



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.017.01.2021

Witold Kozłowski
Marszałek Województwa Małopolskiego
ul. Raławicka 56
30-017 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/004 – Przygotowanie systemu wdrażania funduszy polityki spójności Unii Europejskiej 2021-2027.

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego ¹ , 30-017 Kraków, ul. Raclawicka 56.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kozłowski, Marszałek Województwa Małopolskiego ² , od 19 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027³. 2. Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2021-2027.
Okres objęty kontrolą	Od 2019 do 31 sierpnia 2021 (lub do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Barbara Madejska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/73/2021 z 16 czerwca 2021 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej: UMWM, Urząd Marszałkowski lub Urząd.

² Dalej: Marszałek WM lub Marszałek.

³ Dalej: RPO, RPO WM lub Program.

⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U z 2020 r., poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Urząd Marszałkowski w okresie objętym kontrolą działania dotyczące przygotowania oraz zatwierdzenia RPO WM na lata 2021-2027, a także przygotowania prawnego i organizacyjnego systemu wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2021-2027. W ocenie NIK działania te były właściwe, należyte i skuteczne.

Planowano i realizowano działania dotyczące ustanowienia systemu realizacji programu i wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli programu. Przeprowadzono analizy i ewaluację zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów, a także identyfikowano problemy i istotne ryzyka.

Założenia RPO zostały przedstawione Zarządowi Województwa Małopolskiego w czerwcu 2019 r., a następnie przesłane 5 lipca 2019 r. do ministerstwa właściwego do spraw funduszy. Poddany wymaganym konsultacjom społecznym projekt RPO został przyjęty przez Ministra Inwestycji i Rozwoju⁶ bez uwag.

W proces zarządzania i wdrażania RPO zaangażowanych było 9 departamentów oraz Biuro ds. Certyfikacji, w tym m.in. Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi, Biuro Certyfikacji, Departament Funduszy Europejskich oraz Departament Zrównoważonego Rozwoju

ZWM opracował Strategię rozwoju województwa Małopolska 2030 oraz Regionalną strategię innowacji województwa małopolskiego 2030. Oba dokumenty zostały poddane konsultacjom społecznym, z których przebiegu sporządzono sprawozdania. Obie strategie zostały przyjęte uchwałami ZWM.

Na potrzeby RPO w nowej perspektywie finansowej zostały zlecone do wykonania 10 analiz/ekspertyz⁷, których przedmiotem była ocena wpływu interwencji podejmowanych w ramach danej osi na m.in. wsparcie zatrudnienia, podniesienia atrakcyjności regionu, efektów wdrażania instrumentów rozwoju terytorialnego. Wszystkie zlecone opracowania uzyskały rekomendacje dotyczące kolejnej perspektywy finansowej 2021-2027. Szczegółowe badanie dwóch analiz⁸, pn. „Ewaluacja wpływu projektów realizowanych w ramach 6. osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020 Dziedzictwo regionalne na podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności regionu oraz „Wpływ działań rewitalizacyjnych podejmowanych w ramach 11. osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020 na ograniczenie problemów społecznych w miastach i na obszarach wiejskich” wykazało, że zostały one opracowane zgodnie z zapisami umów.

W ramach konsultacji społecznych projektu umowy partnerstwa, Marszałek skierował do Ministra pismo, wraz z uwagami, które dotyczyły m.in. zastosowanej metody podziału środków europejskich pomiędzy programy regionalne, zakresu wsparcia celów polityki oraz doprecyzowania zapisów odnośnie do konkretnych celów i obszarów. W konsultacjach społecznych z ministerstwem⁹ województwo małopolskie zgłosiło liczne uwagi, spośród których wiele zostało uwzględnionych, np. w celu pn. „Europa o silniejszym wymiarze społecznym” dodanie zakresu interwencji: „Edukacja dostosowana do indywidualnych potrzeb uczniów, tj. wspierająca zarówno w pokonywaniu różnego rodzaju trudności w nauce, jak

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

⁶ Dalej: Minister lub ministerstwo właściwe do spraw funduszy.

⁷ Na łączną kwotę 2 129 605,87 zł.

⁸ Na łączną kwotę 302 580 zł.

⁹ Departament Strategii Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

i w rozwijaniu zainteresowań, uzdolnień i talentów” oraz w celu pn. Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa: rozszerzenie interwencji o wsparcie projektów dotyczących rozwoju systemów ujęć, uzdatniania, dostawy i magazynowania wody, jako projektów indywidualnych, niezależnych od stanu zapewnienia sieci kanalizacyjnej na danym terenie.

Również w odniesieniu do projektu kontraktu programowego, zarówno dla województw, jak i dla województwa małopolskiego, ZWM skierował uwagi do otrzymanych projektów przedmiotowych dokumentów. Stanowisko samorządowe zawierało uwagi, propozycje, oczekiwania, deklaracje oraz propozycje przedsięwzięć i odstępstw.

ZWM zaplanował i podejmował działania w zakresie: przygotowania ram prawnych niezbędnych z punktu widzenia właściwego wdrożenia RPO, ustanowienia systemu jego realizacji oraz wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli. Zlecał do wykonania ewaluację i prowadził analizy dotyczące zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów. W ramach przygotowań do nowej perspektywy finansowej wprowadzono w Urzędzie zmiany organizacyjne, polegające m.in. powołaniu pełnomocnika ZWM do spraw zintegrowanych inwestycji terytorialnych¹⁰ oraz Zespołu ds. Programowania w Departamencie Zarządzania Programami Operacyjnymi w UMWM¹¹.

Aktualnie prowadzone są w Urzędzie prace wewnętrzne nad projektem RPO WM, w tym dotyczące uzgodnienia propozycji podziału alokacji programu oraz propozycji zakresów wsparcia w poszczególnych obszarach, a także podejścia terytorialnego. Na wrzesień 2021 r. zaplanowano uruchomienie oficjalnych konsultacji społecznych w trybie ustawowym, a także uruchomienie roboczych konsultacji z ministerstwem oraz służbami Komisji Europejskiej. Prowadzone są konsultacje wstępnego projektu wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów¹² krajowych i regionalnych programów na lata 2021-2027, po czym planowane jest przystąpienie do prac nad SzOP, przy czym w maju 2021 r., ZWM przyjął uchwałę¹³ w sprawie przyjęcia Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WM na lata 2014-2020, dokonując m.in. zmian poprzez dodanie karty działania „przygotowanie strategii dla ZIT 2021-2027”.

Informację o ostatecznej alokacji na lata 2021-2027 w wysokości 2 320 280 381 euro ministerstwo przekazało drogą e-mailową 23 czerwca 2021 r. Równocześnie poinformowano o wysokości środków finansowych dla Małopolski pochodzących z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji¹⁴, tj. 247 000 000 euro. Łączna kwota środków na lata 2021-2027 dla regionu wynosiła 2 567 280 371 euro. W marcu 2021 r. ZWM podjął uchwałę¹⁵ dotyczącą przyjęcia roboczego projektu Terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji dla Małopolski Zachodniej, a następnie – w czerwcu 2021 r.¹⁶ – uchwałę w sprawie przyjęcia projektu przedmiotowego planu, zgodnie z którymi, środki te zostaną włączone do RPO w postaci odrębnej osi priorytetowej, a Zarząd będzie instytucją zarządzającą, natomiast na poziomie centralnym realizowane będą zadania o charakterze koordynacyjnym.

¹⁰ Dalej: ZIT.

¹¹ Dalej: Departament ZPO.

¹² Dalej: SzOP.

¹³ Uchwała nr 591/21 z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 757/15 ZWM z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WM na lata 2014-2020.

¹⁴ Dalej: FST.

¹⁵ Uchwała nr 330/21 ZWM z 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia roboczego projektu Terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji dla Małopolski Zachodniej; dalej: TPST..

¹⁶ Uchwała nr 897/21 ZWM z 24 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu TPST dla Małopolski Zachodniej.

Opóźnienia w uruchomieniu działań wdrożeniowych, stwierdzone na dzień zakończenia czynności kontrolnych, w tym brak ostatecznych dokumentów, zwłaszcza kontraktu programowego, umowy partnerstwa, jak również stosownej ustawy wdrożeniowej, nie były spowodowane brakiem działań bądź zaniechania działań ze strony Urzędu, który jako instytucja zarządzająca, podejmował aktywny udział we wszystkich pracach/konsultacjach, do których miał być angażowany, jako poziom regionalny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

1. Realizacja działań w zakresie przygotowania RPO na lata 2021-2027.

Opis stanu
faktycznego

1a. Działania zrealizowane przez Zarząd Województwa Małopolskiego¹⁷ w zakresie zawarcia kontraktu programowego.

Negocjacje w zakresie zapisów kontraktu programowego dla województwa małopolskiego zostały zainicjowane 1 marca 2021 r. spotkaniem Marszałka WM z Ministrem.

Następnie UMWM otrzymał 23 marca 2021 r. drogą e-mailową z ministerstwa¹⁸ właściwego do spraw funduszy wzór projektu kontraktu programowego dla województw, z prośbą o przesłanie uwag w terminie do 26 marca 2021 r. Do zapisów zawartych w przedmiotowym projekcie, UWMW przesłał w wyznaczonym terminie 46 uwag, m.in. odnośnie do daty obowiązywania kontraktu; zasad podziału i przekazywania środków; możliwości przesunięcia środków z EFRR lub EFS+ w ramach RPO, w ramach uzgodnień stron, za zgodą ministra; informowania ministra o planowanym podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu oraz o wydarzeniu otwierającym tenże projekt na co najmniej tydzień przed tym faktem we wskazanych przypadkach; zobowiązania strony samorządowej do zaprogramowania środków [...] w ramach RPO na wsparcie inwestycji realizowanych w formule projektu hybrydowego [...]; uzależnienia objęcia wsparciem z RPO realizacji przedsięwzięć z zakresu e-zdrowia od dysponowania przez wnioskodawcę ważną pozytywną opinią ministra właściwego ds. zdrowia w zakresie zgodności projektu z dokumentami strategicznymi i programowymi w obszarze zdrowia cyfrowego.

Kolejnym dokumentem, który 17 maja 2021 r. wpłynął do Urzędu od Ministra¹⁹, był projekt kontraktu programowego dla województwa małopolskiego, do którego ZWM miał zająć stanowisko. Zgodnie z wymogami ministra, stanowisko to *powinno odnosić się do treści projektu kontraktu programowego, przede wszystkim uwzględniać wymogi koncentracji tematycznej, które dla programów regionalnych przedstawiają się jak w art. 7 ust. 2 projektu kontraktu programowego*. Minister wskazywał także, że *w stanowisku powinny zostać również wskazane propozycje przedsięwzięć priorytetowych [...], które powinny dotyczyć w szczególności celów objętych koncentracją tematyczną oraz inicjatyw prowadzących do osiągnięcia celów klimatycznych*. W ocenie Ministra, *istotne jest wskazanie przeznaczenia części alokacji PR na wsparcie inwestycji realizowanych w formule projektu*

¹⁷ Dalej: ZWM lub Zarząd.

¹⁸ Wzór kontraktu programowego przekazał radca Ministra w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹⁹ Pismo z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z 14 maja 2021 r., znak DRP-IV.530.3.2021.WS.2, wraz z pismem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 13 maja 2021 r. znak: DRP-IV.530.3.2021.WS.2.

hybrydowego [...] na działania dedykowane wsparciu projektów z zakresu infrastruktury ochrony zdrowia [...], na działania związane z rozwojem obszarów wiejskich [...], jak również określenie ewentualnych oczekiwań w zakresie odstępstw od linii demarkacyjnej [...].

ZWM przedstawił swoje stanowisko²⁰ w piśmie z 14 czerwca 2021 r.²¹, zaznaczając, że *podtrzymuje gotowość do rozmowy o celach rozwojowych Małopolski w kontekście planów rozwojowych wobec Małopolski oraz oczekiwań i stanowiska negocjacyjnego*. Zarząd ponowił zgłaszaną wcześniej pełną gotowość do kontynuacji rozmów o zasadach podziału środków pomiędzy programy regionalne oraz o założeniach dla takiego podziału. Jak napisano, ZWM liczy, że *przedstawione propozycje oraz argumentacja zostaną uwzględnione i wspólnym wysiłkiem uda się nam wypracować rozwiązania optymalne dla Małopolan i rozwoju regionu*. W przedstawionym stanowisku, Zarząd zwrócił się z propozycją zwiększenia puli podstawowej dla nowego małopolskiego programu regionalnego wskazanej w projekcie umowy partnerstwa [...] o kwotę 1,2 mld. euro²², wraz z kierunkową propozycją jej zagospodarowania, uzasadniając, że w ocenie Zarządu jest to *brakująca kwota, warunkująca efektywne podjęcie wyzwań wskazanych zarówno w KSRR²³ i SOR²⁴, jak i w SRWM 2030²⁵, bez której nie będziemy w stanie ich podjąć*. Zarząd wyjaśniał również, że *proponowana [...] kwota zwiększenia alokacji ma służyć wsparciu działań mających na celu powiązanie polityki rozwoju państwa z działaniami realizowanymi na poziomie samorządu województwa, czyli zharmonizować wysiłki podejmowane z obydwu poziomów*. Zarząd wyjaśniał ponadto, że *Samorząd Województwa organizuje wykorzystanie mechanizmu ZIT wokół wszystkich miast wskazanych w KSRR, jako miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze [...]; planuje szczególne wsparcie dla gmin zmarginalizowanych [...]; planuje skierowanie na działania związane z rozwojem obszarów wiejskich puli 10% alokacji programu*. Zarząd wyraził otwartość na rozmowę o zakresie wykorzystania mechanizmu zachęt dla wykorzystania formuły projektów hybrydowych. W stanowisku przekazano również propozycje przedsięwzięć priorytetowych dla małopolskiego RPO i wykaz transportowych zadań inwestycyjnych planowanych do zrealizowania celem przygotowania się do Igrzysk Europejskich w 2023 r. oraz wstępnie zidentyfikowane potencjalne odstępstwa od linii demarkacyjnej.

Stanowisko zawierało uwagi, propozycje, oczekiwania, deklaracje oraz propozycje przedsięwzięć i odstępstw.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicemarszałka WM²⁶, ZWM oczekuje na przekazanie przez Ministra [...] oficjalnego stanowiska w odpowiedzi na przekazane [...] stanowisko Zarządu w sprawie kontraktu programowego dla Małopolski.

(akta kontroli str. 39-87; 285-329; 439-468; 486-527; 530-556; 779-832)

²⁰ Wersja zaakceptowana przez ZWM została również przesłana w trybie roboczym drogą e-mailową 10 czerwca 2021 r.

²¹ Znak: ZPO-I.410.21.1.2021.

²² W projekcie kontraktu dla województwa małopolskiego zawarto zapis: „W oparciu o jednolite zasady podziału środków wynikające z przyjętych algorytmów, minister zobowiązuje się do przeznaczenia na realizację RPO alokacji podstawowej w kwocie łącznej środków pochodzących z EFRR oraz FSE+ w wysokości 1 726 929 583 euro, w tym: środków pochodzących z EFRR do wysokości 1 242 871 221 euro; środków pochodzących z EFS+ do wysokości 432 250 475 euro oraz środków na pomoc techniczną z EFRR w wysokości 51 807 887 euro oraz środków na pomoc techniczną z EFS+ w wysokości.....euro”.

²³ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego; dalej: KSRR.

²⁴ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

²⁵ Strategia Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”; dalej: Strategia rozwoju.

²⁶ Wyjaśnienia pisemne z 23 sierpnia 2021 r.

Informacja o końcowej alokacji dla Małopolski na lata 2021-2027, w wysokości 2 320 280 381 euro (co stanowiło 80,6% alokacji na lata 2014-2020), ministerstwo przekazało e-mailem 23 czerwca 2021 r. W e-mailu podano również wysokość środków dla Małopolski pochodzących z FST, tj. 247 000 000 euro. Zatem łączna kwota środków na lata 2021-2027 dla regionu to 2 567 280 381 euro²⁷.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, ani kontrakt programowy, ani umowa partnerstwa, nie zostały zawarte.

(akta kontroli str. 559-561; 719-725; 768-778)

W ramach konsultacji projektu umowy partnerstwa, stanowiącej wraz z linią demarkacyjną główny punkt odniesienia do przygotowania regionalnych programów operacyjnych, Minister w lutym 2021 r.²⁸ przekazał marszałkom województw pismo dotyczące podziału interwencji pomiędzy programami krajowymi i regionalnymi w programach operacyjnych polityki spójności, wraz z dokumentem pn. linia demarkacyjna. Minister informował, że linia demarkacyjna *ma na celu z koordynację działań pomiędzy poziomem krajowym i regionalnym z jednej strony, z drugiej zaś zapobieganie podwójnemu finansowaniu działań wspieranych z różnych programów finansowanych z polityki spójności*. Zgodnie z informacją podaną przez ministra, *obecny kształt linii demarkacyjnej nie ma charakteru zamkniętego, zatem w przypadku konieczności jej modyfikacji, wynikającej w szczególności z ewentualnych zmian w umowie partnerstwa, na skutek trwających konsultacji lub negocjacji umowy, albo programów operacyjnych z Komisją Europejską, podział interwencji będzie odpowiednio dostosowywany*. Jak informowano w piśmie, zapisy linii demarkacyjnej były przedmiotem prac grup roboczych, powołanych w celu wsparcia programowania interwencji polityki spójności w perspektywie 2021-2027, a także roboczych spotkań przedstawicieli ministerstwa z instytucjami zarządzającymi RPO. W piśmie informowano również, że ewentualne odstępstwa od generalnych zasad demarkacji na etapie programowania będą uwzględniane w kontrakcie programowym. Minister poinformował także, że *liczy, że proces ten będzie przebiegał sprawnie i terminowo*.

(akta kontroli str. 285-329)

W związku z powyższym, ZWM, poprzez Marszałka, skierował do ministra 18 lutego 2021 r. *prośbę o dokonywanie rozstrzygnięć wychodzących naprzeciw doświadczeniom i postulatam regionów*. Marszałek pisał, że *doświadczenia wdrożeniowe regionalnych programów operacyjnych z dwóch siedmioletnich perspektyw finansowych, a także rozpoznanie potencjałów oraz potrzeb regionalnych pokazują, że regiony są gotowe aktywnie uczestniczyć w tworzeniu efektywnego systemu realizacji programów nowego programowania UE*. Marszałek zwracał uwagę na kwestie, w jego ocenie, kluczowe z punktu widzenia tworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju Małopolski, dotyczące m.in. przyjętej przez ministerstwo metody podziału środków, co przełożyło się na wartość alokacji tychże, która w stosunku do poprzedniej perspektywy, spadła o 47%. Ponadto Marszałek wskazywał na fakt, iż *Sejmik WM przyjął już nową Strategię rozwoju województwa 2030, odzwierciedlającą priorytety polityki państwa [...]*. Zaznaczył również, że *ZWM uruchomił przygotowania do wprowadzenia nowych instrumentów terytorialnych dla obszarów wskazanych w dokumentach rządowych: organizujemy nowe ZIT-y wokół wszystkich miast wskazanych w KSRR, zapowiedzieliśmy szczególne wsparcie*

²⁷ W odpowiedzi na otrzymaną informację o alokacji, ZWM na spotkaniach w lipcu i sierpniu 2021 r. dokonał podziału środków, co zostało przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia.

²⁸ Pismo Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 16 lutego 2021 r., znak DRP-Ia.690.2.2021 r. RG

gmin zmarginalizowanych oraz podjęliśmy pracę nad specjalnymi działaniami wobec obszaru strategicznej interwencji – Małopolski Zachodniej. Poinformował również, że wyzwaniom wskazanym w KSRR i SOR, Małopolska nie będzie w stanie podjąć bez zapewnienia odpowiedniej kwoty środków. Marszałek wskazał również na fakt, iż przyjęta w grudniu 2020 r. Strategia rozwoju województwa jasno wskazała projekty strategiczne, mające katalizować zmianę gospodarczą Małopolski na przestrzeni następnej dekady. Zaznaczył, że te przemyslane, wydyskutowane w regionie i w dużym stopniu już przygotowane przedsięwzięcia nie zostaną podjęte, jeśli środki dla programu regionalnego nie zostaną zapewnione na odpowiednim poziomie. ZWM zgłosił pełną gotowość do podjęcia rozmów o zasadach podziału środków pomiędzy programy regionalne oraz o założeniach dla takiego podziału, a także gotowość do rozmów o zasadach podziału środków FST. Do pisma dołączono zestawienie 104 uwag, które były wynikiem konsultacji społecznych przeprowadzonych w okresie od 18 stycznia do 22 lutego 2021 r. Uwagi dotyczyły m.in. zastosowanej metody podziału środków europejskich pomiędzy programy regionalne, zakresu wsparcia celów polityki oraz doprecyzowania zapisów odnośnie do konkretnych celów i obszarów. Raport z konsultacji społecznych umowy partnerstwa ministerstwa właściwego do spraw funduszy wykazał, że UMWM był autorem jednej z największej liczby uwag (piąte miejsce na liście autorów), w grupie do 200 uwag, z czego uwzględniono m.in. uwagi dotyczące konieczności określenia/doprecyzowania w jaki sposób przebiegać będzie demarkacja w obszarze zielonej gospodarki a GOZ²⁹ (cel: Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa); umożliwienia realizacji projektów dotyczących rozwoju systemów ujęć, uzdatniania, dostawy i magazynowania wody, jako projektów indywidualnych, niezależnych od stanu zapewnienia sieci kanalizacyjnej (cel: Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa); dodanie zakresu interwencji: Edukacja dostosowana do indywidualnych potrzeb uczniów, tj. wspierająca zarówno w pokonywaniu różnego rodzaju trudności w nauce, jak i w rozwijaniu zainteresowań, zdolności i talentów (cel: Europa o silniejszym wymiarze społecznym).

(akta kontroli str. 330-368; 707-714)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych umowa partnerstwa nie została zawarta.

(akta kontroli str. 768-778; 779-832)

1b. Działania zrealizowane przez ZWM w zakresie przygotowania i uzgodnienia RPO.

Formularz dotyczący planowanego kształtu RPO dla perspektywy 2021-2027³⁰ wpłynął do Urzędu 9 kwietnia 2019 r. Dokument po wypełnieniu miał być zwrótnie przekazany do końca czerwca 2019 r. W piśmie przekazano informację, że zgodnie z harmonogramem projekty RPO powinny być gotowe na przełomie sierpnia i września 2019 r. Jak zaznaczono, *wypełnione formularze miały przyczynić się do przyspieszenia właściwego procesu programowania, w szczególności prac nad kontraktem programowym.* W formularzu zawarto m.in. zarys strategii wyboru celów polityki i celów szczegółowych, szacunkowy podział środków na poszczególne cele, główne wskaźniki, główne typy projektów i typy beneficjentów oraz listę projektów strategicznych, których realizacja jest planowana w RPO.

²⁹ Gospodarka obiegu zamkniętego, zwana inaczej gospodarką cyrkularną.

³⁰ Pismo Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z 28 marca 2019 r.; znak: DRP-I.78.2.2019.RG, podpisane przez Dyrektora Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych.

Założenia RPO WM na lata 2021-2027³¹ zostały opracowane przez Departament ZPO i przedłożone ZWM 18 czerwca 2019 r. We wstępie zaznaczono, że dokument został opracowany na podstawie projektu pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021-2027 oraz dokumentów krajowych o charakterze strategicznym, w tym w szczególności w oparciu o nowy projekt KSRR. Zaznaczono również, że podstawą do wyznaczenia obszarów wsparcia będą również zapisy Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2021-2027. W założeniach przedstawiono wstępny harmonogram prac, podzielony na trzy poniższe etapy:

- I etap, obejmujący następujące działania: opracowanie założeń – od marca do lipca 2019 r., współpraca z ZWM nad przygotowaniem RPO od czerwca do września 2019 r., organizacja prac zespołu ds. aktualizacji SRW od czerwca do lipca 2019 r., oraz współudział w organizacji i przeprowadzeniu I edycji debaty regionalnej dotyczącej wizji i kierunków rozwoju Małopolski w perspektywie do 2030 r. - od maja do lipca 2019 r.;
- II etap, obejmujący opracowanie wstępnego projektu RPO, przygotowanego na potrzeby przekazania do ministerstwa, w celu zaopiniowania - do końca sierpnia 2019 r.; etap obejmował prace nad wstępnym projektem nowego małopolskiego RPO, z uwzględnieniem wyników I edycji debaty regionalnej - od lipca do września 2019 r.; przekazanie wstępnego RPO do ministerstwa w celu zaopiniowania; etap powiązany z przejściem do nieformalnego dialogu z KE - od sierpnia do września 2019 r., przystąpienie do prac nad kontraktem programowym i ustaleniami dotyczącymi projektów pozakonkursowych (strategicznym) na potrzeby RPO oraz KPO od sierpnia 2019 r. do czerwca 2020 r.;
- III etap, obejmujący przygotowanie projektu małopolskiego RPO w wersji ostatecznej, opracowanej na potrzeby negocjacji z KE - do czerwca 2020 r.; w tym etapie planowano prace związane ze sporządzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu nowego RPO - od października 2019 r. do maja 2020 r.; przygotowanie ostatecznej wersji nowego RPO - od października 2019 do czerwca 2020 r.; konsultacje społeczne projektu nowego RPO od stycznia do lutego 2020 r.; podsumowanie konsultacji społecznych wraz z publikacją raportu z przebiegu konsultacji marzec-kwiecień 2020 r. i negocjacje nowego RPO WM, wraz z zakończeniem negocjacji od lipca 2020 r. do stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 39-87)

Odnośnie do przyczyn opóźnienia w realizacji roboczego harmonogramu prac nad RPO, a także podejmowanych działań naprawczych/zaradczych oraz uzyskanych efektów tych działań, Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO złożył następujące wyjaśnienia: *zasadniczą przyczyną opóźnień w realizacji zakładanego harmonogramu prac nad nowym programem był nagły wybuch pandemii COVID-19, a w związku z tym wyhamowanie prac również na poziomie europejskim - pakiet legislacyjny został opublikowany dopiero 30 czerwca br. Prace zostały automatycznie skoncentrowane na poszukiwaniu rozwiązań ograniczających negatywne skutki pandemii, także poprzez zmiany programów operacyjnych z lat 2014-2020 i tworzenie nowych schematów wsparcia z udziałem środków europejskich. W tej sytuacji obiektywnie brak było możliwości podjęcia działań zaradczych. W miarę pojawiania się kolejnych ustaleń, czy wyników prac przygotowawczych do nowej perspektywy, prowadzonych na poziomie europejskim aktualizowano posiadaną wiedzę i na tej bazie w kwietniu br. zaktualizowano*

³¹ W kwietniu 2021 r. Departament ZPO przygotował na potrzeby wewnętrzne wersję roboczą PRO.

założenia programu regionalnego, które stanowią bazę do dzisiejszych prac nad projektem programu.

(akta kontroli str. 768-778)

W lipcu 2021 r. Departament ZPO zaktualizował ramowy harmonogram prac nad małopolskim RPO, zgodnie z którym:

- I etap to okres od czerwca 2019 r. (przyjęcie założeń RPO); konsultacje ministerstwa odnośnie do projektu umowy partnerstwa (26 stycznia 2021 r.); linia demarkacyjna (luty 2021 r.) oraz projekt kontraktu programowego dla Małopolski (maj 2021 r.);
- II etap to okres od 14 kwietnia 2021 r., rozpoczynający cykl spotkań z udziałem ZWM, dotyczący wizji, celów oraz kierunków Małopolski w perspektywie do 2030 r., z uwzględnieniem celów nowego RPO (do 26 maja 2021 r.); decyzja ministerstwa o alokacji dla programów regionalnych (23 czerwca 2021 r.); kierunkowe decyzje ZWM dot. zakresu nowego RPO, podziału alokacji oraz priorytetów inwestycyjnych województwa (13 lipca 2021 r.); kontrakt programowy (lipiec-sierpień 2021 r.); prace nad projektem RPO WM (lipiec-sierpień 2021 r.); przekazanie do zaopiniowania przez ministerstwo wstępnego projektu RPO – powiązane z przejściem do nieformalnego dialogu z UE (sierpień 2021 r.); konsultacje społeczne projektu RPO (wrzesień-październik 2021 r.); podsumowanie konsultacji społecznych, wraz z publikacją raportu z ich przebiegu (listopad 2021 r.); przygotowanie ostatecznej wersji nowego RPO (grudzień 2021 r.); przyjęcie RPO WM przez ZWM oraz przekazanie do KE (grudzień 2021 r.); prace związane ze sporządzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu RPO, wraz z towarzyszącą jej procedurą, w tym konsultacje społeczne prognozy oddziaływania na środowisko (kwiecień-grudzień 2021 r.) oraz negocjacje nowego RPO, wraz z zakończeniem negocjacji i decyzją KE (styczeń-kwiecień 2022 r.).

(akta kontroli str. 562-567; 726-767)

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Dyrektora Departamentu ZPO odnośnie do aktualnego stanu prac nad programem, w tym pozostających do zrealizowania etapów tego procesu, *obecnie trwają wewnętrzne prace nad projektem programu, wpisującym się we wzór wynikający z rozporządzenia ogólnego – przełożenie dotychczasowych prac nad założeniami programu, w tym również wewnętrzne uzgodnienia dotyczące propozycji podziału alokacji programu oraz propozycji zakresów wsparcia w poszczególnych obszarach, a także podejścia terytorialnego. Na wrzesień br. planowane jest upublicznienie projektu programu i uruchomienie oficjalnych konsultacji społecznych w trybie ustawowym, a także uruchomienie roboczych konsultacji z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej oraz służbami Komisji Europejskiej. Równolegle trwają prace nad przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu programu. Uzgodnienie zakresu programu z instytucją koordynującą prace nad dokumentami wdrożeniowymi polityki spójności w Polsce, tj. ze wskazanym ministerstwem oraz stroną europejską, pozwolą finalizować prace, tj. uzyskać akceptację KWRiST, a następnie przekazać dokument w ramach formalnej ścieżki do negocjacji i zatwierdzenia przez KE w drodze decyzji.*

(akta kontroli str. 768-778)

Odnośnie do identyfikowania i analizowania ryzyka związanego z przygotowaniem RPO oraz opracowania mechanizmów występowania z ryzykiem, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi złożył następujące wyjaśnienia: *Jak już wskazano powyżej, podstawowym identyfikowanym problemem*

i istotnym ryzykiem jest znaczące opóźnienie prac nad dokumentami nowego okresu programowania, co jednak należy podkreślić spowodowane w dużej mierze nagłym wybuchem pandemii COVID-19, a w związku z tym wyhamowaniem prac również na poziomie europejskim - pakiet legislacyjny został opublikowany dopiero 30 czerwca br. To z kolei rzutuje na rosnące opóźnienia w uruchomieniu działań wdrożeniowych. Dlatego też Instytucja Zarządzająca podejmie wszelkie działania mające na celu możliwie najszybsze uruchomienie pierwszych naborów wniosków, w obszarach najmniej skomplikowanych pod względem niezbędnego otoczenia regulacyjnego.

(akta kontroli str. 768-778)

W celu podjęcia działań dotyczących przygotowania i uzgodnienia RPO, Zarząd, uchwałą z 15 czerwca 2021 r.³², upoważnił Dyrektora Departamentu ZPO oraz jego zastępców³³ (każdego z osobna), do m.in. podejmowania czynności w zakresie koordynacji prac związanych z przygotowaniem RPO na lata 2021-2027. Natomiast Marszałek, zarządzeniem nr 56/2020³⁴, powołał Wydział Programowania, w skład którego wchodził m.in. Zespół ds. Programowania³⁵, któremu przypisane zostały działania obejmujące m.in. prowadzenie prac związanych z przygotowaniem i zmianą RPO WM; prowadzenie prac związanych z udziałem przedstawicieli instytucji zarządzającej (IZ) w procesie negocjacji oraz renegocjacji RPO z KE, a także współpraca w tym zakresie z właściwymi służbami administracji rządowej; prowadzenie prac związanych z przygotowaniem i zmianą szczegółowego opisu osi priorytetowych programu; opiniowanie projektów zmiany ramowego planu realizacji działań w ramach RPO oraz opiniowanie projektów aktów prawnych i dokumentów programowych dotyczących perspektywy finansowej 2014-2020 oraz dotyczących kształtowania polityki spójności po 2020 r.

Ponadto Marszałek dokonał zmiany w dotychczasowej strukturze organizacyjnej³⁶ Departamentu ZPO i UMWM, tworząc stanowisko Zastępcy Dyrektora ds. Projektów Strategicznych i ZIT, a także podlegający mu Zespół ds. ZIT. Powołał również pełnomocnika ZWM ds. ZIT. Pełnomocnictwo obejmowało³⁷ m.in. uczestnictwo w pracach nad wymiarem terytorialnym RPO WM dotyczącym ZIT, uczestnictwo w pracach nad strategią ZIT, jej aktualizacją i zmianą [...], współpraca z komórkami organizacyjnymi Departamentu ZPO, realizującymi zadania związane z ZIT, współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ZIT oraz kształtowania ZIT w perspektywie finansowej 2021-2027. Natomiast do szczegółowego zakresu działania Zespołu należała m.in. współpraca z Instytucją Pośredniczącą³⁸ ZIT dotycząca monitorowania i zmiany wykazu projektów zidentyfikowanych w trybie pozakonkursowym w zakresie projektów realizowanych w perspektywie 2014-2020 wynikających ze Strategii ZIT, monitorowania postępu

³² Uchwała nr 785/21 ZWM z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 310/21 ZWM z 25 marca 2021 r. w sprawie upoważnienia Dyrektorów Departamentu ZPO UMWM do podejmowania czynności w zakresie realizacji [...] koordynacji prac związanych z przygotowaniem RPO na lata 2021-2027 [...].

³³ Tj. Zastępcę Dyrektora ds. Programowania; Zastępcę Dyrektora ds. Projektów Strategicznych i ZIT; Zastępcę Dyrektora ds. Zarządzania Programami Operacyjnymi oraz Zastępcę Dyrektora ds. Promocji i Informacji.

³⁴ Zarządzenie nr 56/2020 Marszałka WM z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu ZPO i UMWM.

³⁵ Zgodnie z zarządzeniem Marszałka WM nr 53/2021 z 14 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 56/2020 Marszałka WM z dnia 2 czerwca 2020 roku w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu ZPO UMWM, Zespół podlegał Zastępcy Dyrektora ds. Programowania.

³⁶ Zarządzenie nr 53/21 Marszałka WM z 14 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 56/2020 Marszałka WM z 2 czerwca 2020 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu ZPO UMWM.

³⁷ Uchwała nr 610/21 ZWM z 18 maja 2021 r. w sprawie powołania pełnomocnika ZWM do spraw zintegrowanych inwestycji terytorialnych i określenia zakresu jego pełnomocnictwa.

³⁸ Dalej: IP.

wdrażania Porozumienia oraz opiniowania procedur wewnętrznych; udział w pracach dotyczących związków typu ZIT w ramach przygotowania programu regionalnego na lata 2021-2027, przygotowanie – we współpracy z pozostałymi zespołami Departamentu – opinii Instytucji Zarządzającej³⁹ RPO WM w przedmiocie Strategii/planów działania ZIT oraz ich zmian dotyczących m.in. możliwości finansowania w ramach RPO WM i programu regionalnego na lata 2021-2027; realizacja zadań w zakresie współpracy ze związkami ZIT oraz opiniowania dokumentów związanych z zastosowaniem mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych w perspektywie 202-2027, a także udział w przygotowaniu szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WM, kryteriów wyboru projektów oraz wykazu projektów pozakonkursowych.

Zadania obejmujące obszary objęte niniejszą kontrolą realizował Zespół ds. Programowania⁴⁰, wchodzący w skład Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi UMWM, któremu przypisane zostały działania obejmujące m.in. prowadzenie prac związanych z przygotowaniem i zmianą regionalnego programu operacyjnego województwa małopolskiego (RPO WM); prowadzenie prac związanych z udziałem przedstawicieli instytucji zarządzającej (IZ) w procesie negocjacji oraz renegocjacji RPO WM z KE, a także współpraca w tym zakresie z właściwymi służbami administracji rządowej; prowadzenie prac związanych z przygotowaniem i zmianą szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WM; opiniowanie projektów zmiany ramowego planu realizacji działań w ramach RPO WM oraz opiniowanie projektów aktów prawnych i dokumentów programowych dotyczących perspektywy finansowej 2014-2020 oraz dotyczących kształtowania polityki spójności po 2020 r. W proces zarządzania i wdrażania RPO⁴¹ zaangażowanych było 9 departamentów oraz Biuro ds. Certyfikacji, w tym m.in. Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi (118,1 etatów), Biuro Certyfikacji (14 etatów), Departament Funduszy Europejskich (137,35 etatów) oraz Departament Zrównoważonego Rozwoju (25,9 etatów). Łącznie docelowo, zaangażowanie etatowe w ramach IZ, wyniesie 381,6. Podręcznik zakładał możliwość przesunięć etatowych pomiędzy zespołami w ramach danego departamentu, przy czym ogólna suma etatów nie ulegnie zmianie.

(akta kontroli str. 5-38; 110-156; 528-529)

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, że *komórką odpowiedzialną za prowadzenie i koordynację prac nad nowym programem regionalnym w Urzędzie Marszałkowskim Woj. Małopolskiego, w tym również za ich monitoring, jest Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi.*

(akta kontroli str. 768-778)

W celu przygotowania RPO WM, Zarząd powołał Zespół ds. Strategii Małopolska 2030⁴² oraz RPO⁴³. Strategia została przyjęta przez Sejmik Województwa Małopolskiego w grudniu 2020 r.⁴⁴ Zgodnie z zapisami Strategii, *dokument jest spójny z celami określonymi w obecnie obowiązującej średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) oraz Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2030.*

³⁹ Dalej: IZ.

⁴⁰ Zarządzenie nr 56/2020 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 2 czerwca 2020 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi UMWM, ze zm.

⁴¹ Uchwała nr 899/20 ZWM z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia Podręcznika Instytucji Zarządzającej RPO WM na lata 2014-2020 wersja nr 7.

⁴² Dalej: Strategia rozwoju.

⁴³ Uchwała nr 1458/19 ZWM z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Strategii Małopolska 2030 oraz RPO WM na lata 2021-2027, zmienioną uchwałą nr 2387 ZWM z 31 grudnia 2019 r.

⁴⁴ Uchwała Sejmiku WM nr XXXI/422/20 z 17 grudnia 2020 r.

W dokumencie zapisano również, że w związku z trwającymi w dalszym ciągu pracami nad dokumentami strategicznymi, określającymi ramy krajowej polityki rozwoju w perspektywie 2030 roku oraz toczącymi się negocjacjami Wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2021–2027, w tym także budżetu oraz zasad wdrażania polityki spójności, w trakcie prac nad Strategią uwzględniane były zapisy najbardziej aktualnych projektów dokumentów tworzonych przez stronę rządową oraz Komisję Europejską, co dotyczyło w szczególności projektów zintegrowanych strategii krajowych oraz projektu tzw. pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021–2027.

Przeprowadzono konsultacje społeczne projektu aktualizacji Strategii, z przebiegu których przyjęto sprawozdanie⁴⁵. Spotkania odbyły się w dwóch turach w ramach konsultacji debat regionalnych, tj. spotkań w różnych częściach Małopolski, podczas których dyskutowano o potencjałach regionu, problemach oraz proponowanych ich rozwiązaniach. W pierwszej turze zaplanowano siedem spotkań, w drugiej pięć⁴⁶. Wzięło w nich udział około 450 osób reprezentujących środowiska samorządowe, biznesowe, naukowe oraz organizacje samorządowe. Łącznie wpłynęło 314 wniosków, opinii i postulatów, od 61 podmiotów. Postulaty były w większości skierowane do części strategicznej dokumentu, obejmującej cele, główne kierunki polityki rozwoju oraz główne kierunki działań, przy czym najwięcej uwag adresowanych było do obszaru „gospodarka”, z czego najwięcej dotyczyło transportu. Po analizie uwzględniono ogółem 124 postulaty.

(akta kontroli str. 88-91; 92-109; 217-257)

ZWM przyjął również Regionalną strategię innowacji województwa małopolskiego 2030⁴⁷ w lutym 2021 r.⁴⁸ W dokumencie przedstawiono powiązanie ze Strategią rozwoju, diagnozę w domenach małopolskich inteligentnych specjalizacji, analizę strategiczną domen małopolskich inteligentnych specjalizacji, obszary interwencji, cele strategiczne i działania, a także system monitoringu i zarządzania. Strategia została poddana konsultacjom społecznym, w trakcie których od 32 podmiotów (instytucje publiczne i niepubliczne, osoby fizyczne, III sektor) napłynęły 242 uwagi dotyczące m.in. promowania i rozwijania współpracy placówek szkolnictwa zawodowego z pracodawcami (praktyczna nauka zawodu, profile kształcenia na zamówienie, klasy patronackie); zwrócenie uwagi na działania ukierunkowane na kształcenie kompetencji proinnowacyjnych u uczniów [...]; położenie nacisku na wdrażanie innowacji technologicznych, jako mających kluczowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw; stworzenia mechanizmów demarkacji między poziomem krajowym a regionalnym w zakresie realizacji działań⁴⁹. W uzasadnieniu uchwały Zarząd wskazał, że dokument *pełni rolę strategii inteligentnej specjalizacji oraz wypełnia warunek dostępu na poziomie regionalnym w ramach celu polityki 1 – Bardziej inteligentna Europa, dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej, który został zdefiniowany, jako dobre zarządzanie krajową i regionalną inteligentną specjalizacją.*

(akta kontroli str. 369-437)

⁴⁵ Załącznik do Uchwały nr 515/20 ZWM z 7 kwietnia 2020 r.

⁴⁶ Jedno spotkanie, z uwagi na epidemię covid-19 spotkanie zaplanowane na 18 marca 2020 r. w Krakowie odwołano.

⁴⁷ Dalej: Strategia innowacji.

⁴⁸ Uchwała nr 181/21 ZWM z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2030.

⁴⁹ Uwaga została częściowo uwzględniona, tj. we wstępie do obszarów interwencji strategicznej wprowadzono zapis dotyczący uzależnienia od mechanizmu demarkacji.

Założenia RPO WM, wg wzoru otrzymanego z ministerstwa, zostały przekazane ministrowi 5 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 39-87)

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Dyrektora Departamentu ZPO, przekazane Dyrektorowi Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych w ministerstwie właściwym do spraw funduszy⁵⁰ *wstępne założenia programu operacyjnego [...] nie zostały zaopiniowane, nie wskazywano też niespełnienia jakichkolwiek warunków podstawowych do realizacji przedmiotowego programu.*

(akta kontroli str. 42-87; 768-778)

Po otrzymaniu przez Urząd 23 czerwca 2021 r. e-maila o ostatecznej alokacji dla Małopolski, Departament ZPO przygotował dla ZWM informację w sprawie prac nad programem regionalnym, w tym alokacji, podziału środków, kluczowych wyborów strategicznych oraz priorytetów inwestycyjnych województwa małopolskiego, wraz z propozycją ramowego harmonogramu prac (wskazanego wyżej). Informacja została przygotowana na spotkanie Zarządu, które dotyczyło podjęcia decyzji strategicznych w zakresie: kluczowych zagadnień horyzontalnych w ramach poszczególnych osi priorytetowych oraz priorytetów województwa do realizacji z programu operacyjnego 2021-2027, przedstawionych przez poszczególne departamenty UMWM. Informacja zawierała podsumowanie cyklu siedmiu spotkań wewnętrznych dotyczących priorytetów inwestycyjnych WM z udziałem departamentów i jednostek organizacyjnych województwa, które odbyły się w kwietniu i maju 2021 r. ZWM odbył dwa posiedzenia (13 lipca i 2 sierpnia 2021 r.) w sprawie prac nad RPO, w tym alokacji, podziału środków, kluczowych wyborów strategicznych oraz priorytetów inwestycyjnych województwa małopolskiego. Zarząd podjął decyzje dotyczące m. in. rezygnacji z udziału we wspólnych przedsięwzięciach badawczych realizowanych wspólnie z instytucjami szczebla centralnego; rezygnacji ze wsparcia dróg powiatowych i gminnych; inwestycji liniowych i inwestycji w transport intermodalny; rezygnacji ze wsparcia dla przydomowych oczyszczalni ścieków; wprowadzenia wsparcia dla istniejących portów lotniczych poza siecią TEN-T; wsparcia działań na rzecz startupów na etapie rozwoju i ekspansji [...]; doposażenia straży gminnych/międzygminnych; negocjowania w kontrakcie programowym możliwości realizacji konkursów dot. aktywizacji zawodowej dla szerszego grona odbiorców, a także możliwości realizacji konkursów dot. kompleksowego wsparcia osób przy zakładaniu działalności gospodarczej.

Ostatecznie zaplanowano następujące priorytety: 1. Inteligentny i konkurencyjny region; 2. Energetyka i środowisko; 3. Mobilna Małopolska; 4. Rynek pracy i edukacja; 5. Społeczna Małopolska; 6. Regionalna oferta turystyczno-kulturalna; 7. Małopolska bliżej mieszkańców oraz 8 i 9 pomoc techniczna. Wśród wyznaczonych celów były m.in. – odpowiednio w danym priorytecie – rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych. Łączna planowana alokacja na wymienione priorytety to 2 320 280 381 euro. Maksymalny poziom dofinansowania w danym priorytecie ustalono na poziomie 85%.

(akta kontroli str. 39-87; 157-216; 268-284; 559-567; 719-525; 768-832)

⁵⁰ Pismo Departamentu ZPO z 5 lipca 2019 r., znak: ZPO-I.410.20.1.2019.

Wyjaśniając, czy opracowano i przyjęto zasady monitorowania postępu przygotowania RPO oraz czy i w jaki sposób monitorowano postęp realizacji działań dotyczących przygotowania RPO, Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił: *Monitoring prac nad nowym programem regionalnym prowadzony jest w sposób ciągły przez Departament ZPO, jako komórkę odpowiedzialną za prowadzenie i koordynację prac nad tym dokumentem. W tym zakresie odbywają się cykliczne spotkania wewnętrzne, podsumowujące postęp prac związanych z przygotowaniem do nowego okresu programowania na poziomie europejskim, krajowym i sposób ich przełożenia na poziomy regionalny. W ramach ww. podsumowań odbywają się również spotkania robocze z członkiem zarządu województwa odpowiedzialnym za środki europejskie. W kwestiach wymagających decyzji czy kierunkowych rozstrzygnięć zarządu województwa odbywają się konsultacje z ZWM.*

(akta kontroli str. 768-778)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych projekt RPO WM nie został zatwierdzony, przy czym Zastępca Dyrektora ZPO, odnośnie do terminu jego zatwierdzenia, wynikającego z art. 23 rozporządzenia ogólnego Parlamentu Europejskiego⁵¹, wyjaśnił, że *dotychczasowe doświadczenia z poprzednich perspektyw finansowych UE nie dają podstaw do zgłaszania wątpliwości, dotyczących przyjęcia przez KE w drodze aktu wykonawczego decyzji zatwierdzającej program w terminie do 5 miesięcy od dnia pierwszego przedłożenia programu. Mając powyższe na względzie, pierwszym możliwym terminem rozpoczęcia właściwej realizacji Programu jest przełom II i III kw. 2022 roku.*

(akta kontroli str. 768-778)

1c. Wymagane elementy i informacje zawarte w projekcie RPO.

Przesłane 5 lipca 2019 r., do Dyrektora Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych w ministerstwie właściwym do spraw funduszy, Założenia RPO WM, jak zapisano we wstępie dokumentu, zostały opracowane na podstawie projektu pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021-2027, przedstawionego przez Komisję Europejską⁵² w maju 2018 r. oraz dokumentów krajowych o charakterze strategicznym (w szczególności w oparciu o nowy projekt KSRR, zaprezentowany przez ministerstwo w styczniu 2019 r.). Zapisano również, że podstawą do wyznaczenia obszarów wsparcia w ramach dwufundusowego programu były również zapisy *Strategii rozwoju*, które będą procedowane równolegle z pracami nad RPO WM 2021-2027.

Przedmiotowe Założenia zawierały informacje na temat: nowych zasad polityki spójności w latach 2021-2027; planowanego przebiegu prac nad przygotowaniem programu-harmonogram prac; zarysu podejścia do wymiaru terytorialnego; zarysu diagnozy społeczno-gospodarczej regionu; wstępnych obszarów wsparcia w ramach celów polityki; uzasadnienie realizacji celów polityki spójności z poziomu RPO oraz procesu konsultacji społecznych. Odnośnie do harmonogramu prac zaznaczono, że *w związku z trwającymi pracami nad ostateczną wersją rozporządzeń składających się na podstawowy pakiet legislacyjny dla polityki spójności UE na lata 2021-2027,*

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu <Morskiego, Rybackiego i Akwakultury.

⁵² Dalej: KE.

przedstawionymi przez KE w maju 2018 r. oraz mając na uwadze formalne rozpoczęcie nowego okresu programowania EU z dniem 1 stycznia 2021 r. konieczne staje się rozpoczęcie prac nad projektem nowego regionalnego programu operacyjnego. Ponadto, w harmonogramie uwzględniano prowadzone na szczeblu krajowym prace nad aktualizacją dokumentów o charakterze strategicznym (m.in. KSRR) pod kątem przygotowań do nowej perspektywy finansowej UE; harmonogram prac ministerstwa związany z przyszłą perspektywą finansową, planowane prace nad Strategią rozwoju, a także harmonogram prac związany z przyszłą perspektywą finansową zaprezentowany przez ministerstwo, zaplanowane przekazanie przez zarządy województw wstępnych projektów programów operacyjnych do 29 sierpnia br. celem zaopiniowania przez ministerstwo; plany ministerstwa w zakresie prowadzenia równoległe prac nad umową partnerstwa [...] oraz planowane uruchomienie prac nad aktualizacją Strategii rozwoju WM [...]. W dokumencie zaznaczono, że ma on charakter wstępny i powinien być traktowany, jako wyłącznie orientacyjny, ponieważ planowane prace prowadzone będą w warunkach głębokiej niepewności w związku z: niezakończonymi pracami nad pakietem rozporządzeń tworzących ramy współpracy w ramach polityki spójności w nowym okresie programowania, brakiem znowelizowanej ustawy dot. zasad prowadzenia polityki rozwoju, brakiem ustawy wdrożeniowej dla programów nowej perspektywy finansowej, brakiem zaktualizowanej KSRR, brakiem propozycji linii demarkacyjnej pomiędzy wsparciem realizowanym z poziomu regionalnego, a wsparciem realizowanym z poziomu krajowego. Zaznaczono również, że czynniki te mogą mieć negatywny wpływ na przebieg oraz dynamikę procesu prac nad nowym RPO, w tym m.in. na konieczność powrotu do raz już przemyślanych, a nawet wstępnie ustalonych kwestii, które w ostatecznym rozrachunku mogą okazać się nierealizowane z poziomu regionalnego. W założeniach RPO napisano także, że patrząc przez pryzmat dotychczasowych doświadczeń płynących z poprzednich perspektyw finansowych UE, z różnych względów programy uruchamiane były z poślizgiem, nawet ponad rocznym. Zatem [...] istnieje duże prawdopodobieństwo, że proces ten zostanie wydłużony także w zależności od rzeczywistego postępu prac nad dokumentami europejskimi [...]. W Założeniach RPO przyjęto, że rolę IZ pełnił będzie ZWM, odpowiedzialny za przygotowanie małopolskiego RPO, a Departament ZPO będzie wykonywał w imieniu Zarządu zadania związane z przygotowaniem programu, odpowiedzialny także za zapewnienie efektywnego i skutecznego procesu przygotowania założeń oraz projektu RPO, proces konsultacji, bieżącą współpracę z ministerstwem oraz w trakcie negocjacji z KE. W Założeniach zapisano ponadto, że w związku z faktem, iż dokument powstał w oparciu o projekty rozporządzeń (z maja 2018 r.), z uwzględnieniem toczących się prac nad ostatecznym kształtem, dlatego też założenia RPO należy traktować, jako mające charakter wstępny, co oznacza, że mogą one ulec modyfikacji na etapie opracowywania projektu RPO. Zapisano także, że należy mieć na uwadze, że szczegółowe zasady programowania dla nowej perspektywy zostaną ujęte w umowie partnerstwa, dokumencie określającym ramy dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych, który określi zakres interwencji funduszy europejskich w Polsce, wskazując m.in. na zasady podziału środków, demarkacji pomiędzy programami operacyjnymi, podstawowe zasady wdrażania, system monitorowania i kontroli, rozwiązania w zakresie układu instytucjonalnego, itp., co dodatkowo może wpłynąć na kształt przyszłego RPO WM 2021-2027. Zaznaczono, że szczegółowe zasady programowania dla nowej perspektywy zostaną ujęte w umowie partnerstwa, dokumencie określającym ramy dla krajowych oraz regionalnych programów operacyjnych, który określi zakres interwencji funduszy europejskich w Polsce, wskazując m.in. na zasady podziału środków, demarkacji pomiędzy programami

operacyjnymi, podstawowe zasady wdrażania, system monitorowania i kontroli, rozwiązania w zakresie układu instytucjonalnego itp., co dodatkowo może wpłynąć na kształt przyszłego RPO WM 2021-2027. W Założeniach RPO, wyznaczono pięć celów polityki (m.in. Bardziej inteligentna Europa, Europa bliżej obywateli), wraz z uzasadnieniem realizacji celów szczegółowych, cele szczegółowe, wraz z uzasadnieniem ich realizacji, formy finansowania, projekty pozakonkursowe, wykorzystanie środków podlegających reużyciu z IF 2007-2013 oraz 2014-2020. Wskazano również osie, wraz z orientacyjnymi kwotami przewidzianymi na oś, fundusz, z którego będzie finansowany dany cel, główne typy działań, planowane interwencje w ramach funduszy (typy operacji/projekty/działania), wykaz planowanych operacji o znaczeniu strategicznym, główne grupy docelowe, planowane wykorzystanie narzędzi terytorialnych, planowane wykorzystanie instrumentów finansowych, plan finansowy, wskaźniki produktu i rezultatu, a także typy projektów, które nie będą realizowane w nowej perspektywie, przy czym zaznaczono, że zmianie może ulec również rozkład osi priorytetowych, ich zakres a nawet fundusz, z którego dane działanie będzie wspierane. W Założeniach zapisano, że w każdym programie operacyjnym ustanawiać się będzie ramy wykonania, które umożliwiają monitorowanie i sprawozdawczość na temat wyników programu oraz ocenę takich wyników w okresie jego wdrażania. Ramy wykonania obejmują: wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu, cele pośrednie i cele końcowe. Informacje te umożliwiają Komisji i państwu członkowskiemu mierzenie postępów w osiągnięciu celów szczegółowych. Odnośnie do warunków podstawowych, w Założeniach RPO zawarto następujące zapisy: Proponowane „warunki podstawowe” bazują na tym samym podejściu, co uwarunkowania ex ante wprowadzone w okresie finansowania 2014–2020. Zaproponowano 20 warunków podstawowych, które odpowiadają około połowie wszystkich uwarunkowań obowiązujących w bieżącym okresie programowania. Obejmują one obszary tematyczne podobne do tych uwzględnionych w okresie 2014–2020, takie jak m.in. efektywność energetyczna, sektor wodno-kanalizacyjny, gospodarowanie odpadami, transport, zdrowie, strategię inteligentnej specjalizacji. Obowiązują również cztery horyzontalne warunki podstawowe w zakresie zamówień publicznych, pomocy państwa oraz w związku ze stosowaniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Do czasu spełnienia warunku podstawowego, we wnioskach o płatność nie można przedstawiać wydatków dotyczących projektów związanych z celem szczegółowym, którego dotyczy niespełniony warunek. Spełnienie warunków podstawowych musi być zapewnione przez cały okres programowania. Zapisano ponadto, że należy mieć na uwadze, że szczegółowe zasady programowania dla nowej perspektywy zostaną ujęte w umowie partnerstwa, dokumencie określającym ramy dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych, który określi zakres interwencji funduszy europejskich w Polsce, wskazując m.in. na zasady podziału środków, demarkacji pomiędzy programami operacyjnymi, podstawowe zasady wdrażania, system monitorowania i kontroli, rozwiązania w zakresie układu instytucjonalnego, itp., co dodatkowo może wpłynąć na kształt przyszłego RPO WM 2021-2027.

(akta kontroli str. 39-87; 438)

Odnośnie do wymogu uzupełnienia w RPO części odnoszącej się do warunków podstawowych dla realizacji programu, Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił: W odniesieniu do warunków podstawowych, za których spełnienie odpowiada także samorząd województwa, tj. dotyczących przygotowania regionalnej

strategii innowacji (warunek w ramach celu polityki 1) oraz przygotowania regionalnego planu transportowego (warunek w ramach celu polityki 3) samoocena i jej opis przygotowywane są na poziomie regionu, a konkretnie zostaną przygotowane przez odpowiedzialne merytorycznie departamenty Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Natomiast w odniesieniu do pozostałych warunków, za których spełnienie odpowiada poziom rządowy, odpowiednie wkłady zapisów do programów regionalnych zostają przekazane przez MFIPR, jako koordynatora prac nad programami polityki spójności – wstępna wersja takiego wkładu opisującego spełnienie warunków podstawowych została przekazana przez ministerstwo 6 sierpnia br. Taki scenariusz działań stosowany był również w perspektywie 2014-2020, kiedy to po raz pierwszy wprowadzone zostały wymagania w tym zakresie.

(akta kontroli str. 768-778)

Odnosnie do określenia w projekcie RPO rezultatów planowanej interwencji, wraz ze wskaźnikami w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju lub strategii rozwoju województwa, a także, co do sposobu monitorowania i oceny stopnia celu głównego i celów szczegółowych, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi złożył następujące wyjaśnienia: Program regionalny powinien być powiązany ze Strategią Rozwoju Woj. Małopolskiego oraz ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Takie założenie zostanie uwzględnione w aktualnie trwających pracach nad Programem Regionalnym Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021-2027. Na obecnym etapie przygotowywania programu dokonano wstępnego wyboru wskaźników adekwatnych dla planowanego wsparcia na podstawie obowiązujących rozporządzeń KE oraz projektu Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych (dalej: WLWK), który podlegał konsultacji z IZ, wraz z oczekiwanym, w bliskiej perspektywie czasowej, doprecyzowaniem zapisów dotyczących obszarów planowanej interwencji oraz planowanym, przez IK UP, na koniec 2021 r., ukończeniem prac w zakresie WLWK, IZ będzie odpowiednio aktualizowała/dostosowywała wskaźniki ujęte w projekcie programu regionalnego na lata 2021-2027. Monitorowanie postępu rzeczowego programu odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach KE. Sposób monitorowania i sprawozdawczości z realizacji programu zostanie określony we właściwych Wytycznych Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, które wyznaczają kształt i pozwolą doprecyzować monitorowanie programu na poszczególnych szczeblach wdrażania. Na moment przygotowywania odpowiedzi do Państwa ww. Wytyczne jeszcze nie zostały opracowane.

(akta kontroli str. 768-778)

W Założeniach RPO wstępnie wyznaczono trzy ZIT, tj. ZIT – Krakowski Obszar Metropolitalny (instrument obecny w perspektywie 2014-2020, obejmujący obszar: Biskupice, Czernichów, Igołomia-Wawrzeńczyce, Kocmyrów-Luborzyca, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skawina, Świątniki Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki); ZIT – Tarnowski Obszar Miejski (nowy instrument terytorialny, obejmujący obszar: Tarnów, Lisia Góra, Skrzyszów, gm. Tarnów, Wierzchosławice, Żabno) oraz ZIT – Kotlina Sądecka (nowy instrument terytorialny, obejmujący obszar: Nowy Sącz, Chelmec, Kamionka Wielka, Nawojowa, Stary Sącz, Podegrodzie). W Założeniach RPO zapisano, że instrument ZIT daje możliwość realizacji obszarów wsparcia ujętych we wszystkich celach polityki.

(akta kontroli str. 39-87)

Wyjaśniając etap prac nad podejściem terytorialnym w RPO WM oraz rodzaje instrumentów w tym zakresie, jakie Urząd planuje wykorzystać, wraz ze wskazaniem przykładów czy typów projektów i obszarów wsparcia oraz beneficjentów przewidywanych do realizacji w ramach tych instrumentów, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi napisał: *IZ Programu Regionalnego rozważa zastosowanie instrumentów terytorialnych w ramach wdrażania nowego Programu, tj.:*

- *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)*
- *Inne instrumenty terytorialne (IIT)*
- *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS).*

Aktualnie trwa etap współpracy z potencjalnymi podmiotami mogącymi skorzystać z takich instrumentów. Głównym przedmiotem tego etapu prac jest rozeznanie liczby podmiotów zainteresowanych objęciem danym instrumentem oraz obszary, w jakich planowane jest wsparcie. Obecnie jest jeszcze za wcześnie, aby podać wyniki tych prac, gdyż są to działania oddolne i podmioty analizują samodzielnie możliwości i potrzeby włączenia się w taki instrument oraz obszary, w których występują realne potrzeby wsparcia. Bardzo wstępnie można założyć, iż:

- *w ramach Innego Instrumentu Terytorialnego wsparcie będzie skierowane m.in. na: obszary uzdrowiskowe; obszary o szczególnym potencjale turystycznym lub kulturowym; działania rewitalizacyjne. Podmiotami realizującymi instrument będą głównie jednostki samorządu terytorialnego*
- *w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych ustalenia obszarów zainteresowania podmiotów jeszcze trwają, ale ich zasięg jest bardzo szeroki i może objąć obszary wyszczególnione w Celach polityki od 1 do 4. Podmiotami wnioskującymi o wsparcie będą głównie jednostki samorządu terytorialnego. Planowane jest uruchomienie 6 mechanizmów ZIT, tj.: Krakowa, Chrzanowa, Tarnowa, Nowego Sącza, Podhala, Gorlic.*
- *w ramach RLKS – na obecnym etapie brak możliwości określenia obszarów wsparcia, gdyż decyzje o wprowadzeniu tego instrumentu nie zostały nadal podjęte. Podmiotami potencjalnie przewidzianymi do wsparcia będą Lokalne Grupy Działania. Ich liczba i zasięg geograficzny jest obecnie weryfikowany w kierunku łączenia się już istniejących LGD w większe Grupy.*

(akta kontroli str. 768-778)

Urząd zlecił przeprowadzenie ewaluacji wdrażania zwrotnych instrumentów finansowych realizowanych w ramach RPO WM, wraz z analizą ex-ante dla perspektywy finansowej 2021-2027. W dokumencie przedstawiono m.in. cele i przedmiot badania, założenia RPO WM, analizę zasadności zastosowania instrumentów finansowych w poszczególnych obszarach interwencji, założenia strategii inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w ramach RPO 2021-2027 oraz wnioski i rekomendacje. Przedstawiono również analizę oferty finansowania zwrotnego opartych na środkach publicznych, a także zaprezentowano główne instrumenty dostępne dla podmiotów (docelowych odbiorców) w Małopolsce.

(akta kontroli str. 157-216; 268-284)

Według szczegółowego zestawienia dotyczącego programu operacyjnego w perspektywie finansowej 2021-2027 opracowanego przez UMWM, w okresie programowania 2021-2027 zaplanowano następujące priorytety: Inteligentny

i konkurencyjny region; Energetyka i środowisko; Mobilna Małopolska; Rynek pracy i edukacja; Społeczna Małopolska; Regionalna oferta turystyczno-kulturalna; Małopolska bliżej mieszkańców oraz pomoc techniczna. Wśród wyznaczonych celów były m.in. – odpowiednio w danym priorytecie – rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych. Łączna planowana alokacja na wymienione priorytety to 2 320 280 381 euro. Maksymalny poziom dofinansowania w danym priorytecie ustalono w wysokości 85%. Jak podano w zestawieniu, nie wyznaczono instytucji pośredniczących w danym priorytecie⁵³, natomiast wskazano fundusz, z którego będzie finansowany dany priorytet.

(akta kontroli str. 557-558)

1d. Wykorzystanie w pracach nad projektem RPO analiz i ekspertyz.

W latach 2019-2020 UMWM zawarł 10 umów z podmiotami zewnętrznymi, którym zlecono sporządzenie opinii/analiz/ekspertyz dotyczących przygotowania perspektywy finansowej 2021-2027, na łączną wartość umów - 2 129 605,87 zł. Przedmiotem opracowań/umów były m.in. Ocena wpływu interwencji podejmowanych w ramach 8 osi priorytetowej RPO WM na wsparcie zatrudnienia na małopolskim rynku pracy; Ewaluacja efektów wdrażania zwrotnych instrumentów finansowych realizowanych w ramach RPO WM 2014-2020 wraz z analizą ex-ante dla perspektywy finansowej 2021-2027; Ewaluacja wpływu interwencji 9 osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020 na wzrost spójności wewnątrzregionalnej w wymiarze społecznym i zdrowotnym (w ramach europejskiego funduszu społecznego); Wpływ działań rewitalizacyjnych podejmowanych w szczególności w ramach 11 osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020 na ograniczenie problemów społecznych w miastach i na obszarach wiejskich. Wszystkie zlecone opracowania uzyskały rekomendacje dotyczące kolejnej perspektywy finansowej 2021-2027.

Szczegółowemu badaniu została poddana dokumentacja dwóch spośród wyżej wymienionych opracowań, tj. „Ewaluacja wpływu projektów realizowanych w ramach 6. osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020 „Dziedzictwo regionalne” na podniesienie atrakcyjności i konkurencyjności regionu”, na kwotę 110 700 zł oraz „Wpływ działań rewitalizacyjnych podejmowanych w szczególności w ramach 11. osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020 na ograniczenie problemów społecznych w miastach i na obszarach wiejskich”, na kwotę 191 880 zł. Analiza dokumentacji wykazała, że zostały one opracowane zgodnie z zapisami umów.

W zakresie rewitalizacji rekomendowano m.in.: wsparcie samorządów lokalnych w projektowaniu procesu rewitalizacji; wzmacnianie kompleksowości doboru projektów rewitalizacyjnych oraz integracji przedsięwzięć w różnych sferach; stworzenie regionalnego katalogu dobrych praktyk dotyczących procesu rewitalizacji oraz wspieranie programów lub wiązek programów zamiast pojedynczych projektów. Z zakresu „dziedzictwa regionalnego” rekomendacje obejmowały m.in. konieczność kontynuacji działań – w przypadku projektów budowy sieci VeloMałopolska – w celu zapewnienia realizacji założeń perspektywy finansowej [...]; zapewnienie ciągłości działań dotyczących ochrony czynnej w celu poprawy ochrony gatunkowej oraz zahamowania spadku różnorodności biologicznej [...]; wyodrębnienie alokacji finansowej dla wsparcia miejscowości uzdrowiskowych; kontynuacja wsparcia w obszarze dziedzictwa kulturowego, przyrodniczego, jak również wsparcia infrastruktury kultury oraz rozwoju infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej.

Wymienione wyżej rekomendacje wdrożone zostaną w nowej perspektywie.

(akta kontroli str. 568-706)

⁵³ Z wyjątkiem priorytetu 8 i 9 – pomoc techniczna, w których wyznaczono UMWM.

1e. Zidentyfikowane problemy i istotne ryzyka na etapie prac związanych z przygotowaniem RPO oraz działania podjęte i planowane w celu ich ograniczenia.

Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi wyjaśnił, że podstawowym identyfikowanym obecnie problemem i istotnym ryzykiem jest znaczące opóźnienie prac nad dokumentami nowego okresu programowania, co jednak należy podkreślić spowodowane w dużej mierze nagłym wybuchem pandemii COVID-19, a w związku z tym wyhamowaniem prac również na poziomie europejskim - pakiet legislacyjny został opublikowany dopiero 30 czerwca br. To z kolei rzutuje na rosnące opóźnienia w uruchomieniu działań wdrożeniowych. Na tym etapie brak ostatecznych dokumentów, zwłaszcza Kontraktu Programowego, Umowy Partnerstwa jak również stosownej Ustawy „wdrożeńiowej”. Na poziomie IZ podejmowany jest aktywny udział we wszelkich pracach/konsultacjach ww. ram prawnych, do których tylko poziom regionalny jest angażowany.

(akta kontroli str. 768-778)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podejmowane przez ZWM oraz Urząd działania w przedstawionym wyżej zakresie. Działania te były terminowe, należyte, skuteczne oraz zmierzały do zawarcia kontraktu programowego, zarówno na poziomie regionalnym, jak i ministerialnym. Prowadzono negocjacje z ministrem właściwym do spraw funduszy w sprawie zarówno kontraktu programowego, jak i umowy partnerstwa. Opracowano i przekazano do ministerstwa właściwego do spraw funduszy Założenia RPO WM. Przeprowadzono również wymagane konsultacje społeczne Strategii rozwoju oraz Strategii innowacji, a także dokonano ich aktualizacji. Ponadto dostosowano strukturę organizacyjną Urzędu w wymaganym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

2a. Zaplanowane i zrealizowane przez ZWM działania w zakresie przygotowania ram prawnych niezbędnych z punktu widzenia właściwego wdrażania RPO.

Wicemarszałek WM wyjaśnił, że w zakresie ram prawnych [...] w pierwszej kolejności przeprowadzono szczegółową analizę konieczności dokonania niezbędnych zmian i aktualizacji dotychczas obowiązujących aktów i dokumentów⁵⁴. Analiza ta oparta była z jednej strony na doświadczeniu przy realizacji RPO WM na lata 2014-2020, z drugiej strony na uwarunkowaniach wynikających z aktualnie toczących się prac nad projektem ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021-2027 (dalej: „nowa ustawa wdrożeniowa”). Ostateczny kształt aktów i dokumentów wdrażania RPO przyjmowanych przez ZWM uzależniony będzie od brzmienia nowej ustawy wdrożeniowej. Ustawa ta stanowić będzie bowiem podstawę prawną działań

⁵⁴ Dyrektor Departamentu ZPO wyjaśnił 3 września 2021 r., że analiza aktów prawnych i dokumentów, które muszą ulec zmianie została przeprowadzona w II kwartale 2021 r.

podejmowanych przez ZWM, jako IZ [...]. Niezwłocznie po przyjęciu nowej ustawy wdrożeniowej i jej wejściu w życie będzie można przystąpić do konkretnych działań, tj. przyjęcia zmian i dokonania aktualizacji aktów i dokumentów, które stanowić będą ramy prawne niezbędne dla prawidłowego wdrażania RPO w Małopolsce. [...]

Przygotowane analizy wykazały konieczność podjęcia następujących działań:

- zawarcie porozumień pomiędzy ZWM, jako IZ RPO, a instytucjami Pośredniczącymi, na podstawie których powierzone zostaną określone zadania związane z realizacją RPO (art. 9 ust. 1 projektu nowej ustawy wdrożeniowej). [...] Działanie do podjęcia niezwłocznie po przyjęciu nowej ustawy wdrożeniowej. W następnej kolejności, odpowiednie instytucje pośredniczące przyjmą wewnętrzne akty, regulujące zasady wykonywania powierzonych zadań.
- Aktualizacja dokumentów określających organizację pracy Departamentów, które będą zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie RPO na lata 2021-2027, w tym Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi (ZPO): regulamin organizacyjny urzędu – zakres niezbędnych zmian (niezwłocznie po przyjęciu nowej ustawy wdrożeniowej): uzupełnienie zadań związanych z nową perspektywą oraz aktualizacja zadań związanych z dotychczasowymi programami [...]; ewentualna korekta w zakresie podziału zadań UMWM pomiędzy poszczególne departamenty; dopasowanie struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań z zakresu nowego RPO WM.
- Zarządzenia Marszałka WM w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania departamentów zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie RPO na lata 2021-2027 – zakres niezbędnych zmian (niezwłocznie po przyjęciu nowej ustawy wdrożeniowej) [...].
- Uchwały ZWM w sprawie upoważnienia dyrektorów odpowiednich departamentów UMWM do podejmowania czynności w zakresie realizacji RPO WM na lata 2021-2027, tzw. „uchwały kompetencyjne” [...].
- Upoważnienie Marszałka WM dotyczące podejmowania czynności przez dyrektorów Departamentu ZPO i analogiczne upoważnienia w odniesieniu do zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie RPO na lata 2021-2027 innych departamentów w miarę pojawiania się nowych zadań w departamentach [...].
- Uchwała ZWM w sprawie powołania grupy roboczej do spraw regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027 [...].
- Zawarcie porozumienia dotyczącego przetwarzania danych osobowych, w związku z art. 4 rozporządzenia ogólnego [...]. Porozumienie zostanie zawarte niezwłocznie po przyjęciu nowej ustawy wdrożeniowej.
- Uchwała ZWM powołująca Komitet monitorujący, wraz z listą członków – w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia przez KE o decyzji w sprawie zatwierdzenia RPO.
- Uchwała ZWM dotycząca naboru kandydatów na ekspertów [...] – po przyjęciu nowej ustawy wdrożeniowej oraz ewentualnym przyjęciu Wytocznych w zakresie korzystania z usług ekspertów w ramach programów operacyjnych [...].

(akta kontroli str. 779-832; 865-894)

Odnosząc się do kwestii przeanalizowania potrzeby wprowadzenia lub dostosowania obowiązujących aktów prawa miejscowego, w celu zapewnienia właściwego wdrażania i funkcjonowania RPO, Wicemarszałek wyjaśnił, że do

kompetencji ZWM WM nie należy uchwalanie/zmiana aktów prawa miejscowego. Zagadnienia dotyczące wdrażania i funkcjonowania RPO nie są regulowane na podstawie aktów prawa miejscowego obowiązujących w Małopolsce. W celu zapewnienia właściwego wdrażania i funkcjonowania RPO skoncentrowano się przede wszystkim na czynnym udziale w pracach nad przygotowaniem projektu nowej ustawy wdrożeniowej, zgłaszając uwagi na etapie prekonsultacji projektu oraz na bieżącej analizie konieczności przygotowania projektów nowych aktów oraz zmiany/aktualizacji dotychczas obowiązujących aktów, wyznaczających ramy wdrażania i funkcjonowania RPO w Małopolsce, które są przyjmowane uchwałami ZWM lub zarządzeniami Marszałka[...]. Podkreślenia wymaga także, że właściwe jednostki na bieżąco uczestniczą również w konsultacjach prowadzonych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR), dotyczących pozostałych przygotowywanych na obecnym etapie projektów dokumentów, m.in. wstępnego projektu Wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów (SzOP) krajowych i regionalnych programów na lata 2021-2027. Co istotne, konkretne działania (brzmienie przyjmowanych uchwał, dokumentów) uzależnione będą nie tylko od ostatecznego kształtu nowej ustawy wdrożeniowej, ale również od przyjętych Wytycznych przedmiotowych. Przykładowo zapisy Podręcznika Instytucji Zarządzającej w odniesieniu do opisanych w nim procesów (instrukcji wykonawczych) opracowane zostaną w oparciu o obowiązujące Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, które dopiero są w fazie przygotowań [...].

(akta kontroli str. 779-832)

Zgodnie z informacją otrzymaną z ministerstwa właściwego do spraw funduszy, z 23 czerwca 2021 r. Małopolska ma otrzymać ze środków Funduszu Sprawiedliwej Transformacji⁵⁵ kwotę 247 000 000 euro.

Odnosnie do prowadzonych prac związanych z opracowaniem Terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji⁵⁶, w tym planowanego zakończenia prac oraz aktualnego zaawansowania, Marszałek wyjaśnił, że ZWM przyjął uchwałę nr 330/21 z 30 marca 2021. Wstępny, roboczy projekt Terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji dla Małopolski Zachodniej. Projekt przekazano do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do weryfikacji [...]. W czerwcu 2021 r. ZWM przyjął uchwałę w sprawie przyjęcia projektu przedmiotowego planu⁵⁷. W obu dokumentach przyjęto, że środki FST zostaną włączone do RPO WM w postaci odrębnej osi priorytetowej, Zarząd będzie instytucją zarządzającą, natomiast na poziomie centralnym realizowane będą zadania o charakterze koordynacyjnym.

Wicemarszałek WM wyjaśnił, że planuje się, że w imieniu ZWM funkcję IZ będzie pełnił departament UMWM, który będzie odpowiedzialny za następujące zadania: koordynacja działań w ramach trzech filarów MST; ustalenie założeń programu; dzielenie środków FST pomiędzy osie priorytetowe; delegowanie zadań operacyjnych związanych z TPST do IP; powołanie Komitetu monitorującego, któremu powierzy się aktualizację założeń wdrażania FST oraz coroczną analizę postępów wdrażania; ewaluacja TPST – ocena efektywności interwencji; przygotowanie okresowych raportów nt. wdrażania projektów współfinansowanych z FST. Wdrożenie TPST powierzy się IP, która będzie odpowiedzialna za organizację konkursów, zawieranie umów, nadzór nad realizacją projektów oraz ich kontrolę.

⁵⁵ Dalej: FST.

⁵⁶ Dalej: TPST.

⁵⁷ Uchwała nr 897/21 ZWM z 24 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu Terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji dla Małopolski Zachodniej.

Wicemarszałek wyjaśnił również, że dla zapewnienia udziału możliwie jak najszerszego grona interesariuszy we wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji TPST, przewiduje się powołanie Podkomitetu monitorującego ds. TPST dla WM, na którym zainteresowane podmioty będą mogły wyrażać opinie i zgłaszać uwagi.

(akta kontroli str. 559-561; 779-832; 833-864)

2b. Stan zaawansowania prac nad SzOP RPO.

Wyjaśniając czy do przygotowania SzOP dla RPO minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przekazywał (formułował) zalecenia/wytyczne (w tym sposób ich uwzględnienia); podjęcia prac nad SzOP (w tym opracowania harmonogramu prac) i jego aktualnego stanu zaawansowania (w tym ukończenia tych prac w terminie umożliwiającym rozpoczęcie realizacji RPO w zakładanym terminie i ewentualnych opóźnień), a także nadzorowania przebiegu prace, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Operacyjnymi wyjaśnił, że obecnie konsultowany jest z Województwami wstępny projekt Wytucznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów (SzOP) krajowych i regionalnych programów na lata 2021-2027, z możliwością zgłaszania uwag do dokumentu w terminie do 27 sierpnia 2021 r. W przypadku Małopolski, bazą dla przygotowania SzOP będą założenia przygotowane na potrzeby nowego programu regionalnego, które poziomem szczegółowości w opisach obszarów wsparcia, poprzez zejście do poziomu typów projektów, odpowiadają szczegółowości tego typu dokumentu. Obecnie realizowany jest harmonogram prac nad programem, po ich zamknięciu, tj. po przekazaniu projektu programu do KE w ramach oficjalnej procedury negocjacji, planowane jest przystąpienie do prac nad SzOP, wtedy też przygotowany zostanie harmonogram prac. Celem Instytucji Zarządzającej jest możliwie najszybsze uruchomienie nowego programu i działania oraz prace zostaną podporządkowane temu celowi, z tym, że wdrażanie może zostać uruchomione dopiero po zatwierdzeniu programu decyzją przez KE, oraz m.in. formalne przyjęcie SzOP przez Instytucję Zarządzającą.

Do przedmiotowego projektu Wytucznych, Urząd przesłał w wymaganym terminie uwagi, wśród których były m.in.: skrócenie terminu opiniowania zmian do maksymalnie pięciu dni roboczych, zwiększenie liczby dopuszczalnych znaków w opisie działania (z 4 tysięcy do 10 tysięcy znaków); propozycja ujednolicenia nazewnictwa/podejścia stosowanego w opisie SzOP.

(akta kontroli str. 768-778; 865-894)

ZWM w maju 2021 r. przyjął uchwałę⁵⁸ w sprawie przyjęcia szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WM na lata 2014-2020. Zmian dokonał w taki sposób, że w rozdziale II. Opis osi priorytetowych, w części dotyczącej osi 13. Pomoc Techniczna, po dotychczasowych zapisach dotyczących działania 13.2, dodał kartę Działania 13.3 Przygotowanie Strategii dla ZIT 2021-2027, w brzmieniu: Działanie 13.3 Przygotowanie Strategii dla ZIT 2021-2027. W opisie działania, którego celem szczegółowym ma być budowa potencjału związków typu ZIT 2021-2027, warunkującego przygotowanie projektów docelowych w wymiarze terytorialnym, zaznaczono, że opierając się na zidentyfikowanych – zarówno na poziomie Krajowej

⁵⁸ Uchwała nr 591/21 z dnia 13 maja 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 757/15 ZWM z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WM na lata 2014-2020.

Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, jak i w ramach Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030” - obszarach zagrożonych marginalizacją i miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, tzw. Obszarach Strategicznej Interwencji (OSI) na poziomie województwa małopolskiego wskazano 5 subregionalnych miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) stanowiących potencjalne związki typu ZIT, do których kierowane będzie celowane wsparcie w perspektywie 2021-2027 dostosowane do potrzeb, problemów i możliwych do wykorzystania potencjałów rozwojowych danego terytorium. Ponadto zapisano, że celem przyszłych zintegrowanych interwencji terytorialnych będzie eliminowanie lokalnych barier, uzupełnianie braków, przyspieszanie przekształceń strukturalnych i intensyfikowanie lub inicjowanie rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru w oparciu o wykorzystanie regionalnych i lokalnych możliwości. Uwzględniając powyższe założenia niezbędne staje się efektywne zaprogramowanie mechanizmów i instrumentów terytorialnych (zasadniczo planowanych nie w wymiarze pojedynczych gmin, a całych subregionów, składających się z grupy gmin lub gmin i powiatów tworzących obszar funkcjonalny), które będą wdrażane zgodnie z zasadą zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz zasadą partnerstwa i współpracy zasadniczo w ramach programu regionalnego na lata 2021-2027. Zapisano, że wsparcie zaprojektowane w ramach przedmiotowego działania pomocy technicznej, dedykowanego nowotworzonym związkom/stowarzyszeniom w formule Zintegrowanych Interwencji Terytorialnych (ZIT), w ramach których podmioty je tworzące podejmą sformalizowaną współpracę na terenie wybranych miejskich obszarów funkcjonalnych, (MOF) wskazanych w Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”, doprowadzi do poprawy koordynacji procesów rozwojowych i zwiększenia efektywności systemu świadczenia usług publicznych, a przede wszystkim pozwoli na określenie i skonkretyzowanie właściwych kierunków interwencji, tj. zagwarantuje skuteczne przygotowanie i wdrażanie programu regionalnego 2021-2027 w wymiarze terytorialnym. Jak zaznaczono, celem działania jest zatem budowa potencjału przyszłych związków typu ZIT na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) z wyłączeniem stolicy regionu, gwarantującego następnie możliwość realizacji potencjalnym beneficjentom przyszłych projektów docelowych, wspierających zintegrowany rozwój terytorialny w okresie programowania 2021-2027, optymalnie dostosowanych do prawidłowo zidentyfikowanych potrzeb i silnych stron danego obszaru. Mechanizm ten obejmuje wsparcie na przygotowanie i opracowanie strategii terytorialnej (Planu Działań ZIT) tj. dokumentacji diagnostyczno - planistycznej/strategicznej dla planowanych przyszłych związków typu ZIT, ustanawianych na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) z wyłączeniem stolicy regionu, tj. istniejącego Stowarzyszenia „Metropolia Krakowska” w ramach przygotowania programu regionalnego na lata 2021-2027. Efektem udzielonego dofinansowania będzie uzyskanie finalnego dokumentu stanowiącego strategię terytorialną (Plan Działań ZIT), zatwierdzonego przez właściwy organ przyszłego związku typu ZIT, determinującego realizację projektów docelowych przez podmioty z terenu jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład danego ZIT. Przyjęto, że docelowo przyjmuje się, iż projekty otrzymujące wsparcie w ramach tworzonego mechanizmu powinny wpisywać się w założenia aktualnej na dzień składania wniosku o dofinansowanie Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”. Zapisano, że Strategia terytorialna (Plan Działań ZIT) powinna w szczególności zawierać: zasięg geograficzny i syntezę diagnozy obszaru realizacji ZIT wraz z analizą problemów, potrzeb i potencjałów

rozwojowych z uwzględnieniem powiązań gospodarczych, społecznych i środowiskowych; cele, jakie mają być zrealizowane w ramach ZIT, ze wskazaniem wykorzystanego podejścia zintegrowanego, oczekiwanych wskaźników rezultatu i produktu, powiązane z realizacją właściwego programu operacyjnego; listę projektów lub przedsięwzięć wraz z informacją na temat sposobu ich wskazania oraz powiązania z innymi projektami; źródła jego finansowania; warunki i procedury obowiązujące w realizacji planu działań ZIT; opis procesu zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych oraz właściwych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, podmiotów działających na rzecz ochrony środowiska oraz podmiotów odpowiedzialnych za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób niepełnosprawnych, równości płci i niedyskryminacji w pracach nad przygotowaniem i wdrażaniem planu działań ZIT oraz sprawozdanie z jego konsultacji społecznych. Zapisano, że Interwencja wdrażana w ramach strategii terytorialnej (Planów Działań ZIT) będzie ukierunkowana na operacje możliwe do sfinansowania w głównej mierze ze środków programu regionalnego na lata 2021-2027 w szczególności, ale nie wyłącznie na: rozwój zrównoważonego transportu publicznego łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny; poprawę stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta; zwiększenie efektywności energetycznej w obszarze funkcjonalnym; wsparcie rozwoju kształcenia i szkolenia zawodowego w odpowiedzi na potrzeby i wyzwania rynku pracy w obszarze funkcjonalnym.

Beneficjentami działania mają być: IZ RPO WM oraz związki i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem Stowarzyszenia „Metropolia Krakowska” – wyłącznie w zakresie wsparcia na przygotowanie i opracowanie strategii terytorialnej (Planu Działań ZIT) 2021-2027, warunkującej potencjalnym beneficjentom przygotowanie projektów docelowych w wymiarze terytorialnym.

Maksymalna kwota dofinansowania projektów ma wynosić 200 000 zł i przyjęto formę kwot ryczałtowych określonych przez beneficjenta w oparciu o szczegółowy budżet projektu z zastrzeżeniem, iż w przypadku gdy projekt jest wdrażany wyłącznie za pośrednictwem zamówienia publicznego dofinansowanie przyjmuje formę zwrotu rzeczywistych kosztów kwalifikowalnych. Maksymalny poziom dofinansowania ze środków UE wydatków kwalifikowalnych na poziomie projektu ma wynieść 85%.

(akta kontroli str. 471-485)

2c. Zaplanowane i zrealizowane przez ZWM działania dotyczące ustanowienia systemu realizacji RPO.

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, że do obsługi elektronicznej wymiany danych nie będzie wykorzystywany wyłącznie centralny system teleinformatyczny na lata 2021-2027. Podczas XXIV Przeglądu Zarządzania RPO WM 2014-2020 w dniu 23 czerwca 2021 roku [...], Wicemarszałek Województwa Małopolskiego podał decyzję o utworzeniu Lokalnego Systemu Informatycznego dla perspektywy 2021-2027 przez Departament FE na dotychczas obowiązujących zasadach, w oparciu o doświadczenia z tworzenia Lokalnego Systemu Informatycznego⁵⁹ do obsługi RPO WM 2014-2020. Prace nad samym systemem są na początkowym etapie, w związku z faktem, iż brakuje na tym etapie kluczowych decyzji, co do m.in. struktury programu, ostatecznej liczby obszarów wdrażania, wymogów na poziomie krajowym.

⁵⁹ Dalej: LSI.

Do stworzenia nowego lokalnego systemu informatycznego eRPO2021 zostanie wykorzystany potencjał wypracowany w Departamencie Funduszy Europejskich⁶⁰, tj. pracownicy pracujący przy programowaniu systemu e-RPO, jak i doświadczenia zdobyte przy jego obsłudze. Prace mają być wykonywane przez tych samych, co w poprzedniej perspektywie finansowej, niezależnie od umiejscowienia zespołu odpowiedzialnego za stworzenie oprogramowania. Umieszczenie zespołu programistów w strukturze UMWM nie będzie miało także wpływu na decyzję o wykorzystaniu infrastruktury urzędowej lub zewnętrznej do obsługi eRPO2021. Modelami zarządzania LSI mają być zespoły ds. LSI w departamentach: FE, ZPO oraz DG⁶¹. Mocnymi stronami, mogącymi stanowić szansę takiego rozwiązania mają być: działania w niezmiennych warunkach (FE: utarte ścieżki akceptacji, znajomość tematyki przez dyrekcję departamentu), umiejscowienia zgodne z podziałem kompetencji, szersza perspektywa, obiektywność w priorytetyzowaniu zadań, posiadanie najszerszej wiedzy co do wymagań stawianych systemowi zarządzania i kontroli, potrzeb kontrolujących/audytujących program (ZPO), spójne podejście UMWM do obsługi systemów informatycznych i odpowiedzialność za stronę software i hardware (DG). Słabymi stronami/zagrożeniami mogą być działania w niezmiennych warunkach (FE: mniejsza elastyczność w podejściu – działanie w utartych ścieżkach); wąska perspektywa – znajomość specyfiki EFRR, brak znajomości specyfiki EFS/wsparcia dla MŚP oraz priorytet zleceń własnych nad potrzebami innych IP); nowe zadania (ZPO) czy niebezpieczeństwo angażowania pracowników do innych zadań czy relatywnie słabsza znajomość programu i specyfik (DG). W zakresie systemu instytucjonalnego punktem wyjścia ma być system funkcjonujący, wypracowany na przestrzeni dwóch wcześniejszych perspektyw finansowania. Przy tworzeniu modelu instytucjonalnego zostaną wykorzystane zasoby kadrowe i organizacyjne wypracowane w latach 2014-2020, a odpowiedzialność za wdrażanie projektów ma się odbywać na poziomie zarówno IZ, jak i ma zostać powierzona instytucjom pośredniczącym. W ramach realizacji programu przewiduje się szersze wykorzystanie mechanizmów terytorialnych, zwłaszcza w postaci ZIT (większa liczba ZIT), partnerstwa terytorialne. Nie przewiduje się wykorzystania narzędzia pn. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność, a podobnie jak w poprzedniej perspektywie przewiduje się wykorzystanie potencjału lokalnych grup działania (LGD), jako jednego z potencjalnych beneficjentów programu. Utrzymanie systemu wdrażania, z niewielkimi modyfikacjami, zastosowanie modelu ewolucyjnego, a nie rewolucyjnego pozwolić ma na możliwie jak najlepsze wykorzystanie potencjału merytorycznego i organizacyjnego, zbudowanego w poprzednich perspektywach finansowania, co może dać możliwość przyspieszenia realizacji programu. Mocnymi stronami mogą być m.in.: pełne wykorzystanie istniejących struktur, skrócony czas uzyskania gotowości operacyjnej (w związku z kontynuacją), system jest kompaktowy, co skraca ścieżki decyzyjne i ułatwia koordynację oraz przepływ informacji, zaangażowane jednostki/departamenty skupione są na wdrażaniu, a nie na realizacji projektów, gwarancja sprawnego zamknięcia perspektywy 2014-2020. Słabymi natomiast: utarte schematy funkcjonowania czy ograniczona wiedza merytoryczna dotycząca wdrażania działań w porównaniu do branżowych podmiotów.

(akta kontroli str. 257-267; 779-832)

⁶⁰ Dalej: FE.⁶¹ Departament Generalny.

Odnosząc się do podjętych i zaplanowanych działań w związku z nałożeniem na IZ obowiązków zapewnienia przejrzystości procesu realizacji funduszy spójności i komunikacji, Wicemarszałek WM wyjaśnił, że w ramach realizacji ww. obowiązków zrealizowano: używanie symbolu Unii podczas realizowania działań dotyczących widoczności, przejrzystości i komunikacji przygotowywanego programu; udział w spotkaniach z Komisją Europejską podczas Country Team Meeting oraz z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej w ramach Grupy sterującej ds. informacji i promocji. Tylko w 2021 r. odbyły się 2 spotkania z KE i 2 spotkania z Ministerstwem, podczas których wymieniano informacje na temat działań w zakresie widoczności, przejrzystości i komunikacji w programach w perspektywie 2021-2027; przygotowanie treści rozdziału dotyczącego komunikacji i eksponowania do projektu programu zawierających planowane podejście do informowania o programie i jego widoczności, poprzez określenie jego celów, grup docelowych, kanałów komunikacyjnych, w tym wykorzystania mediów społecznościowych. W ramach działań związanych z komunikacją przygotowywanego programu zorganizowany został cykl pięciu debat z udziałem parlamentarzystów, radnych samorządu województwa małopolskiego, przedstawicieli samorządów lokalnych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i podmiotów leczniczych, poświęconych pracom nad Strategią rozwoju województwa oraz RPO WM na lata 2021-2027, w trakcie których poddano analizie m.in. przedsięwzięcia strategiczne, rozpatrywane w podziale na obszary: małopolskie rodziny, opiekę zdrowotną, edukację, sport, ochronę dziedzictwa i uczestnictwo w kulturze, wspieranie aktywności zawodowej oraz bezpieczeństwo. Ponadto stworzono radę #MłodziMałopolanie.Ue, która weszła w otwarty dialog z ZWM w kwestiach związanych z planowaniem rozwoju regionu i wydatkowania funduszy europejskich w kolejnych latach. Uczestnikami projektu byli nauczyciele i uczniowie 18 szkół średnich z całej Małopolski. Ponadto planuje się m.in. wyznaczyć specjalistę ds. komunikacji, uruchomić stronę internetową z informacjami o programie. Województwo małopolskie realizuje ogólnopolski projekt ministerstwa właściwego do spraw funduszy p.t. „Punkty informacyjne funduszy europejskich”, którego celem jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym dostępu do informacji na temat funduszy europejskich. W punktach tych pracownicy udzielają konsultacji bezpośrednich, telefonicznych, mailowych i pisemnych w zakresie wsparcia ze środków wnioskodawcom i beneficjentom programów finansowych. Planuje się również organizację i przeprowadzenie szkoleń online i stacjonarnych dla beneficjentów.

(akta kontroli str. 779-832)

2d. Zaplanowane i zrealizowane przez ZWM działania w zakresie wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli RPO.

Odnosząc się do kwestii wyznaczania instytucji w systemie zarządzania i kontroli RPO, Wicemarszałek WM wyjaśnił, że we wstępnej koncepcji systemu instytucjonalnego przewidziano, że ZWM będzie pełnił funkcję IZ, a Wojewódzki Urząd Pracy oraz Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości będą pełniły funkcję IP (instytucji pośredniczącej). Zarząd w swojej działalności publicznej obsługiwany jest przez UMWM. W strukturze organizacyjnej UMWM, analogicznie jak w perspektywie 2014-2020, będą funkcjonować kluczowe jednostki odpowiedzialne za realizację nowego RPO WM, tj. jednostka ds. zarządzania i jednostka ds. wdrażania. Przewiduje się, że zasadnicze funkcje jednostki ds. zarządzania będzie realizować Departament ZPO, a jednostki wdrażania – Departament Funduszy UMWM. Ponadto planuje się, że w systemie będzie uczestniczyć również: Departament Budżetu i Finansów z uwagi na kompetencje jego pracowników w zakresie obsługi finansowo-księgowej; Departament Generalny UMWM zapewniający obsługę

organizacyjną, logistyczną oraz archiwizację dokumentów, a także obsługę prawną, wsparcie przy procedowaniu zamówień publicznych w ramach pomocy technicznej i wsparcie informatyczne; Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi, w zakresie obsługi kadrowej oraz Biuro Audytu i Kontroli UMWM w związku z prowadzeniem audytu wewnętrznego (zadania zapewniające i doradcze). Zagadnieniem otwartym i podlegającym rozważaniom i analizom jest umiejscowienie jednostki ds. certyfikacji w ramach struktur Dep. ZPO [...]; wprowadzenie dodatkowego szczebla w systemie wdrażania, tj. instytucji wdrażającej, której instytucja pośrednicząca przekazałaby część swych kompetencji [...]. Zarysowany system instytucjonalny wymaga dalszych prac, aczkolwiek daje gwarancję: pełnego wykorzystania istniejących struktur i posiadanych zasobów kadrowych; skrócenia czasu uzyskania gotowości operacyjnej – w związku z kontynuacją kompletnego systemu, co skraca ścieżki decyzyjne i ułatwia koordynację oraz przepływ informacji; wyspecjalizowania zaangażowanych jednostek/departamentów proces wdrażania, a nie realizacji projektów; sprawnego zamknięcia perspektywy 2014-2020 – zapewnieniem pamięci administracji [...].

Odnosnie do kwestii przygotowania opisów funkcji/procedur dla poszczególnych instytucji zarządzania i kontroli, Wicemarszałek wyjaśnił, że w pierwszej kolejności konieczne jest zawarcie porozumień pomiędzy ZWM, jako IZ RPO, a IP, na podstawie których powierzone zostaną określone zadania związane z realizacją RPO (art. 9 ust. Projektu nowej ustawy wdrożeniowej). W dokumentach tych zostaną określone kompetencje i zasady współpracy przy realizacji nowej perspektywy. Kolejnym krokiem będzie opracowanie Podręcznika IZ, obejmującego opis systemu zarządzania i kontroli nowego programu operacyjnego, w tym funkcji i procedur. Na podstawie przyjętych rozwiązań realizowane będą procesy zarządcze, jak i wdrożeniowe. Analogiczne dokumenty przyjmą IP, dzięki czemu wszystkie aspekty realizacji programu zostaną ujęte w przejrzyste zasady.

(akta kontroli str. 779-832)

Podręcznik IZ RPO na lata 2014-2020-wersja 7 został przyjęty w lipcu 2020 uchwałą nr 899/20 ZWM z 2 lipca 2020 r. w sprawie Podręcznika IZ RPO WM na lata 2014-2020-wersja nr 7; dokument opisywał m. in. system zarządzania i kontroli programu, w tym opis funkcji i procedur (w której to części przedstawiono informacje o poszczególnych instytucjach i jednostkach organizacyjnych zaangażowanych w realizację programu); opis założeń horyzontalnych, opis kultury organizacyjnej, zasad postępowania z nadużyciami finansowymi oraz odniesienie do dokumentów wewnętrznych Urzędu, a także zawierał szczegółowe instrukcje realizacji, wraz z załącznikami oraz analizę ryzyka dla 18 głównych procesów zarządczych i wdrożeniowych zidentyfikowanych w ramach RPO. Przyjęcie wersji 7 Podręcznika wynikało przede wszystkim z konieczności doprecyzowania i uzupełnienia zapisów do obowiązującego stanu rzeczy, a także aktualizacji dokonano na podstawie obowiązujących aktów prawa. W Podręczniku wskazano również strukturę systemu, z podaniem informacji ogólnych oraz powiązań organizacyjnych pomiędzy organami uczestniczącymi w systemie zarządzania i kontroli, tj. instytucję zarządzającą (IZ), instytucję certyfikującą oraz instytucje pośredniczące. Podręcznik został opracowany przez zespół zadaniowy ds. procedur, funkcjonujący w ramach grupy roboczej do spraw RPO WM na lata 2014-2020¹, którego prace koordynował Departament ZPO.

(akta kontroli str. 110-156)

2e. Przeprowadzenie przez ZWM analiz dotyczących zdolności beneficjentów, w tym jednostek samorządu terytorialnego, do współfinansowania projektów.

Wicemarszałek WM wyjaśnił, że w obecnej perspektywie finansowej IZ RPO WM, w imieniu ZWM, zrealizowała szereg badań ewaluacyjnych, zarówno przekrojowych, jak i dedykowanych poszczególnym osiom priorytetowym [...]. W metodologiach tych badań uwzględniono szeroki wachlarz metod i technik badawczych, dzięki czemu pozyskane zostały różnorodne informacje [...] przede wszystkim od samych beneficjentów (skutecznych i nieskutecznych), w tym jednostek samorządu terytorialnego, jak i uczestników projektów [...]. Dużą uwagę poświęca się analizom w zakresie szeroko rozumianych potrzeb i zdolności beneficjentów i uczestników projektów, co jest mierzone poprzez zastosowanie kryteriów ewaluacyjnych takich, jak: trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność, czy trwałość. Należy zaznaczyć, że przeprowadzone dotychczas badania ewaluacyjne [...] zawierały również pytania dotyczące gotowości beneficjentów do ubiegania się o środki w ramach perspektywy finansowej na lata 2021-2027. Dla przykładu, w 2020 r. zostało przeprowadzone badanie ewaluacyjne pn. Ewaluacja efektów wdrażania zwrotnych instrumentów finansowych realizowanych w ramach RPO WM 2014-2020, wraz z analizą ex-ante dla perspektywy finansowej 2021-2027. W ramach tej ewaluacji przeprowadzono ankietyzację przedsiębiorców, którzy uzyskali wsparcie w postaci zwrotnych instrumentów finansowych w ramach RPO WM 2014-2020. W kwestionariuszu pojawiły się pytania dotyczące perspektywy 2021-2027, m.in. w kwestii zainteresowania przedsiębiorców sfinansowaniem kolejnych inwestycji poprzez skorzystanie z pożyczki, jak również oceniające dotychczas udzielone wsparcie w kontekście zapewnienia płynności finansowej beneficjentów, szczególnie w sytuacji stanu epidemiologicznego w Polsce poprzez uruchomienie pożyczek płynnościowych przez ZWM i następnie zaproponowano szereg rekomendacji w tym zakresie na perspektywę finansową 2021-2027⁶². Kolejnym przykładem jest realizowane w 2021 r. badanie ewaluacyjne pn. Ewaluacja efektów działań podejmowanych na rzecz zapewnienia ochrony i lepszego stanu środowiska w ramach 5. Osi priorytetowej RPO WM na lata 2014-2020. W ramach badania została przeprowadzona m.in. ankietyzacja wszystkich gmin i powiatów Małopolski, w ramach której znalazły się pytania dotyczące perspektywy finansowej 2021-2027, m.in. w zakresie zainteresowania uzyskaniem wsparcia ze środków UE na inwestycje związane z ochroną środowiska i adaptacją do zmian klimatu, typów przedsięwzięć, jakie powinny dostać dofinansowanie (planowane przedsięwzięcia i szacunkowy koszt całkowity), zmian, jakie należałoby wprowadzić w warunkach i zasadach dofinansowania ze środków EU w RPO WM 2021-2027.⁶³ W prowadzonych ewaluacjach IZ kładzie nacisk na wypracowanie użytecznych rekomendacji, dzięki którym planowanie wsparcia z funduszy unijnych na perspektywę 2021-2027 odpowiada na rzeczywiste potrzeby i problemy mieszkańców Małopolski.

(akta kontroli str. 779-832; 865-894)

⁶² Wśród wyników ewaluacji były m.in.: jako istotne bariery we wdrażaniu instrumentów finansowych wskazano na ograniczoną liczbę pośredników zainteresowanych wdrażaniem projektów, a także niewystarczającą kapitalizację; brak rynkowego wynagradzania wkładu własnego pośredników; brak dla wielu pożyczkobiorców (lub potencjalnych pożyczkobiorców) odpowiednich zabezpieczeń lub też restrykcyjna polityka pośredników finansowych w tej sferze. Ponadto w Ewaluacji wynikało, że system zarządzania instrumentami finansowymi funkcjonował stosunkowo sprawnie; przedstawiciele pośredników finansowych generalnie pozytywnie oceniali współpracę z BGK [...]. Badanie wykazało duże zapotrzebowanie na wsparcie szkoleniowo-doradcze i mentoringowe wśród odbiorców pożyczek.

⁶³ Dyrektor Departamentu ZPO wyjaśnił 3 września 2021 r., że ankietyzacja internetowa gmin i powiatów Małopolski miała na celu m.in. poznanie potrzeb inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu na perspektywę 2021-2027. W ramach ankiety 94% respondentów wyraziło zainteresowanie uzyskaniem wsparcia ze środków UE w perspektywie 2021-2027 na wymienione inwestycje. Najczęściej wskazywane typy przedsięwzięć odnosiły się do gospodarki wodno-ściekowej, usuwania azbestu oraz edukacji ekologicznej.

2f. Wykorzystanie mechanizmów upraszczających i dobrych praktyk wynikających z doświadczeń poprzedniego okresu finansowania na lata 2014-2020 do przygotowania nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027.

Wyjaśniając wykorzystanie mechanizmów upraszczających i dobrych praktyk wynikających z doświadczeń poprzedniego okresu finansowania na lata 2014-2020 do przygotowania nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027, Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wskazał: Na zlecenie Dep. ZPO UMWM opracowano Raport Końcowy pn. „Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014 -2020”, w którym przedstawiono obiektywną wiedzę na temat funkcjonalności przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, użyteczności stosowanych procedur, skuteczności procesu komunikacji, dojrzałości mechanizmów koordynacji współpracy podmiotów zaangażowanych w realizację RPO WM oraz skuteczności komunikacji z beneficjentem. W opracowaniu tym wskazano pozytywne aspekty, które uwzględniono przy pracach nad RPO na lata 2021 - 2027 /cyt./:

- formalna struktura instytucjonalna i organizacyjna pozwala na sprawną realizację RPO WM – pracownicy dobrze oceniają podział kompetencji oraz procesy i procedury wymieniane w podręcznikach (...).
- Beneficjenci pozytywnie ocenili wielokanałowy dostęp do informacji potrzebnych do prawidłowego przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie. (...).

Równie cennym źródłem informacji w zakresie dobrych praktyk jest Raport Końcowy pn. „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2014 – 2020”, w którym czytamy:

- Na poziomie RPO – podobnie jak w przypadku KPO – zidentyfikowano znaczną etatystyczność w zakresie przesuwania pracowników między jednostkami organizacyjnymi. Służy to optymalizacji organizacji pracy i eliminacji tzw. wąskich gardeł (np. na czas konkursu, pracownicy komórek wdrożeniowych przesuwani są do tych odpowiedzialnych za realizację naboru). (...) może to również stanowić element poszerzenia kompetencji pracowników⁶⁴.

(akta kontroli str. 768-778; 865-894)

2g. Zidentyfikowane problemy i istotne ryzyka na etapie prac związanych z organizacją systemu wdrażania programów operacyjnych, podjęte i zaplanowane działania w celu ich ograniczenia.

Zastępca Dyrektora Departamentu ZPO wyjaśnił, że [...] podstawowym zidentyfikowanym problemem i istotnym ryzykiem jest znaczące opóźnienie prac nad dokumentami nowego okresu programowania. Sytuacja ta wynika nagłego wybuchu pandemii COVID-19, a w związku z tym wyhamowaniem prac również na poziomie europejskim - pakiet legislacyjny został opublikowany dopiero 30 czerwca br. To z kolei rzutuje na rosnące opóźnienia w uruchomieniu działań wdrożeniowych.

⁶⁴ Odnosnie do informacji o wykorzystaniu/planowanym wykorzystaniu określonych mechanizmów z poprzedniej perspektywy, dyrektor Departamentu ZPO wyjaśnił 3 września 2021 r.: *dobrym przykładem jest przesunięcie pracowników, które zostało ujęte w części ogólnej podręcznika [...], gdyż w części dotyczącej procesów (część III) nie przewidujemy procesu zarządzania personelem. Tego typu procesy są procesami ogólnourzędowymi, a nie specyficznymi dla wdrażania RPO, a tylko takie znajdują się w części III podręcznika. Mechanizm ten opierać będzie się o trzy elementy: 1. Identyfikacji potrzeby czasowego wzmocnienia kadrowego zespołu/ów. Będzie jej dokonywał kierownik zespołu i zgłaszał dyrekcji departamentu/biura. 2. Zgłaszania zapotrzebowania do działu kadr. Dział kadr dokona sprawdzenia czy w danym momencie jest możliwe oddelgowanie pracowników z innych zespołów – rozesłanie propozycji do pracowników UMWM. 3. Dokonania przesunięcia pracowników. Dział kadr przygotuje odpowiednie aneksy do umów o pracę dotyczących przesunięcia pracownika na inne stanowisko pracy.*

Dlatego też Instytucja Zarządzająca podejmie wszelkie działania mające na celu możliwie najszybsze uruchomienie pierwszych naborów wniosków, w obszarach najmniej skomplikowanych pod względem niezbędnego otoczenia regulacyjnego.

(akta kontroli str. 768-778)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podejmowane przez ZWM oraz UMWM działania dotyczące przygotowania prawnego i organizacyjnego systemu wdrażania polityki spójności na 2021-2027, uznając je za skuteczne i należyte. Planowano i realizowano działania dotyczące ustanowienia systemu realizacji programu, wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli programu. Przeprowadzono analizy i ewaluacje co do zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów, a także identyfikowano problemy i istotne ryzyka.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi
Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W związku z niesformułowaniem uwag i wniosków NIK nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie.

Kraków, września 2021 r.

Kontroler
Barbara Madejska
Główny specjalista kontroli
państwowej