



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-005-01/2014
P/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/003 – Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014 - 2020.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontrolerzy</i>	1. Krzysztof Baron, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89081 z dnia 17 marca 2014 r. 2. Stanisław Tarnowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89078 z dnia 13 marca 2014 r. 3. Piotr Graca, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89103 z dnia 14 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, ul. Ligonia 46, 40 – 037 Katowice, zwany dalej „Urzędem”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Sekuła, Marszałek Województwa Śląskiego. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność jednostki kontrolowanej w zakresie przygotowania do wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020.

Powyższą ocenę uzasadniają działania Zarządu Województwa Śląskiego² w okresie objętym kontrolą³ mające na celu przygotowanie Urzędu do wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020, które polegały na:

- opracowaniu i terminowym przekazaniu do Komisji Europejskiej projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014 -2020⁴,
- opracowaniu dokumentów koniecznych dla spełnienia przez Województwo Śląskie warunków ex-ante na poziomie regionalnym, niezbędnych do uruchomienia funduszy europejskich w latach 2014-2020,
- opracowywaniu dokumentów niezbędnych do zawarcia kontraktu terytorialnego oraz wdrażania inwestycji terytorialnych,
- podjęciu działań w celu dostosowania struktury organizacyjnej Urzędu do stopniowego wdrażania RPO WSL 2014-2020 oraz innych nowych rozwiązań wprowadzonych w przepisach Unii Europejskiej, dotyczących w szczególności zapewnienia:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zwany dalej „ZWSL” lub „Zarząd Województwa”.

³ Od 2011 r. do dnia zakończenia kontroli w jednostce w 2014 r.

⁴ Zwany dalej „RPO WSL 2014-2020” lub „RPO”

- wyłącznie elektronicznej wymiany informacji, monitorowania wskaźników osiągania celów pośrednich w ramach RPO WSL 2014 -2020,
- wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych.

Procedury i wytyczne programowe nie zostały dotychczas opracowane, jednak ich wprowadzenie planowane jest w terminie umożliwiającym rozpoczęcie realizacji RPO WSL 2014-2020 jeszcze w 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Zarządu Województwa Śląskiego w celu przygotowania i uzgodnienia regionalnego programu operacyjnego z Komisją Europejską.

Opis stanu faktycznego

1. Zarząd Województwa Śląskiego od 2011 r. prowadził działania w celu przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020. Zarządzeniem nr 00161/2011 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 2 listopada 2011 r. powołano Zespół do spraw opracowania projektu ramowego zintegrowanego programu terytorialnego na lata 2014-2020, w którego skład weszli pracownicy Urzędu. Ponadto realizując zapisy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020, Zarząd Województwa, uchwałą nr 3318/102/IV/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. powołał Regionalne Forum Terytorialne Województwa Śląskiego⁵, jako organ opiniodawczo-konsultacyjny, działający przy Zarządzie Województwa Śląskiego, uczestniczący w procesie przygotowania RPO WSL 2014-2020. W skład RFT obok Marszałka Województwa Śląskiego weszli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów gospodarczych i społecznych, przedstawiciele instytucji naukowych, badawczych i rozwojowych, a także stali obserwatorzy i eksperci.

(dowód: akta kontroli str. 85-100)

Ramowy harmonogram zadań w ramach przygotowań Województwa Śląskiego do nowej perspektywy finansowej, dotyczący prac nad RPO WSL na lata 2014 - 2020 został opracowany i zatwierdzony przez Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu⁶ 24 października 2011 r., a zaktualizowany 5 grudnia 2013 r. Zgodnie z tym harmonogramem, projekt RPO WSL 2014-2020 został przyjęty przez Zarząd Województwa w dniu 16 kwietnia 2013 r., a następnie:

- projekt poddano konsultacjom społecznym (art. 19a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷),
- opracowano i przyjęto przez Zarząd Województwa Śląskiego w dniu 11 czerwca 2013 r.⁸ „Algorytm podziału środków w ramach puli podstawowej RPO WSL 2014-2020 przeznaczonych na realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych⁹ w poszczególnych subregionach”,
- opracowano i przyjęto 27 lipca 2013 r. przez Zarząd Województwa Śląskiego projekt Szczegółowego Opisu Priorytetów RPO WSL 2014-2020,
- zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

⁵ Zwanym dalej „RFT”.

⁶ Zwanego też dalej „WRR”.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm. zwana dalej „ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”

⁸ Uchwała Nr 1276/261/IV/213.

⁹ Zwane dalej „ZIT”.

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰, projekt RPO WSL 2014-2020 został poddany procedurze Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko. W ramach tej procedury Zarząd Województwa Śląskiego przyjął w dniu 13 sierpnia 2013 r. Prognozę oddziaływania na środowisko dla RPO WSL 2014-2020¹¹, a w dniu 8 października 2013 r. przyjęło sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji społecznych RPO WSL 2014-2020 i ww. Prognozy.

Kolejne wersje projektu RPO WSL 2014-2020¹² zostały przekazane w celu zaopiniowania do:

- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz do Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Międzyresortowego Zespołu ds. Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej oraz do Pełnomocnika Rządu ds. równego traktowania

oraz zostały poddane ewaluacji ex-ante, zgodnie z art. 55 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹³ rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 78-84, 139-140)

W trakcie kontroli NIK uzyskane uwagi powyższych instytucji uwzględniono w nowej wersji 5.0 RPO WSL 2014-2020, która została przyjęta przez Zarząd Województwa 25 marca 2014 r. Wydział WRR i Wydział Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁴ prowadziły prace nad dostosowaniem treści powyższego dokumentu do zamieszczenia w formularzu SFC¹⁵, w celu przesłania Komisji Europejskiej. Ponadto, wprowadzono uzupełnienia wynikające z aktualizacji oceny ex-ante wersji czwartej, wprowadzono korekty w związku z aktualizacją Wytycznych Komisji Europejskiej i uwagami MIR, a także wprowadzono korekty własne wynikające z konsultacji.

Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju¹⁶ nadesłał na adres Dyrektor WRR 7 kwietnia 2014 r. zestawienie uwag do projektu RPO, w tym 10 uwag, których uwzględnienie należy uznać za konieczne do spełnienia warunku zgodności z projektem umowy partnerstwa. Spośród ww. 10 uwag uwzględniono cztery, w stosunku do pięciu uwag dotyczących ram realizacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (sekcja 4.1.) zawarto informację, że ich analiza oraz wprowadzenie ewentualnych zmian nastąpi „w kolejnej wersji

¹⁰ Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 ze zm.

¹¹ Dokument opracowała firma wybrana w maju 2013 r. w wyniku przetargu nieograniczonego.

¹² Wersje druga, trzecia czwarta i piąta zostały przyjęte przez Zarząd Województwa odpowiednio: 25 czerwca 2013 r., 22 października 2013 r., 14 lutego 2014 r. i 25 marca 2014 r.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U.UE. L z 2013 r., Nr 347, str. 320 ze zm.) zwane dalej „rozporządzeniem ogólnym nr 1303/2013”.

¹⁴ Zwanego dalej „FS”.

¹⁵ Formularz wymagany przez Komisję Europejską.

¹⁶ Zwanego dalej „MIR”.

Programu”, gdyż moment ich wpływu oraz otrzymania wytycznych¹⁷ uniemożliwił odniesienie się do nich przed przesłaniem projektu RPO WSL 2014-2020 do Komisji Europejskiej. W jednym przypadku uwagę dot. określenia grup docelowych uwzględniono częściowo w zakresie działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁸, natomiast w zakresie działań finansowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁹ - jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora WRR - nastąpi to w kolejnej wersji projektu (w maju 2014 r.)

Pismem z 8 kwietnia 2014 r. MIR udzielił pozytywnej „opinii o zgodności projektu RPO WSL 2014-2020 z zapisami projektu Umowy Partnerstwa, z zastrzeżeniem uwzględnienia uwag przekazanych przy piśmie z 7 kwietnia br.”

Opracowano w ten sposób wersję 5.1 projektu RPO WSL 2014-2020, który został przyjęty przez Zarząd Województwa Śląskiego uchwałą nr 655/327/IV/2014 z 10 kwietnia 2014 r. i w tym samym dniu przekazany do Komisji Europejskiej, tj. w terminie zgodnym z art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego 1303/2013²⁰.

Zdaniem koordynatora Grupy Redakcyjnej Zespołu do spraw opracowania projektu RPO WSL 2014-2020, wszystkie podejmowane czynności mają na celu uruchomienie tego programu do końca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 171 – 174, 230 – 257)

2. Zagadnienia związane z RPO WSL 2014-2020 były przedmiotem analizy obszarów ryzyka w planach audytu wewnętrznego Urzędu na lata 2012-2014. Po przeprowadzeniu przeglądu wstępnego, w grudniu 2013 r. odstąpiono jednak od przeprowadzenia oceny stopnia przygotowania Urzędu do wdrażania RPO WSL 2014-2020 z uwagi na: *brak szczegółowych przepisów prawa powszechnego i wytycznych określających wymogi dla prawidłowego wdrażania powyższego programu.*

Wskazane przez Dyrektora WRR kluczowe problemy i ryzyka na obecnym etapie prac przy przygotowaniu RPO WSL 2014-2020 oraz działania niezbędne do ich ograniczenia to m.in.:

- ryzyko, że odpowiednie dokumenty niezbędne do rozpoczęcia wdrażania RPO WSL 2014-2020 nie zostaną przygotowane w czasie umożliwiającym rozpoczęcie realizacji programu i projektów w 2014 r. w związku z opóźnieniem przyjęcia rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 oraz nadal trwającymi pracami nad częścią aktów delegowanych KE do ww. rozporządzenia, jak również nadal trwającymi pracami nad projektem ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 - 2020 oraz szeregiem projektów wytycznych horyzontalnych MIR, o których mowa w ww. ustawie. Opóźnienie w przygotowaniu dokumentów i wytycznych dla perspektywy finansowej 2014-2020 na poziomie europejskim i krajowym może również utrudnić terminowe przygotowanie systemu instytucjonalnego i przyjęcie nowych zadań przez Instytucję Zarządzającą RPO WSL 2014-2020,
- spełnienie warunków ex-ante – w związku z koniecznością spełnienia przez państwo członkowskie warunków wstępnych dla uruchomienia środków

¹⁷ Wytyczne MIR pn. „Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce” wpłynęły 8 kwietnia 2014 r.

¹⁸ Zwanego dalej „EFS”.

¹⁹ Zwanego dalej „EFRR”.

²⁰ Art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego stanowił, że projekt RPO WSL 2014-2020 powinien zostać przedłożony do Komisji Europejskiej najpóźniej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia do Komisji Europejskiej Umowy Partnerstwa. Termin ten upływał 10 kwietnia 2014 r.

europejskich w latach 2014-2020 oraz zawartą w Umowie Partnerstwa z 8 stycznia 2014 r. informacją o niespełnieniu lub tylko częściowym spełnieniu niektórych warunków ex-ante na poziomie krajowym, co może mieć wpływ na brak zgody Komisji Europejskiej na rozpoczęcie realizacji części działań RPO WSL 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 33-38, 47-77, 323-324)

3. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia ogólnego 1303/2013, uruchomienie funduszy europejskich w perspektywie 2014-2020 jest uzależnione od spełnienia wymogów warunkowości ex-ante tj. zapewnienia określonych warunków wyjściowych umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych.

Na poziomie regionalnym zostały spełnione warunki ex-ante²¹ wymagane ww. art. 19 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 umożliwiające uruchomienie funduszy europejskich w perspektywie 2014-2020, tj.:

- w ramach realizacji warunku: *„Istnienie krajowych lub regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji, zgodnie z krajowym programem reform, w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych, co jest cechą dobrze funkcjonujących krajowych lub regionalnych systemów badań i innowacji”*²², Zarząd Województwa Śląskiego w grudniu 2012 roku przyjął „Regionalną Strategię Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013-2020” (RSI)²³ oraz w marcu 2011 r. zatwierdził „Program Rozwoju Technologii województwa śląskiego na lata 2010-2020” (PRT)²⁴,
- w ramach realizacji warunku *„Istnienie jednego lub kilku planów gospodarki odpadami zgodnie z wymogami art. 28 dyrektywy 2008/98/WE”*²⁵, Sejmik Województwa Śląskiego w sierpniu 2012 r. przyjął „Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014”²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 601-602)

4. W projekcie RPO WSL na lata 2014-2020 wspieranych jest 10 celów tematycznych, z 11 wskazanych w Umowie Partnerstwa, co spełniało wymagania art. 9 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013²⁷.

Są to: wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK, wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolnego i na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁸) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego²⁹),

²¹ Informacje w tym zakresie zawiera załącznik do Umowy Partnerstwa pt.: „Stan spełnienia przez Polskę warunkowości ex ante dla funduszy europejskich 2014 - 2020 link:https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/umowa_partnerstwa/strony/glowna.aspx”.

²² Ujętego w Umowie Partnerstwa w Celu Tematycznym nr 1; Obszar: Badania naukowe i innowacje.

²³ Strategia dostępna jest pod adresem internetowym: http://ris.slaskie.pl/pl/artykul/dokumenty_regionalne/1356089359/0/0

²⁴ Program dostępny jest na stronie internetowej:

http://ris.slaskie.pl/pl/artykul/dokumenty_regionalne/1300791145/0/0

²⁵ Ujętego w Celu tematycznym 6; Obszar: Gospodarka odpadami

²⁶ Przedmiotowe dokumenty są dostępne na pod aresem internetowym: http://www.slaskie.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1248427230&art=1346329324&id_menu=497.

²⁷ Który stanowił, że każdy europejski fundusz strukturalny i inwestycyjny wspiera cele tematyczne określone w tym przepisie.

²⁸ Zwanego dalej „EFRROW”.

²⁹ Zwanego dalej „EFMR”.

wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej, promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników, promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 459-477, 602)

5. W RPO WSL wskazano – w formie tzw. osi priorytetowych – m.in. następujące obszary wsparcia jak: nowoczesna gospodarka, tzw. Cyfrowe Śląskie, wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów. Powyższe wyszczególnienie opracowano m.in. w formie tzw. matrycy logicznej strategii inwestycyjnej RPO WSL 2014-2020³⁰ oraz priorytetów inwestycyjnych (PI), w tym m.in.:

- PI 1.1. Udoskonalanie infrastruktury badań i innowacji i zwiększanie zdolności do osiągnięcia doskonałości w zakresie badań i innowacji oraz wspieranie ośrodków kompetencji, w szczególności tych, które leżą w interesie Europy,
- PI 2.2. Rozwój produktów i usług opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych (tzw. TIK),
- PI 3.1. Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwianie gospodarczego wykorzystania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym poprzez inkubatory przedsiębiorczości,
- PI 3.3. Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług,
- PI 4.1. Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Powyższe obszary strategiczne, zawarte w projekcie RPO WSL, korespondowały z innymi dokumentami określającymi strategię w tym obszarze, tj. z przyjętym uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego z 9 lipca 2013 r. „Projektem Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju” oraz przyjętymi przez Sejmik Województwa Śląskiego: w grudniu 2012 r. „Regionalną Strategią Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013 – 2020” i w lipcu 2013 r. „Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 19, 274– 308, 542-556)

6. Zarząd Województwa Śląskiego uchwałą nr 1553/269/IV/2013 z dnia 9 lipca 2013 r. przyjął dokument pn. Projekt Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – wersja 1.0³¹. Dokument został opublikowany na stronie Regionalnego Programu Operacyjnego

³⁰ Zamieszczonej w pkt 1.2.2. na str. 62-72 projektu RPO WSL 2014-2020. Matryca stanowiła zestawienie zawierające m.in. osie priorytetowe, fundusze z którego były finansowane oraz priorytety inwestycyjne.

³¹ http://bip.slaskie.pl/index.php?grupa=40&id_menu=22&id=61694 – dokument uszczegóławiający zapisy RPO WSL 2014-2020 w zakresie m.in. propozycji katalogu beneficjentów lub przykładowych typów projektów.

Województwa Śląskiego oraz poddany został konsultacjom społecznym³². Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora WRR, zebrane w trakcie konsultacji uwagi zostały przeanalizowane pod kątem zapisów w dokumentach programowych. Dokonywano również bieżącej aktualizacji Szczegółowego Opisu Priorytetów wraz z przyjmowaniem kolejnych wersji RPO WSL 2014-2020, w celu zapewnienia spójności obu dokumentów. Prace nad kolejną wersją Szczegółowego Opisu Priorytetów zostaną sfinalizowane po przyjęciu przez Zarząd Województwa piątej wersji RPO WSL 2014 – 2020 i wtedy dokument zostanie przedłożony Zarządowi Województwa, celem jego przyjęcia w formie uchwały. Na dzień 30 kwietnia 2014 r. nie uchwalono nowej wersji Szczegółowego Opisu Priorytetów.

(dowód: akta kontroli str. 20, 542-556, 569-596, 602)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Nieuwzględnienie części uwag dotyczących zgodności projektu RPO WL z Umową Partnerstwa, przesłanych przez MIR w piśmie z 7 kwietnia 2014 r., może doprowadzić do skomplikowania i wydłużenia procesu negocjacji. Wskazują na to np. pisma MIR z 7 i 8 kwietnia 2014 r., w których poinformowano Urząd, że Ministerstwo dokona analizy przesłanego projektu RPO i w przypadku stwierdzenia nieuwzględnienia wszystkich przesłanych uwag fakt ten zostanie podniesiony w trakcie prowadzonych negocjacji z KE. Ponadto wskazano, że zgodność zapisów Programu z Umową Partnerstwa będzie elementem niezależnej oceny KE, zgodnie z art. 29 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013.

(dowód: akta kontroli str. 242-255, 257)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania mające na celu przygotowanie rozwiązań organizacyjnych oraz regulacji prawnych systemu wdrażania regionalnego programu operacyjnego.

2.1. Działania Zarządu Województwa Śląskiego dotyczące przygotowania rozwiązań organizacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

1. Zarząd Województwa Śląskiego powierzył pełnienie funkcji Instytucji Zarządzającej (IZ) oraz Certyfikującej (IC) RPO WSL 2014-2020 Wydziałowi Rozwoju Regionalnego³³, poprzez zmianę regulaminu organizacyjnego uchwałą nr 158/308/IV/2014 z 28 stycznia 2014 r.

W trakcie kontroli, uchwałą Zarządu Województwa nr 484/321/IV/2014 z 25 marca 2014 r. zmieniono w regulaminie organizacyjnym zapisy dotyczące IZ i IC, poprzez uszczegółowienie zadań przypisanych do realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne Wydziału WRR Urzędu. Taki sposób reorganizacji struktury Urzędu, zgodnie z wyjaśnieniem Koordynatora Grupy Redakcyjnej, jest wymuszony potrzebą realizacji zadań związanych z realizacją RPO WSL na lata 2007-2013 oraz wykorzystaniem doświadczeń z tego okresu do realizacji RPO WSL 2014-2020.

Zgodnie z zapisami w RPO WSL 2014-2020, *przewiduje się powierzenie części zadań Instytucjom Pośredniczącym, których rola i funkcje określone są*

³²http://www.rpo.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1374649683&art=1323426712&id_m=238&kat=&katrodzic=

http://rpo.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1375177893&art=1&id_m=1&kat=&katrodzic=

³³ Referaty realizujące zadania IZ i IC podlegały odrębnym wicedyrektorom Wydziału WRR. Rozporządzenie ogólne nr 1303/2013 dopuszcza możliwość połączenia funkcji IZ i IC w jednym podmiocie.

w stosownych porozumieniach międzyinstytucjonalnych. Nie wyklucza się również powołania w razie potrzeby Instytucji Wdrażających. Delegowanie zadań będzie miało miejsce jedynie wtedy, gdy będzie prowadzić do poprawy skuteczności i efektywności wdrażania programu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora WRR, zadania Instytucji Pośredniczących planuje się także powierzyć, tak jak w poprzedniej perspektywie finansowej, Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy (z zakresu wdrażania EFS) i Śląskiemu Centrum Przedsiębiorczości (z zakresu wdrażania EFRR).

Na dzień 30 kwietnia 2014 r. nie opracowano dokumentów (porozumień) o powierzeniu ww. instytucjom zadań w zakresie IP w RPO WSL 2014-2020. Powyższy fakt Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła brakiem zatwierdzonego RPO WSL 2014-2020 oraz brakiem zaktualizowanego Szczegółowego Opisu Priorytetów RPO WSL 2014-2020, dzięki którym będzie możliwe wskazanie zakresów przekazywanych uprawnień oraz zadań. Poinformowała, że projekty porozumień zostaną przygotowane w czerwcu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 266, 273, 331-332, 602-603)

2. Na 30 kwietnia 2014 r. dla wyznaczonych komórek i jednostek organizacyjnych Urzędu do pełnienia funkcji IZ i IC nie opracowano procedur wewnętrznych tych instytucji oraz nie zatwierdzono opisu systemu zarządzania i kontroli w części dotyczących tych instytucji. Jak wyjaśniła Dyrektor WRR, powodem powyższego był brak wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju dotyczących poszczególnych procedur. Planowany termin ich opracowania został określony na drugą połowę 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 602-603)

3. Na dzień 30 kwietnia 2014 r. nie opracowano systemu zarządzania i kontroli RPO WSL 2014-2020. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora WRR, w będącym aktualnie na etapie projektowania systemie zarządzania i kontroli RPO na lata 2014-2020, zostaną uwzględnione opinie beneficjentów³⁴ oraz doświadczenia instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych w poprzednich okresach programowania, w zakresie wprowadzenia mechanizmów upraszczających procedury w ww. systemie takich jak:

- zwiększenie przejrzystości oceny projektów i wyboru do dofinansowania,
- skrócenia czasu na ocenę i wybór projektów do dofinansowania,
- skrócenia czasu na uzgadnianie zmian w projektach,
- zmniejszenia liczby dokumentów i utrudnień administracyjnych (kopii drugiej pary dokumentów – wnioski o płatność, kolejnej kopii dokumentów – na kolejnym etapie rozliczania/kontroli, parafowanie wszystkich stron),
- wprowadzania zmian w dokumentach instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów,
- ułatwienia w sposobie rozliczania poniesionych kosztów (np. swobodnego przenoszenia środków pomiędzy kategoriami wydatków, np. do 15 % wartości; rozliczania niektórych wydatków ryczałtowo; kwalifikowalności nieprzewidywalnych robót),
- wykorzystania w szerszym zakresie komunikacji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 22, 331, 602)

4. Przygotowując procedury instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli RPO, Instytucja Zarządzająca RPO WSL, jak wyjaśniła Dyrektor

³⁴ Uzyskane na podstawie przeprowadzonych ankiet.

Wydziału WRR, zakłada uwzględnienie doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie mechanizmów antykorupcyjnych wypracowanych w poprzednim okresie programowania, takich jak:

- zasada równomiernego rozłożenia kompetencji wśród pracowników,
- określenie w zakresach czynności oraz w Podręczniku procedur wdrażania RPO WSL 2007-2013 kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych pracowników,
- mechanizmy antykorupcyjne oparte na wiedzy przekazywanej na szkoleniach przez policjantów, konkretnie nazywając i pokazując sposoby korupcji oraz mechanizmy przeciwdziałania,
- wprowadzony w Urzędzie obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez wszystkich pracowników zajmujących się zarządzaniem i wdrażaniem funduszy unijnych,
- obowiązujący w Urzędzie Kodeks Etyki, który zawiera zasady i wartości etyczne, wyznaczające standardy postępowania pracowników,
- obowiązująca w Urzędzie Instrukcja zapobiegania i przeciwdziałania potencjalnym zjawiskom korupcji oraz sposobu postępowania w sytuacjach mających znamiona korupcji wprowadzona zarządzeniem Marszałka Województwa Śląskiego nr 00081/2011 z dnia 21 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 12, 40, 603)

5. W ramach przygotowania instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli do audytu desygnacyjnego³⁵ na dzień 30 kwietnia 2014 r. wskazano IZ i IC, natomiast nie powierzono zadań instytucjom pośredniczącym oraz nie opracowano procedur dla ww. instytucji, co uniemożliwia przeprowadzenie na obecnym etapie ww. audytu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora WRR, trwają prace nad założeniami do stworzenia systemu procedur, który zapewni właściwe działanie IZ i IC. Dalsze szczegółowe prace nad systemem zarządzania i kontroli oraz procedurami wdrażania RPO uzależnione są w znacznej mierze od postępu prac nad stosownymi regulacjami na szczeblu europejskim (akt wykonawczy KE, który zostanie wydany na podstawie art. 124 ust. 7 Rozporządzenia nr 1303/2013 dot. opisu funkcji i procedur IZ oraz IC, Wytoczne KE w zakresie procedury desygnacji) oraz krajowym (ustawa o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Wytoczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju, m.in. w zakresie procesu desygnacji na lata 2014-2020).

(dowód: akta kontroli str. 12, 41, 603)

6. Na dzień 30 kwietnia 2014 r. realizowano w Urzędzie etap przygotowania założeń systemu procedur umożliwiającego sprawne przeprowadzanie przez IC procesu poświadczania i certyfikowania wydatków w ramach RPO WSL. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału WRR, wobec braku szczegółowych instrukcji wykonawczych KE dla procesu certyfikacji w okresie 2014-2020 (tj. np. rozporządzenia wykonawczego dla rozporządzenia 1303/2013), jak również wytycznych MIR dot. procesu certyfikacji, obecne prace bazowały na zapisach art. 123-126 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, Umowy Partnerstwa oraz doświadczeniach i dokumentach dotyczących procesu certyfikacji w okresie programowania 2007-2013 na zasadzie analogii.

W Wydziale WRR przeprowadzana jest również analiza obszarów, które powinny podlegać szczególnej weryfikacji w procesie poświadczania wydatków oraz wypracowania mechanizmów dających zapewnienie, iż poświadczane do KE

³⁵ Desygnacji dokonuje Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

wydatki są prawidłowe, kompletne i rzetelne oraz że wydatki są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, z uwzględnieniem wyników wszystkich audytów.

Zasoby potrzebne do wykonywania zadań IC dla RPO WSL 2014-2020 planuje się pozyskać w Referacie kontroli systemu procedur, poprzez przesunięcie trzech osób z innych referatów Wydziału WRR (zwiększenie stanu z dwóch do pięciu osób) oraz w Referacie poświadczeń, poprzez przeprowadzenie konkursu na stanowisko urzędnicze i przesunięcia w Wydziale WRR, w celu zwiększenia obsady z dwu do pięciu osób.

(dowód: akta kontroli str. 12, 23-24, 309, 603)

7. Prace nad systemem zarządzania i kontroli RPO WSL 2014-2020 na 30 kwietnia 2014 r. dotyczyły zmian struktury organizacyjnej Urzędu w celu wyznaczenia IZ i IC. Faktyczne prace nad procedurami systemu zarządzania i kontroli oraz wdrażania RPO WSL 2014-2020, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału WRR, będą mogły mieć miejsce po wydaniu regulacji na szczeblu europejskim i krajowym. W tym zakresie planuje się wzorowanie w znacznym stopniu na już wypracowanych dobrych praktykach przy realizacji RPO WSL 2007-2014, z jednoczesnym wprowadzeniem uproszczeń i ulepszeń w zakresie, w którym zidentyfikowano niedoskonałości systemu. Zarząd Województwa Śląskiego 1 kwietnia 2014 r. zmienił opis Systemu Zarządzania i Kontroli oraz Podręcznik Procedur Wdrażania RPO WSL 2007-2013, dostosowując zapisy do nowej struktury organizacyjnej Urzędu, co zdaniem Zastępcy Dyrektora WRR, będzie bazą do nowego systemu zarządzania i kontroli oraz procedur wdrażania RPO WSL 2014-2020. Opracowanie zarysu tego systemu jest planowane na czerwiec 2014 r., natomiast zakończenie realizacji prac nad tym systemem przewiduje się w II połowie br.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 226, 266, 603)

8. Na obecnym etapie prac związanych z organizacją systemu zarządzania i kontroli RPO WSL 2014-2020 za najbardziej istotne uznano następujące problemy i ryzyka, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału WRR³⁶:

- brak stosownych aktów prawnych i dokumentów: europejskich i krajowych dot. w szczególności wytycznych KE w zakresie procedury desygnacji, ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 i wytycznych horyzontalnych (ryzyka tego nie dało się wyeliminować, gdyż przygotowanie aktów prawnych nie leży w gestii IZ),
- trudności związane z wprowadzeniem nowej struktury organizacyjnej i koniecznością zapewnienia równoległego efektywnego wdrażania perspektywy 2007-2013 oraz 2014-2020. W celu ograniczenia tego ryzyka nie przewidywano rozbudowy struktury organizacyjnej, lecz zmiany wewnątrz istniejących komórek tych, które brały udział w realizacji RPO WSL 2007-2013 oraz planowano zwiększenie zatrudnienia w niektórych komórkach,
- niewystarczające zasoby kadrowe, a działania podejmowane w celu ograniczenia tego ryzyka polegały m.in. na analizie optymalnego wykorzystania istniejących zasobów kadrowych oraz przyjęciu modelu struktury organizacyjnej, angażującego w nowe procesy doświadczonych pracowników. Zdaniem Dyrektora WRR, z czasem konieczne będzie wzmocnienie osobowe ze względu na nowe zadania, które będą powierzone IZ, a także nakładające się na siebie prace związane z poprzednią i obecną perspektywą.

³⁶ Powyższe potwierdził Wicemarszałek Województwa w wyjaśnieniu z 28 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 47-77, 226)

9. W zakresie przygotowania kontraktu terytorialnego, stanowiącego nowy instrument poprawy efektywności polityki rozwoju³⁷, opracowano i przyjęto przez Zarząd Województwa Śląskiego dokumenty pt.: „Mandat negocjacyjny województwa śląskiego w kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie na lata 2014-2020” (sierpień 2013 r.)³⁸ oraz „Mandat Województwa Śląskiego. Propozycje przedsięwzięć strategicznych do Kontraktu Terytorialnego, wersja 2.0” (grudzień 2013 r.)³⁹.

Zgodnie z aktualnym harmonogramem prac nad kontraktem terytorialnym⁴⁰, Urząd przekazał w grudniu 2013 r. do zaopiniowania przez MIR wersję drugą ww. „Mandatu Województwa Śląskiego. Propozycje przedsięwzięć strategicznych do Kontraktu Terytorialnego”.

Zdaniem Dyrektora WRR, proces przygotowania i negocjacji kontraktu terytorialnego (określony w ww. harmonogramie na drugi kwartał 2014 r.) zostanie zakończony przed planowanym rozpoczęciem realizacji programów operacyjnych, pod warunkiem, że MIR będzie wywiązywało się z zaproponowanych przez siebie terminów związanych z negocjacjami kontraktu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 571-596, 597-598)

10. W związku z opracowaniem projektu RPO WSL 2014-2020 na bieżąco podejmowane były działania służące dostosowaniu zakresu interwencji oraz alokacji finansowej w poszczególnych obszarach do możliwości potencjalnych beneficjentów oraz zdiagnozowanych potrzeb inwestycyjnych. Dyrektor Wydziału WRR wyjaśniła, że działania te polegały m.in. na:

- uruchomieniu w okresie od 15 grudnia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. Bazy Partner III, której założeniem była m.in. identyfikacja przedsięwzięć (infrastrukturalnych oraz o charakterze społecznym), które potencjalni beneficjenci chcieliby realizować po 2013 roku;
- skierowaniu w II połowie 2013 r. do potencjalnych beneficjentów przedsięwzięć zamieszczonych na wstępnej liście projektów kluczowych RPO WSL 2014-2020⁴¹ prośby o wypełnienie fiszek informacyjnych o projektach, które dotyczyły m.in. kosztów projektu i źródeł finansowania realizacji inwestycji (źródło pre- i współfinansowania kosztów całkowitych, wkład własny, pożyczki, kredyty, inne);
- skierowaniu w IV kwartale 2013 r. do jednostek samorządu terytorialnego (poprzez Liderów ZIT/RIT) prośby o wypełnienie tabel wraz z fiskami informacyjnymi o projektach, które zawierały m.in. informacje o gotowości beneficjenta do realizacji projektu (w tym sposób finansowania wkładu własnego);
- przeanalizowaniu w toku przygotowania RPO WSL 2014-2020 dostępnych informacji odnośnie zadłużenia samorządów, jak np. ranking magazynu „Wspólnota” opracowany przez profesora Uniwersytetu Warszawskiego na

³⁷ zwanego też KT - zgodnie z zapisami *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* z dn. 13 lipca 2010 r. s. 181 i nast.]. Kontrakt nie jest instrumentem wynikającym z rozporządzeń UE na okres 2014-2020. Jest instrumentem krajowym i zasady jego realizacji ustalane są na szczeblu krajowym (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.) Rozdział 2b. Kontrakt terytorialny.

³⁸ Dostępny na stronie <http://rpo.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1376658499&art=&rok=2013>.

³⁹ Dostępny na stronie: <http://rpo.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1387547603&art=&rok=2013>.

⁴⁰ Przekazanym przez MIR na spotkaniu zespołu ds. europejskiej i krajowej polityki strukturalnej Konwentu Marszałków Województw RP w dniach 24-25 marca 2014 r.

⁴¹ Załącznik do projektu RPO WSL 2014-2020 v. 2 z 25 czerwca 2013 r.

podstawie obiektywnych danych z GUS pn. „Zadłużenie jednostek samorządowych ranking za rok 2012”⁴², mając na uwadze potencjalne trudności z finansowaniem realizacji projektów przez beneficjentów RPO WSL 2014-2020, w zapisach projektu programu wskazano działania, które zostaną podjęte, aby ułatwić realizację dofinansowanych przedsięwzięć beneficjentom, takie jak m.in. elastyczne formy finansowania projektów z rozbudowanym systemem zaliczkowym.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 603)

2.2. Działania Zarządu Województwa Śląskiego dotyczące przygotowania regulacji prawnych i wytycznych.

Opis stanu faktycznego

1. Urząd nie przygotował do 30 kwietnia 2014 r. wytycznych programowych dla RPO WSL 2014-2020 zgodnych z wytycznymi horyzontalnymi, o których mowa w art. 7 ust. 1 projektowanej ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału WRR, treść i termin przygotowania wytycznych programowych uzależnione są od wydania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wytycznych horyzontalnych. Jednocześnie biorąc pod uwagę brak na ten moment podstawy prawnej do ich wydania, wynikający z nieuchwalenia dotychczas tzw. ustawy wdrożeniowej, trudno określić horyzont czasowy ich przygotowania.

(dowód: akta kontroli str. 26, 603)

2. Sejmik Województwa Śląskiego przyjął niezbędne dokumenty związane z warunkowością ex-ante, w tym Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego 2020+ (1 lipca 2013 r.⁴³), Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014 (24 sierpnia 2012 r.), Regionalną Strategię Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013-2020 (grudzień 2012 r.) i stanowią one dokumenty obowiązujące. Do 30 kwietnia 2014 r., nie wpłynęły ze strony Sejmiku Województwa Śląskiego oraz jego komisji dyspozycje związane z wykorzystaniem środków unijnych na lata 2014-2020. Jak wyjaśniła Dyrektor WRR, kwestia konieczności przygotowania innych aktów prawa miejscowego, może wynikać z dokumentów i ustaw, które są obecnie w przygotowaniu na poziomie krajowym.

(dowód: akta kontroli str. 44, 101-103, 603)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Działania Zarządu Województwa podejmowane w związku z wprowadzeniem w rozporządzeniach prawa unijnego nowych rozwiązań dotyczących funduszy strukturalnych na lata 2014-2020.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie realizacji RPO WSL 2007-2013, IZ RPO WSL 2007-2013 dokonywała poświadczania wydatków w trybie miesięcznym. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor WRR, w przypadku wymaganego art. 137-139 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 sporządzania rocznego zestawienia wydatków, IZ RPO WSL będzie

⁴² opublikowany w nr 19/2013 - <http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=600>.

⁴³ Dokument był aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa „Śląskie 2020” uchwalonej przez Sejmik Województwa Śląskiego 17 lutego 2010 r.

wymagała łącznego poświadczenia wydatków już wcześniej zadeklarowanych oraz dołączenia kolejnego jednomiesięcznego okresu. Ponadto, jak podała, doświadczenie zdobyte w trakcie aktualnie wdrażanego okresu programowania pozwalają sądzić, iż IZ RPO WSL jest przygotowana do zadania postawionego przed IZ(IC), gdyż w okresie 2007-2013 składała już roczne i półroczne sprawozdania z realizacji programu oraz roczne zestawienia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 325, 604)

2. W związku z zaostreniem instrumentu korekt finansowych⁴⁴ (art. 22 ust. 7, art 85 oraz art 144 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013), w Urzędzie nie opracowano do 30 kwietnia 2014 r. dokumentów przeciwdziałających zwiększonemu zagrożeniu zwrotu środków z UE. Marszałek Województwa Śląskiego wyjaśnił ten fakt brakiem wytycznych MIR w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń dotyczących perspektywy finansowej 2014-2020 oraz wciąż trwającymi pracami nad ustawą o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Dyrektor WRR poinformowała ponadto, że dotychczasowe doświadczenia IZ RPO WSL 2007-2013 wskazywały, że największy odsetek nieprawidłowości dotyczył naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych. W związku z tym, została wprowadzona już w 2012 r. procedura oceny zamówień publicznych przed dokonaniem przez IZ RPO WSL refundacji pierwszego wydatku w ramach zamówienia. Pozwoliło to na znaczne ograniczenie refundacji wydatków ponoszonych z naruszeniem przepisów prawa. W kolejnym okresie weryfikacja dokumentacji przetargowej będzie nadal prowadzona przed refundacją pierwszych wydatków na rzecz beneficjenta. Jednocześnie planuje się również wzmocnienie zakresu weryfikacji i kontroli wydatków na etapie analizy wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 27, 325, 604)

3. W zakresie dążenia do zapewnienia osiągania celów pośrednich w ramach RPO WSL 2014-2020 podjęto następujące działania:

- w ramach ewaluacji ex-ante RPO WSL 2014-2020 (etap I) ocenie zostały poddane wskaźniki wykorzystane w projekcie programu m.in. pod kątem trafności, przejrzystości, wiarygodności statystycznej, agregowalności, dostępności, solidności oraz pod kątem doboru wskaźników (oraz ich wartości) dla oceny realizacji celów pośrednich. Po przeanalizowaniu rekomendacji audytora IZ RPO WSL podjęła decyzję o uzupełnieniu katalogu wskaźników. Dobór wskaźników jest poddawany ponownej ocenie w trakcie prowadzonego II etapu ewaluacji ex-ante, który zakończy się w maju 2014 r.,
- w ramach opracowania systemu wskaźników RPO WSL 2014-2020 zlecona została ekspertyza dotycząca opracowania metodologii i oszacowania wartości wskaźników RPO WSL 2014-2020 w zakresie EFRR. Raport końcowy z ekspertyzy dotyczącej opracowania metodologii i oszacowania wartości wskaźników wpłynął do Urzędu 22 kwietnia 2014 r. i do 30 kwietnia trwa jego analiza, w celu zgłoszenia do 6 maja uwag do tego raportu,
- w toku identyfikacji projektów strategicznych (kluczowych) do realizacji w ramach RPO WSL 2014-2020, w II połowie 2013 r. do potencjalnych beneficjentów przedsięwzięć zamieszczonych na wstępnej liście projektów kluczowych RPO WSL 2014-2020 (stanowiącej załącznik do projektu wersji

⁴⁴ Instrument korekt finansowych netto obejmował anulowanie całości lub części wkładu Unii do programu i odzyskania go od państwa członkowskiego, w celu wyłączenia z finansowania unijnego wydatków, które naruszają przepisy prawa.

drugiej RPO WSL 2014-2020 z 25 czerwca 2013 r.) skierowane zostały prośby o wypełnienie fiszek informacyjnych o projektach, które dotyczyły m.in. zakresu infrastruktury, która ma zostać sfinansowana ze środków UE,

- w toku identyfikacji przedsięwzięć do realizacji w ramach instrumentów terytorialnych ZIT i RIT w IV kwartale 2013 r. do jednostek samorządu terytorialnego (poprzez Liderów ZIT/RIT) skierowano prośbę o wypełnienie tabel wraz z fiszkami informacyjnymi o projektach, które zawierały m.in. informacje o szacowanej wartości wskaźnika produktu/rezultatu wygenerowanego przez projekt (jako punkt odniesienia do doboru wskaźników wskazano listy wskaźników ujęte w projekcie RPO WSL 2014-2020).

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 325-326, 604)

4. Wsparcie beneficjentów w formie zwrotnych instrumentów finansowych przewidziano w RPO WSL 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach trzech osi priorytetowych na łączną kwotę 143 226 tys. Euro, co stanowiło ponad dwukrotny wzrost w stosunku do perspektywy finansowej 2007-2013.

W zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego przewidziano w RPO WSL 2014-2020 zastosowanie zwrotnych instrumentów finansowych w ramach jednej osi priorytetowej na kwotę 18 618 tys. euro.

Przedstawiciele IZ RPO WSL 2014-2020 brali udział w spotkaniach, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele Banku Gospodarstwa Krajowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Marszałkowie Województw, dotyczących wykorzystania środków w ramach instrumentów zwrotnych (21 sierpnia 2013 r. w Poznaniu, 5 marca 2014 r. w Warszawie, 12 marca 2014 r. w Katowicach oraz 1 kwietnia 2014 r. w Warszawie).

(dowód: akta kontroli str.268-272, 330, 326)

5. W związku z wynikającym z art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 obowiązkiem utworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu, w tym danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji⁴⁵, od III kw. 2013 r. prowadzono w Urzędzie prace w celu wdrożenia „Lokalnego Systemu Informatycznego RPO WSL 2014 – 2020” (LSI).

W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych NIK zakończono prace nad opisem zamówienia oraz sporządzono kompletną dokumentację dot. zamówienia ww. systemu, którą 16 kwietnia 2014 r. przekazano do Wydziału Informatyki, Administracji i Zamówień Publicznych, celem przeprowadzenia postępowania i zawarcia umowy z dostawcą.

Według założeń, LSI będzie systemem umożliwiającym rejestrowanie, zbieranie danych w formie ustrukturyzowanej (formularze, generatory dokumentów) i nieustrukturyzowanej (załączniki w formie plików). Głównymi zadaniami LSI będzie udostępnienie narzędzia przygotowania dokumentów (np. wniosków o dofinansowanie), umożliwienie agregacji danych i przekazywanie danych (a tym samym kompatybilność) do centralnego systemu informatycznego (SL 2014), budowanego przez MIR.

Zakładano, jak wyjaśnił Wicemarszałek Województwa, że moduł systemu dotyczący generowania wniosków o dofinansowanie powinien być gotowy w momencie ogłaszania pierwszych naborów (w grudniu 2014 r.), moduł dotyczący generowania

⁴⁵ art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013.

wniosek o płatność powinien być gotowy na moment pojawienia się pierwszych wniosków o płatność (tj. od 4 do 6 miesięcy od złożenia wniosków), a zakończenie tzw. I etapu budowania systemu nastąpi w terminie ok 19 miesięcy od podpisania umowy. W trakcie realizacji systemu założono, że kanałem komunikacji elektronicznej wykorzystywanym do przesyłania uwierzytelnionych podpisem elektronicznym dokumentów będą systemy obiegu dokumentów współpracujące z SEKAP oraz ePUAP⁴⁶. Systemy te już obecnie umożliwiają elektroniczne przekazywanie dowolnych dokumentów (w tym np. wniosków o płatność).

Na wypadek zaistnienia przeszkód w budowie LSI („zmaterializowania się określonych ryzyk”) IZ będzie miała możliwość zapewnienia alternatywnych sposobów spełnienia wymagań dotyczących systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych oraz ich wymiany, np. w formie plików arkusza kalkulacyjnego, a po podpisaniu umowy – w ramach centralnego systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 31–32, 310–313, 317–320, 326–328)

6. Na dzień 30 kwietnia 2014 r. nie było w Urzędzie opracowanych procedur w zakresie utrzymania płynności finansowej w realizacji programów w związku z wprowadzeniem limitu dla płatności pośrednich do 90% kwoty rozliczonej we wnioskach o płatność⁴⁷. Było to spowodowane brakiem wytycznych MIR w zakresie trybu dokonywania płatności i rozliczeń dotyczących perspektywy finansowej 2014–2020 oraz wciąż trwającymi pracami nad ustawą o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału WRR, IZ RPO WSL jest w trakcie przygotowywania analiz finansowych i procedur w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 32, 328, 604)

7. Wydział Rozwoju Regionalnego, w imieniu Zarządu Województwa Śląskiego, od rozpoczęcia prac nad RPO WSL 2014–2020 w 2012 r. podjął działania na rzecz kontynuacji realizowanych w latach 2007–2013 Programów Rozwoju Subregionów w postaci nowego instrumentu tj. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). W trakcie prac nad perspektywą finansową 2014–2020, IZ RPO WSL na bieżąco współpracowała z partnerami lokalnymi m.in. poprzez konsultacje planowanego zakresu interwencji, konsultacje podziału środków ZIT, a także zaangażowanie przedstawicieli subregionów do prac w utworzonych w województwie gremiach, tj. Regionalnym Forum Terytorialnym oraz Zespole ds. opracowania ramowego zintegrowanego programu regionalnego na lata 2014–2020, a także spotkania i warsztaty, co zostało opisane w projektach RPO WSL 2014–2020 od projektu wstępnego do wersji 5.1.

Zgodnie z zapisami projektu Umowy Partnerstwa, w ramach RPO WSL 2014–2020 ZIT będzie wdrażany na terenie Obszaru Strategicznej Interwencji miasta wojewódzkiego i jego obszaru funkcjonalnego. Stworzono na terenie Województwa Śląskiego cztery tzw. subregiony: Centralny, Północny, Zachodni i Południowy. Obszar ZIT obejmie Metropolię Górnośląską i jej otoczenie funkcjonalne, tj. cały Subregion Centralny. Ponadto, poza realizacją ZIT na obszarze Subregionu Centralnego, w uzgodnieniu z partnerami lokalnymi, Zarząd Województwa założył realizację zintegrowanego podejścia terytorialnego w formule ZIT na obszarach funkcjonalnych pozostałych trzech subregionów Województwa Śląskiego tj.: Północnego, Południowego i Zachodniego. W wyniku uwag MIR ze stycznia

⁴⁶ platforma e-Usług Publicznych SEKAP funkcjonująca od 2008 r. jest zintegrowana z ePUAP.

⁴⁷ art. 130 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013

2014 r. do zapisów projektu Programu, podjęto decyzję o realizacji na terenie Subregionów: Południowego, Północnego i Zachodniego fakultatywnego instrumentu pn. Regionalne Inwestycje Terytorialne (RIT).

Dalsze prace nad ZIT oraz RIT prowadzono z uwzględnieniem harmonogramu MIR przekazanego regionom w dniu 14 października 2013 r., tj.:

- projekty strategii ZIT oraz projekty ZIT/RIT zostały przygotowane przez poszczególne subregiony i zaopiniowane w Urzędzie w okresie grudzień 2013 r. - marzec 2014 r.,
- w dniu 21 marca 2014 r. Urząd przekazał materiały dotyczące ZIT Subregionu Centralnego do MIR celem zaopiniowania. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli Urząd nie otrzymał opinii z MIR.

Zgodnie z ww. harmonogramem, finalizacja prac nad strategiami ZIT powinna nastąpić do czerwca 2014 r., a zawarcie porozumień pomiędzy subregionami a IZ RPO WSL 2014-2020 do listopada 2014 r. Niemniej jednak, zdaniem Dyrektora WRR, postęp prac nad ZIT/RIT jest uwarunkowany tempem negocjacji projektu RPO WSL 2014-2020 z Komisją Europejską oraz postępem prac nad przygotowaniem dokumentów, w tym ustaw i wytycznych niezbędnych do rozpoczęcia wdrażania programów operacyjnych 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 27-31, 599-600, 603-604)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁸ 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 Katowicach.

Katowice, dnia 15 maja 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Stanisław Tarnowski
gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

⁴⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.