



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KAP. 410.004.01.2021

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/004 – Przygotowanie systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021-2027

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 W okresie objętym kontrolą stanowisko Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego 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. (akta kontroli str. 742-750, płyta 1 – poz. 12-15)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja działań dotyczących przygotowania Umowy Partnerstwa oraz koordynacja wdrażania perspektywy finansowej 2021-2027. 2. Realizacja i koordynacja działań w zakresie przygotowania krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2021-2027. 3. Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021-2027.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Bartosz Tajer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/56/2021 z dnia 16 czerwca 2021 r. 2. Tomasz Płudowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/57/2021 z dnia 16 czerwca 2021 r. 3. Magdalena Wardzyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/58/2021 z 16 czerwca 2021 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego podejmował działania w zakresie przygotowania do wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2021-2027, m.in.: opracował projekt Umowy Partnerstwa (dalej: Umowa, UP), projekty krajowych programów operacyjnych oraz zapewnił koordynację prac dotyczących przygotowania regionalnych programów operacyjnych (dalej: RPO). Prace te były prowadzone zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶ (dalej: uzppr), jednakże do dnia 31 sierpnia 2021 r. UP nie została zaakceptowana przez Radę Ministrów i skierowana do zatwierdzenia do Komisji Europejskiej (dalej również: Komisja, KE).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W celu zapewnienia właściwej organizacji prac, Minister opracował harmonogramy, dotyczące organizacji działań i przygotowania kluczowych dokumentów dla perspektywy finansowej 2021-2027.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 2 uzppr, Minister opracował propozycję podziału środków na programy krajowe i regionalne na lata 2021-2027 i przedstawił ją⁷ m.in. zarządom województw w celu zaopiniowania.

Minister podejmował należyte działania związane z przygotowaniem projektów siedmiu krajowych programów operacyjnych⁸ na lata 2021-2027 oraz zapewnił koordynację przygotowania 16 programów regionalnych. W celu przyspieszenia prac, procesy konsultacji wewnętrznych, międzyresortowych i społecznych projektów krajowych programów operacyjnych, a także dialog nieformalny z KE prowadzone były równolegle. Według stanu na 31 sierpnia 2021 r. w Ministerstwie toczyły się prace nad ostatecznym kształtem sześciu krajowych programów operacyjnych⁹ i koncepcją programu, dotyczącego wsparcia z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Przygotowanie projektów programów poprzedziło opracowanie 27 analiz i ekspertyz zleconych przez Ministerstwo, wykorzystywanych następnie w trakcie prac nad programami.

W ocenie NIK, w Ministerstwie podejmowano prawidłowe działania, dotyczące przygotowania i budowy systemu instytucjonalnego i prawnego dla perspektywy finansowej 2021-2027. Minister zainicjował i prowadził prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021-2027 (dalej: ustawa wdrożeniowa), wytycznych służących zapewnieniu prawidłowej realizacji programów, a także budowy Centralnego Systemu Teleinformatycznego 2021¹⁰ (dalej: CST2021). Według stanu na 31 sierpnia 2021 r. prace te nie zostały zakończone. Stan przygotowania instytucjonalnego MFIPR był adekwatny do postępów prac nad projektami programów operacyjnych. Minister należycie koordynował i monitorował proces spełnienia warunków podstawowych przez właściwe ministerstwa, urzędy centralne i zarządy województw oraz podejmował działania w celu uzyskania od KE uwag i opinii na temat spełnienia przez stronę polską poszczególnych warunków.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

⁷ W trakcie konsultacji społecznych projektu Umowy Partnerstwa.

⁸ Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (dalej: FEnIKS), Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (dalej: FERS), Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (dalej: FENG), Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (dalej: FERC), Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (dalej: FEPW), Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich (dalej: PTFE), Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji.

⁹ FEnIKS, FERS, FENG, FERC, FEPW, PTFE.

¹⁰ System teleinformatyczny na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027.

Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość dotycząca rozliczenia umowy na opracowanie recenzji projektu UP, nie miała zasadniczego wpływu na ocenę działalności Ministra.

W związku z planowanym na wrzesień-październik 2021 r. przyjęciem projektu UP przez Radę Ministrów i biorąc pod uwagę wynikający z art. 12 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.¹¹ (dalej: rozporządzenie 2021/1060) czteromiesięczny termin na akceptację przez KE Umowy Partnerstwa, zdaniem NIK powstaje ryzyko niezatwierdzenia przez Komisję tego dokumentu do końca 2021 r., co może wpłynąć również na opóźnienie procesu zatwierdzenia programów operacyjnych na lata 2021-2027. W związku z tym, zakładany przez Ministra w dokumencie *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2021 – 2027. I etap prac nad przygotowaniem zasad funkcjonowania dokumentów programowych Polityki Spójności na lata 2021-2027. Informacja dla Rady Ministrów*¹² (dalej: *Sposób organizacji prac*) termin rozpoczęcia wdrażania programów operacyjnych jeszcze w 2021 r. może nie zostać dotrzymany.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja działań dotyczących przygotowania Umowy Partnerstwa oraz koordynacja wdrażania perspektywy finansowej 2021-2027.

Opis stanu faktycznego

1.1. Za koordynację procesu przygotowania dokumentów programowych oraz rozwiązań wdrożeniowych i instytucjonalnych na poziomie dokumentów strategicznych związanych z perspektywą finansową UE 2021-2027 jest odpowiedzialny minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, zgodnie z art. 3a uzppr.

Ministrowi zostały powierzone kompetencje w zakresie¹⁴:

- przygotowania ram prawnych i wytycznych w zakresie programów na lata 2021-2027;
- przygotowania Umowy Partnerstwa;
- opiniowania wszystkich programów realizujących UP oraz ich zmian pod kątem zgodności z Umową;
- negocjacji krajowych i koordynacji negocjacji regionalnych programów polityki spójności na lata 2021-2027, realizujących UP.

W perspektywie finansowej 2021-2027, zgodnie z projektem UP, Minister będzie pełnił funkcje instytucji koordynującej do spraw: strategicznych, wdrożeniowych,

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231 z 30.06.2021 r., str. 159, ze zm.).

¹² Opracowany przez MFIPR i zatwierdzony przez Ministra dokument, opisujący sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi dla perspektywy finansowej 2021-2027, skierowany 16 stycznia 2019 r. do zatwierdzenia przez Radę Ministrów.

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Według projektu Umowy Partnerstwa.

programów regionalnych, Europejskiego Funduszu Społecznego+ (dalej: EFS+), informacji i promocji¹⁵.

(akta kontroli str. 7-8, 343-625, 632-633, 648-651, 742-750, płyta nr 1 – poz. 240)

1.2. W celu zorganizowania prac nad przygotowaniem wdrażania funduszy polityki spójności w perspektywie finansowej 2021-2027, w Ministerstwie został sporządzony dokument *Sposób organizacji prac*¹⁶, przyjęty przez Radę Ministrów 28 stycznia 2019 r. Określono w nim m.in. założenia prac nad dokumentami programowymi, podstawowe etapy prac i ramowy harmonogram ich realizacji, w szczególności:

- przygotowanie UP przez Ministra zaplanowano w okresie styczeń 2019 r. – czerwiec 2020 r., w tym:
 - przygotowanie Założeń do UP planowano w okresie styczeń-czerwiec 2019 r.;
 - przygotowanie projektu UP planowano w okresie sierpień 2019 r. – maj 2020 r.;
- prace nad programami operacyjnymi zaplanowano na okres styczeń 2019 r. – czerwiec 2020 r.;
- przygotowanie ram prawnych (aktów normatywnych i innych dokumentów na potrzeby realizacji programów operacyjnych) zaplanowano na okres styczeń – grudzień 2020 r.

W maju 2020 r. Minister zaktualizował ww. dokument, wydłużając do 2021 r. terminy realizacji podstawowych etapów prac, w tym przygotowania projektu UP, jego akceptacji przez Radę Ministrów i zakończenia negocjacji tego dokumentu. Potrzebę aktualizacji terminów uzasadniał m.in. dłuższym czasem pracy nad Załozeniami do UP, brakiem ostatecznych ustaleń KE dotyczących Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027 i ustanowieniem unijnego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (koniecznością opracowania programu lub programów operacyjnych, finansowanych z tego Funduszu).

Aktualizacja została przyjęta 13 maja 2020 r. przez Komitet do spraw Europejskich Rady Ministrów (dalej: KSE). Dyrektor Departamentu Strategii (dalej: DSR) wyjaśniła, że *na tym etapie zakończono procedurę przyjęcia przedmiotowego dokumentu przez Radę Ministrów*.

W harmonogramie przewidziano, że akceptacja projektu UP przez Radę Ministrów nastąpi w ciągu trzech miesięcy od jego opracowania. Pierwszy projekt UP został opracowany w lipcu 2020 r. i w wyniku dalszych prac nad dokumentem został zatwierdzony przez Ministra 13 stycznia 2021 r. Pomimo nieprzekazania, a w konsekwencji niezatwierdzenia projektu UP przez Radę Ministrów w przewidzianym trzymiesięcznym terminie, w Ministerstwie nie podjęto decyzji o zaktualizowaniu harmonogramu. Dyrektor DSR wyjaśniła, że Ministerstwo nie widziało potrzeby aktualizacji tych terminów, a przyjęcie projektu UP przez Radę Ministrów zaplanowano na wrzesień-październik 2021 r.

(akta kontroli str. 7-8, 288-290, 294, 648-651, 659-661, 662-675, 742-750, 752-762, 843, płyta 1 – poz. 78-83, płyta nr 3 – poz. 21, 171)

1.3. Minister w planach działalności Ministra na lata 2019-2021 zaplanował zadania, dotyczące przygotowania dokumentów programowych. W planie działalności

¹⁵ Koordynacja polega w szczególności na: działaniach w celu zapewnienia właściwej realizacji celów Umowy Partnerstwa, analizie i monitorowaniu bieżącego stanu realizacji programów operacyjnych, w tym programów regionalnych, działaniach w celu prawidłowej realizacji wsparcia w programach operacyjnych z EFS+, opracowaniu wspólnych zasad promocji i informacji (wytycznych i strategii komunikacji).

¹⁶ Patrz przypis 12.

Ministra na 2019 r. zaplanowano przygotowanie UP i przeprowadzenie procesu konsultacji dokumentu. Faktycznie w 2019 r. opracowano Założenia do UP (tj. dokument poprzedzający właściwą Umowę, którego w planie działalności nie przewidziano) i poddano go konsultacjom. Przygotowanie projektu UP i negocjacje Umowy z KE przewidziano ponownie w planie działalności Ministra na 2020 r. W grudniu 2020 r. przygotowano projekt UP i przekazano go do nieformalnych konsultacji z KE. Przeprowadzenie formalnych konsultacji i przygotowanie projektu UP z uwzględnieniem ich wyniku, uzgodnienie projektu w ramach Komitetów Rady Ministrów i przyjęcie przez RM, a także negocjacje UP z KE przewidziano w planie na 2021 r.

(akta kontroli str. 7-8, 742-750, płyta 1 – poz. 111-115)

1.4. W celu zapewnienia przygotowania dokumentów, niezbędnych do realizacji programów operacyjnych w perspektywie 2021-2027, w styczniu 2020 r. został opracowany w Ministerstwie *Plan działań na rzecz sprawnego i terminowego uruchomienia programów operacyjnych 2021-2027*¹⁷ (dalej: *Plan działań*).

Dokument ten zawiera harmonogram kluczowych działań komórek Ministerstwa w ramach bloków tematycznych (*proces legislacyjny, kluczowe dokumenty programowe i zarządcze, zdolność administracyjna, system informatyczny*). Zgodnie z harmonogramem:

- w I kwartale 2020 r. zaplanowano zakończenie procesu legislacyjnego, związanego ze zmianą uzppr;
- w II kwartale 2020 r. zaplanowano opracowanie Umowy Partnerstwa;
- w okresie III kwartał 2020 r. – I kwartał 2021 r. zaplanowano przygotowanie, uzgodnienie i przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy wdrożeniowej;
- w IV kwartale 2020 r. zaplanowano opracowanie projektów wytycznych horyzontalnych;
- w II kwartale 2021 r. zaplanowano opracowanie projektów rozporządzeń, ustanawiających krajowe podstawy prawne do udzielania pomocy publicznej;
- w okresie II kwartał 2020 r. – IV kwartał 2022 r. zaplanowano prace nad CST2021.

Realizacja działań wynikających z harmonogramu *Planu działań* była monitorowana od 2020 r. przez Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE (dalej: DKF) w cyklu kwartalnym, na podstawie informacji, zbieranych od komórek organizacyjnych po zakończeniu danego kwartału. W lutym 2021 r., tj. po upływie większości pierwotnie wyznaczonych terminów, harmonogram *Planu działań* został zaktualizowany przez DKF poprzez wydłużenie terminów realizacji poszczególnych działań:

- zakończenie procesu legislacyjnego, związanego ze zmianą uzppr zostało przesunięte na III kwartał 2020 r.;
- przyjęcie UP przez Radę Ministrów zaplanowano w terminie do końca II kwartału 2021 r.;
- przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy wdrożeniowej przesunięto na IV kwartał 2021 r.;
- opracowanie projektów wytycznych horyzontalnych przesunięto na II-IV kwartał 2021 r.;
- opracowanie projektów rozporządzeń w sprawie pomocy publicznej przesunięto na IV kwartał 2021 r. – I kwartał 2022 r.

¹⁷ Opracowany przez Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE i zatwierdzony przez Ministra plan i harmonogram kluczowych działań, które powinny zostać zrealizowane przez departamenty MFIPR, wraz ze wskazaniem odpowiedzialnych komórek organizacyjnych oraz terminów ich realizacji.

W uzasadnieniu Dyrektor DKF wskazał, że konieczność aktualizacji terminów wynikała ze znacznych opóźnień w przyjmowaniu rozporządzeń unijnych, rzutujących na proces przygotowania aktów prawnych na poziomie krajowym oraz dokumentów programowych. Wprowadzone zmiany biorą pod uwagę także sytuację epidemiczną, która wymusiła zmianę trybu pracy w MFiPR oraz skoncentrowanie się na minimalizowaniu negatywnych skutków epidemii.

W harmonogramie *Planu działań*, w przypadku zadania *Opracowanie Umowy Partnerstwa* przyjęcie dokumentu przez Radę Ministrów zaplanowano do końca II kwartału 2021 r. W tym terminie Ministerstwo nie skierowało projektu UP do akceptacji Rady Ministrów. Przekazanie projektu Umowy pod obrady KSE nastąpiło dopiero 28 lipca 2021 r., a do 31 sierpnia 2021 r. Rada Ministrów nie zatwierdziła projektu UP. W trakcie monitorowania harmonogramu *Planu działań*, odpowiedzialny za proces przygotowania UP Departament Strategii, mimo opóźnienia w przekazaniu projektu UP do Rady Ministrów, nie dokonał zmiany terminów w tym harmonogramie. Dyrektor DSR nie udzieliła wyjaśnień w zakresie powodów braku aktualizacji terminu wynikającego z harmonogramu *Planu działań*, natomiast poinformowała, że stan prac nad UP, w tym odnośnie do harmonogramu dalszych prac nad tym dokumentem, był przedmiotem posiedzeń Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszy Europejskich¹⁸. Dyrektor DKF wyjaśnił, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez komórki organizacyjne MFiPR odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, których zakończenie zaplanowano na II kwartał 2021 r., wszystkie zadania zostały ukończone w terminie oraz, że nie podjęto decyzji o aktualizacji harmonogramu w wyniku procesu monitorowania.

(akta kontroli str. 7-8, 24-25, 153-154, 159, 697-702, 742-750, 752-762, płyta 1 – poz. 137 (folder zał. *Plan działań*), płyta 3 – poz. 46-47)

1.5. Minister, stosownie do art. 35 ust. 2 pkt 2 uzppr, opracował propozycję podziału kwoty 71 609 299,1 tys. euro środków przeznaczonych na realizację polityki spójności w latach 2021-2027¹⁹. Została ona ujęta w projekcie Umowy Partnerstwa. W perspektywie 2021-2027 Minister utrzymał podział środków pomiędzy krajowe i regionalne programy operacyjne, zastosowany w perspektywie finansowej 2014-2020, tj., odpowiednio 60% (42 629 562,5 tys. euro) i 40% (28 419 708,3 tys. euro).

Kwotę na programy krajowe podzielono następująco: FEnIKS 25 086 180,9 tys. euro, FENG 7 973 242,2 tys. euro, FERS 4 049 099,8 tys. euro, FERC 1 988 038,9 tys. euro, FEPW 2 508 000,8 tys. euro, PTFE 550 000,0 tys. euro, Fundusze Europejskie Pomoc Żywnościowa (dalej: FEPŻ) 475 000,0 tys. euro. Dyrektor DSR wyjaśniła, że założono kontynuację krajowych programów operacyjnych perspektywy 2014-2020 ze zbliżonym zakresem interwencji oraz z zachowaniem proporcji podziału alokacji pomiędzy programy.

Minister poinformował²⁰ Marszałków Województw RP, o planowanym utrzymaniu dotychczasowego (40%) poziomu środków przeznaczonych na programy regionalne oraz przedstawił zarys sposobu podziału środków (tj. zastosowanie algorytmu i negocjacji/ustaleń z samorządami województw).

Ostateczny podział środków na poszczególne programy operacyjne został ujęty w zaktualizowanym projekcie Umowy Partnerstwa przekazanym w lipcu 2021 r. do

¹⁸ Powołany Zarządzeniem nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy Unii Europejskiej. Celem Zespołu jest zapewnienie efektywnego wykorzystania przez Polskę funduszy UE.

¹⁹ W ramach tej kwoty 560 028,2 tys. euro zostało przeznaczzone na realizację programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

²⁰ Pismo Minister Małgorzaty Jarosińskiej-Jedynak z 7 września 2020 r.

zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: KWRiST) i KSE. Dyrektor DSR podała, że propozycja podziału środków zostanie zaakceptowana przez Radę Ministrów przy akceptacji projektu Umowy Partnerstwa.

(akta kontroli str. 170-178, 347-625, 650-651, 664-675, 782-785)

1.6. Planowana kwota środków w wysokości 28 419 708,3 tys. euro na programy regionalne została dodatkowo podzielona przez Ministra w proporcji 75% (tzw. alokacja podstawowa) i 25% całości środków (tzw. rezerwa programowa).

Z wyjaśnień Dyrektorów DSR i Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej: DRP), w których opracowano metodyki podziału środków na programy regionalne, wynika, że decyzję o takim sposobie podziału podjęło Kierownictwo resortu, a wprowadzenie dwuetapowego podziału środków miało na celu *zwiększenie otwartości i dialogu w podziale środków unijnych pomiędzy poszczególnymi regionami. W poprzednich okresach programowania o podziale alokacji decydował jedynie algorytm statystyczny. (...) Wyniki podziału tylko w oparciu o statystykę zawsze budziły emocje między regionami, podnoszono argumenty, że statystyka nie oddaje wszystkiego i nie uwzględnia dużych różnicowań wewnątrzregionalnych. Dlatego też w odniesieniu do podziału środków przyznanych regionalnym programom operacyjnym na lata 2021-2027 Ministerstwo (...) zdecydowało o tym, by oprócz zastosowania podziału w oparciu o statystykę, wprowadzić element dyskusji o wyzwaniach rozwojowych i potrzebach regionów.*

Pula 21 314 781,3 tys. euro (tj. 75% środków) alokacji podstawowej została podzielona pomiędzy poszczególne województwa przy zastosowaniu algorytmu, opracowanego przez DSR. Dyrektor DSR wyjaśniła, że *prace nad algorytmem podziału odbywały się od listopada 2019 r. do listopada 2020 r. (...) w oparciu o liczne wewnętrzne analizy. Rozważano kilkadziesiąt wariantów i po licznych konsultacjach wewnętrznych zdecydowano się na wariant przedstawiony podczas konsultacji Umowy Partnerstwa w styczniu i lutym 2021 r.*

W dniu 24 lutego 2021 r., podczas Konwentu Marszałków Województw RP, Sekretarz Stanu Małgorzata Jarosińska-Jedynak zaprezentowała ww. algorytm podziału, a 25 lutego 2021 r. dokument pn. *Opis i uzasadnienie wskaźników wykorzystanych w algorytmie do podziału 75% środków na programy regionalne* został przesłany wszystkim marszałkom województw. Algorytm podziału środków został opracowany w oparciu o osiem wskaźników statystycznych²¹, wybranych spośród analizowanych przez DSR 22 wskaźników. Jako okres referencyjny dla wskaźników przyjęto lata 2014-2018, a w przypadku braku danych za dany rok, analizowany przedział był odpowiednio skracany lub przyjęto prognozę wskaźników, sporządzoną przez DSR. Dane źródłowe wskaźników pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS²², Eurostatu oraz Polskiej Akademii Nauk. Następnie wartości wskaźników zostały wystandaryzowane, poprzez przypisanie im punktów, celem zapewnienia porównywalności między nimi. W kolejnym kroku, przyznane punkty podlegały ponownej standaryzacji, celem nadania jednakowych wag punktom.

Przeprowadzona przez kontrolerów analiza algorytmu przeliczenia punktacji dla trzech województw²³ wykazała, że etapy wyliczeń były zgodne z opisanymi w dokumencie *Opis i uzasadnienie wskaźników*, a wyliczenia punktów odpowiadały przyjętym wcześniej w MFIPR założeniom.

²¹ 1. Ludność, 2. PKB per capita, 3. Ubytek ludności, 4. Nakłady na B+R na mieszkańca, 5. Emisja zanieczyszczeń pyłowych przez zakłady szczególnie uciążliwe, 6. Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej (WMDT): kolejowy pasażerski, 7. Stopa bezrobocia BAEL osób w wieku 50+, 8. Organizacje według głównej dziedziny działalności (rozwoj lokalny).

²² Dostępny na stronie www.stat.gov.pl.

²³ Dla województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego (dobór według osądu kontrolera).

Podział tej części środków na poszczególne regiony został ujęty w projekcie Umowy Partnerstwa, zatwierdzonym przez Ministra 13 stycznia 2021 r. i skierowanym do konsultacji społecznych²⁴.

Założenia podziału pozostałej kwoty 7 104 927 tys. euro (25% środków) rezerwy programowej opisano w przygotowanym przez DRP dokumencie pn. *Metodologia podziału rezerwy programowej pomiędzy programy regionalne 2021-2027*, który został przekazany marszałkom województw w lipcu 2021 r.

Zgodnie z ww. dokumentem podział rezerwy obejmował m.in. wyliczenie z zastosowaniem metod statystycznych, do których wykorzystano 12 wskaźników publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny²⁵ oraz z uwzględnieniem obszarów interwencji strategicznej²⁶, wystandaryzowanych w oparciu o system punktowy²⁷. Dodatkowo, w ramach tego podziału, zastosowano mechanizmy wyrównawcze, polegające na zwiększeniu alokacji dla województw, które w perspektywie 2021-2027 zostały zaliczone do kategorii regionów przejściowych (dolnośląskie²⁸ i wielkopolskie²⁹) oraz dla województwa małopolskiego³⁰.

Przeprowadzona przez kontrolerów analiza algorytmu przeliczenia punktacji dla trzech województw³¹ wykazała, że etapy wyliczeń były zgodne z opisanymi w dokumencie *Metodologia podziału rezerwy programowej pomiędzy programy regionalne 2021-2027*, a wyliczenia punktów odpowiadały przyjętym wcześniej w MFiPR założeniom.

Dyrektor DRP podał, że *dzięki zastosowanemu podejściu uwzględniono więc i statystykę, ale też wyzwania i bariery rozwojowe w poszczególnych województwach, których statystyka w pełni nie oddaje. Nie bez znaczenia dla podziału była wielkość alokacji na program na okres 2014-2020 i to, żeby regiony o takim samym statusie dysponowały podobną kwotą jak w poprzednim okresie programowania, w szczególności, żeby kwota ta nie była istotnie wyższa – zbyt duży wzrost alokacji dla regionu mógłby bowiem skutkować problemami absorpcyjnymi wynikającymi z konieczności wniesienia wkładu własnego, co stanowi po pandemii szczególne wyzwanie. Utrzymanie statusu przez dany region oznaczało również, iż udział regionu w podziale środków nie powinien być znacząco niższy niż w okresie 2014-2020. Dla podziału znaczenie miała koncentracja tematyczna, w szczególności w zakresie CP2 i klimatu, jak również CP1 – regiony podnosiły, że*

²⁴ Kwota środków z alokacji podstawowej na poszczególne województwa wynosiła: dolnośląskie 869 806,9 tys. euro, kujawsko-pomorskie 1 474 955,1 tys. euro, lubelskie 1 768 493,6 tys. euro, lubuskie 736 026 tys. euro, łódzkie 1 630 748,4 tys. euro, małopolskie 1 541 184,7 tys. euro, mazowieckie 1 669 715,9 tys. euro, opolskie 763 474 tys. euro, podkarpackie 1 660 657,7 tys. euro, podlaskie 991 666,2 tys. euro, pomorskie 1 128 859,1 tys. euro, śląskie 2 364 570,4 tys. euro, świętokrzyskie 1 105 733,1 tys. euro, warmińsko-mazurskie 1 228 441,3 tys. euro, wielkopolskie 1 069 945,0 tys. euro, zachodniopomorskie 1 310 505 tys. euro.

²⁵ 1. Ludność, 2. PKB per capita, 3. Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach, 4. Absolwenci uczelni na 10 tys. ludności, 5. Różnica pomiędzy odsetkiem ludności korzystającej z wodociągu i kanalizacji, 6. Odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów, 7. Drogi publiczne na 100 km², 8. Wypadki drogowe na 100 tys. ludności, 9. Miejsca w przedszkolach na 1000 dzieci w grupie wieku 3-6 lat, 10. Stopa bezrobocia, 11. Długość ścieżek rowerowych na 100 km², 12. Nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym na mieszkańca.

²⁶ Według Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR) jako obszar strategicznej interwencji identyfikuje się obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Należą do nich m.in. obszary wiejskie położone peryferyjnie, na obszarach tych konieczna jest interwencja przełamująca utrzymywanie się szeregu niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych, w tym utrudnionego dostępu do usług publicznych.

²⁷ Kwota środków podziału rezerwy na poszczególne województwa wynosiła: dolnośląskie 651 481,1 tys. euro, kujawsko-pomorskie 467 113,8 tys. euro, lubelskie 491 815,6 tys. euro, lubuskie 221 161 tys. euro, łódzkie 452 850,8 tys. euro, małopolskie 779 095,7 tys. euro, mazowieckie 438 932,6 tys. euro, opolskie 259 858,9 tys. euro, podkarpackie 451 232,7 tys. euro, podlaskie 255 647,2 tys. euro, pomorskie 393 043,2 tys. euro, śląskie 606 004,1 tys. euro, świętokrzyskie 290 520,5 tys. euro, warmińsko-mazurskie 353 322 tys. euro, wielkopolskie 477 156,2 tys. euro, zachodniopomorskie 403 548,6 tys. euro.

²⁸ Planowana kwota łącznej alokacji na program regionalny 2021-2027 woj. dolnośląskiego po zastosowaniu ww. mechanizmu stanowi 1 673 416,8 tys. euro, tj. 74,3% alokacji z 2014-2020.

²⁹ Planowana kwota łącznej alokacji na program regionalny 2021-2027 woj. wielkopolskiego po zastosowaniu ww. mechanizmu stanowi 1 670 869,3 tys. euro, tj. 68,2% alokacji z 2014-2020.

³⁰ Planowana kwota łącznej alokacji na program regionalny 2021-2027 woj. małopolskiego po zastosowaniu ww. mechanizmu stanowi 2 320 280,4 tys. euro, tj. 80,6% alokacji z 2014-2020.

³¹ Patrz przypis 23.

nie należy różnicować koncentracji między regionami, tym samym pułapy koncentracji rosły wraz z wyższą alokacją.

Ostatni etap podziału polegał na negocjacjach/uzgodnieniach Ministra z zarządami 16 województw, które przedstawiały planowane przedsięwzięcia i potrzeby rozwojowe, w odniesieniu do zaproponowanej przez Ministerstwo sumy kwot alokacji podstawowej i rezerwy programowej. W oparciu o analizę tych potrzeb przeprowadzono w MFiPR ostateczny podział środków, który przedstawiał się następująco: dolnośląskie 1 673 416,8 tys. euro, kujawsko-pomorskie 1 753 424 tys. euro, lubelskie 2 272 912,3 tys. euro, lubuskie 861 468,3 tys. euro, łódzkie 2 291 959,2 tys. euro, małopolskie 2 320 280,4 tys. euro, mazowieckie 2 009 926,5 tys. euro, opolskie 921 000 tys. euro, podkarpackie 2 181 366 tys. euro, podlaskie 1 251 205,9 tys. euro, pomorskie 1 674 092,6 tys. euro, śląskie 2 792 340,1 tys. euro, świętokrzyskie 1 403 141,2 tys. euro, warmińsko-mazurskie 1 731 096,8 tys. euro, wielkopolskie 1 670 869,3 tys. euro, zachodniopomorskie 1 611 209,4 tys. euro. Kwoty przyznane województwom mieściły się w założonym przez Ministerstwo przedziale od 90% do 110% kwoty łącznej, wynikającej z wyliczeń algorytmami, m.in. województwa kujawsko-pomorskie, lubuskie i opolskie otrzymały 90% pierwotnie wyliczonych kwot, a województwa dolnośląskie, łódzkie i pomorskie 110% kwot.

Dyrektor DRP wyjaśnił, że przy różnicowaniu kwot w ramach 90-110% brano również pod uwagę doświadczenia z dotychczasowej realizacji programów w regionach, m.in. postęp w realizacji programów w kontekście zasady automatycznego anulowania zobowiązań, ale też możliwości wejścia w instrumenty finansowe, które stanowią priorytet dla KE, biorąc pod uwagę możliwe do osiągnięcia przez instrumenty finansowe efekty dźwigni finansowej i mnożnikowy.

Ostateczny ww. podział alokacji szesnastu programów regionalnych został ogłoszony w dniu 23 czerwca 2021 r. podczas spotkania Sekretarza Stanu Waldemara Budy z marszałkami województw, do którego trzy województwa zgłosiły zastrzeżenia (co opisano w pkt 2.8 wystąpienia). W projekcie Umowy Partnerstwa z lipca 2021 r. zostały ujęte w całości kwoty na poszczególne programy regionalne w łącznej kwocie 28 419 708,3 tys. euro oraz na krajowe programy operacyjne w kwocie 42 629 562,5 tys. euro.

(akta kontroli str. 648-658, 662-663, 664, 669-675, 676-686, 736, 742-750, 771-775, 838, płyta nr 3 – poz. 2-3, 16, 24, 44-45, płyta nr 8 – poz. 22, 40-41)

1.7. W celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 14e ust. 1 pkt 1-3 uzppr Minister prowadził prace nad projektem UP w 2020 r. i 2021 r. Prace te zostały poprzedzone przygotowaniem i uzgodnieniem przez Ministerstwo (m.in. z Ministerstwami: Rozwoju, Infrastruktury, Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej) Założeń do Umowy Partnerstwa. Konsultacje społeczne dokumentu Ministerstwo przeprowadziło w okresie 26 lipca – 20 sierpnia 2019 r. Dokument po konsultacjach został zatwierdzony 26 września 2019 r. przez Ministra i skierowany do zaopiniowania przez KSE, który zaakceptował dokument 25 lutego 2020 r.³², po upływie pięciu miesięcy od zatwierdzenia Założeń przez Ministra.

Z wyjaśnień Dyrektor DSR wynika, że Założenia do UP przygotowano wzorem perspektywy 2014-2020. Opracowanie tego dokumentu nie zostało przewidziane w planach działalności Ministra. Jak wynika z uzasadnienia do Założeń, *konieczność*

³² Na IV kwartał 2020 r. zaplanowano przyjęcie przez Radę Ministrów projektu uchwały w sprawie Założeń do Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027. Z uzasadnienia w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wynika, że ze względu na sytuację związaną ze skutkami epidemii SARS-CoV-2 prace nad Założeniami do UP zostały zakończone na etapie przyjęcia dokumentu przez KSE 25 lutego 2020 r. Dalsze prace dotyczyły dokumentu docelowego, tj. Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027.

określenia ram dla nowej perspektywy wymagała dokonania przeglądu obecnej sytuacji Polski oraz oceny skuteczności dotychczasowych działań podejmowanych w ramach polityki spójności. Podjęto też próbę zidentyfikowania potrzeb w różnych dziedzinach gospodarki, na których powinny być skoncentrowane działania w przyszłej perspektywie. Ze względu na wczesny etap przygotowań nie zawarto w nim szczegółowego podziału funduszy polityki spójności, został przedstawiony jedynie zarys finansowania i koncentracji tematycznej.

Prace nad Załoženiami do UP wydłużyły się, według wyjaśnień Dyrektor DSR, ze względu na konieczność rozbudowania procesu konsultacji i zapewnienie udziału jak największej liczby interesariuszy (...) szerokie grono interesariuszy włączonych w proces tworzenia i konsultowania UP jest priorytetowo traktowane i wymagane przez KE. Po zakończeniu konsultacji społecznych do czasu przekazania dokumentu pod obrady KWRiST i komitetów RM prowadzona była analiza uwag, konsultacje z ekspertami w celu opracowania stanowisk do uwag. Proces uzgodnień treści dokumentu w ramach KSE był dłuższy, niż zakładano. W związku ze zgłaszaniem wielu uwag przez uczestniczące w procesie resorty miały miejsce aż cztery rundy uzgodnień. Konieczne też było zorganizowanie dodatkowych spotkań w celu uzgodnienia stanowisk.

Na podstawie ww. Założeń został opracowany w Ministerstwie projekt UP. Prace nad pierwszą wersją projektu UP zakończono w czerwcu 2020 r. i w sierpniu 2020 r. został on poddany wstępnym konsultacjom (wewnątrz- i międzyresortowym) oraz przekazany do konsultacji samorządom województw. Konsultacje społeczne planowano przeprowadzić w październiku 2020 r., jednak proces ten faktycznie rozpoczął się dopiero 18 stycznia 2021 r., tj. po upływie ponad 100 dni od planowanego terminu. W okresie od zakończenia wstępnych konsultacji do zatwierdzenia przez Ministra w dniu 13 stycznia 2021 r. projektu Umowy (tj. przez 145 dni), według wyjaśnień Dyrektor DSR prowadzona była analiza przekazanych we wstępnych konsultacjach uwag oraz opracowywanie zapisów do projektu Umowy.

Konsultacje społeczne projektu UP odbyły się ostatecznie w dniach 18 stycznia – 22 lutego 2021 r. W ramach tych konsultacji:

- w okresie 18 stycznia – 22 lutego 2021 r. na stronie internetowej www.funduszeuropejskie.gov.pl został udostępniony publicznie elektroniczny formularz do zgłaszania uwag;
- w okresie 19 stycznia – 16 lutego 2021 r. zostały przeprowadzone spotkania przedstawicieli Ministerstwa z marszałkami województw, w których udział brali m.in. przedstawiciele innych jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych z danego województwa;
- 7 kwietnia 2021 r. przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w zorganizowanym przez Fundację Stocznia i Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych³³ wysłuchaniu publicznym³⁴ w sprawie koncepcji wydatkowania funduszy UE na lata 2021-2027, w ramach którego przedstawiono opinie na temat projektu UP;

³³ Pod patronatem Podkomitetu do spraw Rozwoju Partnerstwa. Podkomitet został powołany zarządzeniem nr 4 z 26 sierpnia 2020 r. Przewodniczącego Komitetu do spraw Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020. Zadania Podkomitetu dotyczyły m.in.: monitorowania realizacji zasady partnerstwa w ramach wdrażania UP i programów służących realizacji UP, organizowania spotkań i warsztatów poświęconych zagadnieniom promowania zasady partnerstwa oraz obywatelskich postaw w ramach realizacji UP, wypracowania propozycji działań podnoszących efektywność realizacji programów służących realizacji UP oraz propozycji kompleksowego systemu monitorowania i oceny efektywności interwencji dla tych obszarów.

³⁴ Część konsultacji społecznych UP, w której mógł wziąć udział każdy zainteresowany (jako mówca lub obserwator) i zgłosić uwagi do projektu UP.

- 23 czerwca 2021 r. zostało przeprowadzone z udziałem przedstawicieli Ministerstwa tzw. wysłuchanie odwrócone³⁵, podczas którego MFIPR przedstawiło stanowisko do uwag zgłoszonych do projektu UP i zmian dokonanych w tym projekcie³⁶.

W ramach konsultacji projekt UP został również przekazany do zaopiniowania KWRiST³⁷ i był kilkakrotnie³⁸ omawiany na jej posiedzeniach, a także do Rady Dialogu Społecznego (dalej: RDS) i Rady Działalności Pożytku Publicznego³⁹ (dalej: RDPP). Z opublikowanego 21 czerwca 2021 r. raportu z konsultacji społecznych wynika, że wpłynęło około 8 500 uwag⁴⁰. Po zebraniu uwag trwały prace związane z ich analizą i uwzględnieniem w projekcie UP.

W raporcie zostały opisane najważniejsze uwagi, które dotyczyły w szczególności:

- stosowania zasady partnerstwa m.in. w procesie opiniowania UP,
- przyjętej formuły konsultacji społecznych,
- zwiększenia puli środków dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz na program pomocy żywnościowej,
- podziału środków na programy regionalne, w tym zwiększenia alokacji dla województw: dolnośląskiego i wielkopolskiego,
- zapewnienia stosowania niedyskryminacji i zasad ochrony środowiska.

W związku z ww. uwagami, do projektu UP m.in.:

- wprowadzono rozdział opisujący zasady stosowania partnerstwa we wdrażaniu funduszy w perspektywie 2021-2027,
- przeznaczono 0,5% alokacji EFS+ na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego,
- zwiększono alokację z EFS+ na program pomocy żywnościowej z 233 do 475 mln euro,
- wprowadzono zapisy dotyczące realizacji zasady zrównoważonego rozwoju nieszkodzenia środowisku („nie czyń poważnych szkód”),
- zwiększono alokację dla województw dolnośląskiego i wielkopolskiego na realizację programów regionalnych.

W celu uzgodnienia zakresu i treści projektu UP przed formalnym przekazaniem do zatwierdzenia KE, prowadzony był również dialog nieformalny z Komisją. Projekt UP został przekazany do KE 18 stycznia 2021 r., a Komisja 17 lutego 2021 r. przekazała swoje uwagi do projektu⁴¹. W Ministerstwie zostały wypracowane, we współpracy z właściwymi instytucjami zarządzającymi oraz resortami stanowiska do uwag Komisji. W kwietniu, maju i lipcu 2021 r. odbyło się dziesięć spotkań z przedstawicielami KE, poświęconych poszczególnym zagadnieniom i uwagom Komisji.

Sekretarz Stanu zaakceptował zaktualizowany projekt UP 28 lipca 2021 r. i wydał zgodę na skierowanie go do zaopiniowania KWRiST i na obrady KSE. Skierowanie

³⁵ Przygotowane przez Fundację Stocznia i Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych we współpracy z MFIPR. Celem wysłuchania odwróconego było zaprezentowanie i omówienie zmian wprowadzonych przez Ministerstwo w projekcie UP w wyniku konsultacji społecznych oraz przedstawienie stanowiska dotyczącego uwag, które nie zostały uwzględnione w dokumencie.

³⁶ Ze względu na reżim, wynikający z epidemii SARS-CoV-2, spotkania były prowadzone w formie wideokonferencji.

³⁷ 22 stycznia 2021 r.

³⁸ 18-19 i 24 lutego 2021 r. oraz 18 marca 2021 r.

³⁹ 26 stycznia 2021 r.

⁴⁰ Ponad 5 000 uwag za pośrednictwem udostępnionego formularza internetowego, około 2 100 uwag za pośrednictwem innych kanałów komunikacyjnych (pocztą tradycyjną i elektroniczną), około 900 uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji międzyresortowych, a także około 500 uwag przedstawionych w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

⁴¹ Uwagi dotyczyły m.in. utrzymania poziomu podziału (zblizzonego do perspektywy 2014-2020) alokacji pomiędzy programy krajowe i regionalne, planowanych programów operacyjnych (m.in. wsparcie w ramach programu dla województw Polski Wschodniej obszaru województwa mazowieckiego), zastosowania zasady partnerstwa w programowaniu i wdrażaniu polityki spójności, uproszczeń procedur realizacji wsparcia, zwiększenia udziału instrumentów finansowych itp.

projektu UP do opinii odbyło się po upływie 28 dni od wynikającego z harmonogramu *Planu działań* terminu zakończenia prac nad UP i zatwierdzenia jej przez Radę Ministrów.

KWRiST pozytywnie zaopiniowała projekt UP 25 sierpnia 2021 r. Według stanu na 31 sierpnia 2021 r. projekt UP nie został zaopiniowany przez KSE oraz przyjęty przez Radę Ministrów.

Analiza projektu UP z 28 lipca 2021 r. wykazała, że zawierał on wszystkie elementy określone we wzorze, stanowiącym załącznik do rozporządzenia 2021/1060.

(akta kontroli str. 7, 51-53, 172, 177-178, 248-249, 288-298, 648-651, 662-663, 665-668, 670, 673, 735, 742-750, 752-762, płyta 1 – poz. 84-106, 109, 199-204, płyta 3 – poz. 8, 10-15, 20-23, 27-29, 38-42, 166-167, 172-175, 181-182, 257-258)

1.8. W okresie objętym kontrolą projekt UP nie został przekazany do zatwierdzenia przez KE i nie rozpoczęto w sposób formalny jego negocjacji. Według wyjaśnień Dyrektora DSR, który odpowiada za koordynację i prowadzenie procesu negocjacji UP, formalne negocjacje treści Umowy rozpoczną się po przekazaniu do KE zatwierdzonego przez Radę Ministrów projektu dokumentu. Ostateczny zakres, tryb oraz terminy negocjacji zostaną ustalone na etapie przekazania Umowy do KE.

(akta kontroli str. 73, 93-94, 288-298, 742-750, płyta nr 1 – poz. 199-202)

1.9. W ramach przygotowania projektów Założeń do Umowy Partnerstwa i UP Ministerstwo zawarło 25 umów na łączną kwotę 1 530,1 tys. zł, na wykonanie analiz, opracowań, ekspertyz. Na podstawie szczegółowego badania dwóch umów na kwotę wydatków 29,9 tys. zł, dotyczących przygotowania recenzji projektu UP⁴², ustalono, że w przypadku jednej umowy na kwotę 10,0 tys. zł, wykonawca nie zrealizował pełnego zakresu prac określonego w umowie (dotyczącego współpracy przy przygotowywaniu odpowiedzi na uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych UP), natomiast przedmiot prac został odebrany w całości (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wyniki opracowań zostały uwzględnione w trakcie prac nad projektem UP.

(akta kontroli str. 75, 786-796, 648-651, 672, 742-750, 752-762, płyta nr 1 – poz. 208-227, 248 (folder *umowy DSR*), płyta nr 3 – poz. 9, 17-19, 25, 246-259)

1.10. W zestawieniu ryzyk Ministerstwa w grudniu 2020 r. zostało zidentyfikowane ryzyko opóźnień prac nad dokumentami programowymi, związane z przedłużeniem się konsultacji społecznych i uzgadniania projektu UP w ramach Rady Ministrów. W związku z ww. ryzykiem w Ministerstwie podejmowano działania polegające m.in. na równoległym opracowywaniu projektu UP i programów operacyjnych oraz koordynacji prac z instytucjami zarządzającymi, odpowiadającymi za opracowanie poszczególnych programów. Ministerstwo prowadziło także nieformalne uzgodnienia z KE w celu skrócenia dialogu na późniejszym etapie negocjacji dokumentów.

(akta kontroli str. 7-8, 176-178, 648-651, 664, 667, 742-750, 752-762, płyta nr 1 – poz. 129, płyta nr 3 – poz. 183-245)

1.11. Jak podała Dyrektor DSR, prace w zakresie przygotowania dokumentów dla perspektywy finansowej 2021-2027 finansowane były z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014-2020⁴³. Wsparcie to miało m.in. zapewnić płynne

⁴² Umowy: 1. DSR/POPT/BDG-VII-292/08/2020-34 z 18 sierpnia 2020 r. na przygotowanie recenzji i analizy projektu Umowy Partnerstwa, ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów w ramach opisów celów polityki, komplementarności programów i funduszy, instrumentów terytorialnych, na kwotę 19,9 tys. zł; 2. DSR/POPT/BDG-VII-293/08/2020-34 z 18 sierpnia 2020 r. na przygotowanie recenzji i analizy projektu Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów w obszarze *Rynek pracy, włączenie społeczne, edukacja*, na kwotę 10,0 tys. zł. Dobór próby według osądu kontrolera.

⁴³ https://www.popt.gov.pl/media/87498/POPT_2014_2020_18_03_2020.pdf

przejście pomiędzy okresem programowania 2014-2020 oraz perspektywą finansową po 2020 r. Ze środków tych sfinansowano m.in. analizy i ekspertyzy, wykorzystane do opracowania Założeń, Umowy Partnerstwa oraz programów operacyjnych (szczegółowy opis w pkt 1.8 i 2.5 wystąpienia).

(akta kontroli str. 74, 79, 288-290, 295, 843)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku umowy z 18 sierpnia 2020 r., dotyczącej przygotowania recenzji i analizy projektu UP na lata 2021-2027, ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów w obszarze *Rynek pracy, włączenie społeczne, edukacja*⁴⁴, przedmiot umowy został odebrany 30 listopada 2020 r., pomimo, że wykonawca nie zrealizował pełnego zakresu ze względu na opóźnienie w MFiPR terminu konsultacji społecznych UP. Zgodnie ze Szczegółowym Opiszem Przedmiotu Zamówienia, wykonawca był zobowiązany do współpracy przy przygotowywaniu odpowiedzi na uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych UP i konsultacji z KWRiST, RDS, RDPP. Natomiast konsultacje społeczne projektu UP odbyły się dopiero w okresie 18 stycznia – 22 lutego 2021 r., a więc rozpoczęły się 49 dni po odbiorze prac wynikającym z umowy. Mimo tego, w dniu 30 listopada 2020 r. Zastępca Dyrektora DSR potwierdziła wykonanie umowy i podjęła decyzję o wypłacie pełnego wynagrodzenia (10,0 tys. zł). Nie dokonano zmian umowy z wykonawcą zarówno w zakresie prac, jak i terminu ich wykonania. Dyrektor DSR wyjaśniła, że ze względu na przesunięcia w harmonogramie prac nad UP wykonawca został zaangażowany w proces nieformalnego konsultowania projektu Umowy, jako etapu poprzedzającego właściwe konsultacje.

Zgodnie z § 3 ust. 2 umowy, wynagrodzenie jest należne z tytułu wykonania wszelkich zobowiązań określonych w umowie, zatem uzasadnione, konieczne zmiany zakresu prac lub terminu ich wykonania, powinny zostać uwzględnione w aneksie do umowy z wykonawcą.

(akta kontroli str. 648-651, 672, 742-750, 752-762, 786-796, płyta nr 1 – poz. 208-227, 248 (folder *umowy DSR*), płyta nr 3 – poz. 9, 17-19, 25, 246-247, 249, 253-254)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister, w okresie objętym kontrolą, prowadził prawidłowe działania w zakresie przygotowania, opiniowania i uzgadniania projektu Umowy Partnerstwa. Do 31 sierpnia 2021 r. Umowa nie została jednak zatwierdzona przez Radę Ministrów i skierowana do akceptacji Komisji Europejskiej.

Minister opracował harmonogramy organizacji działań dla perspektywy 2021-2027 i niezbędnych prac w zakresie przygotowania kluczowych dokumentów.

Minister zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 2 uzppr opracował propozycję podziału środków przeznaczonych na realizację polityki spójności w latach 2021-2027. W celu rozdzielenia alokacji na programy regionalne zostały zastosowane, opracowane w MFiPR, metodyki podziału środków.

Projekty Założeń i UP zostały opracowane z wykorzystaniem analiz i ekspertyz, przy czym stwierdzono jeden przypadek, w którym przedmiot umowy został odebrany, pomimo że umowa nie w pełni była wykonana, co stanowiło naruszenie zapisów umowy.

⁴⁴ Umowa nr DSR/POPT/BDG-VII-293/08/2020-34 z 18 sierpnia 2020 r.

W związku z tym, że zatwierdzenie projektu UP przez Radę Ministrów zaplanowano w terminie wrzesień-październik 2021 r., a KE ma cztery miesiące od otrzymania UP na wydanie decyzji o akceptacji Umowy⁴⁵, zdaniem NIK powstaje ryzyko niezatwierdzenia przez KE Umowy Partnerstwa do końca 2021 r., co może skutkować opóźnieniami w zatwierdzeniu przez Komisję Europejską programów operacyjnych.

OBSZAR

2. Realizacja i koordynacja działań w zakresie przygotowania krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2021-2027.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z 26 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2021-2027 powołano pięć grup roboczych w celu wypracowania zakresu wsparcia w ramach poszczególnych celów polityki spójności, służącego przygotowaniu programów operacyjnych oraz koordynacji interwencji pomiędzy tymi programami:

- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 1. *Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej* – pracom grupy przewodniczył Departament Wsparcia Programów Innowacji i Rozwoju (dalej: DIR);
- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 2. *Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem* – pracom grupy przewodniczył Departament Programów Infrastrukturalnych (dalej: DPI);
- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 3. *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych* – pracom grupy przewodniczyły: DPI i Departament Rozwoju Cyfrowego (dalej: DRC);
- do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 4. *Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych* – pracom grupy przewodniczył Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: DZF);
- do spraw programowania w ramach celu polityki 5. *Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych* – pracom grupy przewodniczył DRP.

Zgodnie z ww. zarządzeniem, wsparcie przygotowania programu operacyjnego dotyczącego pomocy technicznej zostało powierzone Grupie Sterującej do spraw Pomocy Technicznej.

Ponadto, Decyzją Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy UE z 29 października 2020 r. została powołana grupa robocza w ramach celu polityki 6. *Umożliwienie regionom i obywatelom łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu*, w celu wsparcia programowania interwencji z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (dalej: FST). Pracom tej grupy przewodniczył Dyrektor DKF.

⁴⁵ Art. 12 ust. 4 rozporządzenia 2021/1060.

W pracach grup udział brali przedstawiciele organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych (łącznie około 100 organizacji)⁴⁶.

(akta kontroli str. 7-8, 15-23, 100-113, 742-750, 752-762, 768-770, 777-781, 798-836, płyta 1 – poz. 107-108, płyta 3 – poz. 26, płyta 7 – poz. 5, płyta 10 – poz. 7)

2.2. W dokumencie *Sposób organizacji prac* przewidziano przygotowanie programów operacyjnych w terminie styczeń 2019 r. – czerwiec 2020 r. Pierwotnie określony termin prac w wyniku aktualizacji dokumentu został zmieniony na 2021 r. Zgodnie z ww. dokumentem, rozpoczęcie wdrażania programów zaplanowano w 2021 r. Według stanu na 31 sierpnia 2021 r. trwały prace nad projektami programów operacyjnych.

(akta kontroli str. 294, 648, 664-668, 742-750, 752-762, 843, płyta 1 – poz. 78-83, płyta nr 3 – poz. 171)

2.3. Zgodnie z projektem Umowy Partnerstwa:

- w ramach celu polityki 1. będą realizowane programy: Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy, Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej, programy regionalne;
- w ramach celu polityki 2. będą realizowane programy: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko, FEPW, FENG, program w zakresie rybactwa i morza, programy regionalne;
- w ramach celu polityki 3. będą realizowane programy: FEnlKS, FEPW, programy regionalne;
- w ramach celu polityki 4. będą realizowane programy: Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, Fundusze Europejskie Pomoc Żywnościowa, FEPW, FEnlKS, programy regionalne;
- w ramach celu polityki 5. będą realizowane programy regionalne i program w zakresie rybactwa i morza;
- w ramach celu polityki 6. będzie realizowany program(-y) finansowany(-e)⁴⁷ z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

(akta kontroli str. 347-625, 782-785)

2.4. Stan zaawansowania prac nad krajowymi programami operacyjnymi na dzień 31 sierpnia 2021 r. przedstawiał się następująco:

Program FENG

Za przygotowanie projektu programu FENG odpowiadał DIR. W ramach grupy roboczej do spraw programowania interwencji w zakresie celu polityki 1., w okresie objętym kontrolą, odbyło się pięć spotkań tej grupy⁴⁸ oraz dwa spotkania podgrup do spraw obszaru internacjonalizacji i klastrów⁴⁹. Prace polegały przede wszystkim na wypracowaniu zakresu wsparcia w celu przygotowania programu.

Pierwszy projekt programu FENG realizował wyłącznie cel polityki 1 i obejmował trzy priorytety: *wsparcie dla przedsiębiorców, środowisko sprzyjające innowacjom i pomoc techniczną*. Wsparcie w projekcie programu FENG skierowane było m.in. do przedsiębiorców, instytucji z sektora nauki, konsorcjów przedsiębiorstw oraz instytucji otoczenia biznesu, w szczególności ośrodków innowacji.

⁴⁶ Przedstawiciele: ministerstw właściwych ze względu na cele polityki (np. Infrastruktury, Klimatu i Środowiska), zarządów województw, izb gospodarczych (np. Krajowa Izba Gospodarcza), fundacji (np. Unia Metropolii Polskich, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej), związków (np. Pracodawców i Przedsiębiorców), stowarzyszeń (np. Stowarzyszenie Miasta w Internecie, Związku Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć), itp.

⁴⁷ W ramach Programu Sprawiedliwej Transformacji realizowane będą Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji.

⁴⁸ W terminach: 10 czerwca 2019 r., 13 września 2019 r., 4 marca 2020 r., 23 października 2020 r., 16 marca 2021 r.

⁴⁹ W terminach: 11 grudnia 2019 r. – spotkanie podgrupy do spraw obszaru internacjonalizacji, 26 listopada 2019 r. – spotkanie podgrupy do spraw obszaru klastrów i instytucji otoczenia biznesu.

Pierwszy projekt programu FENG został poddany w okresie marzec – kwiecień 2021 r. konsultacjom: wewnątrzresortowym⁵⁰ oraz społecznym⁵¹. W ramach konsultacji społecznych odbyły się dwie konferencje – otwierająca i podsumowująca konsultacje⁵² oraz wysłuchanie publiczne 21 kwietnia 2021 r., w którym udział wzięli m.in. przedstawiciele: biznesu, administracji rządowej, organizacji pozarządowych oraz partnerów społeczno-gospodarczych⁵³. W toku konsultacji wewnątrzresortowych zostały zgłoszone 54 uwagi, natomiast w wyniku przeprowadzenia konsultacji społecznych 574 uwagi. Zgodnie z przekazanym raportem z konsultacji społecznych projektu programu FENG, uwagi dotyczyły przede wszystkim: umożliwienia aplikowania do poszczególnych modułów⁵⁴ bez konieczności realizacji obligatoryjnych modułów B+R i infrastruktury B+R; rozszerzenia wsparcia dedykowanego organizacjom badawczym; szerszego wsparcia podnoszenia kompetencji (bardziej odpowiadającego na potrzeby przedsiębiorców); wsparcia "zielonej transformacji". Uwagi do projektu programu FENG w ramach konsultacji społecznych zgłosiło ponad 100 podmiotów. Były to m.in.: firmy MSP oraz duże przedsiębiorstwa, uczelnie, instytuty, instytucje otoczenia biznesu, firmy konsultingowe, izby gospodarcze, związki pracodawców, przedstawiciele administracji samorządowej i rządowej oraz osoby prywatne.

W celu sprawnego przeprowadzenia procesu negocjacji programu FENG oraz mając na celu jak najszybsze uruchomienie działań w ramach programu FENG, projekt został również skierowany 8 marca 2021 r. w trybie roboczym do KE. Przedstawiciele Komisji, na posiedzeniu Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020 w dniu 24 marca 2021 r. przekazali wstępne uwagi do projektu programu FENG. Obejmowały one m.in. elementy programu, które spotkały się z aprobatą KE oraz obszary dotyczące: kwestii sposobu wniesienia możliwie największego wkładu programu FENG w realizację agendy Zielonego Ładu UE, wsparcia transferu technologii, instytucji wsparcia otoczenia biznesu, klastrów, uzasadnienia wykorzystania dotacji zamiast instrumentów finansowych oraz kwestii wskaźników.

Ponadto, odbyły się konsultacje projektu programu FENG oraz prognozy oddziaływania na środowisko z organami środowiskowymi tj. Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) i Głównym Inspektorem Sanitarnym (dalej: GIS)⁵⁵. W ramach tych konsultacji zostały zgłoszone cztery uwagi przez GDOŚ, dwie zostały uwzględnione w całości, jedna częściowo, a jedna zostanie zweryfikowana po zakończeniu negocjacji programu z KE, tj. dotycząca ponownej (ewentualnej) strategicznej oceny oddziaływania na środowisko po wprowadzonych zmianach.

W dniu 29 czerwca 2021 r. zaktualizowany (drugi) projekt programu FENG został skierowany do konsultacji międzyresortowych, które trwały do 9 lipca 2021 r. W trakcie konsultacji zgłoszono 70 uwag, których większość została (w całości lub częściowo) uwzględniona.

Równocześnie prowadzono nieformalny dialog z KE⁵⁶, podczas spotkań roboczych omawiane były kwestie dotyczące m.in. uzasadnienia form wsparcia, roli instytucji otoczenia biznesu, transferu technologii, zielonej i cyfrowej transformacji.

⁵⁰ W terminie od 9 do 25 marca 2021 r.

⁵¹ W terminie od 10 marca do 14 kwietnia 2021 r.

⁵² W terminie 10 marca 2021 r. oraz 10 maja 2021 r.

⁵³ Ministerstwo Rozwoju Pracy i Technologii, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan.

⁵⁴ W priorytecie *wsparcie dla przedsiębiorców* nie występuje podział na działania tylko na moduły (obszary wsparcia).

⁵⁵ W terminie od 1 do 30 kwietnia 2021 r.

⁵⁶ Według stanu na dzień 6 sierpnia 2021 r. odbyły się cztery robocze spotkania z KE: 8 i 23 czerwca 2021 r. oraz 1 i 14 lipca 2021 r.

Po przeprowadzeniu konsultacji międzyresortowych i nieformalnego dialogu z KE w nowym, trzecim projekcie programu FENG rozszerzono zakres wsparcia przez uwzględnienie w programie celu polityki 2. (w nowym priorytecie *Zazielenienie przedsiębiorstw*), a także wprowadzono zmiany polegające m.in. na: doprecyzowaniu definicji odbiorców wsparcia programu FENG, aktualizacji danych finansowych, podaniu informacji o alokacji priorytetów programu FENG w podziale na kody kategorii interwencji, zaktualizowaniu informacji o wskaźnikach oraz stanie spełnienia warunków podstawowych.

W dniu 12 sierpnia 2021 r. projekt programu FENG został przekazany do DSR celem zaopiniowania za zgodność z projektem Umowy Partnerstwa. Na dzień 31 sierpnia 2021 r. projekt programu nie był jeszcze zaopiniowany w tym zakresie.

Zastępca Dyrektora DIR podała, że przekazanie projektu programu FENG do akceptacji przez Radę Ministrów oraz przekazanie do Komisji Europejskiej zostało zaplanowane na wrzesień – październik 2021 r.

Analiza zaktualizowanego po konsultacjach międzyresortowych projektu programu wykazała, że zawiera on wszystkie elementy wymagane przepisami rozporządzenia 2021/1060 oraz uzppr.

(akta kontroli str. 7-8, 15-19, 54, 132-144, 321-329, 707-712, 742-750, 777-781, płyta 1 – poz.16-42, płyta 10 – poz.1-9, 88-103, płyty 11-12)

Program FERC

Za przygotowanie projektu programu FERC był odpowiedzialny DRC. W ramach grupy roboczej do spraw programowania interwencji w obszarze związanym z celem polityki 3. w okresie objętym kontrolą odbyły się trzy posiedzenia tej grupy roboczej⁵⁷ oraz zorganizowano trzy warsztaty tematyczne⁵⁸. Dodatkowo zorganizowano trzy spotkania, dotyczące demarkacji zakresu wsparcia w obszarze celu polityki 1. z przedstawicielami urzędów marszałkowskich⁵⁹. Prace koncentrowały się na wypracowaniu propozycji interwencji w obszarze cyfryzacji w perspektywie 2021-2027, określeniu wskaźników rezultatu i produktu oraz wskazaniu grup potencjalnych beneficjentów.

Program FERC jest kontynuacją Programu Polska Cyfrowa 2014-2020 i stanowi kolejny etap cyfrowej transformacji kraju. Projekt programu obejmował trzy priorytety⁶⁰, a wsparcie skierowano przede wszystkim do: przedsiębiorców, administracji publicznej, organizacji pozarządowych, podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki, podmiotów leczniczych i instytucji kultury.

Projekt programu FERC został poddany w okresie kwiecień-maj 2021 r. konsultacjom: społecznym⁶¹, wewnątrzresortowym⁶² oraz międzyresortowym⁶³, a 13 maja 2021 r. odbyło się wysłuchanie publiczne. W lipcu 2021 r. projekt programu został skierowany do zaopiniowania RDS i RDPP. Ponadto, w ramach dialogu nieformalnego z KE zaprezentowano jej założenia dotyczące zakresu interwencji. Zastępca Dyrektora DRC wyjaśnił, że *obecnie finalizowane są prace*

⁵⁷ W dniach: 3 i 25 czerwca 2019 oraz 3 grudnia 2020 r.

⁵⁸ Państwo i gospodarka oparte na danych – 10 lipca 2019 r.; Kompleksowe wsparcie (popyt-podaż) obszaru e-Zdrowie w latach 2021-2027 – 26 września 2019 r. oraz Cyberbezpieczeństwo – program cyfrowy na lata 2021 – 2027 – 24 września 2020 r.

⁵⁹ Spotkania w sprawie podziału interwencji kraj/region w obszarach: geodezja – 16 grudnia 2020 r.; cyberbezpieczeństwo – 17 grudnia 2020 r.; e-zdrowie – 22 grudnia 2020 r.

⁶⁰ Priorytet I: Zwiększenie dostępu do ultra-szybkiego internetu szerokopasmowego; Priorytet II: Zaawansowane usługi cyfrowe; Priorytet III: Pomoc techniczna.

⁶¹ W terminie od 20 kwietnia do 25 maja 2021 r. Jednostki samorządu terytorialnego, organizacje społeczne, pozarządowe itp. zgłosiły 313 uwag.

⁶² W terminie od 21 kwietnia do 5 maja 2021 r. Poszczególne departamenty MFIPR zgłosiło 26 uwag.

⁶³ W okresie kwiecień – maj 2021 r. Zostało zgłoszonych 89 uwag (m.in. przez KPRM, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Sprawiedliwości czy Ministerstwo Zdrowia).

nad wersją Programu uwzględniającą wyniki konsultacji społecznych, wewnątrzresortowych i międzyresortowych. We wrześniu br. planowane jest skierowanie projektu FERC do opinii pod kątem jego zgodności z Umową Partnerstwa oraz przekazanie dokumentu pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Następnie projekt FERC zostanie skierowany do opinii poszczególnych Komitetów Rady Ministrów. Zakłada się, że w pierwszej kolejności dokument zostanie skierowany pod obrady Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, co jest przewidziane na przełomie września i października br.

Analiza projektu programu przekazanego w kwietniu 2021 r. do konsultacji wykazała, że projekt ten nie zawierał wszystkich elementów, wymaganych w art. 14i uzppr, m.in. pełnych danych dotyczących wskaźników produktu i rezultatu dla poszczególnych priorytetów oraz instytucji zaangażowanych w realizację programu. Sekretarz Stanu Jacek Żalek wyjaśnił, że uzupełnienia w tym zakresie zostaną wprowadzone do projektu programu, który będzie przekazany do opinii Komitetów Rady Ministrów, co planowane jest na przełom września i października 2021 r. Ponadto dodał, że przekazanie projektu programu do KE planowane jest w IV kwartale 2021 r.

(akta kontroli str. 7-8, 45-46, 54-56, 120-126, 314-320, 717-720, 726, 742-750, 764-765, płyta 1 poz. 50-75, płyta 5 poz. 13-35)

Program FEPW

Za przygotowanie programu był odpowiedzialny Departament Programów Ponadregionalnych (dalej: DPP). W przygotowanie programu zaangażowana została Grupa Sterująca do spraw Polski Wschodniej⁶⁴. W okresie objętym kontrolą odbyły się dwa posiedzenia tej Grupy⁶⁵ poświęcone wsparciu Polski Wschodniej w nowej perspektywie, na których omawiano stan prac nad programem.

Program FEPW stanowi kontynuację wsparcia pięciu województw z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego. W latach 2021-2027 będą mogły z niego skorzystać również podmioty z części województwa mazowieckiego. Nowy program dla makroregionu Polski Wschodniej będzie koncentrował się na czterech głównych obszarach: wzmocnienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, energia i ochrona klimatu, spójna sieć transportowa i zwiększenie kapitału społecznego, rozwój turystyki i usługi uzdrowiskowe.

Projekt programu FEPW był przedmiotem konsultacji: społecznych⁶⁶, wewnątrzresortowych⁶⁷ oraz międzyresortowych⁶⁸. Projekt programu skierowano do zaopiniowania RDPP oraz RDS odpowiednio 18 lutego 2021 r. i 2 marca 2021 r.⁶⁹. Wyслуchanie publiczne programu odbyło się 29 kwietnia 2021 r. Ponadto, od 24 marca 2021 r. trwał dialog nieformalny z KE dotyczący zakresu programu.

Analiza projektu programu FEPW przekazanego do konsultacji wykazała, że projekt ten nie zawierał wszystkich elementów określonych w art. 14i uzppr, m.in. kompletnych danych dotyczących wskaźników produktu i rezultatu dla poszczególnych priorytetów oraz pełnego planu finansowego programu. Zastępca

⁶⁴ Powołana zarządzeniem nr 12 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 lutego 2015 r. w celu m.in. zapewnienia koordynacji i komplementarności wsparcia działań realizowanych z programów operacyjnych na obszarze województw Polski Wschodniej.

⁶⁵ 18 listopada 2020 r. i 9 lutego 2021 r.

⁶⁶ W terminie od 5 marca do 8 kwietnia 2021 r. Jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe itp. zgłosiły 377 uwag.

⁶⁷ W terminie od 25 lutego do 20 marca 2021 r. Poszczególne departamenty MFIPR zgłosiły 66 uwag.

⁶⁸ W terminie od 1 do 22 marca 2021 r. Ministerstwa (m.in. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) zgłosiły 112 uwag.

⁶⁹ RDS nie zgłosił uwag do projektu programu, a RDPP w dniu 20 kwietnia 2021 r. przyjęła stanowisko do projektu FEPW, w którym zawarto propozycje zmian programu.

Dyrektora DPP wyjaśniła, że program podlega bieżącej aktualizacji w związku z analizą uwag, które wpłynęły w ramach konsultacji społecznych i międzyresortowych. Trwa także dialog nieformalny z Komisją Europejską, w ramach którego zgłaszane są uwagi i postulaty, których przeważająca część również wymaga modyfikacji programu (...) W III kwartale br. Program zostanie przekazany do uzgodnień w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

(akta kontroli str. 7-8, 39-41, 54-56, 114-119, 299-306, 646-647, 713-716, 742-750, 766-767, płyta 1 poz. 43-49, płyta 6 poz. 19-54)

Program FEnIKS

Za przygotowanie projektu programu FEnIKS odpowiadał DPI. Grupy robocze ds. celu polityki 2. i celu polityki 3.⁷⁰ w okresie objętym kontrolą odbyły 11 spotkań, poświęconych zagadnieniom programowania interwencji w poszczególnych obszarach objętych programem (energetyka, środowisko, transport)⁷¹, w tym trzy spotkania połączone obu grup⁷², dotyczące zagadnień wspólnego zainteresowania (tj. warunkowość podstawowa, zwrotne formy finansowania, linia demarkacyjna). W skład grup roboczych weszli przedstawiciele strony rządowej, samorządu terytorialnego, związków, stowarzyszeń i fundacji.

W celu zaprojektowania interwencji w programie FEnIKS, począwszy od 1 kwietnia 2021 r. odbyły się trzy spotkania połączonych grup⁷³, których skład został rozszerzony m.in. o członków Komitetu Sterującego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, członków KWRiST, RDS, RDPP.

Program FEnIKS zakłada interwencję w obszarach: transportu, energetyki, środowiska, kultury i zdrowia, analogicznie do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Projekt programu składał się z ośmiu priorytetów⁷⁴, a przewidywane w nim wsparcie jest skierowane przede wszystkim do: państwowych jednostek budżetowych i samorządu terytorialnego, dostawców usług energetycznych, zarządców dróg krajowych i linii kolejowych, portów lotniczych oraz morskich, organizacji pozarządowych, instytucji ochrony zdrowia, instytucji kultury. Zakładana forma wsparcia to dotacje, instrumenty finansowe lub instrumenty łączące te formy.

Projekt programu FEnIKS oraz prognozy oceny oddziaływania na środowisko w okresie czerwiec – lipiec 2021 r. zostały poddane konsultacjom społecznym⁷⁵, wewnątrzresortowym⁷⁶ i międzyresortowym⁷⁷. 18 czerwca 2021 r. dokumenty zostały przekazane do zaopiniowania przez GDOŚ, GIS oraz Dyrektorów Urzędów Morskich w Gdyni i Szczecinie. Według stanu na 31 sierpnia 2021 r. trwała analiza i rozpatrywanie uwag, zgłoszonych w procesie konsultacji.

⁷⁰ Do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 2. *Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem; do spraw programowania interwencji w ramach celu polityki 3. Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych.*

⁷¹ W dniach: 7 czerwca 2019 r., 9 lipca 2019 r., 10 lipca 2019 r., 8 sierpnia 2019 r., 9 sierpnia 2019 r.

⁷² W dniach: 22 sierpnia 2019 r., 20 września 2019 r. i 19 listopada 2019 r.

⁷³ W dniach 1 kwietnia 2021 r., 29 kwietnia 2021 r., 28 maja 2021 r.

⁷⁴ Priorytety: I. Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności, II. Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z EFRR, III. Transport miejski, IV. Wsparcie sektora transportu z Funduszu Spójności, V. Wsparcie sektora transportu z EFRR, VI. Zdrowie, VII. Kultura, VIII. Pomoc techniczna.

⁷⁵ W dniach 18 czerwca – 18 lipca 2021 r. jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, organizacje branżowe, organizacje pracodawców, izby gospodarcze itp. zgłosiły łącznie ok. 1400 uwag.

⁷⁶ W dniach 25 czerwca – 28 lipca 2021 r. Poszczególne departamenty MFIPR zgłosiły 80 uwag.

⁷⁷ W dniach 5 – 18 lipca 2021 r. Ministerstwa (Administracji i Spraw Wewnętrznych, Aktywów Państwowych, Klimatu i Środowiska, Infrastruktury, Rozwoju, Pracy i Technologii) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zgłosiły łącznie 287 uwag.

W trakcie opracowywania programu prowadzono nieformalny dialog z KE (m.in. w zakresie obszarów środowisko, energetyka i kultura). Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DPI, *jego celem jest zapewnienie, że oficjalne negocjacje przebiegną bardzo sprawnie i możliwe będzie niezwłoczne przyjęcie przez KE programu po jego formalnym przedłożeniu.*

Zastępca Dyrektora DPI wyjaśnił, że we wrześniu 2021 r. zaplanowano przeprowadzenie wysłuchania publicznego projektu programu FEnIKS w formule odwróconej. W kolejnym etapie projekt programu zostanie skierowany do rozpatrzenia przez KWRiST, RDS, a w IV kwartale 2021 r. do Komitetów Rady Ministrów, co powinno umożliwić podjęcie przez Radę Ministrów uchwały zatwierdzającej program do końca 2021 r., aby dokument mógł zostać przyjęty przez KE na początku 2022 r.

Analiza projektu programu skierowanego do konsultacji wykazała, że nie zawierał on wszystkich informacji określonych w art. 14i uzppr oraz w art. 22 i załączniku nr V do rozporządzenia 2021/1060, tj. wypełnionych tabel wskaźników produktu i rezultatu, tabeli spełnienia warunków podstawowych, a także podziału środków finansowych na kategorie regionów. Zastępca Dyrektora DPI wyjaśnił, że projekt programu zostanie uzupełniony w trakcie dalszych prac.

(akta kontroli str. 7-8, 37-38, 65-72, 250-267, 727-730, 742-750, 776, płyta 1 – poz. 126-128, 231-232, płyta 9 – poz. 1-11)

Program FERS

Za przygotowanie projektu programu FERS był odpowiedzialny DZF. W ramach grupy roboczej do spraw programowania interwencji w zakresie celu polityki 4. (dalej: CP4), odbyły się dwa spotkania, na których wskazano propozycje zakresów wsparcia w poszczególnych obszarach interwencji⁷⁸. W skład grupy, oprócz przedstawicieli Ministerstwa, weszli reprezentanci innych ministerstw i instytucji publicznych, partnerzy społeczni, naukowcy i gospodarcy. Dodatkowo, w dniach 26 – 27 czerwca 2019 r. odbyło się dwudniowe spotkanie warsztatowe z przedstawicielami grupy CP4 oraz KE, zorganizowane przez DSR. Spotkanie dotyczyło m.in.: spełnienia warunków podstawowych dla CP4, obszaru włączenia społecznego i usług, obszaru zdrowia, edukacji, roli partnerów społecznych w EFS+, rynku pracy.

Ponadto, 17 lutego i 4 marca 2021 r. odbyły się spotkania z instytucjami, którym planowane jest powierzenie roli instytucji pośredniczących w programie FERS, na których omówiono ogólne kwestie związane z programowaniem. Na spotkaniach omawiane były sprawy dotyczące m.in. podziału alokacji EFS+, głównych założeń programu, metod uproszczonych, stanu prac nad warunkami podstawowymi. Jak wyjaśniła Sekretarz Stanu Małgorzata Jarośńska-Jedynak, poza ww. spotkaniami, *odbywały się spotkania z poszczególnymi IP oraz z partnerami społecznymi w celu omówienia zgłaszanych przez te instytucje propozycji typów operacji do FERS. Oprócz spotkań on-line, prowadzona była korespondencja mailowa o charakterze roboczym.*

Projekt programu FERS z 2 czerwca 2021 r. zakłada realizację celu polityki 4. i obejmuje siedem priorytetów⁷⁹. Wsparcie skierowane ma być m.in. do osób bezrobotnych i poszukujących pracy, pracodawców, przedsiębiorców, instytucji rynku pracy, osób z niepełnosprawnościami lub zagrożonych niepełnosprawnością, kadr medycznych, podmiotów szkolnictwa wyższego, partnerów społecznych.

⁷⁸ W terminach: 24 maja 2019 r. i 7 czerwca 2019 r.

⁷⁹ I - lepsze polityki dla rozwoju społecznego, II - rozwój opieki nad najmłodszymi dziećmi, III - równe szanse dla wszystkich, IV - zdrowie, V - szkolnictwo wyższe i nauka, VI - innowacje społeczne i VII - pomoc techniczna.

Projekt programu FERS został poddany w okresie czerwiec-lipiec 2021 r. konsultacjom wewnątrzresortowym⁸⁰ oraz społecznym⁸¹, a 17 czerwca 2021 r. odbyło się wysłuchanie publiczne na temat jego założeń. W ramach konsultacji społecznych wpłynęło 838 uwag, a w konsultacjach wewnątrzresortowych 15 uwag. Sekretarz Stanu Małgorzata Jarosińska-Jedynak wyjaśniła, że przesłanie projektu programu do uzgodnień międzyresortowych oraz do zaopiniowania przez RDPP i RDS jest planowane na drugą połowę września 2021 r.

W ramach dialogu nieformalnego z KE, 14 lipca 2021 r. odbyło się pierwsze spotkanie negocjacyjne, podczas którego przedstawiciele KE przekazali uwagi do projektu programu. Dotyczyły one m.in. układu dokumentu, zaproponowanej alokacji, instytucji zaangażowanych we wdrażanie, szczegółów wsparcia w poszczególnych obszarach tematycznych.

Według stanu na 31 sierpnia 2021 r. trwała analiza i rozpatrywanie zgłoszonych w trakcie konsultacji uwag.

Prace nad projektem programu FERS odbywały się na podstawie wewnętrznego harmonogramu prac Departamentu (opartego o ustalony w MFiPR harmonogram *Planu działań*), który podlegał aktualizacji w trakcie postępu prac. Zaplanowano w nim przekazanie projektu programu do KE na 29-30 grudnia 2021 r. Harmonogram zawierał poszczególne etapy prac nad projektem programu, począwszy od opracowania projektu do przekazania go do KE. Aktualizacji podlegały terminy wykonania poszczególnych etapów prac. Sekretarz Stanu Małgorzata Jarosińska-Jedynak wyjaśniła, że *biorąc pod uwagę liczne uwagi zgłoszone do Programu w ramach konsultacji oraz konieczność poczynienia uzgodnień z właściwymi instytucjami, konieczne było zaktualizowanie ww. harmonogramu. Należy zwrócić uwagę, że ma on jedynie indykatywny charakter i może jeszcze ulegać zmianom.*

Analiza projektu wykazała, że nie zawiera on wszystkich elementów określonych w art. 14i uzppr oraz w art. 22 ust. 3 i załączniku nr V do rozporządzenia 2021/1060, m.in. planu finansowego oraz oceny spełnienia warunków podstawowych. Sekretarz Stanu Małgorzata Jarosińska-Jedynak wyjaśniła, że informacje na ten temat zostaną uzupełnione na późniejszym etapie, co powinno nastąpić do końca III kwartału br., jednak proces ten jest uzależniony od postępu prac nad spełnieniem warunków podstawowych, prowadzonych przez właściwe resorty.

(akta kontroli str. 7-8, 57-63, 95-97, 99-113, 330-341, 632-633, 644-647, 706, 742-750, 768-770, 839-842, płyta 1 – poz. 131-132, poz. 243-246, płyta 7 – poz. 1-22)

Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich

Za przygotowanie projektu programu PTFE odpowiadał Departament Pomocy Technicznej (DPT). W ramach grupy sterującej do spraw Pomocy Technicznej wyłoniona została Podgrupa do spraw programowania pomocy technicznej na lata 2021-2027. W jej skład weszli przedstawiciele Ministerstwa, wszystkich urzędów marszałkowskich, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prace polegające głównie na wypracowaniu propozycji zapisów programu rozpoczęto 21 października 2019 r.

Program PTFE składa się z trzech głównych priorytetów: skuteczne instytucje, skuteczni beneficjenci i skuteczna komunikacja. Środki zostaną przeznaczone m.in. na szkolenia dla beneficjentów, rozwój krajowego systemu informatycznego umożliwiającego aplikowanie i rozliczanie projektów unijnych oraz na działania informacyjno-promocyjne zwiększające wiedzę o Funduszach w Polsce.

⁸⁰ W terminie od 9 do 22 czerwca 2021 r.

⁸¹ W terminie od 2 czerwca do 9 lipca 2021 r.

Projekt PTFE został w okresie marzec – kwiecień 2021 r. poddany konsultacjom: wewnątrzresortowym⁸², międzyresortowym⁸³ oraz społecznym⁸⁴. W dniu 10 marca 2021 r. projekt programu został przesłany do zaopiniowania RDPP i RDS⁸⁵, a 30 kwietnia 2021 r. odbyło się obywatelskie wysłuchanie publiczne. Dodatkowo DPT otrzymywał z KE robocze uwagi do treści programu. Zaaktualizowany projekt PTFE został 5 sierpnia 2021 r. przekazany do konsultacji KWRiST, która 25 sierpnia 2021 r. wydała pozytywną rekomendację. Dyrektor DPT wyjaśnił, że *planowany termin przekazania projektu programu na Radę Ministrów to III-IV kwartał 2021 r.*

Analiza projektu programu wykazała, że był on zgodny z przepisami uzppr oraz rozporządzenia 2021/1060.

(akta kontroli str. 7-8, 42-44, 54-56, 307-313, 721-725, 742-750, 763, płyta 1 poz. 140, płyta 4 poz. 1-4)

Program Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji

Za przygotowanie projektu programu odpowiadał DKF. Grupa robocza dla programowania interwencji w ramach celu polityki 6. odbyła siedem spotkań⁸⁶, poświęconych zakresowi wsparcia z FST, pomocy publicznej, koordynacji wsparcia FST z zakresem innych programów i z Krajowym Planem Odbudowy, wsparcia doradczego inicjatywy JASPERS w przygotowaniu inwestycji finansowanych z FST oraz doboru wskaźników.

W 2021 r. został opracowany w Ministerstwie wstępny projekt programu krajowego, zakładający realizację wsparcia na poziomie krajowym i w ramach sześciu priorytetów regionalnych. Na przełomie I i II kwartału 2021 r. MFIPR otrzymało od samorządów sześciu województw⁸⁷ do zaopiniowania siedem projektów Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji (dalej: TPST) dla obszarów z sześciu województw⁸⁸. Po ocenie projektów TPST, Ministerstwo przekazało uwagi stronie samorządowej. W II i III kwartale 2021 r. do MFIPR wpłynęły poprawione projekty TPST, które przekazano do ponownej oceny wewnątrz- i międzyresortowej. Dyrektor DKF wyjaśnił, że do KE zostały przekazane na roboczo projekty TPST z sześciu województw, które strona polska chce objąć wsparciem z FST. Z punktu widzenia opracowania programu kluczowe będą rozstrzygnięcia z KE, dotyczące zasięgu geograficznego FST oraz modelu zarządzania środkami Funduszu. Wyniki tych uzgodnień oraz finalne wersje TPST będą stanowiły podstawę do opracowania docelowej wersji projektu programu (lub programów) i rozpoczęcia z KE negocjacji. Sekretarz Stanu Waldemar Buda podał, że w wyniku spotkań z przedstawicielami KE nie została podjęta ostateczna decyzja w przedmiotowym zakresie, a negocjacje miały być kontynuowane na przełomie sierpnia i września 2021 r.

(akta kontroli str. 20-33, 153-164, 166-178, 665-675, 697-698, 703-705, 742-762, płyta 1 – poz. 2, płyta 2 – poz. 8-22, płyta 3 – poz. 30-37)

Program FEPŻ

Zgodnie z projektem UP, Instytucją Zarządzającą dla programu FEPŻ jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Sekretarz Stanu Małgorzata Jarośnińska-Jedynak wyjaśniła, że ww. minister powołał grupę roboczą do spraw wsparcia przygotowania Programu FEPŻ, w skład której wchodził również

⁸² W terminie od 10 marca do 26 marca 2021 r. Poszczególne departamenty MFIPR zgłosiły 37 uwag.

⁸³ W terminie od 12 marca do 2 kwietnia 2021 r. KPRM i Ministerstwa (m.in. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury) zgłosiły 45 uwag.

⁸⁴ W terminie do 16 marca do 19 kwietnia 2021 r. Zgłoszono 62 uwagi.

⁸⁵ Uwagi przekazane przez RDPP, RDS zostały częściowo uwzględnione w zaktualizowanej wersji projektu PTFE.

⁸⁶ W dniach: 20 listopada 2020 r., 9 lutego 2021 r., 16 lutego 2021 r., 12 marca 2021 r., 6 maja 2021 r., 27 maja 2021 r., 11 czerwca 2021 r.

⁸⁷ Z województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

⁸⁸ W tym dwa dla obszarów w województwie dolnośląskim.

przedstawiciele MFiPR. Projekt programu FEPŻ został opracowany i trwały konsultacje jego aktualnej wersji w ramach grupy roboczej.

(akta kontroli str. 100-103, 706, 768-770, 839-842, płyta 7 – poz. 12-14)

2.5. W ramach przygotowania krajowych programów operacyjnych na lata 2021-2027 zawarto 27 umów (26 na łączną kwotę 3 946,3 tys. zł i jedną na kwotę 215,0 tys. euro⁸⁹), dotyczących opracowania analiz, ekspertyz lub opinii, w ramach których wydatkowano 3 123,7 tys. zł. Szczegółowemu badaniu poddano sześć umów⁹⁰, w których poniesiono wydatki w łącznej kwocie 1 686,5 tys. zł. Stwierdzono, że w przypadku pięciu umów wszystkie zadania zostały zrealizowane zgodnie z postanowieniami umów, a ich wyniki zostały wykorzystane przez departamenty MFiPR w przygotowywaniu projektów programów⁹¹. W przypadku jednej umowy, dotyczącej wykonania prognozy oddziaływania na środowisko dla programu FEnIKS, dokonano zmiany umowy wydłużając terminy zakończenia kolejnych etapów prac do 30 września 2021 r. i 30 marca 2022 r., w związku z tym nie dokonano jeszcze odbiorów prac i nie poniesiono wydatków⁹².

(akta kontroli str. 731, 742-750, 768-770, 777-781, 786-796, płyta 1 – poz. 208-227, 247-248, płyta 7 – poz. 23-46, płyta 9 – poz. 4-6, płyta 10 – poz. 10-87)

2.6. W trakcie prac nad przygotowaniem programów operacyjnych, departamenty odpowiedzialne za ich przygotowanie zidentyfikowały problemy i ryzyka, dotyczące terminowego zakończenia prac nad programami, tj:

- opóźnienie procesu legislacyjnego na poziomie UE (projekty rozporządzeń)⁹³ i krajowym (projekt ustawy wdrożeniowej);
- przedłużające się prace nad UP;
- długotrwały proces przyjmowania programów przez Radę Ministrów;
- możliwe opóźnienia w procesie negocjacji i akceptacji programów przez KE.

Ministerstwo w celu minimalizacji ryzyk prowadziło intensywne prace nad programami m.in. poprzez równoległe prowadzenie kilku procesów konsultacji projektów programów oraz dialog z KE. Na bieżąco był monitorowany również stan prac legislacyjnych.

(akta kontroli str. 7-8, 57-63, 65-72, 242-245, 707-712, 742-750, płyta 1 – poz. 129)

2.7. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, na podstawie art. 14g ust. 1 uzppr jest odpowiedzialny za koordynację przygotowania programów, służących realizacji UP, w tym programów regionalnych. Zgodnie z art. 14ra ust. 2-4 uzppr odpowiada także za wynegocjowanie z zarządami 16 województw kontraktów programowych, będących podstawą do negocjacji programów regionalnych z KE. Prace te w Ministerstwie koordynował DRP.

⁸⁹ Umowa DPI/BDG-III/PO_IS/1/21 z 6 maja 2021 r. z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, dotycząca przeprowadzenia oceny ex-ante możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach projektu programu FEnIKS.

⁹⁰ Umowy nr: DPT/BDG-II/POPT/17/19 z 27 lutego 2019 r., DRC/BDG-II/POPC/4/19 z 12 czerwca 2019 r., DIR/BDG-III/POIR/13/2019 z dnia 18 września 2019 r., DZF/BDG-III-POWER-7/20 z 27 marca 2020 r., DPP/BDG-II/POPW/4/20 z 1 października 2020 r. (dobór na podstawie najwyższej wartości poniesionych wydatków). Umowa DPI/BDG-III/PO_IS/2/20 z 26 czerwca 2020 r. (dobór ze względu na brak poniesienia wydatków, mimo zawarcia umowy w 2020 r.).

⁹¹ W przypadku projektu programu PTFE zlecone badanie wykorzystano przy tworzeniu diagnozy oraz zapisów pierwszego priorytetu programu. W przypadku projektu programu FERC wyniki ekspertyzy wykorzystano planując jedno z działań skierowanych na udostępnienie i ponowne wykorzystanie danych prywatnych przedsiębiorców. W przypadku projektu programu FEPW zlecono wykonanie wymaganej przepisami prognozy oddziaływania programu na środowisko. W przypadku projektu programu FERS raport końcowy z badania ewaluacyjnego został wykorzystany do zaprojektowania interwencji w zakresie samozatrudnienia. W przypadku projektu programu FENG wyniki opracowania zostały wykorzystane do zaprojektowania logiki wsparcia całego programu.

⁹² Z uzasadnienia do aneksu wynika, że było to spowodowane m.in. przesunięciem prac nad opracowaniem UP, konieczności udziału w pracach nad Krajowym Planem Odbudowy, koniecznością przygotowania zmian do programu na lata 2014-2020 na rzecz Inicjatywy REACT-EU.

⁹³ Rozporządzenia zostały opublikowane 30 czerwca 2021 r.

W ramach działań koordynacyjnych została powołana grupa robocza do spraw programowania celu polityki 5. W pracach grupy brali udział przedstawiciele m.in.: strony rządowej, instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi 2014-2020 (dalej: RPO), podmiotów posiadających doświadczenie we wdrażaniu instrumentów terytorialnych, Związku Powiatów Polskich, a także KE. Prace grupy w latach 2019-2020 dotyczyły m.in.: analizy doświadczeń w realizacji instrumentów terytorialnych oraz wypracowania warunków i zakresu wsparcia w ramach tych instrumentów (wyznaczenia obszarów tematycznych wsparcia, finansowania i monitorowania ich realizacji, wyznaczenia linii demarkacyjnej pomiędzy instrumentami, itp.).

(akta kontroli str. 7-8, 47-50, 56, 742-750, 798-836, płyta 1 – poz. 76-77)

2.8. W 2020 r. w Ministerstwie opracowano wzór kontraktu programowego, określającego kierunki i warunki dofinansowania programu regionalnego. Wzór kontraktu programowego zawierał wszystkie elementy, określone w art. 14ra ust. 1 uzppr. Wzór kontraktu został przekazany przez Ministerstwo zarządom wszystkich województw 22 marca 2021 r. z prośbą o przekazanie uwag. Po konsultacjach z województwami Ministerstwo wprowadziło zmiany do treści projektu kontraktu⁹⁴.

W harmonogramie *Planu działań* zaplanowano zadanie, polegające na wypracowaniu do końca II kwartału 2020 r. założeń kontraktów programowych. W wyniku jego aktualizacji termin został przesunięty na II kwartał 2021 r. Założenia kontraktów programowych dla poszczególnych województw zostały wypracowane przez Ministerstwo terminowo, a projekty kontraktów dla każdego województwa zostały przekazane władzom danego województwa w dniu 13 maja 2021 r. z prośbą o przekazanie stanowisk. W okresie maj-lipiec 2021 r. zarządy województw przekazały do Ministerstwa stanowiska do projektów kontraktów. Główne uwagi dotyczyły: algorytmu podziału bazowej kwoty środków (75%), finansowania projektów hybrydowych⁹⁵, odstępstw od linii podziału realizacji przedsięwzięć w programach krajowych i regionalnych, zapewnienia finansowania wkładu krajowego w programach regionalnych, osiągania wyznaczonych poziomów koncentracji tematycznej.

Minister w ramach uzgodnień/negocjacji kontraktów przeprowadził w okresie luty-maj 2021 r. serię spotkań z przedstawicielami wszystkich województw. Odbywały się również spotkania robocze przedstawicieli Ministerstwa oraz poszczególnych urzędów marszałkowskich. Według wyjaśnień Dyrektora DRP, łącznie odbyło się 65 spotkań dotyczących negocjacji/uzgodnień treści kontraktów programowych. Dyrektor podał, że termin zakończenia prac nad treścią kontraktów jest uzależniony od przebiegu negocjacji/uzgodnień z województwami. Dotyczą one w szczególności zasady realizacji projektów hybrydowych, wymiaru terytorialnego oraz przedsięwzięć priorytetowych w RPO.

W dniach 26 i 29 lipca 2021 r. Ministerstwo przekazało wszystkim zarządom województw zaktualizowane projekty kontraktów programowych zawierające ostateczną kwotę alokacji dla każdego programu regionalnego. Ponadto przesłało komentarze do zaproponowanych przedsięwzięć priorytetowych, metodologię podziału rezerwy programowej i zestawienie najważniejszych zmian w projektach

⁹⁴ W zakresie m.in. sposobu przedstawiania alokacji, w tym na pomoc techniczną, wkładu krajowego zapewnianego przez stronę samorządową, wyrażania wartości dla koncentracji tematycznej, zapisów dotyczących wsparcia dla Obszarów Strategicznej Interwencji, informowania o środkach odzyskanych i do odzyskania itp.

⁹⁵ Projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego z udziałem środków UE.

kontraktów⁹⁶. Dyrektor DRP poinformował, że zakończenie prac dotyczących kontraktów programowych jest planowane w III kwartale 2021 r.

W związku z ogłoszeniem przez Ministerstwo 23 czerwca 2021 r. ostatecznego podziału całości alokacji pomiędzy RPO, trzy województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie i zachodniopomorskie, złożyły (do Ministerstwa i do KE) zastrzeżenia do sposobu podziału środków na programy regionalne. Dyrektor DRP nie wyjaśnił, czy Ministerstwo podejmowało działania w związku z zastrzeżeniami województw.

(akta kontroli str. 47-50, 56, 165, 632-633, 642-643, 647, 652-658, 676-686, 742-750, 771-775, 844-982, płyta 1 – poz. 137 (folder zał. *Plan działań*), 143-198, płyta 8 – poz. 1-21, 30-101)

2.9. W dniu 28 marca 2019 r. Ministerstwo wystąpiło do instytucji zarządzających RPO o przekazanie założeń dotyczących planowanych programów na lata 2021-2027. W odpowiedzi wpłynęło 11 założeń programów⁹⁷, które nie podlegały opiniowaniu Ministerstwa, natomiast służyły ocenie stopnia zaawansowania prac nad przygotowaniem programów regionalnych. MFiPR brało udział w opracowaniu założeń programów regionalnych m.in. poprzez wsparcie w przygotowaniach do programowania poszczególnych celów polityki, określenie wspólnego podejścia do form wsparcia oraz wypracowanie procedury uzgodnień projektów z zakresu e-zdrowia, telemedycyny i infrastruktury badawczo-rozwojowej.

Przedstawiciele MFiPR zostali włączeni w prace nad projektami programów regionalnych, jako uczestnicy grup roboczych (zespołów konsultacyjnych), powołanych w urzędach marszałkowskich. Ministerstwo organizowało spotkania koordynacyjne z udziałem przedstawicieli instytucji zarządzających RPO, służące wsparciu przygotowania programów (m.in. w celu omówienia organizacji prac nad kontraktem programowym, zagadnień wynikających z dialogu nieformalnego z KE, planowanych instrumentów terytorialnych). Zgłosiło również uwagi do roboczych projektów programów udostępnionych mu przez dwa zarządy województw: mazowieckiego i wielkopolskiego.

Dyrektor DRP wskazał, że stan przygotowania programów był prezentowany na posiedzeniach Komitetów Monitorujących RPO 2014-2020. Podał też, że prowadzono cykliczny monitoring stanu spełnienia warunkowości podstawowej. W ramach tego procesu Ministerstwo monitorowało postęp spełniania przez poszczególne województwa kryteriów na poziomie regionalnym (tj. przygotowanie dokumentów strategicznych w zakresie regionalnych inteligentnych specjalizacji i regionalnych planów transportowych – szerzej w pkt 3.11 wystąpienia).

W związku z rozpoczęciem w lipcu-sierpniu 2021 r. konsultacji społecznych trzech projektów programów regionalnych⁹⁸, w Ministerstwie skoordynowano proces zgłaszania uwag do projektów przez poszczególne departamenty. Na prośbę Dyrektora DRP zaangażowane w opiniowanie departamenty przekazywały do DRP swoje uwagi lub informacje o ich braku.

W ramach wsparcia przygotowania programów regionalnych w zakresie programowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i EFS+ w obszarze

⁹⁶ Do zarządów poszczególnych województw skierowane zostały następujące dokumenty: zindywidualizowane pismo przewodnie, projekt kontraktu programowego, komentarze do przedsięwzięć priorytetowych, wspólna dla wszystkich metodologia podziału rezerwy programowej oraz zestawienie najważniejszych zmian w projektach kontraktów programowych.

⁹⁷ Z województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego. Pozostałe IZ RPO poinformowały Ministerstwo o braku gotowości do przekazania założeń RPO.

⁹⁸ Woj. lubelskie – 28 lipca – 30 września 2021 r., woj. pomorskie: 4 sierpnia – 30 września 2021 r., woj. łódzkie: 11 sierpnia – 17 września 2021 r.

włączenia społecznego, Ministerstwo 21 lipca 2021 r. przekazało do Marszałków województw opracowanie *Włączenie społeczne w Programach Regionalnych*⁹⁹.

(akta kontroli str. 268-272, 276-278, 282-283, 287, 837, 752-762, 771-775, płyta nr 3 – poz. 168-170, 175-177, 265, 288-298, płyta 8 – poz. 23-30)

2.10. Z wyjaśnień Dyrektora DRP wynika, że w zakresie koordynacji działań dotyczących informacji i promocji w programach regionalnych Departament Promocji Funduszy Europejskich Ministerstwa (dalej: DIP) jest w stałym kontakcie z instytucjami zarządzającymi RPO. Poprzez Grupę Sterującą na bieżąco omawiał z IZ kwestie dotyczące budowania systemu informacji i promocji w perspektywie 2021-2027. W DIP trwają prace nad horyzontalną strategią komunikacji i wytycznymi kierunkowymi (szczegółowy opis w pkt. 3.5 wystąpienia). Dla instytucji zarządzających RPO został również przygotowany szablon dla strategii komunikacji programu regionalnego. Na podstawie tych dokumentów zostaną opracowane w województwach bardziej szczegółowe strategie komunikacji dla poszczególnych programów regionalnych.

(akta kontroli str. 268-270, 277-278)

2.11. W odniesieniu do prac dotyczących przygotowania programów regionalnych na lata 2021-2027 zostało zidentyfikowane ryzyko dotyczące opóźnień w przygotowaniu i negocjacji kontraktów programowych. W związku z tym, Ministerstwo rozpoczęło uzgodnienia projektów kontraktów dla poszczególnych województw jeszcze w trakcie prac nad projektem UP.

(akta kontroli str. 242-245, 742-750, płyta 1 – poz. 111-115, 143-193, 198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania dotyczące przygotowania projektów krajowych programów operacyjnych na lata 2021-2027 oraz zapewnienie koordynacji przygotowania programów regionalnych.

Opracowanie programów operacyjnych było poprzedzone przygotowaniem analiz i ekspertyz, które zostały wykonane zgodnie z umowami i wykorzystane w trakcie prac nad programami. Na dzień 31 sierpnia 2021 r., w Ministerstwie toczyły się prace nad ostatecznym kształtem programów.

Zdaniem NIK, istnieje ryzyko, że zaplanowany w dokumencie *Sposób organizacji prac* na 2021 r. termin rozpoczęcia wdrażania programów operacyjnych nie zostanie dotrzymany. Wpływ na to ma brak możliwości ukończenia prac nad programami operacyjnymi i przekazania ich do zatwierdzenia KE z powodu opóźnień w procesie zatwierdzania projektu UP.

OBSZAR

3. Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021-2027.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W ramach realizacji działań koordynacyjnych, na podstawie UP Minister został zobowiązany do przygotowania ram prawnych i wytycznych w zakresie programów polityki spójności na lata 2021-2027.

⁹⁹ Opracowanie MFIPR we współpracy z Ogólnopolskim Związkiem Rewizyjnym Spółdzielni Socjalnych.

Zadania dotyczące przygotowania rozwiązań programowych i wdrożeniowych zostały ujęte w planach działalności Ministra. Na 2019 r. zaplanowano przygotowanie projektu ustawy wdrożeniowej. Podstawowym celem ustawy było stworzenie ram prawnych, które stanowić będą podstawę dla realizacji UP i wdrażania programów w perspektywie 2021-2027¹⁰⁰. Zgodnie z planem działalności Ministra, w 2020 r. zaplanowano zakończenie prac nad ustawą i jej przyjęcie przez Radę Ministrów.

W związku z nieprzyjęciem przez UE w 2020 r. regulacji prawnych (rozporządzeń) dotyczących perspektywy finansowej 2021-2027, proces formalnych konsultacji dokumentu nie został rozpoczęty w 2020 r. Rozporządzenia UE zostały opublikowane 30 czerwca 2021 r. W wyniku aktualizacji harmonogramu *Planu działań* uzgodnienie ustawy wdrożeniowej i jej przyjęcie przez Radę Ministrów przesunięto na III-IV kw. 2021 r. (szczegółowy opis w pkt 1.4 wystąpienia).

(akta kontroli str. 7-8, 742-750, 24-25, 153-154, 159, 697-702, 742-750, płyta 1 – poz. 111-115)

3.2. W 2019 r. Ministerstwo opracowało pierwszy projekt ustawy wdrożeniowej. W okresie listopad 2019 r. – luty 2020 r. podlegał on roboczym uzgodnieniom wewnątrzresortowym, podczas których złożono 380 uwag¹⁰¹. W okresie 19 marca – 24 kwietnia 2020 r. projekt został poddany również nieformalnym konsultacjom zewnętrznym (z udziałem ministerstw, zarządów województw, Banku Gospodarstwa Krajowego i innych instytucji¹⁰²), w celu zebrania uwag od głównych interesariuszy. W ich wyniku do projektu złożono ponad 1360 uwag¹⁰³. Zaktualizowany po ww. konsultacjach projekt ustawy Ministerstwo przekazało ponownie uczestnikom konsultacji 26 sierpnia 2020 r. W okresie od 26 sierpnia 2020 r. do 8 marca 2021 r., według wyjaśnień Dyrektora DKF, projekt ustawy był przedmiotem dalszych prac wewnątrzresortowych. W dniach 8-19 marca 2021 r. projekt ustawy został ponownie poddany uzgodnieniom z departamentami MFIPR¹⁰⁴ przed formalnym przekazaniem do konsultacji zewnętrznych.

W czerwcu 2021 r. projekt ustawy przekazano do wpisania do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prawnego wynika, że dokument został wpisany do wykazu prac Rady Ministrów oraz, że *aktualnie projektowane przepisy ustawy są uzgadniane z Ministerstwem Finansów*. Do 31 sierpnia 2021 r. prace nad projektem ustawy nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 8, 24, 34, 74, 83, 626-630, 687-689, 742-750, płyta nr 1 – poz. 137)

3.3. Zgodnie z art. 30 ust. 4 projektu ustawy wdrożeniowej¹⁰⁵ minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może określić w drodze rozporządzeń szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy publicznej, a także podmioty udzielające tej pomocy (tzw. rozporządzenia pomocowe). W Ministerstwie były

¹⁰⁰ W projekcie ustawy określono m.in. system instytucjonalny; kwestie finansowe związane m.in. z rozliczeniami z KE; kwestie dotyczące kontroli, nieprawidłowości i nakładania korekt; zasady wyboru projektów i procedurę odwoławczą; mechanizmy umożliwiające realizację instrumentów terytorialnych wynikających z rozporządzeń KE; zasady monitorowania postępu i sprawozdawczości z realizacji programów operacyjnych oraz projektów.

¹⁰¹ Dotyczących m.in. realizacji projektów hybrydowych, nakładania korekt finansowych i odzyskiwania kwot, prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych, funkcjonowania Komitetów Monitorujących, przepływów finansowych, doprecyzowania terminologii.

¹⁰² Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Centrum Projektów Europejskich.

¹⁰³ Dotyczących m.in. nakładania korekt finansowych, problematyki składu komisji oceny projektu, poszerzenia katalogu beneficjentów w projektach dotyczących instrumentów finansowych.

¹⁰⁴ Uwagi dotyczyły m.in. stosowania niekonkurencyjnych trybów wyboru projektów, sporządzania harmonogramu naborów i zmian w regulaminie naboru, ustanowienia okresu dla naboru wniosków o dofinansowanie, możliwości wykluczenia podmiotów z ubiegania się o dofinansowanie.

¹⁰⁵ Na podstawie udostępnionego kontrolerom NIK projektu ustawy z 12 maja 2021 r.

prorowadzone wstępne prace przygotowawcze i koncepcyjne nad rozporządzeniem w zakresie finansowania projektów dotyczących transportu intermodalnego w ramach FEnIKS. Natomiast prace nad rozporządzeniami pomocowymi w czterech pozostałych krajowych programach operacyjnych (z wyłączeniem pomocy technicznej) zostaną rozpoczęte, według wyjaśnień Dyrektorów Departamentów, po przyjęciu nowej ustawy wdrożeniowej oraz zatwierdzeniu programów operacyjnych.

(akta kontroli str. 74, 132-144, 250-267, 301-331, 337-341, 742-750, płyta nr 1 – poz. 137)

3.4. Zgodnie z art. 35 ust. 3 uzppr Minister może wydawać wytyczne w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów z prawem UE oraz spełniania wymagań określonych przez KE, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych. W harmonogramie *Planu działań* przewidziano opracowanie projektów 14 wytycznych horyzontalnych¹⁰⁶ (pierwotnie do końca IV kwartału 2020 r., po aktualizacji harmonogramu – w II – IV kwartale 2021 r.). Dyrektor DKF, odpowiedzialny za opracowanie projektów dziewięciu wytycznych¹⁰⁷ wyjaśnił, że podjęto działania zmierzające do opracowania wszystkich projektów wytycznych, jednak ze względu na znaczne opóźnienie procesu legislacyjnego w UE nie było możliwe prowadzenie zaawansowanych prac w tym zakresie.

W pierwszej kolejności zostały opracowane i poddane konsultacjom projekty wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2021-2027 oraz w zakresie funkcjonowania komitetów monitorujących na lata 2021-2027. Na dzień 31 sierpnia 2021 r. trwały prace nad opracowaniem ostatecznych projektów pozostałych wytycznych.

Prace nad projektami pięciu wytycznych¹⁰⁸ prowadzone były przez inne departamenty Ministerstwa (tj. DSR, DIP, DZF, DPT). Termin ich opracowania zgodnie z harmonogramem *Planu działań* upływa w III lub IV kwartale 2021 r. Według stanu dzień 31 sierpnia 2021 r. trwały prace wewnętrzne nad projektami wszystkich wytycznych.

(akta kontroli str. 8, 24-25, 74, 84, 127-131, 170, 175, 321-329, 330-331, 337-341, 697-698, 702, 706, 721-725, 742-750, 751, 839-842, płyta 1 – poz. 2-3, 137, płyta 2 – poz. 1-8)

3.5. W związku z określonymi w art. 46-50 rozporządzenia 2021/1060 obowiązkami zapewnienia przejrzystości wdrażania funduszy spójności i właściwej komunikacji, Minister prowadził prace nad projektem strategii komunikacji oraz wytycznych w zakresie informacji i promocji na lata 2021-2027. Projekt strategii komunikacji, po konsultacjach z instytucjami zarządzającymi został skierowany do konsultacji społecznych, które trwały od 5 do 27 sierpnia 2021 r. Według wyjaśnień Zastępcy

¹⁰⁶ Projekty wytycznych w zakresie: 1. Funkcjonowania komitetów monitorujących na lata 2021-2027, 2. Szczegółowego opisu priorytetów krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2021-2027, 3. Wyboru projektów, 4. Kwalifikowalności wydatków, 5. Trybu i zakresu sprawozdawczości, 6. Kontroli programów operacyjnych na lata 2021-2027, 7. Warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2021-2027, 8. Warunków gromadzenia i przekazania danych w postaci elektronicznej, 9. Systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych na lata 2021-2027, 10. Wykorzystania środków pomocy technicznej, 11. Realizacji zasad równościowych, 12. Monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2021-2027, 13. Ewaluacji programów operacyjnych na lata 2021-2027, 14. Korekt finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2021-2027.

¹⁰⁷ Projekty wytycznych w zakresie: 1. Funkcjonowania komitetów monitorujących na lata 2021-2027, 2. Szczegółowego opisu priorytetów krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2021-2027, 3. Wyboru projektów, 4. Kwalifikowalności wydatków, 5. Trybu i zakresu sprawozdawczości, 6. Kontroli programów operacyjnych na lata 2021-2027, 7. Warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych na lata 2021-2027, 8. Warunków gromadzenia i przekazania danych w postaci elektronicznej, 9. Korekt finansowych w ramach programów operacyjnych na lata 2021-2027.

¹⁰⁸ Wytyczne dotyczące: 1. Systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych na lata 2021-2027, 2. Wykorzystania środków pomocy technicznej, 3. Realizacji zasad równościowych, 4. Monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2021-2027, 5. Ewaluacji programów operacyjnych na lata 2021-2027.

Dyrektora DIP, przyjęcie strategii ma nastąpić do końca 2021 r. Przyjęcie projektu wytycznych zaplanowano, zgodnie z harmonogramem *Planu działań*, na przełom III-IV kwartału 2021 r.

(akta kontroli str. 127-131, 179-241, 268-272, 277-278)

3.6. W projekcie Umowy Partnerstwa przewidziano utrzymanie w perspektywie 2021-2027 dotychczasowego systemu zarządzania na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym, w którym będą funkcjonować instytucje poziomu zarządzania i kontroli oraz audytu/kontroli: instytucje koordynujące na poziomie UP; instytucje zarządzające (IZ); instytucje pośredniczące (IP), wdrażające (IW); instytucja audytowa (IA); instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z KE. Dodatkowo przewidziano wprowadzenie kategorii instytucji odpowiedzialnych za spełnienie warunków podstawowych.

Do zakończenia kontroli zadania i obowiązki instytucji zarządzających programami w perspektywie finansowej 2021-2027 nie zostały szczegółowo określone w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa. W regulaminach organizacyjnych Ministerstwa i poszczególnych departamentów, Minister powierzył departamentom jedynie zadanie udziału w procesie przygotowywania projektów dokumentów programowych oraz innych dokumentów związanych z perspektywą finansową UE na lata 2021-2027.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w sierpniu 2021 r. skierowano do uzgodnień wewnętrznych projekt zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, a dyrektorzy komórek organizacyjnych zostali poproszeni o propozycje zdefiniowania szczegółowych zadań, przewidzianych do realizacji w zakresie perspektywy finansowej 2021-2027. Wejście w życie zmienionego regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, w którym zostaną określone szczegółowe zadania w ramach nowej perspektywy, planowane jest we wrześniu 2021 r.

(akta kontroli str. 7, 9-12, 343-625, 632-635, 742-750, płyta 1 – poz. 104)

3.7. W zakresie systemu zarządzania i kontroli nie zostały dotychczas wyznaczone instytucje pełniące w programach określone funkcje (tj. IZ, IP). Analiza stanu prac nad systemem instytucjonalnym krajowych programów operacyjnych wykazała, że:

- w projektach pięciu z siedmiu programów¹⁰⁹ wskazano IZ, których rolę będą pełniły departamenty w MFiPR, wskazano także IA (Ministerstwo Finansów) oraz Instytucję odpowiedzialną za otrzymywanie płatności z KE (Ministerstwo Finansów);
- w odniesieniu do czterech z siedmiu programów zaplanowano instytucje pośredniczące/wdrażające¹¹⁰;
- w odniesieniu do dwóch programów¹¹¹ wskazano, że zadania w zakresie księgowania wydatków na podstawie art. 76 rozporządzenia 2021/1060 będą realizowane w ramach IZ; w pozostałych pięciu programach trwały uzgodnienia lub zaplanowano wyznaczenie instytucji po zatwierdzeniu programu przez KE;

¹⁰⁹ PTFE, FEPW, FENiKS, FERS, FENG.

¹¹⁰ Programy: 1. FEPW: IP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, IW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; 2. FENiKS: IP – Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, Ministerstwo Zdrowia, IW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Instytut Nafty i Gazu – PIB; 3. FERS: IP – Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Centrum Projektów Europejskich, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Bank Gospodarstwa Krajowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; 3. FENG: IP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego, IW – Fundacja na rzecz Nauki Polskiej, Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy.

¹¹¹ Programy: FENiKS, FERS.

- w projektach dwóch programów¹¹² nie wyznaczono instytucji systemu wdrażania.

W odniesieniu do projektu programu FERC Sekretarz Stanu Jacek Żalek wyjaśnił, że *planowane jest powierzenie zadań instytucjom w drodze porozumień międzyinstytucjonalnych. Przygotowujemy obecnie projekt porozumienia trójstronnego dotyczącego podziału zadań między Instytucję Zarządzającą, Pośredniczącą oraz ministra ds. informatyzacji. System instytucjonalny zostanie wprowadzony do projektu Programu, który będzie przekazany do opinii poszczególnych Komitetów Rady Ministrów. W projekcie programu Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji nie została określona struktura instytucjonalna ze względu na brak rozstrzygnięć co do modelu zarządzania FST w Polsce.*

(akta kontroli str. 20-23, 250-267, 301-331, 742-750, 768-770, 839-842, płyta 1 – poz. 2 (folder zał. grupa CP6), płyta 7 – poz. 12)

3.8. W zakresie koordynacji przygotowania do realizacji programów regionalnych dla perspektywy 2021-2027, w okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie weryfikowało potencjału instytucji systemu wdrażania programów regionalnych. Dyrektor DRP wyjaśnił, że *dopiero po przekazaniu projektów programów do Komisji Europejskiej, (...) kolejnym etapem prac będzie przygotowanie dokumentów wdrożeniowych (...) Na kolejnym etapie programowania Ministerstwo będzie monitorować stan prac w regionach nad dodatkowymi dokumentami uszczegóławiającymi program regionalny.* Wyjaśnił także, że podczas opiniowania projektów programów regionalnych będą analizowane ewentualne nowe podmioty, które pojawią się w systemie ich wdrażania, pod względem ich zdolności organizacyjnych i kompetencyjnych do realizacji zadań.

(akta kontroli str. 269, 278-281)

3.9. W ramach koordynacji budowy systemu CST2021, w 2018 r. został powołany Komitet Sterujący i Zespół Projektowy do realizacji projektu *Przygotowanie założeń i budowa systemu informatycznego na perspektywę finansową 2021-2027*¹¹³. W ramach nadzoru nad realizacją projektu i monitorowania jego przebiegu odbywały się cotygodniowe spotkania zarządcze Ministerstwa z wykonawcą systemu¹¹⁴, w celu omawiania bieżących kwestii i problemów w realizacji projektu. W ramach prac zespołu m.in.: omówiono rekomendacje i kierunki zmian narzędzi informatycznych, przeprowadzono analizę prawną propozycji przepisów, omówiono założenia konstrukcji budżetu projektu i założenia komunikacji systemu z innymi systemami oraz zaprezentowano projekty aplikacji systemu CST2021.

W trakcie przeprowadzonych przez DKF spotkań z administratorami merytorycznymi systemów informatycznych w IZ przeprowadzono konsultacje założeń dla CST2021 i omówiono przyszłe działania dotyczące budowy systemu.

W wyniku rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, Minister podpisał w latach 2019-2020 trzy umowy (na łączną kwotę 22 909,4 tys. zł), dotyczące m.in. budowy systemu CST2021, dostaw narzędzi oraz usług infrastruktury teleinformatycznej na potrzeby tego systemu¹¹⁵. Realizacja umów przebiegała terminowo.

¹¹² Programy: FERC, Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji.

¹¹³ Na podstawie zarządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 9 sierpnia 2018 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego i Zespołu Projektowego do realizacji projektu pn. *Przygotowanie założeń i budowa systemu informatycznego na perspektywę finansową 2021-2027* (Dz. Urz. M. In. i R. poz. 36).

¹¹⁴ Konsorcjum Atos Polska S.A. i Symmetry Sp. z o.o.

¹¹⁵ 1. Umowa nr DKF/BDG-II/POPT/136/19 z 26 lipca 2019 r. z konsorcjum firm Atos Polska S.A. i Symmetry Sp. z o.o. na usługi rozwoju, modyfikacji i utrzymania systemów informatycznych Ministerstwa dedykowanych na potrzeby obsługi aktualnej perspektywy finansowej oraz na lata 2021-2027, na kwotę 17 596 380,00 zł brutto; 2. Umowa nr DI/BDG-

W wyniku oględzin systemu ustalono, że zostały opracowane aplikacje, niezbędne z punktu widzenia obsługi procesów programowania (administracja uprawnieniami, wsparcie przygotowania elektronicznych szczegółowych opisów priorytetów) oraz przygotowania naborów projektów i obsługi wniosków o dofinansowanie. Zostały także zbudowane moduły obsługi kontroli krzyżowych, weryfikacji podmiotów i osób, przeprowadzania i zarządzania kontrolami, a także nowa wersja aplikacji Baza Konkurencyjności.

Prace nad aplikacjami postępowały zgodnie z harmonogramem *Planu działań*. Zgodnie z ww. harmonogramem został też zbudowany i odebrany w I kwartale 2021 r. system SOWA EFS do obsługi wniosków o dofinansowanie z EFS+, a w lipcu 2021 r. wyłoniono wykonawcę Systemu Monitorowania EFS (PEFS2021). Według wyjaśnień Dyrektora DKF, na 15 września 2021 r. zaplanowano produkcyjne uruchomienie systemu CST2021.

W odniesieniu do wynikającego z art. 42 rozporządzenia 2021/1060 obowiązku przekazywania do KE danych drogą elektroniczną, Zastępca Dyrektora DKF wyjaśnił, że obowiązek ten został nałożony na IZ, które korzystając z narzędzia zapewnionego przez Komisję (system SFC2021) będą przekazywać dane samodzielnie. Wskazał, że dane przekazywane do KE w tym trybie powinny zostać uprzednio wprowadzone do CST2021.

(akta kontroli str. 25-29, 100-101, 105-108, 145-146, 153-154, 160-161, 690-696, 737-739, 742-750, płyta 1 – poz. 2 (foldery *DKF_dokumentacja Zespołu projektowego, Umowy CST2021*)

3.10. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, pismem z 17 lipca 2018 r., informującym właściwe resorty i centralne organy¹¹⁶ o wynikających z projektu rozporządzenia 2021/1060 obowiązkach, dotyczących spełnienia warunków podstawowych, zainicjował prace analityczne w tym zakresie.

Za spełnienie warunków, określonych w załącznikach nr III i IV do rozporządzenia 2021/1060, odpowiedzialni są właściwi ministrowie lub centralne organy administracji rządowej w zakresie zgodnym z ich właściwościami¹¹⁷, a także zarządy województw. W celu zapewnienia terminowego wykonania obowiązku spełnienia warunków podstawowych, Minister w drodze decyzji powołał 17 września 2019 r. cztery grupy robocze, wspierające prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych dla celów polityki 1-4¹¹⁸. Grupy wspierały właściwe ministerstwa i urzędy centralne oraz zarządy województw w zakresie m.in. wypracowania i konsultowania działań oraz dokumentów, niezbędnych do spełnienia warunków podstawowych. Podsumowanie prac tych grup było włączane do corocznego

III/PT/35/2020 z 23 września 2020 r. z *Info Design* Systemy Informatyczne Robert Dzido na zakup licencji, konfiguracja oraz dostosowanie procesów obsługi zgłoszeń Użytkowników w systemie Service Desk; na kwotę 327 180,00z zł brutto; 3. Umowa DI/BDG-III/PT/59/2020 z 8 grudnia 2020 r. z Advatech Sp. z o.o. na zakup praw do korzystania z usługi Oracle Paas & IaaS Universal Credit, zakup usług producenckich konsultacji eksperckich oraz usługi Cloud Priority Support do ww. usługi, na kwotę 4 985 800,00 zł brutto.

¹¹⁶ Ministerstwa: Sportu i Turystyki, Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych, Finansów, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Zdrowia, Cyfryzacji, Edukacji Narodowej, Sprawiedliwości, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Przedsiębiorczości i Technologii, Energii, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Urzędy: Zamówień Publicznych, Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

¹¹⁷ MFIPR, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

¹¹⁸ Decyzje nr 1 – 4 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy Unii Europejskiej z dnia 17 września 2019 r. w sprawie: 1) powołania grupy roboczej wspierającej prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych na lata 2021-2027 dla celu polityki 1. oraz 1. i 2. warunku horyzontalnego; 2) powołania grupy roboczej wspierającej prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych na lata 2021-2027 dla celu polityki 2; 3) w sprawie powołania grupy roboczej wspierającej prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych na lata 2021-2027 dla celu polityki 3; 4) w sprawie powołania grupy roboczej wspierającej prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych na lata 2021-2027 dla celu polityki 4 oraz 3. i 4. warunku horyzontalnego.

sprawozdania, prezentującego łączne wyniki prac grup roboczych, sporządzanego przez DSR.

(akta kontroli str. 752-762, płyta nr 3 – poz. 168-170, 175-177, 265, 288-298)

W MFiPR w latach 2019-2021 r. był prowadzony kwartalny monitoring procesu spełnienia warunków podstawowych. Za działania monitorujące i podsumowanie stanu spełniania warunków odpowiadał DSR. Monitoring obejmował wszystkie ministerstwa, urzędy centralne, zarządy województw, właściwe w zakresie spełnienia warunków. Przekazywały one aktualne dane, dotyczące bieżącego stanu spełniania warunków (tj. stan realizacji poszczególnych etapów w celu spełnienia warunku, planowany termin spełnienia warunku, identyfikowane ryzyka) oraz weryfikowały tabele z opisem sposobu spełnienia warunków dla celów przygotowania programów operacyjnych. Na podstawie ww. danych, DSR sporządzał i przedstawiał informacje dla kierownictwa Ministerstwa z podsumowaniem stanu spełniania warunków, analizą opóźnień, ryzyk i działaniami do podjęcia.

Według stanu na koniec lipca 2021 r. spośród 20 warunków podstawowych:

- strona polska uznawała za spełnione 15 warunków podstawowych (13 w całości¹¹⁹ i dwa częściowo¹²⁰) i przekazała do KE dokumenty potwierdzające ich spełnianie. Cztery z nich (dwa warunki horyzontalne i dwa tematyczne¹²¹) zostały nieformalnie uznane przez KE za spełnione;
- pięć warunków nie zostało dotychczas uznanych przez stronę polską za spełnione¹²², a w odpowiedzialnych za nie instytucjach trwały prace uzgodnieniowe dokumentów¹²³.

Z przeprowadzonej przez DSR analizy stanu prac nad niespełnionymi warunkami wynika, że w przypadku dwóch warunków¹²⁴ wystąpiły opóźnienia¹²⁵, w związku z którymi Dyrektor DSR zwróciła się do Sekretarza Stanu W. Budy o interwencję i o wyrażenie zgody na zorganizowanie spotkań z kierownictwem Ministerstwa

¹¹⁹ I. Skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych, II. Narzędzia i zdolności umożliwiające skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa, III. Skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych, IV. Wdrażanie i stosowanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE, 1.2. Krajowy lub regionalny plan sieci szerokopasmowej, 2.2. Zarządzenie w sektorze energii, 2.3. Skuteczne wspieranie wykorzystania energii odnawialnej w poszczególnych sektorach i w całej Unii, 2.4. Skuteczne ramy zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i katastrofami, 2.6. Aktualizowane planowanie w zakresie gospodarowania odpadami, 2.7. Ramy działań priorytetowych w przypadku koniecznych środków ochrony obejmujących dofinansowanie unijne, 4.1. Ramy strategiczne polityki na rzecz aktywnych polityk rynku pracy, 4.3. Ramy strategiczne polityki na rzecz systemu kształcenia i szkolenia na wszystkich szczeblach, 4.5. Krajowe strategiczne ramy polityki na rzecz integracji Romów.

¹²⁰ 1.1. Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji – uznany za spełniony na poziomie krajowym, na poziomie regionalnym spełnienie warunku wykazywane będzie wraz z przekazaniem programów regionalnych, 2.5. Aktualizowane planowanie koniecznych inwestycji w sektorze wodno-ściekowym – uznany za spełniony w odniesieniu do przyjętego Programu inwestycyjnego w zakresie poprawy jakości i ograniczenia strat wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, niespełniony w zakresie aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

¹²¹ I. Skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych, II. Narzędzia i zdolności umożliwiające skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa, 1.2. Krajowy lub regionalny plan sieci szerokopasmowej, 2.7. Ramy działań priorytetowych w przypadku koniecznych środków ochrony obejmujących dofinansowanie unijne.

¹²² 2.1. Ramy strategiczne polityki na rzecz wsparcia renowacji budynków pod kątem efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, 3.1. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie, 4.2. Krajowe ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia płci, 4.4. Krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa, 4.6. Ramy strategiczne polityki na rzecz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

¹²³ Ministerstwo Infrastruktury – w zakresie aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Programu Budowy Dróg Krajowych 2020-2030, Krajowej Sieci Drogowej do 2030 r., Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – w zakresie Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania i Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu; Ministerstwo Zdrowia – w zakresie dokumentu *Zdrowa Przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021–2027, z perspektywą do 2030 r.* i ustawy o zmianie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹²⁴ 2.5. Aktualizowane planowanie koniecznych inwestycji w sektorze wodno-ściekowym, 3.1. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie.

¹²⁵ Ze względu na przedłużający się proces aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w związku z opóźnieniami przyjmowania przez samorządy uchwał wyznaczających nowe granice aglomeracji oraz przesunięcie terminu przyjęcia przez Radę Ministrów Programu Budowy Dróg Krajowych 2020-2030 (PBDK) i Programu Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 r.

Infrastruktury. W odniesieniu do dwóch warunków dotyczących także województw¹²⁶, w przypadku warunku *Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie* stwierdzono ryzyko opóźnienia jego spełnienia w sześciu województwach¹²⁷, które wykazywały niski stan zaawansowania prac i deklarowały zakończenie prac w I-II kwartale 2022 r. W celu wsparcia województw prowadzono prace wspomagające przygotowanie regionalnych planów transportowych¹²⁸, stwierdzono jednak konieczność przyspieszenia prac i wzmocnienia koordynacji spełnienia warunku na poziomie regionalnym.

Ministerstwo w 2020 r. i 2021 r. po przekazaniu do KE dokumentów, dotyczących spełnienia 15 warunków podstawowych, prowadziło monitoring odpowiedzi Komisji i występowało do niej o aktualne informacje na temat stanu prac. W celu omówienia i właściwego uwzględnienia uwag KE, MFiPR organizowało spotkania z właściwymi ministerstwami i urzędami centralnymi. Stan spełnienia warunków podstawowych był również prezentowany na posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 170-178, 288-298, 648-651, 669, 752-762, płyta nr 3 – poz. 43, 48-156, 260-314)

3.11. Dyrektor DSR podała, że w związku z wynikającym z art. 91 rozporządzenia 2021/1060 ograniczeniem liczby składanych w roku obrachunkowym wniosków o płatność, a także postulatami zgłaszanymi przez zarządy województw podczas konsultacji projektów kontraktów programowych (m.in. dolnośląskie, mazowieckie, opolskie), dotyczącymi problematyki zapewnienia wkładu krajowego dla finansowania polityki spójności, zostanie przeprowadzone badanie dotyczące analizy możliwości finansowania krajowego wkładu publicznego przez sektor rządowy i samorządowy na wszystkich szczeblach zarządzania w perspektywie 2021-2027. Rezultaty badania, według wyjaśnień, mają być pomocne w zaprogramowaniu środków UE na lata 2021-2027 w taki sposób, aby ich absorpcja nie została zagrożona z uwagi na niewystarczający krajowy wkład publiczny. Na dzień 31 sierpnia 2021 r. trwały prace przygotowawcze do uruchomienia procedury rozeznania rynku.

(akta kontroli str. 631-633, 642-643, 742-750, płyta nr 1 – poz. 240)

3.12. W zakresie zastosowania mechanizmów upraszczających w realizacji programów perspektywy 2021-2027 i wykorzystania dobrych praktyk wynikających z doświadczeń perspektywy finansowej 2014-2020, Dyrektor DKF wskazał m.in. na:

- zmianę zasad wyboru organizacji pozarządowych (tj. organizacje zostaną wyłonione przez RDPP oraz właściwe Wojewódzkie Rady Działalności Pożytku Publicznego), co ma uprościć powoływanie komitetów oraz dokonywanie zmian w ich składzie;
- rezygnację z obowiązku powiązania wykazu ekspertów z programem operacyjnym, przypisywanie ekspertów do określonych dziedzin (nie dziedzin danego programu) w celu usprawnienia zwiększenia ich dostępności dla instytucji;
- wprowadzenie uproszczonego ryczałtowego sposobu rozliczania kosztów pośrednich projektu (ogólne koszty administracyjne beneficjenta) w ramach wszystkich projektów, w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych po stronie beneficjentów i instytucji;

¹²⁶ 1.1. Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji, 3.1. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie.

¹²⁷ Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie, śląskie, warmińsko-mazurskie.

¹²⁸ Z udziałem Centrum Unijnych Projektów Transportowych i we współpracy z inicjatywą JASPERS.

- rezygnację z rozeznania rynku i zastąpienie go zasadą konkurencyjności w przypadku zamówień o wartości powyżej 20,0 tys. zł netto (obniżenie dotychczasowego progu 50,0 tys. zł netto);
- informatyzację obszaru prowadzenia kontroli projektów, procesu tworzenia i zmian szczegółowych opisów priorytetów, utworzenie systemu SKANER (*System Antynadużyciowej Estymacji Ryzyk*) w celu wsparcia kontroli krzyżowych oraz weryfikacji podmiotów i osób¹²⁹.

Dyrektor DRP wskazał dodatkowo na:

- zachowanie finansowania RPO z dwóch funduszy¹³⁰, co powinno ułatwić finansowanie projektów zintegrowanych;
- wykorzystanie w szerszym zakresie uproszczonych form wsparcia oraz stosowania bardziej elastycznych zasad łączenia różnych form finansowania inwestycji w ramach projektów.

Ponadto, dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych za przygotowanie programów operacyjnych na lata 2021-2027 wskazali m.in. na:

- uproszczenia wniosków aplikacyjnych,
- zastosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków,
- zaangażowanie w przygotowanie programów grup roboczych/sterujących.

(akta kontroli str. 7-8, 28-31, 35-36, 44, 46, 59-61, 70-71, 269, 281-283)

3.13. W Ministerstwie zidentyfikowano ryzyka, dotyczące przygotowania prawnego i organizacyjnego perspektywy finansowej 2021-2027, w tym ryzyko:

- braku zgody na rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy wdrożeniowej;
- opóźnienia w organizacji systemu zarządzania i wdrażania programu operacyjnego z powodu opóźnienia prac legislacyjnych nad ustawą wdrożeniową;
- nieterminowej realizacji zadań lub pominięcia istotnych kwestii w procesie przygotowania programu i opracowania systemu zarządzania i kontroli.

W celu minimalizacji ryzyk m.in. przeprowadzono nieformalne konsultacje projektu ustawy wdrożeniowej przed jej skierowaniem do uzgodnień i na bieżąco współpracowano pomiędzy departamentami w procesach opracowania projektów ustaw, wytycznych i regulacji wewnętrznych Ministerstwa.

(akta kontroli str. 24, 176-178, 632-633, 637-641, 644-647, 707-712, 742-750, płyta 1 – poz. 129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie, że Ministerstwo podejmowało prawidłowe działania, dotyczące przygotowania i budowy systemu instytucjonalnego i prawnego dla perspektywy finansowej 2021-2027. Prace te były prowadzone z uwzględnieniem stanu zaawansowania prac legislacyjnych UE, procesów przygotowania i uzgadniania UP oraz stanu opracowania projektów programów operacyjnych. W szczególności przygotowano i prowadzono uzgodnienia projektu ustawy wdrożeniowej i wytycznych, a także budowy systemu teleinformatycznego. Według stanu na 31 sierpnia 2021 r. prace te nie zostały zakończone. Stan przygotowania instytucjonalnego MFiPR w ocenie NIK był adekwatny do postępów prac nad projektami programów. Minister należycie koordynował i monitorował działania w zakresie spełnienia warunków podstawowych.

¹²⁹ W oparciu o dane m.in. z CST, KRS, CEiDG, CRBR.

¹³⁰ EFRR, EFS+.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o sporządzanie aneksów do umów w przypadku uzasadnionych okoliczności, wpływających na konieczność modyfikacji terminu lub zakresu przedmiotu umowy.

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
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, września 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis