



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAREK OPIOŁA

KAP.410.007.01.2020

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/008 – Realizacja Pakietu dla średnich miast

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa (dalej: MFiPR albo Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński – Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. ¹ Poprzednio stanowisko Ministra odpowiedzialnego za rozwój regionalny zajmowali: 1. Małgorzata Jarosińska-Jedynak (w okresie od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.) ² . 2. Jerzy Kwieciński (w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.) ³ . 3. Mateusz Morawiecki (w okresie od 28 września 2016 do 9 stycznia 2018 r.) ⁴ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja działań w ramach Pakietu dla średnich miast. 2. Efekty realizacji projektów w ramach Pakietu dla średnich miast. 3. Działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie koordynacji i monitorowania realizacji Pakietu dla średnich miast.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2020 r. (z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Krzysztof Stasiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/74/2020 z 17 września 2020 r. 2. Tomasz Płudowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/75/2020 z 17 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1 – 4 i 339 - 346)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 września 2019 r. o powołaniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju nr 1131.19.2019 (M.P. poz. 859) i postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 10 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 grudnia 2017 r. o powołaniu Ministra Rozwoju i Finansów nr 1131.19.2017 (M.P. poz. 1151) i postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 942)

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, Minister podejmował odpowiednie działania mające na celu przygotowanie i realizację *Pakietu dla średnich miast* (dalej: Pakiet), będącego jednym ze strategicznych projektów Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej: SOR). Działania te polegały na dostosowaniu do niego już istniejących instrumentów oraz na włączeniu nowych inicjatyw. Należy jednak zauważyć, że część działań wskazywanych przez Ministerstwo jako wchodzące w skład Pakietu była realizowana niezależnie od niego i miała jedynie charakter komplementarny⁷. Ponadto, ze względu na charakterystykę Pakietu – zintegrowanie jak najszerszego grona partnerów realizujących poszczególne działania – nie zostały sporządzone jednolite zasady realizacji tych działań i nadzoru nad podmiotami zaangażowanymi w Pakiet. Poszczególne działania/inicjatywy prowadzone przez Ministerstwo w ramach Pakietu były jednak realizowane zgodnie z określonymi dla nich odrębnymi zasadami.

NIK pozytywnie ocenia osiągnięte efekty realizacji Pakietu dla średnich miast, co potwierdzają wskaźniki realizacji celów projektu określone w Karcie Projektu. Wprowadzono preferencje dla miast średnich w krajowych programach operacyjnych, dokonano zmian w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji⁸ (dalej: rozporządzenie z 28 sierpnia 2018 r.), a także zapewniono możliwości korzystania z konsultacji przedinwestycyjnych. Działania te pozwoliły na zwiększenie wartości projektów finansowanych z udziałem środków UE i zwiększenie liczby inwestycji w miastach średnich oraz ich wsparcia w ramach Funduszu Inwestycji Samorządowych (dalej: FIS). Prawidłowo wydatkowano środki w ramach budżetu Pakietu określonego w Karcie Projektu, a stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca błędnego ujęcia kwot wydatków w systemie informatycznym MonAliZa (Monitoring, Analizy, Zarządzanie⁹), nie miała wpływu na jego realizację. Stwierdzone dwa przypadki naruszenia art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ (dalej: ufp), tj. nieterminowe zatwierdzenie rozliczenia dotacji dwóch projektów realizowanych w ramach działania Human Smart Cities, nie miały wpływu na realizację projektów.

NIK stwierdziła, że w Ministerstwie, przygotowując Pakiet, nie opracowano planu Zarządzania Projektem, Rozwiązań Biznesowych, rejestru jakości i rejestru zmian, tj. części dokumentów wymaganych według przyjętych w Ministerstwie zasad zarządzania projektami¹¹, ponadto rejestr ryzyk dla ww. projektu był niekompletny.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dotyczy to następujących działań: Wsparcia dla projektów realizowanych w formule PPP, Programu Fabryka i Programu Industria.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1713.

⁹ 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.

¹⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

¹¹ Zasady określone w dokumencie pn. *Proces projektowy w Ministerstwie Rozwoju* (dalej: Proces Projektowy lub Proces) - decyzja Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 lutego 2017 r.

Minister podejmował odpowiednie działania w zakresie nadzoru nad realizacją Pakietu, chociaż nie określono odrębnych zasad koordynacji i monitorowania dla przedsięwzięć w ramach Pakietu. Działania te polegały na roboczych kontaktach, spotkaniach i na przekazywaniu informacji do podmiotów zaangażowanych w realizację działań, a także na cyklicznym gromadzeniu informacji służących przygotowaniu raportów rocznych. W przypadkach, w których współpraca opierała się na zawartych przez Ministra umowach: z Polskim Funduszem Rozwoju (dalej: PFR), Związkiem Miast Polskich (dalej: ZMP) i Związkiem Liderów Sektora Usług Biznesowych (dalej: ABSL), monitorowanie działań było prowadzone zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Prowadzona była także w sposób należyty, promocja Pakietu wśród potencjalnych beneficjentów. Minister realizował również obowiązek sprawozdawania o realizacji Pakietu do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), jednakże wystąpiły przypadki nierzetelnego ujmowania danych w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach znajdujących się w systemie teleinformatycznym MonAliZa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja działań w ramach Pakietu dla średnich miast.

1.1. Pakiet dla średnich miast jest projektem strategicznym SOR. Strategia, zgodnie z rozdziałem X *System koordynacji i realizacji Strategii*, jest realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywał *Proces projektowy*, który został zastąpiony przez *Standard zarządzania projektami strategicznymi*¹³.

Głównym celem wprowadzenia *Procesu projektowego* było zdefiniowanie i opis procesu organizowania i realizacji przedsięwzięć w ramach średniokresowej 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 osiągniętych po ich zakończeniu produktów, a także zawierał kwestie regulujące odstępstwa od procedury oraz zasady zarządzania zmianą i ryzykiem w projekcie. Przewidywał cztery fazy/etapy projektu, tj.: przygotowania, planowania, realizacji i zakończenia. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie zrealizowano dwie fazy projektu (przygotowanie i planowanie) oraz prowadzone były działania w ramach etapu 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,

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Decyzja Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 lipca 2020 r.

- Decyzję o rozpoczęciu projektu podpisaną przez członków Komitetu Sterującego (dalej: KS) 12 września 2017 r.

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 modelu finansowego projektu.

W odniesieniu do projektu Pakietu nie opracowano części dokumentów wymaganych w tej fazie *Procesu Projektowego*, tj.: planu Zarządzania Projektem, Rozwiązań Biznesowych oraz tworzonych na ich podstawie dokumentu zawierającego szczegóły Końcowego Produktu Projektu, rejestru zmian, a także rejestru jakości (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru pierwszego*).

W Karcie Projektu wskazano m.in.:

- *główne ryzyka*¹⁴ wraz z ich krótką charakterystyką. Pełniący rolę kierownika Programu *Rozwój zrównoważony terytorialnie* (obejmującego również Pakiet), Dyrektor Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej: Dyrektor DRP) poinformował, że *za identyfikację i zarządzanie ryzykami odpowiedzialny jest Lider projektu. Lider projektu zakłada Rejestr Ryzyka, który stanowi zapis zidentyfikowanych ryzyk dotyczących danego projektu, wraz z informacją o ich statusie, historii i środkach przeciwdziałania. Rejestr zakładany jest najpóźniej w Fазie Planowania oraz aktualizowany zgodnie z Macierzą komunikacji zawartą w Planie Zarządzania Projektem. Ryzyka w Pakiecie dla średnich miast zostały zdefiniowane przez Lidera projektu w porozumieniu z Kierownikiem Programu, a następnie zaakceptowane przez członków Komitetu Sterującego, co potwierdzają stosowne podpisy na Karcie Projektu. Ryzyko zostało oszacowane metodą ekspercką, przez Lidera projektu oraz Kierownika Programu, w ramach którego realizowany jest projekt. Przy szacowaniu ryzyka zostały uwzględnione wspólne kryteria stosowane dla projektów strategicznych SOR. Analizowano: przyczynę, status, skutek, harmonogram, zakres, budżet, jakość, wartość wpływu, prawdopodobieństwo, poziom, kategorię oraz ustalono typ reakcji.*

Informacje w tym zakresie zostały zamieszczone również w systemie MonAliZa w zakładce *Ryzyka*. Z danych tam zawartych wynika, że wśród sześciu wskazanych ryzyk, trzy były takie same jak w Karcie Projektu¹⁵, jedno ryzyko z Karty Projektu zostało pominięte¹⁶ oraz zdefiniowano trzy dodatkowe ryzyka¹⁷.

¹⁴ Brak zainteresowania miast aplikowaniem w programach krajowych w ramach preferencyjnych naborów, słaba jakość planowanych inwestycji średnich miast, słaba oferta inwestycyjna w miastach średnich i protesty związane z wyselekcjonowaniem określonej liczby miast, a pominięciem innych.

¹⁵ Brak zainteresowania miast aplikowaniem w programach krajowych w ramach preferencyjnych naborów, słaba jakość planowanych inwestycji średnich miast, protesty związane z wyselekcjonowaniem określonej liczby miast, a pominięciem innych (np. powiatowych poniżej 15 tys.).

¹⁶ Słaba oferta inwestycyjna w miastach średnich.

¹⁷ Nadmierne oczekiwania względem FIS, nakładanie się działań dla miast z innymi projektami np. Program dla Śląska, działania NFOŚ, pojawianie się niezgłoszonych do Pakietu inicjatyw innych resortów adresowanych do średnich miast.

Pięć z nich zostało zgłoszonych w 2017 r.¹⁸, a jedno¹⁹ w 2019 r.²⁰ Kontrola wykazała, że sporządzony rejestr ryzyk oraz sposób zarządzania nimi był nierzetelny, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru pierwszego*.

- *Szkic harmonogramu projektu*, w którym zawarto informacje na temat działań podejmowanych w projekcie oraz rezultatów tych działań (produktów). W Karcie Projektu zamieszczona była także adnotacja koordynatora P3O²¹, zgodnie z którą niezbędne było doprecyzowanie na późniejszym etapie szczegółowego harmonogramu.

Informacje dotyczące działań realizowanych w ramach Pakietu zostały ujęte w systemie MonAliZa w zakładce *Harmonogram*. Znajdowały się tam informacje o nazwie zadania, planowanym oraz o faktycznym terminie rozpoczęcia i zakończenia każdego zadania, a także procent ukończenia zadania. Analiza harmonogramu oraz przedłożonych dokumentów (m.in. regulaminów naboru, umów, raportów i sprawozdań) wykazała, że wskazane działania zostały zrealizowane i co do zasady mieściły się w wyznaczonych terminach. W dwóch przypadkach (poz. 16 i 17 harmonogramu) stwierdzono odstępstwa od planowanych terminów zakończenia działań wskazanych w Karcie Projektu. W przypadku pozycji nr 16 *Analiza doświadczeń i podsumowanie realizacji Pakietu – raport dla Komitetu Sterującego* planowany termin zakończenia działania został przesunięty z 27 maja 2020 r. na 31 grudnia 2020 r. W przypadku pozycji nr 17 *Nowa oferta dla średnich miast* termin zakończenia został skrócony i przesunięty z maja 2021 r. na marzec 2021 r.

Dyrektor DRP wyjaśnił, że w przypadku działania z poz. 16 termin prezentacji raportu końcowego został przesunięty na koniec 2020 r., aby objąć okres obejmujący całą obecną perspektywę finansową, a w przypadku działania w poz. 17 termin jego realizacji w marcu 2021 r. wynika ze spodziewanego wtedy uzgodnienia projektu Umowy Partnerstwa (koniec I kwartału 2021 roku). Kontrola wykazała jednak, że sporządzony w systemie MonAliZa harmonogram nie spełniał wszystkich wymagań określonych w *Procesie Projektowym*, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru pierwszego*.

- *Źródła finansowania projektu*, wśród których wskazano dwie pozycje kosztowe, tj.: wsparcie konsultacyjne w zakresie inwestycji (500 tys. zł) oraz informacja i promocja Pakietu (300 tys. zł). Środki na realizację tych działań pochodziły z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 (dalej: POPT). Informacje dotyczące finansowania Pakietu zostały zamieszczone również w systemie MonAliZa. W zakładce *Budżet* znajdowały się dane o pozycji

¹⁸ 30 września, 30 października i 30 listopada.

¹⁹ Pojawianie się niezgłoszonych do Pakietu inicjatyw innych resortów adresowanych do średnich miast.

²⁰ 7 stycznia.

²¹ Koordynator Biura Portfeli, Programów i Projektów (P3O) odpowiedzialny m.in. za badanie dokumentacji zarządczej od strony formalnej i gromadzenia jej, a także kontaktowania się z KS i kierownikiem programu. Funkcję tę pełnił pracownik Departamentu Strategii Rozwoju (obecnie zatrudniony w Rządowym Biurze Monitorowania Projektów w KPRM).

kosztowej, źródle finansowania, kwocie planowanej, kwocie przyznanej i kwocie wydanej (dla poszczególnej pozycji kosztowej).

Kontrola wykazała, że informacje dotyczące budżetu zawarte w systemie MonAliZa były nierzetelne i nie zawierały analizy szacowanych korzyści finansowych, której sporządzenie było wymagane *Procesem Projektowym* (Faza Planowania - Przygotowanie Modelu Finansowego), co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru pierwszego*.

(dowód: akta kontroli str. 5-69, 99-114, 372-383, 472-482, 522-524, 560-562 i płyta CD nr 1 folder 1)

1.2. Na stronie internetowej Ministerstwa²², w rocznych sprawozdaniach z realizacji Pakietu oraz w informacjach uzyskanych z Ministerstwa, jako główne inicjatywy/działania w ramach Pakietu (według stanu na 31 października 2020 r.) wskazano dziewięć następujących działań:

- 1) preferencje w dostępie do funduszy Unii Europejskiej z krajowych programów operacyjnych,
- 2) spotkania przedinwestycyjne PFR i FIS,
- 3) nowa polityka strefowa - Polska Strefa Inwestycji,
- 4) rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach,
- 5) Program Fabryka i Program Industria,
- 6) Partnerska Inicjatywa Miast,
- 7) wsparcie dla projektów realizowanych w formule Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (dalej: PPP),
- 8) konkurs Human Smart Cities,
- 9) program *Rozwój lokalny*, finansowany w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

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

Oprócz ww. Partnerskiej Inicjatywy Miast, dwa inne działania wskazane w ramach Pakietu prowadzone są niezależnie od niego i mają charakter wyłącznie komplementarny. Dotyczy to:

- Programu Fabryka i Programu Industria, za które odpowiada Agencja Rozwoju Przemysłu S. A. (dalej: ARP). Źródłem finansowania są w tym przypadku środki własne Agencji.
- Wsparcia dla projektów realizowanych w formule PPP - wsparcie to jest realizowane w ramach odrębnego projektu strategicznego SOR *Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno- prywatnego*, którego elementy są komplementarne do Pakietu.

W przypadku projektów realizowanych w formule PPP - wsparcie to jest realizowane w ramach odrębnego projektu strategicznego SOR *Polityka rządu w zakresie*

²² <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dzialania-w-ramach-pakietu-dla-srednich-miast>.

rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), którego elementy są komplementarne do Pakietu. Potwierdzają to również wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, zgodnie z którymi *żaden projekt/umowa o PPP, jak również żadne szkolenia PPP, nie są realizowane ani wspierane w ramach Pakietu dla średnich miast*. Odnośnie zaś działań ARP, tj. Programu Fabryka i Programu Industria, oba wymienione projekty prowadzone są niezależnie od działań Pakietu i finansowane są ze środków własnych ARP.

Dyrektor DRP wyjaśnił, że *jednym z charakterystycznych założeń Pakietu dla średnich miast jest jego elastyczność i otwartość na realizację pod tą marką innych inicjatyw niż zaplanowane na początku, jeżeli taka możliwość zostanie zidentyfikowana*.

(dowód: akta kontroli str. dowód: akta kontroli str. 70-114, 172-210, 237-245, 315-330, 497-498, 552-559, 589-595 i płyta nr 4 folder 1 i folder 2)

1.3. Kontrolą NIK objęto postęp realizacji następujących działań w ramach Pakietu:

I. Preferencje w dostępie do funduszy UE z krajowych programów operacyjnych

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

- w Programie Operacyjnym Polska Wschodnia 2014-2020 (dalej: POPW) – 6 kwietnia 2017 r. zmieniono Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych (dalej: SzOOP) POPW w zakresie aktualizacji opisu poddziałania 1.3.1 *Wdrażanie innowacji przez MŚP poprzez wprowadzenie zapisu: **Dodatkowo wsparcie realizowane w ramach Programu może zostać ukierunkowane również na wzmocnienie potencjału rozwojowego miast średnich w Polsce Wschodniej, w tym tracących funkcje społeczno-gospodarcze***. W ramach tego działania wyodrębniano w naborach pulę środków dedykowanych dla średnich miast w POPW. 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. zł²³ (tj. 56,3% zaplanowanego wsparcia z wyodrębnionej puli dla miast średnich)²⁴. Ze wsparcia skorzystali przedsiębiorcy ze wszystkich pięciu województw Polski Wschodniej. Dofinansowane projekty dotyczyły stworzenia innowacyjnych produktów poprzez wdrożenie własnych lub nabytych wyników prac B+R,
- w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIŚ) - w SzOOP POIŚ wprowadzono zapisy odnoszące się do możliwości wsparcia

²³ W ramach trzech naborów konkursowych.

²⁴ Wszystkich wyliczeń wykorzystania środków z krajowych programów operacyjnych w związku z realizacją Pakietu dokonano w oparciu o przekazane przez Ministerstwo tabele pn. *Zestawienie projektów realizowanych w ramach Pakietu dla średnich miast* (odpowiedzi na pisma KAP.410.007.01.2020/1 i KAP.410.007.01.2020/3) oraz ich aktualizacji na dzień 30 listopada 2020 r. (odpowiedź na pismo KAP.410.007.01.2020/10), a także na podstawie dokumentu pn. *Pakiet dla Średnich Miast Załącznik: Szczegółowa informacja o naborach dedykowanych w ramach KPO* (odpowiedź na pismo KAP.410.007.01.2020/8).

miast średnich w niektórych działaniach i poddziałaniach programu²⁵. Dopuszczono w nich możliwość wyodrębnienia alokacji dedykowanej średnim miastom tracącym funkcje gospodarcze i społeczne. W ramach POIS wyodrębniono pulę środków dedykowanych dla średnich miast. Od 2017 r. do 30 listopada 2020 r., realizowano 43 umowy, w 38 miastach średnich, na łączną kwotę wsparcia UE 678 897,8 tys. zł²⁶, (tj. 68% zaplanowanego wsparcia z wyodrębnionej puli dla miast średnich) w trzech obszarach: środowisko, energetyka i transport publiczny. 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. W sektorze transportu publicznego w konkursie na zakup autobusów elektrycznych pozytywnie oceniono pięć projektów pięciu miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze²⁷,

- w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój (dalej: POIR) - preferencje dotyczące wyboru projektów zostały zawarte w kryteriach wyborów w SzOOP POIR²⁸. Przewidziano w nim kryterium dostępu dotyczące zlokalizowania projektu na terenie miast średnich, wskazanych w regulaminach konkursów. Ponadto, 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 projektów z funduszy UE wyniosła 1 800 000 tys. zł²⁹. 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 wyodrębnionej puli dla miast średnich),
- w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: POWER) od 2017 r. do 30 listopada 2020 r. 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 wyodrębnionej puli dla miast średnich). W ramach POWER wprowadzone zostały preferencje dla miast średnich w postępowaniach konkursowych polegające na:

²⁵ Dotyczy działań: 1.3. *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach* (poddziałanie 1.3.2 *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym*), 1.5. *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu*, 1.6. *Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe* (poddziałanie 1.6.2 *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji*), 2.1. *Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska* (poddziałanie 2.1.4 *Budowa, przebudowa lub remont urządzeń wodnych przyczyniających się do zmniejszenia skutków powodzi i suszy*), 2.5. *Poprawa jakości środowiska miejskiego*, 6.1. *Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach*.

²⁶ Przeprowadzono siedem naborów: sześć konkursowych i jeden pozakonkursowy.

²⁷ Malbork, Radom, Kędzierzyn-Koźle, Piła, Sosnowiec.

²⁸ Załącznik nr 4 do SzOOP POIR, działanie 3.2 *Wspieranie wdrożeń wyników B+R*, poddziałanie 3.2.1 *Badania na rynek*, pkt 16 kryteriów wyboru projektów.

²⁹ W 2017 r. konkurs POIR.03.02.01-IP.03-00-004/17 z alokacją dla miast średnich w wysokości 400 000 tys. zł, w 2018 r. konkurs POIR.03.02.01-IP.03-00-002/18 z alokacją 500 000 tys. zł, w 2019 r. konkursy POIR.03.02.01-IP.03-00-002/19 i POIR.03.02.01-IP.03-00-005/19 z alokacjami odpowiednio 550 000 tys. zł i 200 000 tys. zł oraz w 2020 r. konkurs POIR.03.02.01-IP.03-00-002/20 z alokacją 150 000 tys. zł.

- a) wyodrębnianiu alokacji dla miast średnich w ogłaszanych konkursach i ustanawianiu kryteriów dostępu preferujących projekty realizowane przez podmioty pochodzące z terenu miast średnich. Dotyczyły one m.in.:
- działania 4.1 *Innowacje społeczne*, gdzie 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. Do dnia zakończenia kontroli nie podpisano żadnej umowy z podmiotem ze średnich miast. Dwa wnioski zostały skierowane do negocjacji,
 - działania 4.2 *Programy Mobilności Ponadnarodowej*, gdzie 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 przypadku projektów, na które wyodrębniono 25% alokacji*. Został złożony jeden projekt z miasta średniego (z Tarnowa), który po pozytywnym przejściu oceny formalnej, w wyniku oceny merytorycznej nie został wybrany do dofinansowania;
- b) przyznawaniu dodatkowych punktów w ramach prowadzonych konkursów, w sytuacji gdy projekt składany był przez podmiot znajdujący się w mieście objętym Pakietem dla średnich miast m.in.:
- 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)*. Do 30 listopada 2020 r. dofinansowanie otrzymało 15 projektów realizowanych przez organy prowadzące szkoły znajdujące się w miastach średnich³⁰, a ich wartość wyniosła 18 500 tys. zł,
 - w działaniu 2.14 *Rozwój narzędzi dla uczenia się przez całe życie* w jednym konkursie obowiązywało kryterium premiujące o wadze 5 pkt - *Siedziba Beneficjenta znajduje się w mieście, które zostało objęte Pakietem dla średnich miast realizowanym w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*. W ramach czterech wybranych do dofinansowania projektów nie znajdował się żaden dotyczący beneficjenta z miasta średniego,
 - w działaniu 2.19 *Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego* w jednym konkursie obowiązywało kryterium premiujące o wadze 5 pkt - *Co najmniej 15% gmin, które otrzymały grant, spełnia kryterium miasta średniego zgodnie*

³⁰ Nysa, Jarocin, Koszalin, Myślenice, Szczecinek, Wagrowiec, Tomaszów Mazowiecki, Biała Podlaska, Piła, Włocławek, Krotoszyn, Rawicz, Kwidzyn, Swarzędz i Chelm.

z projektem strategicznym Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – Pakiet dla miast średnich. W ramach konkursu złożono jeden projekt z miasta średniego, który po przeprowadzonej ocenie nie otrzymał dofinansowania.

Projekty realizowane na obszarze 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;
- w działaniu 4.3 *Współpraca ponadnarodowa* w ramach konkursu nr POWR.04.03.00-IP.07-00-003/17, w 13 miastach średnich³¹, realizowane były działania dotyczące współpracy ponadnarodowej w zakresie rewitalizacji społecznej. Wsparcie dla tych miast wyniosło ok. 4 400 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 74-93, 298-330, 413-461, 471, 491-495, 499-501, 508-509, 552-559, 589-595 i płyta CD nr 4 folder 1, folder 2 i folder 7)

II. Spotkania przedinwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju i Fundusz Inwestycji Samorządowych

Inicjatywa ta była realizowana przez Ministerstwo wspólnie z PFR³². 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. Wszystkie miasta średnie, które zgłosiły swoje inwestycje (147 miast zgłosiło łącznie 270 inwestycji) 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, 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),

³¹ Chrzanów, Wałbrzych, Zabrze, Jastrzębie-Zdrój, Świętochłowice, Nysa, Prudnik, Kluczbork, Ząbkowice Śląskie, Hajnówka, Przemyśl, Krosno i Nowy Sącz.

³² Umowa nr DRP/BDG-II/POPT/99/17 z dnia 27 lipca 2017 r. (zmieniona aneksem nr 1 z 27 marca 2018 r.) o wartości 371 144,72 zł (kwota dotacji) – obowiązująca do 31 października 2018 r.

– Tarnobrzeskie Wodociągi (Tarnobrzeg).

(dowód: akta kontroli str. 131-170, 316-330, 522-524, 560-562 i płyta CD nr 1 folder 3)

III. Nowa Polityka Strefowa – Polska Strefa Inwestycji

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (dalej: ustawa z 10 maja 2018 r.)³³ zmieniła dotychczasowe zasady udzielania przedsiębiorcom wsparcia dla nowych inwestycji. W ramach nowej polityki strefowej (tzw. Polskiej Strefie Inwestycji) zwolnienia podatkowe dostępne są na obszarze całej Polski i uzależnione są od spełnienia odpowiednich kryteriów ilościowych i jakościowych. Rozporządzeniem z dnia 28 sierpnia 2018 r., wprowadzono preferencje dotyczące 122 miast 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 Ministerstwie Rozwoju sporządził raport dotyczący pierwszych efektów funkcjonowania ustawy z 10 maja 2018 r., w kontekście realizacji Pakietu dla średnich miast³⁴. Podsumowanie zostało przeprowadzone według danych na koniec 2019 r.

Stwierdzono w nim, że odnotowano aktywność 155 miast średnich w przyciąganiu nowych inwestycji. Większy udział zaobserwowano w 85 miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze względem pozostałych 70 miast objętych Pakietem. W okresie półtora roku obowiązywania ustawy z 10 maja 2018 r. można było zaobserwować pierwsze efekty, na podstawie których odnotowano ok. 20% przyrost miast średnich, do których napłynęły inwestycje na nowych zasadach. W 2019 r. wartość nakładów inwestycyjnych w miastach średnich wyniosła ok. 6 500 000 tys. zł.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo nie posiada danych o efektach prowadzonych działań po 2019 r. Jednakże, zgodnie z założeniami Pakietu, działanie Ministerstwa sprowadzało się jedynie do wprowadzenia rozwiązań prawnych zapewniających preferencje dotyczące lokowania inwestycji oraz przyciągania inwestorów, co zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 194-210, 316-330, 522-524, 560-562 i płyta CD nr 1 folder 5)

IV. Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach

Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych na zlecenie Ministerstwa przygotował w 2019 r. raport *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D. Analiza, ocena i rekomendacje*³⁵. W ramach badania przeanalizowany został potencjał miast średnich pod kątem atrakcyjności inwestycyjnej dla rozwoju sektora nowoczesnych usług dla biznesu. Badanie objęło

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1752.

³⁴ Analiza miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze w kontekście efektów ustawy z 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji – raport sporządzony przez Departament Rozwoju Inwestycji Ministerstwa Rozwoju.

³⁵ Na podstawie umowy nr DRP/BDG-II/POPT/76/18 z dnia 18 czerwca 2018 r.

35 miast średnich³⁶, w których zlokalizowane są Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe. Kompleksowo ocenione zostały m.in. takie czynniki jak 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 kolejny nabór dla uczelni w ramach POWER na programy kształcenia dostosowane do potrzeb rynku pracy³⁷.

Na przełomie września i października 2019 r. do 35 miast objętych ww. raportem rozesłane zostały ankiety dotyczące m.in. wdrożenia rekomendacji ujętych w Raporcie³⁸. Informacje zwrotne uzyskano od 25 miast średnich³⁹. Podsumowanie sporządzone na podstawie otrzymanych ankiet zawierało m.in. informacje o najczęściej wskazywanych problemach miast średnich⁴⁰, promocji w przyciąganiu inwestycji⁴¹, podejmowanych rodzajach współpracy⁴² oraz o organizacji obsługi inwestora w urzędach⁴³.

Według stanu na 31 października 2020 r. ww. raport został upowszechniony przez Ministerstwo i był wykorzystywany przy udzielaniu wsparcia w ramach Pakietu.

(dowód: akta kontroli str. 316-330, 426-435, 462-470, 521, 552-559, 589-595 i płyta CD nr 4 folder 4)

V. Konkurs dotacji 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, 19 lutego 2019 r. Komisja Konkursowa podjęła decyzję o przyznaniu dotacji 25 projektom o łącznej wartości dotacji ok. 42 000 tys. zł (plus 10% wkładu własnego miast), w podziale na trzy kategorie miast (2 miasta duże; 15 miast średnich; 8 miast małych). Według informacji na 31 października 2020 r. umowy na łączną kwotę dofinansowania z funduszy UE 23 937,3 tys. zł podpisano z następującymi miastami średnimi: Krosnem, Mińskiem Mazowieckim, Tomaszowem Mazowieckim, Kołobrzegiem, Kłodzkiem, Przemyślem, Elkiem, Nową Rudą, Nakłem n. Notecią, Ostródą, Pleszewem, Sierpcem, Zduńską Wolą i Siemianowicami Śląskimi⁴⁴. Pierwotny termin zakończenia realizacji projektów

³⁶ Biała Podlaska, Chełm, Ciechanów, Elbląg, Głogów, Gniezno, Gorzów Wielkopolski, Jarosław, Jelenia Góra, Kalisz, Konin, Koszalin, Krosno, Legnica, Leszno, Łomża, Mława, Nowy Sącz, Nowy Targ, Nysa-miasto, Opole, Oświęcim, Piła, Płock, Przemyśl, Racibórz, Sanok, Skierniewice, Suwałki, Tambrzeg, Tarnów, Wałbrzych, Wałcz, Włocławek, Zamość.

³⁷ Konkurs nr POWR.03.01.00-IP.08-00-BPO/19.

³⁸ Ankieta była inicjatywą byłego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii i przygotowana przez ekspertów tego Ministerstwa we współpracy z ekspertami byłego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

³⁹ Tarnów, Kalisz, Radom, Głogów, Chełm, Nysa, Elbląg, Wałcz, Nowy Sącz, Opole, Przemyśl, Piła, Włocławek, Suwałki, Jelenia Góra, Konin, Mława, Oświęcim, Płock, Zamość, Legnica, Leszno, Gniezno, Krosno, Biała Podlaska.

⁴⁰ Brak wystarczających środków w budżecie, odpływ młodych ludzi, brak terenów inwestycyjnych, problemy w kontaktach z lokalnym biznesem.

⁴¹ Miasta wykazały chęć udziału lub organizacji konferencji i innych wydarzeń o tematyce gospodarczej skierowanej do przedsiębiorców.

⁴² Spotkania, konferencje, warsztaty dla lokalnych przedsiębiorców, współpraca z parkami naukowo-technicznymi, inkubatorami przedsiębiorczości i instytucjami otoczenia biznesu, funkcjonowanie rad przedsiębiorczości (gospodarczych).

⁴³ Posiadanie odpowiedniej komórki organizacyjnej w urzędzie, której zadaniem jest wspieranie przedsiębiorców.

⁴⁴ Do dnia zakończenia kontroli nie podpisano umowy z miastem Rawicz, które również zostało wybrane do dofinansowania. Przyczyną niepodpisania umowy była zmiana partnera z projekcie.

określono w umowach dotacji na 2021 r., jednakże z powodu epidemii Sars-CoV-2 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 Notecią⁴⁵,
- Zaangażowani w eKrosno – Inteligentne rozwiązania systemów przetwarzania danych dla mieszkańców Krosna⁴⁶.

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*.

Ustalono, że do końca 2019 r. realizacja projektów była zgodna z umowami. W obu przypadkach beneficjenci terminowo przekazali do Ministerstwa sprawozdania roczne za 2019 r., natomiast ich zatwierdzenie przez dysponenta środków POPT odbyło się po upływie terminu, o którym mowa w art. 152 ust. 2 upf (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru pierwszego*).

(dowód: akta kontroli str. 70-73, 316-330, 472-482, 489-496, 525-550, 563-587 i płyta CD nr 2 folder 1)

VI. Program Rozwój lokalny

Program Rozwój lokalny o wartości 117,6 mln euro, finansowany ze środków Mechanizmów Finansowych: Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego 2014-2021 oraz budżetu państwa, jest adresowany do 255 miast średnich.

Zgodnie z umową z 30 maja 2019 r. zawartą pomiędzy ówczesnym Ministrem Inwestycji i Rozwoju, pełniącym funkcję Operatora Programu, a Stowarzyszeniem Związek Miast Polskich (dalej: ZMP)⁴⁷, stowarzyszenie miało wspierać Operatora Programu we wdrażaniu komponentu grantowego oraz w procesie promocji wyników wśród polskich samorządów⁴⁸.

Zgodnie z regulaminem konkursu⁴⁹, w pierwszym etapie, zakończonym 22 lipca 2019 r., należało złożyć tzw. zarysy projektów⁵⁰. 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. W odpowiedzi wpłynęło 212 zarysów projektów z miast średnich, spośród których do kolejnego etapu zostały wybrane koncepcje rozwojowe z 54 miast oraz wskazano 13 miast na liście rezerwowej.

⁴⁵ Umowa nr DPT/BDG-II/POPT/123/19 z 19 lipca 2019 r. (zmieniona aneksem nr 1 z 22 lipca 2020 r.) o wartości 2 692 600,00 zł (kwota dotacji).

⁴⁶ Umowa nr DPT/BDG-II/POPT/166/19 z 23 września 2019 r. (zmieniona aneksem nr 1 z 23 września 2019 r.) o wartości 3 559 334,90 zł (kwota dotacji).

⁴⁷ Umowa w sprawie projektu predefiniowanego nr 1/2019/RL.

⁴⁸ Termin realizacji projektu obejmuje okres od 29 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2024 r.

⁴⁹ Regulamin konkursu znajduje się pod adresem: <https://www.eog.gov.pl/strony/zapoznaj-sie-z-funduszami/rozwoj-lokalny/nabory-wnioskow/>.

⁵⁰ Przez zarys projektu rozumie się ogólną koncepcję projektu składaną przez beneficjenta (wzór stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu Konkursu)

W II etapie 54 miasta powinny złożyć tzw. Kompletne Propozycje Projektów w terminie do 31 lipca 2020 r., który w związku z sytuacją epidemiologiczną w Polsce wywołaną wirusem SARS-CoV-2 został wydłużony do 30 października 2020 r.

Wszystkie 54 miasta złożyły Kompletne Propozycje Projektów terminowo. Obecnie w Ministerstwie trwa ocena formalna. Po jej zakończeniu dokumenty zostaną przekazane ekspertom, którzy przeprowadzą oceną merytoryczną, a wybór miast do dofinansowania przewidywany jest w I kwartale 2021 r.

Szczegółową kontrolą NIK objęto dwa projekty złożone przez miasta Przemyśl⁵¹ i Legnicę⁵². 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 projekty spełniają kryteria określone w regulaminie. W wyniku przeprowadzonej oceny miasto Przemyśl uzyskało 215 punktów (16 miejsce na liście rankingowej), zaś miasto Legnica 179 punktów (48 miejsce na liście rankingowej). Oznaczało to, że oba projekty zostały zakwalifikowane do II etapu. Kompletne Propozycje Projektów (II etap) zostały złożone w Ministerstwie terminowo i na formularzach określonych w regulaminie projektu. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 10 grudnia 2020 r., pracownicy Ministerstwa nie zakończyli oceny formalnej złożonych projektów. Po jej przeprowadzeniu projekty zostaną przekazane ekspertom do ponownej oceny merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 70-73, 316-330, 518, 525-550, 563-587 i płyta CD nr 2 folder 2)

1.4. Kontrola wykazała, że w związku z realizacją Pakietu, w Ministerstwie nie zostały stworzone odrębne dla Pakietu dokumenty i regulacje dotyczące zasad prowadzenia nadzoru nad działaniami realizowanymi w ramach Pakietu przez inne podmioty. Prawa i obowiązki Ministra związane z nadzorem nad działaniami tych podmiotów znajdowały się w umowach zawartych z: PFR 27 lipca 2017 r. (spotkania przedinwestycyjne PFR i FIS), ABSL 18 czerwca 2018 r. (przygotowanie raportu w ramach działania Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach) oraz ZMP 30 maja 2019 r. (Program *Rozwój Lokalny*). Na podstawie analizy tych umów stwierdzono, że działania nadzorcze Ministra polegały głównie na analizie i zatwierdzaniu sprawozdań okresowych i rocznych przekazywanych przez podmioty do tego zobowiązane, w związku z wykorzystaniem otrzymanych dotacji (szczegółowy opis w pkt 3.2 wystąpienia).

Dyrektor DRP wyjaśnił, 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. Ideą Pakietu jest współpraca, elastyczność i miękka koordynacja. Podmioty, które z nim współpracują w podejmowaniu działań na rzecz średnich miast nie są z tej racji przez resort nadzorowane. Celem współpracy jest zintegrowanie pod marką Pakiet dla średnich*

⁵¹ Wniosek nr 95/2019/RL.

⁵² Wniosek nr 10/2019/RL.

miast szerokiego grona partnerów, tak aby osiągać efekt komplementarności i koordynacji.

(dowód: akta kontroli str. str. 99-114, 131-170, 522-550, 552-587, 589-595 płyta CD nr 1 folder 3, płyta CD nr 2 folder 2 i płyta CD nr 4 folder 4)

1.5. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie przeprowadziło kontroli, bądź audytu działania/projektu przewidującego wsparcie miast średnich w ramach Pakietu. Dyrektor DRP wyjaśnił, że *same projekty i zadania inwestycyjne, nie stanowią przedmiotu pakietu, nie podlegają zatem nadzorowi, kontroli ani audytowi ze strony MFIPR [...] Kontrole i audyty są prowadzone przez organy do tego uprawnione w ramach danych programów operacyjnych.*

W odniesieniu do kontroli organów zewnętrznych stwierdzono, że Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził dwie kontrole projektów realizowanych w POIS⁵³, które były wspierane z Pakietu dla średnich miast. W obu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. str. 5-25, 99-114, 552-559, 589-595 płyta CD nr 4 folder 1)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działaniu kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzygotowanie lub przygotowanie produktów fazy planowania *Procesu Projektowego* w sposób niezgodny z jego postanowieniami lub w niepełnym zakresie.

W ramach projektu Pakiet dla średnich miast nie zostały przygotowane: plan Zarządzania Projektem, Rozwiązania Biznesowe oraz tworzony na ich podstawie dokument zawierający szczegóły Końcowego Produktu Projektu, a także rejestry zmian i jakości.

Przygotowane przez Ministerstwo pozostałe produkty fazy planowania, które zostały zamieszczone w systemie MonAliZa, nie w pełni odpowiadają wymaganiom określonym w *Procesie Projektowym* lub zostały przygotowane w niepełnym zakresie, tj.:

- Rejestr ryzyk – na podstawie danych zamieszczonych w systemie MonAliZa ustalono, że rejestr ryzyk był niekompletny, tj. spośród sześciu zidentyfikowanych ryzyk⁵⁴ w jednym przypadku⁵⁵ nie został wskazany *Status ryzyka* (aktywne/nieaktywne), a w dwóch przypadkach⁵⁶ nie zostały wskazane typy reakcji na ryzyko (np. tolerowanie, przeniesienie, zmniejszenie). W trakcie kontroli lider projektu uzupełnił rejestr ryzyk w brakującym zakresie.
- Harmonogram realizacji projektu nie zawierał wzajemnych powiązań między zadaniami oraz przyporządkowania do każdego zadania osoby wraz z wskazaniem jej roli w procesie.

⁵³ Kontrole prowadzono w projektach POIS.06.01.00-00-0065/19 i POIS.06.01.00-00-0060/19.

⁵⁴ Nadmierne oczekiwania względem Funduszu Inwestycji Samorządowych, brak zainteresowania miast aplikowaniem w programach krajowych w ramach preferencyjnych naborów, słaba jakość planowanych inwestycji średnich miast, protesty związane z wyselekcjonowaniem określonej liczby miast, a pominięciem innych (np. powiatowych poniżej 15 tys.), nakładanie się działań dla miast z innymi projektami np. Program dla Śląska, działania NFOŚ, pojawianie się niezgłoszonych do Pakietu inicjatyw innych resortów adresowanych do średnich miast.

⁵⁵ Ryzyko - Pojawianie się niezgłoszonych do Pakietu inicjatyw innych resortów adresowanych do średnich miast.

⁵⁶ Ryzyka - Nakładanie się działań dla miast z innymi projektami np. Program dla Śląska, działania NFOŚ i Pojawianie się niezgłoszonych do Pakietu inicjatyw innych resortów adresowanych do średnich miast.

- Model finansowy – w systemie MonAliZa w zakładce *Budżet* nie zostały wypełnione kolumny dotyczące planowanej oraz faktycznej daty wydatku. 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 w *Procesie projektowym*, analiza szacowanych korzyści finansowych. Nie ustalono również z Komitetem Sterującym perspektywy czasowej dla tej analizy.

Dyrektor DRP wyjaśnił, że ze względu na równoległe prace nad tworzeniem i wdrażaniem zasad zarządzania projektami i pracami nad przygotowaniem i dostosowywaniem do potrzeb systemu MonAliZa, Departament Zarządzania Projektami (obecnie Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM), właściwy do spraw zarządzania projektami, nie wymagał tworzenia wszystkich wymienionych w dokumencie *Proces projektowy produktów zarządczych*, w innej formie niż w systemie MonAliZa. W MonAliZie zamieszczono, zgodnie z wymogami komórki, o której mowa powyżej, wszystkie adekwatne informacje stanowiące produkty fazy *Planowanie*, w tym: cele, potrzeby biznesowe, informacje o zespole projektowym, harmonogram, informacje finansowe.

Ponadto, Dyrektor DRP wyjaśnił, że nie było formalnego potwierdzenia konieczności tworzenia dokumentów określonych w procesie projektowym wyłącznie w stworzonym do tego systemie MonAliZa (informacja była komunikowana na roboczo na spotkaniach i podczas roboczych rozmów z opiekunami projektów w Departamencie Zarządzania Projektami).

Zdaniem NIK, działanie w zakresie przygotowywania produktów fazy planowania projektu Pakiet dla średnich miast było niezgodne z *Procesem Projektowym* przyjętym w Ministerstwie oraz nierzetelne. Wszelkie odstępstwa od procedury określonej w *Procesie Projektowym*, w tym rezygnacja z tworzenia wymaganych produktów, powinny być dokonane w oparciu o opisaną w nim *Procedurę Odstępstwa*, której w ww. przypadkach nie zastosowano.

(dowód: akta kontroli str. 5-69, 99-114, 372-383, 472-482, 502-507, 522-524, 560-562 i płyta CD nr 1 folder 1)

2. Zatwierdzenie dwóch sprawozdań z realizacji umów dotacji udzielonych w ramach działania Human Smart Cities nastąpiło z opóźnieniem wynoszącym 56 dni i 19 dni, w odniesieniu do 30-dniowego terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp⁵⁷:

- Gmina Nakło nad Notecią sprawozdanie roczne za 2019 r. przekazała do Ministerstwa 21 stycznia 2020 r., a jego poprawioną wersję 11 marca 2020 r. Zatwierdzenie sprawozdania nastąpiło 16 kwietnia 2020 r. (data podpisania listy sprawdzającej przez osobę upoważnioną do zatwierdzenia sprawozdania), tj. 56 dni po upływie 30-dniowego terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp. Dyrektor Departamentu Programów Pomocowych wyjaśnił, że skala poprawek wymagała złożenia całego skorygowanego sprawozdania,

⁵⁷ 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.

a termin jego ponownego wpływu zbiegł się z rozpoczęciem urlopu osoby weryfikującej sprawozdanie. Ponadto, w związku z pandemią pracownik odpowiedzialny za weryfikację sprawozdania musiał przedłużyć nieobecność w pracy z powodu niemożności powrotu z urlopu w wyniku zawieszenia lotów oraz wprowadzenia obowiązkowej kwarantanny po powrocie z zagranicy. Dodatkowo Dyrektor wyjaśnił, że z powodu natychmiastowego przejścia Ministerstwa na pracę zdalną oraz związanymi z tym trudnościami (dostęp do sprzętu i zasobów Ministerstwa) przekazanie weryfikacji sprawozdania innemu pracownikowi nie byłoby efektywne i nie doprowadziłoby do jego szybszego zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 70-73, 316-330, 472-482, 489-490, 525-550, 563-587 i płyta CD nr 2 folder 1)

- Miasto Krosno sprawozdanie roczne za 2019 r. przekazało do Ministerstwa 23 stycznia 2020 r. Weryfikacja sprawozdania została rozpoczęta 14 lutego 2020 r. i prowadzona była do 11 marca 2020 r., kiedy to została przekazana ostateczna wersja sprawozdania. Zatwierdzenia sprawozdania dokonano 12 marca 2020 r. (data podpisania listy sprawdzającej przez osobę upoważnioną do zatwierdzenia sprawozdania), tj. 19 dni po upływie 30-dniowego terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp.

Dyrektor DRP wyjaśnił, że *Proces weryfikacji sprawozdania rozpoczął się przed upływem 30 dni od otrzymania sprawozdania. Weryfikacja sprawozdania prowadzona była już wcześniej, natomiast pierwsza korespondencja do dotacjobiorcy została przekazana 14 lutego. Stwierdzone uchybienia uniemożliwiły zatwierdzenie sprawozdania. W wyniku wymiany korespondencji z dotacjobiorcą usunięto uchybienia, a poprawione sprawozdanie zostało bez zbędnej zwłoki zatwierdzone. Należy także podkreślić, że prowadzone działania polegające na wnikliwej weryfikacji sprawozdań mają na celu ochronę interesów budżetu państwa, poprzez wyeliminowanie potencjalnych nadużyć czy nieprawidłowości w ponoszeniu wydatków. Jednocześnie czynności wykonywane są w możliwie krótkim czasie. Jednak oczekiwanie na poprawę i powtórna weryfikacja także wymaga czasu i uwagi pracowników, dla których nie są to jedyne zadania.*

(dowód: akta kontroli str. 70-73, 316-330, 472-482, 491-496, 525-550, 563-587 i płyta CD nr 2 folder 1)

NIK zauważa, że 30-dniowy termin na zatwierdzenie rozliczenia dotacji, określony w art. 152 art. 2 ufp jest terminem powszechnie obowiązującego prawa i powinien być liczony od dnia złożenia sprawozdania przez beneficjenta. Przepis ten wprowadza standard sprawowania kontroli wykorzystania kwot udzielanych dotacji celowych i nakłada na organ dotujący (w tym przypadku Ministra) obowiązek terminowej weryfikacji rozliczenia dotacji. Powinien on w ciągu wskazanych w nim 30 dni zakończyć wszystkie czynności związane z weryfikacją i zatwierdzeniem rozliczenia. Zdaniem NIK, nieobecność jednego pracownika lub konieczność powtórnej weryfikacji złożonego sprawozdania nie może być uzasadnieniem dla

niedotrzymania wynikającego z upr. terminu zatwierdzenia rozliczenia udzielonej dotacji.

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie podjęto odpowiednie czynności mające na celu przygotowanie i wdrożenie Pakietu poprzez dostosowanie istniejących instrumentów oraz włączenie nowych inicjatyw wsparcia dla średnich miast. NIK zauważa, że niektóre wskazywane przez Ministerstwo w ramach Pakietu działania/inicjatywy były do niego komplementarne⁵⁸, a ich realizacja odbywała się w ramach innych projektów SOR. Przyjęte w Ministerstwie zasady zarządzania projektami nie w pełni były przestrzegane. O ile działania etapu przygotowania Pakietu jako strategicznego projektu SOR były zgodne z założeniami *Procesu Projektowego* funkcjonującego w Ministerstwie, to w ramach etapu planowania nie sporządzono części wymaganych decyzją Ministra dokumentów, a pozostałe sporządzone zostały nierzetelnie. Ministerstwo nie określiło jednolitych zasad realizacji działań w ramach Pakietu oraz zasad nadzoru Ministra nad innymi podmiotami zaangażowanymi, uzasadniając to jego specyfiką (projekt parasolowy) oraz faktem, że celem współpracy jest jedynie zintegrowanie pod marką Pakietu jak najszerszego grona partnerów realizujących jego poszczególne działania. Działania prowadzone przez Ministerstwo w ramach Pakietu były realizowane zgodnie z określonymi dla nich odrębnymi zasadami. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieterminowego zatwierdzania sprawozdań beneficjentów w działaniu Human Smart Cities nie miała wpływu na realizację projektów w jego ramach.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Efekty realizacji projektów w ramach Pakietu dla średnich miast

2.1. W SOR określono, że oczekiwane korzyści wynikające z Pakietu to zwiększenie:

- wartości projektów finansowanych z UE, realizowanych przez miasta średnie,
- liczby inwestycji w miastach średnich,
- liczby miast średnich, które uzyskały wsparcie w ramach FIS.

Ponadto, w Karcie Projektu Pakiet dla średnich miast zostały ujęte wskaźniki realizacji celu projektu:

- zmiana SzOOP lub kryteriów wyboru projektów w programach krajowych tak, aby zapewniały preferowanie miast średnich w naborach,
- wprowadzenie rozwiązań prawnych zapewniających preferencje dotyczące lokowania inwestycji oraz przyciągania inwestorów (rozporządzenia),
- zapewnienie usług konsultacyjnych PFR dla miast średnich, dotyczącej źródeł finansowania inwestycji oraz objęcie wskazanych inwestycji wsparciem FIS.

Ustalono, że wskaźniki realizacji celu, określone w Karcie Projektu zostały zrealizowane, tj.:

- w SzOOP dla programów operacyjnych POPW, POIS i POIR zostały wprowadzone preferencje dla miast średnich, polegające na możliwości wyodrębnienia dedykowanej alokacji dla miast średnich w ogłaszanych

⁵⁸ Partnerska Inicjatywa Miast, Wsparcie dla projektów realizowanych w Ramach Partnerstwa Publiczno Prywatnego.

konkursach. Postanowienia te znajdowały się również w regulaminach konkursów organizowanych w ramach POIS, POIR, POPW oraz POWER;

- 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;
- zapewniono wszystkim 147 miastom średnim, które zgłosiły swoje inwestycje do PFR, możliwość skorzystania z konsultacji przedinwestycyjnych przeprowadzonych przez PFR we współpracy z m.in. Bankiem Gospodarstwa Krajowego czy konsultantami Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich. Ponadto, pięć wybranych inwestycji objęto wsparciem z FIS.

Realizacja ww. wskaźników miała również wpływ na osiągnięcie korzyści wskazanych w SOR. Według stanu na 31 października 2020 r.:

- z listy 255 miast średnich, 152 miasta dla projektów realizowanych na ich terenie w ramach Pakietu skorzystały z funduszy UE z krajowych programów operacyjnych, łączna wartość dofinansowania wyniosła ok. 1,3 mld zł;
- preferencja wprowadzona w rozporządzeniu z dnia 28 sierpnia 2018 r. spowodowała ok. 20% przyrost liczby miast średnich, do których napłynęły inwestycje na nowych zasadach (według danych na koniec 2019 r.);
- pięć miast średnich uzyskało wsparcie w ramach FIS.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 65-69, 74-93, 131-170, 194-210, 298-330, 413-461, 471, 491-495, 499-501, 508-509, 522-524, 552-559, 560-562, 589-595 płyta CD nr 1 folder 3 i 5 i płyta CD nr 4 folder 2 i 7)

2.2. W SOR, w ramach celu szczegółowego II, w obszarze *Rozwój zrównoważony terytorialnie*, w którym realizowany jest projekt Pakiet dla średnich miast, określono cztery wskaźniki:

- 1) udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: 1) Polska, 2) wybrane województwa – wartość w roku 2020: zbliżenie poziomu wybranych województw do poziomu średniej krajowej;
- 2) zróżnicowanie wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS⁵⁹ 2): 1) ogółem, 2) sekcja A – wartość w roku 2020: utrzymanie poziomu (14,8% i 44,3%);
- 3) zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie podregionów (NTS 3) – wartość w roku 2020: utrzymanie poziomu (34,0%);
- 4) relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta – wartość w roku 2020: 72%.

W sprawozdaniu z realizacji SOR za 2019 r. (sporządzonym w 2020 r.), dane dotyczące wartości wskaźników dla celu szczegółowego II, w obszarze *Rozwój zrównoważony terytorialnie*, pochodzą z lat 2017 i 2018. Informacje zamieszczone w tym sprawozdaniu wskazują, że w przypadku dwóch wskaźników odnotowano korzystną tendencję w kształtowaniu się ich wartości, zaś w dwóch przypadkach

⁵⁹ NTS – Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych – klasyfikacja jednostek terytorialnych funkcjonująca do 2017 r.

odnotowano niewielkie zmiany w stosunku do roku bazowego (zarysowała się niekorzystna tendencja). Zgodnie z SOR, wartość pośrednia wskaźników SOR powinna zostać osiągnięta w 2020 r., zaś wartość docelowa w 2030 r. Ponadto, w Karcie Projektu wskazano, że analiza korzyści wynikających z realizacji Pakietu w odniesieniu do danych wyjściowych wskazanych w SOR zostanie przeprowadzona na poziomie SOR po 2023 r. (ewaluacja działań nie jest częścią projektu Pakiet dla średnich miast).

Do dnia 10 grudnia 2020 r. w Ministerstwie nie analizowano kwestii czy i w jaki sposób działania w ramach Pakietu wpisują się we wskaźniki określone w SOR.

Dyrektor DRP wyjaśnił, że *wskaźniki określone dla celu szczegółowego II, w obszarze Rozwój zrównoważony terytorialnie, w którym realizowany jest projekt Pakiet dla średnich miast, odnoszą się do wszystkich inicjatyw rządu w ww. obszarze. Ich osiągnięcie szacowane jest w perspektywie długofalowej – do 2030 roku. Pakiet dla średnich miast, jako jeden z elementów realizujących cele SOR w obszarze Rozwój zrównoważony terytorialnie, powinien przyczynić się do realizacji wskaźników dla tego obszaru. Sam Pakiet nie stanowi jednak odpowiedzi na kwestie związane z osiąganiem celów strategicznych SOR.*

Ponadto w zakresie wskaźników SOR uwzględnionych na Liście wskaźników realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze Rozwój zrównoważony terytorialnie informuję, że wskaźniki SOR tego obszaru bazują na danych statystyki publicznej (GUS/Strateg). W chwili obecnej brakuje jeszcze danych, które pozwolą stwierdzić osiągnięcie lub nieosiągnięcie wartości wskaźników przewidywanych w SOR dla roku 2020 w tym obszarze. Najbardziej aktualne dane dla tych wskaźników udostępniane przez statystykę publiczną dotyczą lat 2018 lub 2017. Ponadto, Dyrektor DRP wyjaśnił, że nie prowadzono analizy wpływu poszczególnych działań w ramach Pakietu na realizację wskaźników wynikających z SOR dla obszaru Rozwój zrównoważony terytorialnie, bowiem analiza taka prowadzona w oderwaniu od innych działań wskazanych w SOR jest niezasadna. Wskazał on również, że w kwestiach ewentualnych planów ewaluacji lub analiz SOR właściwy jest Departament Strategii (dalej: DSR). Dyrektor DSR poinformowała, że DSR nie prowadzi i nie bada wpływu poszczególnych projektów strategicznych na kształtowanie się wskaźników SOR, ponieważ ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶⁰ nie nakłada takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 65-69, 99-114, 331-332, 347-355, 551-559, 588-595 i płyta CD nr 3 folder 2 i płyta CD nr 4 folder 6)

2.3. Budżet Pakietu został opracowany na etapie fazy przygotowania i określony w Karcie Projektu w kwocie 800 tys. zł, w tym: 500 tys. zł dotyczyło wydatków związanych ze wsparciem konsultacyjnym w zakresie inwestycji, zaś 300 tys. zł dotyczyło informacji i promocji Pakietu (środki z POPT). W trakcie realizacji Pakietu, kwota budżetu została zwiększona o 120 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DRP, *środki te były przeznaczone na przeprowadzenie analizy atrakcyjności miast średnich dla sektora BPO⁶¹, a decyzja o zwiększeniu budżetu projektu została uzgodniona pomiędzy liderem projektu i kierownikiem Programu, przedstawiona*

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 1295.

⁶¹ Centra Outsourcingu Procesów Biznesowych.

do akceptacji Sponsorowi (akceptacja ustna) oraz Komitetowi Sterującemu na spotkaniu przeglądownym 10 listopada 2017 r.

Zmiany dotyczące zwiększenia budżetu Pakietu zostały wprowadzone do systemu MonAliZa – kategoria *analiza atrakcyjności miast średnich dla sektora BPO* (brak informacji o dacie wprowadzenia zmiany).

Na podstawie analizy faktur oraz umów ustalono, że do 30 października 2020 r. z budżetu Pakietu wydatkowano łącznie kwotę 649,3 tys. zł, w tym: kwota przekazana PFR – 370,2 tys. zł (działanie pn.: *spotkania przedinwestycyjne PFR i FIS*), kwota wynikająca z umowy z ABSL – 114 tys. zł (działanie pn.: *rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach*) i promocja realizowana bezpośrednio w ramach Pakietu - 165,1 tys. zł. Poniesione wydatki nie przekroczyły maksymalnych wysokości środków zaplanowanych na poszczególne działania w Karcie Projektu oraz w systemie MonAliZa. Mając na uwadze, że realizacja Pakietu obejmuje okres po 2020 r. (zakończenie projektu zgodnie z SOR planowane jest na 2023 r.), na dzień zakończenia czynności kontrolnych istnieje możliwość wydatkowania pozostałych środków zaplanowanych w budżecie projektu.

Stwierdzono jednak wskazanie błędnych kwot dwóch wydatków w ramach Pakietu w systemie MonAliZa (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru drugiego*).

Pozostałe działania w ramach Pakietu były finansowane z innych źródeł i nie były ujmowane w budżecie określonym w Karcie Projektu oraz w systemie MonAliZa. Działania związane z realizacją projektów w ramach krajowych programów operacyjnych oraz konkurs dotacji Human Smart Cities były finansowane ze środków UE, budżetu państwa oraz środków własnych beneficjentów. Natomiast program *Rozwój lokalny* finansowany był ze środków pochodzących z Mechanizmów Finansowych: Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego oraz ze środków budżetu państwa. Szczegółowy opis wysokości i przeznaczenia środków finansowych w tych działaniach przedstawiono w pkt 1.3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 65-69, 131-170, 331-332, 349-367, 382, 519-524, 552-562, 589-595 płyta CD nr 1 folder 2 i folder 3 i płyta CD nr 4 folder 4)

2.4. W związku z realizacją Pakietu, w Ministerstwie nie zidentyfikowano specyficznych przeszkód dla osiągnięcia jego celów. Dyrektor DRP wyjaśnił, że *pojawiające się trudności były na bieżąco rozwiązywane, a ryzyka monitorowane. Ze względu na zaawansowany stan realizacji projektu, epidemia COVID nie spowodowała innych niż wspólne dla całej administracji i beneficjentów przeszkód w realizacji projektu. Na obecnym etapie żaden z członków zespołu projektowego nie zgłaszał opóźnień lub nowych ryzyk.*

Ministerstwo wskazało, że w związku z sytuacją epidemiologiczną wywołaną wirusem SARS-CoV-2, w ramach programu *Rozwój Lokalny* podjęto decyzję o wydłużeniu terminu naboru wniosków do 30 października 2020 r. (pierwotny termin to 30 lipca 2020 r.). Ponadto zgodnie ze zmienionym Regulaminem Konkursu HSC (Rozdział 15.3), termin zakończenia realizacji projektów został wydłużony maksymalnie do 31 grudnia 2022 r. (pierwotny termin to 31 grudnia 2021 r.).

W przypadku działań i decyzji podejmowanych przez inne podmioty związane z realizacją Pakietu, związanych z COVID i mających wpływ na realizację Pakietu,

żadna z instytucji nie zgłaszała Liderowi projektu podejmowania dodatkowych działań.

Jednocześnie Rzecznik Funduszy Europejskich działający w Ministerstwie (odpowiedzialny za przyjmowanie i analizowanie zgłoszeń dotyczących utrudnień i propozycji usprawnień w zakresie realizacji m.in.: POIŚ, POWER, POIR, POPW i POPT) poinformował, że w okresie realizacji Pakietu do jego biura nie były zgłaszane utrudnienia w związku z realizacją działań określonych w Pakiecie.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 99-114, 316-330, 515-516, 525-550 i płyta CD nr 2 folder 2)

2.5. SOR przewiduje działania w ramach Pakietu po 2020 r., które będą obejmowały koordynację i wsparcie w zakresie:

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

Polityka rozwoju miast średnich została wpisana w *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030*, jedną ze średniookresowych zintegrowanych strategii państwa, służącą realizacji celu szczegółowego SOR – *Rozwój zrównoważony terytorialnie*.

Miasta średnie zostały wskazane jako obszary strategicznej interwencji państwa (tzw. OSI), co oznacza że zostały one wskazane jako obszary wymagające szczególnego wsparcia mającego na celu w dłuższej perspektywie odbudowę bazy gospodarczej tych miast oraz wzmocnienie ich roli, jako centrów aktywności społecznej i gospodarczej.

Znalazło to odzwierciedlenie w *Założeniach Umowy Partnerstwa*⁶², zaakceptowanych przez Komitet Spraw Europejskich Rady Ministrów⁶³, a następnie w projekcie Umowy Partnerstwa, który według wyjaśnień Dyrektora DRP znajduje się na ostatnim etapie przygotowania. Wskazano w nim, że działania dedykowane OSI zostaną wyodrębnione w programach operacyjnych perspektywy finansowej 2021-2027, a szczególnym instrumentem dedykowanym miastom średnim tracącym funkcje społeczno-gospodarcze będą Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (dalej: ZIT)⁶⁴.

Założono, że instrumentem ZIT zostaną objęte miasta średnie, dla których zostały wyznaczone, w strategii rozwoju województwa, miejskie obszary funkcjonalne. Ponadto, projekt Umowy Partnerstwa zakłada wdrażanie Programu Polska Wschodnia 2021-2027, adresowanego m.in. do 36 miast średnich powyżej 20 tys. mieszkańców z województw: mazowieckiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego oraz podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 472-482)

⁶² <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/76917/zup2021-2027.pdf>. – według stanu na 10 grudnia 2020 r.

⁶³ 25 lutego 2020 r.

⁶⁴ W obecnej perspektywie finansowej ZIT były realizowane przede wszystkim w miastach wojewódzkich i ich obszarach funkcjonalnych. W nowej perspektywie, ZIT będzie dedykowany w szczególności dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz ich obszarów funkcjonalnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działaniu kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na błędnym ujęciu w systemie MonAliZa dwóch z trzech wydatków związanych z realizacją Pakietu, tj.:

- w pozycji *Analiza atrakcyjności miast średnich dla sektora BPO* wskazano kwotę 116,8 tys. zł (wyższą o 2,8 tys. zł), zaś faktyczny wydatek wyniósł 114,0 tys. zł;
- w pozycji *Informacja i promocja Pakietu* wskazano kwotę 166 tys. zł (wyższą o 0,9 tys. zł), zaś faktyczny wydatek wyniósł 165,1 tys. zł.

Skutkiem tego było wykazanie zawyżonej o 3,7 tys. zł sumy wydatków na realizację Pakietu w systemie MonAliZa. W trakcie kontroli Dyrektor DRP przekazał dokumenty potwierdzające dokonanie korekty ww. kwot w systemie MonAliZa.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 65-69, 131-170, 331-332, 349-367, 382, 502-507, 519-524, 552-561, 589-595 i płyta CD nr 1 folder 2 i folder 3 i płyta CD nr 4 folder 4)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia osiągnięte dotychczas efekty realizacji Pakietu dla średnich miast w okresie objętym kontrolą, w szczególności zrealizowane zostały wskaźniki realizacji celów projektu wskazane w Karcie Projektu. Zbadane wydatki prawidłowo zrealizowano w ramach budżetu Pakietu, przewidzianego w Karcie Projektu. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę obszaru. Realizacja Pakietu, w tym wsparcie dla miast średnich w ramach prowadzonych działań, przyczynia się do osiągania korzyści określonych w SOR, tj.: do zwiększenia wartości projektów w miastach średnich finansowanych z funduszy UE, zwiększenia liczby inwestycji dotyczących tych miast oraz wsparcia miast średnich w ramach FIS. Pozytywnie należy ocenić, że Ministerstwo podjęło prace nad kontynuacją wsparcia w ramach Pakietu dla średnich miast w kolejnych latach, głównie poprzez zapewnienie środków z UE w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 65-69, 131-170, 331-332, 349-367, 382, 502-507, 519-520, płyta CD nr 1 folder 2 i folder 3 i płyta CD nr 4 folder 4)

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Projektem Pakiet dla średnich miast zarządza Komitet Sterujący programu *Rozwój zrównoważony terytorialnie*, na podstawie decyzji z 15 maja 2017 r. W skład KS wchodzi osoby w randze Ministra, Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie.

Zgodnie z *Procesem Projektowym*, KS sprawuje stały nadzór nad realizacją projektu oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jego wdrożenia. Do zadań Komitetu Sterującego należy również zapewnienie wystarczających zasobów do realizacji projektu, w tym finansowych. Komitet, ww. decyzją, powołał również kierownika *Programu Rozwój Zrównoważony Terytorialnie* (Dyrektor DRP) oraz lidera projektu *Pakiet działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze* (zastępca Dyrektora DRP).

W okresie objętym kontrolą spotkania KS odbyły się trzykrotnie⁶⁵. W trakcie spotkań analizowano postępy realizacji Pakietu (akceptacja rocznych raportów

⁶⁵ 10 listopada 2017 r., 23 listopada 2018 r. i 29 lipca 2019 r.

podsumowujących przedkładanych KS), ustalano kierunki dalszego wsparcia kierowanego do średnich miast w ramach pakietu (m.in. rozszerzenie współpracy z PFR i zwiększenie alokacji środków w ramach POIŚ). W okresie od 30 lipca 2019 r. do dnia zakończenia kontroli nie odbyły się żadne posiedzenia KS. Dyrektor DRP poinformował, że w tym czasie nie zidentyfikowano potrzeb zwołania posiedzenia KS.

W trakcie realizacji Pakietu dochodziło do zmian w składzie KS, jednakże zmiany te nie były dokonywane w sposób formalny i nie wiązały się ze zmianą decyzji z 15 maja 2017 r. Dyrektor DRP wyjaśnił, że *zmiany w składzie KS następowały samoczynnie wraz ze zmianami w kierownictwie i strukturze resortu.*

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 65-69, 99-114 i 128-130)

3.2. Kontrola wykazała, że w związku z realizacją Pakietu nie zostały ustanowione jednolite procedury i określone wprost mechanizmy koordynacji działań w ramach Pakietu oraz zasady monitorowania i sprawozdawczości dla podmiotów zaangażowanych w Pakiet. Dyrektor DRP wyjaśnił, że Pakiet dla średnich miast jest z założenia projektem parasolowym⁶⁶ [...] *ze względu na tę specyfikę nie jest zatem ani możliwe ani zasadne ustanowienie jednolitych i odnoszące się wyłącznie do Pakietu dla średnich miast zasad dotyczących wyboru projektów do wsparcia, realizowanych wydatków, sprawozdawania ze stanu realizacji, określenia mierników osiągania celów przedsięwzięć, kontroli stanu realizacji czy efektów zrealizowanych przedsięwzięć. Każdy z zaangażowanych w realizację Pakietu program czy inicjatywa, działają na podstawie właściwych mu zasad.*

(dowód: akta kontroli str. 99-114, 426-435)

Dyrektor DRP wyjaśnił również, że *idea Pakietu jest współpraca, elastyczność i miękka koordynacja.* Ministerstwo podało, że przez „miękką koordynację” rozumiane są działania polegające na partnerskiej, często roboczej współpracy pomiędzy różnymi podmiotami oraz wymiana wiedzy i doświadczeń. Jako przykładowe działania w tym zakresie wskazano spotkania z interesariuszami, wzajemne uczestnictwo w konferencjach, działania informacyjne czy współpraca z innymi resortami⁶⁷. Ustalono, że ww. działania dawały Ministrowi możliwości pozyskiwania informacji na temat działań prowadzonych przez inne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 99-114, 372-378 i 472-482)

Sprawozdawczość, monitoring i gromadzenie informacji, w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków UE (POPW, POIR, POIŚ i POWER), prowadzone były przez poszczególne Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi⁶⁸, 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.* Ustalono,

⁶⁶ Projekt parasolowy to projekt, w którym jest jeden partner wiodący i wielu innych partnerów. Każdy z partnerów wdraża określoną część projektu (działanie). Wszystkie działania w projekcie parasolowym muszą tworzyć ogólnie zgodny projekt mający wspólne cele. Źródło: http://www.kul.pl/files/728/Zasady_trzeciego_naboru.pdf - według stanu na 10 grudnia 2020 r.

⁶⁷ Np. z byłym Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii w przygotowaniu ankiet dla miast w działaniu *Rozwój sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach.*

⁶⁸ IZ POIR - Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju MFIPR, IZ POWER - Departament Europejskiego Funduszu Społecznego MFIPR, IZ POPW - Departament Programów Ponadregionalnych MFIPR, IZ POIŚ - Departament Programów Infrastrukturalnych MFIPR.

że Instytucje Zarządzające ww. programami operacyjnymi posiadają aktualne informacje o postępie realizacji projektów w ramach Pakietu, a dane te były pozyskiwane za pomocą systemu teleinformatycznego SL2014⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 426-461, 491-495, 499, 508-509, 552-559, 589-595 i płyta CD nr 4 folder 7)

W zakresie sprawozdawczości działań w ramach Pakietu informacje od partnerów były zbierane w miarę potrzeb Ministerstwa, jednak nie rzadziej niż raz w roku. Główną formą komunikacji były kontakty mailowe z partnerami⁷⁰ i potencjalnymi beneficjentami, zaś w przypadku konieczności sporządzenia raportów podsumowujących kierowane były pisemne prośby o przekazanie informacji⁷¹.

Informacje w sprawie realizacji Pakietu były przekazywane członkom KS. Sprawozdanie (raport) z pierwszych doświadczeń w realizacji Pakietu został przedstawiony KS na posiedzeniu dotyczącym przeglądu portfela projektów SOR w grudniu 2017 roku w formie ustalonej przez byłego Departament Zarządzania Projektami, tj. fragmentu prezentacji przedstawionej ustnie przez Kierownika Programu i Lidera Projektu.

Kolejne raporty zostały przekazane członkom Komitetu Sterującego w marcu 2018 roku oraz w czerwcu 2019 r.⁷²

Mimo braku jednolitych procedur dotyczących sprawozdawczości, Ministrowi oraz członkom KS przekazywano informacje na temat postępów działań w ramach Pakietu.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 99-114, 372-378, 384, 398-413 i 486-487)

Szczegółowym badaniem w zakresie koordynacji, monitoringu i sprawozdawczości działań w ramach Pakietu objęto trzy umowy z innymi podmiotami realizującymi zadania w Pakiecie:

- 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*⁷³ na podstawie umowy zawartej z Ministerstwem 27 lipca 2017 r.

Zgodnie z umową, PFR miał przeprowadzić spotkania przedinwestycyjne z zainteresowanymi miastami średnimi. Ponadto, zobowiązany był do złożenia sprawozdań (okresowych, rocznego i końcowego). Natomiast Ministerstwo zobowiązane było przekazać na ten cel kwotę 370,2 tys. zł.

Ministerstwo przekazywało transze dotacji terminowo i w prawidłowej wysokości. PFR zrealizował wszystkie powierzone mu zadania. Na ich potwierdzenie załączał do sprawozdań protokoły z przeprowadzonych spotkań/telekonferencji przedinwestycyjnych. Sprawozdania okresowe (składane po wykorzystaniu 70%

⁶⁹ SL2014 - aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego - jest systemem informatycznym wspierającym realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach Funduszy Europejskich 2014-2020.

⁷⁰ M.in. wiadomości mailowe z 21 grudnia 2017 r., 18 sierpnia 2017 r., 13 listopada 2019 r.

⁷¹ M.in. pismo z 11 lipca 2018 r. (znak sprawy: DRP-I.6602.23.2018.EN), 27 grudnia 2018 r. (znak sprawy DRP-I.6602.29.2018.EO) i z 6 maja 2019 r. (znak sprawy DRP-I.6602.11.2019.EO).

⁷² Notatki służbowe sporządzone przez Kierownika Projektu i przekazane do Ministra oraz podsekretarza stanu wchodzących skład KS z marca 2018 r. (znak DRP-I.6602.11.2018.EN) i czerwca 2019 r. (DRP-I.6602.13.2019.EO).

⁷³ Umowa nr DRP/BDG-II/POPT/99/17.

dotychczas otrzymanych środków), roczne i końcowe złożone zostały terminowo i zawierały wymagane umową informacje, w szczególności rozliczenie otrzymanych środków finansowych. Dodatkowo do sprawozdania końcowego dołączony został *Raport podsumowujący udział PFR w Pakiecie dla średnich miast*.

Zatwierdzenia rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, dokonano w ciągu 30 dni od przedłożenia sprawozdań (okresowych, rocznych i końcowego), tj. zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 131-170, 522-524, 560-562 i płyta CD nr 1 folder 3)

- ZMP na podstawie zawartej z Ministerstwem umowy z 30 maja 2019 r.⁷⁴ miał za zadanie m.in. wspierać Operatora Programu we wdrażaniu komponentu grantowego Programu Rozwoju Lokalnego oraz w procesie promocji wyników (narzędzi i metod) wśród polskich samorządów. Ponadto, do obowiązków beneficjenta należało składanie raportów okresowych⁷⁵ i rocznych, natomiast Ministerstwo zobowiązało się przekazać 13 mln euro na realizację zadań oraz zatwierdzać sprawozdania w terminie 60 dni kalendarzowych⁷⁶. Realizacja zadań została przewidziana do 2024 r. Przekazywanie transz dotacji odbywało się terminowo i zgodnie z zawartą umową. ZMP również terminowo i prawidłowo wywiązało się z obowiązku przedstawiania raportów okresowych i rocznego za 2019 r., które zostały zatwierdzone przez Ministerstwo w przewidzianym terminie.

W sprawozdaniu częściowym za 2020 r. ZMP wskazał, że zaistniała sytuacja epidemiologiczna (w tym różnego rodzaju obostrzenia w poruszaniu się) wymagała modyfikacji metod pracy, ale nie zmieniła zasadniczo scenariusza współpracy z miastami. Zgodnie z informacjami znajdującymi się w sprawozdaniu działania w ramach programu były nadal skutecznie realizowane z wykorzystaniem nowych form komunikacji on-line.

Na podstawie przedłożonych sprawozdań częściowych oraz rocznego za 2019 r., a także harmonogramu oraz przekazanych i rozliczonych transz dotacji ustalono, że do dnia zakończenia kontroli, zaistniałe utrudnienia oraz związane z nimi przesunięcia rozpoczęcia niektórych działań nie wpłynęły na realizację zadania.

(dowód: akta kontroli: str. 525-550, 563-587 i płyta CD nr 2 folder 2)

- ABSL na podstawie zawartej umowy⁷⁷ miał za zadanie: przygotować analizę atrakcyjności 35 miast średnich, w których funkcjonują Wyższe Szkoły Zawodowe dla inwestorów z sektora Business Outsourcing Shared, określić optymalne kierunki wsparcia powyższych podmiotów 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 za prezentację jego wyników w wysokości 2,8 tys. zł.

⁷⁴ Patrz przypis 48.

⁷⁵ Po zrealizowaniu zakresu finansowo-rzeczowego umożliwiającego wystąpienie o kolejną płatność.

⁷⁶ Terminy zostały określone w Opisie systemu zarządzania i kontroli dla Operatora Programu Rozwój Lokalny, realizowanego w ramach obszarów programowych Rozwój lokalny i ograniczenie ubóstwa oraz Dobre zarządzanie, Odpowiedzialne instytucje, Przejrzystość – zatwierdzonym przez Dyrektora Departamentu Programów Pomocowych MFIPR we wrześniu 2019 r.

⁷⁷ Patrz przypis 36.

Wykonawca przygotował raport *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D. Analiza, ocena 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, natomiast Ministerstwo dokonało ich zatwierdzenia 11 grudnia 2018 r. (raport) oraz 8 marca 2019 r. (prezentacja raportu) i wypłaciło należne wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli str. 521, 552-559, 589-595 i płyta CD nr 4 folder 4)

3.3. W uchwale nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia *Systemu zarządzania rozwojem Polski*⁷⁸ w schemacie dotyczącym monitoringu strategicznego⁷⁹, określono że monitoring strategiczny, dotyczący m.in. projektów strategicznych SOR (do których zaliczany jest Pakiet) obejmuje obowiązek składania informacji kwartalnych oraz informacji podsumowującej rocznej, które następnie stanowią podstawę do sporządzenia sprawozdania z realizacji SOR. Dodatkowo, w rozdziale 2.5.3 załącznika do ww. uchwały Rady Ministrów zostało wskazane, że docelowo zakłada się, że monitoring strategiczny i operacyjny będą prowadzone w sposób skoordynowany i za pomocą jednego systemowego narzędzia teleinformatycznego (MonAliZa).

W okresie przed wejściem w życie ww. uchwały Lider Projektu sporządzał sprawozdania w formie *Kart monitoringu strategicznego realizacji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁸⁰. Od momentu wejścia w życie 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. Dyrektor DRP wyjaśnił, że *przygotowanie osobnego raportu za ten okres byłoby zbyt dużą biurokracją*. Karty te były przekazywane na roboczo (drogą mailową⁸¹) do Departamentu Strategii, odpowiedzialnego za przygotowanie rocznego sprawozdania z realizacji SOR. Ustalono, że informacje o postępach w realizacji Pakietu, zamieszczone w kartach, były zamieszczone w sprawozdaniach z realizacji SOR za lata 2017-2019.

Zgodnie z wykorzystywaną w Ministerstwie *Instrukcją dotyczącą sposobu i zakresu przekazywania informacji w ramach monitoringu strategicznego SOR i dziewięciu strategii rozwoju w systemie MonAliZa*⁸², od 2019 r. (III kwartał) było możliwe zamieszczanie całości informacji dotyczących efektów realizacji projektów strategicznych w systemie MonAliZa, w dedykowanej temu zakładce.

Informacje dotyczące Pakietu były zamieszczane (aktualizowane) przez Lidera Projektu w cyklu kwartalnym w systemie MonAliZa od III kwartału 2019 r. Dodatkowo, w systemie MonAliZa w zakładce *Dokumenty*, zamieszczono raporty roczne z realizacji Pakietu za lata 2017-2019. Dyrektor DRP poinformował, że działania w ramach Pakietu są raportowane do KPRM za pomocą systemu MonAliZa wyłącznie przez Ministerstwo.

⁷⁸ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, znak M-111-214-17.

⁷⁹ Strona 33 załącznika do uchwały 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018.

⁸⁰ Karty zostały sporządzone za dwa okresy – rok 2017 i 2018 (informacje roczne).

⁸¹ Np. wiadomość przesłana przez Lidera projektu 9 stycznia 2019 r., w której przekazano kartę monitoringu strategicznego Pakietu za 2018 r.

⁸² Instrukcja nie ma sformalizowanego charakteru i stanowi wsparcie dla pracowników korzystających z systemu MonAliZa.

Analiza sprawozdań za cztery okresy kwartalne⁸³ oraz trzech raportów rocznych z realizacji Pakietu⁸⁴ wykazała, że zawarte w nich informacje o działaniach realizowanych w ramach pakietu nie były rzetelne w niektórych przypadkach (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości obszaru trzeciego*).

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 99-114, 171-229, 331-335, 347-355, 368-371, 472-483, 517, 522-524, 551, 560-562, 588 i płyta CD nr 1 folder 1 i płyta CD nr 3 folder 1)

3.4. 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 Internecie⁸⁵,
- organizowaniu konferencji promujących Pakiet⁸⁶,
- przygotowaniu ulotki promocyjnej i jej dystrybucji wśród przedstawicieli samorządów miast średnich,
- udzielaniu w Punktach Informacji Funduszy Europejskich informacji na temat Pakietu⁸⁷.

Od września 2019 r. do dnia zakończenia kontroli nie były prowadzone kolejne działania promocyjne. Dyrektor DRP poinformował, że *w tym okresie skoncentrowano się na pracach programowych dotyczących wspierania średnich miast w nowej perspektywie finansowej*.

Koszty kampanii informacyjnej i promocyjnej finansowane z budżetu projektu wyniosły 165,1 tys. zł⁸⁸ i pochodziły z POPT⁸⁹.

Dyrektor DRP wyjaśnił, że 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.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 99-114, 172-185, 230-297, 502-507, 552-559, 589-595 i płyta CD nr 4 folder 3 i 4)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działaniu kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym ujmowaniu w systemie MonAliZa

⁸³ III kw. 2019 r., I i II kw. 2020 r.

⁸⁴ Raporty z marca 2018, maja 2019 i marca 2020 r.

⁸⁵ Spoty telewizyjne były emitowane w okresie od 16 września do 6 października 2019 r., zaś spoty radiowe w dniach 10 lipca i 16 września 2019 r. Dodatkowo Pakietowi był dedykowany odcinek programu „Fundusze europejskie – dlaczego warto?” emitowany w jednej z komercyjnych telewizji.

⁸⁶ M.in. konferencja inauguracyjna z 12 kwietnia 2017 r., konferencja z 27 czerwca 2017 r. „Pakiet dla średnich miast: Nowe podejście – Nowe możliwości” z 27 czerwca 2017 r., konferencja PFR-MliR – podpisanie pierwszych umów o dofinansowanie z 11 stycznia 2018 r., konferencja inauguracyjna i podsumowująca współpracę z ABSL z 5 czerwca 2018 r. i 7 marca 2019 r., konferencja inauguracyjna Program „Rozwój lokalny”, konferencja CURI (adresatami były samorzady średnich miast) z 25 czerwca 2019 r.

⁸⁷ Konsultacje mailowe, telefoniczne i bezpośrednie oraz organizacja spotkań na temat oferty dla miast średnich.

⁸⁸ W tym: 1,5 tys. zł - konferencja inauguracyjna pakiet, 135,9 tys. zł – konferencja z 27 czerwca 2017 r., 4,6 tys. zł - konferencja inauguracyjna badanie pod kątem atrakcyjności miast średnich pod kątem lokalizacji nowoczesnych usług, 10,4 tys. zł – konferencja dotycząca rozwoju sektora nowoczesnych usług dla biznesu w średnich miastach, 12,6 tys. zł – opracowanie graficzne materiałów i druk.

⁸⁹ Nr projektu POPT.02.01.00-00-0084/16 *Wsparcie Instytucji Koordynującej NSRO i instytucji do spraw koordynacji UP w zakresie Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2016-2021*.

danych aktualizacyjnych (kwartalnych) oraz danych w rocznych informacjach o działaniach realizowanych w ramach Pakietu:

- w aktualizacji za III kwartał 2019 r. nie zawarto informacji o zakończeniu 22 lipca 2019 r. naboru zarysów projektów do Programu *Rozwój lokalny*. Zamieszczono natomiast 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.,
- 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 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 (Program Fabryka i Program Industria). Ponadto, w systemie MonAliZa w aktualizacji za II kwartał 2020 r. znajduje się informacja, że ARP realizuje Program Fabryka w ramach Pakietu.

Dyrektor DRP, wyjaśnił że *w niektórych przypadkach informacje zawarte w MonAliZie zostały wpisane narastająco, stąd odniesienia do wcześniejszych działań. Szczegółowe informacje dotyczące działań dostarcza analiza informacji w całym systemie MonAliZa, do których dostęp ma odpowiedzialny za realizację SOR Departament Strategii w MFiPR oraz Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM. Ponadto wyjaśnił, że Projekt strategiczny pakiet dla średnich miast składa się z działań stanowiących jego rdzeń, wymienionych w koncepcji projektu. Ponadto elementem koncepcji Pakietu jest 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 nazywamy działaniami komplementarnymi lub towarzyszącymi działaniom wskazanym jako rdzeń Pakietu. Są one jednocześnie, szczególnie na potrzeby komunikacji i sprawozdawczości, uznawane za działania „w ramach Pakietu”, czyli komunikowane i sprawozdawane pod wspólną marką.*

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 99-114, 171-229, 331-335, 347-355, 368-371, 426-435, 472-483, 517, 522-524, 551, 560-562, 588 i płyta CD nr 1 folder 1 i płyta CD nr 3 folder 1)

Zdaniem NIK, dane za poszczególne kwartały powinny być ujmowane w jednolity sposób (narastająco lub odnosząc się wyłącznie do jednego okresu). 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. NIK zauważa, że wskazywanie i sprawozdawanie działań, które nie są wsparciem w ramach Pakietu dla średnich miast, a są jedynie działaniami uzupełniającymi powoduje, że nie ma pełnego i rzetelnego obrazu realizowanego projektu strategicznego. Skutkiem tego może być brak 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 innego projektu strategicznego SOR - Partnerskiej Inicjatywy Miast.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister podejmował odpowiednie działania dotyczące koordynacji, monitoringu oraz sprawozdawczości. NIK zauważa, że na poziomie Pakietu nie zostały ustanowione jednolite zasady w tym zakresie. Nadzór Ministra nad realizacją Pakietu polegał na roboczych kontaktach, spotkaniach i przekazywaniu informacji do podmiotów zaangażowanych w realizację działań, a także na wymianie doświadczeń, oraz cyklicznym zbieraniu informacji. W przypadkach, w których współpraca opierała się na zawartych przez Ministra umowach z PFR, ZMP i ABSL, koordynacja i monitoring działań były prowadzone zgodnie z ich zapisami. Minister prawidłowo realizował obowiązek sprawozdawania z realizacji Pakietu do KPRM, jednakże wystąpiły przypadki nierzetelnego ujmowania danych w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach zamieszczonych w systemie MonAliZa. W Ministerstwie prawidłowo realizowane były również zadania dotyczące promocji Pakietu dla średnich miast wśród potencjalnych beneficjentów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi W związku z uchynieniem dotychczas obowiązującego w Ministerstwie *Procesu Projektowego* i wprowadzeniem od 2020 r. nowego standardu zarządzania projektami strategicznymi, NIK nie formułuje wniosków. Mając jednak na względzie stwierdzoną nieprawidłowość, zwraca uwagę aby podczas planowania i wdrażania projektów strategicznych przestrzegać w Ministerstwie ustalonych w tym zakresie zasad.

Wnioski

1. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego zatwierdzania rozliczenia dotacji udzielanych przez Ministra w ramach POPT.
2. Zapewnienie rzetelnego wprowadzania do systemu MonAliZa informacji o działaniach prowadzonych w ramach Pakietu oraz o postępie ich realizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 4 stycznia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Opiola

.....
Podpis