realizację Projektu. W szczególności: nie opracowano, wymaganych ww. Procesem projektowym, części dokumentów, tj. planu Zarządzania Projektem, Rozwiązań Biznesowych oraz tworzonego na ich podstawie

Pakiet dla średnich miast prowadzono według zasad zarządzania projektami

Stwierdzono przypadki nieprawidłowości w procesie zarządzania projektem przez Ministerstwo

dokumentu zawierającego szczegóły Końcowego Produktu Projektu, rejestru zmian, a także rejestru jakości. Ponadto nierzetelnie prowadzono rejestr ryzyk. W harmonogramie realizacji projektu w systemie MonAliZa brak było wzajemnych powiązań między zadaniami oraz przyporządkowania do każdego zadania osoby wraz ze wskazaniem jej roli w procesie projektowym. Nierzetelnie prowadzono zakładkę *Budżet* w systemie MonAliZa. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 10 grudnia 2020 r., nie została przeprowadzona analiza szacowanych korzyści finansowych oraz nie ustalono z Komitetem Sterującym perspektywy czasowej tej analizy. Wyżej wymienione działania w MFiPR były niezgodne z przyjętym Procesem Projektowym, co NIK oceniła jako nierzetelne. [str. 27]

Miasta średnie w Funduszach Europejskich

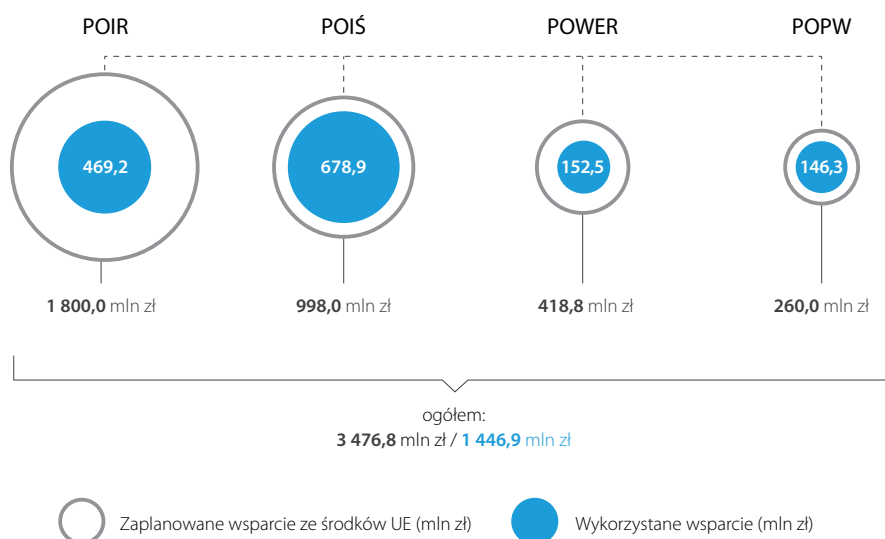
Określono preferencje w dostępie miast średnich do funduszy UE zgodnie z zakresem projektu

W ramach działania Miasta średnie w Funduszach Europejskich wprowadzono preferencje w postaci dodatkowego kryterium dostępu dla beneficjentów (np. lokalizacja na terenie miast średnich lub gmin ościennych) oraz przeprowadzano nabory przeznaczone wyłącznie dla beneficjentów z miast średnich lub gmin ościennych (tzw. nabory dedykowane) w czterech programach operacyjnych: POPW, POIŚ, POIR oraz POWER. W ramach tego działania na wsparcie beneficjentów z miast średnich i gmin ościennych zaplanowano 3 476 800,0 tys. zł. W wyniku zastosowania preferencji, od 2017 r. do 30 listopada 2020 r., realizowano m.in.:

- w POPW 27 umów dotyczących 19 miast średnich, na łączną kwotę wsparcia z funduszy UE 146 275,6 tys. zł (tj. 56,3% zaplanowanego wsparcia z puli środków wyodrębnionej dla miast średnich). Dofinansowane projekty dotyczyły stworzenia innowacyjnych produktów poprzez wdrożenie własnych lub nabytych wyników prac B+R;
- w POIŚ 43 umowy dotyczące 38 miast średnich, na łączną kwotę wsparcia UE 678 897,8 tys. zł (tj. 68% zaplanowanego wsparcia z wyodrębnionej puli) w trzech obszarach: środowisko, energetyka i transport publiczny;
- w POIR 65 umów dotyczących 49 miast średnich, na łączną kwotę wsparcia z funduszy UE 469 219,3 tys. zł (tj. 26,1% zaplanowanego wsparcia z wyodrębnionej puli), na wdrożenie wyników prac B+R do produkcji lub sprzedaży innowacyjnych produktów lub usług;
- w POWER 127 umów dotyczących 102 miast średnich, na łączną kwotę wsparcia z funduszy UE 152 467,6 tys. zł (tj. 36,4% zaplanowanego wsparcia z wyodrębnionej puli). Wsparcie otrzymały również 33 szkoły wyższe znajdujące się na terenie miast średnich (jego wartość wyniosła łącznie ok. 115 200 tys. zł), a w 13 miastach średnich realizowane były działania dotyczące współpracy ponadnarodowej w zakresie rewitalizacji społecznej (wsparcie wyniosło łącznie ok. 4400 tys. zł).

Infografika nr 5

Wsparcie z krajowych programów operacyjnych w ramach Pakietu dla średnich miast (według stanu na 30 listopada 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK.

[str. 29]

Na dofinansowanie projektów miast średnich w ośmiu naborach, przeprowadzanych przez PARP, pełniącą funkcję Instytucji Pośredniczącej w POIR oraz POPW⁴, przeznaczono łącznie 2 060 000,0 tys. zł. W wyniku rozstrzygnięcia siedmiu naborów, w których na dofinansowanie projektów z miast średnich przewidziano 1 910 000 tys. zł, zawarto łącznie 100 umów o dofinansowanie na kwotę ogółem 1 570 738,0 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE 652 776,8 tys. zł, tj. 34,2% zaplanowanych środków. Umowy dotyczyły realizacji projektów beneficjentów na terenie 69 miast średnich i obszarów sąsiadujących z miastami średnimi. Przyczyną niewykorzystania środków było mniejsze zapotrzebowanie na wsparcie projektów ze strony przedsiębiorców z obszarów miast średnich, pomimo prowadzenia przez PARP działań informacyjnych i promocyjnych. Niewykorzystane środki dla średnich miast zostały przeznaczone m.in. na kolejne nabory wniosków już bez stosowania preferencji dla średnich miast oraz na wsparcie średnich przedsiębiorstw w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19. PARP poinformowała, że nie są planowane kolejne nabory z wydzieloną alokacją na dofinansowanie projektów zlokalizowanych w miastach średnich. Dane te wskazują, że ww. wsparcie z Pakietu w ramach działania Miasta średnie w Funduszach Europejskich może nie zostać w pełni wykorzystane.

Kontrola dwóch z siedmiu naborów o największej liczbie zawartych umów o dofinansowanie projektów z miast średnich wykazała, że zostały one przygotowane zgodnie z ustawą wdrożeniową, wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów oraz zasadami i wymogami, określonymi

W PARP rozdysonowano tylko 34,2% środków dedykowanych miastom średnim, głównie z uwagi na mniejsze zapotrzebowanie

PARP prawidłowo prowadziła nabory wniosków objętych wsparciem w ramach Pakietu

⁴ Agencja odpowiadała m.in. za przeprowadzanie naborów, wybór i rozliczenie projektów w poddziałaniach 3.2.1 *Badania na rynek POIR* i 1.3.1 *Wdrażanie innowacji przez MŚP POPW*, w których część dofinansowania została ukierunkowana na wsparcie w ramach Pakietu.

w zarządzeniach Prezesa PARP w sprawie ramowych zasad organizacji naborów wniosków w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Szczegółowe badanie prawidłowości oceny i wyboru do dofinansowania sześciu z 17 zakończonych projektów o łącznej wartości 89 962,4 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 34 247,2 tys. zł wykazało, że prawidłowo i terminowo przeprowadzono ocenę złożonych wniosków o dofinansowanie. Po jej zakończeniu, zgodnie z art. 45–46 ustawy wdrożeniowej i z wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów, regulaminami oraz procedurą PARP, m.in.: sporządzono listy projektów wybranych do dofinansowania, terminowo je opublikowano, a także niezwłocznie poinformowano wnioskodawców i IZ o wynikach oceny i wyborze projektów do dofinansowania.

**Terminowo
rozpatrywano złożone
protesty**

Protesty złożone od wyników oceny wniosków były rozpatrywane przez PARP stosownie do art. 55 ustawy wdrożeniowej, w szczególności z zachowaniem 45-dniowego terminu na ich rozpatrzenie.

**W PARP umowy
o dofinansowanie
podpisywano
i wprowadzano
do nich zmiany zgodnie
z przepisami, z jednym
wyjątkiem**

W wyniku szczegółowego badania umów o dofinansowanie sześciu projektów stwierdzono, że przygotowanie i podpisywanie umów odbywało się zgodnie z ustawą wdrożeniową, rozporządzeniami w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej⁵ oraz procedurą PARP w zakresie zawierania i zmian umów o dofinansowanie⁶. Umowy o dofinansowanie zostały zawarte wyłącznie na realizację projektów znajdujących się na listach projektów rekomendowanych do dofinansowania, zmiany w umowach wprowadzano na wnioski beneficjentów, zgodnie z art. 52a ustawy wdrożeniowej. Dotyczyły one w szczególności: wydłużenia terminu realizacji projektów, wprowadzenia dodatkowej lokalizacji dla projektu, zwiększenia zakresu rzeczowego projektu.

W jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedochowaniu przez PARP, przewidzianego w § 23 ust. 10 umowy o dofinansowanie, 30-dniowego terminu na ustosunkowanie się do wniosku beneficjenta o zmianę w projekcie. [str. 31]

Spośród 100 podpisanych przez PARP od 2017 r. umów o dofinansowanie projektów w ramach POIR i POPW, realizowanych było 89 projektów⁷ wspierających średnie miasta o wartości 1 371 252,5 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 578 171,0 tys. zł, a 11 umów rozwiązano. Rozwiązanie umów o dofinansowanie projektów miało miejsce z powodu: niedostarczenia wymaganych pozwoleń i dokumentów, rezygnacji beneficjentów z realizacji projektów oraz innych problemów wywołanych epidemią COVID-19.

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2133) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach osi I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 126).

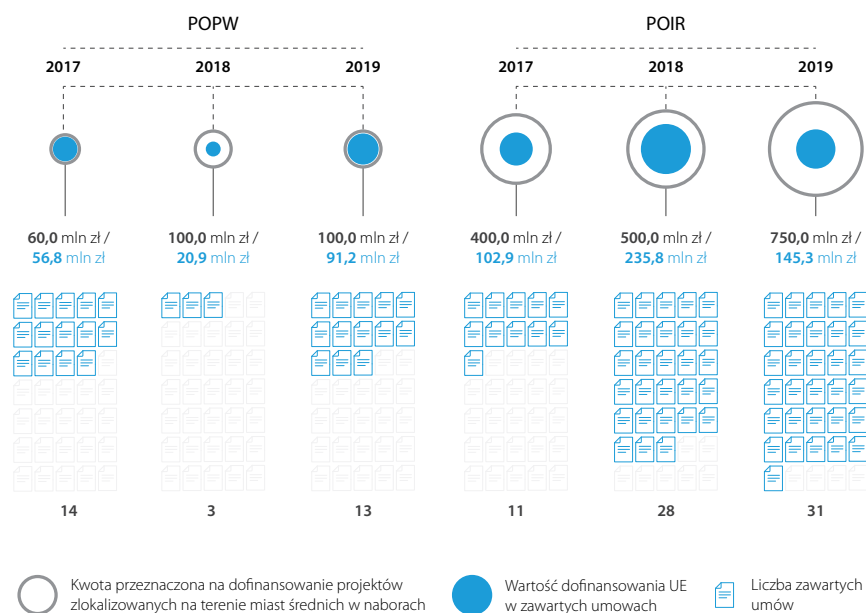
⁶ Procedura PR-WDR-05-POIR/POPW Zawieranie i wprowadzanie zmian do umowy.

⁷ Sześćdziesiąt dwa w POIR i 27 w POPW.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 6

Wykorzystanie wsparcia z Pakietu dla średnich miast w ramach POPW i POIR w poszczególnych latach (według stanu na 30 listopada 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Do 30 września 2020 r. zakończono realizację 17 projektów o wartości 169 076,5 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 77 213,6 tys. zł. W trakcie realizacji pozostawały 72 projekty o wartości 1 202 176,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 500 957,4 tys. zł. [str. 34]

W przypadku sześciu projektów objętych kontrolą NIK w PARP, do 26 lutego 2020 r., złożono 27 wniosków o płatność, w tym sześć wniosków o płatność końcową. Łączna kwota wydatków wskazana we wnioskach wyniosła 80 115,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 33 469,2 tys. zł. Wnioski te zostały złożone, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, za pośrednictwem systemu informatycznego SL2014 oraz zawierały wymagane informacje. We wszystkich przypadkach w PARP dotrzymano 60-dniowego terminu na zatwierdzenie wniosków, wynikającego z umów o dofinansowanie. [str. 34]

PARP prawidłowo i terminowo rozliczała wnioski beneficjentów o płatność

Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych

Zrealizowano cel zadania *spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych*, tj. zwiększenie udziału miast średnich w Funduszu Inwestycji Samorządowych, zarządzanym przez PFR. Wsparcie z ww. funduszu w wysokości ok. 214 000,0 tys. zł⁸ otrzymało pięć inwestycji z miast średnich. Ogółem 147 miast średnich zgłosiło łącznie 270 inwestycji, które zostały poddane eksperckiej analizie PFR pod kątem możliwych źródeł finansowania i formy instytucjonalno-prawnej dla danej inwestycji. Na organizację spotkań przedinwestycyjnych zaplanowano 371,1 tys. zł, wykorzystano środki w wysokości 370,2 tys. zł (99,8%). [str. 35]

57,6% miast średnich wzięło udział w spotkaniach przedinwestycyjnych PFR

⁸ Dane ze strony internetowej Polskiego Funduszu Rozwoju oraz z informacji prasowych.

Nowa Polityka Strefowa – Polska Strefa Inwestycji

Prawidłowo utworzono PSI oraz wprowadzono preferencje w uzyskiwaniu zwolnień podatkowych na terenach miast średnich

Zgodnie z założeniami Pakietu dla średnich miast, wprowadzono Polską Strefę Inwestycji na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, w wyniku której zwolnienia podatkowe dostępne są na obszarze całej Polski i uzależnione są od spełnienia odpowiednich kryteriów ilościowych i jakościowych. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji⁹ (dalej: rozporządzenie z 28 sierpnia 2018 r.), wprowadzono preferencje w postaci przyznawania przedsiębiorcom-inwestorom dodatkowego punktu przez podmiot zarządzający obszarami inwestycyjnymi (specjalnymi strefami ekonomicznymi) przy ocenie zasadności udzielenia zwolnienia podatkowego w sytuacji, gdy planowana inwestycja będzie zlokalizowana na terenie jednego ze 122 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze lub gminy graniczącej z tymi miastami.

ARP S.A. prawidłowo zarządzała PSI na obszarze dwóch specjalnych stref ekonomicznych

Działanie Polska Strefa Inwestycji realizowała ARP S.A, jako podmiot zarządzający dwoma specjalnymi strefami ekonomicznymi na obszarze PSI. Spośród 109 przedsiębiorców, uczestniczących w PSI na zarządzanych przez nią obszarach, 35 realizowało projekty w oparciu o przepisy ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, na obszarach 18 miast wytypowanych do wsparcia w ramach Pakietu dla średnich miast. Szczegółowe badanie dwóch projektów o największej kwocie wsparcia wykazało, że decyzje o wsparciu zostały wydane przez ministra właściwego do spraw gospodarki na wniosek przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie zgodnie z art. 13 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, w szczególności określały warunki, które przedsiębiorca był zobowiązany spełnić. [str. 36]

Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach

Zgodnie z założeniami działania opracowano i upowszechniono raport nt. rozwoju nowoczesnych usług dla biznesu w miastach średnich

Zrealizowano w pełni działanie Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach. Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych przygotował w 2019 r. raport *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D. Analiza, ocena i rekomendacje*. W ramach badania przeanalizowany został potencjał miast średnich pod kątem atrakcyjności inwestycyjnej dla rozwoju sektora nowoczesnych usług dla biznesu. Badanie objęło 35 miast średnich, w których zlokalizowane są Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe. Kompleksowo ocenione zostały m.in. takie czynniki jak zasoby kadrowe miast, liczba i profil absolwentów szkół wyższych, znajomość języków obcych, dostępność powierzchni biurowej i inwestycyjnej, koszty pracy. Raport, zgodnie z umową, został zaprezentowany na konferencji w 2019 r. i udostępniony opinii publicznej. Na jego podstawie, w ramach Pakietu dla średnich miast z POWER, udzielono wsparcia 33 Państwowym Wyższym Szkołom Zawodowym na programy kształcenia dostosowane do potrzeb ww. rynku pracy. Na realizację ww. działania zaplanowano i wykorzystano 116,9 tys. zł.

[str. 36]

⁹ Dz. U. poz. 1713.

Program Fabryka

ARP S.A. opracowała szczegółowe założenia, cele i oczekiwane efekty Programu Fabryka. Do udziału w programie wytypowano w ARP S.A. trzydzieści osiem ze 122 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Z sześcioma miastami średnimi¹⁰ (z 38 wytypowanych), które rokowały najszybsze rozpoczęcie inwestycji¹¹ Agencja podpisała listy intencyjne. Ponadto, ARP S.A. utworzyła dwie spółki celowe z dwoma miastami (Stalową Wolą i Elblągiem), których celem miały być realizacje projektów inwestycyjnych polegających na wybudowaniu budynków biurowo-usługowych. W 2020 r. rozpoczęto realizację ww. projektów inwestycyjnych. ARP S.A. finansowała i realizowała również bezpośrednio projekt *Fabryka Broni w Radomiu*, który był realizowany zgodnie z *Zasadami realizacji projektów w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.* Na realizację ww. projektów inwestycyjnych zaplanowano 84 000 tys. zł, a dotychczas wykorzystano łącznie 2237,9 tys. zł, tj. 2,7% środków. W celu usprawnienia procesu realizacji programu Fabryka, Agencja podjęła decyzję o powierzeniu jego realizacji spółce Operator ARP Sp. z o.o. i była w trakcie procesu wnoszenia spółek celowych (w formie aportu) do ww. spółki.

[str. 37]

ARP S.A. prawidłowo przygotowała Program Fabryka i rozpoczęła jego wdrażanie

Program Industria

W 2019 r. ARP S.A. przyjęła wstępne założenia Programu Industria, w wyniku których wskazała 15 miast średnich¹² jako spełniające kryteria nowego Programu. Po przeprowadzeniu badania ankietowego dotyczącego ww. miast, w sierpniu 2019 r. w ARP S.A. przyjęto jego wyniki wraz z rekomendacjami.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (23 grudnia 2020 r.), pomimo upływu trzech lat od rozpoczęcia realizacji Pakietu dla średnich miast, nie podjęto decyzji o przyjęciu Programu Industria do realizacji, co NIK oceniła negatywnie. Przyczyną, według wyjaśnień ARP S.A., była epidemia COVID-19 i włączenie Agencji w działania mające na celu przeciwdziałanie skutkom COVID-19 w odniesieniu do przedsiębiorców, w związku z czym, część działań Agencji została ograniczona. NIK zwraca uwagę, że Agencja podjęła prace nad Programem Industria dopiero w 2019 r., pomimo że Pakiet dla średnich miast był realizowany już od dwóch lat, tak więc przyczyną zwłoki nie mogła być wyłącznie epidemia COVID-19. Nieprzyjęcie Programu oznacza brak wsparcia ARP S.A. dla inwestycji w wytypowanych miastach średnich.

[str. 39]

Nie rozpoczęto realizacji Programu Industria

Partnerska Inicjatywa Miast

W ramach Pakietu promowano inny projekt strategiczny SOR – Partnerską Inicjatywę Miast. Działania Ministerstwa polegały na informowaniu potencjalnych beneficjentów o możliwości uczestnictwa miast średnich w tym projekcie.

[str. 40]

¹⁰ Łomża, Mielec, Zamość, Stalowa Wola, Elbląg i Włocławek.

¹¹ Przy wyborze miast wzięto pod uwagę m.in.: wielkość miasta, dostępność kadr, zasięg oddziaływania i równomierne rozłożenie inwestycji w miastach różnych województw.

¹² Sosnowiec, Zabrze, Włocławek, Tarnów, Grudziądz, Słupsk, Jastrzębie-Zdrój, Jelenia Góra, Inowrocław, Ostrowiec Świętokrzyski, Gniezno, Chełm, Łomża, Radomsko oraz Zduńska Wola.

Konkurs Human Smart Cities

Działanie Human Smart Cities – prawidłowo wybrano i realizowano projekty

Zgodnie z założeniami Pakietu, projekty w miastach średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, otrzymały dodatkowe punkty w ramach konkursu dotacji Human Smart Cities, ogłoszonego przez Ministerstwo w lipcu 2017 r. pn. *Inteligentne miasta współtworzone przez mieszkańców*, finansowanego ze środków POPT. Dofinansowanie przyznano 25 projektom o łącznej wartości 42 000 tys. zł, w podziale na trzy kategorie miast (dwa miasta duże, 15 miast średnich, osiem miast małych). Z 14 spośród 15 miast średnich¹³ podpisano umowy na łączną kwotę dofinansowania z UE 23 937,3 tys. zł, tj. wykorzystano 95,5% środków zaplanowanych dla średnich miast (25 072,9 tys. zł). Ostatnia umowa, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, była w trakcie podpisywania. Z powodu epidemii COVID-19 wydłużono termin realizacji projektów do końca roku 2022.

Szczegółowe badanie dwóch projektów wykazało, że ich wybór został przeprowadzony w Ministerstwie zgodnie z regulaminem. Założenia obu projektów wpisywały się w działania wskazane dla Pakietu w SOR, tj. rozwiązania kwestii środowiskowych, w tym zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i emisji gazów cieplarnianych. Realizacja projektów była zgodna z umowami. Beneficjenci terminowo przekazali do Ministerstwa sprawozdania roczne z wykorzystania dotacji za 2019 r.

Dwa przypadki nieterminowego rozliczenia dotacji przez Ministerstwo

Ministerstwo nieterminowo (z opóźnieniem 19 i 56 dni), w stosunku do 30-dniowego terminu, zatwierdziło rozliczenia dotacji dwóch beneficjentów, co stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 ufp¹⁴. Przyczynami była konieczność dokonania przez dotacjobjiorców poprawek złożonych sprawozdań, nieobecność pracownika weryfikującego sprawozdanie oraz trudności związane z natychmiastowym przejściem Ministerstwa na pracę zdalną w związku z epidemią COVID-19. [str. 41]

Program Rozwój Lokalny

W programie Rozwój lokalny nie zakończono oceny złożonych projektów

Prawidłowo przeprowadzono i rozstrzygnięto I etap konkursu w ramach programu Rozwój lokalny, adresowanego do 255 miast średnich. Sto dwadzieścia dwa miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze otrzymały w nim preferencje w postaci dodatkowych punktów przy ocenie merytorycznej. Spośród złożonych 212 zarysów projektów do kolejnego etapu wybrano koncepcje rozwojowe z 54 miast średnich oraz wskazano 13 miast na liście rezerwowej. W II etapie wszystkie 54 miasta terminowo złożyły tzw. Kompletne Propozycje Projektów. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK trwała ocena projektów, a wybór miast do dofinansowania przewidywany był w I kwartale 2021 r. Wsparcie w ramach Pakietu zaplanowano w kwocie 117 600 tys. euro finansowane ze środków Mechanizmów Finansowych: Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego 2014–2021 (100 000,0 tys. euro) oraz budżetu państwa (17 600,0 tys. euro). [str. 41]

¹³ Krosno, Mińsk Mazowiecki, Elk, Tomaszów Mazowiecki, Kołobrzeg, Kłodzko, Przemyśl, Nowa Ruda, Nakło n. Notecią, Ostróda, Pleszew, Sierpc, Zduńska Wola i Siemianowice Śląskie.

¹⁴ Niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji jest niezgodne z art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) i stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wyniki badania kwestionariuszowego

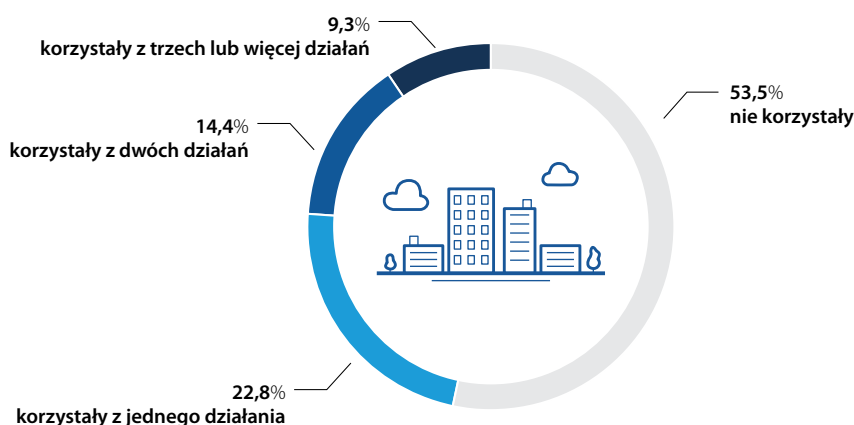
Do prezydentów i burmistrzów 255 miast średnich NIK skierowała kwestionariusz dotyczący udziału w Pakiecie dla średnich miast. Dwieście piętnaście miast średnich (84,3%) wzięło udział w tym badaniu, z czego 100 miast średnich skorzystało przynajmniej z jednego działania w ramach Pakietu, a 115 miast (53,5%) nie skorzystało z żadnej z form wsparcia. Najczęstszymi przyczynami były: nie zakwalifikowanie do wsparcia zgłoszeń miasta lub zgłoszonych projektów oraz niedopasowanie zakresu wsparcia do potrzeb miasta.

Największym zainteresowaniem miast średnich cieszyły się następujące inicjatywy: Program Rozwój lokalny (67% miast), spotkania przedinwestycyjne PFR (32% miast) oraz Human Smart Cities (27% miast). Najczęstszą przyczyną nieskorzystania z pozostałych działań/programów w ramach Pakietu było niedostosowanie do potrzeb miasta zakresu wsparcia (59% odpowiedzi); nie zakwalifikowanie miasta do wsparcia, pomimo jego zgłoszenia (40% miast).

Z badania wynika, że zarówno miasta średnie korzystające ze wsparcia, jak i nie korzystające dotychczas z niego, w większości nie wiedzą czy będą planować udział w kolejnych inicjatywach Pakietu. Głównymi wskazywanymi przyczynami były: nie spełnianie potrzeb miasta w ramach pozostałych działań Pakietu oraz brak możliwości skorzystania ze wsparcia z powodu zakończenia niektórych działań (np. zakończono spotkania przedinwestycyjne PFR).

Infografika nr 7

Korzystanie przez miasta średnie z form wsparcia w ramach Pakietu wg badania kwestionariuszowego



Źródło: opracowanie własne NIK.

[str. 42, 85]

Realizacja projektów przez beneficjentów

Na podstawie szczegółowej kontroli NIK 13 projektów realizowanych ze wsparciem z Pakietu dla średnich miast stwierdzono, że wszystkie projekty realizowane były na podstawie prawidłowo zawartych i zmieniających umów. Główne zmiany dotyczyły wydłużenia terminów realizacji

Projekty realizowane były zgodnie z umowami, w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości w realizacji

projektów (dziewięć projektów). Najczęstszą przyczyną wprowadzanych zmian była epidemia COVID-19, która wpływała na wydłużenie okresów produkcji i realizacji dostaw oraz wstrzymała działalność beneficjentów realizujących projekty.

Wszystkie projekty realizowane były zgodnie z podpisanymi umowami, w szczególności z rzeczowo-finansowymi harmonogramami. W przypadku jednego z 13 projektów stwierdzono nieprawidłowości: dokonywanie zmian bez wymaganej umową zgody Zarządu Województwa, brak działań w celu dokonania cesji ubezpieczenia na uprawniony umową podmiot oraz nierzetelne naliczenie stawek czynszu.

Nieterminowe składanie wniosków o płatność w przypadku trzech z 13 projektów

Rozliczanie projektów przez beneficjentów przebiegało zgodnie z umowami oraz właściwymi przepisami, jednakże w przypadku trzech z 13 projektów stwierdzono nieterminowe składanie wniosków o płatność. Opóźnienia te nie wpłynęły na poprawność rozliczania projektów. [str. 44]

Wydatkowanie środków finansowych na realizację projektów w ramach Pakietu dla średnich miast

PARP rozliczała projekty zgodnie z przepisami i rzetelnie

Na podstawie wyników badania rozliczenia przez PARP sześciu z 17 projektów POIR i POPW ustalono, że PARP rozliczała projekty rzetelnie i zgodnie z przepisami. Zatwierdzone przez nią wydatki spełniały wymogi wynikające z umów o dofinansowanie, harmonogramów realizacji i zasad kwalifikowalności. We wszystkich przypadkach dotrzymano 60-dniowego terminu na zatwierdzenie kompletnych i poprawnych wniosków o płatność. Zatwierdzenie każdego wniosku o płatność końcową zostało poprzedzone weryfikacją poprawności i kompletności dokumentacji zgromadzonej przez PARP podczas realizacji projektów. [str. 47]

Wydatki beneficjentów na realizację badanych projektów były na ogół zgodne z umowami i przepisami oraz gospodarne

W wyniku kontroli 13 projektów beneficjentów ustalono m.in., że wydatki były w nich realizowane zgodnie z umowami, zakresem rzeczowym, kategoriami wydatków. Wydatki zostały poniesione gospodarnie, na cele i zadania ujęte w umowach. W 10 z 11 projektów, finansowanych ze środków UE, wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. W dwóch z 13 projektów wystąpiły nieprawidłowości: podział zamówienia publicznego, ustalenie krótszego terminu składania ofert oraz nieprawidłowe ujęcie w dokumentach ewidencyjnych środków trwałych. Stwierdzone nieprawidłowości, poza jednym wyjątkiem, nie miały istotnego wpływu na rozliczenie dofinansowania. [str. 48]

Niski stan realizacji finansowej wsparcia ARP S.A. skierowanego do miast średnich

W Programie Fabryka odnotowano postęp finansowy, przy czym realizacja wydatków pozostawała na niskim poziomie. Poniesiono wydatki w kwocie 2237,9 tys. zł, tj. 2,7% zaplanowanych środków (84 000 tys. zł). W zarządzanych przez ARP S.A., w ramach PSI, obszarach (w Tarnobrzskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej Euro-Park Wisłosan oraz Specjalnej Strefie Ekonomicznej Euro-Park Mielec) środki na inwestycje planowano i rozliczano w ramach corocznych budżetów. [str. 49]

Efekty realizacji projektów w ramach Pakietu dla średnich miast

W toku realizacji przez Ministerstwo projektu Pakiet dla średnich miast osiągnięto założone cele określone jako *ułatwienie miastom średnim dostępu do narzędzi i instrumentów, przyczyniających się do realizacji celów rozwojowych*. Określone w Karcie Projektu wskaźniki zostały osiągnięte:

- zmieniono SzOOP lub kryteria wyboru projektów w programach krajowych tak, aby zapewniały preferowanie miast średnich w naborach;
- wprowadzono rozwiązania prawne zapewniające preferencje w lokowaniu inwestycji oraz przyciąganiu inwestorów;
- zapewniono usługi konsultacyjne PFR dla miast średnich dotyczące źródeł finansowania inwestycji oraz objęto wskazane inwestycje wsparciem FIS.

[str. 50]

Ministerstwo nie badało wpływu poszczególnych projektów strategicznych na kształtowanie wskaźników SOR, w tym wpływu poszczególnych działań Pakietu na zdefiniowane w SOR wskaźniki realizacji celu w obszarze *Rozwój zrównoważony terytorialnie*. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK brak było danych, które pozwoliłyby stwierdzić stan realizacji wartości wskaźników, przewidywanych w SOR dla 2020 r.

[str. 51]

Dla projektów realizowanych przez ARP S.A. w Programie Fabryka zostały określone wskaźniki realizacji celów, jednakże z uwagi na ich niewielkie zaawansowanie, nie była możliwa ocena osiągnięcia zakładanych wskaźników lub efektów wsparcia dla miast średnich. Ze względu na brak przyjęcia do realizacji Programu Industria przez ARP S.A., nie realizowano w jego ramach żadnego przedsięwzięcia.

[str. 52]

Jednostki, organizujące nabory ukierunkowane na wsparcie miast średnich (ARP S.A., PARP), należycie wywiązywały się z nałożonych obowiązków monitorowania i sprawozdawania z postępu na poziomie zarządzanych przez nie działań w ramach Pakietu. Dodatkowo, PARP, jako Instytucja Pośrednicząca, prawidłowo i terminowo informowała Instytucje Zarządzające o stanie realizacji projektów.

[str. 52]

NIK zwraca uwagę, że zarówno ARP S.A., jak i PARP, nie zostały włączone do systemu monitorowania i sprawozdawania projektu strategicznego SOR – Pakiet dla średnich miast prowadzonego w systemie MonAliZa. W kontrolowanym okresie żadne instytucje, ani Ministerstwo, ani KPRM, nie występowały do ww. Agencji o przekazywanie informacji na temat stanu realizacji działań w ramach Pakietu dla średnich miast.

[str. 52]

W związku z realizacją wsparcia dla średnich miast Ministerstwo, PARP i ARP S.A. nie zidentyfikowały specyficznych przeszkód dla osiągnięcia celów Pakietu i realizowanych działań. Stan epidemii COVID-19 wpłynął jednak na konieczność wydłużenia terminów realizacji części objętych kontrolą projektów, czy opóźnienia w sporządzeniu dokumentów sprawozdawczych (wnioski o płatność). Przedstawiciele miast średnich w ramach badania kwestionariuszowego NIK zwrócili uwagę na zagadnienia determinujące m.in. decyzje o udziale w działaniach służących wsparciu miast średnich, tj.: słabą promocję wsparcia, brak niektórych informacji (o działaniach, planowanych naborach, kontynuacji wsparcia), niedopasowanie form wsparcia do rzeczywistych potrzeb miast, skom-

Osiągnięto cele i wskaźniki przyjęte w projekcie Pakiet dla średnich miast

Brak szczegółowej analizy wpływu działań Pakietu na wskaźniki realizacji SOR

Brak możliwości oceny stanu realizacji i efektów Programów Fabryka i Industria

ARP S.A. i PARP rzetelnie monitorowały stan rzeczowej realizacji zarządzanych przez siebie działań

Brak włączenia ARP S.A. i PARP w system monitorowania wsparcia dla średnich miast

Problemy w realizacji wsparcia dla miast średnich

plikowanie procedury aplikowania i realizacji, niejednoznaczność kryteriów wyboru, niejasność zasad wydzielenia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Zaproponowali podjęcie m.in. następujących działań: zapewnienie lepszego przepływu informacji i szerszą informację o możliwości i formach wsparcia dla miast średnich, zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na wsparcie bezpośrednio miast średnich oraz aktualizację listy miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. [str. 55, 57]

Objęte kontrolą NIK projekty 13 beneficjentów, zlokalizowane na obszarach miast średnich, były realizowane zgodnie z założeniami określonymi w umowach. Ich postęp rzeczowy był adekwatny do postępu finansowego. Beneficjenci projektów m.in.: wdrożyli wyniki prac badawczo-rozwojowych, wprowadzili 12 innowacji, osiągnęli zaplanowane przychody ze sprzedaży oraz uzyskali wzrost zatrudnienia. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w rzeczowej realizacji projektów, ani ryzyka nieosiągnięcia zaplanowanych wskaźników oraz celów projektów. Sytuacja epidemiczna spowodowała m.in. konieczność wydłużenia terminów realizacji sześciu kontrolowanych projektów (od 90 do 395 dni). [str. 56]

Ministerstwo podjęło działania w celu zapewnienia kontynuacji wsparcia dla miast średnich po 2020 r.

W celu kontynuacji, przewidzianych w SOR, działań na rzecz aktywizacji miast średnich, Ministerstwo podjęło prace nad określeniem instrumentów i źródeł finansowania wsparcia dla tych miast po 2020 r., głównie poprzez zapewnienie środków z funduszy UE w ramach perspektywy finansowej na lata 2021–2027. W projekcie Umowy Partnerstwa jako szczególne instrumenty służące wsparciu miast średnich, wskazano: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (dalej: ZIT) i Inny Instrument Terytorialny. Założono także realizację Programu Polska Wschodnia 2021–2027, adresowanego m.in. do 36 miast średnich z województw: lubelskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. [str. 57]

Koordinacja i monitorowanie realizacji Pakietu dla średnich miast przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego

W Ministerstwie zarządzanie projektem SOR – Pakiet dla średnich miast powierzono Komitetowi Sterującemu Programem *Rozwój zrównoważony terytorialnie*¹⁵. Komitet sprawował stały nadzór nad realizacją Pakietu, a także powołał kierownika programu oraz lidera projektu. [str. 58]

Z ustaleń kontroli wynika, że nie ustanowiono jednolitych procedur koordynacji oraz zasad monitorowania i sprawozdawczości poszczególnych działań/inicjatyw/programów w ramach Pakietu. Według Ministerstwa prowadzono tzw. *miękką koordynację*, rozumianą jako działania polega-

¹⁵ Program *Rozwój zrównoważony terytorialnie* to obszar wsparcia celu II SOR – *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*, mający na celu zwiększenie inwestycji prywatnych w branżach kluczowych dla poszczególnych regionów, w szczególności w tych o najniższym poziomie rozwoju i przeżywających trudności. Do 2030 r. powinno to doprowadzić do znaczących zmian w strukturze społeczno-gospodarczej oraz wzrostu udziału inwestycji prywatnych w całości inwestycji. Ponadto rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy przyczynią się w dłuższym okresie do tego, że dysproporcje w poziomie rozwoju ekonomicznego podregionów nie pogłębią się, a jednocześnie wzrosną dochody ich mieszkańców i samorządów terytorialnych.

jące na partnerskiej, roboczej współpracy pomiędzy różnymi podmiotami oraz wymianie wiedzy i doświadczeń. Monitoring i sprawozdawczość projektów finansowanych ze środków UE w krajowych programach operacyjnych w ramach Pakietu prowadzone były zgodnie z przepisami dotyczącymi funduszy UE oraz zgodnie z wytycznymi. [str. 59]

Monitoring realizacji projektu strategicznego SOR Pakiet dla średnich miast prowadzono z wykorzystaniem systemu MonAliZa, zgodnie z systemem zarządzania rozwojem Polski, przyjętym *uchwałą Rady Ministrów nr 162/2018 z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia Systemu zarządzania rozwojem Polski* (dalej: uchwała w sprawie Systemu zarządzania rozwojem Polski). Ministerstwo sporządzało wymagane ww. uchwałą kwartalne i roczne informacje o realizacji Pakietu i zamieszczało je w systemie MonAliZa.

Monitoring Pakietu prowadzono, zgodnie z przepisami, w systemie MonAliZa

Wystąpiły przypadki nierzetelnego ujmowania przez Ministerstwo danych w systemie MonAliZa w trzech kwartalnych aktualizacjach oraz we wszystkich (trzech) rocznych informacjach o działaniach realizowanych w ramach Pakietu. Nierzetelność dotyczyła m.in.: ujmowania zrealizowanych działań w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, pomijania w sprawozdaniach niektórych zrealizowanych działań, a także ujmowania w nich działań nie realizujących Pakietu jako projektu (np. wsparcia udzielonego w ramach PPP).

Przypadki nieprawidłowości w sporządzaniu kwartalnych i rocznych sprawozdań z realizacji Pakietu przez Ministerstwo

Zdaniem NIK, ewentualne ujmowanie w sprawozdaniach działań komplementarnych do Pakietu powinno być wyraźnie zaznaczone, jak to miało miejsce w przypadku Partnerskiej Inicjatywy Miast. [str. 61]

4. WNIOSKI

Wnioski do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

- 1) Zapewnienie kontynuacji i rozważenie rozszerzenia obszarów wsparcia dla średnich miast w kolejnych latach po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami miast średnich oraz zapewnienie szerokiej informacji o zakresie możliwego wsparcia w kolejnych latach.
- 2) Wyeliminowanie przypadków nieterminowego zatwierdzania rozliczenia dotacji udzielanych przez Ministra w ramach POPT.
- 3) Zapewnienie rzetelnego wprowadzania do systemu MonAliZa informacji o działaniach prowadzonych w ramach Pakietu oraz o postępie ich realizacji, z wyodrębnieniem działań komplementarnych.

Wniosek do Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Terminowe ustosunkowywanie się do zgłaszanych przez beneficjentów zmian do umów o dofinansowanie.

Wniosek do Prezesa Zarządu ARP S.A.

Przeanalizowanie możliwości przyspieszenia prac nad Programem Industria mającym na celu wsparcie miast średnich.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja działań w ramach Pakietu dla średnich miast

Działania w ramach Pakietu dla średnich miast realizowane były w większości prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. przypadków nieprawidłowości w procesie zarządzania projektem w Ministerstwie, nieterminowego rozliczenia dwóch dotacji przez Ministerstwo, niepodjęcia decyzji o rozpoczęciu realizacji Programu Industria przez ARP S.A. oraz nieterminowego rozliczania się beneficjentów z realizacji projektów.

5.1.1. Działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz innych podmiotów wdrażających Pakiet dla średnich miast

Pakiet dla średnich miast jest projektem strategicznym SOR. Strategia, zgodnie z rozdziałem X *System koordynacji i realizacji Strategii*, miała być realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego. Za realizację Pakietu odpowiedzialnym, według SOR, jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

W odniesieniu do zasad zarządzania projektami w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej obowiązywały następujące dokumenty: od 17 lutego 2017 r. *Proces projektowy w Ministerstwie Rozwoju*, który 14 lipca 2020 r. został zastąpiony przez *Standard zarządzania projektami strategicznymi*.

Głównym celem wprowadzenia Procesu projektowego było zdefiniowanie i opisanie procesu organizowania i realizacji przedsięwzięć w ramach średniookresowej strategii rozwoju kraju – SOR – poprzez wprowadzenie reżimu projektowego. W dokumencie tym znajdowały się informacje dotyczące m.in. zasad powoływania struktury zarządczej w projekcie oraz obowiązki i zadania osób pełniących role projektowe (sponsor, Komitet Sterujący, kierownik programu, lider projektu). Ponadto Proces projektowy zawierał opis poszczególnych faz projektowych wraz ze wskazaniem osiąganych po ich zakończeniu produktów, a także zawierał zasady odstępstwa od procedury oraz zasady zarządzania zmianami i ryzykiem. Przewidywał cztery fazy/etapy projektu, tj.: przygotowanie, planowanie, realizację i zakończenie.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie zrealizowano pierwsze dwie fazy projektu (przygotowanie i planowanie), trwał etap realizacji. Ministerstwo w ramach fazy przygotowania opracowało:

- Kartę Projektu zatwierdzoną w sierpniu 2017 r., w której określono m.in. cele projektu, wskaźniki realizacji celu projektu, oczekiwane korzyści wynikające z projektu, szkic harmonogramu i finansowania projektu, główne ryzyka i kluczowe osoby zaangażowane w projekt;
- Decyzję o rozpoczęciu projektu podpisaną przez członków Komitetu Sterującego (dalej: KS) 12 września 2017 r.

Kolejny etap – faza planowania zakładała przygotowanie określonych produktów, tj.: planu Zarządzania Projektem, opisu Potrzeb Biznesowych, Rozwiązań Biznesowych oraz stworzonego na ich podstawie dokumentu zawierającego szczegóły/specyfikację Końcowego Produktu Projektu, rejestrów: ryzyk, zmian i jakości, harmonogramu realizacji projektu oraz

Pakiet dla średnich miast realizowany był według zasad zarządzania projektami

Prawidłowo zrealizowano I etap zarządzania projektem, tj. przygotowanie

Wystąpiły nieprawidłowości w realizacji II etapu zarządzania projektem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

modelu finansowego projektu. Kontrola wykazała, że nie opracowano części dokumentów wymaganych w tej fazie Procesu Projektowego, tj.: planu Zarządzania Projektem, Rozwiązań Biznesowych oraz tworzonego na ich podstawie dokumentu zawierającego szczegóły Końcowego Produktu Projektu, rejestru zmian, a także rejestru jakości.

Ponadto w Ministerstwie stwierdzono następujące nieprawidłowości w procesie zarządzania projektem:

- nierzetelnie sporządzano i zarządzano rejestrem ryzyk. Rejestr ryzyk był niekompletny, tj. spośród sześciu zidentyfikowanych ryzyk w jednym przypadku nie został wskazany *Status ryzyka*, a w dwóch przypadkach nie zostały wskazane typy reakcji na ryzyko. W trakcie kontroli rejestr ryzyk uzupełniono;
- harmonogram realizacji projektu w systemie MonAliZa nie zawierał wzajemnych powiązań między zadaniami oraz przyporządkowania do każdego zadania osoby wraz ze wskazaniem jej roli;
- w systemie MonAliZa nierzetelnie prowadzono dane w zakładce *Budżet* (brak danych dotyczących planowanych oraz faktycznych dat wydatków).

Dodatkowo, zgodnie z *Procesem Projektowym*, model finansowy zakładał przeprowadzenie analizy szacowanych korzyści finansowych w ustalonej z Komitetem Sterującym perspektywie czasowej. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 10 grudnia 2020 r., nie została przeprowadzona wymagana analiza szacowanych korzyści finansowych. Nie ustalono również z KS perspektywy czasowej tej analizy.

Ministerstwo wyjaśniło, że Departament Zarządzania Projektami w MFiPR (obecnie Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM), właściwy do spraw zarządzania projektami, nie wymagał tworzenia wszystkich wymienionych w dokumencie *Proces projektowy* produktów zarządczych.

Stwierdzone w MFiPR nieprawidłowości nie miały wpływu na osiągnięcie rezultatów projektu.

Ministerstwo określiło
Pakiet jako projekt
parasolowy składający się
z wielu działań
i realizowany przez wiele
podmiotów

Ministerstwo podało, że *Pakiet dla średnich miast jest z założenia projektem parasolowym, którego celem jest w pierwszym etapie takie dostosowanie zidentyfikowanych instrumentów i źródeł, aby w możliwie dużym stopniu zwiększyć szanse miast średnich na uzyskanie korzyści. Celem współpracy jest zintegrowanie pod marką Pakiet dla średnich miast szerokiego grona partnerów, tak aby osiągać efekt komplementarności i koordynacji.*

Według Ministerstwa, ze względu na tę specyfikę nie ustanowiono jednolitych i odnoszących się do Pakietu dla średnich miast zasad dotyczących wyboru projektów do wsparcia, realizowanych wydatków, sprawozdawania ze stanu realizacji, określenia mierników osiągania celów, kontroli stanu realizacji czy efektów zrealizowanych przedsięwzięć. Każdy program czy inicjatywa, działają na podstawie odrębnych zasad lub zawartych umów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z informacji publikowanych przez Ministerstwo wynika, że Pakiet dla średnich miast obejmuje dziewięć działań/inicjatyw/programów:

- Miasta średnie w Funduszach Europejskich,
- spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych,
- Nowa Polityka Strefowa – Polska Strefa Inwestycji,
- rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach,
- Program Fabryka i Program Industria,
- Partnerska Inicjatywa Miast,
- wsparcie dla projektów realizowanych w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego,
- konkurs Human Smart Cities,
- program Rozwój lokalny¹⁶.

Określono wykaz działań/inicjatyw tworzących Pakiet

Realizacja ww. działań/inicjatyw/programów przedstawiała się następująco:

Miasta średnie w Funduszach Europejskich

W ramach tego działania wprowadzono preferencje oraz przeprowadzono nabory przeznaczone dla miast średnich (tzw. nabory dedykowane) w następujących programach operacyjnych:

- w POPW zmieniono Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych w zakresie jednego poddziałania. W jego ramach wyodrębniano w naborach pulę środków dedykowanych dla średnich miast. Od 2017 r. do 30 listopada 2020 r. realizowano 27 umów, w 19 miastach średnich, na łączną kwotę wsparcia z funduszy UE 146 275,6 tys. zł (tj. 56,3% zaplanowanego wsparcia z puli dla projektów z obszarów miast średnich). Dofinansowane projekty dotyczyły stworzenia innowacyjnych produktów poprzez wdrożenie własnych lub nabytych wyników prac B+R;
- w POiŚ w SzOOP wprowadzono zapisy odnoszące się do możliwości wsparcia miast średnich w niektórych działaniach i poddziałaniach programu. Dopuszczono w nich możliwość wyodrębnienia alokacji dedykowanej średnim miastom tracącym funkcje gospodarcze i społeczne. Od 2017 r. do 30 listopada 2020 r. realizowano 43 umowy, w 38 miastach średnich, na łączną kwotę wsparcia UE 678 897,8 tys. zł (tj. 68% zaplanowanego wsparcia z puli dla miast średnich) w trzech obszarach: środowisko, energetyka i transport publiczny;

W krajowych programach operacyjnych określono preferencje w dostępie do funduszy UE dla miast średnich

Przykłady

W sektorze środowisko wsparte zostały m.in. projekty dotyczące rekultywacji zanieczyszczonych terenów w miastach: Ruda Śląska, Końskie i Wieliczka oraz projekty dotyczące ochrony przeciwpowodziowej w: Sandomierzu, Słubicach i Oświęcimiu.

W sektorze energetyki inwestycje dotyczące sieci ciepłowniczych realizowane są w 19 miastach średnich, a inwestycje dotyczące termomodernizacji w 11 miastach średnich.

¹⁶ Z informacji na stronie internetowej MFIPR <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dzialania-w-ramach-pakietu-dla-srednich-miast> wynika, że Pakiet dla średnich miast obejmuje dziewięć ww. działań/inicjatyw. [dostęp: 2 marca 2021 r.].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W sektorze transportu publicznego w konkursie na zakup autobusów elektrycznych pozytywnie oceniono pięć projektów pięciu miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

- w POIR preferencje dotyczące wyboru projektów zostały zawarte w kryteriach wyboru w SzOOP. Przewidziano kryterium dostępu dotyczące zlokalizowania projektu na terenie miast średnich, wskazanych w regulaminach konkursów. W latach 2017-2020 konkursy dedykowane podmiotom z miast średnich w ramach poddziałania 3.2.1 POIR były ogłaszane każdego roku, a łączna kwota przeznaczona na dofinansowanie takich projektów z funduszy UE wyniosła 1 800 000 tys. zł. Od 2017 r. do 30 listopada 2020 r. realizowano 65 umów, w 49 miastach średnich, na łączną kwotę wsparcia z funduszy UE 469 219,3 tys. zł (tj. 26,1% zaplanowanego wsparcia z puli dla miast średnich);
- w POWER wprowadzone preferencje dla miast średnich polegały na wyodrębnianiu alokacji dla miast średnich w ogłaszanych konkursach i ustanawianiu kryteriów dostępu preferujących projekty realizowane przez podmioty z terenu miast średnich oraz na przyznawaniu dodatkowych punktów, gdy projekt składany był przez podmiot z miasta objętego Pakietem.

Przykłady

W działaniu 4.1 *Innowacje społeczne* w jednym konkursie określono kryterium dostępu – *Projekt jest realizowany na terenie miasta wojewódzkiego lub miasta średniego* – i dokonano podziału alokacji w wysokości 90 000 tys. zł na dwie ww. kategorie miast, przy czym alokacja dla projektów z miast średnich wyniosła 45 000 tys. zł.

W działaniu 4.2 *Programy Mobilności Ponadnarodowej* w jednym konkursie została wyodrębniona alokacja na projekty z miast średnich (25% alokacji w konkursie) oraz określone zostało kryterium dostępu dotyczące mieszkańców miast średnich – *Grupę docelową projektu stanowią osoby zamieszkujące w rozumieniu Kodeksu Cywilnego średnie miasta tracące swoje funkcje społeczno-gospodarcze*.

W działaniu 2.10 *Wysoka jakość systemu oświaty* w jednym konkursie obowiązywało kryterium premiujące o wadze 5 pkt – *Siedziba organu prowadzącego znajduje się w mieście, które zostało objęte Pakietem dla średnich miast realizowanym w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*.

Od 2017 r. do 30 listopada 2020 r. w POWER realizowano 127 umów, w 102 miastach średnich, na łączną kwotę wsparcia z funduszy UE 152 467,6 tys. zł. (tj. 36,4% zaplanowanego wsparcia z puli miast średnich).

Ponadto projekty realizowane na obszarach miast średnich, poza wskazanymi wyżej preferencjami w postaci dodatkowych punktów i wyodrębnionej alokacji otrzymały również wsparcie w ramach innych działań prowadzonych w POWER m.in.: w działaniu 3.1 *Kompetencje w szkolnictwie wyższym* w projekcie pozakonkursowym wsparcie otrzymały 33 szkoły wyższe znajdujące się na terenie miast średnich, a jego wartość wyniosła ok. 115 200 tys. zł, a w działaniu 4.3 *Współpraca*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ponadnarodowa w 13 miastach średnich realizowane były działania dotyczące współpracy ponadnarodowej w zakresie rewitalizacji społecznej (wsparcie wyniosło ok. 4400 tys. zł).

PARP, na podstawie porozumień¹⁷ zawartych z Ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, pełniła funkcję Instytucji Pośredniczącej w POIR oraz POPW. Agencja była odpowiedzialna m.in. za przeprowadzanie naborów, wybór i rozliczenie projektów w poddziałaniach 3.2.1 *Badania na rynek* POIR i 1.3.1 *Wdrażanie innowacji przez MŚP* POPW, w których część dofinansowania została ukierunkowana na wsparcie miast średnich w ramach Pakietu.

Wsparcie średnich miast odbywało się poprzez organizację preferencyjnych ze względu na lokalizację projektów naborów w poddziałaniu 3.2.1 POIR (obok naborów bez takich preferencji) lub wydzielenie określonej puli środków na dofinansowanie projektów miast średnich w ogólnodostępnych naborach w poddziałaniu 1.3.1 POPW. Do 30 września 2020 r. PARP przeprowadziła łącznie osiem naborów ukierunkowanych na wsparcie miast średnich, z których siedem (cztery w ramach POIR i trzy w ramach POPW) zakończyło się wyłonieniem projektów do dofinansowania i podpisaniem umów o dofinansowanie. W ósmym naborze, przeprowadzonym w 2020 r. w poddziałaniu 3.2.1 POIR, na dzień 30 listopada 2020 r. trwał proces podpisywania umów o dofinansowanie (podpisano trzy umowy na kwotę 84 173,7 tys. zł).

Na dofinansowanie projektów miast średnich w ww. ośmiu naborach przeznaczono łącznie 2 060 000,0 tys. zł, w tym 1 800 000 tys. zł w poddziałaniu 3.2.1 POIR i 260 000 tys. zł w poddziałaniu 1.3.1. POPW. Łączna liczba projektów złożonych przez średnie miasta w ramach wszystkich naborów wyniosła 329, z tego 248 w ramach POIR i 81 w POPW. PARP poinformowała, że nie są planowane kolejne nabory z wydzieloną alokacją na dofinansowanie projektów zlokalizowanych w miastach średnich z powodu niskiego zainteresowania podmiotów tymi naborami.

Kontrola dwóch naborów o największej liczbie zawartych umów o dofinansowanie projektów z miast średnich wykazała, że zostały one przygotowane zgodnie z ustawą wdrożeniową, wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów oraz zasadami i wymogami, określonymi w zarządzeniach Prezesa PARP w sprawie ramowych zasad organizacji naborów wniosków w PARP¹⁸, tj. m.in.:

- ogłoszenia obu naborów zostały opublikowane zgodnie z harmonogramem naborów i podane do publicznej wiadomości z zachowaniem 30-dniowego terminu przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie, wynikającego z art. 40 ust. 1 ustawy wdrożeniowej oraz podrozdziału 6.3 pkt 7 wytycznych w zakresie trybów

Realizacja wsparcia miast średnich w ramach Pakietu przez PARP

Wyboru beneficjentów do wsparcia w ramach Pakietu dokonywano w drodze naborów konkursowych z zastosowaniem preferencji dla średnich miast

Ogłoszenie naborów i powołanie Komisji Oceny Projektów były prawidłowe

¹⁷ Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, lata 2014–2020 z 21 kwietnia 2016 r. ze zm.; Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 w zakresie osi priorytetowych: I Przedsiębiorcza Polska Wschodnia i II Nowoczesna Infrastruktura Transportowa z 28 kwietnia 2015 r. ze zm.

¹⁸ Zarządzenia: nr 4/2016 z 12 lutego 2016 r., nr 17/2017 z 23 czerwca 2017 r., nr 16/2019 z 28 lutego 2019 r., nr 41/2019 z 6 września 2019 r.

wyboru projektów. Ogłoszenia i regulaminy naborów zamieszczono na stronie internetowej www.funduszeuropejskie.gov.pl oraz na stronie PARP, zgodnie z art. 40 ust. 1 oraz z art. 41 ust. 5 ww. ustawy. Ogłoszenia zawierały wymagane informacje, określone w art. 40 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, zaś regulaminy – informacje wynikające z 41 ust. 2 tej ustawy oraz podrozdziału 6.3 pkt 2–3 ww. wytycznych;

- w przypadku naboru w poddziałaniu 3.2.1 POIR wprowadzono zmianę, polegającą na możliwości zmiany lokalizacji projektu poza obszar wskazany w liście miast średnich. Zmiana została wprowadzona w związku z wystąpieniem przypadku uzasadnionej zmiany lokalizacji realizacji projektu ze względu na niedające się przewidzieć na etapie wnioskowania o dofinansowanie zmiany prawa i nie naruszała art. 41 ust. 3 ustawy wdrożeniowej. Publikacja zmiany nastąpiła zgodnie z art. 41 ust. 5 ustawy wdrożeniowej;
- zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, podrozdziałem 6.4 wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów oraz procedurą PARP¹⁹ do oceny projektów w ramach naborów w obu poddziałaniach zostały powołane Komisje Oceny Projektów (dalej: KOP)²⁰. Dla Komisji zostały opracowane regulaminy prac, zgodnie z pkt 6 podrozdziału 6.4 powyższych wytycznych oraz procedurą Agencji.

W PARP prawidłowo dokonano oceny złożonych wniosków o dofinansowanie

Szczegółowe badanie prawidłowości oceny i wyboru do dofinansowania sześciu zakończonych projektów o łącznej wartości 89 962,4 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 34 247,2 tys. zł wykazało, że:

- ocena projektów była przeprowadzana zgodnie z obowiązującymi regulaminami naborów i prac KOP oraz procedurą PARP w zakresie oceny wniosków o dofinansowanie²¹. Ocenę, na podstawie zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące POPW i POIR kryteriów wyboru projektów, przeprowadzały KOP, zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. W ramach oceny wnioskodawcy byli wzywani, na podstawie ww. regulaminów oraz zgodnie z art. 43 oraz art. 45 ust. 3 ustawy wdrożeniowej, do wyjaśnień, uzupełnień lub poprawek złożonych wniosków o dofinansowanie, a pracownicy PARP sprawowali nadzór nad terminowością przekazywania informacji przez wnioskodawców;
- ocena projektów odbyła się z zachowaniem 90-dniowego terminu, wynikającego z regulaminów KOP;
- po zakończeniu oceny, zgodnie z art. 45–46 ustawy wdrożeniowej, wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów, regulaminami naborów i KOP oraz procedurą PARP, m.in.:
 - sporządzono i zatwierdzono protokoły z przebiegu oceny,
 - sporządzono listę ocenionych projektów, zawierającą przyznane oceny i wskazującą projekty wybrane do dofinansowania,
 - terminowo i w wymaganej formie opublikowano na stronie internetowej PARP oraz www.funduszeuropejskie.gov.pl listy projektów wybranych do dofinansowania,

¹⁹ Procedura PR-WDR-02-POIR/POPW Powołanie Komisji Oceny Projektów i opracowanie Regulaminu Komisji Oceny Projektów.

²⁰ Na podstawie decyzji Prezesa PARP w sprawie powołania KOP i ich zmian.

²¹ Procedura PR-WDR-03-POIR/POPW Ocena wniosku o dofinansowanie projektu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- poinformowano wnioskodawców o wynikach oceny i wyborze projektów do dofinansowania niezwłocznie po zatwierdzeniu protokołów z oceny KOP,
- poinformowano IZ POIR i IZ POPW o wynikach oceny niezwłocznie po zatwierdzeniu protokołów z oceny;
- nie stwierdzono przypadków, w których do dofinansowania zostałyby wybrany projekt, którego wnioskodawca był wykluczony z możliwości jego otrzymania, stosownie do art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy wdrożeniowej.

W prowadzonych w latach 2017–2019 naborach obejmujących wsparcie miast średnich wnioskodawcy 28 projektów złożyli protesty od wyników oceny²². Wszystkie złożone protesty zostały rozpatrzone. W 25 przypadkach protesty nie zostały przez PARP uwzględnione, a w trzech przypadkach – w wyniku pozytywnego rozpatrzenia protestów – projekty zostały ujęte na liście przedsięwzięć wybranych do dofinansowania. Szczegółowe badanie czterech protestów²³ wykazało, że spełniały one wymogi formalne określone w art. 54 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Były rozpatrywane przez PARP stosownie do art. 55 ww. ustawy, w szczególności z zachowaniem 45-dniowego terminu na rozpatrzenie protestu.

W PARP terminowo rozpatrywano protesty od wyników oceny

W wyniku rozstrzygnięcia siedmiu naborów w POIR i POPW, w których na dofinansowanie projektów miast średnich przewidziano 1 910 000 tys. zł, zawarto łącznie 100 umów na kwotę 1 570 738,0 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE 652 776,8 tys. zł,²⁴ tj. 34,2% zaplanowanych środków. Umowy dotyczyły realizacji projektów na terenie 69 miast średnich i obszarów sąsiadujących z miastami średnimi. Przyczyną niewykorzystania środków było mniejsze zapotrzebowanie na wsparcie projektów z obszaru miast średnich, niż dostępne środki. W naborach ukierunkowanych na wsparcie średnich miast rekomendowane do dofinansowania zostały wszystkie projekty, które spełniły wymogi i w wyniku oceny uzyskały ocenę pozytywną. Niewykorzystane środki na projekty ze średnich miast w poddziałaniu 1.3.1 POPW zasiły pulę środków na kolejne nabory w tym poddziałaniu, przy czym w naborze w 2020 r. nie wydzielono już puli dla średnich miast. Z kolei pula środków dostępnych w poddziałaniu 3.2.1 POIR została zmniejszona²⁵, m.in. ze względu na konieczność zapewnienia wsparcia średnim przedsiębiorstwom w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19.

Dedykowane miastom średnim środki z POIR i POPW zostały rozdysponowane w 34%

W okresie objętym kontrolą zostało rozwiązanych 11 umów o dofinansowanie projektów realizowanych na terenie średnich miast²⁶. Przyczynami były: rezygnacja beneficjentów z realizacji projektów, niedostarczenie wymaganych pozwoleń i dokumentów i problemy wywołane epidemią COVID-19.

²² Dziewiętnaście protestów w poddziałaniu 3.2.1 POIR oraz dziewięć protestów w poddziałaniu 1.3.1 POPW.

²³ Po dwa złożone w naborach w poddziałaniach 3.2.1 POIR i 1.3.1 POPW.

²⁴ Siedemdziesiąt umów w ramach POIR na kwotę ogółem 1 215 112,2 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 483 881,4 tys. zł i 30 umów w ramach POPW na kwotę ogółem 355 625,8 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 168 895,3 tys. zł.

²⁵ Alokacja została zmniejszona z 995 099,5 tys. euro do 823 025,8 tys. euro.

²⁶ Osiem w poddziałaniu 3.2.1 POIR i trzy w poddziałaniu 1.3.1 POPW.

Prawidłowo w PARP podpisywano umowy o dofinansowanie

Szczegółowe badanie umów o dofinansowanie sześciu projektów wykazało, że przygotowanie i podpisywanie umów odbywało się zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, rozporządzeniami w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej oraz procedurą PARP w zakresie zawierania i zmian umów o dofinansowanie. Umowy te zostały zawarte wyłącznie na realizację projektów znajdujących się na listach projektów rekomendowanych do dofinansowania.

Zmiany umów o dofinansowanie były na ogół przeprowadzane w PARP zgodnie z procedurą

Na wnioski beneficjentów, we wszystkich sześciu skontrolowanych umowach wprowadzono zmiany (łącznie 13 aneksami²⁷). Dotyczyły one w szczególności: wydłużenia terminu realizacji projektów, wprowadzenia dodatkowej lokalizacji dla projektu, zwiększenia zakresu rzeczowego. Zmiany spełniały wymogi określone w art. 52a ustawy wdrożeniowej.

W przypadku jednego projektu stwierdzono niedochowanie przez PARP, przewidzianego w § 23 ust. 10 umowy o dofinansowanie, 30-dniowego terminu na ustosunkowanie się do wniosku beneficjenta o zmianę w projekcie. Akceptacja propozycji zmian została zatwierdzona po upływie 67 dni.

Od 2017 r. w poddziałaniach 3.2.1 POIR i 1.3.1 POPW realizowano łącznie 89 projektów²⁸ wspierających średnie miasta o wartości 1 371 252,5 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 578 171,0 tys. zł. Do 30 września 2020 r. zakończono realizację 17 projektów²⁹ o wartości 169 076,5 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 77 213,6 tys. zł. W trakcie realizacji pozostawały 72 projekty³⁰ o wartości 1 202 176,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 500 957,4 tys. zł, w których kwota zrealizowanych płatności wyniosła 112 177,6 tys. zł.

PARP prawidłowo weryfikowała wydatki ujmowane we wnioskach o płatność

W przypadku objętych kontrolą NIK sześciu projektów do 26 lutego 2020 r.³¹ złożono 27 wniosków o płatność, w tym sześć wniosków o płatność końcową. Łączna kwota wydatków we wnioskach wyniosła 80 115,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE 33 469,2 tys. zł. Wnioski zawierały informacje określone w art. 19 ust. 1 ustawy wdrożeniowej oraz zgodnie z powyższym przepisem zostały złożone za pośrednictwem systemu informatycznego SL2014.

We wszystkich przypadkach dotrzymano 60-dniowego terminu na zatwierdzenie kompletnych i poprawnych wniosków o płatność, wynikającego z umów o dofinansowanie. Zatwierdzenie każdego wniosku o płatność końcową zostało poprzedzone weryfikacją poprawności i kompletności dokumentacji, zgodnie z wytycznymi w zakresie kontroli. Zweryfikowano także efekty rzeczowe projektów podczas kontroli na miejscu ich realizacji.

²⁷ Dziewięć w ramach POPW oraz cztery w ramach POIR.

²⁸ Sześćdziesiąt dwa w POIR i 27 w POPW.

²⁹ Sześć w POIR i 11 w POPW.

³⁰ Pięćdziesiąt sześć w POIR i 16 w POPW, w tym w pięciu projektach trwały kontrole na zakończenie po złożeniu wniosków o płatność końcową.

³¹ Data złożenia ostatniego wniosku o płatność w badanych projektach.

Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych

Inicjatywa ta była realizowana przez Ministerstwo wspólnie z PFR. Celem zadania było zwiększenie udziału miast średnich w Funduszu Inwestycji Samorządowych, zarządzanym przez PFR. W ramach inicjatywy, wszystkie średnie miasta zostały zaproszone do przedstawienia jednej lub dwóch inwestycji, które miały być poddane eksperckiej analizie PFR pod kątem możliwych źródeł finansowania i formy instytucjonalno-prawnej dla danej inwestycji. 147 miast zgłosiło łącznie 270 inwestycji. Wszystkie miasta średnie, które zgłosiły swoje inwestycje miały możliwość odbycia spotkania przedinwestycyjnego z ekspertami PFR. Spotkania odbywały się od września 2017 r. do sierpnia 2018 r.

W przypadku spełniania przez analizowane projekty określonych kryteriów m.in. efektywności ekonomicznej, Polski Fundusz Rozwoju mógł zaangażować się jako inwestor, wykorzystując środki Funduszu Inwestycji Samorządowych.

Według stanu na 31 października 2020 r. zawarto pięć umów dotyczących nabycia przez PFR udziałów w spółkach komunalnych na kwotę ok. 214 000,0 tys. zł, dzięki którym miasta średnie (w tym trzy tracące funkcje społeczno-gospodarcze) pozyskały fundusze na sfinansowanie ważnych publicznych potrzeb inwestycyjnych, tj.:

- Sąddeckie Wodociągi (Nowy Sącz);
- Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Limanowej (Limanowa);
- Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gdyni (Gdynia, Rumia, Reda, Wejherowo);
- Miejski Zarząd Budynków w Wałbrzychu (Wałbrzych);
- Tarnobrzskie Wodociągi (Tarnobrzeg).

Nowa Polityka Strefowa – Polska Strefa Inwestycji

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji zmieniła w 2018 r. dotychczasowe zasady udzielania przedsiębiorcom wsparcia, w postaci ulg podatkowych dla nowych inwestycji. W ramach nowej polityki strefowej (tzw. Polskiej Strefy Inwestycji) zwolnienia podatkowe dostępne są na obszarze całej Polski i uzależnione są od spełnienia odpowiednich kryteriów ilościowych i jakościowych. Rozporządzeniem z 28 sierpnia 2018 r. wprowadzono preferencje dotyczące 122 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze w postaci przyznawania dodatkowego punktu przez podmiot zarządzający obszarami inwestycyjnymi (specjalnymi strefami ekonomicznymi) przy ocenie zasadności udzielenia zwolnienia podatkowego w sytuacji, gdy planowana inwestycja będzie zlokalizowana na terenie jednego z tych miast lub w gminie graniczącej z tymi miastami.

Pod koniec 2019 r. Departament Rozwoju Inwestycji w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju sporządził raport dotyczący pierwszych efektów funkcjonowania ustawy z 10 maja 2018 r., w kontekście realizacji Pakietu dla średnich miast. Podsumowanie zostało przeprowadzone według danych na koniec 2019 r. Stwierdzono w nim, że odnotowano aktywność

Miasta średnie wzięły liczny udział w spotkaniach przedinwestycyjnych PFR

Zawarto pięć umów w sprawie nabycia przez PFR udziałów w spółkach komunalnych

Wprowadzono Polską Strefę Inwestycji na terenie całego kraju oraz preferencje w uzyskiwaniu zwolnień podatkowych dla inwestycji na terenach miast średnich

Przeprowadzono analizę efektów funkcjonowania Polskiej Strefy Inwestycji w miastach średnich na koniec 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

155 miast średnich w przyciąganiu nowych inwestycji. Większy udział zaobserwowano w 85 miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze względem pozostałych 70 miast objętych Pakietem.

Realizacja PSI przez ARP S.A. na zarządzanych terenach

Kontrolą NIK objęto bezpośrednią realizację projektu Polska Strefa Inwestycji przez ARP S.A. na dwóch terenach przypisanych jej do zarządzania (Tarnobrzaska Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Wiśłosan oraz Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec) na podstawie rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym³² i rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu obszarem wykonywania zadań na terenie wyodrębnionym³³ oraz zgodnie z przyjętymi Planami Rozwoju Inwestycji.

Wsparcie dla przedsiębiorców w ramach PSI na terenach zarządzanych przez ARP S.A.

Spośród 109 przedsiębiorców, uczestniczących w PSI na ww. dwóch obszarach, 35 realizowało projekty w oparciu o przepisy ustawy o wspieraniu nowych inwestycji na obszarach miast wytypowanych do wsparcia w ramach Pakietu dla średnich miast. Szczegółowym badaniem NIK objęto dwa projekty o największej kwocie wsparcia. Decyzje o wsparciu zostały wydane przez ministra właściwego do spraw gospodarki na wniosek przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Decyzje o wsparciu spełniały wymogi określone w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, w szczególności określały warunki, które przedsiębiorca był zobowiązany spełnić, dotyczące m.in.: kryteriów jakościowych i ilościowych. W ramach złożonych wniosków o wsparcie przedsiębiorcy zobowiązali się spełnić wybrane kryteria jakościowe, o których mowa w tabeli nr 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia z 28 sierpnia 2018 r. Decyzje o wsparciu w obu projektach zostały wydane na czas oznaczony 15 lat od dnia wydania decyzji, zgodnie z art. 13 ust. 4 ww. ustawy. Działania ARP S.A., zmierzające do wsparcia powstania nowych inwestycji i ich rozwoju, oparte były m.in. o własne zasoby majątkowe i współpracę z szeroko rozumianym otoczeniem związanym z rynkiem pracy i edukacją. Zarządzający obszarem realizował zadania określone w art. 7 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, m.in.: udostępniał składniki mienia, którego był właścicielem, gospodarował składnikami mienia w sposób ułatwiający przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej poprzez finansowanie utrzymania infrastruktury technicznej (np.: dróg, kanalizacji sanitarnej, deszczowej), nieodpłatnie świadczył działania informacyjne przedsiębiorcom ubiegającym się o wsparcie w zakresie zasad wspierania nowych inwestycji, prowadził działania promujące ofertę Polskiej Strefy Inwestycji na konferencjach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorców oraz współpracował z przedsiębiorcami i szkołami.

Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach

W MFiPR opracowano raport dotyczący sektora nowoczesnych usług dla biznesu w miastach średnich

Na zlecenie Ministerstwa, Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych przygotował w 2019 r. raport *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D. Analiza, ocena i rekomendacje*. W ramach

³² Dz. U. poz. 1698.

³³ Dz. U. poz. 1351.

badania przeanalizowany został potencjał miast średnich pod kątem atrakcyjności inwestycyjnej dla rozwoju sektora nowoczesnych usług dla biznesu. Badanie objęło 35 miast średnich, w których zlokalizowane są Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe. Kompleksowo ocenione zostały m.in. dostępne zasoby kadrowe miast, liczba i profil absolwentów szkół wyższych, znajomość języków obcych, dostępność powierzchni biurowej i inwestycyjnej, koszty pracy. Po zakończonym badaniu uruchomiony został nabór dla uczelni w ramach POWER na dofinansowanie projektów dotyczących programów kształcenia dostosowanych do potrzeb rynku pracy. Na przełomie września i października 2019 r. do 35 miast objętych ww. raportem rozesłane zostały ankiety dotyczące m.in. wdrożenia rekomendacji ujętych w Raporcie. Podsumowanie sporządzone na podstawie 25 otrzymanych ankiet zawierało m.in. informacje o najczęstszych problemach miast średnich, promocji w przyciąganiu inwestycji, podejmowanych rodzajach współpracy oraz o organizacji obsługi inwestora w urzędach. Ww. raport został upowszechniony przez Ministerstwo i był wykorzystywany przy udzielaniu wsparcia w ramach Pakietu.

Program Fabryka i Program Industria

Według wyjaśnień Ministerstwa, Program Fabryka i Program Industria miały być działaniami komplementarnymi do Pakietu dla średnich miast. Odpowiada za nie Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., a źródłem finansowania są środki własne Agencji. Zdaniem ARP S.A. oba programy realizują Pakiet dla średnich miast, co zostało opisane w zaktualizowanej 11 grudnia 2020 r. *Strategii Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. na lata 2018–2022*. Działania ukierunkowane na miasta średnie zostały wskazane w jednym z filarów strategii pn. *Rozwój zrównoważony*, w priorytecie *Rozwój miast średnich*. Jednym z jej celów był *Rozwój miast średnich – dostarczenie nowoczesnej infrastruktury biznesowej w miastach średnich*. Realizacja tego celu miała doprowadzić do zwiększenia podaży powierzchni biurowych w miastach regionalnych i innych miastach średniej wielkości.

Program Fabryka

Szczegółowe założenia Programu Fabryka zostały zamieszczone w dokumencie pn. *2018–08 program FABRYKA*. Głównym celem Programu Fabryka miała być aktywizacja potencjałów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze poprzez zapewnienie warunków rozwoju dla firm sektora nowoczesnych usług biznesowych. Oczekiwane efekty to m.in.:

- zwiększenie udziału w sumie wynajętych powierzchni biurowych w Polsce;
- zwiększenie pozytywnego wpływu na przestrzeń miejską (nowe reprezentacyjne budynki);
- pozyskanie nowych zasobów pracowników, w tym programistów dla firm IT;
- poprawienie wizerunku miast średnich;
- zmniejszenie odpływu młodych ludzi z miast do metropolii oraz zmniejszenie zagranicznej emigracji zarobkowej;
- zmniejszenie bezrobocia, w tym aktywizacja zawodowa grup nieaktywnych.

W ARP S.A. opracowano cele, zasady i oczekiwane efekty Programu Fabryka

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do Programu Fabryka, po przeprowadzeniu analiz, wytypowano 38 ze 122 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Analizie poddano sytuację miast według kryterium, m.in. utraty największej liczby funkcji społecznych oraz prognozy wysokiego poziomu nasilenia problemów społeczno-gospodarczych. Przeprowadzono spotkania z władzami wytypowanych wcześniej miast, których celem było zaprezentowanie założeń Programu i sprawdzenie zainteresowania oraz woli współpracy samorządów przy realizacji tego typu inwestycji.

Podpisano sześć listów
intencyjnych na realizację
inwestycji w ramach
Programu

Po uzyskaniu zgody Zarządu ARP S.A., z sześcioma miastami średnimi, które rokowały najszybsze rozpoczęcie inwestycji (Łomża, Mielcem, Zamościem, Stalową Wolą, Elblągiem i Włocławkiem) podpisano listy intencyjne.

Utworzono dwie spółki
celowe realizujące
projekty inwestycyjne
budowy biurowców

W celu realizacji projektów, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, ARP S.A. podpisała dwie umowy dotyczące zawiązania spółek celowych, objęte szczegółową kontrolą NIK:

- umową z 25 listopada 2019 r. pomiędzy ARP S.A. a Gminą Miasto Stalowa Wola, założono spółkę celową *Fabryka – Urbi Ferro sp. z o.o.* z siedzibą w Stalowej Woli. Kapitał zakładowy wyniósł 2000 tys. zł, z czego udział ARP S.A. wynosił 1850 tys. zł. Celem miała być realizacja projektu inwestycyjnego polegającego na wybudowaniu w Stalowej Woli budynku biurowo-usługowego. W projekcie inwestycji określono jej ryzyka i cele strategiczne wraz z miernikami. W harmonogramie przewidziano okres realizacji od IV kwartału 2020 r. do końca III kwartału 2023 r. Z dokumentu pn. *Fabryka – Urbi Ferro sp. z o.o. – przegląd spółki odpowiednio za II i III kw. 2020 r.* wynika, że przygotowywano plan działania w horyzoncie krótko i długoterminowym, a na III kwartał 2020 r. przewidziano m.in. zlecenie wykonania analizy chłonności dla wytypowanej lokalizacji budynku biurowego,
- umową z 25 listopada 2019 r. pomiędzy ARP S.A. a Gminą Miasto Elbląg, założono spółkę celową *Fabryka – Porta Mare sp. z o.o.* z siedzibą w Elblągu. Kapitał zakładowy wyniósł 2000 tys. zł, w tym udział ARP S.A. w wysokości 1900 tys. zł. Celem miało być wybudowanie w Elblągu budynku biurowo-usługowego na potrzeby firm sektora nowoczesnych usług biznesowych. W projekcie inwestycji określono jego ryzyka i cele strategiczne dla dwóch etapów realizacji wraz z miernikami. W harmonogramie przewidziano okres realizacji od II kwartału 2020 r. do II kwartału 2023 r. Z dokumentu pn. *Fabryka – PORTA MARE sp. z o.o. – przegląd spółki odpowiednio za II i III kw. 2020 r.* wynika m.in., że: sporządzono koncepcję urbanistyczno-planistyczną, wykonano badania geologiczne i archeologiczne gruntu oraz wystąpiono o ustalenie warunków technicznych projektu. Na 2020 r. przewidywano wybór wykonawcy projektu budowlanego. Ponadto zapisano, iż na początku 2021 r. aportem do spółki zostanie wniesiona działka przez Miasto Elbląg.

ARP S.A. bezpośrednio
realizuje projekt *Fabryka
Broni w Radomiu*

Ponadto w ramach Programu Fabryka, ARP S.A. realizowała bezpośrednio projekt *Fabryka Broni w Radomiu*, obejmujący prace na własnej nieruchomości. Projekt ten prowadzony był zgodnie z *Zasadami realizacji*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

projektów w Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.³⁴ Zarząd ARP S.A., w dniu 31 października 2018 r., podjął uchwałę, w której wskazał m.in. planowaną datę zakończenia realizacji projektu na 31 marca 2023 r. oraz wartość projektu w kwocie 80 000 tys. zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych podpisano i terminowo wykonano dziewięć umów na łączną kwotę 1925,9 tys. zł netto, na realizację m.in. następujących prac w ramach projektu: wykonanie koncepcji projektowej budynku i programu funkcjonalno-użytkowego, analizę ekonomiczno-finansową, rozbiórkę budynku obróbki cieplnej, zakup nieruchomości z przeznaczeniem na parkingi oraz opracowanie kompletnej dokumentacji budowlanej wraz z uzyskaniem prawomocnej decyzji pozwolenia na budowę, opracowanie kompletnej, wielobranżowej dokumentacji wykonawczej, wizualizacji, Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, przedmiarów i kosztorysów, nadzór autorski w trakcie robót budowlanych.

Analiza ostatniego raportu okresowego dotyczącego realizacji *Strategii ARP na lata 2018–2022* (obejmującego okres styczeń–czerwiec 2020 r.) w zakresie Programu Fabryka wykazała m.in., że w celu jego wdrożenia wyłoniono kolejne dwie lokalizacje: Wałbrzych i Chełm. Agencja poinformowała NIK, że nie zidentyfikowano przeszkód w realizacji Programu oraz że zamierza powierzyć własnej spółce Operator ARP sp. z o.o.³⁵ realizację Programu Fabryka i jest w trakcie procesu wnoszenia spółek celowych (w formie aportu) do spółki Operator ARP sp. z o.o.

Program Industria

Zarząd ARP S.A. 26 marca 2019 r. przyjął dokument pn. *Program INDUSTRIA – pomysł w fazie opracowania – Wsparcie rozwoju lokalnych firm w Średnich miastach – budowa biurów 2000 m² (potrzeba zdiagnozowania w trakcie prac nad programem Fabryka, weryfikacja w formie badania ankietowego miast)*.

Według wstępnych założeń, adresatami Programu Industria miały być miasta o liczbie mieszkańców od 60 tys. do 200 tys., tracące funkcje społeczno-gospodarcze, które nie korzystają z Programu Fabryka, a które zaaplikują do ARP S.A. i uprawdopodobnią zapotrzebowanie na biura, przy czym analiza Agencji powinna wykazać zasadność ekonomiczną inwestycji. ARP S.A., jako spełniające te kryteria, wskazała 15 miast: Sosnowiec, Zabrze, Włocławek, Tarnów, Grudziądz, Słupsk, Jastrzębie-Zdrój, Jelenią Górę, Inowrocław, Ostrowiec Świętokrzyski, Gniezno, Chełm, Łomżę, Radomsko oraz Zduńską Wolę.

Następnie – 1 sierpnia 2019 r. – Zarząd ARP S.A., przyjął informację Pełnomocnika Zarządu ds. Rozwoju Infrastruktury Biurowej na temat wyników badania ankietowego i stanu przygotowania Programu Industria. We wnioskach wskazano, m.in. że w miastach poniżej 60 tysięcy mieszkańców nie ma większego zapotrzebowania na nowe powierzchnie biurowe. Istniejąca infrastruktura, mimo że dość stara, wystarcza na zaspokojenie

Dalsze działania ARP S.A. w zakresie realizacji Programu Fabryka

ARP S.A. przyjęła w 2019 r. wstępne założenia Programu Industria

ARP S.A. przeprowadziła badanie ankietowe i przyjęła jego wyniki wraz z rekomendacjami

³⁴ Zasady przyjęte uchwałą Zarządu ARP S.A. z 20 czerwca 2019 r.

³⁵ Spółka ta jest w Grupie ARP podmiotem wyspecjalizowanym w zarządzaniu, komercjalizacji i przeprowadzaniu inwestycji w nieruchomości (w tym biurowe oraz przemysłowe).

lokalnych potrzeb. Zapotrzebowanie to zaczyna się pojawiać coraz wyraźniej w miastach powyżej 60 tysięcy mieszkańców. Wśród miast powyżej 100 tys. mieszkańców wyraźnie widoczne jest zapotrzebowanie na biura. Stwierdzono, że uzasadniona jest budowa powierzchni biurowych, zarówno dla lokalnych przedsiębiorców, jak i dla nowych, zewnętrznych inwestorów. Na tej podstawie sformułowano ogólny wniosek, że zapotrzebowanie na biura rośnie wraz ze wzrostem wielkości analizowanych miast. Wskazano rekomendacje dalszych działań m.in.: zatwierdzenie zaprezentowanych zasad programu, zaakceptowanie listy miast, które potwierdziły, że występuje u nich deficyt biur, jako grupy docelowych adresatów programu oraz skierowanie do ww. miast zaproszenia do współpracy. Zaproponowano rozpoczęcie współpracy z jednym miastem w ramach pilotażu, a następnie sukcesywne przystępowanie do realizacji od jednej do dwóch inwestycji rocznie.

Nie podjęto decyzji o przyjęciu Programu Industria do realizacji

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (23 grudnia 2020 r.) nie podjęto decyzji o przyjęciu Programu Industria do realizacji, tym samym nie rozpoczęto realizacji żadnego projektu w ramach tego programu, co NIK oceniła negatywnie. Z uzyskanych w ARP S.A. wyjaśnień wynika, że po 1 sierpnia 2019 r. podejmowane były działania związane z faktyczną realizacją Programu Industria. W związku z epidemią wirusa COVID-19 ARP S.A. została włączona w liczne działania mające na celu przeciwdziałanie skutkom COVID-19 w odniesieniu do przedsiębiorców. Z tych względów, część działań została czasowo i przedmiotowo ograniczona. Ma to związek z tym, iż Program Fabryka, jak i Program Industria stanowią w istocie przedsięwzięcie biznesowe ARP S.A.

Partnerska Inicjatywa Miast

W ramach Pakietu promowano inny projekt strategiczny SOR – Partnerską Inicjatywę Miast

W ramach Pakietu, w przypadku działania pn.: Partnerska Inicjatywa Miast, prace Ministerstwa polegały jedynie na promowaniu wśród potencjalnych beneficjentów możliwości uczestnictwa miast średnich w tym projekcie (informacje były przekazywane m.in. na konferencjach i w ulotce promującej Pakiet). Partnerska Inicjatywa Miast jest odrębnym od Pakietu projektem strategicznym SOR dotyczącym rozwoju zrównoważonego.

Wsparcie dla projektów realizowanych w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Wsparcie w ramach PPP wskazywano jako inicjatywę w ramach Pakietu, chociaż był to odrębny projekt SOR

Pomimo wskazania ww. inicjatywy na stronie internetowej MFIPR oraz w sprawozdaniach z realizacji projektu, jako działania realizującego Pakiet dla średnich miast, wsparcie to, według Ministerstwa, jest realizowane w ramach odrębnego projektu strategicznego SOR *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*, którego elementy są komplementarne do Pakietu. Ustalono, że żaden projekt/umowa o PPP, jak również żadne szkolenia PPP, nie były realizowane ani wspierane w ramach Pakietu dla średnich miast.

Konkurs Human Smart Cities

Projekty w miastach średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze otrzymały dodatkowe punkty w ramach konkursu dotacji, ogłoszonego przez Ministerstwo w lipcu 2017 r. pn. *Inteligentne miasta współtworzone przez mieszkańców*, finansowanego ze środków POPT. Po ocenie formalnej i merytorycznej wniosków, Komisja Konkursowa podjęła decyzję o przyznaniu dotacji 25 projektom różnych miast o łącznej wartości dotacji ok. 42 000 tys. zł, w podziale na trzy kategorie miast (dwa miasta duże; 15 miast średnich; osiem miast małych). Według informacji na 31 października 2020 r. umowy na łączną kwotę dofinansowania z funduszy UE 23 937,3 tys. zł podpisano z 14 następującymi miastami średnimi: Krosnem, Mińskiem Mazowieckim, Tomaszowem Mazowieckim, Kołobrzegiem, Kłodzkiem, Przemyślem, Ełkiem, Nową Rudą, Nakłem n. Notecią, Ostródą, Pleszewem, Sierpcem, Zduńską Wolą i Siemianowicami Śląskimi.

Pierwotny termin zakończenia realizacji projektów określono w umowach dotacji na 2021 r., jednakże z powodu epidemii COVID-19 wydłużono możliwość ich realizacji do końca roku 2022. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 10 grudnia 2020 r., Ministerstwo było w trakcie zawierania aneksów z ww. beneficjentami w zakresie wydłużenia realizacji projektów.

Szczegółowym badaniem objęto dwa projekty:

- *Zintegrowane działania partycypacyjne realizowane przy użyciu nowych technologii na rzecz emisji komunikacyjnej w Nakle nad Notecią,*
- *Zaangażowani w eKrosno – Inteligentne rozwiązania systemów przetwarzania danych dla mieszkańców Krosna.*

Stwierdzono, że wybór projektów nastąpił zgodnie z przyjętym regulaminem, a wypłata transz dotacji następowała zgodnie z podpisanymi umowami dotacji. Założenia obu projektów wpisywały się w działania wskazane dla Pakietu w SOR, tj. rozwiązania kwestii środowiskowych, w tym zmniejszenie problemu zanieczyszczeń powietrza i emisji gazów cieplarnianych. Realizacja projektów była zgodna z umowami.

W obu przypadkach badanych projektów beneficjenci terminowo przekazywali do Ministerstwa roczne sprawozdania z rozliczenia dotacji, natomiast zatwierdzenie rozliczenia dotacji przez Ministerstwo odbyło się z opóźnieniem wynoszącym 56 i 19 dni, w odniesieniu do 30-dniowego terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp. Przyczynami opóźnień była konieczność dokonania przez dotacjobiorców poprawek złożonych sprawozdań, nieobecność pracownika weryfikującego sprawozdanie, trudności związane z natychmiastowym przejściem Ministerstwa na pracę zdalną w związku z epidemią COVID-19.

Program Rozwój lokalny

Program Rozwój lokalny o wartości 117 600 tys. euro, finansowany ze środków Mechanizmów Finansowych: Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego 2014–2021 oraz budżetu państwa jest adresowany do 255 miast średnich.

Prawidłowo przeprowadzono konkurs w ramach inicjatywy Human Smart Cities, finansowanej z funduszy UE z POPT

Ministerstwo nieterminowo zatwierdzało rozliczenie dotacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prawidłowo
przeprowadzono
i rozstrzygnięto I etap
konkursu

Zgodnie z regulaminem konkursu, w pierwszym etapie, zakończonym 22 lipca 2019 r., należało złożyć tzw. zarysy projektów. Etap ten był dostępny dla wszystkich 255 miast średnich, przy czym 122 miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze otrzymały w nim preferencje w postaci dodatkowych punktów przy ocenie merytorycznej. Wpłynęło 212 zarysów projektów z miast średnich, spośród których do kolejnego etapu wybrano koncepcje rozwojowe z 54 miast oraz wskazano 13 miast na liście rezerwowej.

W II etapie 54 miasta powinny złożyć tzw. Kompletne Propozycje Projektów w terminie do 31 lipca 2020 r., który w związku z epidemią COVID-19 został wydłużony do 30 października 2020 r. Wszystkie 54 miasta złożyły Kompletne Propozycje Projektów terminowo.

W Ministerstwie trwały
prace w ramach II etapu
konkursu

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w Ministerstwie trwała ocena formalna propozycji projektów. Po jej zakończeniu dokumenty zostaną przekazane ekspertom, którzy przeprowadzą ocenę merytoryczną, a wybór miast do dofinansowania przewidywany był w I kwartale 2021 r.

Szczegółową kontrolą NIK objęto dwa projekty złożone przez miasta Przemyśl i Legnicę. Ustalono, że zarysy projektu (I etap) obu miast średnich zostały złożone w terminie oraz na formularzach określonych w regulaminie projektu. W ramach I etapu oba zarysy projektów zostały skierowane do oceny przez trzech ekspertów. Ocena została dokonana zgodnie z kartą oceny merytorycznej i wykazała, że oba zarysy projektów spełniają kryteria określone w regulaminie. Oba projekty zostały zakwalifikowane do II etapu. Kompletne Propozycje Projektów (II etap) zostały złożone w Ministerstwie terminowo i na formularzach określonych w regulaminie projektu.

Wyniki badania kwestionariuszowego w miastach średnich

84,3% miast średnich
wzięło udział w badaniu
kwestionariuszowym
NIK

Do prezydentów i burmistrzów 255 miast średnich skierowano badanie kwestionariuszowe dotyczące udziału w Pakiecie dla średnich miast. Analiza 215 udzielonych odpowiedzi wykazała, że 100 miast średnich skorzystało przynajmniej z jednego działania w ramach Pakietu, a 115 miast nie skorzystało ze wsparcia w ramach Pakietu głównie z powodu niezakwalifikowania się projektu do dofinansowania lub ze względu na niedopasowanie wsparcia do ich potrzeb.

Ze wsparcia
w ramach Pakietu
skorzystało 46,5%
miast uczestniczących
w badaniu NIK

Spośród 100 miast, które uzyskały wsparcie w ramach Pakietu, największym zainteresowaniem miast średnich cieszyły się następujące inicjatywy: Program Rozwój lokalny (67 miast średnich), spotkania przedinwestycyjne PFR (32 miasta) oraz Human Smart Cities (27 miast). Najczęstszą przyczyną niekorzystania z pozostałych działań/programów w ramach Pakietu było nie spełnianie potrzeb miasta przez zakres wsparcia pozostałych działań Pakietu (59 odpowiedzi) oraz nie zakwalifikowanie miasta do wsparcia pomimo jego zgłoszenia (40 miast średnich).

Plany ankietowanych
miast średnich co do
korzystania z Pakietu
w przyszłości a ich
potrzeby

Miasta średnie korzystające ze wsparcia w większości (75 miast) nie wiedzą czy będą planować udział w pozostałych inicjatywach Pakietu. Główną przyczyną tego stanu było nie wpisanie się w potrzeby miasta przez zakres wsparcia w ramach pozostałych działań oraz brak możliwości sko-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rzystania ze wsparcia z powodu zakończenia realizacji działania np. spotkań przedinwestycyjnych. Jednakże, spośród dotychczasowych działań/inicjatyw, najchętniej kontynuowałyby one wsparcie w ramach działań Miasta średnie w Funduszach Europejskich (37 odpowiedzi) oraz Human Smart Cities (23 odpowiedzi). W odniesieniu do wsparcia funduszy europejskich, miasta średnie chętnie kontynuowałyby wsparcie w zakresie inwestycji w poprawę infrastruktury, zakupu taboru komunikacyjnego, itp.

Najczęstszymi przyczynami nie skorzystania ze wsparcia w ramach Pakietu przez 115 miast średnich, były: nie zakwalifikowanie do wsparcia zgłoszeń lub złożonych projektów oraz niedopasowanie zakresu wsparcia do potrzeb miasta. W większości miasta te nie wiedziały czy będą planować udział w działaniach/inicjatywach Pakietu. Największym potencjalnym zainteresowaniem cieszyły się dwie inicjatywy: Program Rozwój lokalny (56 odpowiedzi) oraz Miasta średnie w Funduszach Europejskich (36 odpowiedzi). Głównymi powodami braku zainteresowania miast udziałem w inicjatywach w ramach Pakietu były, podobnie jak wcześniej, niedopasowanie zakresu wsparcia do potrzeb miasta oraz brak własnych środków finansowych na współfinansowanie wsparcia.

Należy przy tym zaznaczyć, że w odniesieniu do dwóch inicjatyw: Miasta średnie w Funduszach Europejskich oraz Polska Strefa Inwestycji, wsparcie w ramach Pakietu kierowane było głównie do przedsiębiorców działających na terenach miast średnich. Władarze miast średnich nie zawsze posiadają wystarczającą wiedzę na temat wsparcia inwestycji przedsiębiorców i efektów tego wsparcia w obu działaniach.

Szerzej wyniki badania kwestionariuszowego opisano w załączniku nr 4 do informacji.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie prowadziło kontroli, bądź audytu działania/projektu dotyczącego wsparcia w ramach Pakietu.

W projektach dofinansowanych ze środków UE, realizowanych na terenie miast średnich, były prowadzone kontrole planowe oraz doraźne przez PARP, zgodnie z porozumieniami zawartymi z IZ, wytycznymi w zakresie kontroli oraz procedurą PARP dotyczącą kontroli.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 21 kontroli³⁶, z tego 17 na zakończenie realizacji projektów³⁷ oraz cztery w trakcie realizacji. W wyniku tych kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne, które zostały w całości wdrożone, za wyjątkiem jednego projektu. W przypadku tego projektu, trwała weryfikacja sposobu uwzględnienia zaleceń, a beneficjent został wezwany do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Ponadto w latach 2017–2020 PARP przeprowadziła jedną kontrolę doraźną, dotyczącą projektu zlokalizowanego w średnim mieście, w związku z podejrzeniem nieprawidłowości w jego realizacji. Informacja pokontrolna, wskazująca na istnienie podstaw do rozwiązania umowy o dofinansowanie, została

53,6% ankietowanych miast nie skorzystało ze wsparcia w ramach Pakietu

Kontrole działań w ramach Pakietu

PARP przeprowadziła 21 kontroli w trakcie realizacji lub na zakończenie realizacji projektów

³⁶ Siedemnaście kontroli planowych i cztery kontrole doraźne.

³⁷ Jedenaście w POPW i sześć w POIR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przekazana beneficjentowi 16 października 2020 r. W dniu 29 października 2020 r. wpłynęły do PARP zastrzeżenia beneficjenta do informacji. Według stanu na 3 grudnia 2020 r. trwało ich rozpatrywanie.

Dwie kontrole Prezesa UZP nie stwierdziły nieprawidłowości

Ponadto Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził dwie kontrole projektów realizowanych w POIŚ, które były wspierane z Pakietu dla średnich miast. W obu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.1.2. Realizacja Pakietu dla średnich miast przez beneficjentów środków

Szczegółowym badaniem realizacji Pakietu dla średnich miast objęto 13 projektów realizowanych przez 13 beneficjentów: 11 przedsiębiorców, jedno starostwo powiatowe oraz jeden sąd okręgowy.

Zgodnie z umowami realizowano 13 projektów w ramach Pakietu

Wszystkie podmioty realizowały projekty na podstawie umów, w tym na podstawie 11 umów o dofinansowanie projektów ze środków UE. Umowy określały m.in.: warunki realizacji projektu (m.in. wymogi złożenia dokumentacji projektowej, harmonogramu płatności, ustanowienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy), wartość projektu, ramy czasowe realizacji i kwalifikowalności wydatków, zasady dokonywania płatności i warunki wypłaty dofinansowania, warunki zachowania trwałości projektu, zasady monitorowania jego realizacji, promocji i informacji, kontroli i audytu, przechowywania dokumentacji projektowej, zasady dotyczące wykorzystania systemu informatycznego w realizacji projektu oraz tryb i warunki rozwiązywania umowy.

Prawidłowo dokonano zmian umów

W trakcie ich realizacji w 11 na 13 przypadków konieczne były zmiany umów. Podpisano łącznie 33 aneksy, które dotyczyły głównie:

- zmiany terminu przekazania obowiązkowych dokumentów warunkujących rozpoczęcie refundacji środków (cztery przypadki),
- zmiany terminów realizacji projektów (dziewięć przypadków),
- zmiany sposobu naliczania wynagrodzenia (dwa przypadki),
- zmiany lokalizacji (dwa przypadki) lub zakresu rzeczowego projektów (pięć przypadków).

Główną przyczyną zmian umów była epidemia COVID-19, która wielokrotnie wpłynęła m.in. na wydłużenie okresu produkcji i dostawy do beneficjentów linii produkcyjnych lub środków trwałych (osiem podmiotów) oraz okresowo wstrzymała działalność jednego podmiotu realizującego projekt.

Przykłady

W przypadku projektu Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowego „EWA” S.A. dostawca z Włoch poinformował o wstrzymaniu, z mocy prawa, produkcji w tamtejszych zakładach i możliwym opóźnieniu w dostawie zamówienia. Ponadto, w ogłoszonym przez beneficjenta przetargu na kolejne dostawy nie została złożona żadna oferta. Potencjalni oferenci uzasadniali to niemożnością zobowiązania się do dostarczenia urządzenia w 2020 r. z powodu epidemii.

W Zakładach Mechanicznych ELTECH sp. z o.o. przerwano montaż centrum obróbczego z powodu nakazu niezwłocznego powrotu do Czech pracowników oddelegowanych do jego montażu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostałe przyczyny zmian umów to: konieczność wykonania dodatkowych robot budowlanych, przedłużający się czas wydania pozwoleń na budowę, dłuższe niż planowano negocjacje z bankami w sprawie finansowania, konieczność wprowadzenia zmian organizacyjnych oraz zamiar zakupu efektywniejszych i ulepszonych urządzeń/maszyn niż pierwotnie planowane.

Zmiany dokonane były zgodnie z procedurami określonymi w umowach, a w przypadku projektów dofinansowanych ze środków UE, zgodnie z art. 52a ustawy wdrożeniowej, tj. nie wpływały na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu.

W dwóch przypadkach wydłużono terminy zakończenia realizacji projektów o 90 dni na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 w 2020 r.³⁸ Dokonane zmiany terminu nie wymagały zatem zawarcia aneksów.

W dwóch przypadkach wydłużono termin realizacji projektów z mocy ustawy

Wszystkie podmioty realizowały projekty zgodnie z podpisanymi umowami, w szczególności z zakresem rzeczowym projektu oraz harmonogramami rzeczowo-finansowymi.

W przypadku jednego projektu Powiatu Lidzbarskiego (Termy Warmińskie) stwierdzono nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, tj.:

- podjęcie przez Powiat trzech decyzji odnośnie przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich bez uzyskania obowiązkowej zgody Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, co stanowiło naruszenie § 10 ust. 4 umowy;
- nie podejmowanie przez Powiat żadnych działań zmierzających do dokonania przez Partnera Prywatnego cesji praw na rzecz Powiatu z trzech polis ubezpieczeniowych majątku Term Warmińskich, co było niezgodne z § 12 ust. 6 umowy;
- siedmiokrotne nierzetelne naliczenie przez Starostwo Powiatowe podwykonawcy należnej stawki stałego czynszu dzierżawnego, tj. bez dokonania sukcesywnej waloryzacji wartości czynszu, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 5 umowy.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji umowy dotyczyły jednego z 13 projektów

Ponadto Powiat nie wykonywał rzetelnie obowiązków partnera publicznego przedsięwzięcia realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie nadzoru nad prawidłową realizacją umowy, ponieważ nie kontrolował i nie nadzorował przedsięwzięcia w pełni i z należytą starannością.

Projekty realizowane w ramach Pakietu dla średnich miast były rozliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami i na warunkach określonych w umowach.

Prawidłowo dokonywano rozliczeń projektów

W przypadku 11 projektów finansowanych ze środków UE rozliczenie projektu następowało we wnioskach o płatność, tj. zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Wszystkie złożone wnioski zawierały dane określone

³⁸ Dz. U. poz. 694, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ne w Wytocznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020 m.in.: wnioskowaną kwotę refundacji, stan realizacji zadań, osiągnięte wskaźniki produktu i rezultatu, informację o problemach napotkanych w trakcie realizacji projektu oraz o planowanym przebiegu realizacji.

Wnioski o płatność zostały złożone za pośrednictwem systemu informacyjnego SL2014, tj. zgodnie z umowami o dofinansowanie.

W pięciu przypadkach beneficjenci nieterminowo złożyli wnioski o płatność, a w jednym przypadku beneficjent nie złożył wniosku o płatność

Ogółem złożono 54 wnioski o płatność na 55 wymaganych umowami o dofinansowanie. Jeden beneficjent nie złożył jednego wniosku o płatność z powodu błędnej interpretacji zapisów umowy. Wnioski o płatność były w większości składane terminowo, zgodnie z umowami o dofinansowanie. W pięciu przypadkach (trzy projekty) wnioski zostały złożone z opóźnieniem od 25 do 69 dni w odniesieniu do terminów określonych w umowach o dofinansowanie. Przyczynami były m.in.: przeoczenie z powodu skierowania uwagi i działań na kwestie realizacji projektu, głównie dostaw, w okresie epidemii COVID-19 oraz zamiar jednorazowego rozliczenia całkowitej realizacji zadania. Nieprawidłowości te nie wpłynęły na poprawność rozliczania projektów.

Zakończono realizację czterech z 13 projektów

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (23 grudnia 2020 r.) ukończono realizację czterech projektów. Beneficjenci przesłali do właściwych instytucji rozliczenia projektów. Nie stwierdzono nieprawidłowości w końcowym rozliczaniu projektów.

Kontrole w trakcie realizacji jednego projektu oraz dwie na zakończenie realizacji projektów

U jednego z 13 beneficjentów miała miejsce kontrola ze strony podmiotu udzielającego dofinansowania w trakcie realizacji projektu, a u dwóch beneficjentów kontrole na zakończenie realizacji projektów. Kontrole przeprowadzała Instytucja Pośrednicząca – PARP lub inne jednostki na zlecenie PARP (np. Fundacja Fundusz Współpracy). W wyniku dwóch kontroli u jednego beneficjenta stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: błędach w złożonych wnioskach o płatność oraz nieprzekazaniu za pośrednictwem systemu SL2014 części dokumentów. Sformułowane zalecenia pokontrolne zostały przez beneficjenta zrealizowane. W pozostałych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano zaleceń pokontrolnych.

Ponadto, dwie kontrole doraźne realizacji umowy przeprowadzili pracownicy Starostwa Powiatu Lidzbarskiego. Stwierdzono błędy w rachunkach zysków i strat, w wyniku których sformułowano zalecenie pokontrolne, które zostało wdrożone.

5.2. Wydatkowanie środków finansowych na realizację projektów w ramach Pakietu dla średnich miast

Realizacja finansowa kontrolowanych przez NIK projektów przebiegała na ogół zgodnie z zawartymi umowami w zakresie alokowanych kwot i określonych budżetów. Wydatki były ponoszone zgodnie z kategoriami, zakresem rzeczowym i budżetami projektów, zasadami kwalifikowalności. Służyły one realizacji określonych celów projektów i zostały należycie udokumentowane. Nie stwierdzono niegospodarnego wydatkowania środków.

Do realizacji przedsięwzięć w obszarze SOR pn. *Rozwój zrównoważony terytorialnie*, w ramach którego jest realizowany projekt *Pakiet dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, przewidziano wykorzystanie funduszy UE oraz środków: budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, prywatnych.

Źródła finansowania przedsięwzięć SOR

W KSRR jako źródła finansowania przedsięwzięć, podejmowanych w ramach SOR, w tym projektu *Pakiet dla średnich miast*, wskazano:

- środki budżetu państwa (programy rozwoju, inne instrumenty będące w gestii np. poszczególnych ministrów, środki na współfinansowanie dla projektów realizowanych ze źródeł zagranicznych);
- środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (zapewnienie współfinansowania dla projektów finansowanych ze źródeł zagranicznych oraz finansowania wkładu własnego w ramach programów rozwoju albo innych instrumentów finansowanych z budżetu państwa lub innych środków publicznych);
- unijne fundusze strukturalne i inwestycyjne w ramach polityki spójności;
- inne środki pochodzące ze wsparcia zagranicznego, tj. Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub innych instytucji finansowych, środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także inne instrumenty funkcjonujące w oparciu o środki publiczne (np. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Banku Gospodarstwa Krajowego);
- środki prywatne, m.in. w zakresie współfinansowania projektów finansowanych ze środków UE.

Największa pula środków, ukierunkowanych na wsparcie miast średnich w ramach Pakietu została przewidziana w działaniu Miasta średnie w Funduszach Europejskich. W ramach krajowych programów operacyjnych, w których wprowadzono preferencje dla wsparcia miast średnich (POIR, POIŚ, POWER i POPW) zaplanowano przeznaczenie łącznie ok. 2 450 000,0 tys. zł na dofinansowanie projektów zlokalizowanych w miastach średnich, z tego: 970 000,0 tys. zł (39,6%) w POWER, 900 000,0 tys. zł (36,7%) w POIR, 520 000,0 tys. zł (21,2%) w POIŚ i 60 000,0 tys. zł (2,4%) w POPW.

Według stanu na 30 listopada 2020 r. łączna wartość wygospodarowanych w programach środków była wyższa o 41,9% i wyniosła 3 476 800,0 tys. zł, z tego: 1 800 000,0 tys. zł (51,8%) w POIR, 998 000,0 tys. zł (28,7%) w POIŚ, 418 800,0 tys. zł (12,0%) w POWER i 260 000,0 tys. zł (7,5%) w POPW.

Szczegółowe badanie 11 wniosków o płatność³⁹ w sześciu projektach POIR i POPW rozliczanych przez PARP, na łączną kwotę wydatków 20 360,0 tys. zł (25,4% wydatków ogółem), w tym dofinansowanie UE 8856,8 tys. zł, wykazało, że wydatki te:

Zgodne z przepisami i rzetelne rozliczanie przez PARP projektów

- zostały poniesione w okresie kwalifikowalności wskazanym w umowach o dofinansowanie projektów;
- były określone w harmonogramach rzeczowo-finansowych projektów;
- zostały poniesione zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie;

³⁹ Pięć wniosków w ramach POIR oraz sześć wniosków w ramach POPW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- były niezbędne do realizacji celów projektów i w związku ich realizacją;
- zostały dokonane w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- zostały należycie udokumentowane, tj. umowami, protokołami odbioru, fakturami i dowodami przelewów;
- zostały poniesione zgodnie z zasadą konkurencyjności, określoną w rozdz. 6.5 Wytycznych Ministra Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020;
- zostały ujęte w wyodrębnionej ewidencji księgowej zgodnie z umowami o dofinansowanie.

Realizacja finansowa projektów objętych kontrolą NIK

Szczegółową kontrolą NIK w zakresie prawidłowości wydatkowania środków otrzymanych w ramach Pakietu dla średnich miast objęto 13 projektów, w tym 11 z dofinansowaniem UE. Ustalono, że:

- wydatki były realizowane zgodnie z umowami, zakresem rzeczowym, kategoriami wydatków i budżetami;
- wydatki zostały poniesione na cele i zadania ujęte w umowach, obejmowały m.in.:
 - zakupy, instalację środków trwałych (tj. maszyn, urządzeń, stanowisk lub linii wytwórczych/obróbczych, aparatury pomiarowej, pojazdów) niezbędnych do rozpoczęcia produkcji i wdrożenia nowych lub udoskonalonych produktów lub usług,
 - zakupy, instalację systemów informatycznych wspomagających procesy projektowania, produkcji, zarządzania,
 - zakupy materiałów budowlanych i roboty budowlano-konstrukcyjne,
 - koszty inwestycyjne, pozostałe koszty związane z realizacją etapu inwestycyjnego (tj. finansowania, zysk partnera prywatnego), koszty utrzymania i zarządzania;
- nie wystąpiły przypadki dokonywania zapłaty po terminie, które skutkowałyby zapłatą odsetek, kar lub innych opłat;
- w 11 projektach finansowanych ze środków UE wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami, określonymi w wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków;
- wydatki we wszystkich projektach zostały należycie udokumentowane;
- nie wystąpiły przypadki niegospodarnego wydatkowania środków.

W dwóch przypadkach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- beneficjent projektu *Wdrożenie wyników prac B+R celem wprowadzenia na rynek typoszeregu urządzeń wyparnych i aparatów próżniowych dla branży spożywczej*, dokonując zakupów trzech środków trwałych za łączną kwotę 1135,6 tys. zł, naruszył postanowienia § 11 ust. 1 pkt 2 umowy o dofinansowanie, zobowiązujące go do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z zasadami wynikającymi z wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. Wystąpił podział zamówienia i ustalenie krótszego terminu składania ofert, co było niezgodne z pkt 10 podrozdziału 6.5.2 w związku z pkt 11 podrozdziału 6.5 powyższych wytycznych. Nieprawidłowość spowodowała pomniejszenie przez IP wydatków

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- kwalifikowalnych i kwoty dofinansowania odpowiednio o: 283,9 tys. zł oraz 99,4 tys. zł (korekta finansowa o 25%);
- w projekcie *Wdrożenie ekologicznej technologii produkcji regranulatu APEG wykorzystującej tworzywa sztuczne pozyskane z recyklingu* kontrola stwierdziła niezgodne z przepisami dotyczącymi klasyfikacji środków trwałych⁴⁰ oraz ze stanem faktycznym ujmowanie środków trwałych w dokumentach przyjęcia środka trwałego do użytkowania (OT). Błędy te wynikały z omyłek beneficjenta.

Kontrola wydatkowania środków na programy/inicjatywy w ramach Pakietu realizowane przez ARP S.A. wykazała niski poziom wydatkowania środków w Programie Fabryka.

Realizacja finansowa działań i programów ARP S.A.

Przykłady

W projektach w Stalowej Woli i Elblągu, na rzecz których zaplanowano do 2023 r. łącznie 4 000 tys. zł, do końca II kwartału 2020 r. wydatkowano łącznie 312,0 tys. zł (7,8% planowanej kwoty).

W projekcie *Fabryka Broni w Radomiu*, którego całkowitą wartość do 2023 r. oszacowano na 80 000,0 tys. zł, do zakończenia czynności kontrolnych NIK poniesiono wydatki w kwocie 1 925,9 tys. zł (2,4% planowanej kwoty).

W odniesieniu do zarządzanych przez ARP S.A. w ramach Polskiej Strefy Inwestycji specjalnych strefach ekonomicznych, środki na inwestycje były planowane i realizowane w ramach budżetowania na dany rok. Sprawozdawanie z działalności i rozliczenie planowanych kwot następowało według przyjętego w ARP S.A. systemu realizacji i monitorowania wykonania budżetów w Agencji.

5.3. Efekty realizacji projektów w ramach Pakietu dla średnich miast

Cele i wskaźniki projektu Pakiet dla średnich miast zostały zrealizowane. Ministerstwo nie analizowało wpływu działań Pakietu na zdefiniowane w SOR wskaźniki realizacji celu. W kontrolowanych projektach postęp rzeczowy był adekwatny do postępu finansowego. W trakcie realizacji projektów wystąpiły przeszkody, które wpłynęły m.in. na konieczność wydłużenia terminów zakończenia części projektów. Z powodu niezakończenia żadnego z przedsięwzięć ARP S.A. nie była możliwa ocena osiągnięcia rezultatów wsparcia. Ministerstwo podjęło prace nad kontynuacją wsparcia dla miast średnich po 2020 r.

Z Karty Projektu Pakiet dla średnich miast sporządzonej w MFiPR wynikało, że jego celem jest: *ułatwienie miastom średnim dostępu do narzędzi i instrumentów przyczyniających się do realizacji celów rozwojowych, co powinno bezpośrednio przełożyć się na realizację celów Programu* (tj. SOR w obszarze – *Rozwój zrównoważony terytorialnie*). W Karcie Projektu zostały ujęte następujące wskaźniki realizacji tego celu, które w ocenie NIK zostały zrealizowane, tj:

Efekty realizacji projektu Pakiet dla średnich miast

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. poz. 1864).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zmiana Szczegółowych Opisków Osi Priorytetowych lub kryteriów wyboru projektów w realizowanych krajowych programach operacyjnych tak, aby zapewniały preferowanie miast średnich w naborach – w SzOOP dla POPW, POIS i POIR zostały wprowadzone dodatkowe preferencje dla miast średnich, polegające na możliwości wyodrębnienia dedykowanej alokacji dla miast średnich w ogłaszanych konkursach. Postanowienia te znajdowały się również w regulaminach konkursów organizowanych w ramach: POIS, POIR, POPW oraz POWER;
- wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających preferencje, dotyczące lokowania inwestycji oraz przyciągania inwestorów (rozporządzenia) – w rozporządzeniu z dnia 28 sierpnia 2018 r. wprowadzono preferencje dla inwestycji, realizowanych przez podmioty z terenów miast średnich (lub przyległych gmin), w postaci możliwości uzyskania przez nie dodatkowego punktu ze względu na lokalizację inwestycji w ramach oceny zasadności przyznawania zwolnień podatkowych;
- zapewnienie usługi konsultacyjnej PFR dla miast średnich, dotyczącej źródeł finansowania inwestycji oraz objęcie wskazanych inwestycji wsparciem FIS – wszystkim 147 miastom średnim, które zgłosiły swoje inwestycje do PFR, zapewniono możliwość skorzystania z konsultacji przedinwestycyjnych przeprowadzonych przez PFR we współpracy z m.in. Bankiem Gospodarstwa Krajowego czy konsultantami Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich. Po konsultacjach, wsparciem finansowym z FIS objęto pięć inwestycji z 270 zgłoszonych do dofinansowania przez miasta średnie.

Wpływ realizacji projektu Pakiet dla średnich miast na cele i wskaźniki SOR

Realizacja wskaźników Pakietu, w ocenie NIK, miała wpływ na osiągnięcie korzyści, określonych w SOR. Zgodnie z SOR, oczekiwane rezultaty wsparcia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze obejmowały aktywizację ich zasobów i potencjałów oraz zapewnienie trwałych podstaw rozwojowych poprzez wzrost aktywności gospodarczej i wzrost poziomu zatrudnienia. Jednocześnie wsparcie to miało przyczynić się do stabilizacji i przywracania roli tych miast jako ważnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej, i co za tym idzie, dyfuzji bodźców wzrostowych oraz wydźwigania podupadających obszarów z pułapek kryzysowych. W SOR określono, że oczekiwane korzyści wynikające z realizacji Pakietu to zwiększenie:

- wartości projektów finansowanych z środków UE, realizowanych na terenie miast średnich;
- liczby inwestycji w miastach średnich;
- liczby miast średnich, które uzyskały wsparcie w ramach FIS.

Według stanu na 31 października 2020 r. na terenie 152 miast z listy 255 miast średnich (59,6%) realizowane były projekty dofinansowane z funduszy UE z krajowych programów operacyjnych.

Spośród miast, które w badaniu kwestionariuszowym NIK podały, że skorzystały z Pakietu, jedynie 12% skorzystało bezpośrednio ze wsparcia z krajowych programów operacyjnych, tj. w ramach POIS (np. zakup tabo-ru transportu zbiorowego, termomodernizacja) i POWER (np. poprawa

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jakości usług publicznych). Mniejszy udział bezpośredni miast średnich w tej formie wsparcia może wynikać z faktu, że w programach krajowych przewidziano preferencje głównie dla przedsiębiorstw z terenu miast średnich (przede wszystkim w poddziałaniach POIR i POPW, częściowo również w działaniach i poddziałaniach POIS i POWER).

Ze sporządzonego w 2020 r. sprawozdania z realizacji SOR w 2019 r. (bazującego na danych statystyki publicznej z lat 2017–2018) wynika, że w ramach działania Polska Strefa Inwestycji spółki zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi otrzymały szerszy zakres kompetencji, prowadzą działania mające przyczynić się do wzrostu inwestycji na przypisanym im obszarze i do poprawy klimatu inwestycyjnego.

W opinii części respondentów badania kwestionariuszowego NIK, nowe rozwiązania prawne przyczyniły się do zwiększenia inwestycji przedsiębiorców. Pojawiły się jednak również opinie, że w przypadku niektórych miast średnich nowa polityka strefowa przyniosła efekty odwrotne do zamierzonych, powodując odpływ inwestorów na tereny innych miast (oferujących atrakcyjniejsze warunki pomocy), co wpływa na pogłębienie problemów miast.

W efekcie spotkań w ramach działania Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych PFR zawarł pięć umów, dotyczących nabycia udziałów w spółkach komunalnych (opiewających na 214 000,0 tys. zł), dzięki czemu pozyskały one fundusze na sfinansowanie potrzeb inwestycyjnych.

Respondenci badania kwestionariuszowego NIK, którzy uczestniczyli w spotkaniach przedinwestycyjnych, zwrócili uwagę na fakt, że proponowane podczas konsultacji z PFR formy wsparcia były nieadekwatne do potrzeb miast. W związku z tym, miasta ostatecznie rezygnowały z oferty wsparcia inwestycji przez PFR/FIS.

W Ministerstwie, do zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie analizowano wpływu działań Pakietu na zdefiniowane w SOR wskaźniki realizacji celu szczegółowego w obszarze – *Rozwój zrównoważony terytorialnie*. Z udzielonych wyjaśnień wynika m.in., że wskaźniki te odnoszą się do wszystkich inicjatyw rządu w powyższym obszarze, a ich osiągnięcie jest szacowane w perspektywie do 2030 r. Pakiet dla średnich miast, jako jeden z elementów realizujących cele Strategii w obszarze – *Rozwój zrównoważony terytorialnie*, powinien przyczynić się do realizacji wskaźników dla tego obszaru. Ponadto, na moment zakończenia czynności kontrolnych NIK, brak było danych, które pozwoliłyby stwierdzić stan realizacji wartości wskaźników, przewidywanych w SOR dla 2020 r. w obszarze – *Rozwój zrównoważony terytorialnie*. W Ministerstwie nie badano również wpływu poszczególnych projektów strategicznych na kształtowanie wskaźników SOR, ponieważ według Ministerstwa, ustawa nie nakłada na nie takiego obowiązku.

Realizacja Pakietu
a wskaźniki celu II SOR
*Rozwój społecznie
i terytorialnie
zrównoważony*

Zgodnie z SOR, wartość pośrednia wskaźników Strategii powinna zostać osiągnięta w 2020 r., zaś wartość docelowa w 2030 r. W Karcie Projektu wskazano, że analiza korzyści z realizacji Pakietu w odniesieniu do wskazanych w SOR danych wyjściowych, zostanie przeprowadzona na poziomie Strategii po 2023 r.

Stan realizacji rzeczowej i monitorowanie działań ARP S.A. skierowanych do średnich miast

ARP S.A. określiła dla projektów realizowanych w ramach Programu Fabryka wskaźniki realizacji celów, zdefiniowane jako zrealizowanie zakładanych przedsięwzięć.

W przypadku prowadzonych w Elblągu i Stalowej Woli projektów zostały określone mierniki dla zaplanowanych zadań (opracowania dokumentacji projektowej, wyboru wykonawcy, prac budowlanych, komercjalizacji i zarządzania powierzchnią biurową). Opierały się one na produktach, będących wynikiem realizacji zadań (m.in.: opracowane dokumenty, protokoły odbioru, umowy i sprawozdania). Do zakończenia czynności kontrolnych żaden z projektów ARP S.A. dotyczących wsparcia miast średnich nie został zakończony.

W związku z udziałem ARP S.A. w działaniu Polska Strefa Inwestycji i realizacją przez Agencję zadań zarządzającego dwoma obszarami tej strefy, Agencja terminowo złożyła do ministra właściwego do spraw gospodarki sprawozdania za 2019 r., obejmujące informacje m.in.: o stanie realizacji Planów Rozwoju Inwestycji dla zarządzanych obszarów, sposobach i stanie realizacji celów określonych w tych Planach, a także o podejmowanych działaniach na rzecz eliminacji barier w realizacji celów.

Realizacja działań Agencji była monitorowana zgodnie z obowiązującymi w niej zasadami, w cyklach półrocznych. W sprawozdaniach z realizacji SOR za lata 2017–2019 nie prezentowano informacji o programach ARP S.A. w ramach Pakietu, ani o stanie ich realizacji. W związku z tym nie była możliwa analiza stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników lub efektów projektów.

11 grudnia 2020 r. została zatwierdzona aktualizacja *Strategii ARP S.A. na lata 2018–2022*, m.in. w zakresie zdefiniowania szczegółowych mierników wdrażania tej Strategii oraz wprowadzenia szczegółowych zasad i częstotliwości monitorowania stanu realizacji poszczególnych projektów, wchodzących w zakres realizowanych przez Agencję programów, w tym programów realizowanych w ramach Pakietu.

ARP S.A. nie uczestniczyła w procesie monitorowania i sprawozdawania realizacji projektu strategicznego Pakiet dla średnich miast. Nie sporządzano i nie przekazywano Rządowemu Biuru Monitorowania Projektów w KPRM informacji dotyczących realizacji przez Agencję projektów SOR. W okresie objętym kontrolą NIK nie były też kierowane do niej prośby z innych instytucji o przekazanie informacji dotyczących stanu realizacji lub efektów projektów, ukierunkowanych na wsparcie średnich miast.

Stan realizacji projektów na terenie miast średnich, które nadzorowała PARP

PARP należycie nadzorowała rzeczową realizację projektów, w których zostały osiągnięte planowane efekty, wyrażone wskaźnikami produktu i rezultatu. Realizacja rzeczowa projektów przebiegała zgodnie z założen-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niami, określonymi w umowach i wnioskach o dofinansowanie. W projektach zostały osiągnięte wszystkie założone wskaźniki produktu oraz część wskaźników rezultatu, przewidzianych do osiągnięcia do czasu zakończenia realizacji tych projektów.

PARP zobowiązana była do sporządzania okresowych sprawozdań z realizacji swoich zadań. W okresie od 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (4 grudnia 2020 r.), prawidłowo i terminowo złożyła do IZ (Ministerstwa) wszystkie wymagane sprawozdania kwartalne oraz sprawozdania roczne z realizacji programów, zgodnie z wytycznymi w zakresie sprawozdawczości. Stosownie do Wytycznych w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020, do 30 września 2020 r. dwa zakończone projekty w poddziałaniu 1.3.1 POPW zostały objęte procedurą monitorowania trwałości. Pozostałe projekty zlokalizowane na terenie miast średnich, których realizacja zakończyła się w 2020 r., zostaną poddane tej procedurze począwszy od 2021 r.

PARP nie uczestniczyła w procesie monitorowania i sprawozdawania realizacji projektu SOR Pakiet dla średnich miast. W okresie objętym kontrolą NIK inne instytucje nie występowały do Agencji o przekazanie informacji dotyczących stanu realizacji lub efektów projektów, ukierunkowanych na wsparcie średnich miast.

Realizacja rzeczowa skontrolowanych przez NIK 13 projektów beneficjentów przebiegała zgodnie z założeniami określonymi w umowach. Efekty rzeczowe były również skorelowane z postępem finansowym tych przedsięwzięć.

W czterech zakończonych projektach (finansowanych ze środków UE) zostały osiągnięte wszystkie wskaźniki produktu, tj.: inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne, nabycie lub wytworzenie środków trwałych oraz przeprowadzenie niezbędnych prac budowlano-konstrukcyjnych. Osiągnięto również zakładane na 2020 r. wskaźniki rezultatu, dotyczące:

- wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych;
- wprowadzenia łącznie 12 innowacji: produktowych, procesowych, organizacyjnych, ekoinnowacyjnych;
- uzyskania zaplanowanych przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów w kwocie 3860,6 tys. zł i sprzedaży eksportowej w kwocie 96,0 tys. zł (w trzech projektach);
- wzrostu zatrudnienia poprzez utworzenie siedmiu nowych etatów (w dwóch projektach);
- osiągnięcia części docelowych, innowacyjnych cech i parametrów technicznych produktów lub procesów produkcyjnych.

Pozostałe wskaźniki rezultatu zostały zaplanowane do zrealizowania do 2021 r. NIK nie stwierdziła ryzyka nieosiągnięcia zaplanowanych rezultatów.

W pozostałych dziewięciu projektach będących w trakcie realizacji:

- częściowo zrealizowano wskaźniki produktu m.in. w zakresie:
 - inwestycji prywatnych, uzupełniających wsparcie publiczne w siedmiu projektach – 25 375,0 tys. zł z 72 258,0 tys. zł (35,1%),

Stan rzeczowej realizacji i efekty 13 projektów beneficjentów kontrolowanych przez NIK

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nabycia lub wytworzenia środków trwałych i nabycia wartości niematerialnych i prawnych w siedmiu projektach – 28 z 70 (40%),
- liczby wspartych dotacją przedsiębiorstw – sześciu z siedmiu (85,7%),
- powierzchni wybudowanych obiektów budowlanych w czterech projektach – 6006,2 m² z 8 294,6 m² (72,4%),

osiągnięcie docelowych wartości wszystkich wskaźników produktu zaplanowano w okresie 2021–2022,

- w jednym projekcie zrealizowano jeden wskaźnik rezultatu dotyczący wzrostu zatrudnienia o jeden etat;
- w jednym projekcie w trakcie realizacji projektu beneficjent zatrudnił dodatkowo trzy osoby (przy czym, według założeń projektu, nowe etaty nie zwiększyły liczby istniejących etatów w przedsiębiorstwie);
- w jednym przypadku (Termy Warmińskie) zapewniono trwałość projektu oraz utrzymano do końca 2017 r. wskaźnik rezultatu projektu, tj. zatrudnienia na poziomie 52 osób;
- w jednym przypadku (Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu) terminowo zakończono pierwszy etap umowy, tj. wybudowanie i oddanie do użytkowania budynku sądu. Zapewniono również zarządzanie i administrowanie budynkiem, wykonywanie: przeglądów okresowych obiektu, przeglądów serwisowych urządzeń i systemów funkcjonujących w budynku, prowadzenie bieżących konserwacji i napraw, ochronę osób i terenu sądu oraz utrzymanie czystości budynku;
- pozostałe rezultaty w projektach (wyrażone wskaźnikami) zostały zaplanowane do osiągnięcia maksymalnie do 2022 r. i obejmowały m.in.:
 - osiągnięcie przychodów ze sprzedaży nowych lub udoskonalonych produktów w siedmiu projektach (zaplanowane na poziomie 53 559,3 tys. zł),
 - wdrożenie wyników prac badawczo-rozwojowych i wprowadzenie 14 innowacji w siedmiu projektach,
 - osiągnięcie w siedmiu projektach docelowych, innowacyjnych cech i parametrów technicznych produktów lub procesów produkcyjnych,
 - wzrost zatrudnienia w trzech projektach poprzez stworzenie łącznie 35 etatów.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, stan realizacji projektów nie odbiegał od zaplanowanego, a stopień zaawansowania nie budził zastrzeżeń NIK, co do możliwości osiągnięcia pozostałych docelowych produktów i rezultatów.

Przykładowe korzyści dla średniego miasta z realizacji projektu w ramach Pakietu

Starosta, Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego oraz Wójt Gminy Lidzbark Warmiński wskazali, że Termy Warmińskie wzmacniają potencjał turystyczny i rekreacyjny miasta, gminy i powiatu. Marka Term rozpoznawalna jest w kraju i za granicą, co przekłada się na zainteresowanie turystów. Dzięki inwestycji powstało wiele nowych miejsc pracy (52 osoby znalazły zatrudnienie w Termach, które są jednym z największych pracodawców w mieście). Termy stały się jednym z kół napędowych dla rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, miasta i powiatu (powstały nowe gospodarstwa agroturystyczne i firmy oraz wzrosło zainteresowanie nabyciem nieruchomości, co przełożyło się na wyraźny wzrost ich wartości). Budowa Term dała impuls do dalszego rozwoju gminy

i miasta poprzez wpisanie go w obszar ochrony uzdrowiskowej i rozpoczęcie realizacji kolejnej inwestycji, związanej z budową infrastruktury uzdrowiskowej w Lidzbarku Warmińskim.

W związku z realizacją projektu Pakiet dla średnich miast w Ministerstwie nie zidentyfikowano specyficznych przeszkód dla osiągnięcia jego celów. Ze względu na zaawansowany stan realizacji Pakietu, epidemia COVID-19 nie spowodowała innych, niż wspólne dla całej administracji i beneficjentów, przeszkód w realizacji. W związku z sytuacją epidemiczną, w programie Rozwój lokalny został wydłużony termin naboru wniosków projektowych z 30 lipca do 30 października 2020 r. Wprowadzono także zmiany do regulaminu konkursu Human Smart Cities, zgodnie z którymi termin zakończenia realizacji projektów został wydłużony maksymalnie do 31 grudnia 2022 r. (pierwotny termin to 31 grudnia 2021 r.). Rzecznik Funduszy Europejskich, odpowiedzialny w Ministerstwie za przyjmowanie i analizowanie zgłoszeń dotyczących utrudnień i propozycji usprawnień w zakresie realizacji m.in. krajowych programów operacyjnych poinformował, że w okresie realizacji Pakietu nie były zgłaszane utrudnienia. Ponadto, żadna z instytucji, zaangażowanych w realizację działań związanych z Pakietem, nie zgłaszała liderowi projektu w Ministerstwie konieczności podejmowania dodatkowych działań w związku z epidemią COVID-19.

Również ARP S.A. nie zidentyfikowała przeszkód wpływających na realizację Programu Fabryka oraz Polskiej Strefy Inwestycji. Epidemia COVID-19 miała natomiast wpływ na niepodjęcie decyzji o rozpoczęciu realizacji Programu Industria oraz na wydłużenie terminu sporządzenia przez Agencję raportów z realizacji Strategii ARP S.A. (zostały one opracowane od 29 do 136 dni po upływie terminów).

PARP informowała Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi o zaistniałych problemach i trudnościach, opóźniających lub zakłócających realizację działań i poddziałań POIR i POPW. Poza jednym przypadkiem nie wystąpiły specyficzne problemy, odnoszące się do wyboru lub realizacji projektów, zlokalizowanych w średnich miastach. W jednym projekcie wystąpiła konieczność zmiany jego lokalizacji poza wymagany kryteriami wyboru obszar miasta średniego. Zmiana była dopuszczalna i wynikała ze zmian przepisów prawa w zakresie segregacji i przetwórstwa odpadów⁴¹ wprowadzonych po podpisaniu umowy o dofinansowanie.

PARP przekazywała do IZ POIR i IZ POPW informacje, dotyczące m.in. wynikających z sytuacji epidemicznej problemów i opóźnień w zawieraniu umów o dofinansowanie i aneksów do umów oraz realizacji projektów. Agencja informowała o podejmowanych środkach zaradczych tj.: przedłużaniu terminów na złożenie wymaganych dokumentów przez przedsiębiorców, zmianie terminów realizacji projektów, zmianie procedury zawierania i wprowadzania zmian do umów w celu umożliwienia ich elektronicznego podpisywania. Sytuacja epidemiczna wpłynęła na wydłużenie terminu realizacji

Zagrożenia i problemy
w realizacji działań
i projektów
wspierających miasta
średnie

⁴¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.) oraz przepisy wykonawcze w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów.

projektów, natomiast w mniejszym zakresie dotyczyła konieczności wprowadzenia innych zmian (np. ograniczenia zakresu rzeczowego lub finansowego projektów). Już w pierwszych tygodniach epidemii na przełomie marca i kwietnia 2020 r. zaczęły się też materializować ryzyka braku możliwości zrealizowania projektów w określonych terminach (tj. przekroczenia maksymalnego 30-miesięcznego okresu realizacji projektu lub końcowej daty kwalifikowalności wydatków – 31 grudnia 2023 r.). Tego typu sytuacje były zgłaszane m.in. przez PARP do właściwych IZ i w związku z tymi problemami w ustawie z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19 w 2020 r. zostały wprowadzone regulacje, umożliwiające wydłużenie terminów zakończenia projektów.

W przypadku 13 projektów kontrolowanych przez NIK występowały problemy, rzutujące m.in. na czas ich realizacji:

- w przypadku sześciu projektów finansowanych ze środków UE wystąpiły opóźnienia w realizacji wynikające z epidemii COVID-19 i wprowadzonych w jej wyniku ograniczeń, a także wpływu tej sytuacji na rynek dostawców/zbytu. Wystąpiły też opóźnienia w wyborze dostawców środków trwałych niezbędnych do realizacji projektów, wydłużenie procedur realizacji zamówień, opóźnienia w realizacji robót budowlanych, czy montażu linii technologicznych i urządzeń. Problemy dotyczyły też osiągania zakładanych rezultatów projektów ze względu na spadek przychodów ze sprzedaży w związku z pogarszającą się sytuacją rynkową. W przypadku wszystkich tych projektów wystąpiła konieczność zmiany umów o dofinansowanie i wydłużenia terminów realizacji projektów oraz okresu kwalifikowalności wydatków od 90 do 395 dni;

Przykłady

W trakcie realizacji projektu *Wdrożenie wyników prac B+R dotyczących innowacyjnej folii opakowaniowej* wystąpiły utrudnienia spowodowane epidemią COVID-19, która opóźniła proces wyboru dostawców, co wiązało się z dwukrotną zmianą harmonogramu rzeczowo-finansowego. Beneficjent zaplanował wizyty we Włoszech u producentów linii technologicznych i maszyn do przetwórstwa tworzyw sztucznych, które były przedmiotem planowanych zakupów. Wizyty zostały zawieszone. Niepewność związana z funkcjonowaniem gospodarki krajowej i światowej spowodowała chwilowe wstrzymanie działalności inwestycyjnej. Dopiero latem 2020 r. przeprowadzono ponowną weryfikację rynku oraz proces wyboru dostawców kolejnych środków trwałych.

Beneficjent projektu *Poprawa konkurencyjności spółki Ewa S.A. poprzez wdrożenie wyników prac badawczo rozwojowych wytwarzania innowacyjnej kompozycji do higienizacji jamy ustnej* wskazał, że podstawową przeszkodą w realizacji przedsięwzięcia jest obecna sytuacja rynkowa, wynikająca z panującej epidemii oraz związanych z nią ograniczeń. Czynniki te wpłynęły na spadek w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. sprzedaży wyrobów medycznych oraz suplementów diety w głównej grupie odbiorców docelowego produktu projektu. Wartość przychodu ze sprzedaży spadła o 57%. W celu zapobieżenia dalszym spadkom przychodów beneficjent rozpoczął promocję w prasie branżowej oraz za pośrednictwem materiałów reklamowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w wyniku epidemii COVID-19, w okresie od 15 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. nastąpiło czasowe zawieszenie działalności Term Warmińskich, a na mocy decyzji Zarządu Powiatu Lidzbarskiego odstąpiono od naliczania i obciążania Operatora Term czynszem dzierżawnym. Wskutek tego nastąpiło zmniejszenie przychodów Powiatu o 46,3 tys. zł.

Przedstawiciele miast średnich uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym NIK zwrócili uwagę na następujące problemy i zagadnienia, związane z realizacją Pakietu determinujące m.in. decyzje o udziale miast we wsparciu:

- słaba, w porównaniu do innych dostępnych form wsparcia i niewystarczająca promocja działań skierowanych do miast średnich, brak dostępnej informacji o niektórych z działań (np. Polska Strefa Inwestycji, programy ARP S.A.), brak informowania z wyprzedzeniem o dostępności wsparcia, planowanych naborach, kontynuacji wsparcia w ramach działań Pakietu;
- niedopasowanie form wsparcia miast średnich do rzeczywistych potrzeb tych miast oraz zbytne skupienie działań na tworzeniu dokumentów (strategii, dobrych praktyk, itp.), a nie na inwestycjach;
- skomplikowanie procedury ubiegania się o wsparcie i realizacji przedsięwzięć, długotrwały proces aplikowania i wyboru, niejednoznaczność kryteriów wyboru, niejasność zasad wydzielenia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, braki kadrowe w urzędach miast średnich.

W związku z badaniem przedstawiciele miast średnich proponowali m.in.:

- zapewnienie lepszego przepływu informacji i szerszą informację o możliwości i formach wsparcia dla miast średnich, przekazywanie aktualnych informacji (np. o naborach) w formie newsletterów;
- zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na wsparcie miast średnich, wprowadzenie możliwości finansowania przedsięwzięć przy mniejszym zaangażowaniu finansowym miast, możliwość dostosowania wsparcia do faktycznych, priorytetowych potrzeb danego miasta średniego/gminy ościennej;
- aktualizację listy miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

W SOR przewidziano kontynuację po 2020 r. działań na rzecz aktywizacji miast średnich, służących:

- poprawie dostępu do usług publicznych,
- optymalizacji zagospodarowania przestrzennego miast i ich otoczenia,
- wzmocnienia roli tych miast w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych.

Działania będą obejmowały koordynację i wsparcie w zakresie:

- działań dofinansowanych przez UE w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych,
- działań samorządów oraz podmiotów prywatnych, przy wykorzystaniu mechanizmu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych na szerszą skalę.

Problemy miast średnich w korzystaniu z Pakietu, wskazane w badaniu kwestionariuszowym NIK

Działania MFiPR na rzecz zapewnienia kontynuacji wsparcia dla miast średnich po 2020 r.

Polityka rozwoju miast średnich została wpisana w KSRR 2030, służącą realizacji celu szczegółowego SOR w obszarze – *Rozwój zrównoważony terytorialnie*. Miasta średnie zostały w niej wskazane jako *obszary strategicznej interwencji państwa* (tzw. OSI) wymagające szczególnego wsparcia, mającego na celu w dłuższej perspektywie odbudowę ich bazy gospodarczej oraz wzmocnienie roli, jako centrów aktywności społecznej i gospodarczej.

Ministerstwo podjęło prace nad kontynuacją wsparcia, skierowanego do średnich miast w kolejnych latach, głównie poprzez zapewnienie środków z UE w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2021–2027. Znalazło to odzwierciedlenie w Założeniach Umowy Partnerstwa, zaakceptowanych 25 lutego 2020 r. przez Komitet Spraw Europejskich Rady Ministrów, a następnie w projekcie Umowy Partnerstwa. Konsultacje społeczne projektu Umowy przeprowadzono od 18 stycznia do 22 lutego 2021 r. Umowa określa strategię wykorzystania funduszy europejskich w ramach unijnych polityk: spójności i wspólnej polityki rybołówstwa w Polsce w latach 2021–2027. W ramach celu polityki spójności *Europa bliżej obywateli*, przewiduje się realizację działań przede wszystkim na obszarach strategicznej interwencji, w tym w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Wskazano, że działania dedykowane OSI zostaną wyodrębnione w programach operacyjnych perspektywy finansowej 2021–2027, a szczególnym instrumentem dedykowanym miastom średnim tracącym funkcje społeczno-gospodarcze będą ZIT. Założono, że instrumentem ZIT zostaną objęte miasta średnie, dla których zostały wyznaczone, w strategii rozwoju województwa, miejskie obszary funkcjonalne. W przypadku miast średnich, dla których nie wyznaczono miejskich obszarów funkcjonalnych, przewidziano realizację nowego narzędzia wsparcia, tj. Innego Instrumentu Terytorialnego. Zgodnie z projektem Umowy, będzie on służył do realizacji oddolnych działań rozwojowych, ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów o znaczeniu ponadlokalnym, wymagających współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego zgodnie ze strategią rozwoju. Projekt Umowy Partnerstwa zakłada także wdrażanie Programu Polska Wschodnia 2021–2027, adresowanego m.in. do 36 miast średnich powyżej 20 tys. mieszkańców z sześciu województw: lubelskiego, mazowieckiego (bez Warszawy i dziewięciu otaczających ją powiatów), podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego.

5.4. Działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie koordynacji i monitorowania realizacji Pakietu dla średnich miast

Koordynacja i monitorowanie realizacji Pakietu dla średnich miast przez Ministerstwo było prowadzone na ogół prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków nierzetelnego prowadzenia sprawozdawczości kwartalnej i rocznej z realizacji Pakietu jako projektu strategicznego SOR.

Projektem Pakietu
prawidłowo zarządzał
Komitet Sterujący
powołany w MFIPR

Zarządzanie projektem Pakietu dla średnich miast powierzono w MFIPR Komitetowi Sterującemu programem *Rozwój zrównoważony terytorialnie*,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na podstawie decyzji z 15 maja 2017 r. W skład Komitetu wchodziły osoby w randze Ministra, Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie. W trakcie realizacji Pakietu dochodziło do zmian w składzie Komitetu Sterującego, które następowały samoczynnie wraz ze zmianami w kierownictwie i strukturze resortu. Nie były one dokonywane w sposób formalny i nie wiązały się ze zmianą ww. decyzji z 15 maja 2017 r.

Zgodnie z przyjętym w Ministerstwie Procesem Projektowym, Komitet Sterujący sprawował stały nadzór nad realizacją projektu oraz ponosił odpowiedzialność za rezultaty jego wdrożenia. Do zadań Komitetu Sterującego należało również zapewnienie wystarczających zasobów do realizacji projektu, w tym zasobów finansowych.

Komitet, ww. decyzją, powołał kierownika programu *Rozwój zrównoważony terytorialnie* (Dyrektor Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych w Ministerstwie) oraz lidera projektu *Pakiet działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze* (zastępca Dyrektora ww. Departamentu).

W okresie objętym kontrolą spotkania Komitetu Sterującego odbyły się trzykrotnie (w 2017 r., 2018 r. oraz 2019 r.). Od 30 lipca 2019 r. do 10 grudnia 2020 r. nie odbyło się żadne posiedzenie Komitetu, gdyż – według Ministerstwa – nie zidentyfikowano potrzeby ich zwołania. W trakcie spotkań analizowano postępy realizacji Pakietu oraz ustalano kierunki dalszego wsparcia kierowanego do średnich miast. Na posiedzeniu w 2017 r. Komitet Sterujący rozpatrywał rozszerzenie współpracy z PFR i zwiększenie alokacji środków w ramach POIS. Na posiedzeniach w marcu 2018 r. i czerwcu 2019 r. akceptował roczne raporty podsumowujące wdrażanie Pakietu dla średnich miast.

Ministerstwo w wyjaśnieniach podało, że ideą Pakietu jest współpraca, elastyczność i miękka koordynacja. Przez *miękką koordynację* rozumiane były działania polegające na partnerskiej, roboczej współpracy pomiędzy różnymi podmiotami oraz wymiana wiedzy i doświadczeń m.in.: spotkania z interesariuszami, udział w konferencjach, działania informacyjne czy współpraca z innymi resortami.

Sprawozdawczość, monitoring i gromadzenie informacji, w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków UE (POPW, POIR, POIS i POWER) w działaniu Miasta średnie w Funduszach Europejskich, prowadzone były w MFiPR przez poszczególne Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi, na podstawie m.in. Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020 oraz Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020. Instytucje Zarządzające ww. programami operacyjnymi posiadały aktualne informacje o postępie realizacji projektów w ramach Pakietu, a dane te były pozyskiwane za pomocą systemu teleinformatycznego SL2014.

W MFiPR nie ustanowiono jednolitych procedur koordynacji oraz zasad monitorowania i sprawozdawczości w ramach Pakietu

Monitoring i sprawozdawczość projektów finansowanych ze środków UE w ramach Pakietu prowadzone były w MFiPR zgodnie z przepisami

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Informacje od partnerów realizujących pozostałe działania/inicjatywy w ramach Pakietu były zbierane w miarę potrzeb Ministerstwa, jednak nie rzadziej niż raz w roku. Główną formą komunikacji były kontakty mailowe z partnerami i potencjalnymi beneficjentami. W przypadku konieczności sporządzenia raportów podsumowujących działania w ramach Pakietu kierowane były pisemne prośby o przekazanie informacji.

Informacje na temat realizacji działań/inicjatyw w ramach Pakietu przekazywano Ministrowi oraz członkom Komitetu Sterującego.

Zrealizowano wszystkie umowy zawarte przez Ministerstwo z innymi podmiotami na realizację działań w ramach Pakietu

W celu realizacji działań/inicjatyw określonych w Pakiecie dla średnich miast, Ministerstwo zawarło trzy umowy z następującymi podmiotami:

- PFR na przeprowadzenie spotkań przedinwestycyjnych z zainteresowanymi miastami średnimi;
- Związkiem Miast Polskich m.in. na wsparcie we wdrażaniu komponentu grantowego Programu Rozwoju lokalnego oraz w procesie promocji wyników (narzędzi i metod) wśród polskich samorządów;
- Związkiem Liderów Sektora Usług Biznesowych na przygotowanie analizy atrakcyjności 35 miast średnich, w których funkcjonują Wyższe Szkoły Zawodowe dla inwestorów z sektora *Business Process Outsourcing, Shared Service Centers, Information Technology Outsourcing*, określenie optymalnych kierunków wsparcia powyższych podmiotów ze środków europejskich, a także przedstawienie wyników tej analizy interesariuszom.

Wyżej wymienieni trzej wykonawcy zrealizowali zadania wynikające z umów oraz sporządzali wymagane sprawozdania, raporty okresowe i końcowe. Ministerstwo prawidłowo przekazywało środki finansowe na realizację umów, dokonywało weryfikacji i odbioru zrealizowanych zadań oraz zatwierdzało rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

Przykłady

PFR od 1 lipca 2017 r. do 31 października 2018 r. realizował zadanie pn. *Wsparcie analityczne Departamentu Inwestycji Samorządowych Polskiego Funduszu Rozwoju w spotkaniach przedinwestycyjnych z miastami w ramach wynikającego z SOR Pakietu dla miast średnich*. Ministerstwo przekazało na jego realizację, zgodnie z umową, kwotę 370,2 tys. zł. PFR zrealizował wszystkie powierzone zadania. Na ich potwierdzenie załączył do sprawozdań protokoły z przeprowadzonych spotkań/telekonferencji przedinwestycyjnych. Sprawozdania okresowe (składane po wykorzystaniu 70% otrzymanych środków), roczne i końcowe złożone zostały terminowo i zawierały wymagane umową informacje, w szczególności rozliczenie otrzymanych środków finansowych. Do sprawozdania końcowego dołączony został Raport podsumowujący udział PFR w Pakiecie dla średnich miast.

Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych miał za zadanie: przygotować analizę atrakcyjności 35 miast średnich, w których funkcjonują Wyższe Szkoły Zawodowe dla inwestorów z sektora *Business Process Outsourcing, Shared Service Centers, Information Technology Outsourcing*, określić optymalne kierunki wsparcia ww. szkół ze środków europejskich, a także przedstawić wyniki tej analizy interesariuszom. Ministerstwo zobowiązało się do zapłaty wynagrodzenia za przygotowanie raportu w wysokości 114 tys. zł oraz 2,9 tys. zł za prezentację jego wyników. Wykonawca przygotował raport *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D. Analiza, ocena*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i rekomendacje oraz dokonał prezentacji raportu na konferencji zorganizowanej 7 marca 2019 r. dla przedstawicieli Wyższych Szkół Zawodowych. Oba działania wykonano w terminach określonych w umowie.

Projekt strategiczny SOR Pakiet dla średnich miast był objęty systemem zarządzania rozwojem Polski, przyjętym uchwałą w sprawie Systemu zarządzania rozwojem Polski. W schemacie dotyczącym monitoringu strategicznego określono, że monitoring ten obejmuje obowiązek składania informacji kwartalnych oraz rocznej informacji podsumowującej, które następnie stanowią podstawę do sporządzenia sprawozdania z realizacji SOR. Docelowo monitoring strategiczny i operacyjny miał być prowadzony w sposób skoordynowany i za pomocą jednego systemowego narzędzia teleinformatycznego (MonAliZa).

W okresie przed wejściem w życie ww. uchwały lider projektu w MFiPR sporządzał sprawozdania w formie *Kart monitoringu strategicznego realizacji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Od momentu wejścia w życie ww. uchwały do III kwartału 2019 r. karty te sporządzane były w cyklach kwartalnych, za wyjątkiem IV kwartału 2018 r., z którego to kwartału informacje zostały ujęte w informacji rocznej za 2018 r. Karty te były przekazywane na roboczo (drogą mailową) do Departamentu Strategii w Ministerstwie, odpowiedzialnego za przygotowanie rocznego sprawozdania z realizacji SOR. Informacje o postępach w realizacji Pakietu, ujęte w ww. kartach, były zamieszczone w sprawozdaniach z realizacji SOR za lata 2017–2019.

Dobra praktyka

W Ministerstwie opracowano roboczą Instrukcję dotyczącą sposobu i zakresu przekazywania informacji w ramach monitoringu strategicznego SOR i dziełu strategii rozwoju w systemie MonAliZa. Instrukcja ta była wykorzystywana przez jednostki organizacyjne Ministerstwa i pozwoliła na ujednolicenie czynności i danych zamieszczanych w systemie.

Zamieszczanie informacji dotyczących efektów realizacji projektów strategicznych w systemie MonAliZa, w dedykowanej temu zakładce, było możliwe od 2019 r. (III kwartał). Działania w ramach Pakietu były raportowane do KPRM za pomocą systemu MonAliZa wyłącznie przez Ministerstwo. Informacje dotyczące Pakietu były zamieszczane (aktualizowane) przez lidera projektu w cyklu kwartalnym od III kwartału 2019 r. Dodatkowo, w ww. systemie w zakładce *Dokumenty*, zamieszczono raporty roczne z realizacji Pakietu za lata 2017–2019.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nierzetelnym ujmowaniu przez Ministerstwo w systemie MonAliZa danych w trzech kwartalnych aktualizacjach oraz we wszystkich trzech rocznych informacjach o działaniach realizowanych w ramach Pakietu, tj.:

- w aktualizacji za III kwartał 2019 r. nie zawarto informacji o zakończeniu 22 lipca 2019 r. naboru zarysów projektów do Programu Rozwój lokalny. Zamieszczono tylko ogólną informację o rozpoczęciu realizacji Programu, co miało miejsce w II kwartale 2019 r. Informację o zakończeniu naboru zawarto dopiero w aktualizacji za IV kwartał 2019 r.;

Prowadzono monitoring projektu strategicznego SOR w systemie MonAliZa

Dobra praktyka

Przypadki nierzetelnego ujmowania danych w systemie MonAliZa

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w aktualizacji za II kwartał 2020 r. zawarto nieaktualną informację dotyczącą roku poprzedniego o konferencji z 7 marca 2019 r. podsumowującej wyniki badania zawarte w raporcie *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D*;
- w aktualizacji za IV kwartał 2019 r. zawarto tylko ogólne informacje nt. rozwoju sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach i nie zawarto szczegółowych informacji o działaniach w tym zakresie, które miały miejsce w tym okresie, w dniach: 28 października i 12 grudnia 2019 r. Informacje te zawarto dopiero w aktualizacji za II kwartał 2020 r. pomimo, iż nie dotyczyły one tego kwartału;
- w *Informacji o Pakiecie dla średnich miast* z marca 2018 r. i w *Sprawozdaniach z realizacji Pakietu dla średnich miast* z maja 2019 r. i marca 2020 r. wskazywano wśród działań Pakietu inicjatywy realizowane przez inne podmioty lub w ramach innych projektów strategicznych SOR, których charakter wobec Pakietu był jedynie komplementarny. Dotyczyło to dwóch działań, tj.: wsparcia projektów realizowanych w formule PPP oraz działań ARP S.A. (Program Fabryka i Program Industria). Ponadto w systemie MonAliZa w aktualizacji za II kwartał 2020 r. znajduje się informacja, że ARP S.A. realizuje Program Fabryka w ramach Pakietu.

Ministerstwo wyjaśniło, że w niektórych przypadkach informacje zawarte w MonAliZie zostały wpisane narastająco, stąd odniesienia do wcześniejszych działań. Podało również, że projekt strategiczny Pakiet dla średnich miast składał się z działań stanowiących jego rdzeń, wymienionych w koncepcji projektu. Elementem koncepcji Pakietu była otwartość na inne inicjatywy, posiadające cele zbieżne z celami Pakietu, które nie zostały wymienione wprost w samej koncepcji i mogły być identyfikowane na różnych etapach realizacji Pakietu. Takie działania zostały nazwane przez Ministerstwo działaniami komplementarnymi lub towarzyszącymi działaniom wskazanym jako rdzeń Pakietu. Na potrzeby komunikacji i sprawozdawczości, zostały one przez Ministerstwo uznane za działania *w ramach Pakietu*, czyli komunikowane i sprawozdawane pod wspólną marką.

Według Ministerstwa, szczegółowych informacji dotyczących działań miała dostarczać analiza informacji w całym systemie MonAliZa, do których dostęp miał odpowiedzialny za realizację SOR Departament Strategii w Ministerstwie oraz Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM.

Zdaniem NIK, dane za poszczególne kwartały powinny być ujmowane w jednolity sposób. Niezachowanie jednolitości w prezentowaniu danych utrudnia ich analizę i ewentualne wykorzystanie do sporządzania np. raportów okresowych przez inne podmioty. Jednocześnie sprawozdania kwartalne i roczne powinny zawierać kompletne i aktualne informacje o działaniach, tak aby możliwa była faktyczna i pełna ocena postępu w realizacji Pakietu. Skutkiem tego może być brak możliwości rzetelnej oceny stanu realizacji projektu oraz jego efektywności. Ewentualne ujmowanie w sprawozdaniach działań komplementarnych do Pakietu powinno być wyraźnie zaznaczone, jak to miało miejsce w przypadku Partnerskiej Inicjatywy Miast.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Karcie Projektu przewidziano finansowanie działalności dotyczącej informacji i promocji Pakietu w wysokości 300 tys. zł. W okresie od kwietnia 2017 r. do października 2019 r. przeprowadzono działania promujące Pakiet dla średnich miast polegające m.in. na:

- promocji w telewizji, radiu i internecie,
- organizowaniu konferencji promujących Pakiet,
- przygotowaniu ulotki promocyjnej i jej dystrybucji wśród przedstawicieli samorządów miast średnich,
- udzielaniu w Punktach Informacji Funduszy Europejskich informacji na temat Pakietu.

Przeprowadzono
promocję Pakietu

Przykłady

27 czerwca 2017 r. w Warszawie odbyła się konferencja *Pakiet dla średnich miast: Nowe podejście – Nowe możliwości*. Uczestniczyli w niej m.in. wiceministrowie rozwoju oraz prezes PFR. Na konferencję zostali zaproszeni przedstawiciele wszystkich 255 miast średnich. Podczas konferencji zaprezentowana została zarówno oferta wsparcia inwestycji publicznych, jak również możliwości wsparcia przedsiębiorców i przyciągania nowych inwestorów. Podczas konferencji przygotowana została strefa konsultacji, w ramach której zainteresowani przedstawiciele miast mogli porozmawiać indywidualnie z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju, Polskiego Funduszu Rozwoju, BGK Nieruchomości, Centralnego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Centrum Projektów Europejskich, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

25 kwietnia 2019 r. na Stadionie PGE Narodowym w Warszawie odbyła się konferencja inauguracyjna Programu Rozwój lokalny adresowany do 255 małych i średnich miast tracących funkcje społeczne i gospodarcze. W konferencji poza przedstawicielami miast – potencjalnych wnioskodawców, udział wzięli ówczesni Minister oraz Wiceminister Inwestycji i Rozwoju, przedstawiciele instytucji partnerskich w Polsce – Związku Miast Polskich oraz Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, przedstawiciele partnerów międzynarodowych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Norweskiego Związku Władz Lokalnych i Regionalnych, a także przedstawiciele państw – darczyńców. Na konferencji zaprezentowano Program, role poszczególnych partnerów oraz zasady naboru.

Koszty kampanii informacyjnej i promocyjnej finansowane z budżetu projektu wyniosły 165,1 tys. zł i pochodziły z POPT.

Według Ministerstwa efektem działań było zainteresowanie samorządów i przedsiębiorców ze średnich miast ofertą w ramach Pakietu, a z wyliczeń Ministerstwa wynika, że 120 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze uczestniczyło dotychczas w co najmniej jednej inicjatywie przewidzianej w Pakiecie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy Pakiet dla średnich miast jest realizowany zgodnie z założeniami, w szczególności czy przynosi zakładane rezultaty?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy działania w ramach Pakietu są zgodne z zasadami ich realizacji? 2. Czy środki finansowe przeznaczane na realizację Pakietu są wydatkowane prawidłowo? 3. Czy realizacja projektów w ramach Pakietu przynosi spodziewane efekty? 4. Czy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego podejmował właściwe działania w zakresie koordynacji i monitorowania realizacji Pakietu?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 16 jednostek: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Agencję Rozwoju Przemysłu S.A., Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz 13 beneficjentów (państwowe jednostki organizacyjne, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy realizujący projekty współfinansowane z UE w Programach Operacyjnych: Inteligentny Rozwój i Polska Wschodnia).
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, w Sądzie Okręgowym w Nowym Sączu oraz w Starostwie Powiatowym w Lidzbarku Warmińskim z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, a także u 11 przedsiębiorców realizujących projekty współfinansowane z UE z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r. Kontrola była realizowana w okresie od 17 września do 4 stycznia 2021 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK występowano do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o informacje i dokumenty, związane z przygotowaniem, stanem realizacji i nadzorem nad realizacją działań w ramach Pakietu dla średnich miast.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Kontrolę przeprowadzono bez udziału innych organów kontroli.
Pozostałe informacje	Finansowe rezultaty kontroli w zakresie korzyści finansowych wyniosły 1799,13 zł. W 255 miastach średnich, kwalifikujących się do otrzymania wsparcia w ramach Pakietu dla średnich miast, zostało przeprowadzone badanie kwestionariuszowe. Badanie przeprowadzono przy wsparciu informatycznym i analitycznym Zespołu Wsparcia Informatycznego i Analitycznego Kontroli w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK. Celem badania było pozyskanie informacji i opinii władarzy tych miast na temat korzystania ze wsparcia w ramach działań Pakietu. Wyniki badania kwestionariuszowego zaprezentowano w załączniku 6.4 do informacji.

ZAŁĄCZNIKI

Wyniki kontroli przedstawiono w 16 wystąpieniach pokontrolnych. W ośmiu wystąpieniach sformułowano ogółem 11 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych, według stanu na 31 marca 2021 r. wynika, że zrealizowano trzy wnioski pokontrolne, cztery były w trakcie realizacji i nie zrealizowano czterech wniosków.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień złożyli:

1. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej do stwierdzonych pięciu nieprawidłowości. Uchwałą Nr 8/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. Kolegium NIK oddaliło wszystkie zastrzeżenia.
2. Prezes PARP do stwierdzonej jednej nieprawidłowości. Uchwałą z dnia 16 lutego 2021 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK oddalił zastrzeżenie.

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej oraz sześć Delegatur NIK w: Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	Tadeusz Kościński Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
2.		Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Małgorzata Oleszczuk Prezes PARP
3.		Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna	Cezariusz Lesisz Prezes Zarządu
4.		Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe „Anna” Wojciech Bogucki	Wojciech Bogucki Właściciel
5.	Delegatura NIK w Krakowie	„Lamintex” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Sławomir Grzegorzek Prezes Zarządu
6.		Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	Andrzej Tyka Dyrektor Sądu
7.		KZWM „Ogniochron” Spółka Akcyjna	Grzegorz Tomiak Prezes Zarządu
8.	Delegatura NIK w Łodzi	„Sulimar” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Mariusz Supady Prezes Zarządu
9.		Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe „FOL-POL” Jacek Borowski	Jacek Borowski Właściciel

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
10.	Delegatura NIK w Olsztynie	Zakład Mechaniczny „Eltech” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Krzysztof Zawadzki Prezes Zarządu
11.		Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim	Jan Harhaj Starosta Lidzbarski
12.	Delegatura NIK w Poznaniu	Fabryka Maszyn Spożywczych „Spomasz” Pleszew Spółka Akcyjna	Tadeusz Rak Prezes Zarządu Spółki
13.		Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Ewa” Spółka Akcyjna	Konrad Golczak Prezes Zarządu – Dyrektor Naczelny
14.	Delegatura NIK w Rzeszowie	„Bratex” Dachy Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa	Janusz Mrzygłód Prezes Zarządu
15.		„Poltra” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Andrzej Cezary Urban Prezes Zarządu
16.	Delegatura NIK w Szczecinie	„Amberline” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Wiesława Wędołowicz Prezes Zarządu

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	W formie opisowej	Podejmowanie odpowiednich działań w celu przygotowania i realizacji Pakietu dla średnich miast, polegających na dostosowaniu instrumentów wsparcia i włączeniu do Pakietu nowych inicjatyw. Pozytywna ocena osiągniętych efektów realizacji Pakietu w zakresie osiągnięcia wskaźników realizacji celów Pakietu. Podejmowanie odpowiednich działań w zakresie nadzoru nad realizacją Pakietu, mimo nieokreślenia odrębnych zasad koordynacji i monitorowania dla przedsięwzięć w jego ramach. Należyta promocja Pakietu wśród potencjalnych beneficjentów.	1. Nieterminowe zatwierdzenie rozliczenia dotacji dwóch projektów realizowanych w ramach działania Human Smart Cities, co naruszało art. 152 ust. 2 ufp. 2. Nieopracowanie części dokumentów, wymaganych według przyjętych w Ministerstwie zasad zarządzania projektami, 3. Niekompletność rejestru ryzyk. 4. Błędne ujęcie w systemie MonAliZa dwóch z trzech wydatków Pakietu. 5. Nierzetelne ujmowanie w systemie MonAliZa danych aktualizacyjnych (kwartalnych – 3 przypadki) oraz danych w rocznych informacjach i sprawozdaniach (z 2018 r., 2019 r. i 2020 r.) o działaniach realizowanych w ramach Pakietu i wykazanie działań jedynie komplementarnych jako realizowanych w ramach Pakietu. Nieprawidłowości te nie miały zasadniczego wpływu na realizację Pakietu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
2.	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Pozytywna	Przeprowadzenie naborów, oceny i wyboru projektów do dofinansowania zgodnie z przepisami i procedurami. Prawidłowe zawieranie umów o dofinansowanie i wprowadzanie zmian do projektów i umów. Rozliczanie projektów zgodnie z wytycznymi i procedurami. Nadzorowanie rzeczowej realizacji projektów i monitorowanie zachowania trwałości zakończonych projektów zgodnie z przepisami. Prawidłowe wypełnianie obowiązków sprawozdawczych.	Niedochowanie określonego w § 23 ust. 10 umowy o dofinansowanie 30-dniowego terminu ustosunkowania się do wniosku o zmianę umowy (liczonego od dnia otrzymania wniosku beneficjenta). Akceptacja propozycji zmian i zatwierdzenie zawarcia aneksu nastąpiło z opóźnieniem 37 dni w stosunku do terminu umownego. Nieprawidłowość nie miała wpływu na obniżenie oceny.
3.	Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna	Pozytywna	Realizacja Programu Fabryka oraz Polskiej Strefy Inwestycji w sposób zgodny z przyjętymi założeniami organizacyjnymi i w przewidzianych terminach. Wydatki na realizację zadań były zgodne z umowami i zaplanowanymi budżetami. Agencja prawidłowo prowadziła działania dotyczące monitorowania i sprawozdawania z realizacji Programu Fabryka oraz PSI w zakresie Pakietu.	NIK negatywnie oceniła, że Program Industria do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (23 grudnia 2020 r.) nie został uruchomiony, pomimo, iż realizacja Pakietu dla średnich miast w ramach SOR trwa od 2017 r.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
4.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe „Anna” Wojciech Bogucki	Pozytywna	Realizacja i rozliczenie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu i wytycznymi. Osiągnięcie planowanych wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego, brak zagrożenia osiągnięcia założonych wskaźników rezultatu.	1. Wprowadzenie do dokumentu przyjęcia środka trwałego do użytkowania (OT) danych, niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie dostawcy środka trwałego, 2. Zastosowanie w dwóch dokumentach OT nieaktualnej Klasyfikacji Środków Trwałych. Nieprawidłowości nie miały wpływu na obniżenie oceny.
5.	„Lamintex” sp. z o.o.	Pozytywna	Realizacja projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu i przepisami. Osiągnięcie planowanych wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego, brak zagrożenia osiągnięcia założonych wskaźników rezultatu.	Nieterminowe złożenie do PARP trzech wniosków o płatność, z naruszeniem częstotliwości określonej w § 8 ust. 1 umowy o dofinansowanie. Opóźnienia wyniosły od 25 do 69 dni po upływie terminu wynikającego z umowy. Nieprawidłowość nie miała wpływu na obniżenie oceny.
6.	Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	Pozytywna	Realizacja przedsięwzięcia budowy budynku sądu rejonowego zgodnie z ustawą PPP. Rozliczanie przedsięwzięcia terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w umowie PPP. Prawidłowo udokumentowane i poniesione zgodnie z umową PPP wydatki wnioskodawcy. Osiągnięcie określonych w umowie PPP rezultatów etapu inwestycyjnego projektu. Prawidłowa realizacja etapu utrzymania i zarządzania.	Nie stwierdzono.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
7.	KZWM „Ogniochron” Spółka Akcyjna	Pozytywna	Realizacja i rozliczanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie i przepisami. Osiągnięcie planowanych wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego. W ocenie NIK stan zaawansowania prac umożliwi zakończenie projektu zgodnie z założonym terminem z zastrzeżeniem niewystąpienia nowych i nieznanych w chwili sporządzenia oceny okoliczności.	Nie stwierdzono.
8.	„Sulimar” sp. z o.o.	Pozytywna	Realizacja i rozliczanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, przepisami i wytycznymi. Osiągnięcie planowanych wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego, nie stwierdzono zagrożeń co do możliwości osiągnięcia zaplanowanych wskaźników i rezultatów.	Nie stwierdzono.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
9.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „FOL-POL” Jacek Borowski	Pozytywna	Realizacja i rozliczanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie i przepisami. Osiągnięcie planowanych wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego, stopień zaawansowania projektu nie budził zastrzeżeń NIK co do możliwości osiągnięcia zaplanowanych rezultatów.	Złożenie do Instytucji Pośredniczącej jednego wniosku o płatność (sprawozdawczego) po wymaganym terminie, określonym w § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie. Nieprawidłowość nie miała negatywnego wpływu na prawidłowość rozliczania projektu, ani na obniżenie oceny.
10.	Zakład Mechaniczny „Eltech” sp. z o.o.	Pozytywna	Realizacja i rozliczanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu i wytycznymi. Osiągnięcie wszystkich planowanych wskaźników produktu oraz wskaźników rezultatu, przewidzianych do osiągnięcia do końca 2020 r.	Nie stwierdzono.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
11.	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim	W formie opisowej	Realizacja przedsięwzięcia Termy Warmińskie przebiegała terminowo, zgodnie z ustawą o PPP i na ogół zgodnie z umową o PPP. Wniesienie przez Powiat wkładu własnego w przedsięwzięcie, wyegzekwowanie ustanowienia przez Partnera Prywatnego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Prowadzenie przez Powiat kontroli realizacji przedsięwzięcia, naliczanie czynszu dzierżawnego i wyegzekwowanie od Operatora Term osiągnięcia i utrzymania wskaźnika zatrudnienia (52 etaty).	1. Naruszenie przepisów umowy o PPP w zakresie: a) podejmowania decyzji, tj. bez uzyskania zgody Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego odnośnie przebudowy, rozbudowy i innych ulepszeń infrastruktury Term Warmińskich (naruszenie §10 ust. 4 umowy), b) niepodejmowania żadnych działań, zmierzających do dokonania przez Partnera Prywatnego cesji praw na rzecz Powiatu z polis ubezpieczeniowych majątku Term Warmińskich (naruszenie §12 ust. 6 umowy), c) nierzetelnego naliczania należnej stawki stałego czynszu dzierżawnego, tj. bez dokonywania sukcesywnej waloryzacji wartości czynszu (naruszenie §8 ust. 5 umowy). 2. Brak dochowania należytej staranności przy wykonywaniu przez Powiat obowiązków partnera publicznego w zakresie kontroli i nadzoru nad przedsięwzięciem.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
12.	Fabryka Maszyn Spożywczych „Spomasz” Pleszew Spółka Akcyjna	Pozytywna	Realizacja i rozliczanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie. Osiągnięcie planowanych wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego, nie zidentyfikowano zagrożeń osiągnięcia rezultatów.	Podział zamówienia w przypadku zakupów trzech środków trwałych na kwotę 1 135,6 tys. zł, czym naruszono z § 11 ust. 1 pkt 2 umowy o dofinansowanie. Ustalenie krótszego terminu składania ofert, niezgodnie z pkt 10 podrozdziału 6.5.2 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności. Skutkiem nieprawidłowości było pomniejszenie przez Instytucję Pośredniczącą wydatków kwalifikowalnych o 283,9 tys. zł i dofinansowania o 99,4 tys. zł (korekta finansowa wydatku o 25%).
13.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe „Ewa” Spółka Akcyjna	Pozytywna	Realizacja projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Osiągnięcie wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego, nie zidentyfikowano zagrożeń osiągnięcia założonych wskaźników rezultatu.	Nie złożenie do PARP jednego wniosku o płatność (sprawozdawczego), co było niezgodne z § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie. Nieprawidłowość nie miała wpływu na prawidłowość realizacji projektu, ani na obniżenie oceny.
14.	„Bratex” Dachy sp. z o.o. Spółka komandytowa	Pozytywna	Realizacja, wydatkowanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu i wytycznymi. Osiągnięcie wskaźników produktu oraz części wskaźników rezultatu na zaplanowanym poziomie, nie zidentyfikowano zagrożeń osiągnięcia pozostałych założonych wskaźników rezultatu.	Złożenie do PARP jednego wniosku o płatność z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 10 ust. 4 umowy o dofinansowanie. Nieprawidłowość nie miała wpływu na prawidłowość realizacji projektu, ani na obniżenie oceny.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
15.	„Poltra” sp. z o.o.	Pozytywna	Realizacja, wydatkowanie i rozliczanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu i przepisami. Osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu na zaplanowanym poziomie.	Nie stwierdzono.
16.	„Amberline” sp. z o.o.	Pozytywna	Realizacja, wydatkowanie i rozliczanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie projektu i przepisami. Osiągnięcie wskaźników produktu na poziomie adekwatnym do postępu rzeczowo-finansowego. Nie stwierdzono problemów, mogących zagrozić terminowej realizacji projektów lub osiągnięciu zakładanych efektów wyrażonych wskaźnikami.	Nie stwierdzono.

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Projekt Pakiet dla średnich miast został zawarty w **Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**. Stanowił on projekt strategiczny realizowany w ramach celu szczegółowego II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, w obszarze *Rozwój zrównoważony terytorialnie*. Pakiet działań realizowany miał być przy użyciu dostępnych i nowych źródeł finansowych – głównie krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 (dostosowania PO do potrzeb miast średnich, warianty: zmiana kryteriów wyboru projektów, odrębne środki w istniejących działaniach, wydzielenie nowych działań, inne w zależności od specyfiki regionalnej i istniejących już instrumentów terytorialnych), Mechanizmów Finansowych Funduszu Norweskiego i Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021 oraz innych przedsięwzięć rozwojowych, finansowanych ze środków krajowych (w tym polityk sektorowych m.in. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskiego Funduszu Rozwoju czy w ramach mechanizmu wyrównawczego, tzw. janosikowego, w zależności od możliwości ich włączenia w realizację Programu), regionalnych i lokalnych.

Strategia na Rzecz
Odpowiedzialnego
Rozwoju

Wsparcie miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze przewidziano również w **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030**. Miasta średnie zostały w niej zaliczone do obszarów strategicznej interwencji polityki regionalnej. W ww. strategii przewidziano interwencję 1.2 *Wykorzystanie potencjału rozwojowego miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze* w ramach celu 1. *Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym*. Założono w nim wsparcie o charakterze wyrównawczym ukierunkowane na przezwyciężenie barier i problemów kilku typów obszarów o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych. Dla kształtowania trwałego wzrostu i miejsc pracy wdrażane miały być zintegrowane pakiety działań, skoncentrowane na identyfikacji i wykorzystaniu zasobów oraz potencjałów m.in. miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Na obszarach powiązanych funkcjonalnie wspierane miały być inwestycje uzupełniające braki w wyposażeniu w infrastrukturę warunkującą dostępność ich mieszkańców do podstawowych usług i dóbr i zapewniającą ich włączenie w procesy rozwojowe.

Krajowa Strategia
Rozwoju Regionalnego
2030

Strategia przewiduje, że celem polityki regionalnej w odniesieniu do miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze jest odbudowa bazy gospodarczej tych miast oraz wzmocnienie ich roli, jako centrów aktywności społecznej i gospodarczej. Ma to być możliwe dzięki rozwojowi przedsiębiorczości oraz inwestycjom generującym lokalnie atrakcyjne miejsca pracy. Zakres interwencji będzie dostosowany do potrzeb danego miasta i obejmie m.in. następujące działania:

- tworzenie warunków zachęcających do mieszkania i inwestowania (dobrze zagospodarowana przestrzeń o zdefiniowanych funkcjach, z dostępem do usług publicznych);
- wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, kształcenia i szkolenia zawodowego;

- wykorzystanie potencjału lokalnych szkół wyższych, jako podmiotów aktywnie wspierających rozwój lokalnych gospodarek;
- tworzenie przestrzeni dla rozwoju przedsiębiorczości;
- pobudzanie aktywności inwestycyjnej przy wykorzystaniu istniejących krajowych źródeł finansowania, regionalnych i lokalnych w celu reindustrializacji obszarów, których potencjał przemysłowy uległ znacznemu osłabieniu; wsparcie dla tworzenia i rozwoju różnorodnej i wysokiej jakości oferty placówek edukacyjnych, w tym szkół sportowych, artystycznych oraz średnich i wyższych szkół zawodowych;
- nadanie nowych funkcji zdegradowanym obszarom miejskim;
- podejmowanie inicjatyw na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz dostosowania/adaptacji obszarów zurbanizowanych do zmian klimatu i wymogów ochrony środowiska;
- zapewnienie infrastruktury transportowej łączącej ośrodki miejskie z subregionalnymi i regionalnymi ośrodkami rozwoju;
- aktywizacja lokalnej społeczności na rzecz pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie podnoszenia kompetencji i umiejętności mieszkańców oraz wzmacnianie poczucia tożsamości i integracji społeczności lokalnej.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Największe wsparcie dla średnich miast przewidziano ze środków Unii Europejskiej w ramach krajowych programów operacyjnych, realizowanych na zasadach określonych w **ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi. Wiodącą rolę w obszarze polityki regionalnej pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który zgodnie z art. 3a ww. ustawy, koordynuje realizację strategii rozwoju współfinansowanych ze środków budżetu państwa lub środków rozwojowych pochodzących z Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych.

Na podstawie art. 3a pkt 1–7 ww. ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego m.in.:

- czuwa nad właściwym przebiegiem działań rozwojowych – monitoruje przebieg procesów rozwojowych na poziomie kraju i regionów, prowadzi analizy, prognozy i badania z zakresu polityki rozwoju, w szczególności przygotowuje raport nt. rozwoju regionalnego Polski,
- koordynuje proces i system ewaluacji na poziomie krajowym i regionalnym oraz proponuje działania korygujące i naprawcze przyjętej polityki w oparciu o wyniki badań i ewaluacji.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Obecnie polityka rozwoju prowadzona jest m.in. na podstawie SOR, w którym określono Pakiet działań dla średnich miast, oraz w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. W art. 5 pkt 6b ustawy o zppr wskazano definicję obszaru strategicznego interwencji państwa. Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze wpisują się w obszar strategicznej

interwencji państwa, tj. są obszarem będącym przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. Działania te przyjęły formę projektu strategicznego pn. Pakiet działań dla średnich miast.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o zppr, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada za koordynację wykorzystania środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych, z wyjątkiem programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w myśl art. 35 ust. 3 ww. ustawy, w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych, może wydać wytyczne dotyczące programów operacyjnych m.in. w zakresie: trybu dokonywania wyboru projektów; trybu dokonywania płatności i rozliczeń; kwalifikowania wydatków w ramach programów operacyjnych; trybu monitorowania postępów realizacji programów operacyjnych; trybu i zakresu sprawozdawczości z realizacji programów operacyjnych; warunków technicznych gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej; kontroli realizacji programów operacyjnych; czy innych kwestii związanych z przygotowaniem, realizacją i zamknięciem programów operacyjnych.

W odniesieniu do realizacji projektów zastosowanie mają wytyczne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, m.in.:

- *Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020* – określające ujednolicone zasady i warunki dotyczące naboru wniosków o dofinansowanie projektów;
- *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR i EFS oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020* – określające ujednolicone warunki i procedury dotyczące kwalifikowalności wydatków m.in. dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- *Wytyczne w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020* – zawierające zasady i formy przedstawiania kwartalnych, rocznych i końcowych informacji o realizacji projektów, poszczególnych działań oraz całego programu operacyjnego;
- *Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020* – zapewniające jednolite reguły wykorzystania Centralnego Systemu Teleinformatycznego (w tym aplikacji głównej SL2014) m.in. na potrzeby kontroli oraz zakresu danych jakie są gromadzone i dostępne w systemie;
- *Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020* – określające ramy systemu kontroli, w którym przedstawiono najważniejsze procesy kontrolne i określono podstawowe obowiązki IZ i innych instytucji w ich realizacji. Regulują m.in. kontrole wydatków w projekcie, w tym weryfikację wniosków o płatność i kontrole na miejscu realizacji projektów lub w siedzibie beneficjenta.

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa)

Szczegółowe zasady wykorzystywania środków UE reguluje **ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa)**. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, za koordynację realizacji programów operacyjnych odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego. W myśl art. 4 ust. 2 ww. ustawy, koordynacja realizacji programów operacyjnych polega m.in. na monitorowaniu realizacji programów operacyjnych i określaniu celów finansowych i rzeczowych wydatkowania środków w ramach programów operacyjnych na kolejne lata oraz monitorowaniu realizacji tych celów w perspektywie finansowej 2014–2020.

Zgodnie z art. 9 ustawy wdrożeniowej, Instytucją Zarządzającą w przypadku krajowych programów operacyjnych jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowi, że właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów (art. 37 ust. 2 powołanej ustawy). Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, wybór projektów do dofinansowania następuje m.in. w trybie: konkursowym lub/i pozakonkursowym. Tryb konkursowy został uregulowany w art. 39–47 ustawy wdrożeniowej. W trybie konkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany w ramach konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą instytucję (art. 39 ust. 1). Podaje ona do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, ogłoszenie o konkursie, co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu (art. 40 ust. 1). Konkurs przeprowadza się na podstawie określonego przez ww. instytucję regulaminu (art. 41 ust. 1). Termin składania wniosków o dofinansowanie projektu nie może być krótszy niż 7 dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie projektu (art. 42). W razie stwierdzenia braków w zakresie warunków formalnych we wniosku o dofinansowanie projektu właściwa instytucja wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni i nie dłuższym niż 21 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (art. 43 ust. 1).

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

Art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej przewiduje, że ocena spełnienia kryteriów wyboru projektów może być podzielona na etapy. W trakcie oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów, na wezwanie właściwej instytucji, wnioskodawca może uzupełnić lub poprawić projekt w części dotyczącej spełniania kryteriów wyboru projektów w zakresie określonym

w regulaminie konkursu, jeżeli zostało to przewidziane w przypadku danego kryterium. Uzupełnienia lub poprawienia projektu może dokonać, za zgodą wnioskodawcy, komisja oceny projektów. Właściwa instytucja w trakcie uzupełniania lub poprawiania projektu zapewnia równe traktowanie wnioskodawców (art. 45 ust. 3).

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

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

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

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

W ramach Pakietu dla średnich miast przedsiębiorca może uzyskać wsparcie dla nowych inwestycji na terenie średnich miast z wykorzystaniem instrumentów przewidzianych w **ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji**.

Ustawa o wspieraniu
nowych inwestycji

Zgodnie z art. 1 ww. ustawy, określa ona zasady udzielania przedsiębiorcom wsparcia na realizację nowych inwestycji, organ właściwy w sprawach wspierania nowych inwestycji oraz jego kompetencje i tryb działania, a także zadania zarządzających obszarami odpowiedzialnych za wspieranie nowych inwestycji. Wsparcie na realizację nowej inwestycji, zgodnie z art. 3 tej ustawy, jest udzielane w formie zwolnienia od podatku dochodowego, na zasadach określonych odpowiednio w przepisach

o podatku dochodowym od osób prawnych albo w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wsparcie to stanowi pomoc regionalną (art. 4 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji).

Organem właściwym w sprawach wspierania nowej inwestycji w rozumieniu ustawy jest minister właściwy do spraw gospodarki (art. 5 ust. 1 ww. ustawy). Wsparcie może być udzielone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podzielonym na obszary, z uwzględnieniem spójności terytorialnej, powiązań gospodarczych oraz granic powiatów (art. 5 ust. 2 tej ustawy).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, wsparcie udzielane jest przedsiębiorcy realizującemu nową inwestycję, w drodze decyzji, zwanej dalej „decyzją o wsparciu”. Decyzję o wsparciu wydaje minister właściwy do spraw gospodarki na wniosek przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie zawierający plan realizacji nowej inwestycji (art. 13 ust. 2 ww. ustawy). Decyzję o wsparciu wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 15 (art. 13 ust. 4 tej ustawy).

Decyzję o wsparciu wydaje się na realizację nowej inwestycji: 1) która spełnia kryteria: a) ilościowe, b) jakościowe; 2) w ramach działalności gospodarczej niewyłączonej zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów (art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji). Zgodnie z art. 15 ust. 1 powołanej ustawy, decyzja o wsparciu określa okres jej obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, które przedsiębiorca jest obowiązany spełnić, dotyczące:

- 1) zatrudnienia przez przedsiębiorcę w związku z nową inwestycją, przez określony czas, określonej liczby pracowników;
- 2) poniesienia przez przedsiębiorcę w określonym terminie kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji;
- 3) terminu zakończenia realizacji nowej inwestycji, po upływie którego koszty inwestycji poniesione przez przedsiębiorcę nie mogą być uznane jako koszty kwalifikowane;
- 4) maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych, jakie mogą być uwzględnione przy określeniu maksymalnej wysokości pomocy publicznej;
- 5) kryteriów ilościowych i kryteriów jakościowych, do których spełnienia zobowiązał się przedsiębiorca;
- 6) terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana z uwzględnieniem danych ewidencyjnych nieruchomości.

Prawo do korzystania ze zwolnienia, od podatku dochodowego, na zasadach określonych odpowiednio w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych, wygasa z upływem okresu, na jaki została wydana decyzja o wsparciu, w przypadku uchylecia albo stwierdzenia nieważności decyzji o wsparciu (art. 17 ust. 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji).

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji wskazano kryteria jakościowe dla nowych inwestycji realizowanych w sektorze usług oraz przemysłu (załącznik nr 1, tabela nr 1 i nr 2). W każdym z tych sektorów przewidziano

dodatkowy punkt w ramach kryterium zrównoważonego rozwoju społecznego za zlokalizowanie inwestycji w mieście, o którym mowa w tabeli nr 3 niniejszego rozporządzenia, tj. w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze lub gminach graniczących z tymi miastami. Ponadto, w załączniku nr 2 niniejszego rozporządzenia określono wzór wniosku o wydanie decyzji o wsparciu.

Pakiet dla średnich miast przewiduje także możliwość wsparcia przedsięwzięć średnich miast w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. **Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym** (ustawa o PPP) określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz organ właściwy w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego uregulowanych w ustawie (art. 1 ust. 1 ww. ustawy). Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 tej ustawy).

Ustawa o partnerstwie
publiczno-prywatnym
(tzw. ustawa o PPP)

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o PPP, przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Podmiot publiczny, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o PPP, ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego oraz do kontroli składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Natomiast, partner prywatny ma obowiązek bieżącego raportowania podmiotowi publicznemu o stanie realizacji przedsięwzięcia i stanie technicznym składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Zasady, szczegółowy tryb oraz częstotliwość raportowania określa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 8 ust. 3 ww. ustawy).

Organem właściwym w sprawach partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie uregulowanym w ustawie jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 16a ust. 1 ustawy o PPP). Do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego należy w szczególności wsparcie merytoryczne podmiotów publicznych realizujących przedsięwzięcia (art. 16a ust. 2 pkt 6 ww. ustawy).

6.3. Wykaz aktów prawnych i dokumentów programowych dotyczących kontrolowanej działalności

Przepisy i dokumenty

1. Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.
2. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r.
3. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1752).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz. U. poz. 1713).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2133).
9. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020.
10. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR i EFS oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.
11. Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020.
12. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.
13. Wytyczne w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020.
14. Program Operacyjny Wiedza, Edukacja i Rozwój.
15. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój.
16. Program Operacyjny Polska Wschodnia.
17. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.
18. Memorandum of Understanding w sprawie wdrażania Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021.

Wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego

Dokumenty dotyczące programów operacyjnych i mechanizmów finansowych

6.4. Wyniki badania kwestionariuszowego

I. Ogólna charakterystyka badania

W celu pozyskania informacji i opinii władarzy średnich miast na temat korzystania ze wsparcia w ramach Pakietu dla średnich miast, Departament Administracji Publicznej NIK wystosował zapytanie do 255 miast średnich, do których ww. Pakiet został skierowany.

Wsparcie informatyczne i analiza danych badania były realizowane przez Wydział Analiz i Wsparcia Informatycznego w Departamencie Metodologii Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK. Zapytanie zostało przygotowane w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane do wybranych podmiotów w systemie badań internetowych PS QUAESTIO PRO. Badanie było prowadzone w dniach od 4 do 22 stycznia 2021 r.

Kwestionariusz został wypełniony przez 215 średnich miast, tj. 84,3% miast objętych badaniem, z tego 100 miast reprezentowało grupę miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (81,9% tej grupy).

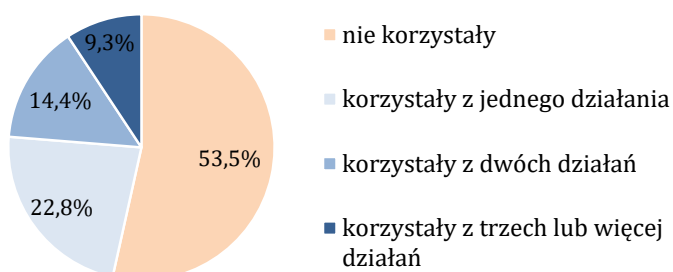
Zwrotność: liczba i odsetek średnich miast, które udzieliły odpowiedzi na zapytanie

Województwo	wysłane	odpowiedzi	zwrotność
Ogółem	255	215	84,3%
dolnośląskie	21	18	85,7%
kujawsko-pomorskie	8	7	87,5%
lubelskie	14	11	78,6%
lubuskie	6	3	50,0%
łódzkie	17	17	100,0%
małopolskie	17	15	88,2%
mazowieckie	32	28	87,5%
opolskie	8	6	75,0%
podkarpackie	13	9	69,2%
podlaskie	8	8	100,0%
pomorskie	15	11	73,3%
śląskie	37	31	83,8%
świętokrzyskie	8	7	87,5%
warmińsko-mazurskie	14	13	92,9%
wielkopolskie	24	20	83,3%
zachodniopomorskie	13	11	84,5%

II. Zestawienie zbiorcze wyników

Czy miasto, które Państwo reprezentują, korzystało/korzysta ze wsparcia (tj. realizowało/realizuje projekty lub uczestniczyło/uczestniczy w inicjatywach skierowanych do średnich miast) w ramach działań *Pakietu dla średnich miast* (dalej również *Pakiet*)? /N=215/

	liczba miast	odsetek
tak	100	46,5%
w tym korzystały/korzystają ze wsparcia w ramach:		
jednego działania	49	22,8%
dwóch działań	31	14,4%
trzech lub więcej działań	20	9,3%
Nie	115	53,5%



Niespełna połowa miast, które wzięły udział w badaniu zadeklarowała, że korzysta lub korzystała ze wsparcia, oferowanego w działaniach, służących wsparciu miast średnich. W tej grupie miast, 58 reprezentowało miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze (co stanowiło 47,5% tej grupy). Wśród korzystających ze wsparcia, w ponad połowie przypadków miasta uczestniczyły w więcej niż jednym działaniu. Największą liczbę działań (tj. cztery i więcej), w których miasta wzięły udział, zadeklarowało siedem miast: Wałbrzych (osiem), Tarnów (siedem), Kalisz (sześć), Ełk, Piła (po pięć), Legnica i Przemyśl (po cztery).

Czy uzyskano informacje na temat możliwości wsparcia w ramach *Pakietu*?

	liczba miast	odsetek
Tak	201	93,5%
Nie	14	6,5%

Zdecydowana większość miast, które udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz, uzyskała informacje o możliwości pozyskania wsparcia dla miast średnich w ramach *Pakietu*. Wśród respondentów pojawiały się jednak uwagi, że zarówno informacje dotyczące wsparcia, jak i zakres działań promocyjnych, były niewystarczające.

Z jakich źródeł uzyskano informacje na temat możliwości wsparcia w ramach *Pakietu*? /N=201/

	liczba miast	Odsetek
serwis internetowy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej	140	69,7%
konferencje, spotkania zespołów, komitetów, itp.	56	27,9%
pisma, maile informujące o <i>Pakiecie</i>	130	64,7%
inne źródła internetowe	88	43,8%
media (<i>telewizja, radio, prasa</i>)	22	10,9%
informacje przekazywane ustnie	15	7,5%
inne	9	4,5%

Głównymi źródłami informacji o możliwości uzyskania wsparcia dla średnich miast były: serwis internetowy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz kierowana do miast korespondencja, informująca o wsparciu. Informacje pozyskiwano także z innych, niż serwis Ministerstwa, źródeł internetowych i podczas udziału w spotkaniach, konferencjach. W mniejszym stopniu informacje uzyskiwano z telewizji, radia, czy prasy. Jako inne źródła wiedzy o wsparciu respondenci wskazywali informacje pozyskiwane m.in.: w trakcie współpracy z innymi instytucjami (np. Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii) oraz podczas warsztatów (organizowanych przez Związek Miast Polskich) i z serwisów samorządowych.

A. Średnie miasta, które korzystały/korzystają ze wsparcia w ramach działań *Pakietu* /N=100/

1. W ramach których działań *Pakietu* miasto korzystało ze wsparcia?

działania w ramach <i>Pakietu</i>	liczba miast	odsetek
Miasta średnie w Funduszach Europejskich	12	12,0%
Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych	32	32,0%
Nowa polityka strefowa – Polska Strefa Inwestycji	8	8,0%
Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach	5	5,0%
Program Fabryka i Program Industria	6	6,0%
Partnerska Inicjatywa Miast	16	16,0%
Wsparcie dla projektów realizowanych w ramach PPP	17	17,0%
Program Human Smart Cities	27	27,0%
Program Rozwój lokalny	67	67,0%

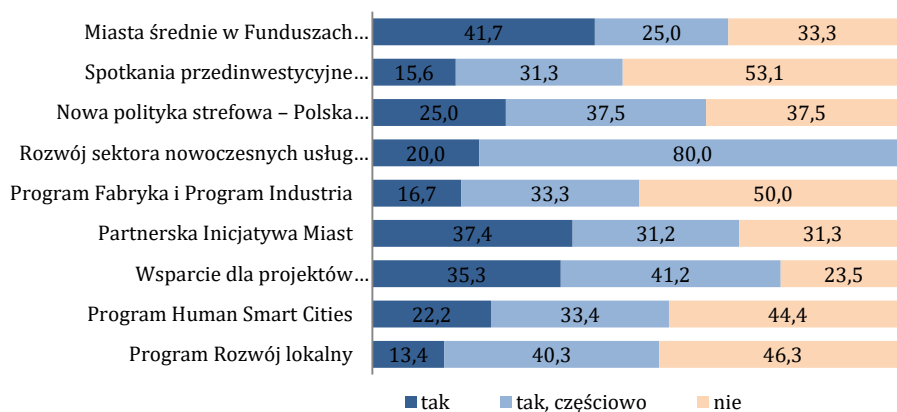
Miasta, które zadeklarowały w badaniu udział we wsparciu dla miast średnich, głównie uczestniczyły w Programie Rozwój lokalny. Około 32% miast skorzystało z doradztwa PFR w ramach działania Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych, a 27% brało udział w Programie Human Smart Cities. W mniejszym stopniu miasta realizowały projekty finansowane ze środków UE w krajowych programach operacyjnych, a także Polskiej Strefy Inwestycji, co może wynikać z faktu, że działania te były skierowane głównie do przedsiębiorców z terenu miast średnich (przede wszystkim w poddziałaniach POIR i POPW, częściowo również w działaniach i poddziałaniach POIS i POWER). Z informacji udzielonych przez respondentów wynika, że miasta uzyskały dofinansowanie z UE w POIS (tj. termomoder-

ZAŁĄCZNIKI

nizacja, zakup środków transportu miejskiego) i POWER (podniesienie jakości świadczonych usług). Mniejszy był też udział badanych w inicjatywach, uzupełniających wsparcie w ramach Pakietu dla średnich miast, tj. projektach strategicznych: Partnerska Inicjatywa Miast i wsparcia PPP oraz realizowanego przez ARP S.A. Programu Fabryka, a także działaniach Pakietu: Polska Strefa Inwestycji i Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach.

Czy w wyniku wsparcia miasta w ramach działań *Pakietu* uzyskano oczekiwane rezultaty/korzyści?

działania w ramach Pakietu	liczba miast			ogółem N
	Tak	tak, częściowo	nie	
Miasta średnie w Funduszach Europejskich	5	3	4	12
Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych	5	10	17	32
Nowa polityka strefowa – Polska Strefa Inwestycji	2	3	3	8
Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach	1	4	0	5
Program Fabryka i Program Industria	1	2	3	6
Partnerska Inicjatywa Miast	6	5	5	16
Wsparcie dla projektów realizowanych w ramach PPP	6	7	4	17
Program Human Smart Cities	6	9	12	27
Program Rozwój lokalny	9	27	31	67



Zdecydowana większość miast, uczestniczących w działaniach służących wsparciu średnich miast, wskazała na jedynie częściowe uzyskanie planowanych efektów tego wsparcia lub brak ich osiągnięcia. Wynikać to może ze stanu zaawansowania realizowanych przedsięwzięć, których część jest przewidziana do realizacji nawet do 2023 r. W przypadku Programów: Human Smart Cities i Rozwój lokalny wynikało to głównie z trwających procedur wyboru projektów lub nieuzyskania dofinansowania projektów miast. W przypadku działania Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych, część respondentów zwracała uwagę, że proponowane podczas spotkań przedinwestycyjnych formy wsparcia inwestycji miejskich nie były adekwatne do potrzeb miast, w związku z czym ostatecznie nie skorzystano

ZAŁĄCZNIKI

z oferty PFR/FIS. Uczestnicy powyższych trzech działań poinformowali jednak o osiągnięciu efektów tj.: nabycie wiedzy i wymiana doświadczeń, zainicjowanie współpracy z innymi organizacjami, uzyskanie informacji o źródłach finansowania swoich przedsięwzięć.

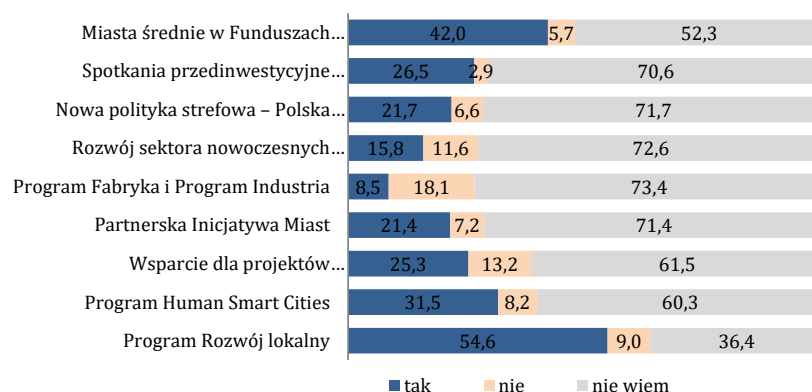
2. Z jakich przyczyn miasto nie korzystało ze wsparcia w ramach pozostałych działań Pakietu? (proszę wskazać do 3 najważniejszych przyczyn)

	liczba miast	odsetek
brak środków na dofinansowanie wsparcia (<i>wkład własny</i>)	19	19,0%
zgłoszenia miasta (<i>projektów lub udziału w inicjatywach</i>) do pozostałych działań Pakietu nie zostały zakwalifikowane do wsparcia	40	40,0%
czasochłonne przygotowanie dokumentacji niezbędnej do zgłoszenia projektu lub udziału miasta w inicjatywach w ramach pozostałych działań Pakietu	16	16,0%
skomplikowany proces ubiegania się o wsparcie w ramach pozostałych działań Pakietu	14	14,0%
długotrwały proces weryfikacji zgłoszeń (<i>projektów lub udziału w inicjatywach</i>) w ramach pozostałych działań Pakietu	6	6,0%
zakres wsparcia, przewidziany w ramach pozostałych działań Pakietu, nie spełniał potrzeb miasta	59	59,0%
miasto realizowało lub uczestniczyło w projektach lub inicjatywach o zakresie zbieżnym ze wsparciem, przewidzianym w pozostałych działaniach Pakietu	24	24,0%
brak informacji o możliwości i/lub zakresie i/lub warunkach wsparcia w ramach pozostałych działań Pakietu	26	26,0%
inne przyczyny	16	16,0%

Jako główne przyczyny braku udziału w innych działaniach, przewidujących wsparcie miast średnich, ponad połowa miast wskazała na nieadekwatny do potrzeb miast zakres wsparcia tych działań. Respondenci zwracali uwagę m.in. na niedopasowanie form wsparcia do rzeczywistych potrzeb, a także brak konsultacji zakresu wsparcia Pakietu z samorządami. Część miast realizowała też zadania, których zakres był zbieżny z Pakietem (dofinansowane z innych niż Pakiet źródeł). Około 40% miast wskazało też, że pomimo zgłoszenia do innych działań, z powodu niezakwalifikowania projektów lub zgłoszeń miast, ostatecznie miasta te nie uczestniczyły w tych działaniach. 26% miast wskazało na braki informacji, co znajduje też potwierdzenie w komentarzach respondentów, z których wynika, że brakowało informacji o części działań (np. Polskiej Strefie Inwestycji lub wsparciu z Programów ARP S.A.) lub informacje (o naborach, możliwości uzyskania wsparcia) nie były przekazywane z odpowiednim wyprzedzeniem. W związku z tymi problemami, część respondentów sugerowała potrzebę szerszej akcji informacyjnej i wydawanie newslettera z bieżącymi informacjami (np. z harmonogramami działań). Innymi przyczynami braku uczestnictwa w innych działaniach Pakietu były braki zasobów (w tym kadrowych), obwarowanie wsparcia warunkami, na których spełnienie miasto nie chciało się zgodzić, wpływ epidemii COVID-19 na możliwość terminowej realizacji przedsięwzięć.

3. Czy planuje się udział miasta we wsparciu w ramach pozostałych działań *Pakietu*?

działania w ramach Pakietu	liczba miast			Ogółem N
	tak	nie	nie wiem	
Miasta średnie w Funduszach Europejskich	37	5	46	88
Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych	18	2	48	68
Nowa polityka strefowa – Polska Strefa Inwestycji	20	6	66	92
Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach	15	11	69	95
Program Fabryka i Program Industria	8	17	69	94
Partnerska Inicjatywa Miast	18	6	60	84
Wsparcie dla projektów realizowanych w ramach PPP	21	11	51	83
Program Human Smart Cities	23	6	44	73
Program Rozwój lokalny	18	3	12	33



Około 25% miast planuje udział we wsparciu w innych działaniach dla średnich miast, najwięcej w ramach działań: Miasta średnie w Funduszach Europejskich, Programie Human Smart Cities, Polskiej Strefie Inwestycji, wsparciu projektów PPP. Aż 65,5% respondentów wskazało odpowiedź *nie wiem* w odniesieniu do poszczególnych działań Pakietu, co może wynikać m.in. z sygnalizowanych w trakcie badania problemów z uzyskaniem aktualnych informacji o naborach, czy kontynuacji wsparcia w ramach działań. 30 miast spośród 100, które wykazały uczestnictwo w działaniach skierowanych do średnich miast, nie planuje dalszego ubiegania się o wsparcie.

Dlaczego nie planuje się udziału miasta we wsparciu w ramach pozostałych działań *Pakietu*? (proszę wskazać do 3 najważniejszych przyczyn) /N=30/

	liczba miast	Odsetek
brak środków na dofinansowanie wsparcia (<i>wkład własny</i>)	8	26,7%
zakres wsparcia, przewidziany w ramach pozostałych działań <i>Pakietu</i> , nie spełnia potrzeb miasta	21	70,0%
czasochłonne przygotowanie dokumentacji niezbędnej do zgłoszenia projektu lub udziału miasta w inicjatywach w ramach pozostałych działań <i>Pakietu</i>	8	26,7%

ZAŁĄCZNIKI

skomplikowany proces ubiegania się o wsparcie w ramach pozostałych działań <i>Pakietu</i>	3	10,0%
długotrwały proces weryfikacji zgłoszeń (<i>projektów lub udziału w inicjatywach</i>) w ramach pozostałych działań <i>Pakietu</i>	8	26,7%
brak możliwości skorzystania ze wsparcia w ramach pozostałych działań <i>Pakietu</i> ponieważ wsparcie, którym jest zainteresowane miasto, zakończyło się/nie będzie kontynuowane	15	50,0%
brak potrzeby wsparcia miasta w ramach pozostałych działań <i>Pakietu</i>	8	26,7%
inne przyczyny	2	6,7%

30 miast, które nie planują dalszego udziału we wsparciu w ramach *Pakietu*, uzasadnia to głównie niedopasowaniem zakresu wsparcia do ich potrzeb, a także brak kontynuacji wsparcia w działaniach *Pakietu*. Mniejszy wpływ na decyzje miast ma brak środków na pokrycie wkładu finansowego miasta w przedsięwzięciu albo czasochłonność procesów przygotowania zgłoszeń/projektów i ich weryfikacji przez instytucje udzielające wsparcia. Wśród innych przyczyn respondenci wskazywali m.in. niewystarczające zasoby jednostki i braki kadrowe.

B. Średnie miasta, które nie korzystały/nie korzysta ze wsparcia w ramach działań *Pakietu* /N=115/

1. Z jakich przyczyn miasto nie korzystało/nie korzysta ze wsparcia w ramach działań *Pakietu*? (proszę wskazać do 3 najważniejszych przyczyn)

	liczba miast	Odsetek
brak środków na dofinansowanie wsparcia (<i>wkład własny</i>)	13	11,3%
zgłoszenia miasta (<i>projektów lub udziału w inicjatywach</i>) do działań <i>Pakietu</i> nie zostały zakwalifikowane do wsparcia	63	54,8%
czasochłonne przygotowanie dokumentacji niezbędnej do zgłoszenia projektu lub udziału miasta w inicjatywach w ramach działań <i>Pakietu</i>	12	10,4%
skomplikowany proces ubiegania się o wsparcie w ramach działań <i>Pakietu</i>	13	11,3%
długotrwały proces weryfikacji zgłoszeń (<i>projektów lub udziału w inicjatywach</i>) w ramach działań <i>Pakietu</i>	6	5,2%
zakres wsparcia, przewidziany w ramach działań <i>Pakietu</i> , nie spełniał potrzeb miasta	36	31,3%
miasto realizowało lub uczestniczyło w projektach lub inicjatywach o zakresie zbieżnym ze wsparciem, przewidzianym w działaniach <i>Pakietu</i>	28	24,4%
brak informacji o możliwości i/lub zakresie i/lub warunkach wsparcia w ramach działań <i>Pakietu</i>	23	20,0%
inne przyczyny	11	9,6%

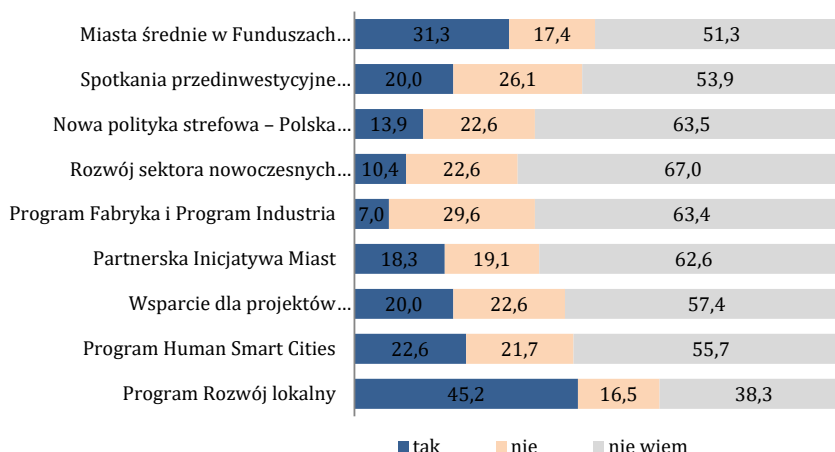
Spośród 115 miast, które w badaniu wskazały, że nie korzystały ze wsparcia skierowanego do miast średnich (w tym 42 miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze), ponad połowa jako przyczynę wskazała brak zakwalifikowania do wsparcia zgłoszeń lub złożonych projektów, natomiast co trzecie – niedopasowanie zakresu wsparcia do potrzeb miasta. W przypadku ok. 25% miast jedną z przyczyn braku udziału w działaniach była realizacja projektów lub udział w inicjatywach, które były zbieżne zakresem ze wsparciem wynikającym z *Pakietu*. 20% miast jako powód wskazało brak informacji o możliwości lub zakresie wsparcia. Respondenci zwracali uwagę m.in. rozpropagowanie jedynie niektórych z działań (np. Rozwój lokalny) i jednocześnie brak informacji o innych działaniach, zakładających wsparcie dla miast średnich. W mniejszym stop-

ZAŁĄCZNIKI

niu brak udziału uzasadniano czasochłonnością przygotowania niezbędnej dokumentacji, czy brakiem środków na wkład miasta do przedsięwzięcia (ok. 10–11%). Jako inne przyczyny respondenci wskazywali m.in.: zbyt krótkie terminy na przygotowanie niezbędnej dokumentacji i braki kadrowe.

2. Czy planuje się udział miasta we wsparciu w ramach działań *Pakietu*?

działania w ramach Pakietu	liczba miast		
	tak	nie	nie wiem
Miasta średnie w Funduszach Europejskich	36	20	59
Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych	23	30	62
Nowa polityka strefowa – Polska Strefa Inwestycji	16	26	73
Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach	12	26	77
Program Fabryka i Program Industria	8	34	73
Partnerska Inicjatywa Miast	21	22	72
Wsparcie dla projektów realizowanych w ramach PPP	23	26	66
Program Human Smart Cities	26	25	64
Program Rozwój lokalny	52	19	44



Spośród 115 miast, które nie korzystały ze wsparcia dla średnich miast, tylko około 21% planuje udział w działaniach Pakietu. Najwięcej zadeklarowało udział w Programie Rozwój lokalny i działaniu Miasta średnie w Funduszach Europejskich. Udział w działaniach Pakietu: Human Smart Cities, Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych oraz działań uzupełniających Pakiet: Wsparcie dla projektów realizowanych w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Partnerska Inicjatywa Miast planuje zbliżona liczba miast (21–26 miast). 57% respondentów wskazało odpowiedź *nie wiem* w odniesieniu do wskazanych działań Pakietu. Czterdzieści sześć miast miast w ogóle nie planuje udziału w działaniach wsparcia miast średnich.

Dlaczego nie planuje się udziału miasta we wsparciu w ramach wszystkich działań *Pakietu*? (proszę wskazać do 3 najważniejszych przyczyn) /N=46/

	liczba miast	Odsetek
brak środków na dofinansowanie wsparcia (<i>wkład własny</i>)	13	28,3%
zakres wsparcia, przewidziany w ramach działań <i>Pakietu</i> , nie spełnia potrzeb miasta	28	60,9%
czasochłonne przygotowanie dokumentacji niezbędnej do zgłoszenia projektu lub udziału miasta w inicjatywach w ramach działań <i>Pakietu</i>	11	23,9%
skomplikowany proces ubiegania się o wsparcie w ramach działań <i>Pakietu</i>	11	23,9%
długotrwały proces weryfikacji zgłoszeń (<i>projektów lub udziału w inicjatywach</i>) w ramach działań <i>Pakietu</i>	10	21,7%
brak możliwości skorzystania ze wsparcia w ramach działań <i>Pakietu</i> , ponieważ wsparcie, którym jest zainteresowane miasto, zakończyło się/nie będzie kontynuowane	12	26,1%
brak potrzeby wsparcia miasta w ramach działań <i>Pakietu</i>	7	15,2%
inne przyczyny	7	15,2%

Czterdzieści sześć miast, które nie planuje brać udziału we wsparciu w ramach *Pakietu*, uzasadnia to przede wszystkim niedopasowaniem zakresu wsparcia do ich potrzeb (61% odpowiedzi). W mniejszym stopniu jest to spowodowane brakiem środków finansowych na wkład finansowy do przedsięwzięć, brakiem kontynuacji wsparcia w działaniach *Pakietu*, czy skomplikowanym i czasochłonnym procesem przygotowania i ubiegania się o wsparcie. 15% odpowiedzi wskazuje na brak potrzeby uzyskania wsparcia w ramach przewidzianych działań. Jako inne przyczyny braku planowanego udziału miasta respondenci wskazali m.in.: niewystarczające kompetencje pracowników do przeprowadzenia procedur w celu ubiegania się o wsparcie.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
12. Parlamentarny Zespół do Spraw Miast
13. Parlamentarny Zespół do Spraw Rozwiązywania Problemów
Mieszkańców Polski Powiatowo-Gminnej
14. Prezydenci/burmistrzowie miast średnich
15. Związek Miast Polskich