



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL - 4101-004-01/2014
P/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/003 - Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej Nr 1737, 2. Piotr Stupienko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr 88681 z dnia 13 marca 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zarząd Województwa podejmował prawidłowe¹ działania zmierzające do opracowania projektu Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPO” lub „Program”). Dokument ten opracowany został zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju² (dalej: „ustawa o zppr”), a także terminowo przedłożono go do przyjęcia przez Komisję Europejską („KE”).

Urząd rozpoczął również prace koncepcyjno-planistyczne na rzecz wypracowania modelu zarządzania środkami unijnymi w ramach nowej perspektywy finansowej, w tym w zakresie wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli. Podjął też działania zmierzające do opracowania nowych instrumentów, tj. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: „ZIT”), przewidzianych w rozporządzeniu ogólnym Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013³ oraz Kontraktu Terytorialnego, określonego w rozdz. 2b ustawy o zppr.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Zarządu Województwa dotyczące przygotowania i uzgodnienia regionalnego programu operacyjnego.

Opis stanu faktycznego

Przygotowując RPO Zarząd Województwa podejmował następujące działania:

- pierwszym etapem przygotowania do programowania nowej perspektywy finansowej UE była aktualizacja „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena taka nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013 r., s. 320).

województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020". Efektem prac, które trwały od października 2011 r., było przyjęcie przez Sejmik Województwa w dniu 25 czerwca 2013 r. „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 roku”,

- 19 lutego 2013 r. uchwałą Zarządu Województwa powołano Grupę Roboczą ds. Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2014-2020. Zadaniem grupy było wsparcie procesu przygotowania projektu zintegrowanego, dwufundusowego Programu, tj. zaprogramowania komplementarnie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Wsparcie to było realizowane m.in. poprzez: omawianie i opiniowanie celów oraz zakresu programu z uwzględnieniem strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz krajowych i europejskich dokumentów strategicznych, a także konieczności zapewnienia koordynacji i komplementarności z krajowymi programami operacyjnymi; wypracowanie, omawianie i konsultowanie rozwiązań w zakresie zagadnień horyzontalnych, finansowych i instytucjonalnych; pomoc w wypracowaniu systemów wskaźników Programu i monitorowanie postępów w wypełnianiu warunków *ex-ante*; współpracę w procesie konsultacji społecznych projektu RPO,
- 22 lutego 2013 r. zarządzeniem Marszałka Województwa powołano Zespół Zadaniowy ds. Programowania Perspektywy Finansowej 2014-2020 do opracowania RPO dla województwa warmińsko-mazurskiego. Do zadań Zespołu należało skoordynowanie w województwie programowania operacyjnego nowej perspektywy i zapewnienie w możliwym stopniu komplementarności pomiędzy zintegrowanym RPO, a programami krajowymi w celu optymalizacji realizacji „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025”,
- 30 lipca 2013 r. uchwałą Zarządu Województwa powołano „Forum partnerskie RPO Warmia i Mazury na lata 2014-2020”, którego zadaniem było wsparcie procesu przygotowania projektu Programu poprzez wymianę opinii i formułowanie rekomendacji na temat poszczególnych zapisów, w szczególności w zakresie celów oraz zawartości osi priorytetowych RPO, zagadnień horyzontalnych, wniosków płynących z dokumentów opracowywanych w trakcie przygotowywania Programu, tj. ewaluacji *ex-ante*, prognozy oddziaływania na środowisko. Forum miało być płaszczyzną informowania partnerów o wszystkich warunkach tworzenia Programu,
- 26 listopada 2013 r. zarządzeniem Marszałka Województwa powołano Zespół ds. opracowania modelu zarządzania środkami europejskimi w latach 2014-2020, którego zadaniem było wypracowanie wariantów modelu zarządzania tymi środkami.

(Dowód: akta kontroli str. 5-15, 54-58)

Zespół Zadaniowy ds. Programowania Perspektywy Finansowej 2014-2020 obradował trzykrotnie, tj. w marcu, sierpniu i listopadzie 2013 r., a efektem ww. spotkań i obrad było m.in.: stworzenie „wstępnego zarysu RPO”, przyjęcie rekomendacji dotyczących przyszłego okresu programowania, wynikających z dotychczasowych badań ewaluacyjnych, omówienie stopnia zaawansowania prac nad Mandatem Negocjacyjnym do Kontraktu Terytorialnego, wypracowanie zakładanej struktury alokacji w ramach RPO i wymogów co do koncentracji wsparcia, określenie terytorialnego wymiaru interwencji instrumentu ZIT, wypracowanie układu i struktury osi priorytetowych RPO na lata 2014-2020.

Harmonogram przygotowania RPO, zaakceptowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju („MliR”), był następujący:

- przekazanie projektu programu do opiniowania MliR - 24 stycznia 2014 r.,
- data zakończenia konsultacji społecznych - 2 marca 2014 r.,
- data odbioru raportu ewaluacji *ex-ante* - projekt raportu ewaluacyjnego - 2 kwietnia 2014 r., ostateczny odbiór ww. analizy 8 maja 2014 r.,
- obrady Zespołu Międzyresortowego ws. Programu - od 27 lutego do 6 marca 2014 r.,
- przewidywany termin przekazania RPO do Komisji Europejskiej - 10 kwietnia 2014 roku.

(Dowód: akta kontroli str. 3-4, 16-22)

Prace nad RPO na lata 2014-2020 przebiegały zgodnie z ww. harmonogramem, gdyż:

- w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kontroli przez NIK⁴:
 - pierwsza wersja projektu RPO (projekt Nr 1) została przyjęta przez Zarząd Województwa w dniu 24 stycznia 2014 roku i następnie, zgodnie z wymogiem art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o zppr, została ona skierowana do konsultacji społecznych oraz do opinii MliR,
 - w terminie 28.01. - 02.03.2014 r. trwały konsultacje społeczne projektu RPO,
 - w dniu 3 marca 2014 r. Zarząd Województwa przyjął projekt Nr 2 RPO, uwzględniający prace programowe od momentu przyjęcia jego pierwszej wersji oraz korektę techniczną i redakcyjną.
- w trakcie trwania kontroli NIK:
 - w dniu 17 marca 2014 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę w sprawie przyjęcia projektu Nr 3 RPO. Projekt ten powstał po procesie konsultacji społecznych, w wyniku których zgłoszono do projektu 609 uwag. Uwagi te zostały poddane analizie, a rozstrzygnięcia co do ich zasadności zostały uwzględnione w treści ww. projektu. Następnie projekt ten skierowano na posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszy Spójności Unii Europejskiej oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
 - w dniu 17 marca 2014 r. projekt RPO został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Działalności Pożytku Publicznego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w kontekście możliwości realizacji zawartych w nim zadań przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność w obszarze pożytku publicznego (pozytywne opinie odnośnie projektu RPO wyraziły również: ww. Międzyresortowy Zespół oraz Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego),
 - zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵, przeprowadzona została Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko dla projektu RPO. Procedurę

⁴ Kontrola NIK dotycząca przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020 została przeprowadzona w okresie od 14 marca 2014 r. do 18 kwietnia 2014 r.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.

przeprowadzono zgodnie z zasadą partnerstwa. Jej zakres i treść uzgodniona została z właściwymi organami, tj. Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska oraz Warmińsko-Mazurskim Państwowym Inspektorem Sanitarnym w Olsztynie. Dodatkowo przeprowadzono konsultacje społeczne przedmiotowego dokumentu, które odbyły się w okresie od 7 do 27 marca 2014 r.,

- sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji społecznych RPO zostało sporządzone w wymaganym terminie, tj. 31.03.2014 r. i przyjęte uchwałą Zarządu Województwa z dnia 1 kwietnia 2014 r. (zostało ono podane do publicznej wiadomości za pośrednictwem strony internetowej Urzędu). Konsultacje przebiegały zgodnie z przyjętym przez Zarząd „Planem konsultacji społecznych RPO” (z j.s.t., partnerami społecznymi i gospodarczymi), według którego rozpocząć miały się one 27.01.2014 r. opublikowaniem ogłoszenia w prasie o zasięgu krajowym i regionalnym, a zakończyć 02.03.2014 r.,
- w dniu 8 kwietnia 2014 r. MliR, zgodnie z art. 14g ust. 1 pkt 4 ustawy o zppr, zaopiniowało pozytywnie projekt RPO co do zgodności z zapisami projektu Umowy Partnerstwa („UP”), z zastrzeżeniem uwzględnienia uwag przekazanych pismem z dnia 7 kwietnia 2014 r. W piśmie tym stwierdzono, iż MliR nie wnosi uwag, których uwzględnienie uznać należy za konieczne do spełnienia warunku zgodności z projektem UP oraz przedstawiono tzw. „pozostałe uwagi porządkujące”, zgrupowane w ośmiu blokach tematycznych. Uwagi te odnosiły się m.in. do następujących zagadnień: planu finansowego, osi V - Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów, osi VII - Infrastruktura transportowa, sekcji 4.2. - Zrównoważony rozwój obszarów miejskich, ram wykonania, uwag w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego, wskaźników. Uwagi te miały być uwzględnione przez Urząd w kolejnych wersjach projektu RPO, w szczególności w trakcie prowadzonych negocjacji z KE,
- w dniu 8 kwietnia 2014 r., zgodnie z art. 14j ust. 1 pkt 2 ustawy o zppr, Zarząd Województwa podjął uchwałę⁶ o przyjęciu projektu RPO w wersji pozytywnie zaopiniowanej przez MliR. W dniu 10 kwietnia za pomocą systemu SFC ww. projekt Programu został przekazany do przyjęcia KE.

(Dowód: akta kontroli str. 20-60, 67-77)

Według wyjaśnienia dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej („DPR”) ostateczne przyjęcie Programu nastąpi prawdopodobnie w IV kw. 2014 r., a do najistotniejszych problemów etapu prac związanych z przygotowaniem i rozpoczęciem wdrażania RPO, w jego ocenie, należało:

- bardzo napięty harmonogram prac wynikający z konieczności przedłożenia projektu Programu do negocjacji z KE w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia przez Rząd RP projektu UP, tj. do dnia 10 kwietnia br., przy jednoczesnym obowiązku przeprowadzenia szeregu wymagań związanych z opracowaniem Programu, tj. konsultacji społecznych, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, czy ewaluacji *ex-ante*,
- brak zatwierdzenia ostatecznego podziału wsparcia na poziomie krajowym i regionalnym, tzw. „linia demarkacyjna”,
- nieprzygotowane otoczenie formalno-prawne m.in. ustawa o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, regulacje dotyczące pomocy publicznej.

⁶ Uchwała Nr 22/227/14/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020.

W odniesieniu do spełniania przez projekt Programu warunków *ex-ante*, określonych w art. 19 rozporządzenia Nr 1303/2013, dyrektor DPR wyjaśniła, że zgodnie z tym przepisem uruchomienie funduszy europejskich objętych UP będzie uzależnione od spełnienia warunków *ex-ante*, tj. zapewnienia określonych warunków wyjściowych umożliwiających efektywną realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich. Umowa partnerstwa zawiera podsumowanie oceny spełnienia mających zastosowanie warunków wstępnych na poziomie krajowym lub regionalnym. Tylko dwa z nich odnoszą się do poziomu regionalnego i dotyczą one:

- istnienia krajowych lub regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji, zgodnie z krajowym programem reform, w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych, co jest cechą dobrze funkcjonujących krajowych lub regionalnych systemów badań i innowacji (warunek częściowo spełniony),
- promowania zrównoważonych gospodarczo i środowiskowo inwestycji w sektorze gospodarki odpadami, w szczególności poprzez opracowanie planów gospodarki odpadami zgodnych z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylenia niektórych dyrektyw⁷ oraz z hierarchią odpadów (warunek spełniony).

Ponadto, zgodnie z projektem UP, stopień spełnienia poszczególnych warunków poziomu krajowego będzie przedmiotem negocjacji z KE, gdyż w wielu przypadkach zapisy zawarte w załączniku do rozporządzenia ogólnego nie pozwalają na jednoznaczną ocenę spełnienia warunków.

(Dowód: akta kontroli str. 54-63)

Ocenę spełnienia poszczególnych warunków wraz z uzasadnieniem oraz harmonogramem działań w odniesieniu do warunków niespełnionych bądź spełnionych częściowo zawiera załącznik Nr 2 do projektu RPO. Planowane na tej podstawie przedsięwzięcia jakie należy podjąć w celu spełnienia obowiązujących tematycznych warunków wstępnych to:

- w obszarze inteligentnych specjalizacji:
 - konsultacje z ekspertem KE (I/II kw. 2014 r.) - proces identyfikacji inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego poddany zostanie weryfikacji oraz ocenie ze strony eksperta skierowanego do regionu przez KE. Poczynione zostały już ustalenia odnośnie jego wizyty. Planowana jest dokładna analiza i omówienie przeprowadzonych dotychczas działań oraz pozyskanie i wdrożenie rekomendacji odnośnie dalszych niezbędnych prac. Raport ze współpracy z ekspertem będzie stanowić punkt wyjścia do kontynuacji/weryfikacji i korekty procesu inteligentnych specjalizacji;
 - pogłębienie procesu „przedsiębiorczych odkryć” (III kw. 2014 r.) - celem pogłębienia procesu „przedsiębiorczego odkrywania” i zapewnienia właściwego zarządzania inteligentnymi specjalizacjami, zlecone zostanie badanie potencjału innowacyjnego i rozwojowego przedsiębiorstw funkcjonujących w obszarach regionalnych inteligentnych specjalizacji. Analiza i ocena możliwości rozwoju firm w oparciu o innowacyjne rozwiązania uzupełniona zostanie identyfikacją faktycznych barier rozwojowych oraz potrzeb związanych z transformacją specjalizacji gospodarczych regionu w specjalizacje „inteligentne” wspierane przez badania naukowe oraz kluczowe technologie wspomagające. Badaniem objęte zostaną, oprócz przedsiębiorstw, również instytucje działające na rzecz

⁷ Dz. U. UE L 312/3 z 22.11.2008 r.

danej specjalizacji: jednostki naukowe, badawcze, instytucje otoczenia biznesu oraz grupy przedsiębiorstw funkcjonujące w formie klastrów, sieci, stowarzyszeń. Zakłada się, iż dalszy proces odkrywania potrzeb i wyzwań rozwojowych przedsiębiorstw zaowocuje także wyłonieniem naturalnych liderów specjalizacji. Ponadto badanie ma także wskazać potencjalne „wąskie gardła”, które mogą zagrażać realizacji polityki na rzecz specjalizacji. Jednym z rezultatów badania będzie metodologia monitorowania zmian w obszarach zidentyfikowanych specjalizacji w sposób ciągły/cykliczny zapewniająca obserwację trendów oraz pojawiania się/zanikania obszarów specjalizacyjnych;

- mechanizm monitorowania (IV kw. 2014 r.) - m.in. na podstawie ww. badania uzupełniony zostanie o mechanizm monitoringu inteligentnych specjalizacji oraz wynikający z niego system zarządzania specjalizacjami. System monitoringu umożliwi obserwację zmian zachodzących w obszarach specjalizacji, zapobieganie duplikowaniu działań bądź ich fragmentacji, a także pozwoli elastycznie kierować wsparcie w obszary o największym potencjale uzyskania wysokiego poziomu zwrotu z inwestycji publicznych w gospodarkę;
- w obszarze planów gospodarki odpadami (warunek dodatkowy dla regionów wynikający z projektu UP):
- plan inwestycyjny dotyczący gospodarki odpadami komunalnymi: opracowany przez Zarząd Województwa i zatwierdzony przez ministra właściwego ds. środowiska. W planie będzie wskazana infrastruktura niezbędna do osiągnięcia do 2020 r. zgodności z unijnymi dyrektywami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym wdrożenia hierarchii sposobów postępowania z odpadami, osiągnięcia wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

(Dowód: akta kontroli str. 54-64)

W latach 2011-2014 w Urzędzie przeprowadzono 5 analiz ewaluacyjnych dotyczących RPO 2007-2013, które zawierały odniesienia (rekomendacje) dotyczące nowego okresu programowania, tj. lat 2014-2020. Wykonano również 3 analizy dotyczące wyłącznie RPO na lata 2014-2020, tj.:

- 10.12.2013 r. - „Analiza *ex-ante* instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim”. W analizie tej, w szczególności w odniesieniu do j.s.t., dokonano oceny zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów, omówiono w niej potrzeby inwestycyjne w województwie oraz dokonano charakterystyki luki finansowej i kapitałowej w odniesieniu do j.s.t. i przedsiębiorców (analiza wskazywała na doświadczenia RPO 2007-2013 w zakresie stosowania instrumentów finansowych przez ww. podmioty). Analiza ta obejmowała również omówienie strategii inwestycyjnej w zakresie instrumentów finansowych perspektywy 2014-2020, w tym ocenę potencjalnych efektów zastosowania tych instrumentów oraz model ich wdrażania. Zarząd Województwa w dniu 3 marca 2014 r. zaakceptował wdrożenie 40 rekomendacji sformułowanych w ww. analizie oraz zobowiązał wszystkich adresatów rekomendacji do ich wykorzystania w procesie przygotowania i wdrażania RPO 2014-2020,
- 27.12.2013 r. - analiza pt. „Identyfikacja możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych UE na lata 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim w celu rozwoju współpracy sektora B+R z przedsiębiorcami”. W analizie tej zawarto m.in. dane dotyczące potencjału instytucji z sektora B+R oraz oferowanego zakresu współpracy z przedsiębiorcami, dane dotyczące zdolności

i zainteresowania przedsiębiorców do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań oraz dane dotyczące wpływu specyfiki branżowej na współpracę sektora nauki z sektorem gospodarki. Zarząd Województwa w dniu 18.03.2014 r. zaakceptował wdrożenie 9 rekomendacji sformułowanych w ww. analizie oraz zobowiązał wszystkich adresatów rekomendacji do ich wykorzystania w procesie przygotowania i wdrażania Programu,

- 10.04.2014 r. - raport dotyczący ekspertyzy w zakresie przygotowania listy wskaźników programowych projektu RPO 2014-2020 oraz oszacowania ich wartości pośrednich i docelowych.

W dniu 03.02.2014 r. Zarząd Województwa zawarł z firmą z Wrocławia umowę, przedmiotem której była usługa polegająca na wykonaniu badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja *ex-ante* projektu programu operacyjnego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020”. W ramach realizacji przedmiotu umowy w terminie 25 dni od jej zawarcia sporządzony miał być raport metodologiczny zawierający narzędzia badawcze, natomiast w terminie 95 dni od jej podpisania przeprowadzone miało być badanie i opracowanie raportu końcowego z realizacji badania.

Raport metodologiczny zawierający narzędzia badawcze został dostarczony przez wykonawcę w terminie określonym w umowie i odebrany protokolarnie w dniu 10 lutego 2014 r. przez Komisję Odbioru złożoną z pracowników Urzędu. W dniu 4 kwietnia 2014 r. ww. wykonawca przekazał Zarządowi Województwa projekt raportu końcowego ewaluacji *ex-ante* Programu. Zgodnie z zawartą umową odbiór końcowy ewaluacji nastąpi na początku maja 2014 r. Ustalenia wynikające z tego raportu zostały wykorzystane w projekcie RPO przekazanym 10 kwietnia 2014 r. do KE.

(Dowód: akta kontroli str. 73, 78-85)

W ramach prac analitycznych związanych z tworzeniem RPO w Urzędzie sporządzono również:

- raport z konsultacji inteligentnych specjalizacji zdefiniowanych w trakcie aktualizacji „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020”,
- opracowanie dotyczące ram identyfikacji i funkcjonowania projektów pozakonkursowych w RPO na lata 2014-2020, które zostało zaakceptowane przez Zarząd Województwa w dniu 01.04.2014 r. Genezą sporządzenia ww. opracowania była konieczność zapewnienia przejrzystości procesu identyfikacji tych projektów, gdyż zgodnie z zapisami projektu UP podstawowym trybem wyboru projektów dofinansowanych ze środków UE w latach 2014-2020 jest tryb konkursowy i odstępstwo od niego ma miejsce tylko w uzasadnionych przypadkach.

W projekcie RPO uwzględniono wszystkie cele tematyczne określone w projekcie UP, a ich realizacja wdrażana będzie poprzez 11 osi priorytetowych. Natomiast zintegrowane podejście terytorialne w RPO będzie realizowane głównie poprzez koncentrację wsparcia ze środków UE na Obszarach Strategicznej Interwencji („OSI”) państwa oraz korespondujących z nimi OSI wyróżnionymi w „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025”. Dla osiągnięcia oczekiwanych efektów interwencji m.in. zastosowane zostaną preferencje przy wyborze projektów oraz mechanizmy komplementarności stymulujące koncentrację interwencji na następujących obszarach geograficznych: aglomeracja Olsztyna, ośrodki subregionalne, obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji, nowoczesna wieś, obszary o słabym dostępie do usług publicznych, obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej, obszary przygraniczne, obszary

o ekstremalnie niskiej dostępności komunikacyjnej, tzw. „Tygrys Warmińsko-Mazurski”.

Zaplanowane w ramach RPO 2014-2020 inwestycje oraz wsparcie obszarów strategicznych wynikało wprost ze „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025”, a wybrane do wsparcia obszary strategiczne były spójne z ww. dokumentem.

W projekcie RPO przewidziano powierzenie części zadań instytucjom pośredniczącym, których rola i funkcje określone zostaną w stosownych porozumieniach międzyinstytucjonalnych, a także wskazano, że delegowanie zadań będzie miało miejsce jedynie wtedy, gdy będzie prowadzić do poprawy skuteczności i efektywności wdrażania Programu. Do dnia 18 kwietnia 2014 r. nie został opracowany szczegółowy opis priorytetów RPO (opis ten sporządzony zostanie po przyjęciu RPO na etapie jego wdrażania i po przedstawieniu w tym względzie stosownych wytycznych przez MliR).

(Dowód: akta kontroli str. 54-66, 86-97, 122)

Ocena cząstkowa

Zarząd województwa podejmował prawidłowe działania w zakresie przygotowania projektu RPO w celu skierowania go i przyjęcia przez Komisję Europejską. Projekt ten opracowany został terminowo, podjęto prace w celu spełnienia warunków *ex-ante* oraz zapewniono spójność celów tematycznych RPO ze „Strategią rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025”.

2. Działania mające na celu przygotowanie rozwiązań organizacyjnych poprzez wyznaczenie instytucji w systemie zarządzania i kontroli.

Opis stanu faktycznego

Powołany zarządzeniem Marszałka Województwa Zespół ds. opracowania modelu zarządzania środkami europejskimi w latach 2014-2020 składał się z przewodniczącego, którym został Sekretarz Województwa, oraz ośmiu członków, w tym m.in. dyrektorów: DPR, Departamentu Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego (DZPRR), Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (DEFS), Departamentu Organizacyjnego i Skarbnika Województwa.

Zgodnie z ww. zarządzeniem do 15 grudnia 2013 r. dyrektorzy poszczególnych departamentów, w tym DPR, DEFS i DZPRR przedłożyli wstępne modele systemu zarządzania środkami europejskimi w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. W ww. modelach wskazano m.in. na zagrożenia i ryzyka związane z nową perspektywą finansową oraz oceniono zdolność podmiotów do pełnienia funkcji IZ/IC/IP/IW.

Analizy przedłożone przez dyrektorów ww. departamentów wskazywały na następujące możliwości systemu instytucjonalnego RPO:

- model zaproponowany przez DPR. Przedstawiono w nim uwarunkowania i założenia wstępne, koncepcje zarządzania Programem w strukturze organizacyjnej czterech departamentów (Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego - EFRR + EFS; Departament Pomocy Technicznej i Promocji; Departament Certyfikacji; Departament Polityki Regionalnej), wskazano na instytucje pośredniczące, tj. Wojewódzki Urząd Pracy, a także Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w części integracji społecznej. Założono konieczność wyboru operatorów w przypadku decyzji województwa o stosowaniu instrumentów zwrotnych. Sugerowano odstąpienie od modelu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie jako IP dla osi „Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie jego zasobów”,

- model zaproponowany przez DEFS - zaproponowano w nim m.in. powołanie Biura zajmującego się certyfikacją wydatków oraz rozdzielenie funkcji Instytucji Zarządzającej na dwa departamenty koordynujące poszczególne fundusze w ramach RPO,
- model zaproponowany przez DZPRR, według którego najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby powołanie w strukturze Urzędu Departamentu Zarządzania RPO oraz dwóch Departamentów Wdrażania RPO (dla EFRR i EFS). Szacunkową liczbę pracowników takiego departamentu określono na 30-40 osób. Zaproponowano rezygnację z powoływania IP oraz IP II dla środków EFRR,
- w trzech ww. modelach dotyczących systemu instytucjonalnego dla RPO uwzględniona została propozycja powołania odrębnego departamentu/biura certyfikacji, który mógłby przejąć np., według jednej z koncepcji, część pracowników zatrudnionych w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim.

(Dowód: akta kontroli str. 14-15, 95-115)

Według wyjaśnienia Marszałka Województwa, etap wdrażania Programu rozpocznie się po jego zatwierdzeniu przez Komisję Europejską i po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego uchwały Zarządu Województwa o przyjęciu RPO. W odniesieniu do modelu zarządzania środkami europejskimi w latach 2014-2020 Marszałek podał, że Zarząd Województwa widzi potrzebę i uzasadnienie do zaangażowania w system zarządzania Programem IP i IW, m.in. dlatego, iż do zarządzania instrumentami finansowymi o charakterze zwrotnym potrzeba wyboru w trybie konkurencyjnym ich operatora. Zakłada się, iż sferą rynku pracy będzie nadal zajmować się Wojewódzki Urząd Pracy, natomiast o ewentualnym powierzeniu WFOŚiGW wdrażania któregośkolwiek fragmentu Programu zdecyduje ocena wyników jego pracy w ramach RPO na lata 2007-2013.

W dniu 18 kwietnia 2014 r. odbyło się posiedzenie kierownictwa Urzędu, na którym omówiono proponowane modele i określono główne kierunki wyłonienia jednolitego modelu zarządzania środkami unijnymi w perspektywie 2014-2020. Według Przewodniczącego Zespołu ds. opracowania modelu zarządzania środkami europejskimi w latach 2014-2020 w następnej kolejności nastąpi opracowanie przez Zespół jednolitego modelu zarządzania ww. środkami, który będzie zawierał strukturę zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych, określenie skutków finansowych, potrzeb lokalowych i wyposażenia technicznego stanowisk pracy nowej organizacji.

Wdrażanie RPO na lata 2007-2013 podlegało wielu ocenom przyczyniającym się do usprawnienia tego procesu. W ramach wykonywanych badań zespoły ewaluacyjne weryfikowały m.in. sprawność i efektywność systemu zarządzania aktualnego Programu. Wyniki i rekomendacje z tych badań były formułowane jako wskazówki do wykorzystania podczas tworzenia systemu zarządzania Programem w perspektywie finansowej na lata 2014-2020.

(Dowód: akta kontroli str. 14-15, 95-97, 128-131, 183-186)

W celu przygotowania Kontraktu Terytorialnego:

- w dniu 07.08.2013 r. Zarząd Województwa przyjął projekt Nr 1 Mandatu Negocyjnego do Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. W dniach 07-20.11.2013 r. przeprowadzono konsultacje społeczne ww. projektu,
- w dniu 20.12.2013 r. DPR skierował do Zarządu Województwa wniosek m.in. o przyjęcie nowych propozycji przedsięwzięć, zgłoszonych w drodze konsultacji

społecznych, do objęcia projektem Nr 2 Mandatu Negocyjnego do Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 oraz o przyjęcie projektu Nr 2 ww. Mandatu. Równocześnie DPR rekomendował usunięcie z dotychczasowego projektu Mandatu Negocyjnego przedsięwzięć, których beneficjenci nie uzupełnili niezbędnych, brakujących informacji lub nie zadeklarowali gotowości do rozpoczęcia realizacji inwestycji w perspektywie 2014-2020 oraz odrzucenie tych propozycji, które nie spełniają kryteriów formalnych lub/i merytorycznych,

- w dniu 23.12.2013 r. Zarząd Województwa zatwierdził ww. wniosek, a wersja Nr 2 Mandatu Negocyjnego do Kontraktu Terytorialnego została przekazana MliR (dokonano w niej weryfikacji przedsięwzięć ujętych w projekcie ww. mandatu pod kątem ich strategicznego charakteru oraz możliwości źródeł finansowania),

Do dnia zakończenia kontroli NIK stan prac w ww. zakresie nie uległ zmianie (prace nad kontraktem będą kontynuowane po ostatecznym przyjęciu RPO, a jego podpisanie planowane jest na II półrocze 2014 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 20-21, 31)

Ocena częściowa

Zarząd Województwa podjął działania koncepcyjno-planistyczne zmierzające do ustanowienia systemu instytucjonalnego RPO na lata 2014-2020. Zaznaczyć należy jednak, iż prace te są w początkowej fazie i do dnia zakończenia kontroli NIK nie podjęto ostatecznych decyzji co do powierzenia poszczególnym instytucjom zadań w procesie wdrażania Programu ani w zakresie opracowania systemu zarządzania i kontroli RPO. Podkreślenia wymaga jednak, iż zaawansowane są prace w celu zawarcia Kontraktu Terytorialnego.

3. Działania Zarządu Województwa podejmowane w związku z wdrożeniem nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniach prawa unijnego dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014-2012.

Opis stanu faktycznego

W celu zwiększenia wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych, w IV kwartale 2013 r. na zlecenie województwa zrealizowane zostało badanie ewaluacyjne „Analiza *ex-ante* instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim”. Zakres podmiotowy opracowania obejmował głównie sektor MŚP z terenu województwa, j.s.t., podmioty ekonomii społecznej i studentów. Na podstawie wyników badania w projekcie RPO wskazano priorytety inwestycyjne, w których planuje się wykorzystanie instrumentów finansowych. Według wyjaśnienia, zagadnienia wynikające z art. 67 rozporządzenia Nr 1303/2013 będą przedmiotem prac na dalszym etapie programowania i znajdą odzwierciedlenie w szczegółowym opisie osi priorytetowych RPO 2014-2020.

Marszałek Województwa podał, iż działania o charakterze wdrożeniowym RPO na lata 2014-2020 oraz szczegółowe kwestie związane z operacjonalizacją/wdrażaniem programu będą przedmiotem prac na dalszych etapach przygotowań i znajdą m.in. odzwierciedlenie w szczegółowych opisach ww. osi priorytetowych RPO. Wskazał, iż nie podejmowano działań wdrożeniowych związanych z wprowadzeniem w rozporządzeniach unijnych nowych rozwiązań, tj. m.in.: dotyczącego zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami; w związku z zastrzeżeniem instrumentu korekt finansowych; w celu zapewnienia osiągania celów pośrednich w ramach RPO i priorytetów wyrażonych wskaźnikami; w zakresie zapewnienia jakości i wiarygodności tych wskaźników.

W odniesieniu do zapewnienia realizacji obowiązku wyłącznie elektronicznej wymiany informacji (zasada *e-cohesion*) oraz stworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu w projekcie RPO wskazano, iż samorząd województwa może podjąć decyzję o budowie własnego lokalnego systemu informatycznego (LSI) w zakresie obsługi życia projektu. Podano jednocześnie, iż podstawowym systemem informatycznym będzie system centralny SL 2014, wdrożony przez MliR.

(Dowód: akta kontroli str. 95-97, 122-123)

W Urzędzie podejmowano działania w celu wdrożenia nowego rozwiązania dotyczącego wprowadzenia ZIT, które przebiegały w sposób następujący:

- w grudniu 2013 r. opracowano Model ZIT w ramach RPO na lata 2014-2020, który został zaakceptowany przez Zarząd Województwa. Według ww. modelu instrument ZIT zostanie zastosowany w ramach RPO na terenie Olsztyna, Elbląga i Elku,
- w dniu 10 lutego 2014 r. Zarząd Województwa zaakceptował dokument tzw. „Ramy negocjacji ZIT w Regionalnym Programie Operacyjnym Warmia i Mazury na lata 2014-2020”. Dokument ten określał sposób organizacji negocjacji z zakresu realizacji ZIT w województwie ze związkami ZIT reprezentującymi Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) Olsztyna, Elbląga i Elku. W dokumencie tym ustalono ramowy harmonogram negocjacji, według którego po przekazaniu związkom ZIT mandatu negocjacyjnego Zarządu Województwa, w I tygodniu marca 2014 r. nastąpić miało przekazanie mandatów negocjacyjnych związków ZIT i uwag do Mandatu Negocjacyjnego Zarządu Województwa. Następnie w marcu 2014 r. trwać miały spotkania zespołów negocjacyjnych i podpisanie protokołu uzgodnień,
- 24 lutego 2014 r. Zarząd Województwa zaakceptował „Mandaty negocjacyjne Zarządu Województwa ws. realizacji ZIT dla obszaru funkcjonalnego Olsztyna, Elbląga i Elku”,
- w marcu 2014 r. prezydenci Olsztyna, Elbląga i Elku przekazali Zarządowi Województwa mandaty negocjacyjne związków ZIT, które reprezentowali, tj. dla poszczególnych MOF oraz swoje uwagi do mandatu negocjacyjnego Zarządu Województwa,
- w II połowie marca 2014 r. w Urzędzie rozpoczęły się negocjacje ze związkami ZIT w sprawie zakresu realizacji tego instrumentu w poszczególnych MOF. W dniu 21 marca 2014 r. odbyło się pierwsze spotkanie negocjacyjne z przedstawicielami ZIT Olsztyna, na którym ustalono wstępnie w jakich obszarach (wyrażonych priorytetami inwestycyjnymi) będzie realizowany ZIT w MOF Olsztyna, a w dniu 31 marca 2014 r. podobne spotkania negocjacyjne odbyły się z pozostałymi dwoma związkami ZIT, tj. MOF Elbląga i Elku.

Prace dotyczące wprowadzenia ZIT realizowane były w Urzędzie przez pracowników DPR i odbywały się zgodnie z harmonogramem określonym przez MliR.

(Dowód: akta kontroli str. 132-182)

Ocena częściowa

Zarząd województwa podjął działania w celu wdrożenia nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniach prawa UE dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu spójności na lata 2014-2020, w tym w odniesieniu do możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych oraz realizacji projektów w ramach ZIT.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 15 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy:
Cezary Gogolewski
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
Podpis

.....
podpis

Piotr Stupienko
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.