



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.01.2021



00747421

Artur Kosicki
Marszałek Województwa Podlaskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1
15-888 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Kosicki, Marszałek Województwa Podlaskiego od 11 grudnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021–2027.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2021 r. lub do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Marcin Bielawski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/99/21 z 26 lipca 2021 r. 2. Krzysztof Gołębiowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/100/2021 z 27 lipca 2021 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej *Urząd* lub *UMWP*.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu Województwa⁴, mające na celu przygotowanie i zatwierdzenie programów operacyjnych na lata 2021–2027. Podejmował on bowiem należyte czynności w celu przygotowania regionalnego programu operacyjnego. Niepodpisanie do dnia kontroli kontraktu programowego przez stronę rządową uniemożliwiało jednak jego opracowanie i zatwierdzenie.

Z uwagi na fakt, że żadne istotne prace w zakresie tworzenia systemu wdrażania Polityki Spójności na lata 2021–2027 nie zostały rozpoczęte i będą realizowane po zatwierdzeniu programu operacyjnego, NIK odstępuje od oceny działań w celu przygotowania prawnego i organizacyjnego tego systemu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021–2027

1.1. Projekt Kontraktu Programowego dla Województwa Podlaskiego został przekazany Instytucji Zarządzającej przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej⁶ 13 maja 2021 r. Stanowisko do projektu⁷ zgłoszono ministrowi 11 czerwca 2021 r. Ujęto w nim m.in.:

- 1) Alokację podstawową w kwocie 991,7 mln EUR (jak w propozycji rządowej), w tym: środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁸ do wysokości 713,7 mln EUR, z Europejskiego Funduszu Społecznego⁹ do 248,2 mln EUR i środki na pomoc techniczną z EFRR w wysokości 29,8 mln EUR.
- 2) Dodatkowe środki na realizację regionalnego programu regionalnego w kwocie 679,3 mln EUR, w tym 508,6 mln EUR z EFRR oraz 170,7 mln EUR z EFS¹⁰.
- 3) Realizowane w programie Cele Polityki, wskazane w projekcie rozporządzenia ogólnego¹¹:
 - Cel Polityki 1. *Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnych połączeń teleinformatycznych* (zwany dalej „CP1”),
 - Cel Polityki 2. *Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca ku gospodarce zeroemisyjnej oraz odporna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, oraz zrównoważonej mobilności miejskiej* (CP2),
 - Cel Polityki 3. *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności* (CP3),
 - Cel Polityki 4. *Bardziej inkluzywna Europa o silniejszym wymiarze społecznym wdrażająca Europejski filar praw socjalnych* (CP4),

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej Instytucja Zarządzająca lub IZ.

⁵ 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.

⁶ Kierującego Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej, powstałym 15 listopada 2019 r. z przekształcenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

⁷ Uchwała Nr 209/3650/2021 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia Stanowiska Zarządu Województwa Podlaskiego odnoszącego się do treści projektu Kontraktu Programowego dla Województwa Podlaskiego.

⁸ Dalej: EFRR.

⁹ Dalej: EFS+.

¹⁰ Zarząd Województwa nie występował z oddzielnym wnioskiem o zwiększenie alokacji.

¹¹ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 375/2018 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

- Cel Polityki 5. *Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich typów terytoriów oraz lokalnych inicjatyw* (CP5).
 - 4) Wsparcie osi o znaczeniu krajowym, tj. siedmiu średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze¹² oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją (sześćdziesięciu dziewięciu gmin w województwie podlaskim¹³).
 - 5) Przedsięwzięcia priorytetowe o szczególnym znaczeniu dla rozwoju województwa. W załączniku do projektu ujęto 48 takich zadań o wartości 837,6 mln EUR, tym osiem w ramach CP1¹⁴ (132,3 mln EUR), 12 w ramach CP2¹⁵ (263,9 mln EUR), pięć w ramach CP3¹⁶ (194 mln EUR) i 23 przedsięwzięcia w ramach CP4¹⁷ (247,4 mln EUR).
 - 6) Zobowiązanie strony samorządowej do zapewnienia wkładu krajowego w zakresie niezbędnym do prawidłowej realizacji programu regionalnego, w wysokości określonej po zakończeniu negocjacji kontraktu, z zastrzeżeniem, że wielkość tego wkładu wynikać będzie z maksymalnego udziału środków pochodzących z EFRR oraz EFS+ w finansowaniu wydatków oraz progów intensywności pomocy określonych w przepisach o pomocy publicznej.
 - 7) Warunki dofinansowania programu oraz przekazywania i rozliczania środków z budżetu środków europejskich i budżetu państwa.
 - 8) Katalog odstępstw programu regionalnego od linii demarkacyjnej, wielkość alokacji na wsparcie inwestycji realizowanych w formule projektu hybrydowego, maksymalny udział budżetu państwa w finansowaniu wydatków kwalifikowalnych w ramach danego projektu w danym celu szczegółowym w ramach EFS+ (w formie załączników do projektu).
 - 9) Zapisy dotyczące sprawozdawczości, monitorowania i kontroli, zmiany kontraktu i rozwiązywania sporów. (akta kontroli str. 5-151)
- W odpowiedzi, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁸, pismem z 26 lipca 2021 r.¹⁹ (wpłynęło do UMWP 6 sierpnia 2021 r.), przedstawiło swoje stanowisko do kluczowych kwestii ujętych w projekcie Kontraktu:
- 1) Ostateczna alokacja (podstawowa oraz rezerwa programowa) dla programu Fundusze Europejskie dla Podlaskiego na lata 2021–2027 (dalej: FEP) ma wynieść 1.251,2 mln EUR (wraz ze środkami na pomoc techniczną), w tym 937,5 mln EUR w ramach EFRR oraz 313,7 mln EUR w ramach EFS+.

¹² Augustów, Bielsk Podlaski, Grajewo, Hajnówka, Łomża, Sokółka, Zambrów.

¹³ Augustów, Bargłów Kościelny, Białowieża, Bielsk Podlaski, Boćki, Brańsk, Czeremcha, Czyże, Dąbrowa Białostocka, Drohiczyń, Dubicze Cerkiewne, Dziadkowice, Filipów, Giby, Goniądz, Grabowo, Grajewo, Grodzisk, Hajnówka, Janów, Jasionówka, Jaświły, Jedwabne, Kleszczele, Klukowo, Knyszyn, Kobylin-Borzyny, Kolno, Korycin, Krasnopol, Krynki, Krypnio, Kuźnica, Lipsk, Mały Płock, Miaszkowo, Michałowo, Mielnik, Milejczyce, Narew, Nowy Dwór, Nurzec-Stacja, Orla, Perlejewo, Poświętne, Przerośl, Przytuły, Puńsk, Radziłów, Rajgród, Rudka, Rutka-Tarłak, Rutki, Sejny, Sidra, Siemiatycze, Stawiski, Suchowola, Szczuczyn, Szlabin, Szudziałowo, Szypliszki, Trzcielne, Turośl, Wąsosz, Wizna, Wiżajny, Wyszków, Zbójna.

¹⁴ Na przykład: Infrastruktura B+R uczelni spoza Polskiej Mapy Infrastruktury Badawczej (35,3 mln EUR), Podlaski park przemysłowy przemysłu 4.0 (29,4 mln EUR), Ekosystem Innowacji Dolina Rolnicza 4.0 (23,5 mln EUR).

¹⁵ Np.: Green Deal – Podlaskie Centrum Zielonej Transformacji (55,6 mln EUR), Eko-logiczne Uzdrawisko Supraśl (30,2 mln EUR), Budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych w skojarzeniu z wysokosprawną kogeneracją (wytworzenie energii cieplnej i elektrycznej) – 28,9 mln EUR.

¹⁶ W tym: Łapy – Roszki Wodźki – przebudowa dróg wojewódzkich Nr 682 i Nr 681 wraz z przebudową drogi wojewódzkiej Nr 678 na odcinku Roszki Wodźki – Wysokie Mazowieckie. Obwodnica Łap – budowa i rozbudowa dróg wojewódzkich Nr 682 i 681 wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi i niezbędną infrastrukturą techniczną na odcinku obejścia miejscowości Łapy i Płonka Kościelna (88,9 mln EUR), Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 652 Obwodnica Filipowa – budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 652 na odcinku granica województwa – Suwałki (50 mln EUR), Juskowy Gród – Zwodzieckie – budowa i rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 687 na odcinku Juskowy Gród – granica obrębu Planta oraz Tamopol – Siemianówka – budowa drogi wojewódzkiej nr 688 (47,8 mln EUR).

¹⁷ Np.: Kompleksowy system rozwijania kompetencji i umiejętności osób dorosłych zgodnie z potrzebami regionalnej gospodarki województwa podlaskiego (bony na szkolenia przy wykorzystaniu Bazy Usług Rozwojowych) – 54 mln EUR, Utworzenie Centrum Diagnostyki i Leczenia Chorób Nowotworowych – Centrum Chorób Piersi – Breast Cancer Unit (BCU) – 22,2 mln EUR, Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości poprzez zwiększenie udziału w projektach pozakonkursowych pąp środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w celu ograniczenia negatywnych skutków COVID-19 (21 mln EUR).

¹⁸ Dalej zwane: MFPR.

¹⁹ DRP-IV.530.7.2021DRPIV.530.7.2021.4.

- 2) W ramach alokacji ze środków UE na FEP należy zagwarantować następujące nakłady wynikające z koncentracji tematycznej i celów klimatycznych:
 - na działania podejmowane w ramach Celu Polityki 1. nie mniej niż 121,9 mln EUR, tj. ok. 13% środków EFRR,
 - na działania podejmowane w ramach Celu Polityki 2. nie mniej niż 346,8 mln EUR, tj. ok. 37% środków EFRR,
 - na działania na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych nie mniej niż 351,7 mln EUR, tj. ok. 37,5% środków EFRR,
 - na działania z zakresu włączenia społecznego nie mniej niż 92,6 mln EUR, tj. ok. 29,5% środków EFS+,
 - na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, wdrażany z wykorzystaniem instrumentów terytorialnych, w szczególności Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, nie mniej niż 186 mln EUR, tj. ok. 17,7% środków EFRR.
- 3) Zwiększeniu uległ poziom alokacji na pomoc techniczną do 3,89% (wobec pierwotnie zakładanych 3%), tj. do 48,4 mln EUR, z czego maksymalnie 36,2 mln EUR w ramach EFRR oraz maksymalnie 12,2 mln EUR w ramach EFS+.
- 4) Wysokość wsparcia obszarów wiejskich (w tym miejsko-wiejskich oraz powiązań miastowies) powinna stanowić nie mniej niż 17,6% alokacji (EFRR lub EFS+).
- 5) Pozostawiono limit 30% środków z budżetu państwa na uzupełnienie wkładu krajowego do projektów z zakresu zadań własnych samorządu województwa.

Ponadto zwrócono się do IZ o:

- zweryfikowanie wykazu przedsięwzięć priorytetowych oraz dostarczenia dodatkowych informacji dotyczących przedsięwzięć, zgodnie z nowym formatem załącznika nr 3 do Kontraktu, a także ewentualnych odstępstw od linii demarkacyjnej, przekazanej w lutym 2021 r.,
- zweryfikowanie, w terminie siedmiu dni od otrzymania stanowiska MFIPR, propozycji dotyczącej łącznej kwoty środków Funduszu Pracy niezbędnej do zabezpieczenia na projekty powiatowych urzędów pracy współfinansowanych z EFS+ oraz jej podziału na lata 2023–2028 i przekazanie zaktualizowanych danych.

MFIPR zwróciło się do Marszałka Województwa Podlaskiego o przeanalizowanie przedłożonego projektu Kontraktu Programowego i przesłanie stanowiska Zarządu Województwa w ciągu dwóch tygodni od otrzymania dokumentu. Marszałek pismem z 23 sierpnia 2021 r. poinformował MFIPR, że stanowisko Zarządu dotyczące projektu Programu, jak również propozycji dotyczących Funduszu Pracy, zostanie przekazane w najbliższym możliwym terminie, jednak późniejszymi niż wskazanym przez MFIPR, z uwagi na konieczność przeprowadzenia konsultacji z potencjalnymi projektodawcami i dostarczenia dodatkowych informacji dotyczących wykazu przedsięwzięć priorytetowych oraz szczegółowego przeanalizowania zapisów przedłożonego projektu.

Poza wymianą korespondencji w sprawie ustalenia treści projektu Kontraktu Programowego dla Województwa Podlaskiego, odbyły się w tej sprawie cztery spotkania przedstawicieli Województwa Podlaskiego z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej, na których wstępnie omawiano plany przeznaczenia środków z nowego programu regionalnego oraz zakres, warunki i kierunki wsparcia z rezerwy programowej dla przyszłego programu regionalnego²⁰.
(akta kontroli str. 152-264, 741, 7420747)

1.2. Do dnia kontroli nie opracowano regionalnego programu operacyjnego dla województwa podlaskiego. Sprawy z zakresu koordynowania przygotowania i realizacji programów operacyjnych perspektywy finansowej 2021–2027 na poziomie regionalnym

²⁰ Spotkania odbyły się: [1] 8 marca 2021 r. spotkanie przygotowawcze na poziomie roboczym dyrektorów departamentów MFIPR i Urzędu do planowanego 12 marca 2021 r. spotkania Marszałka i Ministra, [2] 12 marca 2021 r. spotkanie z udziałem Marszałka i Ministra oraz dyrektorów departamentów Urzędu i MFIPR w siedzibie Ministerstwa, [3] 23 czerwca 2021 r. spotkanie z udziałem Marszałków wszystkich województw i Ministra oraz [4] 5 i 9 lipca 2021 r. spotkania koordynacyjne w formie zdalnej na poziomie roboczym dotyczące organizacji prac nad Kontraktem Programowym oraz nowych kwestii związanych z zapisami Umowy Partnerstwa, które pojawiają się podczas dialogu nieformalnego (głównie zdrowie oraz EFS), a także wstępnych planów MFIPR dotyczących nowych ZIT.

oraz dokonywania jego zmian wykonywane były przez Departament Rozwoju Regionalnego.

W ramach przygotowania programu operacyjnego dotychczas podjęto m.in. następujące działania:

- w lipcu 2018 r. rozpoczęto prace nad przygotowaniem Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030 (została przyjęta w kwietniu 2020 r.²¹),
- zarządzeniem z 31 lipca 2019 r. Marszałek Województwa Podlaskiego powołał Zespół ds. perspektywy finansowej UE po 2020 roku²², który zgodnie ze swoimi kompetencjami w ramach prac nad programem operacyjnym na bieżąco analizował i konsultował projekty dokumentów dotyczących perspektywy finansowej 2021–2027, w tym projekty Umowy Partnerstwa, programów krajowych, linii demarkacyjnej, Krajowego Planu Odbudowy oraz otrzymywał do analizy informacje dotyczące prac nad nową perspektywą, w tym projekty rozporządzeń,
- na przełomie I i II kwartału 2020 r. przeprowadzono otwarty nabór propozycji projektów strategicznych dla rozwoju województwa podlaskiego pod kątem programowania przyszłej perspektywy finansowej,
- 8 października, 18 listopada i 2 grudnia 2020 r. zorganizowano posiedzenie Podlaskiego Forum Terytorialnego oraz Grupy Roboczej ds. specjalizacji regionalnej gospodarki (w formie online) poświęcone: [1] programowaniu polityki spójności na lata 2021–2027 i przygotowaniu Krajowego Planu Odbudowy, [2] omówieniu stanu prac nad programowaniem perspektywy 2021–2027 na poziomie krajowym i regionalnym oraz propozycji zakresu interwencji na poziomie krajowym i regionalnym w ramach CP1, [3] Regionalnej Polityce Rewitalizacji Województwa Podlaskiego oraz uwarunkowaniom CP5,
- od 18 stycznia do 22 lutego 2021 r. przeprowadzono konsultacje społeczne projektu Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027 w województwie podlaskim²³,
- 12 marca 2021 r. odbyło się spotkanie negocjacyjne (inauguracyjne) Marszałka Województwa Podlaskiego i przedstawicieli UMWP z MFIPR w sprawie Kontraktu Programowego dla Województwa Podlaskiego, na którym przedstawione zostały: założenia procesu przygotowania i negocjacji Kontraktu, wstępne plany przeznaczenia środków z nowego programu regionalnego, zakres, warunki i kierunki wsparcia z rezerwy programowej dla przyszłego programu regionalnego, tabela z zaproponowanym przez przedstawicieli województwa podziałem alokacji programu regionalnego według Celów Polityki, celów szczegółowych oraz pomocy technicznej, a także szacunki przeznaczenia alokacji na koncentrację tematyczną oraz wydatki klimatyczne,
- 17 i 30 marca 2021 r. zorganizowano posiedzenie Regionalnego Forum Terytorialnego (w formie online) w sprawie stanu prac nad programowaniem perspektywy 2021–2027 na poziomie krajowym i regionalnym oraz propozycji zakresu interwencji w ramach CP2, CP3 i CP4 (EFRR), w ramach których zbierane były uwagi i wątpliwości dotyczące zakresu interwencji zgłaszane przez potencjalnych beneficjentów, w tym dotyczące linii demarkacyjnych w poszczególnych celach szczegółowych między poziomem regionalnym i krajowym oraz planowanej wysokości dofinansowania,
- od marca do maja 2021 r. zbierano propozycje przedsięwzięć strategicznych oraz odstępstw od linii demarkacyjnej²⁴ pod kątem zapisów Kontraktu Programowego,
- od marca 2021 r. organizowano spotkania z różnymi gremiami dotyczące programowania perspektywy finansowej na lata 2021–2027 (m.in. z Wojewódzką Radą

²¹ Uchwała Nr XVIII/213/2020 Sejmiku Województwa Podlaskiego z 27 kwietnia 2020 r.

²² Zarządzenie nr 104/2019. Przewodniczącym zespołu była Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, a w jego skład wchodziło 37 pracowników Urzędu.

²³ Konsultacje społeczne projektu Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027, w tym również te, które odbyły się w poszczególnych województwach, były przeprowadzane przez MFIPR. Wyniki konsultacji udostępnione zostały na stronie internetowej: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/konsultacje-up/o-funduszach/>.

²⁴ Dokument pod nazwą Linia demarkacyjna. Podział interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 został przekazany przez MFIPR 16 lutego 2021 r.

Dialogu Społecznego w Białymstoku, radnymi wojewódzkimi, Podlaską Radą Działalności Pożytku Publicznego, Konwentem Powiatów Województwa Podlaskiego, Podlaską Siecią Lokalnych Grup Działania, Stowarzyszeniem Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego), w ramach których omówione zostały m.in. główne uwarunkowania dla procesu programowania na lata 2021–2027,

- 1 kwietnia 2021 r. powołano Grupę sterującą ds. kompleksowego planowania transportu na poziomie regionalnym na lata 2021–2027²⁵, do której zadań należało w szczególności: konsultowanie strategicznych decyzji w trakcie przygotowywania projektu regionalnego planu transportowego, analiza i opiniowanie materiałów przygotowywanych na potrzeby tego planu oraz wymiana informacji z zakresu uwarunkowań i kierunków rozwoju transportu w regionie; w ramach powierzonych zadań grupa konsultowała oraz oceniała wyniki dotychczasowych prac zrealizowanych w ramach przygotowania projektu regionalnego planu transportowego,
- w kwietniu 2021 r. zebrano propozycje priorytetowych przedsięwzięć z zakresu infrastruktury badawczej,
- 23 kwietnia 2021 r. zorganizowano zdalne posiedzenie Regionalnego Forum Terytorialnego w sprawie propozycji zakresu interwencji w ramach CP4 (EFS+),
- 21 maja 2021 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Monitorującego RPOWP 2014–2020, poświęcone prezentacji uwarunkowań dla procesu programowania oraz planowanego zakresu wsparcia programu Fundusze Europejskie dla Podlaskiego na lata 2021–2027,
- 23 czerwca 2021 r. Marszałek Województwa Podlaskiego wziął udział w spotkaniu z MFIPR, na którym Minister przedstawił podział funduszy unijnych w latach 2021–2027 na programy regionalne, w tym zasady podziału rezerwy programowej,
- 30 lipca 2021 r. IZ otrzymała od MFIPR nowy projekt Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027.
(akta kontroli str. 265-453, 676-688, 742-749)

Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła: *Pierwsza wstępna wersja założeń Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2021–2027 przekazana została do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju 05.07.2019 r. Od tamtego czasu dokumenty bazowe, projekty rozporządzeń, oraz dokumenty przekazywane przez MFIPR uległy diametralnej zmianie. Obecnie trwa etap negocjacji Kontraktu Programowego z MFIPR, przesądzającego wysokość alokacji oraz zakres tematyczny regionalnego programu dla województwa podlaskiego na lata 2021–2027. Etapy prac nad regionalnym programem są ściśle uzależnione od harmonogramu działań MFIPR m.in. nad Umową Partnerstwa oraz prac Komisji Europejskiej nad nowymi przepisami unijnymi. Na przestrzeni czasu, przyjęte wewnętrzne daty graniczne były wielokrotnie modyfikowane ze względu m.in. na przesunięcia dat opublikowania pakietu rozporządzeń dla polityki spójności czy o kolejnej wersji projektu Umowy Partnerstwa (...) Najważniejsze etapy przygotowania Programu pozostające do zrealizowania to podpisanie Kontraktu Programowego, przygotowanie dokumentów potwierdzających spełnienie warunków podstawowych z poziomu regionalnego, zatwierdzenie projektu Programu przez Zarząd Województwa i skierowanie do konsultacji społecznych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, decyzja KE o zatwierdzeniu Programu, zatwierdzenie Programu przez Zarząd Województwa.*
(akta kontroli str. 738-739)

1.3. W celu spełnienia na poziomie regionalnym warunku podstawowego w sektorze transportu (Cel Polityki 3), w marcu 2021 r. IZ zleciła przygotowanie projektu *Regionalnego planu transportowego województwa podlaskiego na lata 2021–2027*²⁶. Umowa z wykonawcą, opiewająca na 125 tys. zł, obejmowała następujące etapy: [1] opracowanie do 31 sierpnia 2021 r. projektu dokumentu, [2] udział wykonawcy w sześciu spotkaniach, w tym m.in. w ramach konsultacji społecznych i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz spotkaniach mających na celu określenie kierunków zmian w dokumencie, [3] wsparcie merytoryczne zamawiającego w trakcie negocjacji / opiniowania dokumentu przez Komisję Europejską. Na podstawie aneksu z 21 lipca 2021 r. termin realizacji zamówienia ustalono na 31 grudnia 2021 r., przy czym opracowanie projektu

²⁵ Uchwała Nr 195/3305/2021 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 1 kwietnia 2021 r.

²⁶ Na podstawie umowy nr DRR/2/2021 zawartej 18 marca 2021 r. z zespołem eksperckim.

dokumentu w ciągu 10 tygodni od daty podpisania umowy (tj. do 27 maja 2021 r.). Projekt *Regionalnego planu transportowego (...)* 2 lipca 2021 r. został przekazany IZ (tj. w terminie wskazanym w protokole rozbieżności z 11 czerwca 2021 r.). Dokument został opracowany zgodnie z umową. W związku z opublikowaniem 30 czerwca 2021 r. pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021–2027 oraz trwającymi negocjacjami z Komisją Europejską zapisów Umowy Partnerstwa, IZ zastrzegła możliwość zgłaszania uwag do projektu dokumentu na kolejnych etapach prac. (akta kontroli str. 454-625)

Ponadto 21 lipca 2021 r. ogłoszono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie ekspertyzy pn. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu programu Fundusze Europejskie dla Podlaskiego na lata 2021–2027*²⁷. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła, że postępowanie jest na etapie oceny ofert potencjalnych wykonawców. (akta kontroli str. 739)

1.4. W załączniku do zarządzenia nr 139/2019 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w UMWP²⁸ zidentyfikowano ryzyka związane z przygotowaniem projektu regionalnego programu operacyjnego na lata 2021–2027, takie jak: opóźnienia w przyjęciu dokumentów dotyczących perspektywy 2021–2027 na poziomie unijnym oraz brak rozstrzygnięć lub opóźnienia w negocjacjach Umowy Partnerstwa na poziomie krajowym. Jako metody przeciwdziałania ryzykom wskazano monitorowanie postępów prac na poziomie unijnym, bieżącą analizę dostępnych dokumentów, udział w spotkaniach dotyczących perspektywy na lata 2021–2027, w tym organizowanych przez MFIPR. W związku z wystąpieniem tych ryzyk, podjęto następujące działania: [1] monitorowanie postępów negocjacji w obszarze polityki spójności na poziomie unijnym, [2] monitorowanie prac legislacyjnych nad aktami unijnymi, [3] bieżąca analiza dostępnych wersji dokumentów, w tym pod kątem warunków i zakresu wsparcia na poziomie regionalnym, [4] udział w konsultacjach projektów dokumentów opracowywanych na szczeblu krajowym, [5] udział w spotkaniach organizowanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, [6] stały kontakt z KE i MFIPR. (akta kontroli str. 626-647, 742-747)

W opinii IZ RPOWP, *przedłożenie projektu regionalnego programu operacyjnego na lata 2021–2027 do KE nastąpi zgodnie z dyspozycją artykułu 21 rozporządzenia ogólnego, tj. IZ RPOWP przedłoży KE program nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia przedłożenia umowy partnerstwa. Natomiast za zatwierdzenie regionalnego programu jest odpowiedzialna KE, która powinna przyjąć w drodze aktu wykonawczego decyzję zatwierdzającą program nie później niż w terminie pięciu miesięcy od dnia pierwszego przedłożenia programu przez państwo członkowskie.* (akta kontroli str. 739)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu Województwa w celu przygotowania i zatwierdzenia programów operacyjnych na lata 2021–2027. Podejmował on bowiem należyte czynności w celu przygotowania regionalnego programu operacyjnego. Niepodpisanie do dnia kontroli kontraktu programowego przez stronę rządową uniemożliwiało jednak jego opracowanie i zatwierdzenie.

Opis stanu
faktycznego

2. Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021–2027

2.1. Zarząd Województwa nie dokonywał zmian w prawie miejscowym w związku z przygotowaniem do wdrażania regionalnego programu operacyjnego. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 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*

²⁷ <https://platformazakupowa.pl/transakcja/486254>.

²⁸ Załącznik nr 3 do wymienionego zarządzenia: Arkusz identyfikacji, oceny oraz określenia przeciwdziałania ryzyku (ryzyko przewidywane) w 2021 r.

tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej weszło w życie 30 czerwca 2021 r. Krajowe regulacje dotyczące nowej perspektywy będą określone m.in. w Umowie Partnerstwa, w tzw. ustawie wdrożeniowej, a także w Wytycznych horyzontalnych. Za przygotowanie tych dokumentów odpowiedzialna jest Instytucja Koordynująca, czyli Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. W chwili obecnej trwa proces przygotowywania Umowy Partnerstwa, która będzie dokumentem określającym warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy na okres od 1 stycznia 2021 do 31 grudnia 2027 r. Po zakończeniu procesu uzgodnień Umowa Partnerstwa zostanie przekazana do akceptacji przez Radę Ministrów, a następnie będzie stanowić mandat negocjacyjny pomiędzy Polską i Komisją Europejską, co do zakresu interwencji funduszy europejskich w ramach polityki spójności. Przeprowadzono już proces nieformalnych konsultacji zewnętrznych projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027, jednakże projekt ustawy będzie przedmiotem dalszych prac przed jego przekazaniem do oficjalnych konsultacji zewnętrznych, po przyjęciu unijnych rozporządzeń regulujących zasady wdrażania polityki spójności w perspektywie finansowej 2021–2027. Projekt ww. ustawy nie przewiduje możliwości wydawania wytycznych programowych przez Instytucje Zarządzające RPO. W chwili obecnej oczekujemy na konsultacje zewnętrzne ww. projektu ustawy. Jeżeli na podstawie powyższych regulacji zaistnieje potrzeba wprowadzenia zmian lub przyjęcia nowego aktu prawa miejscowego, w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania wdrażania RPO, podjęte zostaną odpowiednie kroki do jego opracowania i zatwierdzenia. W chwili obecnej trwają prace nad projektem programu regionalnego dla województwa podlaskiego na lata 2021–2027. (akta kontroli str. 731-732)

Dyrektor wyjaśniła ponadto, że: na zlecenie MFIPR zostało przeprowadzone badanie ewaluacyjne pt. „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2014–2020”. System realizacji polityki spójności w ww. badaniu został oceniony jako zapewniający skuteczne i efektywne realizowanie postawionych przed nim zadań (...) Wydane w powyższym badaniu rekomendacje dotyczyły głównie uproszczeń etapu aplikowania i usprawnień etapu oceny wniosków o dofinansowanie, zwiększenia roli informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności oraz uproszczeń czynności audytowych i kontrolnych, zatem nie wskazują one na konieczność zasadniczego przebudowania systemów zarządzania i kontroli. Z uwagi na to, że konstrukcja regionalnego programu operacyjnego 2021–2027 będzie podobna do RPO 2014–2020, tzn. będzie to program dwufunduszowy, zaś obecne przyjęty system zarządzania i kontroli RPOWP 2014–2020 jest skuteczny i efektywny, na chwilę obecną nie została podjęta decyzja co do wprowadzania zasadniczych zmian w systemie zarządzania i kontroli na lata 2021–2027 oraz zmian organizacyjno-kadrowych w IZ. (akta kontroli str. 732)

2.2. MFIPR 28 lutego 2020 r. przekazało do UMWP, z prośbą o konsultację, projekt Wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów (SzOP) krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2021–2027²⁹. Dokument zakładał m.in. przygotowanie SzOP z wykorzystaniem narzędzia informatycznego dostępnego w centralnym systemie teleinformatycznym (tzw. „eSZOP”), dzięki czemu będzie on łatwiej zarządzany, czytelny i połączony z innymi aplikacjami. Określono w nim m.in: cel i zakres SzOP, sposób uszczegółowienia postanowień programu operacyjnego w podziale na działania oraz procedurę przygotowania, przyjmowania i upowszechniania SzOP.

Instytucja Zarządzająca 16 marca 2020 r. zgłosiła m.in. następujące uwagi do wytycznych:

- wskazano, że zastosowanie w słowniku pojęć i skrótów tzw. słów kluczowych³⁰ może wymuszać „sztuczną” unifikację zakresów wsparcia, nieuwzględniającą specyficznych potrzeb poszczególnych województw,
- zwrócono uwagę, że w wytycznych nie określono, na jakim etapie i w jakiej formie IZ miałyby opracowywać metodologię przypisywania umowy do jednego celu

²⁹ Pismo nr DKF-VI.78.7.2020 PF.

³⁰ Dodatkowe znaczniki, opisujące zakres tematyczny danego działania i ujednoliconą terminologię stosowaną w poszczególnych programach.

szczegółowego w oparciu o inny parametr, którym jest zakres interwencji (w przypadku wskazania kilku celów szczegółowych w jednym działaniu),

- zaproponowano pozostawienie dotychczasowego 10-dniowego terminu (zamiast planowanych 15 dni) na wydanie przez Instytucję Koordynującą opinii o przygotowanym SzOP lub skrócenie tego terminu na wniosek IZ,
- wskazano, że eSZOP powinien zapewniać w pełni elektroniczny proces konsultowania i zatwierdzania dokumentu wraz z wysyłaniem powiadomień i ustalaniem statusów dokumentu przez IZ i IK,
- zwrócono uwagę, że w opisie działań nie ma oddzielnych pól „typ projektu” i „grupa docelowa”, co powoduje mniejszą przejrzystość dokumentu. (akta kontroli str. 648-660)

MFIRR 9 sierpnia 2021 r. zwróciło się do marszałków województw o zgłaszanie do 21 sierpnia 2021 r. uwag do kolejnego projektu wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów. Wskazano, że uzgodnienia te mają charakter wyłącznie roboczy, a ich podstawowym celem jest ponowne zaprezentowanie wytycznych po przyjęciu pakietu legislacyjnego UE dla polityki spójności przed rozpoczęciem oficjalnego procesu opiniowania dokumentu po wejściu w życie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021–2027.

(akta kontroli str. 661-675)

Do 19 sierpnia 2021 r. nie podjęto prac związanych z przygotowaniem szczegółowego opisu priorytetów regionalnego programu operacyjnego. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła, że: *w chwili obecnej trwają prace nad projektem programu regionalnego dla województwa podlaskiego na lata 2021–2027. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych będzie dokumentem rozwijającym oraz uszczegóławiającym zapisy programu. Właściwe prace nad SzOP rozpoczną się po uzgodnieniu zapisów projektu programu, otrzymaniu z MFIPR ostatecznej wersji wytycznych dotyczących opracowania SzOP, jednakże w ramach prac nad zapisami projektu programu przygotowywane są zapisy uszczegóławiające, które mogą być wykorzystane w SzOP.* (akta kontroli str. 732-733)

2.3. Zarząd Województwa nie podejmował działań, mających na celu utworzenie nowego lub zmianę dotychczasowego systemu zarządzania RPO w perspektywie 2021–2027. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła: *Załącznik nr XVI do rozporządzenia ogólnego określa wzór opisu systemu zarządzania i kontroli na nową perspektywę. IZ RPOWP planuje rozpoczęcie procesu przygotowania ww. dokumentu i na tym etapie przeprowadzone zostaną analizy obecnego systemu zarządzania i kontroli pod kątem spełnienia kluczowych wymogów i wprowadzenia ewentualnych zmian w funkcjonującym obecnie systemie zarządzania i kontroli.*

W wyniku przeprowadzonego audytu systemu RPOWP, w odniesieniu do kluczowych wymogów kontrolnych nr 1–5, 7 (dla funkcji IZ) oraz kluczowych wymogów kontrolnych nr 9–12 (dla funkcji IC) w Rocznym Sprawozdaniu z kontroli zgodnie z art. 127 ust. 5 lit. b) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, art. 7 ust. 3 oraz załącznikiem IX Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 za okres od 1 lipca 2019 roku do 30 czerwca 2020 roku kluczowe wymogi kontrolne 2 i 4 (dla funkcji IZ) zostały ocenione w kategorii 2 – System funkcjonuje, potrzebne są jednak pewne usprawnienia, zaś pozostałe kluczowe wymogi kontrolne zostały ocenione w kategorii 1 – System funkcjonuje prawidłowo. Nie są potrzebne żadne lub potrzebne są tylko niewielkie usprawnienia. (akta kontroli str. 733)

W art. 37 projektu rozporządzenia ogólnego³¹ przewiduje się nałożenie na IZ obowiązku przekazywania Komisji Europejskiej, drogą elektroniczną, zbiorczych danych dotyczących poszczególnych programów co dwa miesiące, a także publikacji wszystkich przekazanych Komisji danych na stronie internetowej.

³¹ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, ogłoszony przez Komisję Europejską 29 maja 2018 r.

Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, wskazując na działania planowane w celu wypełnienia powyższych obowiązków, wyjaśniła: *Biorąc pod uwagę zapisy projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2021–2027, należy zakładać, iż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Funduszu Sprawiedliwej Transformacji oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą, wyda wytyczne dotyczące trybu i zakresu sprawozdawczości, które szczegółowo określą sposób sprawozdawania z realizacji Programu w nowej perspektywie finansowej (...) W przyszłym roku planowane jest przez IZ uruchomienie portalu poświęconego nowemu programowi regionalnemu. Aktualnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej prowadzi postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy, który opracuje szablony graficzne portali wszystkich programów w przyszłej perspektywie finansowej. Po otrzymaniu wytycznych ze strony Ministerstwa zostanie wyłoniony wykonawca przez IZ, który będzie odpowiadał za uruchomienie strony z wykorzystaniem gotowego szablonu graficznego na poziomie regionu.* (akta kontroli str. 733-734)

Dyrektor, odnosząc się do działań planowanych w związku z nałożeniem na IZ obowiązków zapewnienia przejrzystości procesu realizacji Funduszy Spójności i komunikacji, określonych w art. 44 projektu rozporządzenia ogólnego, wyjaśniła: *Krajowe regulacje w zakresie działań komunikacyjnych dotyczących nowej perspektywy będą określone m.in. w Umowie Partnerstwa, tzw. ustawie wdrożeniowej, Wytycznych w zakresie informacji i promocji, Strategii Komunikacji Funduszy Europejskich oraz Podręczniku wnioskodawcy i beneficjenta w zakresie informacji i promocji. Za przygotowanie tych dokumentów odpowiedzialna jest Instytucja Koordynująca, czyli Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Jednakże IZ RPOWP 2014–2020 aktywnie uczestniczy w pracach nad kształtem działań komunikacyjnych w perspektywie finansowej 2021–2027 oraz konsultacjach dotyczących treści ww. dokumentów m.in. poprzez udział w pracach i spotkaniach Zespołu Roboczego ds. przyszłości komunikacji Polityki Spójności przy Grupie Sterującej ds. Informacji i Promocji FE. Dodatkowo IZ RPOWP pracuje nad przygotowaniem Strategii Komunikacji nowego programu regionalnego. Treść dokumentu jest jednak uzależniona od ostatecznego kształtu horyzontalnej Strategii Komunikacji Funduszy Europejskich, za przygotowanie której odpowiada również Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.* (akta kontroli str. 734)

Na portalu RPOWP 2014–2020 utworzono zakładkę pn. *Fundusze Europejskie na lata 2021–2027*³², w której znajdują się odnośniki do dokumentów krajowych i unijnych, regulujących wdrażanie funduszy oraz aktualności związane z nową perspektywą finansową. W przyszłości – jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego – znajdują się tam również informacje o projekcie nowego programu regionalnego oraz konsultacjach społecznych. Aktualności związane z przyszłą perspektywą finansową publikowane są również na portalu strategia.wrotapodlasia.pl. (akta kontroli str. 734)

2.4. Do 19 sierpnia 2021 r. nie wyznaczano nowych instytucji do pełnienia określonych funkcji w systemie zarządzania i kontroli RPO w perspektywie 2021–2027. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła, że *biorąc pod uwagę obecną strukturę wdrażania RPOWP 2014–2020 UMWP/IZ to odpowiada ona potrzebom związanym z realizacją perspektywy 2014–2020. Jeżeli realizacja perspektywy 2021–2027 będzie wymagała zmian w obecnej strukturze wdrażania np. wyznaczenia dodatkowej Instytucji Pośredniczącej to stosowne zmiany, w zależności od potrzeb, zostaną wprowadzone.* (akta kontroli str. 735)

Dyrektor, odnosząc się do zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych, wyjaśniła: *Dostępność zasobów kadrowych jest na bieżąco analizowana i monitorowana przez Dyrekcję IZ RPOWP i w sytuacji niedoborów ogłaszane są nabory na stanowiska*

³² rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/fundusze_europejskie_20212027.

urzędnicze, aby uzupełnić braki kadrowe. Aktualnie regionalny program dla województwa podlaskiego na lata 2021–2027 jest w trakcie opracowania, dlatego też nieznaną jest jeszcze ostateczna alokacja osi priorytetowej dotyczącej pomocy technicznej, czyli środków przeznaczanych na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania instytucji w systemie realizacji pod kątem kadrowym, finansowym czy technicznym. Trwają również uzgodnienia dotyczące krajowych wytycznych w zakresie funkcjonowania pomocy technicznej w przyszłej perspektywie finansowej (...) Pracownicy Referatu Administracyjnego na bieżąco śledzą i informują pracowników IZ RPOWP o dostępnych szkoleniach indywidualnych dot. nowej perspektywy finansowej. W przyszłości przewidywane są też szkolenia zbiorowe dot. perspektywy 2021–2027, w miarę opracowywania i przygotowywania przez ministerstwo właściwe ds. funduszy europejskich ostatecznych wersji dokumentów określających zasady funkcjonowania nowej perspektywy finansowej. W Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 na rok 2021 przewidziano zakupy usług zewnętrznych wspierających proces wdrażania perspektywy finansowej 2021–2027.

(akta kontroli str. 735-736)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UMWP, zadania Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego wykonywane są przez Departament Rozwoju Regionalnego, który prowadzi m.in. sprawy z zakresu:

- rozwoju regionalnego województwa, w tym opracowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji oraz aktualizacji regionalnych strategii rozwoju, programów operacyjnych i kontraktów regionalnych,
- monitoringu krajowych i unijnych programów operacyjnych w zakresie finansowania realizacji Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego,
- informacji i promocji Funduszy Europejskich,
- przygotowania i realizacji programów operacyjnych perspektywy finansowej 2021–2027 wdrażanych na poziomie regionalnym,
- współpracy z ministerstwami właściwymi do spraw funduszy europejskich, rozwoju i gospodarki, instytucjami otoczenia biznesu oraz innymi podmiotami, które wpływają na rozwój regionalny,
- inicjowania, przygotowania i realizacji przedsięwzięć z zakresu rozwoju regionalnego.

W związku z przygotowaniem nowej perspektywy finansowej trzem referatom w Departamencie Rozwoju Regionalnego przypisano nowe zadania, a mianowicie:

- 1 października 2019 r. Referatowi Programowania powierzono koordynowanie przygotowania i realizacji programów operacyjnych perspektywy finansowej 2021–2027 na poziomie regionalnym oraz dokonywania jego zmian³³,
- 15 stycznia 2021 r. Referatowi Monitorowania i Systemów Informatycznych przypisano administrowanie Centralnym Systemem Teleinformatycznym, a Referatowi Sieci Punktów Informacyjnych FE – programowanie działalności Sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich w perspektywie 2021–2027³⁴.

(akta kontroli str. 676-688)

Do 19 sierpnia 2021 r. nie podejmowano decyzji o rozwiązaniu / połączeniu / utworzeniu nowych komórek organizacyjnych w IZ i nie powierzano zadań w zakresie rachunkowości innym podmiotom. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła, że: (...) W chwili obecnej struktura organizacyjna UMWP / IZ odpowiada potrzebom związanym z realizacją perspektywy 2014–2020, jeśli zaś realizacja perspektywy 2021–2027 będzie wymagała zmian w strukturze organizacyjnej, wyznaczenia Instytucji Pośredniczącej do wykonywania jej zadań, stosowne zmiany, w zależności od potrzeb, zostaną wprowadzone. Decyzje w tej sprawie nie zostały jeszcze podjęte.

(akta kontroli str. 736)

³³ Uchwała nr 72/1154/2019 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 1 października 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

³⁴ Uchwała nr 175/2920/2020 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

Na podstawie zarządzeń Marszałka Województwa Podlaskiego został powołany zespół ds. spełnienia warunku podstawowego w zakresie kompleksowego planowania transportu na poziomie regionalnym na lata 2021–2027³⁵ oraz zespół ds. spełnienia na poziomie regionalnym warunku podstawowego *Dobre zarządzania krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji*³⁶. Powierzono im takie zadania jak: [1] wymiana informacji w zakresie opracowania i wdrożenia właściwych dokumentów w celu spełnienia warunków podstawowych, [2] udział w pracach mających na celu przygotowanie niezbędnych analiz, opinii, raportów, prezentacji, itp., [3] przygotowanie opisu przedmiotu ewentualnego zamówienia dotyczącego opracowania niezbędnych dokumentów na potrzeby spełnienia warunku podstawowego, [4] współpraca z ewentualnym wykonawcą tego zamówienia oraz nadzór nad jego realizacją. Zespół ds. spełnienia warunku podstawowego w zakresie kompleksowego planowania transportu uczestniczył w procesie opracowywania projektu regionalnego planu transportowego, wnosząc uwagi i poprawki do projektu, opracował wkład diagnostyczny do projektu planu, przygotował opis przedmiotu zamówienia dotyczącego opracowania projektu planu, współpracował z wykonawcą zamówienia oraz zainicjował powołanie grupy sterującej ds. kompleksowego planowania transportu na poziomie regionalnym na lata 2021–2027. Natomiast zespół ds. spełnienia na poziomie regionalnym warunku podstawowego *Dobre zarządzania krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji* uczestniczył w warsztatach z przedsiębiorcami zorganizowanych w ramach procesu aktualizacji Planu rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o inteligentne specjalizacje województwa podlaskiego na lata 2015–2020+.

(akta kontroli str. 689-694, 742-747)

Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, odnosząc się do opracowania opisu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego w perspektywie 2021–2027 wyjaśniła: *IZ RPOWP planuje rozpoczęcie procesu przygotowania ww. dokumentu i na tym etapie przeprowadzone zostaną analizy obecnego systemu zarządzania i kontroli pod kątem spełnienia kluczowych wymogów kontrolnych i wprowadzenia ewentualnych zmian w funkcjonującym obecnie systemie zarządzania i kontroli. Opis systemu zarządzania i kontroli jest sporządzany dla całego systemu wdrażania programu regionalnego, nie przewiduje się odrębnych opisów dla poszczególnych instytucji. Procedury w formie instrukcji wykonawczych zostaną opracowane po ustaleniu ostatecznego kształtu systemu zarządzania i kontroli.*

(akta kontroli str. 735)

2.5. W kwietniu 2021 r. IZ przeprowadziła badanie ankietowe potrzeb inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych obszarach wsparcia w ramach CP2³⁷ i CP4³⁸. W ankietach zawarto pytania dotyczące realizacji w nowej perspektywie 2021–2027 takich przedsięwzięć jak: [1] usuwanie i unieszkodliwianie azbestu, [2] budowa samodzielnych instalacji do magazynowania energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii (OZE), [3] modernizacja oświetlenia ulicznego, [4] poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej wraz z instalacją urządzeń OZE oraz wymianą/modernizacją źródeł ciepła, [5] wsparcie rozwoju małej retencji oraz projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej i inwestycji polegających na budowie i modernizacji infrastruktury niezbędnej do ujęcia, uzdatniania, magazynowania i dystrybucji wody do spożycia, [6] wsparcie działań dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych

³⁵ Zarządzenie Nr 15/2020 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 31 stycznia 2020 r. W skład zespołu weszli: Marszałek Województwa Podlaskiego (przewodniczący), Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego (koordynator) oraz Dyrektor Departamentu Infrastruktury i Transportu, Dyrektor Gabinetu Marszałka, Dyrektor Biura Zamówień Publicznych, Dyrektor Biura Prawnego, Dyrektor Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Dyrektor Podlaskiego Biura Planowania Przestrzennego w Białymstoku.

³⁶ Zarządzenie Nr 52/2020 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 7 maja 2020 r. W skład zespołu weszli: Marszałek Województwa Podlaskiego (przewodniczący), Dyrektor Departamentu Innowacyjności i Przedsiębiorczości (koordynator), Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego (zastępca koordynatora) oraz Dyrektor Biura Obsługi Inwestorów i Promocji Gospodarczej, Dyrektor Gabinetu Marszałka, Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego, Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego, Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku.

³⁷ Ankietę wysłano 12 kwietnia 2021 r. do wszystkich 118 gmin w województwie podlaskim. Odpowiedzi udzieliło 80 gmin (68%), w tym wszystkie ośrodki subregionalne, miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze i pozostałe miasta powiatowe (z wyjątkiem Sejna), wszystkie trzy miasta na prawach powiatu, dziewięć gmin miejskich (90%), 20 gmin miejsko-wiejskich (74%) i 48 wiejskich (61,5%).

³⁸ Ankietę wysłano 30 kwietnia 2021 r. do wszystkich gmin i powiatów w województwie podlaskim (132). Odpowiedzi udzieliło 57 j.s.t. (43%).

(tzw. zielona i niebieska infrastruktura³⁹), [7] gospodarka odpadami komunalnymi (tworzenie / rozwój systemów selektywnej zbiórki), [8] zrównoważona mobilność miejska⁴⁰, [9] inwestycje dotyczące kultury i turystyki⁴¹, [10] projekty edukacyjne⁴², [11] projekty dotyczące uczenia się przez całe życie⁴³, [12] projekty dotyczące usług społecznych i aktywizacji społeczno-zawodowej⁴⁴.
(akta kontroli str. 695-713)

W UMWP nie opracowano wyników badań ankietowych. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła, że dane uzyskane z ankiet brane będą pod uwagę przy wyborze planowanych działań i typów projektów w ramach poszczególnych priorytetów oraz przy planowaniu wykorzystania instrumentów finansowych. Ponadto wskazała, że: *Kwestia możliwości zapewnienia płynności finansowej i zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów w perspektywie 2021–2027 na obecnym etapie analizowana jest przez IZ RPOWP w ramach działań związanych z badaniem potrzeb i planów inwestycyjnych oraz możliwości realizacji projektów w perspektywie finansowej 2021–2027 przez potencjalnych wnioskodawców. Odbywa się to w ramach spotkań, zgłaszania przedsięwzięć strategicznych, które wymagają zapewnienia wkładu własnego. Wartości projektów ujętych jako priorytetowe w Kontrakcie Programowym są ściśle powiązane z alokacjami przewidzianymi w programie regionalnym dla województwa podlaskiego na lata 2021–2027. Potencjalni beneficjenci niniejszych projektów mają świadomość wartości i poziomu dofinansowania.*
(akta kontroli str. 736-737)

2.6. W opracowanym w czerwcu 2021 r., na zlecenie MFiPR, projekcie raportu końcowego z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2014–2020” zostały sformułowane m.in. następujące rekomendacje dotyczące kształtu systemu realizacji polityki spójności w latach 2021–2027: [1] dopuszczenie, przy zachowaniu wytycznych krajowych (ramowych), możliwości wydawania wytycznych regionalnych, [2] wprowadzenie pełnej elektronicznej oceny wniosków o dofinansowanie, [3] poszerzenie wykorzystania procedur negocjacyjnych przy zamówieniach, [4] wprowadzenie możliwości aktualizacji terminów naboru wniosków, których przeprowadzenie zaplanowano w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące, licząc od dnia aktualizacji, [5] wprowadzenie dodatkowych rozwiązań podnoszących kompetencje ekspertów, w szczególności dotyczących wymiany doświadczeń, [6] uproszczenie podsystemu kontroli projektów.
(akta kontroli str. 714-728)

Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła: *IZ RPOWP wprowadzi rozwiązania wynikające z ww. rekomendacji, o ile będą one dopuszczone w dokumentach wyższego rzędu (...) Obecnie trwają prace na szczeblu krajowym w zakresie przygotowania ustawy wdrożeniowej i wytycznych, z których będą wynikały m.in. mechanizmy upraszczające / dobre praktyki. IZ RPOWP przeanalizuje wdrożenie zaproponowanych rozwiązań oraz dostosuje dokumentację programową do obowiązujących zapisów.*
(akta kontroli str. 739-740)

2.7. W Urzędzie nie stwierdzono istnienia problemów związanych z organizacją systemu wdrażania programów operacyjnych. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego wyjaśniła: *obecnie przyjęty system zarządzania i kontroli RPOWP 2014–2020 jest skuteczny i efektywny, na chwilę obecną nie została podjęta decyzja co do wprowadzania zasadniczych zmian w systemie zarządzania i kontroli na lata 2021–2027 oraz zmian organizacyjno-kadrowych w IZ.*
(akta kontroli str. 740)

³⁹ Zielone dachy, beton przepuszczalny dla wody, kurtyny obniżające temperaturę w mieście.

⁴⁰ Funkcjonowanie miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF), planowane inwestycje i zakładane do osiągnięcia wskaźniki produktu, takie jak: liczba zakupionych autobusów elektrycznych i wodorowych, długość nowych lub przebudowanych linii autobusowych i dróg dla rowerów, liczba nowych obiektów „Bike&Ride” i „parkuj i jedź”, liczba funkcjonujących inteligentnych systemów transportowych, liczba zakupionych urządzeń do ładowania.

⁴¹ Modernizacja obiektów dziedzictwa narodowego, konserwacja zabytków ruchomych oraz zabytkowych muzealiów, zbiorów audiowizualnych oraz ich ochrona i digitalizacja, projekty dotyczące nowych i innowacyjnych produktów w dziedzinie kultury i turystyki, wynikające ze współpracy uczelni i szkół artystycznych i instytucji sektora kultury z przedsiębiorstwami i klastrami przemysłów kreatywnych.

⁴² Np. kompleksowe programy obejmujące rozwój kompetencji kluczowych, cyfryzację edukacji, działania społeczno-wychowawcze.

⁴³ Np. tworzenie lokalnych punktów wsparcia kształcenia dorosłych, służących aktywizacji osób starszych, o niskich kwalifikacjach, niepełnosprawnych, tworzenie i upowszechnianie ośrodków aktywizacji cyfrowej.

⁴⁴ Dzielne domy pomocy, kluby seniorów, mieszkania wspomagane i chronione, ogniska wychowawcze, świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne, itp.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Z uwagi na fakt, że żadne istotne prace w zakresie tworzenia systemu wdrażania Polityki Spójności na lata 2021–2027 nie zostały rozpoczęte i będą realizowane po zatwierdzeniu programu operacyjnego, NIK odstępuję od oceny działań w celu przygotowania prawnego i organizacyjnego tego systemu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

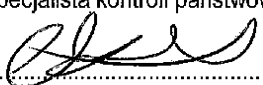
V. Pozostałe informacje i pouczenia

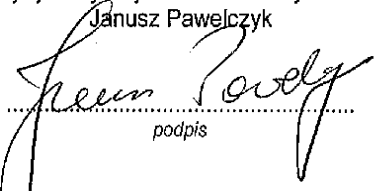
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Białystok, 15 września 2021 r.

Kontroler:
Marcin Bielawski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawełczyk

.....
podpis