



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-002-01/2014
P/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/003 – Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90167 z dnia 12 marca 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Barbara Jaros, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90166 z dnia 12 marca 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Jarubas, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Marszałek). [dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Działania podejmowane przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Zarząd) w celu przygotowania projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPOWŚ 2014-2020 lub Program) i przedłożenia go Komisji Europejskiej (dalej również: KE lub Komisja) były skuteczne. Mimo wystąpienia nieznacznych opóźnień, w stosunku do wyznaczanych przez Ministerstwo³ terminów, w przekazywaniu przez Urząd kolejnych wersji projektu RPOWŚ 2014-2020, dokument ten – po uzyskaniu niezbędnych uzgodnień i opinii – został przedłożony KE w wymaganym terminie, określonym w art. 26 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁴ (dalej: rozporządzenie ogólne). Zarząd nie wywiązał się z obowiązku przyjęcia w drodze uchwały projektu Programu, po jego zaopiniowaniu przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a przed skierowaniem go do Komisji, wynikającego z obowiązującego od 8 kwietnia 2014 r. art. 14j ust. 1 pkt 2⁵ ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶. Zarząd podjął robocze działania w zakresie przygotowania systemu instytucjonalnego RPOWŚ 2014-2020 oraz zdiagnozował potrzeby dotyczące projektów planowanych do realizacji w ramach kontraktu terytorialnego (dalej również: KT). Dotychczas Zarząd nie opracował procedur wewnętrznych obejmujących zadania instytucji systemu zarządzania i kontroli Programu, a także nie podjął działań w zakresie przygotowania wytycznych programowych oraz aktów

¹ Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 13 marca do 30 kwietnia 2014 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Tj. funkcjonujące do 26 listopada 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dalej: MRR), a następnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (dalej: MIR).

⁴ Ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz 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. L 347 z 20.12.2013 r., s. 320 ze zm.).

⁵ Dodanego przez ustawę z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 379).

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

prawa miejscowego niezbędnych do rozpoczęcia jego wdrażania, co w ocenie NIK może utrudnić absorpcję tych środków w początkowym okresie wdrażania Programu. Zarząd nie sformalizował działań mających na celu wdrożenie nowych rozwiązań, wprowadzonych w rozporządzeniu ogólnym, dotyczących funduszy strukturalnych na lata 2014-2020. Dotychczas Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie kierowało do Urzędu zaleceń w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju instytucją odpowiedzialną za przygotowanie i realizację Programu, zwaną Instytucją Zarządzającą (dalej również: IZ), jest zarząd województwa.

Opracowywanie dokumentów służących realizacji regionalnego programu operacyjnego w ramach polityki spójności UE w okresie 2014-2020 należało, od 26 lipca 2011 r., do zadań Oddziału Zarządzania RPO, wchodzącego w skład Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu (dalej: DPR). Bezpośredni nadzór nad pracą DPR, a także Departamentu Funduszy Strukturalnych (dalej: DFS) został powierzony członkowi Zarządu Kazimierzowi Kotowskiemu. [dowód: akta kontroli str. 33, 137, 149, 162]

W prace związane z przygotowaniem Programu zaangażowanych było 11 pracowników Urzędu, w tym dyrektor i jeden z wicedyrektorów DPR⁷ oraz kierownik⁸ i ośmiu pracowników Oddziału Zarządzania RPO⁹. [dowód: akta kontroli str. 22, 93-95, 98-100, 104, 107, 110, 113, 116, 121, 124, 129, 130-132]

W ramach działań zmierzających do przygotowania Programu i jego uzgodnienia z Komisją Zarząd nie opracował pisemnych analiz, planów działań, wytycznych ani harmonogramu negocjacji Programu z KE, nie określił zasobów potrzebnych do przygotowania Programu i jego uzgodnienia z Komisją ani zasad monitorowania i koordynacji w zakresie przygotowania Programu i jego uzgodnienia z KE, a także nie zidentyfikował problemów i ryzyk dotyczących prac związanych z przygotowaniem Programu. [dowód: akta kontroli str. 18]

Grzegorz Świercz, Wicemarszałek Województwa Świętokrzyskiego wyjaśnił: *Zarząd nie był uprawniony do przygotowania analiz, planów działań, wytycznych ani harmonogramu negocjacji Programu z KE ponieważ Instytucją Koordynującą powyższe działania w kraju jest Minister Rozwoju Regionalnego (obecnie Minister Infrastruktury i Rozwoju). Zarząd nie ma obowiązku określania na obecnym etapie zasobów potrzebnych do przygotowania RPOWŚ 2014-2020 i jego uzgodnienia z KE, jak również zasad monitorowania i koordynacji*

⁷ Stanowisko wicedyrektora, do którego przypisano m.in. sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad Oddziałem Zarządzania RPO i Oddziałem Planowania Strategicznego i Analiz, nadzorowanie prac nad dokumentami operacyjnymi na perspektywę finansową UE 2014-2020, w celu przygotowania m.in. RPOWŚ 2014-2020 oraz nadzór nad tworzeniem Programu i wprowadzanie do niego zmian uzgodnionych lub wynegocjowanych z Instytucją Koordynującą i z KE, zostało utworzone z dniem 24 kwietnia 2013 r. Funkcję tę pełni od początku Tomasz Janusz, będący wcześniej Kierownikiem Oddziału Zarządzania RPO w DPR Urzędu.

⁸ Funkcję Kierownika Oddziału Zarządzania RPO w DPR do 17 kwietnia 2013 r. pełnił Tomasz Janusz, zaś od 1 maja 2013 r. – Anna Kucharczyk (wcześniej główny specjalista w tym oddziale).

⁹ Do kierownika Oddziału Zarządzania RPO należała koordynacja działań w zakresie prac nad RPOWŚ 2014-2020 oraz: terytorializacja (oznaczająca „powrót do źródeł polityki regionalnej”, będąca efektem stanowiącego jedną z kluczowych tendencji w perspektywie finansowej 2014-2020 podejścia terytorialnego, którego głównym celem jest lepsze dostosowanie interwencji do potrzeb i potencjałów konkretnych terytoriów), Obszary Strategicznej Interwencji, tabele finansowe, redukcja obciążeń administracyjnych w systemie wdrażania Programu, system instytucjonalny, duże projekty i projekty systemowe. Każdy z ośmiu pozostałych pracowników oddziału miał za zadanie opracowanie zagadnień dotyczących przydzielonych mu obszarów tematycznych (w tym m.in.: diagnozy, opisu celów szczegółowych, doboru wskaźników, crossfinancingu, zasad wyboru projektów, określenia typów projektów możliwych do wsparcia w ramach danego priorytetu inwestycyjnego, beneficjentów, komplementarności).

w zakresie przygotowania Programu i jego uzgodnienia z KE oraz zidentyfikowania problemów i ryzyk dotyczących prac związanych z przygotowaniem RPOWŚ 2014-2020. Odnosnie sposobu prowadzenia – wobec braku ww. dokumentów – prac nad przygotowaniem Programu Wicemarszałek stwierdził, że *przebiegały one z uwzględnieniem koordynacyjnej roli MIR oraz w oparciu o informacje otrzymywane z ww. resortu, z uwzględnieniem postępu prac nad Załoženiami Umowy Partnerstwa, a następnie z zapisami Umowy Partnerstwa*. [dowód: akta kontroli str. 81, 85-86]

W związku z otrzymanym 5 grudnia 2012 r. z Ministerstwa pismem, wskazującym na konieczność przesłania, w terminie do 7 stycznia 2013 r., zarysu RPO, Urząd w dniu 11 stycznia 2013 r. przekazał do Ministerstwa, opracowany przez DPR i przyjęty przez Zarząd na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2013 r., wstępny zarys RPOWŚ 2014-2020¹⁰. W dokumencie określono cel główny i cele szczegółowe Programu z przypisanymi im wskaźnikami, wskazano osie priorytetowe (dalej również: OP) i oczekiwania co do procentowego podziału środków pomiędzy nimi, w ramach planowanych do realizacji celów tematycznych (dalej również: CT) wyszczególniono priorytety inwestycyjne (dalej również: PI) i określono procentowy podział środków na te cele i priorytety, a także zawarto ogólny opis zakresu wykorzystania instrumentów finansowych. W zarysie Programu wskazano, że na liście projektów kluczowych znajdują się m.in. odcinki dróg wojewódzkich (mające w efektywny sposób wpłynąć na poprawę zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej regionu), projekt z zakresu infrastruktury kolejowej (którego realizacja ułatwi połączenie Kielc z Centralną Magistralą Kolejową) oraz projekt *e-świętokrzyskie* (dotyczący wykorzystania technik informacyjnych i komunikacyjnych). [dowód: akta kontroli str. 178-183, 185, 187-198]

W dniu 14 marca 2013 r. Ministerstwo przekazało do Urzędu uwagi do zarysu RPOWŚ 2014-2020 oraz skierowane do marszałków województw pismo z 13 marca 2013 r., ze spostrzeżeniami w zakresie otrzymanych RPO, rekomendacjami dotyczącymi kolejnych etapów prac i informacją o wyznaczonym na 19 kwietnia 2013 r. terminie przekazania projektów programów uwzględniających uwagi. W uwagach Ministerstwo odniosło się do zarysu RPOWŚ 2014-2020 w kontekście:

- założeń Umowy Partnerstwa (dalej również: UP);
- linii demarkacyjnej;
- tzw. fiszki/portretu województwa¹¹ i RPOWŚ 2007-2013 – stwierdzono m.in. że: zarys jest dość ogólny, stąd trudno odnieść jego zawartość do rekomendacji zawartych w portrecie województwa oraz programu regionalnego 2007-2013; dokumentu nie można porównać z programem na lata 2007-2013 również z uwagi na nieokreślenie w nim wysokości środków w podziale na osie priorytetowe, cele tematyczne czy priorytety inwestycyjne; w zarysie przedstawiono wprawdzie podział procentowy alokacji na poszczególne OP i CT, jednak ze względu na brak możliwości jednoznacznego przyporządkowania priorytetów inwestycyjnych do proponowanych osi priorytetowych trudne jest dokonanie oceny propozycji IZ; w dokumencie wskazuje się na potrzebę rozdysponowania części środków na projekty kluczowe, zwłaszcza projekty dotyczące komunikacji oraz projekt dotyczący wykorzystania technik informacyjnych i komunikacyjnych, jednak – za wyjątkiem projektu *e-świętokrzyskie* i projektu z zakresu infrastruktury kolejowej – nie zostały wskazane konkretne projekty ani szacunkowe wartości projektów (niemniej – jak zaznaczyło Ministerstwo – *takie podejście tematyczne było zgodne zarówno z rekomendacjami dla województwa jak i obecnymi doświadczeniami i potrzebami*);
- wymiaru terytorialnego – stwierdzono m.in., że został on wskazany w niewystarczający sposób, ponieważ zarówno z planowanych konstrukcji OP jak i poszczególnych CT nie da się jednoznacznie wywnioskować, które będą go realizowały; w odniesieniu do instrumentów terytorialnych wskazano, że województwo przewiduje zastosowanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: ZIT), jednak nie podano w jakim zakresie.

¹⁰ Poczta elektroniczną zarys RPOWŚ 2014-2020 został przekazany do MRR w dniu 14 stycznia 2013 r.

¹¹ Tj. diagnozy i wyznaczonych celów rozwojowych przygotowywanych na potrzeby mandatu szczegółowego do Kontraktu Terytorialnego.

W uwagach do celów tematycznych 8-10 Ministerstwo podało m.in., że sposób przedstawienia informacji w ramach proponowanego zakresu wsparcia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) nie pozwala odnieść się do założeń wsparcia, wobec czego zastosowanie mają uwagi wskazane w piśmie horyzontalnym. [dowód: akta kontroli str. 199-209]

Pismem z 10 kwietnia 2013 r. Ministerstwo zwróciło uwagę, że ze względu na zaawansowane prace nad Programem, kolejne zarysy powinny mieć kształt zbliżony do docelowej jego formy (a nie tabeli funkcjonującej na wstępnym etapie prac) i przypomniało, iż projekty, które należy przesłać do 19 kwietnia 2013 r., powinny uwzględniać uwagi zawarte w ww. piśmie z 13 marca 2013 r. oraz zapisy *Podręcznika systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020*. [dowód: akta kontroli str. 210-211]

Uchwałą z dnia 24 kwietnia 2013 r. Zarząd powołał Grupę Roboczą ds. Rekomendacji do RPOWS 2014-2020 oraz Zespół Redakcyjno-Programowy ds. Opracowania RPOWS 2014-2020. W skład ww. grupy roboczej, obok Członków Zarządu, Sekretarza Województwa oraz Dyrektora DPR, weszło 16 osób ze strony rządowej, 23 osoby ze strony samorządowej oraz 13 osób reprezentujących partnerów społecznych i gospodarczych. W skład ww. zespołu redakcyjnego, obok przewodniczącego mu Członka Zarządu Kazimierza Kotowskiego oraz będącego Sekretarzem Dyrektora DPR Grzegorza Orawca, weszło 13 pracowników Urzędu, trzech zastępców Dyrektora Świętokrzyskiego Biura Rozwoju Regionalnego (ŚBRR) oraz Wicedyrektor ds. Polityki Rynku Pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach (WUP). Powołanie ww. grupy oraz zespołu było realizacją rekomendacji zawartych w uchwale Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej (dalej: Zespół Międzyresortowy), w której – w celu zapewnienia spójności i koordynacji procesu programowania oraz partnerskiej współpracy pomiędzy szerokim gronem interesariuszy w przygotowaniu programów operacyjnych realizujących UP – zalecono zarządom województw stworzenie grup roboczych dla wsparcia przygotowania regionalnych programów operacyjnych. [dowód: akta kontroli str. 450-454, 545-546]

W okresie objętym kontrolą odbyły się cztery spotkania Zespołu Redakcyjno-Programowego ds. Opracowania RPOWS 2014-2020 (10 maja, 24 czerwca, 19 września i 8 listopada 2013 r.). Poruszano na nich głównie kwestie związane z trwającymi pracami nad przygotowaniem Programu (w szczególności dotyczące jego komplementarności z innymi programami operacyjnymi planowanymi na lata 2014-2020 oraz umiejscowieniem w tym dokumencie interwencji działań skierowanych na rzecz rynku pracy), ale również np. zagadnienia z zakresu aktualizacji Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Świętokrzyskiego na lata 2005-2013. [dowód: akta kontroli str. 459-470, 476-478, 481-496, 503-506, 511-525, 528-534]

Grupa Robocza ds. Rekomendacji odbyła do czasu zakończenia kontroli dwa spotkania (19 czerwca i 8 listopada 2013 r.). Na pierwszym, będącym zwieńczeniem czynionych od 2011 r. prac i działań nakierowanych na aktualizację Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020 oraz przygotowań założeń do RPOWS 2014-2020, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Marceli Niezgoda przedstawił prezentację dotyczącą realizacji polityki rozwoju na poziomie regionalnym dzięki funduszom europejskim 2014-2020, zaś Zastępca Dyrektora DPR Tomasz Janusz – prezentację stanu prac nad Programem. Drugie spotkanie poświęcono prezentacji wstępnego zarysu Programu oraz dyskusji na tematy związane z kształtem tego dokumentu. [dowód: akta kontroli str. 535-544]

Wstępny projekt Programu, przyjęty 8 maja 2013 r. przez Zarząd jako dokument do dalszych prac, został przekazany do Ministerstwa w dniu 10 maja 2013 r.¹² Zawierał on m.in. analizę wyzwań i potencjału województwa, uwzględniającą również wymiar terytorialny planowanej interwencji Programu, oraz propozycje głównego typu przedsięwzięć i grup beneficjentów wpisujących się w osie priorytetowe Programu, w podziale na priorytety inwestycyjne. [dowód: akta kontroli str. 212-218, 373]

W dniu 26 czerwca 2013 r. Ministerstwo przekazało listę sprawdzającą, składającą się ze 199 pytań dotyczących treści Programu. Według listy, przygotowanej na podstawie

¹² Poczta elektroniczną projekt został przekazany do MRR w dniu 14 maja 2013 r.

przekazanych przez KE dokumentów oraz uzgodnień wewnątrzresortowych, miała się odbyć analiza i ocena projektów programów operacyjnych. [dowód: akta kontroli str. 219-241]

Po zakończeniu drugiego etapu oceny projektów RPO 2014-2020, 13 sierpnia 2013 r. Ministerstwo przesłało do Urzędu uwagi poszczególnych departamentów zaangażowanych w analizę wstępnego projektu RPOWS 2014-2020 oraz uwagi ogólne w zakresie kwestii wskaźnikowych, informując, że następny etap oceny zakłada analizę projektów RPO gotowych do negocjacji z KE. Proponowany termin przesłania projektów określono na 15 września 2013 r. W uwagach do wstępnego projektu Programu (ujętych w liście sprawdzającej), stwierdzono w szczególności, że brak w nim m.in.: syntetycznego podsumowania uzasadnienia wyboru celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych, uzasadnienia alokacji finansowych, wskaźników rezultatu dla celów szczegółowych, głównych zasad oceny i wyboru projektów, informacji o realizacji poszczególnych osi w oparciu o tryb pozakonkursowy, schematu wdrażania instrumentów finansowych, informacji dotyczących planowanych dużych projektów, Listy Projektów Strategicznych, informacji o opracowaniu dokumentu pn. *Zasady funkcjonowania projektów strategicznych w programie operacyjnym*, wskazania przedsięwzięć ponadregionalnych wynikających z założeń Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, standardów i procedur monitorowania, zasad finansowania i certyfikacji, nie określono: systemu instytucjonalnego, systemu kontroli realizacji programu oraz głównych zasad: monitorowania, systemu i procesu realizacji ewaluacji. [dowód: akta kontroli str. 242-271]

Kolejnym pismem, z 2 października 2013 r., Ministerstwo przesunęło termin przekazania projektów RPO zgodnych z dokumentami regulującymi kształt i zawartość tych programów na 31 października 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 272-273]

Drugą wersję projektu RPOWS 2014-2020, przyjętą 30 października 2013 r. przez Zarząd jako dokument do dalszych prac przed konsultacjami społecznymi, Urząd przekazał do Ministerstwa 12 listopada 2013 r.¹³ W stosunku do poprzedniej wersji projekt uzupełniono o uzasadnienie wyboru celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych, matrycę logicznej interwencji Programu oraz wskaźniki obrazujące postęp rzeczowy realizacji interwencji. Uwzględnił on również opis wpływu RPOWS 2014-2020 na cele Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego i komplementarność priorytetów Programu z działaniami innych programów operacyjnych perspektywy finansowej na lata 2014-2020. [dowód: akta kontroli str. 274-279, 373]

Pismem z 19 listopada 2013 r. Ministerstwo przekazało do Urzędu informacje na temat alokacji RPOWS 2014-2020, prosząc o przygotowanie na ich podstawie – według załączonego wzoru – tabeli finansowej Programu i przesłanie jej drogą elektroniczną w terminie do 29 listopada 2013 r. Całkowitą alokację na RPOWS 2014-2020 ustalono na 1 363,2 mln euro, w tym EFRR – 983,0 mln euro (72,11%) i Europejski Fundusz Społeczny (dalej: EFS) – 380,2 mln euro (27,89%). [dowód: akta kontroli str. 280-286]

W odpowiedzi z 11 grudnia 2013 r. Dyrektor DPR poinformował Ministerstwo, że planowany podział alokacji przeznaczonej na realizację RPOWS 2014-2020, po przeliczeniu na ceny bieżące, w podziale na poszczególne cele tematyczne i priorytety inwestycyjne zostanie przekazany w styczniu 2014 r. Jako uzasadnienie wskazano fakt, że do 20 grudnia 2013 r. będą trwały konsultacje społeczne RPOWS 2014-2020, których zakres dotyczy również podziału alokacji na poszczególne działania Programu, a wnioski z tych konsultacji będą miały wpływ na ostateczny kształt merytoryczny i finansowy RPOWS 2014-2020. [dowód: akta kontroli str. 287]

W dniu 15 stycznia 2014 r. do DPR wpłynęło pismo Ministerstwa z 29 listopada 2013 r., z którym – w nawiązaniu do ww. pisma Ministerstwa z 19 listopada – przekazana została, w celu uwzględnienia danych w pracach nad przygotowaniem Programu, tabela zawierająca podział zobowiązań RPOWS 2014-2020 na poszczególne lata, zgodnie z wytycznymi KE¹⁴. [dowód: akta kontroli str. 288-289]

¹³ Poczta elektroniczną drugą wersją projektu RPOWS 2014-2020 została przekazana do MRR w dniu 15 listopada 2013 r.

¹⁴ W ramach łącznej alokacji RPOWS 2014-2020, ustalonej na 1 363,2 mln euro (rezerwa wykonania 81,8 mln euro), kwoty zaplanowane na poszczególne lata okresu 2014-2020 wynosiły odpowiednio: 166,1 mln euro,

W związku z zakończeniem kolejnego etapu oceny projektów RPO 2014-2020 Ministerstwo, pismem z 27 stycznia 2014 r., przekazało do Urzędu swoje uwagi do drugiej wersji projektu RPOWŚ 2014-2020 (z października 2013 r.), projekt UP przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r., wzór programu oraz projekt aktu wykonawczego do rozporządzenia ogólnego. W uwagach szczegółowych do ww. projektu Ministerstwo odniosło się do:

- części finansowej – stwierdzono m.in., że zaproponowana w projekcie alokacja jest niezgodna z UP (1 223,3 mln euro zamiast 1 363,3 mln euro), a w Programie należy uwzględnić zawarte w piśmie z 19 listopada 2013 r. zalecenia dotyczące alokacji i przesłaną 29 listopada 2013 r. tabelę z podziałem alokacji na lata;
- pomocy technicznej – stwierdzono m.in., że zgodnie z szacunkami Ministerstwa województwo świętokrzyskie na działania związane z pomocą techniczną może przeznaczyć 50 mln euro, zaś w projekcie RPOWŚ 2014-2020 zaplanowano 42,8 mln euro, co jest jak najbardziej dopuszczalne;
- wskaźników – stwierdzono m.in., że wymagają one uzupełnień z wykorzystaniem zaleceń ogólnych, a ponadto w niektórych PI wybrano zbyt mało (lub wcale) wskaźników produktu w stosunku do planowanego wsparcia, w programie brak ram wykonania OP;
- poszczególnych z zaproponowanych 10 osi priorytetowych – stwierdzono m.in., że: dla OP1 należy wskazać powiązania osi z celem głównym oraz celami szczegółowymi UP; przy opisie OP2 należy wskazać w jaki sposób podejmowane działania realizują cele UP; dla OP3 należy wyjaśnić wskazywany zakres powiązania inwestycji w ramach PI 4.1 z PI 10.3; dla OP4 należy mocniej uzasadnić wartość dodaną realizacji dwóch CT w jednej OP i wskazać w jaki sposób przyjęta konfiguracja osi priorytetowej łącząca CT5 i CT6 przyczyni się do zwiększenia wpływu i skuteczności interwencji oraz osiągnięcia maksymalnej wartości dodanej z takiego układu osi; dla OP5 kryteria wyboru projektów z zakresu infrastruktury drogowej dla dróg wojewódzkich w PI 7.2 powinny uwzględniać zapisy UP, należy również odwołać się do zestawienia projektów priorytetowych, które powinno zostać stworzone na poziomie regionu, przy opisie wyboru projektów w PI 7.4 należy wskazać, że zestawienie projektów priorytetowych jest/zostanie przygotowane na poziomie regionalnym oraz wskazać w jaki sposób będzie wykorzystana przewidziana w tym priorytecie pomoc techniczna; dla OP6 w priorytetach inwestycyjnych, które są realizowane również w innych osiach (np. 4.3, 6.4, 7.2), należy wskazać na zakres komplementarności lub specyfikę wsparcia, która spowodowała rozbieżność interwencji na dwie osie, odnieść się do strategii ZIT, a tryb pozakonkursowy uzupełnić o projekty uzgodnione między Związkiem ZIT i samorządem województwa w ramach prac nad ww. strategią; dla OP7 i OP8 należy uzasadnić jaka jest wartość dodana realizacji osi łączących wiele celów, tj. dlaczego zastosowanie zasady jedna OP – jeden CT stanowi mniej skuteczne rozwiązanie; dla OP9 należy poprawić zapisy w PI 9.4 dotyczące wsparcia osób młodych do 25 roku życia, w PI 9.7 brak przejrzystej, uporządkowanej strategii interwencji w zakresie inwestycji w usługi społeczne i zdrowotne, niezbędne jest logiczne uporządkowanie zapisów, podział usług na określone kategorie; dla OP10 należy wskazać, że wsparcie w ramach PI 8.5 będzie udzielane dla osób młodych w wieku 25-30 lat;
- diagnozy dotyczącej strategii wkładu Programu w realizację Strategii Europa 2020 oraz w osiąganie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności – stwierdzono m.in., że układ i struktura diagnozy nie do końca odpowiadają układowi i strukturze proponowanej interwencji, tj. struktura przewidywanej interwencji finansowej nie koreluje z celami, nie wszystkie zidentyfikowane w diagnozie problemy znajdują odzwierciedlenie w interwencji;
- celów szczegółowych i monitorowania EFS – stwierdzono m.in., że wskazany zestaw wskaźników dla poszczególnych PI wydaje się zbyt szeroki i może skutkować rozproszaniem środków, należy określić wartości docelowe wskaźników produktu i rezultatu, przekazać uzasadnienie oraz sposób szacowania wartości (docelowych i pośrednich) wskaźników ze wskazaniem informacji dotyczących w szczególności przewidzianej alokacji, kosztu jednostkowego, przyjętych założeń itd. Wskazano również, że kolejną wersję RPO należy uzupełnić o rozdział poświęcony systemowi

monitorowania oraz o tabelę i zestaw wskaźników wybranych do monitorowania oceny wykonania;

- zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego – stwierdzono m.in., że brak informacji o szacunkowych środkach na działania w ramach poszczególnych PI na Obszary Strategicznej Interwencji (dalej również: OSI) oraz obszary miejskie/wiejskie, Program nie określa ile środków zostanie alokowanych na ZIT oraz jakie będzie zaangażowanie wkładu własnego;
- równości szans i zapobiegania dyskryminacji – stwierdzono m.in., że brak opisu wszelkich specjalnych środków monitoringu i ewaluacji przewidzianych dla zapewnienia kontynuacji wdrażania tych zasad, warto wskazać konkretne inicjatywy, mające na celu włączenie ww. zasad do wyboru projektów i wdrażania;
- zasady równości szans płci – stwierdzono m.in., że w ramach rozdziału dotyczącego polityk horyzontalnych brakuje opisu w jaki sposób wyniki monitoringu i ewaluacji będą brane pod uwagę przy wdrażaniu Programu, informacji o sposobie zapewnienia równości szans płci w projektach infrastrukturalnych oraz czy w ogóle projekty te będą uwzględniać ww. zasadę w jakikolwiek sposób; w celu lepszego dopasowania logiki wsparcia warto w diagnozie społeczno-ekonomicznej przeanalizować sytuację danej płci w odniesieniu np. do przedsiębiorczości, technologii informacyjno-komunikacyjnych, badań i innowacyjności, mobilności, edukacji itd., działania wyrównujące szanse kobiet i mężczyzn powinny być traktowane horyzontalnie we wszystkich PI, zaś w celu poprawnego monitorowania wszystkie wskaźniki dotyczące osób powinny być prezentowane w podziale na płeć;
- systemu instytucjonalnego – stwierdzono, że projekt wymaga uzupełnienia o informacje o instytucjach zaangażowanych w realizację Programu, systemie jego ewaluacji i monitorowania oraz zapisy potwierdzające zgodność rozwiązań przyjętych w systemie ewaluacji z zapisami UP i rozporządzenia ogólnego, gdyż braki informacyjne tego rozdziału uniemożliwiają jego kompleksową ocenę.

W uwagach Ministerstwo zaznaczyło, że możliwość całościowej oceny dokumentu ogranicza fakt, iż stanowi on wersję roboczą do dalszych prac i brakuje w nim wielu kluczowych informacji (w szczególności w zakresie: tabel finansowych zarządzania finansowego, systemu realizacji, informacji o realizacji ZIT, ram wykonania OP, wskaźników celów) oraz wskazało, że pełna ocena Programu będzie możliwa dopiero, gdy ww. elementy przyjmą bardziej zaawansowany kształt i będą zawierać informacje niezbędne do pełnej analizy. W piśmie przewodnim informowało natomiast, że pracując nad kolejną wersją Programu należy uwzględnić: projekt UP, zaktualizowany wzór programu, aktualnie obowiązującą linię demarkacyjną, a także przesłane wcześniej pisma w zakresie finansów. [dowód: akta kontroli str. 297-313, 374]

Pismem z 14 lutego 2014 r. Ministerstwo poinformowało Urząd, że z przekazanych zaktualizowanych tabel finansowych RPOWŚ 2014-2020 wynika, że poziom koncentracji w CT9 jest niższy niż zalecany w UP, a niezachowanie oczekiwanego poziomu wsparcia uniemożliwi osiągnięcie przez Polskę wymaganego przepisami rozporządzenia ogólnego poziomu koncentracji, wynoszącego dla tego celu tematycznego 20% EFS. Ponadto stwierdzono, że analiza ryzyka przeprowadzona przez Ministerstwo w oparciu o wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych pokazała, iż m.in. województwo świętokrzyskie charakteryzuje się wyższym niż średnio w kraju poziomem tego zjawiska, a jednocześnie w Programie zaplanowano przeznaczenie na CT9 dużo niższych niż zalecane przez Ministerstwo nakładów finansowych, pozwalających na spełnienie wymaganej koncentracji tematycznej dla tego celu. W związku z powyższym Ministerstwo zaleciło przeniesienie części środków EFS w wysokości 12,4 mln euro z CT8 lub CT10 do CT9, co będzie skutkowało wyższą alokacją na ten cel, wynoszącą 101,0 mln euro i poziomem ring-fencingu¹⁵ dla CT9 wynoszącym 26,6% EFS RPO. Termin na przesłanie poprawionego materiału, uwzględniającego zmiany w tabelach finansowych, został wyznaczony na 18 lutego 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 290]

¹⁵ Ring-fencing to wymóg przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne.

Pismem z 20 lutego 2014 r. Urząd przekazał do Ministerstwa zaktualizowaną tabelę finansową RPOWŚ 2014-2020, informując jednocześnie, iż w celu spełnienia wymagań w zakresie minimalnego poziomu koncentracji dla CT9 w zapisach Programu dokonane zostały zmiany – po uwzględnieniu wniosków z przeprowadzonej diagnozy dotyczącej wykluczenia społecznego oraz zagrożenia ubóstwem w województwie świętokrzyskim, a także po przeanalizowaniu kart informacyjnych i uwag zgłoszonych w procesie konsultacji społecznych zdecydowano, iż optymalnym poziomem ring-fencingu dla CT9 będzie 23,3% EFS RPOWŚ 2014-2020. [dowód: akta kontroli str. 291-295]

W piśmie z 24 marca 2014 r. Ministerstwo wskazało, że mimo zwiększenia alokacji na CT9 do 88,6 mln euro (23,3% EFS), jej poziom nadal jest niższy od zaleconego i poprosiło o dalsze zwiększenie koncentracji tematycznej na CT9 co najmniej o 10,0 mln euro, do poziomu 98,6 mln euro (25,9% EFS). Ministerstwo powtórnie zwróciło uwagę, że brak zachowania wskazanego poziomu wsparcia uniemożliwi osiągnięcie przez Polskę wymaganego przez KE minimalnego poziomu koncentracji na CT9. [dowód: akta kontroli str. 296]

Pismem z 18 lutego 2014 r. Ministerstwo przesłało do Urzędu (w wersji elektronicznej), do wykorzystania w procesie przygotowania Programu, zaktualizowany *Szablon Programu Operacyjnego 2014-2020 w Polsce z komentarzem*, prosząc o zwrócenie szczególnej uwagi na kwestie związane z metodologią doboru wskaźników w programach operacyjnych, zasadami dotyczącymi ram i rezerwy wykonania oraz sposobem uwzględniania obszarów wiejskich w RPO. Jednocześnie Ministerstwo zwróciło uwagę m.in., że przekazywane za pośrednictwem systemu informatycznego SFC¹⁶ programy muszą zachować zgodność z przyjętym przez Komisję aktem delegowanym dotyczącym wzoru programu operacyjnego, zaś obowiązujący w szablonie informatycznym limit znaków, przy jednoczesnych dużych oczekiwaniach KE odnośnie poziomu szczegółowości informacji, może stanowić istotne utrudnienie, w związku z czym (w uzgodnieniu z Komisją) rekomenduje dołączanie do programu przesyłanego w szablonie informatycznym (w formie załącznika) wersji rozszerzonej programu zaopiniowanej przez Ministerstwo. [dowód: akta kontroli str. 314, 374]

Ostatnią wersją projektu RPOWŚ 2014-2020, jaką Urząd dysponował na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, była trzecia wersja, którą 18 lutego 2014 r. Zarząd przyjął jako dokument do dalszych prac, w tym do przekazania do konsultacji członkom Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: KWRIŚT), Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Do Ministerstwa przekazano ją pismem z 21 lutego 2014 r.¹⁷ Projekt przygotowano w oparciu o analizę uwag zgłoszonych podczas konsultacji społecznych, spotkań roboczych z dyrektorami departamentów merytorycznych i jednostek organizacyjnych Urzędu, uwag przekazanych przez Ministerstwo oraz dostosowano do zaktualizowanego *Szablону Programu Operacyjnego 2014-2020 w Polsce z komentarzem* oraz zapisów UP z 8 stycznia 2014 r. Został on uzupełniony o kolejne części, w tym m.in.: wartości docelowe wskaźników, ramy wykonania, kategoryzację interwencji, warunkowość ex-ante, plan finansowy Programu, a także jego wkład w przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego oraz ubóstwa. Alokację RPOWŚ przeliczono w nim na ceny bieżące na podstawie pisma Ministerstwa z dnia 19 listopada 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 316-321, 373]

W dniach 7 i 10 marca 2014 r. Ministerstwo przesłało do Urzędu, zgłoszone przez ministerstwa¹⁸ uwagi do RPOWŚ 2014-2020 (wersja 3.0 z lutego 2014 r.). Dotyczyły one w szczególności braku projektu prognozy oddziaływania na środowisko, odniesienia do *Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmianę klimatu do roku 2020*¹⁹ oraz adekwatnych wskaźników dla działań wymienionych w ramach PI 6.4;

¹⁶ System informatyczny za pomocą którego programy operacyjne przekazywane są do Komisji Europejskiej.

¹⁷ Poczta elektroniczną trzecia wersja projektu RPOWŚ 2014-2020 została przekazana do Ministerstwa w dniu 25 lutego 2014 r.

¹⁸ Środowiska, Finansów, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Pracy i Polityki Społecznej, Spraw Wewnętrznych oraz Edukacji.

¹⁹ Tj. SPA 2020, przyjęty przez Radę Ministrów 29 października 2013 r.

nieuwzględnienia uwag zgłoszonych przez Ministerstwo Finansów w piśmie z 9 grudnia 2013 r. (m.in. braku opisu sekcji 4. Finansowanie RPOWŚ 2014-2020, planu finansowego, w tym wielkości współfinansowania, opisu Instytucji Audytorowej zgodnie z przesłanym tekstem), konieczności uzupełnienia, zmiany, doprecyzowania, uspoźnienia lub wykreślenia niektórych zapisów Programu, zwłaszcza w zakresie opisu wskazanych PI oraz zaplanowanych w ich ramach działań. [dowód: akta kontroli str. 324-341]

W dniu 18 marca 2014 r. Ministerstwo przekazało do Urzędu *Zasady dotyczące przygotowania i prowadzenia negocjacji z Komisją Europejską programów w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020*, przyjęte w dniu 30 października 2013 r. przez Zespół Międzyresortowy. W dokumencie podano, że ma on charakter przewodnika, sformułowane rozwiązania odnoszą się do procesu przygotowania programów w ramach UP, ich przyjmowania i prowadzenia negocjacji z Komisją, zaś jego celem jest harmonizacja tych procesów. Z *Zasad* wynika w szczególności, że w ramach procesu uzgadniania i opiniowania programów przed ich skierowaniem do negocjacji z KE:

- właściwe IZ zobowiązane są do konsultacji programów z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, a także do ich przekazania do opinii KWRiST;
- niezależnie od powyższego procesu, programy są przedmiotem prac wspierających ich przygotowanie grup roboczych, działających w ramach Zespołu Międzyresortowego;
- projekty RPO, zgodnie ze *Szczegółowym harmonogramem prac nad dokumentami związanymi z perspektywą finansową 2014-2020*, są przekazywane do Ministerstwa w celu ich zaopiniowania pod kątem metodycznego i merytorycznego przygotowania w zakresie zgodności z UP oraz spełniania wymogów określonych w rozporządzeniach UE (w tym wynikających z warunkowości *ex ante*) i *Szablone programu operacyjnego 2014-2020 w Polsce*; po analizie Ministerstwo sporządza opinię dotyczącą RPO po czym projekt wraz z ww. opinią jest przekazywany Zespołowi Międzyresortowemu;
- spotkanie ww. Zespołu służy zapoznaniu się uczestników procesu programowania nowej perspektywy finansowej z kształtem RPO i wyrażeniu opinii przed jego przyjęciem przez zarząd województwa; w przypadku braku porozumienia pomiędzy zainteresowanymi stronami sporządzany jest protokół rozbieżności, który Ministerstwo przekazuje do wiadomości właściwemu zarządowi województwa z rekomendacjami wpływającymi na zapewnienie zgodności RPO z postanowieniami UP i dokumentami lub zasadami wynikającymi z warunkowości *ex ante*; zarząd województwa niezwłocznie informuje Ministerstwo i zainteresowane strony o swoim stanowisku w sprawie decyzji na temat rozbieżności – w przypadku utrzymania stanowiska rozbieżnego z opinią Ministerstwa ww. strony wypracowują wspólne stanowisko, w celu zminimalizowania marginesu niezgodności w sposób pozwalający na podjęcie przez Ministerstwo formalnych negocjacji z KE.

Zgodnie z harmonogramem przygotowania dokumentów programowych związanych z perspektywą 2014-2020 przekazanie Radzie Ministrów do akceptacji projektu UP miało nastąpić w listopadzie 2013 r., zaś ostatecznych wersji projektów programów operacyjnych – w grudniu 2013 r.

Według ww. *Zasad* mandat negocjacyjny stanowi RPO przyjęty przez zarząd województwa, proces negocjacji programów z KE rozpoczyna się od momentu oficjalnego przedłożenia Komisji przez państwo członkowskie pełnego dokumentu, zawierającego ocenę *ex ante* i ocenę oddziaływania na środowisko, negocjacje prowadzone są zgodnie z kalendarzem negocjacyjnym KE, zaś przyjęcie programu przez Komisję powinno nastąpić nie później niż sześć miesięcy po jego formalnym złożeniu i nie wcześniej niż 1 stycznia 2014 r. lub przed wydaniem decyzji zatwierdzającej UP. [dowód: akta kontroli str. 342-354]

Na spotkaniu w dniu 20 marca 2014 r. RPOWŚ 2014-2020 uzyskał pozytywną opinię Zespołu Międzyresortowego, który jednocześnie zarekomendował dalszą pracę nad poziomem ring-fencingu, szczególnie w CT9 oraz w zakresie zgłoszonych uwag m.in. dotyczących uwzględnienia w Programie projektów związanych z promocją dialogu społecznego. [dowód: akta kontroli str. 393, 397-398]

W dniu 26 marca 2014 r. projekt RPOWŚ 2014-2020 został uzgodniony przez KWRiST. [dowód: akta kontroli str. 385, 390]

Pismem z 24 marca 2014 r. Ministerstwo poinformowało Urząd, że kolejnym krokiem jest przekazanie ostatecznej – kompletnej wersji projektu RPO w celu uzyskania opinii Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju o jego zgodności z UP. W piśmie podkreślono, że dokument musi uwzględniać najważniejsze uwagi i wnioski wynikające z konsultacji społecznych i ewaluacji ex-ante Programu, wyniki uzgodnień wypracowanych na posiedzeniu KWRiST, Zespołu Międzyresortowego i Rady Działalności Pożytku Publicznego, a także rekomendacje przekazywane w toku kilkuetapowej oceny przez Ministerstwo, zaś gotowy do negocjacji RPO powinien posiadać też, wymagany przez komisyjny wzór programu operacyjnego, raport z ewaluacji ex ante ze streszczeniem. Przypomniano w nim, że wszystkie RPO muszą być przekazane do KE najpóźniej 10 kwietnia 2014 r., w związku z czym ostateczny projekt Programu powinien zostać przesłany Ministerstwu nie później niż 31 marca 2014 r. Ministerstwo zwróciło uwagę, że ze względu na bardzo napięty harmonogram prac oraz konieczność zaplanowania ok. 2 dni na wprowadzenie Programu przez IZ RPO do systemu informatycznego, należy liczyć się z tym że nawet niewielkie opóźnienie w przekazaniu programu powoduje istotne ryzyko niedotrzymania terminu 10 kwietnia z przyczyn leżących po stronie IZ RPO. Jednocześnie przesłało tabelę z alokacją dla poszczególnych RPO, wskazując na konieczność zaktualizowania ich w tym zakresie. Niezależnie od ww. kwestii Ministerstwo poprosiło o przesłanie najpóźniej do 25 marca br. tabel finansowych zgodnych z wersją, która została/będzie wysłana do Ministerstwa w celu zaopiniowania przed przekazaniem Komisji, wskazując, że jest to niezbędne do zapewnienia spójności informacji prezentowanych w UP z poszczególnymi RPO. [dowód: akta kontroli str. 356-358]

W dniu 28 marca 2014 r. DPR przesłał do Ministerstwa, kolejną (czwartą) wersję projektu RPOWŚ 2014-2020 informując, że zostanie ona przedstawiona Zarządowi „na posiedzeniu w przyszłym tygodniu” oraz, iż poziom wsparcia na CT9 wynosi 25,9% EFS Programu. Projekt z marca 2014 r. został dostosowany do najnowszej wersji *Szablonu Programu Operacyjnego 2014-2020 w Polsce z komentarzem*, zmienionych zapisów linii demarkacyjnej i Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014 (dalej: WLWK). Uzupełniono w nim kolejne części (w tym m.in.: tabele finansowe, szacunkową wysokość środków alokowanych na cele związane ze zmianami klimatu, diagnozę wyzwań, potrzeb i potencjałów obszarów/sektorów objętych Programem), doprecyzowano zapisy dotyczące komplementarności i synergii oraz zasad horyzontalnych, a także uwzględniono uwagi zgłoszone przez poszczególne ministerstwa zaangażowane w prace nad programowaniem perspektywy 2014-2020 oraz zmiany wypracowane w ramach spotkań roboczych z przedstawicielami jednostek organizacyjnych Urzędu. Projekt uzyskał pozytywną opinię Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska KWRiST. W dniu 31 marca 2014 r. Zarząd przyjął ww. projekt jako dokument do dalszych prac, w tym do przekazania Komisji. [dowód: akta kontroli str. 361, 367-373]

Tabele finansowe RPOWŚ 2014-2020 zostały przekazane do Ministerstwa, pocztą elektroniczną, w dniu 1 kwietnia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 359-360, 363-366]

Kolejne wersje projektu RPOWŚ 2014-2020 oraz tabele finansowe były przekazywane przez Urząd do Ministerstwa z opóźnieniem w stosunku do terminów wyznaczanych w pismach MRR i MIR. Opóźnienia te wynosiły: w przypadku wstępnego zarysu Programu – 4 dni (dla wersji elektronicznej 7 dni)²⁰, w przypadku wstępnego projektu Programu – 21 dni (dla wersji elektronicznej 25 dni)²¹, w przypadku II wersji Programu – 12 dni (dla wersji elektronicznej 15 dni)²², zaś w przypadku tabel finansowych – 83 dni dla pierwszej²³ i 6 dni

²⁰ Termin wyznaczony był na 7 stycznia 2013 r., zarys RPOWŚ 2014-2020 przesłano 11 stycznia 2013 r., zaś w wersji elektronicznej – 14 stycznia 2013 r.

²¹ Termin wyznaczony był na 19 kwietnia 2013 r., wstępny projekt RPOWŚ 2014-2020 przesłano 10 maja 2013 r., zaś w wersji elektronicznej – 14 maja 2013 r.

²² Termin wyznaczony był na 31 października 2013 r., II wersję projektu RPOWŚ 2014-2020 przesłano 12 listopada 2013 r., zaś w wersji elektronicznej – 15 listopada 2013 r.

²³ Termin wyznaczony był na 29 listopada 2013 r., tabele przesłano 20 lutego 2014 r. przy czym Dyrektor DPR UMWŚ, pismem z 11 grudnia 2013 r., informował MIR, że tabela finansowa zostanie przekazana w styczniu 2014 r. z uwagi na fakt, iż do 20 grudnia 2013 r. potrwają konsultacje społeczne RPOWŚ 2014-2020, z których wnioski będą miały wpływ na ostateczny kształt merytoryczny i finansowy Programu.

dla ostatecznej²⁴ ich wersji. [dowód: akta kontroli str. 80-81, 178, 181, 183, 185, 187-188, 205, 210, 212, 214-215, 218, 272, 274-276, 279, 283, 287, 291, 355, 359]

W zakresie przyczyn wskazanych opóźnień Wicemarszałek Grzegorz Świercz wyjaśnił, że przygotowanie ww. dokumentów uwarunkowane było koniecznością zapewnienia udziału szerokiego grona interesariuszy z regionu świętokrzyskiego, stąd IZ organizowała partnerstwo (z właściwymi organami regionalnymi, lokalnymi, miejskimi i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerami działającymi na rzecz ochrony środowiska, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami odpowiedzialnymi za promowanie równości i niedyskryminacji), a także przeprowadziła – w okresie od 15 listopada do 20 grudnia 2013 r. – konsultacje społeczne, w wyniku których do Urzędu wpłynęło 759 uwag, które miały wpływ na kształt zapisów RPOWŚ 2014-2020. Stwierdził on również: *Prośby o przekazywanie do Ministerstwa (...) projektów RPOWŚ oraz tabeli finansowej nie wynikały z przyjętego harmonogramu, a odbywały się na drodze kontaktów roboczych pomiędzy Ministerstwem a Zarządem (DPR). Przekazywane dokumenty były wyrazem konsensusu i zawierały ustalenia z ww. spotkań oraz konsultacji społecznych. Każdorazowo pracownicy Ministerstwa byli informowani telefonicznie bądź podczas spotkań o przybliżonym terminie przekazania dokumentów dotyczących RPOWŚ 2014-2020.* [dowód: akta kontroli str. 84-85]

W maju 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pn. "Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020", w którym zawarto harmonogram prac nad przygotowaniem UP i krajowych programów operacyjnych (zaktualizowany w lutym 2013 r.). Harmonogram ten, przedstawiony przez Ministerstwo wszystkim instytucjom zarządzającym, był ogólnie dostępny²⁵ i wielokrotnie prezentowany wszystkim IZ²⁶, które zostały poinformowane o tym, że tryb pracy nad poszczególnymi RPO musi mieścić się w ramach harmonogramu ogólnego dla UP, zaś szczegółowe terminy przesyłania projektów RPO do oceny Ministerstwa, w trakcie całego procesu oceny, wyznaczane były odrębnymi pismami.

W dniu 9 kwietnia 2014 r. do DPR wpłynęło pismo²⁷, w którym Ministerstwo, stosownie do art. 14g ust. 1 pkt 4 ustawy o zasadach polityki rozwoju, przedstawiło opinię o zgodności projektu RPOWŚ 2014-2020 z zapisami projektu UP, z zastrzeżeniem uwzględnienia uwag wskazanych w załączniku. W pkt I załącznika Ministerstwo zawarło dwie uwagi, których uwzględnienie należy uznać za konieczne do spełnienia warunku zgodności projektu Programu z projektem UP – wskazano w nich, że alokacja powinna być zgodna z informacją przesłaną przy piśmie Ministerstwa z 24 marca 2014 r. (tj. kwoty muszą być podane w euro, bez miejsc po przecinku) oraz, że w projekcie RPOWŚ 2014-2020 trzeba zamieścić tabele przesłane elektronicznie do Ministerstwa z zastrzeżeniem, że: wysokość rezerwy wykonania dla każdego funduszu i w każdym roku powinna wynosić 6%, należy poprawić tabelę 17 oraz zapewnić spójność danych pomiędzy tabelą 17 a 18a. W pkt II ww. załącznika znalazły się pozostałe uwagi (porządkujące i stanowiące wyniki negocjacji z KE zapisów projektu UP), w tym pięć uwag ogólnych dotyczących wskaźników (m.in. zasadności zastosowania wskaźników zawartych na WLWK 2014, uaktualnienia ich nazw zgodnie z tą listą, podawania wartości bazowej i docelowych wskaźników rezultatu w jednostkach procentowych) oraz 43 uwagi szczegółowe, z czego:

- dwie dotyczące planu finansowego (konieczności zamieszczenia, w części opisowej planu, przypisu odwołującego się do przepisów rozporządzenia ogólnego oraz zamiany, na zaproponowany przez Ministerstwo, fragmentu odnoszącego się do rezerwy wykonania);
- dziewięć dotyczących ram wykonania (m.in. konieczności skorygowania wskaźników wyselekcjonowanych na potrzeby oceny wykonania oraz odniesienia wskaźnika finansowego do całkowitych wydatków kwalifikowalnych);
- dwie dotyczące zintegrowanego podejścia terytorialnego (konieczności uzupełnienia opisu o przewidywane wsparcie obszarów wiejskich z podaniem szacunkowej alokacji

²⁴ Termin wyznaczony był na 25 marca 2014 r., tabele przesłano (w wersji elektronicznej) 1 kwietnia 2014 r.

²⁵ M. in. zamieszczony w Biuletynie Informacyjnym poświęconym programowaniu perspektywy finansowej 2014-2020, rozpowszechnionym drogą elektroniczną i dostępny na stronie internetowej Ministerstwa.

²⁶ M.in. w czasie tematycznych warsztatów organizowanych dla IZ RPO i spotkań Zespołu Międzyresortowego.

²⁷ Datowane na 8 kwietnia 2014 r.

- RPO w wysokości min. 11% oraz określeniem dedykowanych im instrumentów finansowych);
- 30 dotyczących zakresu wsparcia w ramach niektórych priorytetów inwestycyjnych²⁸ (w szczególności: konieczności doprecyzowania go np. w celu uniknięcia dublowania się interwencji, przeformułowania lub modyfikacji zapisów, dostosowania ich do aktualnej linii demarkacyjnej). [dowód: akta kontroli str. 376-382]

Odnosnie przewidywanego terminu zatwierdzenia RPOWS 2014-2020, możliwości jego uzgodnienia w terminie umożliwiającym realizację Programu i projektów jeszcze w 2014 r. oraz głównych problemów uważanych przez Zarząd za najbardziej istotne na obecnym etapie prac związanych z procesem przygotowania RPOWS 2014-2020, Wicemarszałek Grzegorz Świercz, w piśmie z 8 kwietnia 2014 r., podał: *Zarząd, jako IZ RPO jest zobowiązany do przekazania projektu RPO do negocjacji z Komisją przed upływem 3 miesięcy od przekazania przez Polskę do Komisji UP. Termin na przekazanie RPO upływa 10 kwietnia 2014 r. Po tej dacie dalsze procedowanie zależy od postępów negocjacji zarówno UP na szczeblu rząd RP – Komisja Europejska oraz RPO na linii KE – Zarząd. Rozpoczęcie realizacji Programu i projektów jeszcze w 2014 r. zależy przede wszystkim od daty akceptacji projektu RPO przez Komisję. Długotrwałe negocjacje Programu mogą uniemożliwić jego przyjęcie jeszcze w br.* [dowód: akta kontroli str. 81, 86]

Czwarta wersja projektu RPOWS 2014-2020, uwzględniająca wskazane przez Ministerstwo jako konieczne do spełnienia warunku zgodności z projektem UP dwie uwagi mające charakter „techniczny”²⁹, a także część innych uwag (w tym merytorycznych), została przesłana do KE w dniu 9 kwietnia 2014 r., to jest w terminie wynikającym z art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego³⁰. [dowód: akta kontroli str. 373, 384]

Jak wyjaśnili Zastępca Dyrektora DPR Tomasz Janusz oraz Członek Zarządu Kazimierz Kotowski: *Pozostałe uwagi, załączone po pisma MIR, mające charakter porządkujący, po analizie ich zasadności zostaną wprowadzone do projektu Programu podczas dalszych prac, równoległe ze zmianami wynikającymi z ewentualnych uwag KE, zgłoszonych w toku negocjacji, jak również innych zmian, związanych np. z prowadzonymi jednocześnie negocjacjami projektu Umowy Partnerstwa.* [dowód: akta kontroli str. 564,]

Zarząd był instytucją odpowiedzialną za spełnienie jednego spośród szeregu, wykazanych w załączniku do RPOWS 2014-2020, warunków ex ante. Warunek ten – dotyczący istnienia krajowych lub regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji, zgodnie z krajowym programem reform, w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych – został spełniony w lutym 2014 r., poprzez przyjęcie przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego *Strategii Badań i Innowacyjności (RIS3). Od absorpcji do rezultatów – jak pobudzić potencjał Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020+*, w której określono obszary inteligentnej specjalizacji województwa świętokrzyskiego. [dowód: akta kontroli str. 373, 406-408]

RPOWS 2014-2020 realizuje 10 spośród 11 wskazanych w UP celów tematycznych, o których mowa w art. 9 rozporządzenia ogólnego, tj.: CT1 – wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, CT2 – zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych, CT3 – wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury, CT4 – wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, CT5 – promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, CT6 – zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami, CT7 – promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej, CT8 – promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie

²⁸ W tym: PI 1.1, PI 1.2, PI 3.1 i PI 3.3, PI 4.1 i PI 4.5, PI 4.3, PI 5.2, PI 6.1, PI 6.2, PI 7.2, PI 8.2, PI 8.5, PI 8.7, PI 8.9, PI 9.1, PI 9.2, PI 9.4, PI 9.7, PI 10.1, PI 10.3 i PI 10.3 BIS.

²⁹ Nie wiązały się z koniecznością modyfikacji merytorycznej treści Programu.

³⁰ Zgodnie z powołanym przepisem programy przedstawiane są przez państwa członkowskie Komisji najpóźniej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia UP. UP z 8 stycznia 2014 r. została przedłożona KE w dniu 10 stycznia 2014 r., stąd termin na przesłanie programów operacyjnych upływał w dniu 10 kwietnia 2014 r.

mobilności pracowników, CT9 – promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, CT10 – inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie. [dowód: akta kontroli str. 373]

W RPOWŚ 2014-2020 wyszczególniono pięć Obszarów Strategicznej Interwencji, do wsparcia ze środków unijnych, w tym:

- Kielecki Obszar Funkcjonalny³¹, którego wsparcie prowadzone będzie w szczególności z wykorzystaniem nowego instrumentu, tj. ZIT;
- obszary funkcjonalne miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, tj. Starachowic, Ostrowca Świętokrzyskiego i Skarżyska-Kamiennej, których wsparcie prowadzone będzie w sposób tradycyjny, bez wykorzystania instrumentu ZIT – z alokacji poszczególnych priorytetów inwestycyjnych RPOWŚ 2014-2020, w OP3³², OP6³³, OP7³⁴, OP8³⁵, OP9³⁶ i OP10³⁷, wydzielone zostaną „koperty finansowe” dedykowane łącznie ww. obszarom funkcjonalnym;
- gminy, wskazane w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Świętokrzyskiego, charakteryzujące się najgorszymi wskaźnikami w dostępie do usług publicznych, zwłaszcza w zakresie: opieki medycznej, edukacji (w tym przedszkolnej), szerokopasmowego Internetu, dostępu do lokalnych rynków pracy i sportowo-rekreacyjnych – przewiduje się wydzielenie z alokacji priorytetów inwestycyjnych w osiach priorytetowych dotyczących dziedzictwa naturalnego, kulturalnego, usług publicznych, rynku pracy oraz aktywizacji społecznej i edukacji, „kopert finansowych” dedykowanych tym gminom;
- obszar uzdrowiskowy (Busko-Zdrój, Solec-Zdrój), dysponujący znacznym potencjałem turystycznym, dla rozwoju którego ma służyć wyodrębnienie dedykowanych mu „kopert finansowych” w ramach priorytetów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury usług publicznych (ochrona zdrowia), infrastruktury ochrony środowiska oraz zachowania dziedzictwa kulturowego;
- obszar Gór Świętokrzyskich, charakteryzujący się wysokimi walorami środowiska naturalnego i znacznym nagromadzeniem obiektów dziedzictwa kulturowego, dla którego – w ramach priorytetów inwestycyjnych poświęconych zachowaniu dziedzictwa kulturowego, ochronie środowiska i bioróżnorodności – wyodrębnione zostaną „koperty finansowe”³⁸. [dowód: akta kontroli str. 373]

Wybrane w RPOWŚ 2014-2020 obszary strategiczne są spójne ze Strategią Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020. [dowód: akta kontroli str. 373, 547]

Do czasu kontroli NIK w Urzędzie nie opracowano szczegółowego opisu priorytetów dla RPOWŚ 2014-2020. Jak pisał Tomasz Janusz, Zastępca Dyrektora DPR, *przewidywana data przygotowania dokumentu uszczegółwiającego zapisy Programu jest zależna od wyników jego negocjacji z KE oraz od stosownych wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju dotyczących formy i zakresu tego dokumentu*. [dowód: akta kontroli str. 409]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 14j ust. 1 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Zarząd nie przyjął w drodze uchwały projektu RPOWŚ 2014-2020 po jego

³¹ W skład którego, obok Kielc, wchodzi 11 okolicznych gmin tj.: Chęciny, Chmielnik, Daleszyce, Górnio, Masłów, Miedziana Góra, Morawica, Piekoszów, Sitkówka-Nowiny, Strawczyn oraz Zagnańsk.

³² Efektywna i zielona energia.

³³ Rozwój miast.

³⁴ Sprawne usługi publiczne.

³⁵ Rozwój edukacji i aktywne społeczeństwo.

³⁶ Włączenie społeczne i walka z ubóstwem.

³⁷ Otwarty rynek pracy.

³⁸ W odniesieniu do obszarów funkcjonalnych miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, obszaru uzdrowiskowego oraz obszaru Gór Świętokrzyskich w RPOWŚ 2014-2020 zapisano, że demarkacja ich zakresu terytorialnego zostanie dokonana w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Świętokrzyskiego.

zaopiniowaniu przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju a przed skierowaniem tego projektu do przyjęcia przez Komisję Europejską³⁹.

Z wyjaśnień Tomasza Janusza, Zastępcy Dyrektora DPR, wynika m.in., że pracownicy Oddziału Zarządzania RPO nie przedłożyli Zarządowi wniosku w sprawie przyjęcia kolejnej wersji projektu RPOWŚ 2014-2020, uwzględniającej część uwag Ministerstwa do czwartej wersji Programu (przyjętej 31 marca 2014 r.), gdyż zbyt późny termin otrzymania przez DPR tych uwag (przekazanych w trybie roboczym 8 kwietnia 2014 r. w godzinach popołudniowych), a następnie opinii MIR (9 kwietnia rano) uniemożliwił przygotowanie nowej wersji projektu RPOWŚ 2014-2020 i przedstawienie jej do akceptacji Zarządu przed ostatecznym terminem przekazania projektu Programu do KE. W związku z powyższym, a także zważywszy na „techniczny” charakter zmian warunkujących opinię o zgodności projektu RPOWŚ 2014-2020 z projektem UP, w dniu 8 kwietnia 2014 r. po uzyskaniu w trybie roboczym uwag Ministerstwa, DPR przygotował dla Zarządu informację dotyczącą sposobu uwzględnienia zgłoszonych zmian oraz wniosków wraz z projektem uchwały w sprawie przyjęcia tej informacji. W dniu 9 kwietnia 2014 r., przed przesłaniem projektu RPOWŚ 2014-2020 do KE, Zarząd (na mocy uchwały nr 2649/14) przyjął ww. informację. [dowód: akta kontroli str. 562, 564-584]

Z wyjaśnień członka Zarządu Kazimierza Kotowskiego oraz Zastępcy Dyrektora DPR Tomasza Janusza, dotyczących przyczyn niewywiązania się z ww. obowiązku przez Zarząd wynika m.in., że po przyjęciu przez Zarząd projektu RPOWŚ 2014-2020 w dniu 31 marca 2014 r. trwały robocze konsultacje z Ministerstwem, poprzedzające przekazanie przez resort opinii w zakresie zgodności projektu Programu z projektem UP. Jednocześnie pracownicy Oddziału Zarządzania RPO – mając na uwadze, że wypełnienie wszystkich wymaganych pól formularzy do systemu SFC trwa kilka dni, zaś w samym systemie zdarzają się błędy, uniemożliwiające poprawne wprowadzenie danych – rozpoczęli wprowadzanie projektu RPOWŚ 2014-2020 do systemu informatycznego SFC. Po wprowadzeniu do systemu i dokonaniu walidacji projekt RPOWŚ 2014-2020, uwzględniający uwagi Ministerstwa warunkujące jego zgodność z UP, został w dniu 9 kwietnia 2014 r. przesłany do Komisji. [dowód: akta kontroli str. 563-564, 585, 588-590]

Ocena częściowa

W ocenie NIK, jakkolwiek na etapie tworzenia projektu RPOWŚ 2014-2020 wystąpiły opóźnienia, w stosunku do zawartych w pismach Ministerstwa terminów przekazywania kolejnych jego wersji, a przekazanie projektu Programu do Komisji nastąpiło z naruszeniem art. 14j ust. 1 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, podejmowane przez Zarząd Województwa działania mające na celu przygotowanie RPOWŚ 2014-2020 należy uznać za skuteczne. Doprowadziły one do uzgodnienia dokumentu z właściwymi podmiotami oraz przekazania go do Komisji Europejskiej w terminie wynikającym z art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

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

2.1. Działania Zarządu Województwa dotyczące przygotowania rozwiązań organizacyjnych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 123 rozporządzenia ogólnego dla każdego programu operacyjnego państwo członkowskie wyznacza m.in. instytucję zarządzającą i instytucję certyfikującą (dalej: IC) oraz może wyznaczyć instytucję/e pośredniczącą/e.

Do czasu zakończenia kontroli zadania IZ RPOWŚ 2014-2020 formalnie nie zostały przypisane i powierzone do realizacji podmiotom przewidzianym w systemie zarządzania i kontroli RPO. [dowód: akta kontroli str. 6-11, 18-19]

³⁹ Tj. między 8 a 9 kwietnia 2014 r.

W zakresie wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli RPOWŚ 2014-2020, w szczególności zapewnienia realizacji zadań przez IZ, podjęto następujące działania:

- Dyrektor DPR Grzegorz Orawiec przekazał w dniu 14 grudnia 2012 r. Sekretarzowi Województwa propozycje zmian do regulaminu organizacyjnego Urzędu (dalej: Regulamin) w zakresie dotyczącym działalności DPR; zaproponowane zmiany obejmowały m.in. wyszczególnienie wśród zadań departamentu (§ 43 pkt 3, 4 i 5): prowadzenia spraw związanych z ewaluacją RPOWŚ 2007-2013 oraz RPOWŚ 2014-2020; prowadzenia spraw z zakresu KT jako instrumentu koordynującego wspólne przedsięwzięcia rządu i samorządu województwa, realizowanych w szczególności w oparciu o środki strukturalne UE w latach 2014-2020; współpracy, w tym z Ministerstwem, w zakresie prac nad dokumentami organizacyjnymi na perspektywę finansową UE 2014-2020 oraz krajowymi dokumentami strategicznymi, będącymi podstawą dla przyszłej interwencji środków strukturalnych w latach 2014-2020. [dowód: akta kontroli str. 35-38]

Do czasu zakończenia kontroli w Regulaminie nie uwzględniono ww. zmian zaproponowanych przez Dyrektora DPR. Sekretarz Województwa Bernard Antos wyjaśnił, że zapisy § 43 pkt 3, 4 i 5 nie zostały wprowadzone, ponieważ w dniu złożenia wniosku nie był zatwierdzony system wdrażania RPOWŚ 2014-2020, natomiast w obowiązującym Regulaminie (w § 43 pkt 1-5) DPR był wskazany jako odpowiedzialny za opracowanie dokumentów RPO i Strategii Rozwoju Województwa, a ponadto uchwałą z dnia 20 lutego 2014 r. wszystkim komórkom organizacyjnym Urzędu przypisano współpracę z DPR oraz DFS w zakresie: a) przygotowania i wdrożenia RPOWŚ 2014-2020 wraz z dokumentami programowymi związanymi z zarządzaniem Programem, b) opracowywania założeń Polityki społeczno-gospodarczej Województwa Świętokrzyskiego”. [dowód: akta kontroli str. 439]

- Marszałek odpowiedział na pismo Ministerstwa z 31 maja 2013 r., w którym wskazano na konieczność ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej kształtu systemu instytucjonalnego w perspektywie finansowej 2014-2020, oraz poproszono o przedstawienie, do 21 czerwca 2013 r., wykazu podmiotów, które zostaną zaangażowane w realizację RPO, wraz z określeniem przypisanych im ról jakie będą pełniły w okresie 2014-2020. Marszałek, pismem z 25 czerwca 2013 r., przekazał propozycję systemu instytucjonalnego RPOWŚ 2014-2020, informując, że w ramach projektowanego systemu przewiduje się koncentrację zadań w strukturze Urzędu: za zarządzanie całością Programu odpowiedzialny będzie DPR, obecnemu DFS powierzone będzie wdrażanie zadań współfinansowanych z EFRR, do wdrażania tzw. działań „miękkich” programu⁴⁰ w strukturze IZ RPOWŚ 2014-2020 zostanie wyodrębniony Departament Funduszu Społecznego, zadania wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy będą realizowane przez jednostkę organizacyjną samorządu województwa – WUP (instytucję o funkcjach wdrażających), natomiast nie przewiduje się oddelegowania części kompetencji z zakresu wdrażania RPOWŚ 2014-2020 Instytucji Pośredniczącej. [dowód: akta kontroli str. 41-44]
- W przesłanym do Ministerstwa piśmie z 12 listopada 2013 r. Marszałek powtórzył zawarte w ww. piśmie z 25 czerwca 2013 r. informacje dotyczące systemu instytucjonalnego RPOWŚ 2014-2020, załączając uszczegółowiającą je tabelę. [dowód: akta kontroli str. 45-47]
- W związku z zaawansowaniem prac nad RPOWŚ 2014-2020, pismem z 18 marca 2014 r., Sekretarz Województwa zwrócił się do Dyrektora DPR z prośbą o przedstawienie propozycji zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne w kontekście nowej perspektywy finansowej i projektu zmian do Regulaminu. Dyrektor DPR w dniu 28 marca 2014 r. zaproponował: powołanie w strukturach Urzędu Departamentu Kapitału Ludzkiego, utworzenie komórki ds. certyfikacji, przeniesienie do DPR Punktu Informacyjnego RPOWŚ 2007-2013, utworzenie w strukturach DPR Oddziału ds. informacji, promocji i pomocy technicznej, a także przekształcenie w oddział działającego w strukturach DPR Głównego Punktu Informacyjnego o Funduszach Europejskich. W dniu 17 kwietnia 2014 r. Dyrektor DPR, przekazał Sekretarzowi Województwa propozycje zadań DPR, Departamentu Wdrażania

⁴⁰ M.in. szkolenia, seminaria, doradztwo, wsparcie dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej.

EFS oraz Oddziału Certyfikacji, do ujęcia w Regulaminie w kontekście nowej perspektywy finansowej UE, informując, że propozycje zadań związanych z wdrażaniem EFRR zostaną przekazane później. [dowód: akta kontroli str. 446-449, 603-611]

Zarząd nie przygotował i nie zatwierdził opisu systemu zarządzania i kontroli dla RPOWŚ 2014-2020, nie zidentyfikował problemów i ryzyk dotyczących organizacji tego systemu ani nie opracował procedur wewnętrznych instytucji zaangażowanych; nie zatwierdził procedur wewnętrznych dotyczących zadań z zakresu wdrażania RPOWŚ 2014-2020, nie podjął działań w zakresie przygotowania do wykonywania zadań IC (w szczególności nie przeprowadził analizy w zakresie zasobów potrzebnych do wykonywania zadań IC), nie zaplanował działań niezbędnych do realizacji w zakresie przygotowania do audytu desygnacyjnego poszczególnych instytucji systemu zarządzania i kontroli. [dowód: akta kontroli str. 6-8, 18-20]

Wicemarszałek Grzegorz Świercz wyjaśnił: *Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, określająca m.in. zadania poszczególnych instytucji mogących brać udział w systemie zarządzania i kontroli programów operacyjnych na lata 2014-2020, weszła w życie 8 kwietnia 2014 r. Na jej podstawie możliwe jest projektowanie systemu zarządzania i kontroli RPO, w tym przypisywanie zadań poszczególnym instytucjom przewidzianym do udziału w systemie realizacji UP (w tym RPO). Niemniej jednak Zarząd jeszcze przed wejściem w życie ww. ustawy prowadził rozmowy i robocze ustalenia dotyczące struktury organizacyjnej IZ RPOWŚ 2014-2020. Zostaną one usankcjonowane w najbliższym czasie, jednakże dopiero po pojawieniu się stosownych wytycznych Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Wstępne zapisy dotyczące projektowanego systemu instytucjonalnego RPOWŚ 2014-2020 Zarząd zamieścił w projekcie RPOWŚ 2014-2020 (wersja 4.0) w sekcji 7 Instytucje i podmioty odpowiedzialne za zarządzanie, kontrolę i audyt oraz rola poszczególnych partnerów.* [dowód: akta kontroli str. 86]

Odnośnie zrealizowanych i planowanych do realizacji działań roboczych dotyczących przygotowania rozwiązań organizacyjnych dla systemu wdrażania RPOWŚ 2014-2020 oraz procedur wewnętrznych Członek Zarządu Kazimierz Kotowski wyjaśnił m.in., że były one prowadzone m.in. poprzez spotkania robocze z przedstawicielami instytucji i poszczególnych departamentów Urzędu w oparciu o doświadczenia instytucji wdrażających Fundusze Europejskie w latach 2007-2013. Propozycje konsultowano na bieżąco i wypracowano model systemu organizacyjnego, czego wynikiem było przedłożenie w dniu 17 kwietnia 2014 r. Zarządowi propozycji zmian do regulaminu organizacyjnego Urzędu uwzględniającej instytucje odpowiedzialne za wdrażanie RPOWŚ 2014-2020. W oparciu o zmieniony regulamin możliwe będzie opracowanie szczegółowych procedur wewnętrznych i dokumentów dotyczących zasad wdrażania Programu. Dodatkowym warunkiem są wytyczne Ministerstwa, których brak uniemożliwia przygotowanie takich rozwiązań organizacyjnych, które byłyby zgodne z ww. wytycznymi. Funkcje i wynikające z nich zadania zostaną szczegółowo opisane w Instrukcji Wykonawczej i Opisie Funkcji i Procedur IZ. Prowadzone są także robocze ustalenia z departamentami merytorycznymi w zakresie prac nad szczegółowym opisem osi priorytetowych. Rozważana jest możliwość sformalizowanej formy współpracy pomiędzy departamentami, tj. powołanie grup roboczych do prac nad uszczegółowieniem Programu. Ponadto, przedstawiciele DPR uczestniczyli w pierwszym spotkaniu organizowanym przez Ministerstwo nt. audytu desygnacji, które odbyło się w połowie kwietnia 2014 r. Obecnie trwają prace związane z analizą aktualnego projektu Wytycznych KE dotyczących procesu desygnacji, pod kątem budowanego systemu instytucjonalnego. [dowód: akta kontroli str. 591-593]

Do uproszczeń we wdrażaniu funduszy polityki spójności w okresie 2014-2020, w ocenie Wicemarszałka Grzegorza Świercza, należą:

- większa decentralizacja systemu wdrażania poprzez zwiększenie udziału regionalnych programów w alokacji ogółem;
- wprowadzenie do programów mechanizmów wsparcia zintegrowanego, których wdrażanie powierzone zostanie ośrodkom miejskim (ZIT);
- elastyczne formy finansowania projektów z rozbudowanym systemem zaliczkowym;
- zapewnienie szerszego tematycznie dostępu do wsparcia zwrotnego;

- zapewnienie łatwego dostępu dla potencjalnych beneficjentów do kompleksowej informacji za pośrednictwem rozbudowanej sieci punktów informacyjnych poszczególnych funduszy.

Grzegorz Świercz podkreślił, że ww. uproszczenia zostały wprowadzone już na etapie programowania wsparcia. Natomiast w stosunku wszelkich innych obszarów problemowych, zidentyfikowanych w trakcie realizacji programów, będą podejmowane bieżące działania eliminujące źródła problemów (wzorem minionych perspektyw finansowych). [dowód: akta kontroli str. 86-88]

Członek Zarządu Kazimierz Kotowski wyjaśnił ponadto: *IZ bazując na doświadczeniach z perspektywy finansowej 2007-2013, a także na wnioskach wypracowanych m.in. w trakcie spotkań Zespołu Redakcyjno-Programowego ds. opracowywania RPOWŚ 2014-2020 oraz Grupy Roboczej ds. opracowywania RPOWŚ 2014-2020 będzie kontynuowała działania zmierzające do wprowadzania katalogu uproszczeń dla beneficjentów Programu, w celu wyeliminowania słabych stron i usprawnienia systemu wdrażania. Wprowadzone zostaną odpowiednie mechanizmy dotyczące uproszczonych wzorów wniosków aplikacyjnych, jak najszerze stosowanie oświadczeń przez beneficjentów. Obecnie trwają prace (konsultowane z DFS i Biurem Społeczeństwa Informacyjnego) nad elektronicznym generatorem wniosków umożliwiającym elektroniczne składanie wniosków aplikacyjnych przez Wnioskodawcę. Elektroniczne narzędzie do składania wniosków aplikacyjnych będzie umożliwiało generowanie zestawień-raportów zawierających pełen wachlarz informacji zamieszczonych przez Wnioskodawców. Projekt RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 zawiera w sekcji 10. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów syntetyczną ocenę najważniejszych obowiązków administracyjnych po stronie beneficjentów, związanych z wdrażaniem Programu, zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa. W trakcie ww. spotkań omawiana była także tematyka zagrożeń i problemów związanych ze sprawną realizacją RPOWŚ 2014-2020, wynikającą z doświadczeń z perspektywy finansowej 2007-2013. Podejmowana była tematyka ograniczenia ryzyka działań które negatywnie mogą wpływać na zdolność IZ do osiągnięcia założonych celów.* [dowód: akta kontroli str. 592-593]

Wicemarszałek Grzegorz Świercz wyjaśnił, iż w procedurach instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli RPOWŚ 2014-2020 będą uwzględnione mechanizmy antykorupcyjne, których rodzaj zostanie doprecyzowany na późniejszym etapie prac. Także później zostaną określone główne problemy i ryzyka związane z procesem organizacji systemu zarządzania i kontroli. [dowód: akta kontroli str. 87]

W dniu 17 sierpnia 2012 r. Dyrektor DPR przesłał do Ministerstwa (na wniosek Ministra Rozwoju Regionalnego), uwagi i spostrzeżenia dotyczące koncepcji funkcjonowania kontraktu terytorialnego, w którym określono zawartość, tryb negocjacji i uchwalenia oraz powiązania z programowaniem zarówno perspektywy finansowej 2014-2020 jak i wybranych krajowych instrumentów finansowych. [dowód: akta kontroli str. 68-72]

W dniu 19 listopada 2012 r. do Urzędu wpłynął dokument pn. *Kontrakt terytorialny. W kierunku negocjacyjnego systemu programowania działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie. Zasady funkcjonowania kontraktu terytorialnego w latach 2014-2020*. Jako podstawowe dziedziny do objęcia kontraktem wskazano w nim: innowacyjność i przedsiębiorczość, transport, środowisko, energetykę, rewitalizację, edukację i rynek pracy oraz wykluczenie społeczne.

Szczegółowy *Harmonogram prac* określono w powyższym dokumencie i dla samorządów określono w nim nw. terminy:

- grudzień 2012 r. – przygotowanie mandatów negocjacyjnych samorządów (odpowiedzialny: samorząd województwa we współpracy z właściwymi partnerami);
- I kwartał 2013 r. – zatwierdzenie mandatów negocjacyjnych samorządów (zarząd województwa w uzgodnieniu z właściwymi partnerami);
- I kwartał 2013 r. – pierwsza faza negocjacji – konsultacje stanowisk, w wyniku których sformułowane zostaną propozycje przedsięwzięć do KT (samorząd województwa w imieniu partnerów regionalnych);
- marzec-kwiecień 2013 r. – uwzględnienie wyników negocjacji kontraktów w projektach programów operacyjnych (IZ RPO);

- maj-czerwiec 2013 r. – druga faza negocjacji KT (samorząd województwa w imieniu partnerów regionalnych);
- III kwartał 2013 r. – opracowanie ostatecznej wersji kontraktów terytorialnych (Ministerstwo we współpracy z resortami i regionami);
- IV kwartał 2013 r. – zawarcie KT oraz uwzględnienie wyników negocjacji kontraktów w ostatecznej wersji Umowy partnerstwa i programów operacyjnych;
- od I kwartału 2014 r. – rozpoczęcie realizacji kontraktów. [dowód: akta kontroli str. 73, 90-91]

W lipcu 2013 r. na wniosek członka Zarządu Kazimierza Kotowskiego oraz Dyrektora DPR dyrektorzy niektórych z departamentów Urzędu zgłosili przedsięwzięcia do objęcia KT, które wysłano do Ministerstwa w dniu 9 lipca 2013 r. (71 projektów).

W dniach 16-17 lipca 2013 r. Ministerstwo zorganizowało z przedstawicielami wszystkich województw spotkanie podsumowujące bilateralne spotkania w sprawie KT. Ze strony Urzędu udział w spotkaniu wzięła Jadwiga Głowienka, Kierownik Oddziału Planowania Strategicznego i Analiz w DPR. Po podsumowaniu zgłoszonych projektów przez wszystkie 16 regionów Ministerstwo stwierdziło, że ich wartość przekracza znacznie możliwości budżetowe. Spotkanie nie przyniosło oczekiwanych rozstrzygnięć, co do formy i zakresu mandatu negocjacyjnego strony samorządowej, jak i czasu jego sporządzenia przez Urząd. Ministerstwo nie zaproponowało również swojej wizji mandatu rządowego dla poszczególnych regionów, tj. skali planowanych przedsięwzięć w danym regionie z poszczególnych resortów.

Dnia 27 sierpnia 2013 r. do DPR wpłynęło pismo z PGE Dystrybucja S.A. informujące o zainteresowaniu procesem projektowania nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020. W załączeniu PGE przedłożyła pięć propozycji priorytetowych przedsięwzięć, kluczowych dla rozwoju województwa świętokrzyskiego. Jednocześnie PGE zadeklarowała udział i pomoc w pracach nad przygotowaniem do wdrożenia nowego RPO poprzez udział w konsultacjach oraz pomoc ekspercką.

W dniu 18 września 2013 r. Zastępca Dyrektora DPR Tomasz Janusz wystosował pismo do Dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach z informacją o prowadzonych pracach nad przygotowaniem przyszłej perspektywy finansowej UE. W związku z tym, że wśród inwestycji możliwych do realizacji na obszarze województwa świętokrzyskiego w ramach RPO na lata 2014-2020 znalazły się również drogi krajowe, istotne z punktu widzenia zwiększenia dostępności komunikacji województwa świętokrzyskiego, Tomasz Janusz zwrócił się z prośbą o przeanalizowanie propozycji ośmiu projektów drogowych oraz o przygotowanie informacji na ich temat według formatów projektowych przygotowanych przez Ministerstwo. [dowód: akta kontroli str. 51-53, 74-75, 92]

W dniu 13 listopada 2013 r. wpłynęło pismo z Ministerstwa informujące, iż analiza zgłoszonych projektów wskazuje na trudność z wyborem przez Marszałka przedsięwzięć ważnych z powodu roli, jaką województwo świętokrzyskie odgrywa w realizacji polityk sektorowych. Podkreślono, że rolą Zarządu Województwa w zakresie prac przygotowawczych do negocjacji kontraktów jest zapewnienie strategicznych przedsięwzięć na poziomie regionalnym, nie zaś przekazanie do MRR wszystkich pomysłów zgłaszanych przez potencjalnych beneficjentów z województwa. W ww. piśmie zwrócono się z prośbą o przesłanie skróconej listy przedsięwzięć priorytetowych do końca listopada 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 76-77]

Jak wyjaśnił Tomasz Janusz, Zastępca Dyrektora DPR, do końca listopada 2013 r., po rozmowach roboczych z przedstawicielami innych regionów, DPR nie przesłał listy projektów. Było to spowodowane tym, iż zakres tematyczny projektów miałby zostać ograniczony do kilku obszarów, mniej istotnych z punktu widzenia rozwoju regionu. Pominęto wg niego m.in. takie obszary jak transport i ochrona środowiska. W odniesieniu do pisma z Ministerstwa Marszałek wraz z marszałkami innych województw, w dniu 4 grudnia 2013 r., przedstawili stanowisko w sprawie kontynuacji prac na rzecz KT, w którym zwrócili się z prośbą o przedstawienie przez Ministerstwo informacji o stanie prac nad procesem negocjacji kontraktu, a także o przedłożenie województwom mandatów negocjacyjnych. Jednocześnie podkreślono, iż wskazany w ww. piśmie z Ministerstwa termin i ograniczanie zakresów tematycznych przedsięwzięć koliduje z projektem ustawy oraz zaprzecza partnerskiemu trybowi przygotowania stanowiska negocjacyjnego na

poziomie województwa oraz samych negocjacji KT. [dowód: akta kontroli str. 78-79, 90-92, 548]

W odniesieniu do zaplanowanego terminu zakończenia przygotowania i negocjacji KT Jadwiga Głowienka, Kierownik Oddziału Planowania Strategicznego i Analiz w DPR, wyjaśniła, iż *dotychczasowe działania dotyczące zawartości KT sprowadzały się do zidentyfikowania potencjalnych przedsięwzięć, które mogłyby być realizowane w ramach tego dokumentu w regionie świętokrzyskim, z uwagi na fakt iż przedmiotowy dokument nie posiadał ustawowej delegacji prawnej. Znowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która wejdzie w życie w dniu 8 kwietnia br. wprowadza m.in. pojęcie i zakres tematyczny KT, tym samym umożliwia zgodne z prawem właściwe procedowanie nad zawartością tego dokumentu. Podczas spotkania zespołu ds. europejskiej i krajowej Polityki strukturalnej, które miało miejsce w Kielcach w dniach 24-25 marca 2014 r. Pani Dyrektor Dawydzik, odpowiedzialna w Ministerstwie za KT przedstawiła przewidywany harmonogram prac nad KT:*

- *początek kwietnia – Ministerstwo opracuje wstępny projekt umowy na potrzeby KT;*
- *do połowy kwietnia – rekomendacje Ministerstwa dla 15 województw, z uzasadnieniem obszarów tematycznych do zawarcia w KT i analizą, które przedsięwzięcia kwalifikują się do KT (do dnia 30 kwietnia 2014 r. do Urzędu nie wpłynęły ww. dokumenty);*
- *II kwartał br. – planowane rozpoczęcie negocjacji formalnych;*
- *wrzesień br. – przyjęcie kontraktów uchwałami RM i Zarządów Województw;*
- *grudzień br. – formalne podpisanie kontraktów.*

Zgodnie z powyższym negocjacje KT winny się zakończyć na koniec 2014 r. podpisaniem stosownej umowy pomiędzy Rządem i Zarządem Województwa.

Na posiedzeniu w dniu 27 marca 2014 r. Zarząd przyjął informację w sprawie przedsięwzięć planowanych do realizacji w ramach KT dla województwa świętokrzyskiego, którą w dniu 2 kwietnia 2014 r. przekazano do Ministerstwa, jako materiał wyjściowy do dalszych negocjacji.

W odniesieniu do zakończenia procesu przed planowanym rozpoczęciem realizacji programów operacyjnych, Jadwiga Głowienka Kierownik Oddziału Planowania Strategicznego i Analiz w DPR wyjaśniła: *Proces przygotowania, a następnie negocjacji zawartości KT dla regionów będzie przebiegał równolegle czasowo z pracami nad programami operacyjnymi ponieważ zgodnie z przepisami UE na perspektywę 2014-2020 projekty programów operacyjnych muszą zostać przekazane do KE do dnia 10 kwietnia br. za pomocą ogólnounijnego systemu informatycznego do wprowadzania danych, tj. 3 miesiące po przekazaniu do KE umowy partnerstwa. Zgodnie z informacją przekazaną przez panią Dawydzik Ministerstwo dążyć będzie do tego aby prace nad częścią KT dotyczącą wzajemnego uzgodnienia przedsięwzięć priorytetowych zostały zakończone w procesie negocjacji do końca sierpnia br., z uwagi na fakt, iż w przeważającej większości źródłem finansowania projektów realizowanych w ramach KT będą środki UE zarezerwowane w poszczególnych programach operacyjnych perspektywy 2014-2020. [dowód: akta kontroli str. 54-55, 601-602]*

W dniu 25 czerwca 2013 r. Zarząd przyjął dokument pn. *Analiza dotycząca projektów planowanych do realizacji w ramach RPOWŚ na lata 2014-2020.* Powyższa analiza sporządzona została na podstawie *Kart informacyjnych*, skierowanych w marcu 2013 r. przez DPR do 115 jednostek samorządu terytorialnego oraz do 61 instytucji (uczelni wyższych, szpitali, jednostek własnych Urzędu i instytucji otoczenia biznesu). Karty informacyjne (osobne dla EFRR i EFS) zawierały m.in. nazwę projektodawcy i projektu, opis projektu, krótkie uzasadnienie potrzeby realizacji projektu, określenie powiązania projektu z celami tematycznymi wskazanymi w projektach rozporządzeń dla funduszy i szacunkową wartość projektu. Intencją ww. kart było zdiagnozowanie potrzeb samorządów, partnerów społeczno-gospodarczych oraz podmiotów z sektora prywatnego w zakresie finansowania zewnętrznego projektów planowanych do realizacji. W wyniku otrzymanych odpowiedzi (odpowiednio 112 i 48) zgłoszono 986 projektów o wartości całkowitej 11,8 mld zł, z czego samorządy zgłosiły 790 projektów o wartości całkowitej ok. 7,1 mld zł. [dowód: akta kontroli str. 56-67, 549-560, 614-622]

Poza ww. kartami informacyjnymi skierowano także ankiety do świętokrzyskiego sektora przedsiębiorców. Miały one na celu wskazanie ewentualnych propozycji projektów do realizacji w perspektywie 2014-2020. [dowód: akta kontroli str. 87-88, 612-613, 623-625]

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.2. Działania Zarządu Województwa dotyczące przygotowania regulacji prawnych i wytycznych

Opis stanu
faktycznego

Zarząd dotychczas nie prowadził prac mających na celu przygotowanie wytycznych programowych oraz aktów prawa miejscowego niezbędnych do funkcjonowania systemu wdrażania RPOWS 2014-2020, w szczególności nie zidentyfikowano ryzyk i nie opracowano planów działań ani harmonogramów, nie określono zasobów i nie przydzielono zadań w ww. zakresie. [dowód: akta kontroli str. 8, 20]

Wicemarszałek Grzegorz Świercz wyjaśnił: *Przygotowanie przez Zarząd wytycznych programowych, w tym ich liczba oraz zakres jest uzależnione od wyników negocjacji zapisów RPO z Komisją oraz od kształtu dokumentów krajowych regulujących wdrażanie ww. programów. Wytyczne programowe zostaną przyjęte przed rozpoczęciem realizacji RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020. Podał również, że Zarząd nie otrzymywał żadnych dyspozycji Sejmiku ani jego komisji związanych z wykorzystaniem środków unijnych na lata 2014-2020.* [dowód: akta kontroli str. 82, 88]

Na pytanie o zrealizowane i planowane do realizacji robocze działania Urzędu w ramach przygotowania regulacji prawnych (aktów prawa miejscowego) i wytycznych programowych niezbędnych do funkcjonowania systemu wdrażania RPOWS 2014-2020, Zarząd nie udzielił odpowiedzi. [dowód: akta kontroli str. 585-586, 590-593]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Zarząd Województwa podjął jedynie robocze działania w zakresie przygotowania systemu instytucjonalnego RPOWS 2014-2020 oraz zdiagnozowania potrzeb w zakresie projektów planowanych do realizacji w ramach KT. Zdaniem NIK brak procedur wewnętrznych obejmujących zadania instytucji systemu zarządzania i kontroli Programu oraz niepodjęcie działań w zakresie przygotowania wytycznych programowych oraz aktów prawa miejscowego niezbędnych do rozpoczęcia jego wdrażania, może utrudnić absorpcję tych środków w początkowym okresie wdrażania Programu.

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

Opis stanu
faktycznego

Zarząd nie podejmował sformalizowanych działań mających na celu wdrożenie nowych, wprowadzonych w rozporządzeniu ogólnym, rozwiązań dotyczących: zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami (art. 137-139); zaostreżenia instrumentu korekt finansowych netto (art. 22 ust. 7, art. 85, art. 144); zapewnienia osiągania celów pośrednich w ramach RPO i priorytetów, wyrażonych wskaźnikami oraz w zakresie zapewnienia jakości i wiarygodności tych wskaźników (art. 22 ust. 6, art. 142 ust. 1 lit. d oraz lit. f); zwiększenia wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych (art. 67); zapewnienia wyłącznie elektronicznej wymiany informacji oraz stworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu (art. 74 ust. 4, art. 122 ust. 3, art. 125 ust. 2 lit. d); zapewnienia płynności finansowej w realizacji programów

w związku z wprowadzeniem limitu dla płatności pośrednich do 90% kwoty rozliczonej we wnioskach o płatność (art. 130); zapewnienia wprowadzenia ZIT (art. 36). [dowód: akta kontroli str. 20-21]

Wicemarszałek Grzegorz Świercz wyjaśnił: *Działania mające na celu wdrożenie nowych (...) rozwiązań dotyczących funduszy strukturalnych na lata 2014-2020 zostaną podjęte przez Zarząd na późniejszym etapie prac nad systemem wdrażania RPOWS 2014-2020. Forma sporządzania rocznych zestawień wydatków, zaostrenie instrumentu korekt finansowych netto, zapewnienie osiągania celów pośrednich w ramach RPO i priorytetów, wyrażonych wskaźnikami oraz zapewnienia jakości i wiarygodności tych wskaźników, zwiększenie wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych, zapewnienie wyłącznie elektronicznej wymiany informacji (zasada e-cohesion) oraz stworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu, zapewnienie płynności finansowej w realizacji programów w związku z wprowadzeniem limitu dla płatności pośrednich do 90% kwoty rozliczonej we wnioskach o płatność zostaną określone dopiero po negocjacjach programu z Komisją, kiedy to ustalony będzie rodzaj wsparcia możliwy do udzielania w ramach RPOWS 2014-2020, jak również po pojawieniu się stosownych wytycznych i aktów normujących ww. kwestie. Ponadto Zarząd zapewnił możliwość realizacji ZIT poprzez zamieszczenie w Projekcie RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 odpowiednich zapisów, jak np. utworzenie osi 6. Rozwój Miast, dedykowanej przede wszystkim wsparciu ZIT, jak również sekcji 4.2 Zrównoważony Rozwój Obszarów Miejskich oraz sekcji 4. Zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego.* [dowód: akta kontroli str. 88-89]

W zakresie roboczych działań podejmowanych w związku z wprowadzeniem nowego rozwiązania dotyczącego zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami Członek Zarządu Kazimierz Kotowski wyjaśnił: *Obecnie w IZ trwają spotkania z pracownikami Departamentu Wdrażającego RPOWS 2007-2013 oraz z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie komponentu regionalnego PO KL w celu wypracowania optymalnych rozwiązań na okres programowania 2014-2020, wynikających z przepisów prawa unijnego i krajowego. W dniu 27 grudnia 2013 r. do IZ RPOWS wpłynęło pismo Ministerstwa z informacją, iż w Biuletynie Informacji Publicznej RCL, w ramach konsultacji społecznych został zamieszczony projekt ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. W odpowiedzi IZ, zgłosiła dziesięć uwag do projektu ustawy, w tym do art. 20.1. – w ramach procedury analizy i zatwierdzania zestawień wydatków, o której mowa w art. 139 rozporządzenia ogólnego. Uwaga dotyczyła sprecyzowania wymaganych dokumentów na podstawie których będzie możliwa refundacja poniesionych wydatków. W treści artykułu jest mowa wyłącznie o rachunkach. Zaproponowano także użycie nomenklatury „dokumentów księgowych”. IZ nie zgłaszała uwag w zakresie terminów opracowywania i przekazywania zestawień wydatków o których mowa w art. 20.1. Do wyjaśnień nie załączono kopii dokumentów potwierdzających ich treść.* [dowód: akta kontroli str. 586, 593-594]

Co do działań roboczych podejmowanych w związku z zaostreniem instrumentu korekt finansowych netto oraz w celu zapewnienia osiągania celów pośrednich w ramach regionalnego programu operacyjnego i priorytetów, wyrażonych wskaźnikami, a także w zakresie zapewnienia jakości i wiarygodności wskaźników Kazimierz Kotowski wyjaśnił: *IZ zakończyła prace nad doбором oraz określeniem celów pośrednich i końcowych dla ram wykonania w ramach poszczególnych osi priorytetowych projektu Programu. Mając na uwadze zaostrenie instrumentu korekt finansowych netto oraz dbając o zapewnienie osiągnięcia założonych celów IZ postępowała zgodnie z opracowaną w tym zakresie instrukcją Ministerstwa zawartą w Szablonie Programu Operacyjnego 2014-2020 w Polsce z Komentarzem (wersja 3.0 z dnia 13.02.2014 r.). Według rekomendacji Ministerstwa łączny udział finansowy operacji objętych wskaźnikami produktu w ramach wykonania w projekcie RPOWS 2014-2020 stanowi co najmniej 50% alokacji danej osi i obejmuje najpopularniejsze typy przedsięwzięć przewidziane do realizacji w ramach tej osi. Szacując wartości pośrednie i końcowe dla wskaźników uwzględniono doświadczenia z okresu programowania 2007-2013, sytuację formalno-prawną mogącą mieć wpływ na osiągnięcie zaplanowanych wartości docelowych wskaźników, uwzględniono również analizy i prognozy*

branży oraz grupy docelowej związanej z zakresem tematycznym wskaźnika. Ponadto wyliczenia prowadzone były w oparciu o koszty jednostkowe dla danych typów przedsięwzięć, a następnie konsultowane z pracownikami departamentów merytorycznych i jednostek zaangażowanych we wdrażanie projektów współfinansowanych z funduszy unijnych. Dobór wskaźników dla danych typów operacji w ramach Projektu RPOWŚ 2014–2020 wraz zaproponowanymi wartościami docelowymi był również przedmiotem przeprowadzonej ewaluacji ex-ante RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020. Pracownicy IZ RPOWŚ uczestniczyli we wspólnych posiedzeniach Grupy roboczej ds. sprawozdawczości oraz Zespołu zadaniowego ds. monitorowania wskaźników realizacji programów organizowanych przez Ministerstwo. Do chwili obecnej pracownicy Instytucji Zarządzającej brali udział w spotkaniach, które odbyły się w następujących terminach: 14-15 grudnia 2011 r.; 19-20 grudnia 2012 r.; 18-19 lipca 2013 r.; 12-13 listopada 2013 r.; 19-20 grudnia 2013 r.; 27-28 stycznia 2014 r. Na spotkaniach tych omawiano m.in.: Wspólną Listę Wskaźników Kluczowych (dobór wskaźników do typów interwencji przewidzianych do realizacji w ramach poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, definicje wskaźników oraz metodologia ich liczenia), sposoby oraz metody szacowania wartości docelowych wskaźników opisujących postęp we wdrażaniu poszczególnych PI programu, zasady dotyczące rezerwy wykonania (dobór wskaźników finansowych, wskaźników obrazujących postęp fizyczny osi priorytetowej oraz w stosownych przypadkach dobór odpowiednich Kluczowych Etapów Wdrażania – KEW), rekomendacje Ministerstwa w zakresie właściwego skonstruowania wskaźników na podstawie których liczona będzie rezerwa wykonania. Ponadto w dniach 21-22 października 2013 r. na wniosek IZ RPOWŚ zorganizowane zostały warsztaty z ewaluatorami w ramach prowadzonej ewaluacji ex-ante RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 dotyczące metodologii doboru i szacowania wskaźników. Do wyjaśnień nie załączono kopii dokumentów potwierdzających ich treść. [dowód: akta kontroli str. 586, 594-595]

Odnosnie działań roboczych podejmowanych w celu zwiększenia wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych Kazimierz Kotowski wyjaśnił: w projekcie RPOWŚ 2014-2020 (wersja 4.0) zastosowanie instrumentów finansowych przewiduje się w ramach następujących priorytetów inwestycyjnych:

- 1.2. Promowanie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w szczególności promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów i usług, transferu technologii, innowacji społecznych, ekoinnowacji, zastosowań w dziedzinie usług publicznych, tworzenia sieci, pobudzania popytu, klastrów i otwartych innowacji poprzez inteligentną specjalizację, oraz wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji, w szczególności w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających, oraz rozpowszechnianie technologii o ogólnym przeznaczeniu;
- 3.3. Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług;
- 8.7. Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Wstępna ocena uwzględnienia instrumentów finansowych w projekcie RPOWŚ 2014–2020 została dokonana w ramach przeprowadzonej Ewaluacji ex-ante RPO Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020. Obecnie trwają przygotowania do uruchomienia procedury przetargowej w ramach oceny ex-ante instrumentów finansowych (zgodnie z art. 37 rozporządzenia ogólnego). Do chwili obecnej zabezpieczone zostały środki na realizację ewaluacji, oszacowano wartości zamówienia, w fazie końcowego przygotowania jest również szczegółowy opis przedmiotu zamówienia. W odniesieniu do płatności ryczałtowych informuję, iż Zarząd ma na uwadze możliwość wprowadzenia tej formy finansowania w RPOWŚ 2014-2020, co zostało odzwierciedlone w zapisach projektu RPOWŚ 2014-2020 (wersja 4.0) w Sekcji Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów i jest zgodne we wskazanym zakresie z założeniami UP. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z UP zasady stosowania płatności ryczałtowych zostaną doprecyzowane w odpowiednich dokumentach programowych opracowywanych przez

Instytucje Zarządzające na dalszym etapie programowania, przepisach ustawowych lub wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Zagadnienie dotyczące przygotowania dokumentacji wdrożeniowej w tym uwzględniających m.in. stosowanie płatności ryczałtowych w perspektywie 2014-2020 są przedmiotem obecnych prac prowadzonych w ramach programowania RPOWŚ 2014-2020. Z wyjaśnieniami nie przedłożono kopii dokumentów potwierdzających ich treść. [dowód: akta kontroli str. 586, 596-597]

W zakresie działań roboczych podejmowanych w celu zapewnienia realizacji obowiązku zapewnienia wyłącznie elektronicznej wymiany informacji oraz stworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu Kazimierz Kotowski wyjaśnił: *Działania Zarządu w powyższym zakresie prowadzone są z uwzględnieniem założeń określonych szczegółowo w UP (...), gdzie wskazane zostały obowiązki państwa członkowskiego wynikające z konieczności zapewnienia elektronicznej wymiany informacji oraz stworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu. Na poziomie regionalnym Zarząd podjął decyzję, że w ramach realizacji RPOWŚ 2014-2020 wymagania określone w art. 122 ust. 3, art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia ogólnego realizowane będą z wykorzystaniem centralnego systemu informatycznego SL2014, za którego stworzenie i funkcjonowanie odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Na poziomie regionalnym natomiast stworzony zostanie elektroniczny generator wniosków o dofinansowanie projektu, który w wymaganym zakresie będzie kompatybilny z centralnym systemem SL2014. Na bieżąco w formie kontaktów roboczych odbywają się spotkania pomiędzy departamentami merytorycznymi Urzędu (...), w szczególności DPR, DFS oraz Biurem Społeczeństwa Informacyjnego, których celem jest wypracowanie optymalnego modelu (...) generatora wniosków o dofinansowanie projektu. W pracach tych brane są również pod uwagę doświadczenia wynikające z realizacji RPOWŚ 2007-2013 oraz komponentu regionalnego PO KL. Ponadto również w formie kontaktów i ustaleń roboczych w powyższym zakresie prowadzone są rozmowy z Ministerstwem. W chwili obecnej trwają prace związane z przygotowywaną procedurą udzielenia zamówienia publicznego dot. generatora, w tym nad szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia. Prace te są koordynowane przez DPR i prowadzone we współpracy z Biurem Społeczeństwa Informacyjnego i DFS. Zgodnie przywołanym powyżej art. 74 ust. 4 rozporządzenia ogólnego IZ RPOWŚ realizuje zasadę, że każda oficjalna wymiana informacji między państwem członkowskim a Komisją odbywa się z wykorzystaniem systemu elektronicznej wymiany danych. Wypełnieniu tego obowiązku służy system informatyczny (...) SFC2014 (...), a Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi są zobowiązane do wyznaczenia osób mających dostęp do w/w systemów. Za pomocą systemu SFC odbywa się m.in. przekazanie projektów operacyjnych do KE. Zgodnie z pismem Ministerstwa z dnia 30.01.2014 r. Komisja udostępniła uprawnionym użytkownikom Państw Członkowskich (...) moduł nadawania uprawnień systemu informatycznego SFC2014 w dniu 8 stycznia 2014 r., co umożliwiło rozpoczęcie procesu uzyskiwania dostępu do systemu pozostałym uczestnikom krajowym (w tym w ramach RPO). W związku z czym w Oddziale Zarządzania RPO DPR wyznaczono 2 pracowników, którym zostały nadane uprawnienia do obsługi Systemu. Kazimierz Kotowski podał również, że pracownicy DPR włączeni w proces przygotowania ww. elektronicznego generatora wniosków uczestniczą w organizowanych przez Ministerstwo spotkaniach dotyczących informatyzacji procesów związanych z realizacją polityki spójności – w 2013 r. wzięli udział w czterech spotkaniach Administratorów Merytorycznych KSI (dotyczących m.in. przewidywanego kształtu regulacji unijnych w kontekście systemów informatycznych tworzonych na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2014-2020, założeń centralnego systemu IT na nową perspektywę (SL2014) oraz kształtu procesu wdrożenia SL2014, planów budowy generatora EFS dla komponentu krajowego (centralnego) przez IZ PO KL, rozwiązań informatycznych wspierających realizację programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020), zaś w styczniu 2014 r. – w konferencji poświęconej zagadnieniom informatyzacji procesów związanych z realizacją polityki spójności, w tym w zakresie konsekwencji nowego pakietu legislacyjnego dla perspektywy 2014-2020 dla systemów informatycznych państw członkowskich, kluczowych wymagań dla tych systemów w zakresie gromadzenia oraz przechowywania danych dotyczących operacji. Do wyjaśnień*

nie załączono kopii dokumentów potwierdzających ich treść. [dowód: akta kontroli str. 586, 597-599]

Jak podał w wyjaśnieniach Wicemarszałek Grzegorz Świercz *możliwość składania wniosków o płatność za pośrednictwem systemu informatycznego będzie zapewniona przed uruchomieniem programów operacyjnych*. [dowód: akta kontroli str. 89]

Opracowany w Oddziale Zarządzania RPO *Harmonogram prac nad generatorem WND dla RPOWŚ 2014-2020*, przekazany w dniu 21 marca 2014 r., przez Administratora Merytorycznego IZ RPO, m.in. do dyrekcji DPR, zakłada stworzenie narzędzia gotowego do pracy w terminie do połowy października 2014 r. (w tym: w okresie między 4 kwietnia a 30 maja mają być realizowane prace nad opisem przedmiotu zamówienia, procedura rozeznania rynku, procedury wyłonienia wykonawcy oraz przygotowanie dokumentacji przetargowej, na okres między 2 a 6 czerwca zaplanowano ogłoszenie postępowania i na koniec czerwca – podpisanie umowy z wykonawcą, na realizację narzędzia przez wykonawcę przewidziano miesiące lipiec – wrzesień, zaś na testy pierwszą dekadę października). [dowód: akta kontroli str. 21, 48-49]

Odnosnie podejmowania roboczych działań w celu zapewnienia płynności finansowej w realizacji Programu w związku z wprowadzeniem limitu dla płatności pośrednich do 90% kwoty rozliczonej we wnioskach o płatność Członek Zarządu Kazimierz Kotowski wyjaśnił: *Zarząd nie podejmował działań roboczych, dotyczących mechanizmu mającego na celu zapewnienie płynności finansowej, związanej z wprowadzeniem limitu dla płatności pośrednich do kwoty 90% rozliczanej we wnioskach o płatność. Wynika to z faktu, iż zagadnienie dotyczy wyłącznie poświadczania wydatków przez Komisję, a nie ma wpływu na płynną regulację zobowiązań wobec beneficjentów. W perspektywie finansowej 2007-2013 płatności dokonywane są na bieżąco i w przypadku poprawnie złożonych dokumentów dot. wniosków o płatność pośrednią, refundacja kosztów dla beneficjentów następuje w przeciągu 2-3 tygodni, natomiast w przypadku wniosków o płatność końcową (wymagającą kontroli na miejscu) 2-3 miesiące. Ponieważ system funkcjonuje poprawnie rozwiązanie to będzie kontynuowane w ramach RPOWŚ 2014-2020*. [dowód: akta kontroli str. 587, 600-601]

Odnosnie roboczych działań podejmowanych w celu wdrożenia nowego rozwiązania dotyczącego zapewnienia wprowadzenia ZIT (w szczególności stanu zaawansowania prac w tym zakresie), a także kwestii dotyczących zawiązania się związków ZIT i podjętych przez nie działań związanych z opracowaniem strategii ZIT, opiniowania takich strategii przez Marszałka, Kazimierz Kotowski wyjaśnił: *Zarząd rozpoczął proces w celu wdrożenia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach RPOWŚ na lata 2014-2020 w 2013 r. Działania te polegały na spotkaniach roboczych i oficjalnych z przedstawicielami Urzędu Miasta, przedstawicielami Ministerstwa oraz członkami Związku ZIT. Przedmiotem spotkań było wypracowanie optymalnych rozwiązań w zakresie najbardziej efektywnego wdrażania ZIT. W dniu 14 stycznia br. członkowie Związku ZIT (przedstawiciele 12 świętokrzyskich samorządów: Gminy Kielce, Chęciny, Chmielnika, Daleszyc, Górna, Masłowa, Miedzianej Góry, Morawicy, Piekoszowa, Sitkówki – Nowiny, Strawczyzna i Zagnańska) podpisali Porozumienie określające zasady współpracy przy programowaniu i wdrażaniu Strategii ZIT Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego oraz jej współfinansowania i realizacji. Na dzień przekazywania projektu RPOWŚ na lata 2014-2020 do negocjacji z KE, tj. 9 kwietnia 2014 r., Strategia ZIT KOF nie została przekazana Zarządowi (...). Na obecnym etapie kontynuowane są prace nad Strategią w gronie partnerów KOF. Mają miejsce również dwustronne spotkania konsultacyjne przedstawicieli Urzędu Miasta Kielce z Ministerstwem. Opinia RDOS przekazana do Urzędu Miasta Kielce wskazuje na konieczność przeprowadzenia Oceny Oddziaływania na Środowisko dla tego dokumentu (podobnie jak w innych regionach) co wydłuży proces prac nad Strategią ZIT. Z wyjaśnieniami nie przedłożono kopii dokumentów potwierdzających ich treść*. [dowód: akta kontroli str. 587, 600-601]

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie nie były przeprowadzane kontrole ani audyty dotyczące zagadnień objętych tematyką niniejszej kontroli. [dowód: akta kontroli str. 12, 169-171]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zarząd nie sformalizował działań mających na celu wdrożenie nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniu ogólnym, dotyczących funduszy strukturalnych na lata 2014-2020. Dotychczas MIR nie kierowało do Urzędu zaleceń w tym zakresie.

IV. 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 Kielcach.

Kielce, dnia maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura
w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontrolerzy
Arkadiusz Pawlik
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Barbara Jaros
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis