



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.019.01.2021

**Pan
Jarosław Stawiarski
Marszałek Województwa
Lubelskiego**

ul. Artura Grottgera 4
20-029 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (dalej: „Urząd” lub „UMWL”), ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego od 21 listopada 2018 r. (dalej: „Marszałek WL”).
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027. 2. Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021-2027.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed tym okresem).
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Blanka Wasilewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/108/2021 z 12 lipca 2021 r. 2. Katarzyna Zglińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/115/2021 z 26 lipca 2021 r. (akta kontroli, tom I str. 2-5, tom II str. 590)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Województwa Lubelskiego skutecznie negocjował projekt Kontraktu Programowego dla Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027 (dalej: „Kontrakt programowy”). Podjęte działania, według stanu na 31 sierpnia 2021 r., zmierzały do jego zawarcia. Jednocześnie Zarząd realizował zadania w zakresie przygotowania Projektu programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027 (dalej: „RPO”), którego proces projektowania był należycie nadzorowany, a postęp prac na bieżąco monitorowany. Pomimo niedotrzymania planowanych terminów wydania dokumentów unijnych i krajowych, wpływających na zakres i zasady wsparcia w programach operacyjnych, równolegle z projektowaniem RPO realizowano działania przygotowawcze związane z organizacją systemu wdrażania.

Zarząd Województwa Lubelskiego³ podjął prace związane z uaktualnieniem dokumentów wpływających na funkcjonowanie RPO. Rozpoczął również prace związane z przygotowaniem Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji dla Województwa Lubelskiego (dalej: „TPST”) oraz ustanowieniem systemu realizacji RPO. Przeprowadził także analizy zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów. Prace nad przygotowaniem Szczegółowego Opisu Priorytetów RPO (dalej: „SzOP”) nie zostały rozpoczęte. Niespełniony pozostał również warunek

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „Zarząd WL” lub „ZWL”.

podstawowy 3.1. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie w ramach celu szczegółowego 3(ii)⁴.

Głównym problemem, zidentyfikowanym na etapie prac związanych z organizacją systemu wdrażania RPO, okazał się brak przepisów prawnych oraz wytycznych, stanowiących podstawę tego systemu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

a) Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: „MFIPR”), pismem z 24 lutego 2021 r.⁵, poinformowało Marszałka WL o zakończeniu konsultacji projektu Umowy Partnerstwa, stanowiącego podstawę do przygotowania krajowych i regionalnych programów operacyjnych, wskazując jednocześnie, iż w perspektywie finansowej 2021-2027 z poziomu regionalnego zarządzana będzie kwota 28 mld euro, stanowiąca ok. 40% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”) i Europejskiego Funduszu Społecznego+ (dalej: „EFS+”). Kwota 21 mld euro zostanie podzielona pomiędzy poszczególne regiony na podstawie wskaźników uwzględniających kluczowe potrzeby rozwojowe województw, natomiast podział pozostałych 7 mld euro, stanowiących rezerwę RPO, zostanie przeprowadzony w wyniku negocjacji kontraktów programowych. Pierwszy etap indywidualnych spotkań negocjacyjnych zaplanowano na marzec i kwiecień 2021 r., wskazując, iż ramowy harmonogram prac nad programowaniem perspektywy 2021-2027 przewiduje, że projekty programów powinny być sporządzone w lipcu 2021 r.⁶.

W dniu 8 marca 2021 r. Zarząd WL zaakceptował wstępną propozycję podziału alokacji podstawowej na cele szczegółowe w ramach Osi Priorytetowych RPO⁷, tj. 1768 mln euro, w tym środki EFRR w wysokości 1325 mln euro (75%), a następnie 24 marca 2021 r. wstępny wykaz projektów⁸ oraz powołał Zespół ds. opiniowania przedsięwzięć stanowiących propozycję do Kontraktu Programowego dla Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027⁹ i Zespół

⁴ Rozwój i udoskonalanie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do TEN-T oraz mobilności transgranicznej

⁵ DRP-IV.630.4.2020.WS.1.

⁶ Załącznikiem do pisma był formularz tabeli podziału alokacji podstawowej wg Celów Polityki i celów szczegółowych oraz pomocy technicznej, a także szacunków przeznaczenia alokacji podstawowej na koncentrację tematyczną oraz wydatki klimatyczne.

⁷ Aktualizacji podziału alokacji podstawowej na cele szczegółowe w ramach Osi Priorytetowej RPO, dokonywano w dniach: 27 kwietnia 2021 r. (przesunięto środki przeznaczone na działania w Celu Polityki Spójności (dalej: „CP”) 1 w celach szczegółowych 1(i), 1(ii), 1(iii) i 1(iv) oraz CP4 w celach szczegółowych 4(ii), 4(iii), 4(iv) i 4(4bis), na realizację działań w ramach CP2) i 11 maja 2021 r. (przesunięto środki przeznaczone na działania w CP1 w celach szczegółowych 1(i), 1(iii), CP3 w celu szczegółowym 3(iii), CP4 w celu szczegółowym 4(iv) oraz CP5 w celu szczegółowym 5(i), na realizację działań w ramach CP2). Działania te pozwoliły na osiągnięcie poziomu koncentracji tematycznej w CP2 w wysokości 38,9% alokacji podstawowej EFRR, natomiast na cele klimatyczne osiągnięcie koncentracji na poziomie 36,39% środków EFRR.

⁸ Zawierający 13 przedsięwzięć z listy rezerwowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Oporności (dalej: „KPO”) oraz 11 wstępnie zaproponowanych przez Zarząd. Dokument zaktualizowano w dniu 21 kwietnia 2021 r. W wyniku procesu opiniowania do ujęcia w Kontrakcie wskazano 12 przedsięwzięć.

⁹ Zarządzenie nr 46/2021 Marszałka Województwa Lubelskiego z 25 marca 2021 r. Ostatnia aktualizacja składu Zespołu nastąpiła 21 lipca 2021 r. (Zarządzenie Marszałka WL nr 115/2021). W skład Zespołu wchodził: Zastępca Dyrektora DZ RPO, Kierownik Oddziału Programowania i pracownicy DZ RPO oraz pracownicy Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego i Oddziału Oceny Projektów w Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie (dalej: „LAWP”).

Negocjacyjny do spraw RPO¹⁰. W dniu 30 marca 2021 r. Zarząd zaakceptował również, przedłożony przez Dyrektora Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym (dalej: „DZ RPO”), *Mandat negocjacyjny w zakresie listy przedsięwzięć do ujęcia w Kontrakcie Programowym Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027 wraz z uzasadnieniem* (dalej: „Mandat negocjacyjny”)¹¹. Dokument zawierał m.in. listę rekomendowanych przedsięwzięć w podziale na CP¹², wartość i kwotę ich dofinansowania¹³ oraz listę projektów nieuwzględnionych w KPO¹⁴. Treść dokumentu była dwukrotnie aktualizowana i zatwierdzana przez Zarząd 27 kwietnia i 11 maja 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 19-124, tom IV str. 2-100)

Pierwsze spotkanie negocjacyjne przedstawicieli UMWL z pracownikami MFIPR odbyło się 1 kwietnia 2021 r. Podczas spotkania omówiono m.in. propozycje przedsięwzięć do Kontraktu Programowego, wyjaśniono wątpliwości dotyczące sześciu projektów¹⁵ oraz wskazano główne kwestie wymagające doprecyzowania, w szczególności dotyczące rozważenia możliwości zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, dostosowania propozycji przedsięwzięć do zasad koncentracji tematycznej, podziału przedsięwzięć na mniejsze projekty w ramach celów szczegółowych w CP2 lub przeformułowania ich zgodnie z CP2 (powyższe wymagało sześć zaproponowanych projektów)¹⁶, realizacji projektu „e-Geodezja II – uzupełnienie cyfrowego zasobu geodezyjnego województwa lubelskiego” w ramach kontynuacji Programu Polska Cyfrowa oraz rozważenia kontynuacji projektu „Marketing Gospodarczy Województwa Lubelskiego”.

Na kolejnym spotkaniu 28 kwietnia 2021 r. przedstawiciele Urzędu przedstawili zakres zmian wprowadzonych w Mandacie negocjacyjnym¹⁷ oraz podjęto dyskusję dotyczącą m.in. konieczności podniesienia poziomu alokacji na CP2 i kwestii związanych z klimatem¹⁸. Głównym punktem spotkania negocjacyjnego była dyskusja ze stroną rządową na temat zapisów wzoru Kontraktu programowego, w wyniku czego uzupełniono go w oparciu o uzgodnienia poczynione w trakcie negocjacji¹⁹.

¹⁰ Uchwała nr CCXLVII/4440/2021 z 26 marca 2021 r.

¹¹ Uchwała Nr CCXLIX/4444/2021 z 30 marca 2021 r.

¹² CP1 – cztery projekty, CP2 – trzy projekty, CP4 – siedem projektów, CP5 – cztery projekty.

¹³ Łącznie dla CP3 EFRR i EFS wkład EU wynosi 744,87 mln euro (3268,38 mln zł), wartość całkowita – 882,96 mln euro (3874,39 mln zł), alokacja podstawowa – 1714,90 mln euro.

¹⁴ CP1 – trzy projekty, CP2 – dwa projekty, CP4 – sześć projektów.

¹⁵ „Green Human Space – Międzynarodowe Centrum Rozwoju Zielonych Technologii” – lokalizacja i uzasadnienie; „Doposażenie Centrum Onkologii Ziemi Lubelskiej im. Św. Jana z Dukli w systemy teleinformatyczne w celu osiągnięcia pełnej funkcjonalności i zabezpieczenia pełnoprofilowej, wyspecjalizowanej diagnostyki i leczenia pacjentów onkologicznych” – rozszerzenie zakresu projektu w kontekście COVID-19; „Efektywny system usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa lubelskiego” – kategoria interwencji; „Modernizacja, rewitalizacja oraz ucyfrowienie Teatru im. Juliusza Osterwy w Lublinie” – podmiot zarządzający placówką; „Roztocze-kraina rowerów” – możliwość współpracy z województwem podkarpackim, „Polityka senioralna (EFS+)” – uzasadnienie wysokości kwoty.

¹⁶ „Green Human Space – Międzynarodowe Centrum Rozwoju Zielonych Technologii”, „Green Human Space – Kompleks Muzealno-Wystawienniczy”, „Poprawa dostępności do świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki psychologicznej, psychiatrycznej i leczenia uzależnień dzieci i młodzieży poprzez utworzenie Regionalnego Centrum Zdrowia Psychicznego Dzieci i Młodzieży przy Szpitalu Neuropsychiatrycznym im. Prof. M. Kaczyńskiego w Lublinie”, „Modernizacja, rewitalizacja oraz ucyfrowienie Teatru im. Juliusza Osterwy w Lublinie”, „Efektywny system usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa lubelskiego”, „Roztocze – kraina rowerów”.

¹⁷ Wersja z 27 kwietnia 2021 r. uzupełniona o dodatkowe pozycje, tj. „Funkcjonowanie i rozwój Regionalnego Centrum Zdrowia Psychicznego Dzieci i Młodzieży przy Szpitalu Neuropsychiatrycznym im. Prof. M. Kaczyńskiego w Lublinie” oraz „Polityka senioralna (EFS+)”.

¹⁸ Wskazano, że na cele klimatyczne koniecznym jest alokowanie 38% środków EFRR, co powoduje że – ze względu na zróżnicowany poziom markerów klimatycznych – alokacja na CP2 powinna sięgać powyżej 40%.

¹⁹ Uzgodnienia dotyczyły m.in. alokacji na: działania związane z klimatem (min. 38%), wyłączenie społeczne (min. 29,2%), obszary wiejskie (11%), politykę miejską (17%), pomoc techniczną (3%), złagodzenie zapisów

W dniu 4 maja 2021 r. MFiPR przekazało do Urzędu wstępnie wypełniony wzór Kontraktu programowego, w którym określono wymogi dla Województwa Lubelskiego w zakresie koncentracji tematycznej i wydatków związanych z realizacją celów klimatycznych. Zarząd WL 11 maja 2021 r. zaakceptował zmiany wprowadzone do Mandatu negocyjnego wynikające z dostosowania propozycji przedsięwzięć oraz alokacji podstawowej do wprowadzonych do wzoru Kontraktu programowego zapisów wynikających z zasad koncentracji tematycznej²⁰.

(akta kontroli tom I str. 125-253)

Marszałek WL, 12 maja 2021 r.²¹, złożył wniosek do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o przyznanie dofinansowania ze środków UE dla programu RPO w kwocie 2512,78 mln euro, w tym alokacji podstawowej w wysokości 1768 mln euro (1325 mln euro ze środków EFRR oraz 443 mln euro z EFS+), przekazując zaktualizowany Mandat negocyjny oraz projekt Kontraktu programowego. Wyszczególniono m.in. 27 przedsięwzięć, koncentrujących się na interwencji w obszarach czterech CP²² oraz realizację w programie RPO koncentracji tematycznej na poziomie²³: CP1 – 18,73% środków EFRR, CP2 – 39,63% środków EFRR (przy uwzględnieniu alokacji na niskoemisyjną mobilność miejską na poziomie 50%), CP4 (wyłączenie społeczne) – 47,26% środków EFS+, zrównoważony rozwój obszarów miejskich – 17% środków EFRR, jak również koncentracji na działania na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych w wysokości 38,20% środków EFRR.

MFiPR 13 maja 2021 r.²⁴, zgodnie z art. 14ra ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁵, przekazało projekt Kontraktu programowego i wezwało Zarząd WL do przesłania stanowiska, które w szczególności powinno się odnosić do treści Kontraktu i uwzględniać wymogi koncentracji tematycznej, które dla programów regionalnych zostały określone w art. 7 ust. 2 projektu²⁶. W odpowiedzi Urząd poinformował, iż formalne stanowisko ZWL w procesie negocjacji zostało przedstawione w piśmie Marszałka WL z 12 maja 2021 r. wraz z załączonym do niego wzorem Kontraktu programowego. Kolejne spotkanie negocyjne w sprawie kontraktów programowych dla poszczególnych województw odbyło się w MFiPR 23 czerwca 2021 r. W dniu 29 lipca 2021 r.²⁷ Minister przekazał Marszałkowi WL projekt Kontraktu

dotyczących możliwości wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji krajowych i regionalnych Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: „ZIT”), zapewniania konkurencji między ZIT, udziału środków EFS w alokacji ogółem (min. 25%).

²⁰ W szczególności zidentyfikowano przedsięwzięcia, których elementy wpisują się w działanie CP2 oraz realizują koncentrację tematyczną na wydatki klimatyczne. W wyniku dokonanych zmian osiągnięto koncentrację wynoszącą 39,63% alokacji łącznej EFRR, a na wydatki związane ze wsparciem celów klimatycznych – 38,20% tejże alokacji.

²¹ ZRPO-IV.410.27.2021.KUA

²² CP1 Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej; CP2 Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobieganiu ryzyku i zarządzania ryzykiem; CP 4 Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie europejskiego filaru praw socjalnych; CP5 Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych.

²³ Bez alokacji na pomoc techniczną.

²⁴ DRP-IV.530.10.2021.WS.2.

²⁵ Dz. U z 2021 r. poz. 1057, dalej: „ustawa o zppr”.

²⁶ Jednocześnie wskazano m.in. na konieczność przedstawienia propozycji przedsięwzięć priorytetowych (art. 10 Kontraktu), przeznaczenia części alokacji na wsparcie inwestycji realizowanych w formule projektu hybrydowego (art. 8 ust. 1), projektów z zakresu infrastruktury ochrony zdrowia (art. 8 ust. 5), działania związane z rozwojem obszarów wiejskich (art. 8 ust. 6) oraz określenie ewentualnych oczekiwań w zakresie odstępstw od linii demarkacyjnych, o czym mowa w art. 7 ust 4 Kontraktu Programowego.

²⁷ DRP-IV.530.10.2021DPR-IV.530.10.2021.3.

programowego, odnosząc się jednocześnie do stanowiska negocjacyjnego Zarządu, które dotyczyło m.in.:

- wysokości ostatecznej alokacji środków (alokacja podstawowa oraz rezerwa podstawowa w wysokości 2272,9 mln euro, w tym 1703,1 mln euro z EFRR oraz 569,8 mln euro z EFS+),
- gwarancji nakładów wynikających z koncentracji klimatycznej i celów klimatycznych²⁸,
- określenia limitu środków na pomoc techniczną²⁹,
- przyjęcia deklaracji ZWL odnośnie przeznaczenia 18% alokacji na wsparcie obszarów wiejskich,
- braku zastrzeżeń do przedstawionej listy przedsięwzięć priorytetowych,
- odstępstw od demarkacji odnośnie trzech zgłoszonych projektów oraz zmian redakcyjnych Kontraktu Programowego w tym zakresie³⁰,
- przeznaczenia nie mniej niż 30 mln zł na wsparcie inwestycji realizowanych w formule projektu hybrydowego³¹.

Uwagi i propozycje zmian do projektu zostały przekazane do MFiPR 19 sierpnia 2021 r. Najważniejsze z nich polegały m.in. na wprowadzeniu koniecznych korekt w zakresie wartości alokacji EFRR przy wyliczaniu udziału procentowego bez pomniejszenia o środki na Pomoc Techniczną, dodaniu nowego odstępstwa od demarkacji³² oraz wyjaśnieniu zapisów dotyczących poziomu maksymalnej korekty, która może zostać nałożona na projekt, jak również obowiązków, których niewypełnienie może skutkować nałożeniem na beneficjenta sankcji. Do zakończenia kontroli ZWL nie otrzymał odpowiedzi na przekazane uwagi.

(akta kontroli tom I str. 254-371, tom III str. 355-375, 546-639)

b) Zarząd WL 17 listopada 2020 r. podjął uchwałę w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Założenia i tryb prac nad przygotowaniem Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027”³³ (dalej: „Założenia”) oraz powołał Zespół Sterujący ds. wsparcia procesu opracowania RPO³⁴ (dalej: „Zespół Sterujący”). Zgodnie z głównymi założeniami organizacyjnymi, proces przygotowania RPO oparto na funkcjonowaniu Tematycznych Grup Roboczych (dalej: „TGR”), zajmujących się poszczególnymi

²⁸ Działania w ramach: CP1 – ok. 13% środków EFRR, CP2 – ok. 37% środków EFRR, działania na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych – ok. 37,5% środków EFRR, działania z zakresu wyłączenia społecznego – 29,5% środków EFS+, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (w tym ZIT) – ok. 17,7% środków EFRR.

²⁹ 88 mln euro, z czego maksymalnie 65,8 mln euro w ramach EFRR i 22,2 mln euro w ramach EFS+.

³⁰ Wyrażono zgodę na odstępstwa od demarkacji w zakresie projektu „Dostosowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie województwa lubelskiego do zmian klimatycznych, zmian w środowisku naturalnym oraz zagrożeń cywilizacyjnych”. W pozostałych dwóch projektach stwierdzono, iż możliwość, zakres i warunki realizacji są uzależnione od wyniku negocjacji z Komisją Europejską oraz że nie występuje konieczność odstępstwa od demarkacji.

³¹ Projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno – prywatnego.

³² Odstępstwo dotyczy planowanego wsparcia infrastruktury uzdrowiska jako podmiotu leczniczego.

³³ Uchwała nr CCVII/3778/2020 (zmieniona Uchwałą nr CCX/3854/2020 z 26 listopada 2020 r. wprowadzającą m.in. rozszerzenie katalogu Tematycznych Grup Roboczych o TGR pn. *Kultura i Turystyka obejmująca swoim zakresem cel szczegółowy 4v Wzmocnienie roli kultury i turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych dzięki wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych w ramach CP4*); dokument stanowił aktualizację przyjętych 19 marca 2019 r. „Założeń i trybu prac nad przygotowaniem RPO WL 2021-2027”.

³⁴ Uchwała nr CCVII/3779/2020 (zmieniona Uchwałami nr CCX/3855/2020 z 26 listopada 2020 r., CCXXV/4078/2021 z 12 stycznia 2021 r., CCXXXIII/4227/2021 z 16 lutego 2021 r., CCXLI/4358/2021 z 16 marca 2021 r., CCLV/4539/2021 z 20 kwietnia 2021 r., CCLXIV/4654.2021 z 18 maja 2021 r., CCLXXVII/4869/2021 z 13 lipca 2021 r., CCLXXXIX/5096/2021 z 24 sierpnia 2021 r.) Wcześniej, tj. od 15 kwietnia 2019 r. Zespół Sterujący był powoływany Zarządzeniami Marszałka WL. W skład Zespołu Sterującego wchodziły w szczególności dyrektorzy departamentów zaangażowanych w proces realizacji RPO WL, departamentu właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz funkcjonujących instytucji pośredniczących. Przewodniczącym Zespołu został Marszałek WL.

kierunkami wsparcia, których zadaniem było wypracowanie wkładu merytorycznego niezbędnego do stworzenia projektu i docelowo ostatecznej wersji Programu³⁵. Osobami odpowiedzialnymi za organizację zadań TGR, jak również prezentację postępów i wyników ich prac, byli koordynatorzy merytoryczni posiadający wiedzę i doświadczenie z danego obszaru. Funkcję opiekunów programowych pełnili pracownicy DZ RPO, którzy odpowiadali m.in. za analizę i weryfikację wkładu do RPO przygotowanego przez TRG oraz zapewnienie spójności interwencji w ramach poszczególnych CP.

Uwzględniając rekomendacje wskazane w uchwale nr 1/2020 Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszy Unii Europejskiej z 22 października 2020 r., ZWL powołał 2 marca 2021 r. Grupę wspierającą pracę nad przygotowaniem RPO³⁶. W jej skład weszli przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych (łącznie 77 osób), których zadaniem było w szczególności:

- wypracowanie celów i zakresów programów, uwzględniających efekty dotychczasowych prac poświęconych celom polityki spójności, efekty negocjacji pakietu legislacyjnego na lata 2021-2027 oraz uzgodnienia dotyczące Wspólnych Ram Finansowych,
- uzgodnienia wspólnych rozwiązań dla właściwych dokumentów programowych,
- zapewnienia komplementarności inwestycji polityki spójności, zapisanych w krajowych i regionalnych programach i ich zgodności z celami krajowych i europejskich dokumentów strategicznych,
- zapewnienia komplementarności RPO z innymi instrumentami UE i Krajowym Planem Odbudowy.

W dniu 20 sierpnia 2021 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Grupy, na którym m.in. zatwierdzono zmieniony regulamin jej pracy oraz zaprezentowano założenia projektu programu RPO.

Marszałek WL wyjaśnił m.in., że: powołanie Grupy wspierającej pracę nad przygotowaniem Funduszy Europejskich dla Lubelskiego 2021-2027 miało na celu wypełnienie rekomendacji dotyczących idei partnerstwa, zawartych w uchwale nr 1/2020 Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy Unii Europejskiej z 22 października 2020 r. Zasada partnerstwa była realizowana już na wcześniejszych etapach prac nad projektem programu, zaś część członków Grupy uczestniczyła w pracach TGR odpowiedzialnych za przygotowanie propozycji treści programu. Rozpoczęcie prac Grupy równoległe do prac TGR byłoby zatem dublowaniem wykonywanej pracy i wielokrotnym angażowaniem poszczególnych osób i podmiotów do wykonywania tych samych działań, co byłoby niezasadne z uwagi na napięty harmonogram prac nad projektem programu Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027. Poinformował, że planowane są posiedzenia Grupy, również po zakończeniu konsultacji społecznych projektu programu. Na ostatnim posiedzeniu Grupy odbyła się dyskusja na temat kształtu programu. Na termin posiedzenia Grupy niewątpliwie wpływ miała pandemia COVID-19, która spowodowała, że ostatecznie spotkanie miało charakter hybrydowy.

(akta kontroli tom I str. 372-451, 537-575, tom III str. 355-375)

W dniu 2 lipca 2019 r. ZWL przyjął, przygotowany przez TGR i zaakceptowany przez Zespół Sterujący, dokument pn. „Założenia Regionalnego Programu

³⁵ Prace nad RPO WL 2021-2027 toczyły się w ramach ośmiu TGR: Inteligentne Lubelskie, Środowisko, Efektywność energetyczna/gospodarka niskoemisyjna, Transport, Wyłączenie społeczne, Rynek pracy, Kształcenie/Edukacja. Skład TGR był w miarę potrzeb aktualizowany, ostatnia aktualizacja nastąpiła 17 sierpnia 2021 r.

³⁶ Uchwała Nr CCXXXVII/4286/2021 z 2 marca 2021 r. (dalej: „Grupa”).

Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027³⁷, a następnie przekazał go do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Dokument ten zawierał w szczególności:

- strategię wyboru celów zawierających uzasadnienia wyboru celów szczegółowych w ramach każdego z pięciu celów nowej Polityki Spójności,
- wyszczególnienie działań, typów beneficjentów i kategorii interwencji,
- zestawienie głównych typów projektów z właściwymi formami finansowania,
- określenie wskaźników produktu i rezultatu na poziomie każdego celu szczegółowego,
- wskazanie szczególnych terytoriów docelowych w zakresie określenia obszarów należących do Obszarów Strategicznej Interwencji.

Z uwagi na nieprzekazanie do końca czerwca 2019 r. założeń do Umowy Partnerstwa w przedłożonym dokumencie nie zaprezentowano podziału alokacji w ujęciu procentowym na konkretne cele szczegółowe (w kolumnie dotyczącej alokacji wykazano określone przez Komisję Europejską³⁸ limity koncentracji tematycznej) oraz nie określono konkretnych narzędzi terytorialnych do szczegółowych terytoriów docelowych, co związane było z trwającym procesem aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego.

(akta kontroli tom I str. 576-592)

DZ RPO identyfikował i analizował ryzyko związane z przygotowaniem RPO na lata 2021-2027, wskazywał istniejące mechanizmy kontrolne oraz poddawał ocenie ich adekwatność. Działania te były realizowane w związku z zadaniami zatwierdzonymi zarządzeniami Marszałka WL w sprawie Planu działalności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie³⁹. Nie prowadzono oddzielnych, szczegółowych analiz w zakresie ryzyk dotyczących poszczególnych elementów procesu programowania RPO.

Jako cel działania określono skuteczne i efektywne zaprogramowanie RPO na lata 2021-2027. Zidentyfikowano ryzyko nieprzedłożenia KE zatwierdzonego dokumentu RPO⁴⁰. Zgodnie z instrukcją Zarządzania ryzykiem w UMWL określono rodzaj reakcji (działanie) oraz mechanizmy kontrolne mające na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa materializacji ww. ryzyka, stwierdzając jednocześnie, iż są one adekwatne⁴¹. Mechanizmy te były stosowane.

(akta kontroli tom I str. 617-633, tom II str. 257-274, 403-439)

Celem skoordynowania procesu programowania RPO powołano Zespół Sterujący⁴², którego głównym zadaniem było m.in. zapewnienie spójności prowadzonych prac z dokumentami strategicznymi z poziomu regionalnego i krajowego, monitorowanie postępu zadań wykonywanych przez TGR w formie przeglądów okresowych oraz przedkładanie stosownych informacji o zrealizowanych etapach prac Zarządowi

³⁷ Dokument powstał na wzorze przygotowanym i przesłanym przez Departament Regionalnych Programów Operacyjnych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju do DZ RPO.

³⁸ Dalej: „KE”.

³⁹ Zarządzenia Marszałka WL nr: 221/2019 z 29 listopada 2019 r., 73/2020 z 2 czerwca 2020 r., 181/2020 z 26 listopada 2020 r., 23/2021 z 22 lutego 2021 r. i 100/2021 z 30 czerwca 2021 r.

⁴⁰ Prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia określono na poziomie „mało prawdopodobne”, skutek na poziomie „umiarkowany”, z czego wynikało określenie istotności analizowanego ryzyka na poziomie 6 punktów.

⁴¹ Zaplanowanie prac z wyprzedzeniem, zgodnie z harmonogramem przekazany przez MFIPR, bieżący kontakt z MFIPR i Komisją Europejską, udział Instytucji Zarządzającej w pracach krajowych grup roboczych służących programowaniu przyszłej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 (styczeń i czerwiec 2020 r.); Zaplanowanie prac TGR z odpowiednim wyprzedzeniem, monitorowanie efektów pracy i dyscypliny podległych pracowników, powołanie grupy wspierającej prace nad przygotowaniem projektu (aktualizacja z grudnia 2020 r. i lipca 2021 r.).

⁴² W skład Zespołu wchodził: Dyrektor DZ RPO (przewodniczący), Dyrektor Departamentu Wdrażania EFRR, Dyrektor Departamentu Wdrażania EFS, Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju oraz Dyrektor Departamentu Gospodarki i Wspierania Przedsiębiorczości.

Województwa. Zespół Sterujący, na podstawie prowadzonych przeglądów i informacji pozyskanych od koordynatorów merytorycznych oraz opiekunów programowych grup, przedstawiał Zarządowi sprawozdania z postępu prac programowych prowadzonych w ramach TGR na rzecz wypracowania projektu RPO na lata 2021 – 2027. Zespół, według stanu na 30 sierpnia 2021 r., sporządził trzy sprawozdania, które zawierały informacje wynikające z monitorowania zarówno aktualnego stanu prac w ramach działań TGR, jak również uwarunkowań zewnętrznych (europejskich, krajowych i regionalnych) mających wpływ na dynamikę i bieżące rezultaty prac. W sprawozdaniu przekazanym Marszałkowi 17 czerwca 2021 r. wskazano m.in. stopień zaawansowania prac poszczególnych grup w zakresie opracowania projektu RPO, konsultacji dokumentów oraz udziału w spotkaniach, konferencjach i webinarium. W dniu 1 lipca 2021 r. Zespół Sterujący zaakceptował ww. sprawozdanie oraz projekt RPO, rekomendując przedstawienie go Zarządowi oraz skierowanie dokumentu do konsultacji społecznych.

(akta kontroli tom I str. 430-536)

W dokumencie „Założenia i tryb prac nad przygotowaniem Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027” określono orientacyjny harmonogram prac o charakterze kierunkowym i ramowym, zaznaczając, iż terminy poszczególnych działań mogą ulegać zmianie w związku z postępowaniem i tempem prac nad nową perspektywą na szczeblu unijnym i krajowym. W szczególności:

- w 2019 r. zaplanowano i zrealizowano następujące działania – stworzenie ram organizacyjnych, utworzenie Zespołu Sterującego i TGR oraz określenie ich zadań, akceptację przez ZWL dokumentu pn. „Założenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027”, przeprowadzenie badań dotyczących zakresu wsparcia RPO (badania ankietowe, panele eksperckie), przekazanie projektu Założeń Umowy Partnerstwa 2021-2027 do konsultacji,
- w 2020 r. zaplanowano działania polegające na wznowieniu prac TGR, zatwierdzeniu przez ZWL projektu RPO, przekazanie dokumentu do konsultacji właściwego ministerstwa,
- w 2021 r. zaplanowano zadania polegające m.in. na wystąpieniu do odpowiednich organów w sprawie oceny oddziaływania projektu RPO na środowisko oraz przeprowadzenie konsultacji społecznych, zatwierdzenie przez Zarząd dokumentu po konsultacjach (kwiecień 2021 r.), a następnie zaktualizowanego do treści zatwierdzonej Umowy Partnerstwa, przekazanie projektu do właściwego ministerstwa (maj 2021 r.) i zatwierdzenie ostatecznej wersji projektu oraz przekazanie dokumentu do negocjacji z KE (czerwiec 2021 r.).

Działania zaplanowane na 2020 r. i 2021 r. nie zrealizowano w pierwotnie zakładanych terminach. W lipcu 2021 r. podjęto czynności przewidziane do realizacji w okresie grudzień 2020 r. – marzec 2021 r., w szczególności: przyjęcie przez Zarząd WL projektu RPO⁴³ oraz wyrażenie zgody na jego skierowanie do konsultacji społecznych⁴⁴, wystąpienie do Lubelskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Lublinie i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

⁴³ Uchwała nr CCLXXV/4850/2021 z 6 lipca 2021 r. W dniu 9 lutego 2021 r. ZWL zaakceptował nazwę Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027 dla programu regionalnego województwa lubelskiego na perspektywę finansową na lata 2021-2027.

⁴⁴ Uchwała nr CCLXXVII/4868/2021 z 13 lipca 2021 r. w sprawie skierowania do konsultacji społecznych projektu programu Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027.

w Lublinie z wnioskiem o stwierdzenie konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz określenie zakresu prognozy⁴⁵.

Marszałek WL, w odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie dochowano terminów pierwotnie zaplanowanych dla ww. działań, wyjaśnił m.in. że projekt programu regionalnego tworzony był przez dłuższy czas (prace rozpoczęły się w I połowie 2019 r.) w warunkach braku podstawowych dokumentów zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, a w związku z tym także braku ostatecznych przesądzeń co do zakresu wsparcia w ramach przyszłych programów współfinansowanych ze środków Polityki Spójności. W dokumencie „Założenia i tryb prac nad przygotowaniem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027” bezpośrednio pod harmonogramem wskazano, że terminy prac nad przygotowaniem programu, ze względu na liczne czynniki zewnętrzne, mają charakter orientacyjny, a realizacja zadań uzależniona jest od działań właściwego ministerstwa w zakresie przedłożenia do konsultacji projektu Umowy Partnerstwa oraz przedstawienia regionom alokacji na programy operacyjne. Dążąc do zapewnienia, że projekt programu na lata 2021-2027 będzie wpisywał się w założenia jak najaktualniejszych dokumentów opracowanych na poziomie europejskim i krajowym, konieczne było przesunięcie realizacji wskazanych zadań na terminy późniejsze. Biorąc pod uwagę czynniki zewnętrzne, takie jak dalsze procesy legislacyjne w zakresie Umowy Partnerstwa, od zakończenia których uzależnione są terminy przekazania projektu programu do właściwego ministerstwa i zatwierdzenie jego ostatecznej wersji oraz przekazanie dokumentu do negocjacji z KE, nie można jednoznacznie określić terminu rozpoczęcia wdrażania Programu. Jako orientacyjny termin rozpoczęcia wdrażania RPO można wskazać I/II kwartał 2022 roku, przy czym pierwsze nabory byłyby uruchamiane w III/IV kwartale 2022 r.

Z wyjaśnień Dyrektor DZ RPO wynika m.in., że 20 lipca 2021 r. dokument został przekazany do KE, która skierowała prośbę o wyjaśnienie kwestii braku ustosunkowania się do kryterium szóstego (tj. *W stosownych przypadkach działania wspierającego transformację przemysłową*) – pierwszego warunku podstawowego (tj. *Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji*). W odpowiedzi wskazano, że zapisy programu zostaną uzupełnione o przedmiotową kwestię.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 19a w zw. z art. 6 ustawy o zppr, od 28 lipca 2021 r. prowadzone są konsultacje społeczne projektu RPO z terminem zakończenia do 30 września 2021 r. W dniu 31 sierpnia 2021 r. Zarząd WL zaakceptował aktualizację Harmonogramu przebiegu konsultacji społecznych polegającą na urealnieniu terminów poszczególnych spotkań oraz wprowadzeniu dodatkowego podmiotu, z którym prowadzone są konsultacje, tj. Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego.

(akta kontroli tom I str. 372-429, 593-616, tom III str. 355-375, 646-648, tom IV str. 102-195)

c) Zgodnie z art. 14i ustawy o zppr, w projekcie RPO określono wymagane dla programu elementy w zakresie m.in.: planu finansowego, celów przewidzianych do osiągnięcia i uzasadnienia ich wyboru, oczekiwanych rezultatów oraz opisu działań. Nie określono natomiast systemu instytucjonalnego wskazującego instytucje i podmioty zaangażowane w realizację programu oraz ich powiązania.

⁴⁵ Art. 53 i 63 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.). Pismem z 27 sierpnia 2021 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie poinformował o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania projektu na środowisko i określił zakres przedmiotowy prognozy.

Zastępca Dyrektora DZ RPO poinformowała m.in., że prowadzone były robocze ustalenia w zakresie planowanego systemu instytucjonalnego RPO na poziomie kierownictwa Urzędu oraz Zarządu WL. Jednocześnie trwały prace przygotowawcze właściwych komórek, stosownie do posiadanych kompetencji, dotyczące przygotowania projektów założeń do dokumentów, które składały się na system realizacji RPO⁴⁶.

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii oraz MFIPR w lipcu 2021 r. odnosząc się do rozwiązania rozważanego przez UMWL, w kwestii powierzenia zadań wykonywanych dotychczas przez Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie (dalej: „WUP”), innym jednostkom organizacyjnym lub samej Instytucji Zarządzającej (dalej: „IZ”), wskazały na brak takiej możliwości⁴⁷, jednocześnie informując, że za delegowanie zadań, zgodnie z projektowanymi przepisami, odpowiada IZ.

(akta kontroli tom II str. 4-238, 275-288, 465-466)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zppr oraz projektem rozporządzenia ogólnego⁴⁸, obowiązującym na etapie tworzenia programu, w projekcie RPO określono m.in. cel główny i cele szczegółowe, priorytety i kierunki interwencji oraz oczekiwane rezultaty. Nie określono natomiast sposobu monitorowania i oceny stopnia osiągania celu głównego i celów szczegółowych. Wskazano, że źródłem danych dla celów szczegółowych będzie system teleinformatyczny. Zastępca Dyrektora DZ RPO, wyjaśniła m.in., że do opracowania procedur w zakresie monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów brakuje wytycznych MFIPR w obszarze sprawozdawczości, monitorowania postępu rzeczowego, ewaluacji oraz Komitetu Monitorującego.

(akta kontroli tom II str. 4-228, 470-471)

W RPO ujętych zostało 25 celów szczegółowych w ramach 10 priorytetów oraz pomoc techniczna. Łączna planowana w latach 2021-2027 alokacja wyniosła 2272,9 mln euro⁴⁹. Maksymalny poziom dofinansowania z funduszy (EFRR, EFS i EFS+) w poszczególnych priorytetach wynosił 85%.

W ramach celów szczegółowych, jako główną formę finansowania wskazano dotację. Zastosowanie innych instrumentów finansowych (np. pożyczek z umorzeniem) przewidziane zostało dla:

- celu szczegółowego 1(iii) *Wzmacnianie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne*. Zakres ich zastosowania zostanie określony po przeprowadzeniu przez ekspertów zewnętrznych oceny ex-ante instrumentów finansowych;
- celu szczegółowego 2(i) *Wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych* – w obszarze efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych, z wyłączeniem przedsięwzięć, dla których z uwagi na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu przewidywane było zastosowanie wyłącznie dotacji;

⁴⁶ Na dzień 31 sierpnia 2021 r. kontrolującym nie przedstawiono projektu systemu instytucjonalnego.

⁴⁷ W związku z zapisami ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100 ze zm.), udziałem WUP w podziale środków Funduszu Pracy na dofinansowanie dla powiatowych urzędów pracy oraz ze względu na rozwiązanie przyjęte w dokumencie *Fundusz Pracy – perspektywa finansowa 2021-2027 (założenia dla realizacji projektów PUP w ramach EFS+)*, opracowanym przez MFIPR, rolę Instytucji Pośredniczącej RPO (dalej: „IP”) w perspektywie 2021-2027 miał pełnić WUP.

⁴⁸ Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 375/2018 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

⁴⁹ Informacja o podziale alokacji przekazana przez MFIPR na dzień 23 czerwca 2021 r. oraz wskazana 5 sierpnia 2021 r. w projekcie Kontraktu Programowego.

- celu szczegółowego 2(ii) *Wspieranie energii odnawialnej zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/2001, w tym określonymi w niej kryteriami zrównoważonego rozwoju* – w przypadku odbiorów pozostających w luce finansowej ze względu na działalność nieukierunkowaną na maksymalizację zysku (tj. związki wyznaniowe i organizacje pozarządowe, którym inwestycje przynoszą oszczędności) oraz w przypadku inwestycji realizowanych przez wytwórców, którzy nadwyżkę produkowanej i wprowadzanej do sieci energii elektrycznej sprzedają w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

(akta kontroli tom I str. 8-14, 283-371, tom II str. 4-228, 349-362, 470-471)

W projekcie RPO przedstawiono informacje na temat spełniania warunku podstawowego tematycznego 1 – Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji⁵⁰ oraz niespełniania warunku podstawowego 3.1. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie w ramach celu szczegółowego 3(ii). Do spełnienia warunku konieczne było uaktualnienie dokumentu Programu Strategicznego Rozwoju Transportu Województwa Lubelskiego. Zastępca Dyrektora DZ RPO, wyjaśniła m.in., że zakończenie prac w zakresie aktualizacji dokumentu zostało określone na 30 listopada 2021 r.⁵¹, w związku z czym warunek powinien zostać spełniony nie później niż w I kwartale 2022 r. W zakresie prowadzonych prac odbyły się m.in. konsultacje z ekspertami JASPERS⁵² (sierpień-listopad 2020 r.), ogłoszono przetarg na wykonanie aktualizacji dokumentu (10 grudnia 2020 r.), wybrano wykonawcę (26 stycznia 2021 r.) oraz zawarto umowę na realizację zadania (9 lutego 2021 r.). Przyjęty na opracowanie dokumentu termin wynikał m.in. z prac nad programem RPO oraz opracowywanego przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych zintegrowanego modelu ruchu na poziomie krajowym, będącego istotnym elementem w przygotowaniu regionalnych planów transportowych oraz z opóźnień w przyjęciu pakietu rozporządzeń dla perspektywy finansowej na lata 2021-2027.

(akta kontroli tom II str. 4-228, 463-465)

Projekt programu operacyjnego zawierał informacje o realizacji instrumentów zintegrowanego rozwoju terytorialnego:

- ZIT, w ramach których kompleksowe wsparcie uzyskać miały miejskie obszary funkcjonalne wyznaczone w Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego 2030. Realizacja odbywać się miała na terenie miasta Lublin i jego obszarze funkcjonalnym oraz na obszarach funkcjonalnych czterech miast subregionalnych i 12 ośrodków lokalnych, w tym na terenie miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze;
- innego instrumentu terytorialnego (dalej: „IIT”), w ramach którego realizowane miały być przedsięwzięcia mające na celu przywracanie funkcji społeczno-gospodarczych i poprawianie jakości przestrzeni publicznych na zdegradowanych terenach miejskich oraz wiejskich. Przewidziano również interwencję wspierającą rozwój społeczno-gospodarczy obszarów zmarginalizowanych.

W ramach realizacji instrumentów ZIT i IIT planowano m.in. przedsięwzięcia rewitalizacji obszarów zdegradowanych, w oparciu o gminne programy rewitalizacji, ochrony, rozwoju i promowania materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego i usług w dziedzinie kultury; bezpieczeństwa przestrzeni publicznych, w tym dostosowania przestrzeni publicznej, architektury, transportu i produktów do

⁵⁰ Warunki podstawowe horyzontalne oraz część podstawowych warunków tematycznych, za które odpowiadają instytucje centralne, nie zostały uzupełnione w związku z nieprzekazaniem ich przez MFIPR.

⁵¹ Termin określony w umowie z 9 lutego 2021 r. zawartej pomiędzy Województwem Lubelskim a Wykonawcą.

⁵² Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów).

wymagań wszystkich obywateli; rozwoju obszarów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, jak też opartych o właściwości uzdrowiskowe i walory kulturowe, stanowiące o ich wysokiej atrakcyjności turystycznej.

Jako beneficjentów wskazanych instrumentów przewidziano m.in.: jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, porozumienia i stowarzyszenia, służby ratownicze i bezpieczeństwa publicznego, parki narodowe i krajobrazowe, kościoły i związki wyznaniowe, przedsiębiorstwa społeczne, podmioty działające w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne, spółki prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadały jst lub ich związki oraz organizacje pozarządowe.

(akta kontroli, tom II str. 34, 183-188, 190-220)

d) W pracach projektowych RPO wykorzystano analizy i ekspertyzy zlecane zarówno na zewnątrz jak i opracowywane w ramach prac prowadzonych przez TGR (analiza SWOT). Łączna wartość udzielonych zamówień w latach 2019–2021 (do 31 sierpnia) wyniosła 131,6 tys. zł. Przedmiotem analiz było: wykonanie badania ankietowego wśród potencjalnych wnioskodawców w zakresie ich zapotrzebowanie na wsparcie w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, zorganizowanie oraz przeprowadzenie paneli ekspertów/zogniskowanych wywiadów grupowych⁵³, wykonanie usługi wsparcia eksperckiego, doradczego i konsultingowego w obszarze instrumentów terytorialnych oraz Programu Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027⁵⁴, badanie ewaluacyjne: „Ocena ex-ante wykorzystania instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2021-2027 w województwie lubelskim”⁵⁵.

Z analizy dwóch ekspertyz⁵⁶ wynika, że zostały wykonane terminowo, zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Badanie ankietowe, będące analizą potrzeb i możliwości potencjalnych wnioskodawców wykorzystano przy opracowywaniu opisu celów szczegółowych projektu RPO. W ramach realizacji usługi konsultingowej ekspert wspierał Urząd m.in. poprzez opracowanie „Koncepcji wdrażania instrumentów terytorialnych. Perspektywa finansowa 2021-2027”⁵⁷, „Rekomendacji w zakresie prac i dokumentacji dotyczących programu regionalnego dla Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027”⁵⁸, „Założeń alokacji wsparcia w ramach instrumentu ZIT”⁵⁹, „Wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji na poziomie krajowym oraz regionalnym”⁶⁰, „Wymiaru terytorialnego w projekcie Programu Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027”. Jednocześnie ekspert realizował obowiązki wynikające z postanowień zawartej umowy w formie: pełnienia dyżurów w siedzibie Urzędu, udzielania konsultacji i ustaleń drogą elektroniczną oraz telefoniczną, jak również udziału w spotkaniach dotyczących obszarów tematycznych związanych z przedmiotem wykonywanej usługi.

⁵³ Pracownia Badań i Doradztwa „RE-SOURCE” (umowa nr 929/OP/CP/19 z 3 lipca 2019 r. na kwotę 46,7 tys. zł i umowa nr 1624/OP/CP/19 z 5 grudnia 2019 r. na kwotę 40,6 tys. zł).

⁵⁴ Projekty Miejskie (umowa nr 2446/OP/CP/20 z 31 grudnia 2020 r. na kwotę 88,6 tys. zł).

⁵⁵ „EU-CONSULT” Sp. z o.o. (umowa nr 1592/OP/CP/21 z 16 marca 2021 r. na kwotę 250 tys. zł).

⁵⁶ „RE-SOURCE” (umowa nr 929/OP/CP/19) i Projekty Miejskie (umowa nr 2446/OP/CP/20).

⁵⁷ Koncepcję powiązano z wynikami prac TGR 8 „Rozwój zrównoważony terytorialnie”, a następnie uwzględniono wskazania dotyczące wykorzystania w projekcie programu trzech instrumentów terytorialnych: ZIT Miejskich Obszarów Funkcjonalnych, Innego Instrumentu Terytorialnego dot. wsparcia obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz Innego Instrumentu Terytorialnego dot. rewitalizacji obszarów miejskich i innych niż miejskie.

⁵⁸ Poszerzono katalog działań konsultacyjnych i partycypacyjnych w procesie konsultacji, uwzględniono rekomendacje dot. kierunkowej potrzeby koncentracji tematycznej na priorytetach wynikających z „Europejskiego Zielonego Ładu”.

⁵⁹ Propozycję wykorzystano w tworzeniu metody podziału środków.

⁶⁰ Dokument wykorzystano jako podstawę do poszerzenia interwencji objętych instrumentami terytorialnymi w Programie.

Marszałek WL wyjaśniając przyczyny zlecenia wsparcia eksperckiego, doradczego i konsultingowego w obszarze instrumentów terytorialnych oraz RPO oraz czy przedmiot ww. usług nie mógł zostać wykonany przez pracowników UMWL posiadających doświadczenie w projektowaniu dwóch poprzednich perspektyw finansowych, Marszałek stwierdził, że Urząd opierał się na następujących przesłankach:

- obiektywizm podejścia do kwestii programowych – wybór wykonawcy w procedurze konkurencyjnej stanowi gwarancję niezależności i obiektywności w projektowaniu zapisów programu;
- posiadany warsztat i baza wiedzy eksperckiej – kompetencje i umiejętności w zakresie prowadzenia szkoleń, warsztatów, konferencji, sympozjów etc., poprzez które możliwe będzie upowszechnienie podejścia partycypacyjnego i współdziałania w procesach budowy Programu;
- specjalizacja w obszarach związanych z metodyką podziału alokacji w ramach programu, m.in. w zakresie wsparcia Obszarów Strategicznej Interwencji (dalej: „OSI”) o znaczeniu krajowym i regionalnym;
- usprawnienie procesu kształtowania zapisów programu, negocjacji i konsultacji zapisów merytorycznych – doświadczenie, wiedza teoretyczna i praktyczna, w tym w relacjach ze stroną rządową i KE, określony jako podstawowy wymóg umożliwiający postęp prac nad kształtem RPO.

Marszałek WL wyjaśnił, że w związku z potrzebą uruchomienia szerokiej interwencji na rzecz Obszarów Strategicznej Interwencji za niezbędne uznano zwiększenie interdyscyplinarności i wielotorowości prowadzonych działań projektowych poprzez włączenie w cykl prac koncepcyjnych osób dysponujących wiedzą ekspercką, w szczególności w zakresie zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju terytorialnego. KE kładzie duży nacisk na rozwój zrównoważony terytorialnie, co w przekładzie na krajową politykę rozwoju wymaga szczególnej uwagi w podejściu do kwestii wsparcia OSI, zgodnego ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego do 2030. Poinformował, że w województwie lubelskim zidentyfikowano 140 gmin zagrożonych trwałą marginalizacją (najwięcej w skali kraju) oraz 11 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarczych, które w świetle polityki regionalnej państwa obowiązkowo podlegają wsparciu w ramach programów pomocowych. Dodatkowo, w ramach Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 wyodrębniono 17 obszarów pozostających pod silnym oddziaływaniem miast, tzw. Miejskie Obszary Funkcjonalne oraz pięć subregionalnych obszarów – stref funkcjonalnych, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i celami rozwojowymi, na których przewiduje się współpracę w układach ponadlokalnych. OSI o znaczeniu regionalnym również wymagają koncentracji w zakresie wzmocnienia procesów rozwojowych. Skala potrzeb i wyzwań związanych ze wsparciem zróżnicowanych OSI wymagała specjalistycznego podejścia do budowy komplementarnego systemu wsparcia w programie Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027. Biorąc pod uwagę konieczność oparcia ww. działań na rzetelnej, obiektywnej metodyce i logistyce projektowanych rozwiązań, za nieodzowny element współtworzenia Programu uznano potrzebę współpracy z niezależnymi ekspertami merytorycznymi, dysponującymi specjalistyczną wiedzą w dziedzinie programowania wsparcia z funduszy UE. Ze względu na przyjęty przez Instytucję Zarządzającą RPO harmonogram prac nad Programem, zaangażowanie i włączenie eksperta w skoordynowane działania projektowe, umożliwiło wypracowanie pełnowartościowej wersji tego dokumentu.

(akta kontroli tom I str. 638-781, tom III str.2-375)

e) Marszałek WL wyjaśnił, że projekt programu regionalnego tworzony był w warunkach braku podstawowych dokumentów zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, a w związku z tym także braku ostatecznych decyzji co do zakresu wsparcia w ramach przyszłych programów współfinansowanych ze środków Polityki Spójności. Do uwarunkowań tych należały w szczególności:

- opóźnienie w przyjęciu pakietu rozporządzeń dla perspektywy finansowej na lata 2021-2027, które zostały przyjęte dopiero 24 czerwca 2021 r.⁶¹,
- opóźnienie w pracach nad Umową Partnerstwa jako dokumentem określającym kierunki interwencji funduszy UE, obecnie trwają negocjacje strony rządowej i KE w tym zakresie⁶²,
- kształt linii demarkacyjnej, czyli podziału interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów w perspektywie finansowej na lata 2021-2027⁶³.

Na tryb i harmonogram prac nad dokumentami na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym znaczący wpływ miała także trwająca pandemia COVID-19. W ramach kontroli zarządczej w Planach działalności UMWL, począwszy od 2020 r. identyfikowano cele i zadania związane z przygotowaniem regionalnego programu w zakresie polityki spójności na lata 2021-2027, a także identyfikowano ewentualne występowanie ryzyka. W *Planie działalności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie na rok 2020* za cel e postawiono *skuteczne i efektywne zaprogramowanie RPO na lata 2021-2027*. Dla realizacji tego celu wskazano zadanie polegające na *przedłożeniu KE do zatwierdzenia dokumentu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027*. Analogiczny cel i zadanie zostały wyznaczone również w *Planie działalności UMWL na rok 2021*, zatwierdzonym Zarządzeniem Marszałka Województwa Lubelskiego Nr 181/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. W ramach aktualizacji tego Planu, przyjętej Zarządzeniem Marszałka Województwa Lubelskiego Nr 100/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r., zmieniono brzmienie celu i zadania poprzez wprowadzenie obowiązującej nazwy programu. Po wprowadzonej modyfikacji, celem Urzędu w przedmiotowym zakresie stało się *skuteczne i efektywne przygotowanie programu RPO*, co zostanie zrealizowane poprzez *przedłożenie KE do zatwierdzenia dokumentu programu RPO*. W ramach procesu identyfikacji i analizy ryzyka związanego z nieprzedłożeniem KE do zatwierdzenia dokumentu programu RPO przewidziano i wdrożono mechanizmy kontrolne. Były to następujące działania:

- zaplanowanie prac z odpowiednim wyprzedzeniem zgodnie z harmonogramem określonym w dokumencie *Założenia i tryb prac nad przygotowaniem Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027*,
- udział Instytucji Zarządzającej w pracach krajowych grup roboczych służących programowaniu perspektywy finansowej na lata 2021-2027,
- planowanie prac TGR z odpowiednim wyprzedzeniem,
- monitorowanie efektów prac TGR przez Zespół Sterujący ds. wsparcia procesu opracowania RPO, poprzez prezentację wyników na posiedzeniu oraz akceptację *Sprawozdania z prac Tematycznych Grup Roboczych*,
- monitorowanie przez Kierownika Oddziału Programowania RPO efektów pracy i dyscypliny podległych pracowników,
- planowanie prac Grupy Wspierającej prace nad przygotowaniem programu RPO.

⁶¹ Obowiązują od 1 lipca 2021 r.

⁶² W dniu 30 lipca 2021 r. do regionów przesłano drugą wersję umowy partnerstwa.

⁶³ Dokument MFIPR z 4 lutego 2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Województwa Lubelskiego podjął skuteczne działania w zakresie negocjacji projektu Kontraktu Programowego, polegające w szczególności na powołaniu specjalistycznych zespołów, których członkowie opiniowali przedsięwzięcia stanowiące propozycje do ujęcia w Kontrakcie, jak również prowadzili negocjacje z przedstawicielami MFiPR. Działania te, po uwzględnieniu przez Ministerstwo stanowiska ZWL, zakończyły się przekazaniem projektu Kontraktu w celu zgłoszenia uwag końcowych. Realizując obowiązek określony w art. 14g ust. 5 ustawy o zppr, Zarząd prowadził prace w zakresie przygotowania projektu RPO. Zgodnie z głównymi założeniami organizacyjnymi, proces projektowania oparto na funkcjonowaniu TGR, których prace były na bieżąco nadzorowane, a ich postęp monitorowany przez Zespół Sterujący. Stan realizacji zadań w stosunku do opracowanego harmonogramu uległ trzymiesięcznemu opóźnieniu, ze względu na niezależne od Zarządu WL niedotrzymanie terminów wydania dokumentów unijnych i krajowych, które warunkują zakres i zasady wsparcia w programach operacyjnych. Zgodnie z art. 14i oraz 17 ust. 1 ustawy o zppr, w projekcie RPO określono wymagane elementy, z wyjątkiem systemu instytucjonalnego oraz sposobu monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych. Projekt RPO zawierał informacje o realizacji instrumentów zintegrowanego rozwoju terytorialnego. Na dzień 31 sierpnia 2021 r. trwały prace nad spełnieniem warunku podstawowego 3.1. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie w ramach celu szczegółowego 3(ii).

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

a) W zakresie przygotowania ram prawnych niezbędnych z punktu widzenia właściwego wdrażania RPO, podjęto uchwały w sprawie przyjęcia: Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego do 2030 roku, Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Lubelskiego do 2030 roku oraz tzw. uchwałę antysmogową⁶⁴. Zastępca Dyrektora DZ RPO wyjaśnił, że w Urzędzie, zidentyfikowano konieczność opracowania/wprowadzenia zmian m.in. w odniesieniu do Planu gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego na lata 2023 i kolejne⁶⁵, Programu Strategicznego Ochrony Zdrowia Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027⁶⁶, Polityki Cyfrowej Województwa Lubelskiego⁶⁷ oraz Programu Strategicznego Rozwoju Transportu Województwa Lubelskiego, w celu spełnienia warunku dotyczącego Celu Polityki 3. Potrzeby te wynikały m.in. z postanowień

⁶⁴ Uchwała nr XXIII/388/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 19 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubelskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

⁶⁵ Uchwała nr XXIV/349/2016 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 2 grudnia 2016 r. – dotyczy lat 2016-2022. Zakończenie opracowania i przyjęcie nowelizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami zaplanowane zostało do końca 2022 r.

⁶⁶ Uchwała nr CCLXXXIX/5107/2021 Zarządu WL z 24 sierpnia 2021 r.

⁶⁷ Planowany termin przekazania Zarządowi WL projektu dokumentu do zatwierdzenia – 30 września 2021 r.

Rozporządzenia 2021/1060⁶⁸ (załącznik 3 i 4), wskazującego horyzontalne oraz tematyczne warunki podstawowe.

Do spełnienia na szczeblu regionalnym wskazano dwa warunki: dotyczący CP1 *Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej - Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji*, a także dotyczący CP3 *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności – Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie*.

Działania w zakresie opracowania, wprowadzenia zmian w dokumentach prowadzone były m.in. przez departamenty UMWL, w tym: Strategii i Rozwoju, Gospodarki i Wspierania Przedsiębiorczości, Infrastruktury i Majątku Województwa, Zdrowia i Polityki Społecznej, Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz Lubelskie Centrum Innowacji i Technologii.

W dniu 21 grudnia 2020 r. powołano zespół zadaniowy ds. przygotowania TPST⁶⁹, w skład którego weszli przedstawiciele: Podkomisji Sejmowej do spraw Sprawiedliwej Transformacji, MFiPR, Ministerstwa Aktywów Państwowych, Lubelskiego Węgla „Bogdanka” S.A., jednostek samorządu terytorialnego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie, PGE Dystrybucji S.A., Politechniki Lubelskiej oraz departamentów UMWL. Zarząd WL 31 marca 2021 r. zaakceptował wstępny projekt TPST. W okresie od 14 maja do 4 czerwca 2021 r. przeprowadzono konsultacje społeczne projektu. Zgłoszono ogółem 88 wniosków, uwag i opinii⁷⁰, dotyczących w szczególności procesu i obszaru transformacji, w tym m.in. transformacji i przygotowania do osiągnięcia neutralności klimatycznej (uzupełnienie informacji o dane kto i kiedy ma ją osiągnąć, w jakim regionie/obszarze ma nastąpić ograniczenie emisji CO₂). W kontekście wyzwań i potrzeb zauważono konieczność zbudowania zaplecza finansowego i platformy do współpracy samorządu z bankami i prywatnymi inwestorami, w celu znalezienia funduszy na działania dotyczące transformacji. Projekt dokumentu w wersji roboczej wraz z raportem z konsultacji społecznych przekazano do MFiPR 30 czerwca 2021 r. Zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora DZ RPO, zgłoszone kwestie poddano indywidualnej analizie i ocenie w zakresie możliwości ich uwzględnienia w projekcie dokumentu. W dniu 9 sierpnia 2021 r. MFiPR przekazało uwagi, wnioski i rekomendacje do projektu dokumentu, dotyczące m.in. uzupełnienia dokumentu o określenie celów w zakresie poprawy efektywności energetycznej, wskazania harmonogramu zamykania elektrowni korzystających z węgla oraz podania danych odnośnie planowanych do otwarcia nowych kopalni. Zgodnie z wyjaśnieniem Marszałka WL, projekt zostanie przekazany do MFiPR, po zatwierdzeniu dokumentu przez Zarząd WL, które zostało zaplanowane w terminie do 14 września 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 251-255, 289-323, 363-402, tom III str. 360-363, 376-525)

b) W UMWL nie podjęto prac nad przygotowaniem SzOP, za które odpowiedzialna była IZ oraz nie przygotowano harmonogramu ich przeprowadzenia. Zastępca Dyrektora DZ RPO wyjaśniła, że ze względu na ramowy charakter programów

⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE L. 231 z 30 czerwca 2021 r., s. 159 (dalej: „Rozporządzenie 2021/1060”).

⁶⁹ Zarządzenie Marszałka WL nr 196/2020 w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. przygotowania TPST. Zarządzenie Marszałka WL nr 33/2021 z 4 marca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. przygotowania TPST.

⁷⁰ Uwzględniono/częściowo uwzględniono 15, pozostawiono bez rozstrzygnięcia – 18, nie uwzględniono – 55.

operacyjnych, SzOP będzie dokumentem rozwijającym oraz uszczegóławiającym zapisy programu regionalnego. RPO, do 30 września 2021 r., znajduje się w fazie konsultacji społecznych, a następnie będzie podlegał negocjacjom z KE, w wyniku których kształt programu może ulec znacznym modyfikacjom. W związku z powyższym niezasadne było przystępowanie do przygotowania SzOP.

DZ RPO przekazał do MFiPR uwagi do wytycznych w zakresie opracowania SzOP 13 marca 2020 r. oraz 27 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 473-474, 477-517, tom III str. 363, 526-537)

c) W ramach ustanowienia systemu realizacji RPO, Zarząd WL rozpoczął działania nad opracowaniem systemu zarządzania i kontroli, tj. przygotował wstępny projekt dokumentu. Zastępca Dyrektora DZ RPO wyjaśniła, że ukończenie prac uzależnione jest m.in. od decyzji w sprawie instytucjonalnego systemu wdrażania, a także od przyjęcia ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021-2027 (dalej: „ustawa wdrożeniowa”)⁷¹. Zaplanowano do podjęcia działania:

- wyznaczenie podmiotów, którym zostaną powierzone funkcje IP; przygotowanie pisemnych porozumień/umów w sprawie powierzenia funkcji tym instytucjom;
- wyznaczenie komórek UMWL zaangażowanych we wdrażanie programu; ewentualne dokonanie zmiany Regulaminu organizacyjnego UMWL w zakresie przypisania zadań tym komórkom;
- opracowanie i zatwierdzenie dokumentu opisu systemu zarządzania i kontroli;
- opracowanie i zatwierdzenie szczegółowego opisu priorytetów programu;
- opracowanie instrukcji wykonawczych zawierających procedury działania;
- powołanie komitetu monitorującego program.

W zakresie komunikacji i promocji rozpoczęto opracowanie Strategii komunikacji (projekt z 15 czerwca 2021 r.). Po przyjęciu przez MFiPR dokumentu horyzontalnego, tj. Strategii komunikacji Funduszy Europejskich 2021-2027, która podlegała procesowi konsultacji społecznych (od 5 do 27 sierpnia 2021 r.), zaplanowane zostało kontynuowanie prac. W dniu 26 sierpnia 2021 r. DZ RPO przekazał do MFiPR uwagi do wskazanego dokumentu.

W UMWL nie planowano stworzenia nowego lokalnego systemu informatycznego do obsługi programu operacyjnego na lata 2021-2027⁷², ani dostosowania dotychczasowych systemów lokalnych – LSI2014 i LSI2014EFS, do obsługi nowej perspektywy. Zastępca Dyrektora DZ RPO wyjaśnił, że zaplanowano wykorzystanie aplikacji wchodzących w skład centralnego systemu teleinformatycznego CST2021⁷³, opracowywanego przez MFiPR.

Dane dotyczące RPO przekazywane będą drogą elektroniczną za pośrednictwem SFC2021 (tj. systemu elektronicznej wymiany danych między państwami członkowskimi, a KE). Pierwsze przekazanie nastąpi do 31 stycznia 2022 r. Jak wskazała Zastępca Dyrektora DZ RPO, IZ będzie publikować wszystkie dane przekazane KE na stronie internetowej lub przekazywać link do tych danych. Zaplanowano również uruchomienie serwisu internetowego dedykowanego RPO 2021-2027 w terminie sześciu miesięcy od decyzji zatwierdzającej program.

⁷¹ Za opracowanie projektu ustawy odpowiadał MFiPR. Do dnia zakończenia kontroli ustawa nie została przyjęta.

⁷² W przypadku gdyby system CST2021 nie zapewnił możliwości uzyskania wszystkich danych, np. w zakresie monitorowania, IZ rozważy możliwość przygotowania aplikacji pozwalającej takie dane pozyskać.

⁷³ Centralny System Teleinformatyczny CST2021 umożliwi działania w zakresie rejestracji i przechowywania danych w systemie elektronicznym, będzie zawierał dane dotyczące każdej operacji, niezbędne do monitorowania, oceny, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytów, a także zapewnienia bezpieczeństwa, integralności i poufności danych oraz uwierzytelniania użytkowników. W skład CST2021 będą wchodziły aplikacje wspierające poszczególne grupy procesów.

Na dzień 31 sierpnia 2021 r. wszelkie informacje związane z perspektywą finansową 2021-2027, w tym dotyczące konsultacji społecznych projektu RPO, zamieszczano na stronie rpo.lubelskie.pl, w specjalnie stworzonej do tego celu zakładce⁷⁴. Urząd otrzymał z MFiPR informację mailową o możliwości korzystania z subdomeny [lubelskie.pl](https://rpo.lubelskie.pl). Marszałek WL wyjaśnił, że IZ RPO czeka na instrukcje dotyczące nazwy, wyglądu oraz budowy portalu (wymagania techniczne). Dla stron regionalnych oraz strony ministerialnej obowiązuje jedna szata graficzna, która uprości użytkownikom korzystanie ze wszystkich stron internetowych informujących o dostępnych w ramach Funduszy Europejskich środkach.

(akta kontroli tom II str. 471-476, 518-532, 535-589, 591-659, tom III str. 363-365, 538-545)

d) Zarząd WL rozpoczął działania w zakresie wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli RPO. Zastępca Dyrektora DZ RPO wyjaśniła, że w Urzędzie, prowadzono robocze ustalenia w tym zakresie na poziomie kierownictwa UMWL oraz Zarządu WL. Prace przygotowawcze prowadzono również we właściwych komórkach Urzędu, stosownie do posiadanych kompetencji, m.in. w zakresie przygotowania projektów założeń do dokumentów, które będą składać się na system realizacji programu. Założono wykorzystanie potencjału, kompetencji i dotychczasowego doświadczenia komórek organizacyjnych UMWL oraz IP⁷⁵. Prace uzależniono m.in. od przyjęcia ustawy wdrożeniowej i wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a także umowy partnerstwa (planowany termin przyjęcia umowy partnerstwa na poziomie krajowym - wrzesień/październik 2021 r.).

Od marca 2019 r. do Regulaminu organizacyjnego UMWL wprowadzono zadania odnoszące się do prac nad perspektywą finansową UE 2021-2027. Komórkom organizacyjnym DZ RPO oraz wybranym komórkom departamentów: Strategii i Rozwoju, Wdrażania EFRR i Wdrażania EFS, wyznaczono zadania dotyczące w szczególności udziału w programowaniu polityki spójności 2020+. Koordynację tych działań przypisano Oddziałowi Programowania RPO w DZ RPO. Pracownicy komórek UMWL zaangażowanych w realizację RPO, stosownie do posiadanych kompetencji, na bieżąco brali udział w spotkaniach, webinarach, zespołach i grupach roboczych, w tym w szczególności organizowanych przez MFiPR i KE oraz w konsultacjach projektów dokumentów dot. perspektywy finansowej 2021-2027.

Od 9 maja 2019 r. przy IZ działały Tematyczne Grupy Robocze oraz Zespół Sterujący ds. wsparcia procesu opracowania RPO. W ich skład weszli przede wszystkim przedstawiciele departamentów UMWL oraz IP, zaangażowanych w system wdrażania RPO WL 2014-2020: DZ RPO, Departamentu Wdrażania EFRR, Departamentu Wdrażania EFS, Biura Certyfikacji, Biura Odwołań Regionalnego Programu Operacyjnego, LAWP, WUP, Biura ZIT.

W dniu 26 marca 2021 r. powołano Zespół negocjacyjny do spraw RPO, w skład którego weszli: Marszałek WL, dyrektora i kierownicy DZ RPO, dyrektorzy departamentów Wdrażania EFS i EFRR oraz Dyrektor LAWP. Członków zespołu upoważniono do negocjacji w imieniu Zarządu WL dokumentów niezbędnych do zaprogramowania i uruchomienia programu, w szczególności Kontraktu Programowego dla Województwa Lubelskiego.

⁷⁴ <https://rpo.lubelskie.pl/rpo/wiadomosci/aktualnosci/rozpoczynamy-konsultacje-programu-fundusze-europejskie-dla-lubelskiego-2021-2027/>; <https://rpo.lubelskie.pl/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/fundusze-europejskie-2021-2027/>.

⁷⁵ LAWP, Miasto Lublin (Biuro ZIT) oraz WUP.

Zastępca Dyrektora DZ RPO poinformowała, że na bieżąco analizowano potencjał kadrowy IZ RPO. Struktura obecnego programu pozwoliła oszacować, że aktualny zasób kadrowy, ze względu na jego doświadczenie we wdrażaniu poprzednich programów, był wystarczający. Ewentualna konieczność wzmocnienia powyższych zasobów może być minimalna.

W realizację RPO w poszczególnych latach (2018-2020 wg stanu na 31 grudnia oraz w 2021 r. wg stanu na 31 sierpnia) było zaangażowanych odpowiednio: 421, 411, 431 i 405 pracowników, w tym w skład kadry zarządzającej (dyrektorzy, kierownicy i ich zastępcy) wchodziło odpowiednio: 40, 44, 55 i 49 osób.

Zadania w zakresie księgowania wydatków, sporządzania wniosków o płatność i przedkładania ich do KE oraz sporządzania i przedkładania zestawień wydatków, potwierdzania kompletności, rzetelności i prawdziwości zestawień itd., realizowane będą w ramach struktury UMWL. Zastępca Dyrektora DZ RPO wyjaśniła, że w ramach przypisanych rozdzielności funkcji, zadania może wypełniać dotychczasowe Biuro Certyfikacji. Odpowiedzialność za spełnienie warunków tematycznych podstawowych na poziomie regionalnym przypisano:

- w zakresie CP1 *Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji* – Departamentowi Gospodarki i Wspierania Przedsiębiorczości;
- w zakresie CP3 *Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie* – Departamentowi Infrastruktury i Majątku Województwa.

Departamentem wiodącym, odpowiadającym za opracowanie TPST, był Departament Strategii i Rozwoju. Do 31 sierpnia 2021 r. nie podjęto decyzji odnośnie wyznaczenia komórki/instytucji, pełniącej funkcję IP w realizacji programu współfinansowanego ze środków Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. Decyzja uzależniona została od zatwierdzenia dokumentu przez KE.

Koordinację zadań w zakresie procesu wyznaczenia instytucji oraz opracowania procedur związanych z realizacją RPO przypisano Oddziałowi Systemu Realizacji RPO w DZ RPO.

(akta kontroli tom II str. 221, 465-470, 533-534, 660-672, tom III str. 359-360, 375, 671-675)

e) Zarząd WL przeprowadził analizy zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów. W okresie lipiec – wrzesień 2019 r. przeprowadzono analizy, ujęte w dokumencie *Badanie ankietowe wśród potencjalnych wnioskodawców w zakresie ich zapotrzebowania na wsparcie w ramach perspektywy finansowej 2021-2027*. W wyniku tych analiz 12,5% respondentów z grupy podmiotów nieaplikujących oraz 29,3% respondentów z grupy wnioskodawców aplikujących w perspektywie 2014-2020 wskazało, że problemem może być brak środków własnych.

W raporcie końcowym *Panele eksperckie przeprowadzone wśród potencjalnych wnioskodawców w zakresie ich zapotrzebowania na wsparcie w ramach perspektywy finansowej 2021-2027*, stwierdzono m.in., że trudności z wniesieniem wkładu własnego dotyczą przede wszystkim tzw. trzeciego sektora. Wkład własny stanowi bardzo duże obciążenie, ale i ryzyko dla organizacji pozarządowych, szczególnie tych o mniejszym potencjale finansowym. Krytycznie oceniono ewentualne zwiększenie wielkości wkładu własnego powyżej 15% wartości projektu, co mogłoby mieć negatywne skutki dla potencjału absorpcyjnego potencjalnych beneficjentów, a tym samym dla dynamiki wdrażania Programu.

Zgodnie z zapisami art. 112 ust. 3 Rozporządzenia 2021/1060, stopa dofinansowania dla celu Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu oraz Funduszu

Spójności, na poziomie każdego priorytetu nie przekracza 85 % dla regionów słabiej rozwiniętych.

(akta kontroli tom II str. 248-251, 324-328, tom III str. 126-354)

f) Proces przygotowania nowej perspektywy programowania na lata 2021-2027 zorganizowano, zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora DZ RPO, w oparciu o sprawdzony mechanizm z programowania RPO 2014-2020, tj.:

- przygotowanie dokumentu planistycznego jako podstawy działań, mających na celu przygotowanie RPO (dla perspektywy 2014-2020 był to dokument Plan działań dotyczących organizacji prac nad przygotowaniem RPO Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, dla perspektywy 2021-2027 dokument Założenia i tryb prac nad przygotowaniem RPO dla Województwa Lubelskiego na lata 2021-2027);
- funkcjonowanie TGR, dla obydwu perspektyw; funkcjonowanie zespołu, mającego na celu zapewnienie spójności i koordynacji procesu programowania w ramach TGR (dla perspektywy 2014-2020 był to Zespół Zadaniowy, dla perspektywy 2021-2027 – Zespół Sterujący ds. wsparcia procesu opracowania RPO na lata 2021-2027);
- funkcjonowanie grup roboczych dla wsparcia przygotowania RPO w celu zapewnienia spójności i koordynacji procesu programowania (dla perspektywy 2014-2020 była to Grupa robocza ds. wsparcia przygotowania RPO na lata 2014- 2020, natomiast dla perspektywy 2021-2027 – Grupa wspierająca prace nad przygotowaniem Funduszy Europejskich dla Lubelskiego 2021-2027).

Zastępca Dyrektora DZ RPO wyjaśniła, że wzorując się na dobrze ocenianym rozwiązaniu dotyczącym programowania perspektywy finansowej na lata 2014-2020, oprócz zgłaszania uwag i opinii do projektu programu RPO za pośrednictwem specjalnie stworzonego adresu konsultacjeprogram2021-2027@lubelskie.pl, konsultacje społeczne programu przyjęły formę bezpośrednich spotkań z mieszkańcami województwa. Spotkania w powiatach rozpoczęto 18 sierpnia 2021 r. Zaproponowana forma konsultacji stanowiła także okazję do rozpoczęcia dyskusji na temat planów samorządu województwa lubelskiego dotyczących systemu wdrażania programu. W procesie opracowania projektu RPO na lata 2021-2027 zrezygnowano ze wstępnych konsultacji społecznych, na rzecz konsultacji opartych na „dojrzałych” dokumentach, w związku z faktem, że prace nad programem prowadzone były w warunkach braku podstawowych dokumentów, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym oraz w związku z brakiem ostatecznych decyzji odnośnie zakresu wsparcia w ramach przyszłych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Polityki Spójności.

W planach działalności UMWL na rok 2020 i 2021 ujęto, w odniesieniu do nowej perspektywy finansowej 2021-2027, cel skutecznego i efektywnego przygotowania programu RPO dla zadania przedłożenia KE do zatwierdzenia dokumentu RPO na lata 2021-2027. Zgodnie ze sprawozdaniem z funkcjonowania kontroli zarządczej w UMWL, realizacja tego celu według stanu na I półrocze 2021 r. wyniosła 0%. Zrealizowanie zadania zaplanowane zostało na IV kwartał 2021 r.

(akta kontroli, tom I. str. 416-429, tom II str. 246-248, 329-346, 403-462)

g) Głównym problemem zidentyfikowanym na etapie prac związanych z organizacją systemu RPO był brak ustawy wdrożeniowej oraz wytycznych. Zastępca Dyrektora DZ RPO wskazała, że w ramach usprawnienia procesu opracowania projektu RPO, powstał harmonogram prac mający na celu monitorowanie jego realizacji oraz koordynowanie pracy osób i jednostek zaangażowanych we wdrażanie RPO. Termin przedłożenia projektu programu do zatwierdzenia przez KE, zaplanowano na IV kwartał 2021 r. Dotrzymanie tego terminu uzależniono od czynników

zewnętrznych, m.in. od akceptacji przez KE projektu umowy partnerstwa, przedstawianego do zatwierdzenia przez MFIPR. Równolegle ze wskazanym procesem opracowywania projektu RPO, prowadzono prace przygotowawcze związane z organizacją systemu wdrażania, bazujące na projektach dokumentów oraz dotychczasowym doświadczeniu pracowników IZ w perspektywie programowej 2014-2020. Polegały one na roboczych ustaleniach dotyczących planowanego systemu instytucjonalnego na poziomie Zarządu WL, a także na pracach przygotowawczych właściwych komórek UMWL w zakresie m.in. analizy bieżących przepisów pod kątem opracowania niezbędnych projektów dokumentów. Prace koordynowane i monitorowane były przez dyrekcję DZ RPO.

(akta kontroli, tom II str. 230, 244-246, 261, 266, 270, 274, 347-348)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd WL zidentyfikował konieczność opracowania lub wprowadzenia zmian w dokumentach wpływających na funkcjonowanie RPO oraz podjął prace związane z przygotowaniem TPST. W zakresie ustanowienia systemu realizacji RPO oraz wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli RPO, Zarząd WL rozpoczął działania, których kontynuację uzależniono m.in. od przyjęcia ustawy wdrożeniowej i Umowy Partnerstwa. Zmiany instytucjonalne w perspektywie finansowej 2021-2027 według stanu na 31 sierpnia 2021 r. nie zostały zaplanowane. Zarząd WL analizował zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów. W UMWL nie podjęto prac nad przygotowaniem SzOP, ze względu na fakt, że projekt RPO znajdował się w fazie konsultacji społecznych i będzie podlegał negocjacjom z KE. Główny problem zidentyfikowanym na etapie prac związanych z organizacją systemu wdrażania RPO był brak ustawy wdrożeniowej oraz wytycznych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Lublin, dnia 15 września 2021 r.

Kontroler
Katarzyna Zglińska
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch