



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.013.01.2021

Pan Gustaw Marek Brzezin  
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego  
Urząd Marszałkowski  
Województwa Warmińsko-Mazurskiego  
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.198.2021  
Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 30 listopada 2021 r.

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn, dalej: Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dalej: Marszałek, od 12 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 10 września 2021 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Beata Saba, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/92/2021 z 28 lipca 2021 r. 2. Marcin Wójcik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/86/2021 z 9 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-5)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego<sup>3</sup> podejmował prawidłowe działania zmierzające do przygotowania i zatwierdzenia Kontraktu programowego dla województwa warmińsko-mazurskiego<sup>4</sup>. Powołany w tym zakresie Zespół Negocjacyjny prowadził czynności mające na celu ustalenie ze stroną rządową warunków tego Kontraktu.

Zarząd Województwa podjął działania dotyczące opracowania projektu Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2021-2027 pn. Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur<sup>5</sup>. W tym celu zaktualizowano Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego oraz powołano Grupę Roboczą ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2021-2027<sup>6</sup>. W ramach prac nad tworzeniem RPO zlecono opracowanie analiz oraz

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>3</sup> Dalej: Zarząd Województwa.

<sup>4</sup> Dalej: Kontrakt programowy.

<sup>5</sup> Dalej: RPO lub FEWiM.

<sup>6</sup> Dalej: Grupa RPO WiM 2021-2027.

zorganizowano spotkania m.in. z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej, instytucjami otoczenia biznesu oraz przedstawicielami Instytucji Zarządzających RPO z innych regionów.

Zarząd podjął również działania w zakresie określenia systemu realizacji RPO, opierając jego konstrukcję o rozwiązania organizacyjne wypracowane w perspektywie 2014-2020.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd Województwa podjął następujące działania mające na celu przygotowanie Kontraktu programowego:

- 26 marca 2021 r. przekazał MFiPR<sup>8</sup> uwagi do projektu tego Kontraktu<sup>9</sup>, (24 lutego 2021 r. MFiPR poinformowało pismem o rozpoczęciu negocjacji Kontraktu programowego, zaś 22 marca 2021 r. przekazało Zarządowi Województwa jego projekt),
- 15 kwietnia 2021 r. zatwierdził Mandat Negocjacyjny do Kontraktu programowego. Mandat określał m.in. sposób wykorzystania dodatkowych środków dla województwa warmińsko-mazurskiego<sup>10</sup> pochodzących z rezerwy programowej, propozycję przedsięwzięć priorytetowych oraz odstępowania od generalnych zasad demarkacji,
- 15 kwietnia 2021 r. powołał Zespół Negocjacyjny do negocjacji Kontraktu programowego<sup>11</sup>,
- 10 czerwca 2021 r. przekazał MFiPR cztery uwagi do otrzymanej 14 maja 2021 r. propozycji Kontraktu programowego, z czego jedna<sup>12</sup> została uwzględniona przez stronę rządową w całości, jedna częściowo<sup>13</sup>, zaś dwóch nie uwzględniono<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, wcześniej Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.).

<sup>9</sup> Dotyczyły m.in.: usunięcia ust. 5 w art. 20 Kontraktu programowego oraz zastosowania nieprawidłowego odniesienia w art. 5 ust. 9 Kontraktu programowego.

<sup>10</sup> Dalej: województwa.

<sup>11</sup> Uchwała Nr 19/206/21/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 15 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia Zespołu Negocjacyjnego oraz upoważnienia jego członków do negocjacji Kontraktu Programowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W skład Zespołu wchodziły cztery osoby, tj.: Marszałek jako przewodniczący, Wicemarszałek, Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej oraz kierownik Biura Programowania tego Departamentu.

<sup>12</sup> Dotyczyła usunięcia art. 8 pkt 1 projektu Kontraktu programowego wraz z załącznikiem 5: „Strona samorządowa zobowiązuje się do zaprogramowania środków w wysokości określonej w załączniku nr 5 w ramach Programu Regionalnego na wsparcie inwestycji realizowanych w formule projektu hybrydowego, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Zmniejszenie przedmiotowej kwoty będzie możliwe za zgodą Ministra, po przeprowadzeniu przez Stronę samorządową, co najmniej dwóch naborów wniosków”.

<sup>13</sup> Dotyczyła usunięcia wskazanego w art. 5 Kontraktu programowego limitu środków budżetu państwa (zarówno w ramach EFRR jak i EFS+) na projekty z zakresu zadań własnych Samorządu Województwa. Zaproponowano także usunięcie zobowiązań zawartych w ppkt 1 i 2 Instytucji Zarządzającej do występowania o zgodę Ministra. Uwzględniając usunięto ograniczenie możliwości przekazywania wkładu z budżetu państwa przedsięwzięciom priorytetowym.

<sup>14</sup> Dotyczyło usunięcia art. 11 ust. 2 Kontraktu programowego oraz zapisów w art. 6 ust. 6 tego Kontraktu w zakresie: „Strona samorządowa ponosi w szczególności skutki finansowe wynikające z realizacji Programu Regionalnego w sytuacji, gdy: 1) wydatki poniesione w ramach Programu Regionalnego nie mogą zostać ujęte

- 26 sierpnia 2021 r. przekazał do MFiPR informację dotyczącą propozycji kwoty Funduszu Pracy na finansowanie projektów powiatowych urzędów pracy do otrzymanej 26 lipca 2021 r. z MFiPR kolejnej wersji projektu Kontraktu programowego.

Województwo Warmińsko-Mazurskie, na podstawie projektu Umowy Partnerstwa ze stycznia 2021 r., otrzymałoby 1 228 000 tys. EUR z podstawowej alokacji środków unijnych, w tym: 920 000 tys. EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>15</sup> i 308 000 tys. EUR z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus<sup>16</sup>. Projekt Umowy Partnerstwa zawierał również „Środki do rozdysponowania między RPO na późniejszym etapie” (tzw. rezerwę programową) w wysokości 7 104 000 tys. EUR łącznie dla wszystkich województw.

Zarząd Województwa w wyrażonym stanowisku, przyjętym 15 kwietnia 2021 r. jako Mandat Negocjacyjny do Kontraktu Programowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego, przedstawił stronie rządowej dodatkowe potrzeby regionu w czterech (z pięciu) celach i pomocy technicznej w stosunku do podstawowej alokacji opiewające na łączną kwotę 600 500 tys. EUR<sup>17</sup>. Po turze negocjacji alokacja dla województwa w FEWiM, ujęta w projekcie Kontraktu programowego z 26 lipca 2021 r., wyniosła 1 731 096,8 tys. EUR<sup>18</sup>, w tym 502 655,5 tys. EUR środków pochodzących z rezerwy programowej.

Wg stanu na dzień zakończenia kontroli NIK trwały prace w zakresie zawarcia Kontraktu programowego.

(akta kontroli str. 6-49, 352-385)

**1.2.** W Urzędzie zadania dotyczące przygotowania RPO przypisane zostały Departamentowi Polityki Regionalnej<sup>19</sup> (§ 27 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu). I tak, w celu przygotowania oraz uzgodnienia RPO podjęto następujące działania:

- 1 października 2019 r. Zarząd Województwa powołał Grupę RPO WiM 2021-2027<sup>20</sup> w celu wsparcia procesu przygotowania projektu RPO,
- 18 lutego 2020 r. Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego przyjął „Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2030 roku”<sup>21</sup> (dalej: Strategia), na podstawie Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 r. i zaktualizowanych danych, przygotowaną przez Zarząd Województwa przy udziale Zespołu ds. aktualizacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego

---

w zestawieniach wydatków, o których mowa w art. 98 rozporządzenia, w tym w sytuacji przekroczenia tzw. poziomu błędu skutkującego nałożeniem korekty, lub”.

<sup>15</sup> Dalej: EFRR.

<sup>16</sup> Dalej: EFS+.

<sup>17</sup> W tym zwiększenie w celu:

- „Bardziej inteligentna Europa” o 112 500 tys. EUR do kwoty 342 500 tys. EUR,
- „Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa” zwiększenie o 292 500 tys. EUR do kwoty 449 052,3 tys. EUR,
- „Lepiej połączona Europa” zwiększenie o 45 000 tys. EUR do kwoty 298 500 tys. EUR,
- „Europa o silniejszym wymiarze społecznym” zwiększenie o 120 366,7 tys. EUR do kwoty 577 534,4 tys. EUR,
- pomocy technicznej o 30 133,3 tys. EUR do kwoty 67 033,3 tys. EUR.

<sup>18</sup> W tym 1 297 128,3 tys. EUR z EFRR oraz 433 968,5 tys. EUR z EFS+.

<sup>19</sup> Dalej: DPR.

<sup>20</sup> Uchwała Nr 46/662/19/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 1 października 2019 r. w sprawie powołania Grupy Roboczej ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2021-2027 oraz Uchwała Nr 58/794/19/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 9 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Grupy Roboczej ds. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2021-2027.

<sup>21</sup> Uchwała Nr XIV/243/20 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 18 lutego 2020 r.

województwa warmińsko-mazurskiego, jako organu opiniodawczo-doradczego<sup>22</sup>,

- 23 listopada 2020 r. Zarząd Województwa przyjął opracowaną przez DPR Koncepcję przygotowania projektu programu regionalnego na lata 2021-2027 „Fundusze europejskie dla Warmii i Mazur”<sup>23</sup>,
- w okresie od marca 2020 r. do czerwca 2021 r. DPR przeprowadził 64 spotkania m.in. z: przedstawicielami instytucji otoczenia biznesu, MFiPR, Komisji Europejskiej<sup>24</sup> oraz Instytucji Zarządzających RPO innych regionów,
- DPR w celu przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu FEWiM 2021-2027 zwrócił się do odpowiednich organów o uzgodnienie stanowiska w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko tego projektu<sup>25</sup>,
- 11 sierpnia 2021 r. Zarząd Województwa przyjął dokument pn. „Ramy identyfikacji i funkcjonowania projektów strategicznych w perspektywie finansowej UE 2021-2027”, umożliwiający identyfikację przedsięwzięć o znaczeniu strategicznym dla rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Zawierał on informacje i reguły, które przedsięwzięcia powinny spełniać, aby ubiegać się o status projektu strategicznego w ramach FEWiM,
- 16 sierpnia 2021 r. DPR rozpoczął nabór propozycji projektów strategicznych, jego zakończenie zaplanowano na 10 września 2021 r.

W skład Grupy RPO WiM 2021-2027 wchodziło 11 przedstawicieli Urzędu oraz 34 partnerów reprezentujących m.in. Obszary Strategicznej Interwencji (OSI) wskazane w Strategii, instytucje i organizacje województwa oraz lokalne grupy działania. Dokonano podziału jej na zespoły specjalizujące się w konkretnych obszarach wsparcia. I tak, wyszczególniono sześć podgrup o tematyce: przedsiębiorczość i cyfryzacja, energetyka i środowisko przyrodnicze, infrastruktura transportowa, edukacja i rynek pracy, usługi społeczne i zdrowotne oraz kultura, turystyka i rewitalizacja. Grupę tę powołano m.in. w celu omówienia założeń wsparcia w ramach poszczególnych celów polityki oraz wypracowania jednolitego stanowiska na temat priorytetowych potrzeb regionu i wskazania kluczowych przedsięwzięć w ramach poszczególnych obszarów tematycznych.

Do 21 lipca 2021 r. Grupa RPO WiM 2021-2027 obradowała pięciokrotnie<sup>26</sup>, a efektem tych spotkań było m.in.: wskazanie propozycji typów przedsięwzięć, listy beneficjentów oraz zakresu wsparcia inwestycji w każdym celu polityki.

(akta kontroli str. 50-162)

---

<sup>22</sup> Uchwała Nr 31/681/18/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 17 lipca 2018 r. w sprawie powołania zespołu ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego.

<sup>23</sup> Wniosek Nr PR/166/2020 z 10 listopada 2020 r. do Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego opracowany przez DPR.

<sup>24</sup> Dalej: KE.

<sup>25</sup> Pismo znak: PR-II.411.33.3.2021 z 12 lipca 2021 r. do: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, Warmińsko-Mazurskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Olsztynie (na podstawie art. 53 oraz art. 57 i 58 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) o uzgodnienie stanowiska w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko projektu FEWiM na lata 2021-2027.

<sup>26</sup> 2 marca 2020 r., 16 grudnia 2020 r., 25 lutego 2021 r., 23 kwietnia 2021 r. oraz 26 maja 2021 r.

W listopadzie 2020 r. opracowano w Urzędzie harmonogram przygotowania RPO<sup>27</sup>, w którym ujęto:

- określenie zakresu wsparcia i typów beneficjentów do końca lutego 2021 r.,
- określenie projektów strategicznych do końca kwietnia 2021 r.,
- wdrożenie modelu ZIT<sup>28</sup> oraz zastosowania innych instrumentów terytorialnych w RPO do końca maja 2021 r.,
- przeprowadzenie konsultacji społecznych, wykonanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz przygotowanie systemu realizacji RPO do końca maja 2021 r.,
- zatwierdzenie projektu RPO przez Zarząd Województwa do końca lipca 2021 r.

Według stanu na 4 sierpnia 2021 r. nie udało się w pełnym zakresie zrealizować żadnego z powyższych punktów harmonogramu. Jak wyjaśniła Dyrektor DPR (dalej: Dyrektor) opóźnienia w realizacji wynikały głównie z braku ostatecznego kształtu rozporządzeń na poziomie krajowym oraz europejskim. Na obecnym etapie zaawansowania udało się opracować robocze wersje zakresu wsparcia oraz katalogu beneficjentów w ramach poszczególnych obszarów, podziału podstawowej alokacji na poszczególne cele programu, koncepcji przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych oraz dokonać analizy potencjalnych obszarów wsparcia w ramach instrumentu ZIT.

Dyrektor dodała również, że harmonogram prac nad projektem RPO na lata 2021-2027 był orientacyjny, a sposób realizacji działań na jego podstawie indykatywny, uzależniony od sytuacji prawnej i postępu prac nad dokumentami przygotowywanymi na poziomie krajowym. Nadal nie został przyjęty przez Radę Ministrów projekt Umowy Partnerstwa oraz nie uzgodniono jasnego podziału zakresu wsparcia między programami krajowymi i regionalnymi, tj. linii demarkacyjnej. Opóźnienia w stosunku do przyjętego harmonogramu wynikały z przyczyn niezależnych.

(akta kontroli str. 163-166, 327-331)

**1.3.** Według stanu na 24 sierpnia 2021 r. DPR nie przedłożył projektu RPO do zatwierdzenia Zarządowi Województwa i nie przedstawił kontrolerom NIK w trakcie kontroli. Jak wyjaśniła Dyrektor, „obecnie projekt tego dokumentu podlega weryfikacji pod kątem przekazanego na koniec lipca br. przez MFIPR kolejnego projektu Umowy Partnerstwa. Dopiero teraz konkretyzują się działania związane z przygotowaniem szczegółowego budżetu FEWiM, ponieważ oficjalną informację o ostatecznej alokacji, jaką będziemy dysponować w województwie w latach 2021-2027 otrzymaliśmy na koniec czerwca. Nadal negocjujemy ze stroną rządową minimalne pułapy koncentracji tematycznej i celów klimatycznych, które RPO ma realizować. Będą one miały również wpływ na ostateczny budżet oraz zakres FEWiM. Ponadto oczekujemy wyników zleconych badań dotyczących zasadności różnych form wsparcia. Dostarczą one argumentacji dla zastosowania dotacji lub instrumentów finansowych poszczególnym typom projektów. Z uwagi na powyższe, na obecnym etapie, wersja ta nie może zostać udostępniona”.

Dodała również, że przedłożenie projektu FEWiM do akceptacji Zarządu Województwa jest planowane na przełomie września i października br. Niemniej jednak, terminy przedłożenia, a następnie rozpoczęcia jego wdrażania uzależnione są w dużej mierze od postępów prac na poziomie krajowym, tj. m.in. terminu złożenia do KE Umowy Partnerstwa.

(akta kontroli str. 167, 327-336, 352-354)

<sup>27</sup> Wniosek Nr PR/166/2020 z 10 listopada 2020 r. do Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

<sup>28</sup> Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

1.4. Urząd w ramach prac nad tworzeniem RPO zlecił opracowanie 16 analiz, z czego:

- 10 zlecono ośmiu zewnętrznym podmiotom; według stanu na 3 sierpnia 2021 r. opracowano osiem analiz, których łączny koszt wyniósł 1 051,4 tys. zł,
- sześć powierzono do opracowania we własnym zakresie pracownikom DPR: cztery zostały przygotowane przez Regionalne Obserwatorium Terytorialne, a dwa przez Biuro Przedsiębiorczości.

(akta kontroli str. 168-169)

Analiza dokumentacji dwóch<sup>29</sup> z szesnastu opracowań wykazała, że:

- trybami zastosowanymi przy udzielaniu tych zamówień były: przetarg nieograniczony oraz zapytanie ofertowe,
- ogłoszenia i informacje publikowane były we właściwych publikatorach o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego,
- w przypadku zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego od oferenta pobrano wadium,
- zawarto umowy z wykonawcami o treściach zgodnych ze wzorami umów załączonymi do SIWZ oraz złożonymi ofertami, w szczególności w zakresie wartości przedmiotu zamówienia<sup>30</sup> oraz terminu jego realizacji,
- w obu przypadkach podstawą do wystawienia faktury były podpisane przez Zamawiającego<sup>31</sup> protokoły zdawczo-odbiorcze.

Jak wyjaśniła Dyrektor, oba opracowania zostały zlecone w celu wykorzystania informacji w nich zawartych przy tworzeniu zakresu wsparcia RPO 2021-2027.

(akta kontroli str. 170-240)

1.5. W Urzędzie, przy opracowaniu planu pracy na 2021 r., przeprowadzono analizę ryzyk uwzględniającą m.in. ryzyka związane z tworzeniem RPO. Zidentyfikowane ryzyka dotyczyły m.in. trudności w uzgodnieniu interpretacji zapisów z zaangażowanymi instytucjami, niedostatecznego zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych w realizację zadania oraz kumulacji zadań. Jako przyczyny tych ryzyk przyjęto m.in.: niejasne zapisy dokumentów na poziomie krajowym i europejskim regulujących zasady wdrażania programów perspektywy 2021-2027 oraz napięty harmonogram prac. Przyjęto poziomy reakcji na ryzyka jako tolerowane i w związku z tym nie zaplanowano działań.

Jak wyjaśniła Dyrektor, głównym problemem opóźniającym przygotowanie RPO był brak finalnej wersji projektu Umowy Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce oraz demarkacji interwencji poszczególnych funduszy, a także ustaleń, co do komplementarności i synergii między nimi. Prace nad FEWiM były prowadzone na podstawie dostępnych projektów dokumentów krajowych, więc niosło to za sobą ryzyko konieczności zmian wypracowanej treści projektu RPO w celu dostosowania do przyjętych wersji dokumentów, a także podziału interwencji oraz zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów na lata 2021-2027. Ponadto istotne znaczenie dla opóźnień prac nad RPO miał późny termin publikacji pakietu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej<sup>32</sup> (dalej:

<sup>29</sup> Badanie dotyczące zapotrzebowania gmin województwa warmińsko-mazurskiego na realizację projektów rewitalizacyjnych i Ocena wpływu RPO WiM 2014-2020 na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw z województwa warmińsko-mazurskiego.

<sup>30</sup> Umowa na kwotę 111,9 tys. zł z 24 sierpnia 2020 r. oraz umowa na kwotę 74,9 tys. zł z 31 lipca 2020 r.

<sup>31</sup> Województwo Warmińsko- Mazurskie reprezentowane przez Zarząd Województwa.

<sup>32</sup> Pakiet legislacyjny dla Polityki spójności na lata 2021-2027 składał się z:

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające 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

pakiet rozporządzeń) w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 327-331, 386-388)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Województwa podejmował należyte działania w zakresie przygotowania i zatwierdzenia Kontraktu programowego. W ramach prac nad tworzeniem RPO na lata 2021-2027, zaktualizowano Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego, powołano Grupę RPO WiM 2021-2027 oraz prowadzono negocjacje ze stroną rządową. Zlecono również opracowanie analiz dotyczących m.in. tworzenia zakresu oraz form wsparcia.

W ramach niniejszej kontroli NIK odstąpiono od oceny badania projektu RPO, z uwagi na posiadanie jedynie roboczej wersji tego dokumentu.

OBSZAR

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

**2.1.** Zarząd Województwa, pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej FEWiM<sup>33</sup>, odpowiadał za ustanowienie systemu realizacji RPO (dalej: system realizacji programu).

Jak wyjaśniła Dyrektor, w systemie realizacji programu będą zawarte warunki i procedury FEWiM wynikające z przepisów i zasad określonych m.in. w pakiecie rozporządzeń, ustawie o zppr<sup>34</sup>, ustawie o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (dalej: ustawa wdrożeniowa), Umowie Partnerstwa dla realizacji Polityki spójności 2021-2027 w Polsce (dalej: Umowa Partnerstwa), wytycznych KE, a także wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Dyrektor podała, że na 31 sierpnia 2021 r. znane były trzy z nich, tj.: pakiet rozporządzeń, ustawa o zppr oraz projekt Umowy Partnerstwa z lipca br. Ostatni upubliczniony projekt ustawy wdrożeniowej na nowy okres programowania pochodził z sierpnia 2020 r., a więc nie był spójny z obowiązującym pakietem rozporządzeń Polityki spójności (aktualnie ustawa została wprowadzona do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów). Ponadto upubliczniono jedynie projekty trzech wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie: szczegółowego opisu priorytetów krajowych i regionalnych programów na lata 2021-2027, komitetów monitorujących na lata 2021-2027 dla programów Polityki Spójności, a także zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn na lata 2021-2027. Pracownicy Departamentu Polityki Regionalnej monitorowali na bieżąco stan prac nad przywołanymi powyżej dokumentami,

---

tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej, dalej: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060,

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego,
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013,
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

<sup>33</sup> Dalej: IZ FEWiM.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).

w szczególności w celu identyfikacji różnic w stosunku do rozwiązań obowiązujących w latach 2014-2020.

Dodała również, że ostateczny kształt dokumentów systemu realizacji programu (w tym szczegółowego opisu priorytetów, opisu systemu zarządzania i kontroli, instrukcji wykonawczej) oraz ich przyjęcie przez Zarząd Województwa będzie uzależnione od zatwierdzenia FEWiM przez Komisję Europejską, a także uchwalenia ustawy wdrożeniowej. Co do zasady ustawa ta powinna określić kształt i rodzaj dokumentów, które będzie mogła przyjąć IZ FEWiM.

(akta kontroli str. 347-351)

**2.2.** W Urzędzie rozpoczęto prace nad szczegółowym opisem priorytetów RPO poprzez zgłoszenie 13 marca 2021 r. i 27 sierpnia 2021 r. uwag do projektu Wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów (SzOP) krajowych i regionalnych programów na lata 2021-2027<sup>35</sup>. Według stanu na 4 sierpnia 2021 r. wytyczne te nie zostały przyjęte.

Jak wyjaśniła Dyrektor, podstawą rozpoczęcia prac nad szczegółowym opisem priorytetów RPO będzie jego przyjęcie. Uszczegółowienie zapisów RPO to kolejny etap prac. Dodała również, że ewentualny harmonogram prac będzie uzależniony od przyjęcia RPO i ww. wytycznych.

(akta kontroli str. 241-270, 347-351)

**2.3.** DPR przygotował wniosek do Zarządu Województwa w sprawie ustalenia systemu realizacji programu. We wniosku tym zarekomendowano oparcie jego konstrukcji o rozwiązania organizacyjne wypracowane w perspektywie 2014-2020, a także wiedzę i kompetencję doświadczonej kadry z dostosowaniem do zmienionych przepisów prawa oraz zakresu programu. I tak, zaproponowano powierzenie zadań w zakresie:

- koordynacji zarządzania FEWiM – DPR,
- zadań wdrożeniowych w ramach FEWiM w zakresie:
  - EFRR – Departamentowi Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
  - EFS+ – Departamentowi Europejskiego Funduszu Społecznego,
- księgowania wydatków oraz zadań z nimi powiązanych (m.in. nieprawidłowości i kontroli) – zespołowi pracowników dotychczasowego Departamentu Certyfikacji,
- informacji i promocji – Departamentowi Koordynacji Promocji,
- wsparcia realizacji – Departamentom: Finansów i Skarbu, Prawnemu, Organizacyjnemu, Kontroli i Biuru Audytu Wewnętrznego.

Z uwagi na zmiany wprowadzone w Pakiecie rozporządzeń, w tym m.in.:

- zastąpienie procesów certyfikacji księgowaniem wydatków zaproponowano, aby realizacja pozostała w kompetencji Departamentu Certyfikacji, po dostosowaniu jego nazwy do zmienionej terminologii,
- zmniejszenie alokacji Europejskiego Funduszu Społecznego Plus o ponad 52 mln euro w stosunku do RPO WiM 2014-2020 oraz zmianę zakresu interwencji w poszczególnych obszarach zaproponowano powierzenie wdrożenia tego funduszu wyłącznie Departamentowi Europejskiego Funduszu

---

<sup>35</sup> M.in.: zaproponowano:

- w rozdziale 3 – „Uszczegółowienie programu w podziale na działania” umożliwienie IZ tworzenia poddziałań lub schematów,
- w rozdziale 4 – „Procedura przygotowania, przyjmowania i upowszechniania SzOP” wprowadzenie rozwiązań pozwalających na sprawne i niezależne wykonanie zmian w różnych Priorytetach, ponieważ dotychczasowe doświadczenia pokazały, że nieefektywne było przeprowadzenie zmian w ramach SzOP dla całego Programu.

Spółecznego, co m.in. uspojni system interwencji EFS oraz wyeliminuje sytuacj, w ktorej departament wdrozeniowy realizowal rownoczesnie zadania z zakresu polityki sektorowej.

Odnosnie instytucji posredniczacych (dalej: IP) zaproponowano kontynuowanie pelnienia tej funkcji przez Wojewodzki Urzad Pracy w zakresie rynku pracy, za podjecie decyzji o zaangażowaniu IP dla dzialan skierowanych do przedsiebiorcow nastapi po zakonczeniu negocjacji obszarow oraz form wsparcia FEWiM z KE.

(akta kontroli str. 271-276)

W Urzedzie do obslugi elektronicznej wymiany danych bedzie wykorzystywany centralny system teleinformatyczny na lata 2021-2027 oraz system Komisji Europejskiej SFC 2021. Na podstawie art. 42 Rozporzadzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 pierwsze przekazanie zbiorczych danych dotyczacych poszczegolnych programow nastapi do 31 stycznia 2022 r.

Jak wyjasnila Dyrektor, w Instrukcji Wykonawczej IZ FEWiM zostana zawarte procedury, ktore zapewnia publikacje danych na stronie internetowej RPO. Dodala, ze nie przewiduje sie wykorzystania lokalnego systemu teleinformatycznego na potrzeby realizacji FEWiM. Wskazala rowniez, ze w zwiazku z nalozeniem na IZ FEWiM obowiazkow zapewnienia przejrzystosci wdrazania Funduszy i komunikacji, okreslonych w art. 49 Rozporzadzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060, w IZ FEWiM wyznaczony zostanie specjalista ds. komunikacji<sup>36</sup>. Z uwagi na fakt, iz Zarzad Wojewodztwa pelnil funkcje IZ RPO WiM na lata 2014-2020 i prowadzil dzialania informacyjno-komunikacyjne tego programu to posiada doswiadczona kadre oraz zasoby niezbedne do prowadzenia tego dzialan informacyjno-komunikacyjnych w sposob efektywny. Ponadto zapewnila, ze w Instrukcji Wykonawczej IZ FEWiM i Instytucji Posredniczacej/cych zostana zawarte procedury, ktore zapewnia publikacje na portalu internetowym we wlasciwym formacie oraz aktualizacje m.in. informacji na temat: celu tego programu, dzialan realizowanych w jego ramach, dostepnych mozliwosci finansowania i rezultatow interwencji, harmonogramu planowanych naborow wnioskow, a takze wykazu wybranych operacji. Planowane jest stworzenie nowej strony internetowej programu regionalnego na lata 2021-2027 wg wytycznych ministerstwa.

(akta kontroli str.277-278, 332-336)

**2.4.** W Urzedzie w celu okreslenia zdolnosci beneficjentow, w tym jednostek samorzadu terytorialnego, do wspolfinansowania projektow w ramach FEWiM przeprowadzono szesc analiz, z czego na 4 sierpnia 2021 r.:

- piec zakonczono, w tym m.in.: Prognozy wydatkow w wojewodztwie warmińsko-mazurskim w perspektywie 2030 r., Badania ewaluacyjne dotyczace oceny instrumentow finansowych wdrazanych w ramach RPO WiM 2014-2020, przeglad fiszek projektowych zgloszonych Samorzadowi Wojewodztwa, jako propozycji inwestycji do Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odpornosci,
- jedna byla w trakcie realizacji – dotyczylo to analizy „Badanie dotyczace zasadnosci uzycia roznych form wsparcia w programie regionalnym wojewodztwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2027”. Badanie zostalo zlecone 31 maja 2021 r. w celu wykorzystania danych z tego badania przy m.in. opracowaniu tego rodzaju zalozen.

<sup>36</sup> Funkcja specjalisty ds. komunikacji, o ktorej mowa w rozporzadzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r to nowa funkcja - nie bylo takiej w poprzedniej perspektywie.

Na podstawie ww. prac rozpoznano potencjalne przedsięwzięcia, które swoim zakresem będą prawdopodobnie kwalifikowały się do wsparcia w ramach FEWiM oraz określono m.in. warianty prognoz wydatków rozwojowych. Oszacowano również potencjał finansowania rozwoju województwa środkami publicznymi oraz prywatnymi, tj. m.in. dokonano analizy możliwości inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego z województwa.

(akta kontroli str. 279-326)

**2.5.** W Urzędzie powołano Grupę RPO WiM 2021-2027 w celu omówienia założeń wsparcia w ramach poszczególnych celów polityki oraz wypracowania jednolitego stanowiska ma temat priorytetowych potrzeb regionu i wskazania kluczowych przedsięwzięć w ramach poszczególnych obszarów tematycznych. Jej powołanie wynikało m.in. z doświadczeń poprzedniego okresu finansowania na lata 2014-2020. Jak zapewniła Dyrektor, kontynuacja w obecnym okresie programowania stworzonego systemu realizacji programu w perspektywie 2014-2020, w strukturze organizacyjnej Urzędu, ograniczy ryzyko kolejnych opóźnień i ułatwi sprawne rozpoczęcie realizacji FEWiM. Będzie to możliwe również dzięki wysokim kompetencjom doświadczonej kadry.

(akta kontroli str. 72-78, 327-331)

**2.6.** Jak wyjaśniła Dyrektor, na dzień 4 sierpnia 2021 r. nie identyfikuje się istotnych ryzyk. Kluczowym problemem podczas prac nad programem FEWiM na lata 2021-2027 oraz systemem jego wdrażania było opóźnienie procesu legislacyjnego podstaw prawnych perspektywy 2021-2027. Tak duże opóźnienie spowodowało brak możliwości opracowania zbliżonego do ostatecznej wersji FEWiM. Pakiet rozporządzeń określających zakres interwencji Polityki Spójności oraz zasady realizacji programów zostały opublikowane 30 czerwca 2021 r., zaś na dzień 3 sierpnia 2021 r. nie został upubliczniony projekt ustawy wdrożeniowej na nowy okres programowania opracowany w oparciu o ostateczną wersję rozporządzeń. Alokacja FEWiM również została ustalona w czerwcu br.

Dodała również, że w wyniku analizy pakietu rozporządzeń ustalono, że w systemie będą konieczne pewne dostosowania na skutek zmiany przepisów, w zakresie m.in. zastąpienia procesów certyfikacji księgowaniem wydatków, brakiem konieczności powierzania ZIT funkcji IP. Ponadto, pomimo że od czerwca br. znana była alokacja to nie wiadomo, jaki procent będzie wdrażany poprzez instrumenty finansowe. Dotyczyło to w szczególności interwencji skierowanej do przedsiębiorców. W związku z tym nie było jeszcze możliwe podjęcie decyzji o włączeniu w system realizacji programu IP w tym obszarze. Ustanowienie tego poprzedzone zostanie analizą potrzeb w zakresie zasobów ludzkich (w świetle posiadanych kadr) niezbędnych do wdrożenia RPO. Zostanie ona wykonana po uzyskaniu niezbędnych danych wyjściowych na temat obszarów, zakresu, form i skali interwencji FEWiM.

(akta kontroli str. 327-331)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

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

Z uwagi na początkowy etap prac w zakresie przygotowań prawnych i organizacyjnych systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021-2027 Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny tego obszaru.

## **IV. Uwagi i wnioski**

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

## 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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 15 września 2021 r.

Kontrolerzy

Beata Saba

Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

.....  
podpis

Marcin Wójcik

Inspektor kontroli państwowej

/-/

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Piotr Górny

/-/

.....  
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie

Piotr Wanic

.....  
podpis