



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.026.01.2021

Pan
Marek Woźniak
Marszałek Województwa Wielkopolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Wielkopolskiego w Poznaniu
Al. Niepodległości 34
61-714 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań (Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego, od 10 października 2005 r. (dalej: Marszałek).
<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 12 września 2021 r.
<i>Podstawa prawna</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 NIK w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Artur Pigłas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/108/2021 z dnia 21 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez samorząd województwa wielkopolskiego w latach 2019-2021 (do 10 września) w celu przygotowania regionalnego programu operacyjnego oraz systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej w perspektywie lat 2021-2027.

W Urzędzie wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027, pn. „Fundusze europejskie dla Wielkopolski na lata 2021-2027” (dalej: Program Regionalny lub FEW 2021+). Sporządzono założenia tego programu, a także zlecano opracowanie ekspertyz i analiz służących jego przygotowaniu oraz monitorowano realizowanie tych prac.

Zarząd Województwa Wielkopolskiego aktywnie włączył się w proces negocjacji z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego³ warunków Kontraktu Programowego⁴ stanowiącego podstawę do negocjacji z Komisją Europejską Programu Regionalnego. Na skutek przeprowadzonego przez Ministra podziału środków na programy regionalne oraz w wyniku negocjacji prowadzonych z zarządem województwa, na realizację Programu Regionalnego zaplanowano przeznaczenie funduszy europejskich w wys. 1,7 mld €. Wraz z kwotą pochodzącą z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, dla województwa wielkopolskiego w perspektywie finansowej 2021-2027 przewidziano łącznie 2,1 mld € funduszy europejskich.

Wyznaczony podmiot samorządowy⁵ terminowo przygotował projekt Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej, niezbędnego dla późniejszego wykorzystania funduszy w ramach unijnego mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Sejmik Województwa Wielkopolskiego (dalej: Sejmik) w dniu 22 lutego 2021 r. uchwalił stanowisko w związku z przedstawionym przez Rząd projektem Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027. W swoim stanowisku Sejmik zaapelował do Rządu RP o zwiększenie alokacji dla Programu Regionalnego. Zgodnie z tym stanowiskiem, zaproponowana w Umowie Partnerstwa kwota wyjściowa dla Wielkopolski stanowiła zaledwie 44% alokacji w porównaniu z perspektywą 2014-2020. Sejmik zwrócił uwagę na zróżnicowanie tempa rozwoju w poszczególnych obszarach województwa wielkopolskiego, w tym występowanie obszarów zagrożonych marginalizacją. W ocenie radnych Sejmiku, zwiększenie poziomu interwencji konieczne było dodatkowo z uwagi na skategoryzowanie Wielkopolski do regionu „przejściowego” według klasyfikacji instytucji UE,

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

³ Dalej: Minister.

⁴ Zgodnie z art. 14ra ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057), kontrakt programowy zawierany jest między ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz zarządem województwa.

⁵ ARR Transformacja Sp. z o.o.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

co spowoduje zwiększenie wymaganego udziału własnego beneficjentów programu z 15% do 30% wartości realizowanych projektów rozwojowych.

(akta kontroli str. 21-23)

1.2. Pismem z dnia 24 lutego 2021 r. Minister poinformował zarząd województwa, że w perspektywie finansowej 2021-2027 z poziomu regionalnego zarządzana przeznaczona będzie kwota 28 mld €, stanowiąca 40% alokacji dla Polski Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego+ (dalej: EFS+). Kwota 21 mld € została podzielona pomiędzy poszczególne regiony w szczególności na podstawie wskaźników uwzględniających potrzeby rozwojowe, a podziału pozostałych 7 mld euro, tzw. rezerwy RPO, planowano dokonać w ramach negocjacji kontraktów programowych.

(akta kontroli str. 61, 1664-1676)

W projekcie „Kontraktu Programowego dla Województwa Wielkopolskiego” (dalej: Kontrakt Programowy) przekazany samorządowi województwa 22 marca 2021 r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (dalej: Minister), zobowiązał się do przeznaczenia na realizację Programu Regionalnego alokacji podstawowej w kwocie łącznej środków pochodzących z EFRR oraz EFS+ wynoszącej 1 102 592 888 € w tym:

- środków pochodzących z EFRR do wysokości 793 536 101 €,
- środków pochodzących z EFS+ do wysokości 275 979 000 €,
- środków na pomoc techniczną z EFRR w wysokości 33 077 787 €.

(akta kontroli str. 76-79)

W dniu 26 marca 2021 r. Marszałek przystąpił do negocjowania z Ministrem Kontraktu Programowego. W toku spotkań negocjacyjnych Marszałek wskazywał m.in. na: (1) kluczowe wyzwania i cele rozwojowe Wielkopolski, podkreślając zróżnicowanie województwa pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, (2) planowany zakres interwencji w ramach Programu Regionalnego, w tym obszary i projekty strategiczne, (3) niski poziom zaproponowanej alokacji na cele polityki spójności w latach 2021-2027, stanowiący ryzyko nieosiągnięcia celów rozwojowych. Samorząd województwa przekazał do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej szczegółowe uwagi do wzoru Kontraktu Programowego dotyczące jego postanowień, w tym obowiązków Instytucji Zarządzającej (dalej: IZ)⁷.

(akta kontroli str. 338-367)

W dniu 31 maja 2021 r. Marszałek przekazał Ministrowi przyjęte uchwałą zarządu województwa stanowisko negocjacyjne w sprawie projektu Kontraktu Programowego. W stanowisku tym wskazano m.in. że:

- ujęta w projekcie Kontraktu wysokość środków w kwocie 1 102 592 888 € była zbyt niska wobec wyzwań i potrzeb regionu oraz oczekiwań strony rządowej co do wsparcia osi o znaczeniu krajowym, wskazanych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Zarząd województwa wnioskował o przeznaczenie kwoty 2 mld € na realizację Programu (środki z EFRR i EFS+). Zarząd województwa podkreślił, że do ww. kwot nie powinny być włączane środki Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (dalej: FST), które są środkami celowymi dedykowanymi dla konkretnego obszaru Wielkopolski Wschodniej, z określonym zakresem transformacji społeczno-gospodarczej,
- zarząd województwa wnioskował o ujęcie realizacji FST w ramach struktury zarządzania na poziomie regionalnym,

⁷ Zarząd Województwa Wielkopolskiego obsługiwany przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.

- zaproponowano stronie rządowej dokonanie podziału alokacji dla województwa wielkopolskiego z zastosowaniem mechanizmu przesunięcia środków zgodnie z art. 105 projektu rozporządzenia ogólnego na lata 2021 -2027⁸,
- z uwagi na wymagany wyższy wkład własny beneficjentów przy realizacji projektów z programu regionalnego, wnioskowano o wskazanie przez stronę rządową optymalnej oraz adekwatnej kwoty z budżetu państwa, która będzie zabezpieczać wymagany wkład własny beneficjentów Programu Regionalnego.
(akta kontroli str. 538-591)

W dniu 6 sierpnia 2021 r. Minister przekazał zarządowi województwa kolejny projekt Kontraktu Programowego, w którym zaplanowano przeznaczenie na realizację Programu Regionalnego alokacji w łącznej wysokości 1 670 869 290 €, w tym:

- środków pochodzących z EFRR do wysokości 1 251 999 208 € (z tego 48 387 254 € na pomoc techniczną),
- środków pochodzących z EFS+ do wysokości 418 870 082 € (z tego 16 301 800 € na pomoc techniczną).

Zgodnie z przedłożonym projektem, wysokość środków budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie wkładu krajowego, stanowiących uzupełnienie do środków EFRR i EFS+, zostanie określona w formie aneksu do Kontraktu Programowego, po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską Programu Regionalnego.

(akta kontroli str. 1310-1383)

Marszałek w dniu 3 września 2021 r. przekazał Ministrowi stanowisko zarządu województwa w sprawie propozycji kolejnego projektu Kontraktu Programowego otrzymanego w sierpniu br. Zarząd województwa wskazał, m.in., że:

- w projekcie przygotowanym przez stronę rządową szczegółowo opisane zostały zasady sprawozdawczości i monitorowania wykonywane przez stronę samorządową, jednak brak było obowiązku informowania zarządu województwa przez ministerstwo o bieżącej realizacji Kontraktu,
- wprowadzenie zapisów dotyczących promocji (rozdział 7 Kontraktu) stanowiło dodatkowe obciążenie w realizacji Programu dla strony samorządowej, w szczególności iż Minister, jako koordynator działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących funduszy europejskich w Polsce ma stały i bieżący dostęp do informacji dotyczących projektów. W ocenie zarządu województwa obowiązki wymagane od samorządu województwa były nieuzasadnione i wykraczały poza obowiązki określone w art. 49 rozporządzenia ogólnego⁹,
- przekazany Ministrowi kolejny zweryfikowany wykaz przedsięwzięć priorytetowych zawierał zadania zgłoszone przez samorząd województwa w ramach naboru do Krajowego Planu Odbudowy, programu Kolej+, Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Zarząd podkreślił, że strona rządowa nie dokonała dotąd ostatecznych rozstrzygnięć w ramach ww. naborów, w związku

⁸ Zgodnie z art. 105 projektu Rozporządzenia ogólnego, w ramach przedłożenia umowy partnerstwa lub w kontekście przeglądu śródkresowego, Komisja mogła przyjąć wniosek państwa członkowskiego o przesunięcie środków m.in. w wysokości nie więcej niż 15 % łącznych alokacji dla słabiej rozwiniętych regionów do regionów w okresie przejściowym. Zgodnie z art. 111 obowiązującego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 wysokość takiego przesunięcia mogła wynieść maksymalnie 5%.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 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. z 2021 r. Nr 231, poz. 159, dalej: rozporządzenie ogólne.

z czym nie było możliwe przeprowadzenie ostatecznej demarkacji na poziomie ww. projektów zgłoszonych do Kontraktu Programowego,

- w projekcie Kontraktu Programowego brak było odniesienia do postulowanych przez samorząd województwa odstępstw od linii demarkacyjnej. Zarząd województwa wskazał na konieczność realizacji projektów komplementarnych do przedsięwzięć planowanych do realizacji przez stronę rządową, m.in. w zakresie projektów ratownictwa medycznego, rozwoju kadr medycznych i wsparcia linii kolejowych,

- nie uwzględniono postulatów strony samorządowej wskazujących na konieczność stosowania preferencji dla projektów hybrydowych zamiast obowiązkowego przeprowadzania naborów dla przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Stwarzało to ryzyko niezasadnego blokowania alokacji dla tych projektów wobec konieczności wypełnienia wskaźników klimatycznych wskazanych dla drugiego Celu Polityki,

- brak zapisów o roli samorządów we wdrażaniu FST. Podtrzymano dotychczasowe stanowisko, iż instytucją zarządzającą funduszami europejskimi wdrażanymi na poziomie regionów, w tym FST, powinny być zarządy województw.

(akta kontroli str. 1384-1452)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Kontrakt Programowy nie został zawarty.

1.3. Zarząd Województwa Wielkopolskiego nie ustalał szczegółowego harmonogramu prac w zakresie przygotowania i uzgodnienia regionalnego programu operacyjnego. Zastępca Dyrektora¹⁰ Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu (dalej: DPR), wyjaśniła, że wynikało to z konieczności powiązania prac nad Programem Regionalnym z procesem uzgodnień toczącym się na poziomie krajowym i europejskim.

W maju 2020 r. Ministerstwo przekazało IZ pismo wraz ze wskazówkami co do sposobu organizacji oraz wstępnym harmonogramem prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2021-2027. W piśmie tym zaznaczono, że wstępny zarys prac miał charakter ramowy i na każdym etapie ich realizacji konieczne będzie uwzględnianie zmieniających się uwarunkowań związanych m.in. z prowadzonymi uzgodnieniami z Komisją Europejską lub wypracowanymi krajowymi rozwiązaniami systemowymi i wdrożeniowymi.

(akta kontroli str. 1453-1460, 1647-1659)

1.4. Zadania związane z kształtowaniem kompleksowej polityki działania w zakresie programowania rozwoju województwa wielkopolskiego, przygotowania oraz realizacji strategii, planów i programów regionalnych a także wykonywanie czynności wynikających z pełnienia przez zarząd województwa funkcji instytucji zarządzającej programami regionalnymi, realizował Departament Polityki Regionalnej Urzędu.

(akta kontroli str. 24-57)

Uchwałą z dnia 12 kwietnia 2019 r.¹¹ zarząd województwa powołał Zespół ds. opracowania programu regionalnego na lata 2021-2027. W skład Zespołu weszli dyrektorzy wybranych komórek organizacyjnych Urzędu oraz samorządowych jednostek organizacyjnych. Przewodniczącym Zespołu wyznaczono Dyrektora DPR. Głównym zadaniem Zespołu było uzgadnianie i dokonywanie ramowych ustaleń niezbędnych do prac na projektem Programu Regionalnego na lata 2021-2027.

¹⁰ Udzielająca wyjaśnień z upoważnienia Dyrektora DPR.

¹¹ Uchwała Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 618/2019 w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania regionalnego programu operacyjnego dla województwa wielkopolskiego na lata 2021-2027.

W latach 2019-2021 Zespół realizował zadania w szczególności związane m.in. z: opisem poszczególnych obszarów, celów interwencji i zakresu dofinansowanych zadań, gromadzeniem informacji o planowanych do realizacji projektach hybrydowych wymaganych w projekcie Kontraktu Programowego, opiniowaniem dokumentów strategicznych (m.in. Strategii produktywności 2030, Umowy Partnerstwa).

(akta kontroli str. 676-679, 778-791)

1.5. Zarząd województwa uchwałą z dnia 1 października 2020 r.¹² powołał Grupę konsultacyjną ds. wsparcia prac programowych nad regionalnym programem operacyjnym na lata 2021-2027 (dalej: Grupa). W skład grupy weszli przedstawiciele jednostek samorządowych, strony rządowej, a także partnerów społeczno-gospodarczych i środowiska naukowego. Zadaniem Grupy było przede wszystkim opiniowanie istotnych kwestii związanych z przygotowaniem Programu Regionalnego.

W ramach przeprowadzonych spotkań roboczych Grupy omawiano zagadnienia dotyczące m.in.: alokacji środków, wyzwań rozwojowych Wielkopolski w poszczególnych obszarach takich jak: Nauka - działalność badawczo-rozwojowa, szkolnictwo wyższe, innowacje; Przedsiębiorczość - idea czwartej rewolucji przemysłowej tzw. „Przemysł 4.0”, warunki otoczenia biznesu; Środowisko - odnawialne źródła energii, gospodarka o obiegu zamkniętym, zmiany klimatyczne, bioróżnorodność; Społeczeństwo - rynek pracy, edukacja, zdrowie, włączenie społeczne, kultura i turystyka w ramach projektów EFS+; Infrastruktura dla społeczeństwa - rynek pracy, edukacja, zdrowie, włączenie społeczne, kultura i turystyka w ramach projektów EFRR. Grupa prowadziła dyskusję na temat ujęcia propozycji ww. zagadnień w Programie Regionalnym.

W ramach realizowanych zadań Grupa zapoznawała się oraz opiniowała dokumenty odnoszące się do Celów Polityki, m.in.: Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę Klimat Środowisko na lata 2021-2027 oraz opracowania i dokumenty wykonane na zlecenie samorządu województwa m.in. *Regionalną Strategię Innowacji 2030*, projekty innowacji społecznych realizowane przez samorząd województwa, założenia gospodarki o obiegu zamkniętym.

(akta kontroli str. 795-823)

1.6. Sejmik Województwa Wielkopolskiego uchwałą z dnia 27 stycznia 2020 r. przyjął „Strategię rozwoju województwa wielkopolskiego do 2030 r.” W Strategii tej, zawierającej m.in. diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej oraz cele rozwojowe Wielkopolski, w części zawierającej opis systemów realizacji strategii, wskazano Program Regionalny na lata 2021-2027 jako kluczowy dokument operacyjny służącego realizacji strategii rozwoju. Zgodnie z ww. Strategią, środki europejskie stanowią główne źródło finansowania celów rozwojowych Wielkopolski.

(akta kontroli str. 4 - 20)

1.7. W Urzędzie od 2019 r. prowadzono prace nad przygotowaniem projektu Programu Regionalnego bazując na kolejnych dokumentach wydawanych na poziomie krajowym i europejskim. W dniu 27 czerwca 2019 r. zastępca Dyrektora DPR przekazał Dyrektorowi Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej szczegółowe założenia Programu Regionalnego na lata 2021-2027.

W Urzędzie posiadano roboczą wersję FEW 2021+. Projekt ten, w wersji z dnia 4 sierpnia 2021 r., zawierał m.in.:

¹² Uchwała Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 2762/2020 z 1 października 2020 r. w sprawie powołania Grupy Konsultacyjnej ds. wsparcia prac programowych nad regionalnym programem operacyjnym dla województwa wielkopolskiego na lata 2021-2027.

- wnioski z realizacji Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2014-2020,
- cele główne zgodne z celami polityki zapisanymi w artykule 5 rozporządzenia ogólnego, a także cele szczegółowe powiązane ze strategiami opracowanymi na poziomie wojewódzkim i krajowym,
- priorytety oraz kierunki interwencji,
- oczekiwane rezultaty planowanej interwencji.

Projekt ten podlegał dalszemu, bieżącemu opracowaniu. W projekcie zaplanowano zamieszczenie dodatkowo informacji dotyczących¹³ m.in.: wskaźników realizacji programu oraz sposobów ich monitorowania, systemu realizacji programu, a także planu finansowego.

Zastępca Dyrektora DPR podała w złożonych wyjaśnieniach, że stan prac nad FEW 2021+ jest zaawansowany, a na wrzesień br. planowane jest rozpoczęcie konsultacji społecznych tego projektu.

Podaje ponadto, że według stanu na dzień 6 sierpnia 2021 r. Urząd nie dysponował szczegółowymi danymi określającymi finansowy zakres wsparcia z uwagi na prowadzone uzgodnienia z poszczególnymi grupami konsultacyjnymi oraz fakt, iż zarząd województwa w stosunkowo nieodległym czasie¹⁴ poznał ogólną kwotę dla Wielkopolski w ramach Polityki Spójności 2021-2027, w wysokości 1.670.869 290 €.

Zastępca Dyrektora podkreśliła, że prowadzone są prace koncepcyjne nad podziałem środków między priorytetami i zostaną w nich uwzględnione zapisy projektu Kontraktu Programowego, w którym wskazano procentowy podział środków na poszczególne Cele Polityki.

W kolejnej wersji FEW 2021+, sporządzonej według stanu na dzień 7 września 2021 r., uwzględniono podział ww. kwoty na priorytety i cele szczegółowe planowane do realizacji w perspektywie 2021-2027.

(akta kontroli str. 4-20, 1647-1659, 1017-1139, 1703-1706)

1.8. W toku przygotowania opracowań i dokumentów niezbędnych dla wdrażania perspektywy finansowej 2021-2027 zarząd województwa zlecił w latach 2019 - 2021 opracowanie 13 opracowań i ekspertyz na łączną wartość 722,3 tys. zł. Obejmowały one opracowania dotyczące :

- koncepcji *Przemysł 4.0* i oceny, na jakim etapie przemysłowej rewolucji znajduje się województwo wielkopolskie,
- rozwoju województwa, tj. określenia trendów rozwojowych i prognozowanych zmian sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie,
- diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej województwa wielkopolskiego,
- badania miast średnich w województwie wielkopolskim i ich znaczenia dla rozwoju regionu,
- koncepcji aktywizacji osób biernych zawodowo,
- wyzwań i globalnych trendów w zakresie rozwoju technologicznego oraz ich wpływ na wielkopolski rynek pracy,
- badania społecznego odnoszącego się do wymiaru integracji społecznej migrantów w województwie wielkopolskim,
- opracowania analizy do Planu transportowego dla województwa wielkopolskiego w perspektywie 2030 roku,

¹³ Tabele i rozdziały Programy pozostałe do wypełnienia.

¹⁴ Informacji udzielono 6 sierpnia 2021 r.

- klastrów w województwie wielkopolskim,
- terenów inwestycyjnych w województwie wielkopolskim,
- wsparcia regionalnego w zakresie realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym w województwie wielkopolskim,
- instytucji otoczenia biznesu w województwie wielkopolskim.

Według danych Urzędu, analizy i wnioski z przeprowadzonych badań zostały wykorzystane przy opracowaniu m.in.: (1) Regionalnej Strategii Innowacji dla Wielkopolski 2030, w której określono kierunków działań i wsparcia na rzecz rozwoju innowacyjności regionu oraz uzasadnienia potrzeby ich realizacji¹⁵; (2) projektu Programu Regionalnego; (3) Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2030 r., do realizacji której mają przyczyniać się działania wspierane w ramach FEW 2021+; (4) Strategii Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego do 2030 r.; (5) Planu Transportowego¹⁶.

(akta kontroli str. 1141-1143)

Szczegółowa analiza dwóch zleconych opracowań¹⁷ wykazała że zostały one zrealizowane zgodnie z postanowieniami zawartych umów, a wyniki tych opracowań wykorzystano przy opracowywaniu m.in. projektu Programu Regionalnego oraz dokumentów o charakterze strategicznym.

(akta kontroli str.1144-1272)

1.9. W Urzędzie nie opracowywano odrębnego dokumentu opisującego ryzyka i działania zaradcze związane z organizacją systemu wdrażania Programu Regionalnego.

Zastępca Dyrektora DPR podała, że w toku przygotowania FEW 2021+ w I półroczu 2021 r. występowały utrudnienia i ryzyka polegające na:

- braku ostatecznych wersji dokumentów na poziomie unijnym i krajowym, pozwalających na przygotowanie Programu Regionalnego zgodnego z wymogami polityki spójności - dopiero na koniec czerwca 2021 r. opublikowano rozporządzenie ogólne.
- braku ostatecznego projektu Kontraktu Programowego oraz wytycznych przekazywanych przez stronę rządową.

Składająca wyjaśnienia podkreśliła, że zarząd województwa ma ograniczony wpływ na działania realizowane na poziomie unijnym i krajowym, wobec czego Program Regionalny był przygotowywany w oparciu o aktualnie obowiązujące dokumenty unijne i projekty dokumentów krajowych.

(akta kontroli, str. 1647-1659)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia realizację działań w zakresie przygotowania Programu Regionalnego. W Urzędzie wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie Programu Regionalnego. Opracowano założenia i wstępny projekt FEW 2021+. Na potrzeby przygotowania dokumentów warunkujących wdrażanie Funduszy Polityki Spójności UE w latach 2021-2027 zlecano opracowanie ekspertyz i analiz oraz monitorowano postęp realizowanych prac. Zarząd województwa negocjował z Ministrem warunki Kontraktu Programowego stanowiącego podstawę uzgadniania z Komisją Europejską Programu Regionalnego. Na skutek

¹⁵ Jako element wypełnienia warunkowości podstawowej wymaganej przez Komisję Europejską „Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji” dla Celu Polityki 1 w Polityce Spójności po 2020 r.

¹⁶ Dokumentu stanowiącego spełnienie warunkowości podstawowej w ramach Celu Polityki 3.

¹⁷ Wykonanych za kwotę 95.694 zł.

prowadzonych negocjacji oraz w wyniku podziału tzw. rezerwy programowej zwiększono planowaną alokację na Program Regionalny z 1,1 mld € do 1,7 mld €.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarząd województwa w okresie objętym kontrolą nie wydawał aktów prawa miejscowego regulujących zasady wdrażania środków w ramach perspektywy finansowej na lata 2021-2027.

Zastępca Dyrektora DPR podała, że w związku z dokonaną w dniu 2 września 2017 r.¹⁸ zmianą ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁹, na mocy której uchylono uprawnienia instytucji zarządzającej do wydawania wytycznych programowych, zarząd województwa w sprawach dot. perspektywy finansowej 2014-2020 zdecydował o doprecyzowaniu określonych zagadnień poprzez uszczegółowienie załącznika do umowy o dofinansowanie, z zachowaniem zgodności z wytycznymi horyzontalnymi wydawanymi z poziomu krajowego. Dotyczyło to przede wszystkim kwalifikowalności kosztów w poszczególnych projektach. Składająca wyjaśnienia podała ponadto, że powyższa praktyka będzie zastosowana dla finansowania zadań w ramach perspektywy 2021-2027, w przypadku gdy nowa tzw. ustawa wdrożeniowa nie będzie zawierała możliwości wydawania wytycznych przez instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi. Wskazała ponadto, że w przekazanym samorządowi województwa projekcie ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 zapisy dot. wytycznych były takie same jak w ustawie wdrożeniowej z 11 lipca 2014 r.

(akta kontroli str. 1660-1663)

2.2. Samorząd województwa od 2019 r. realizował działania na rzecz uczestniczenia w inicjatywie Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej obejmującej subregion koniński, którego dotychczasową podstawę rozwoju gospodarczego stanowił przemysł energetyczny oparty na węglu brunatnym.

(akta kontroli str. 1461-1464)

Zarząd województwa powołał w dniu 26 lutego 2019 r. Pełnomocnika do spraw restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej, którego głównym zadaniem była koordynacja działań zmierzających do restrukturyzacji gospodarczej i społecznej subregionu konińskiego poprzez odchodzenie od energetyki węglowej i wspieranie rozwoju nowoczesnych, nieemisyjnych technologii energetycznych, rozwoju innych gałęzi przemysłu, a także rozwoju przedsiębiorczości. W uzasadnieniu swojej decyzji zarząd województwa wskazał, że kurczące się zasoby surowca i pogarszająca się sytuacja lokalnego rynku pracy wynikająca m.in. z likwidacji elektrowni węglowej będącej jednym z wiodących pracodawców, a także stopniowe ograniczanie działalności produkcyjnej kopalni węgla brunatnego w świetle polityki UE zachęcającej do odejścia od energii opartej na węglu, wymuszały zmianę struktury gospodarczej ww. regionu.

(akta kontroli str. 1465-1466)

Bezpośrednią realizację zadania obejmującego: (1) opracowanie, wdrożenie i monitoring Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji dla Wielkopolski

¹⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1475.)

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 818., dalej: ustawa wdrożeniowa.

Wschodniej (dalej: TPSTWW), (2) organizację wydarzeń poświęconych zagadnieniem sprawiedliwej transformacji w Wielkopolsce Wschodniej, (3) opracowanie, wdrożenie oraz monitoring Strategii Rozwoju Wielkopolski Wschodniej, (4) opracowanie Bazy Wiedzy na temat procesu sprawiedliwej transformacji, powierzono²⁰ spółce ARR Transformacja Sp. z o.o. (dalej: Spółka) stanowiącej podmiot zależny samorządu województwa wielkopolskiego²¹.

Z informacji uzyskanej od Spółki wynika, że:

- w kwietniu 2019 r. zawarto Porozumienie na rzecz sprawiedliwej transformacji energetycznej Wielkopolski Wschodniej, którego sygnatariuszami było ponad 70 podmiotów²²,
- w czerwcu 2020 r. powołano grupy robocze, w których skład weszli eksperci, praktycy, interesanci w dziedzinach energetyki, ochrony środowiska, infrastruktury i spraw społecznych. Zadaniem grup było m.in.: wskazanie terytoriów dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji, zdefiniowanie problemów oraz wyzwań stojących przed subregionem w kontekście planowanej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej klimatycznie, określenie najważniejszych czynników endo- oraz egzogenicznych rozwoju Wielkopolski Wschodniej, a także opracowanie wstępnej listy działań do zaprogramowania w ramach transformacji,
- w lutym 2021 r.²³ opracowano dokument pn. „Koncepcja sprawiedliwej transformacji Wielkopolski Wschodniej” opisujący m.in. cele, priorytety, kierunki, a także wymiar terytorialny interwencji oraz wykaz projektów o strategicznym znaczeniu dla transformacji ww. regionu,
- w latach 2020-2021 opracowano projekt Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej (dalej: TPSTWW).

Pierwszy roboczy projekt TPSTWW przekazany został do konsultacji członkom grup roboczych w lutym 2021 r. W oparciu o uzyskane uwagi opracowana została kolejna wersja dokumentu, którą w marcu 2021 r. przekazano do zaopiniowania przez Ministerstwo. Uwagi strony rządowej do TPSTWW otrzymano w połowie maja 2021 r., a w czerwcu zorganizowano spotkanie 6 regionów węglowych z przedstawicielami Ministerstwa w celu przeprowadzenia dyskusji nad otrzymanymi uwagami. W okresie od kwietnia do maja 2021 r. prowadzono konsultacje projektu TPSTWW, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele pracodawców, pracowników i związków zawodowych z przedsiębiorstw branży energetycznej działających w subregionie konińskim, przedstawiciele jednostek samorządowych, organizacji pozarządowych, organów państwowych²⁴. W okresie od maja do czerwca 2021 r., po analizie uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych oraz otrzymanych od strony rządowej, przygotowano kolejną wersję TPSTWW, którą na koniec czerwca przekazano do zaopiniowania do Ministerstwa.

²⁰ Umowa powierzenia realizowania zadań publicznych w zakresie wspierania procesu sprawiedliwej transformacji Wielkopolski Wschodniej zawarta w dniu 31 grudnia 2020 r. pomiędzy Województwem Wielkopolskim a ARR transformacja Sp. z o.o.

²¹ Spółka powołana w dniu 22 października 2020 r. przez ARR S.A. z siedzibą w Koninie, która posiadała wszystkie udziały w Spółce. Zgodnie z umową powierzenia zadań, Spółka jest spółką celową powołaną wyłącznie w celu realizacji zadań określonych w umowie powierzenia, wpisujących się w zadania samorządu województwa.

²² W tym m.in. ARR S.A. w Koninie, zarząd województwa, samorządy gminne, grupa kapitałowa producentów energii. Celem Porozumienia była współpraca i współdziałanie w realizacji transformacji energetycznej Wielkopolski Wschodniej.

²³ Data opracowania ostatecznej wersji dokumentu. Prace nad jego przygotowaniem prowadzono od 2020 r.

²⁴ Projekt TPSTWW przekazano członkom Grup Roboczych oraz zamieszczono informację o konsultacjach społecznych na stronie internetowej Spółki, w BIP Urzędu, na portalach Starostw Powiatowych oraz 4 Urzędów Miejskich. Projekt przekazano do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Przewodniczącego Wielkopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Przewodniczącego Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego. Przeprowadzono konsultacje projektu: z Grupą roboczą Wielkopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w ramach spotkania Forum Partnerstwa Wielkopolski Wschodniej.

Według stanu na dzień udzielenia informacji dla NIK²⁵, projekt TPSTWW znajdował się na etapie konsultacji prowadzonych na szczeblu ministerialnym, a przekazanie TPSTWW Komisji Europejskiej uzależnione będzie od prac w ministerstwach i uzgodnień Rządu z Komisją Europejską.

(akta kontroli str.1467-1502, 1509-1645)

Z informacji Pełnomocnika do spraw restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej wynika, że nie wystąpiły żadne opóźnienia w procesie przygotowywania projektu TPSTWW w zakresie należącym do zadań samorządu województwa. Jedyne zidentyfikowane zagrożenia dla prac nad TPSTWW wynikały z braku kluczowych decyzji na szczeblu centralnym. Dotyczyło to braku ostatecznych rozwiązań w zakresie systemu instytucjonalnego dotyczącego realizacji TPSTWW oraz wiedzy w zakresie wysokości wsparcia, które zostanie przypisane Wielkopolsce Wschodniej na skutek ostatecznego podziału środków z FST. Z informacji Pełnomocnika wynika, że w dalszym ciągu prowadzone były negocjacje rządu RP z Komisją Europejską dotyczące sposobu zarządzania środkami pochodzącymi z FST, a także ostatecznej listy polskich regionów węglowych, które zostaną wsparte w ramach tego funduszu. Efektem ustaleń z Komisją Europejską będą finalne zapisy Umowy Partnerstwa. Pełnomocnik do spraw restrukturyzacji Wielkopolski Wschodniej podkreślił, że brak ww. ustaleń uniemożliwia dookreślenie kluczowych elementów TPSTWW takich jak system instytucjonalny i plan finansowy. Wskazał ponadto, że samorząd województwa stoi na stanowisku, iż ww. fundusze powinny być zarządzane przez Województwo Wielkopolskie, natomiast Instytucja Pośrednicząca powinna znaleźć się na trzecim poziomie Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS 3)²⁶.

(akta kontroli str. 1503-1508)

Z komunikatu opublikowanego przez Ministerstwo wynika, że według stanu na dzień 23 czerwca 2021 r., na finansowanie TPSTWW zaplanowano 387 000 000 € środków FST, które wraz ze środkami zaplanowanymi na finansowanie Programu Regionalnego stanowiły łącznie kwotę 2 057 869 290 €.

(akta kontroli str. 1664-1676)

2.3. W Urzędzie nie przygotowano szczegółowego opisu priorytetów Programu Regionalnego (dalej: SzOP), o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁷ (dalej: ustawa o zppr), z uwagi na nieotrzymanie zatwierdzonych przez Ministra wytycznych wydawanych w trybie art. 35 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy.

Zastępca Dyrektora DPR wyjaśniła, że projekt tych wytycznych został przesłany przez Ministerstwo do zaopiniowania przez poszczególne instytucje zarządzające programami regionalnymi w dniu 28 lutego 2020 r. Zarząd województwa zgłosił uwagi do projektu tych wytycznych, ale nie otrzymał informacji o sposobie ich rozpatrzenia. Zastępca Dyrektora DPR wyjaśniła, że zasadnicza zmiana zaproponowana w projekcie wytycznych dotyczyła elektronicznej formy SzOP. Dodała, że harmonogram prac nad przygotowaniem SzOP jest uzależniony od wielu czynników. Wskazała, że aktualnie brak jest ww. wytycznych wobec czego nie jest znany ostateczny ich kształt oraz postanowienia ostatecznej wersji Umowy Partnerstwa. Zastępca Dyrektora DPR podkreśliła, że do prac nad przygotowaniem Programu Regionalnego włączono osoby, do których będą należały zadania związane z przygotowaniem SzOP. W ocenie składającej wyjaśnienia, takie

²⁵ 28 lipca 2021 r.

²⁶ Tożsamy wniosek w sprawie instytucji zarządzającej zawarł Marszałek w stanowisku przekazanym Ministrowi w dniu 31 maja 2021 r., patrz pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

rozwiązanie usprawni prace nad przygotowaniem SzOP, który został rozpoczęty, jednak według stanu na dzień prowadzenia czynności kontrolnych, brak było odpowiednich podstaw i wytycznych do konstruowania jego konkretnych zapisów.

(akta kontroli str. 1647-1659)

W dniu 9 sierpnia 2021 r. Minister w trybie roboczych konsultacji przekazał zarządowi województwa kolejny projekt wytycznych w zakresie szczegółowego opisu priorytetów krajowych i regionalnych programów na lata 2021-2027. W wyznaczonym przez Ministra terminie (27 sierpnia 2021 r.) pracownik DPR przekazał do Ministerstwa kolejne uwagi samorządu województwa do nadesłanego projektu²⁸.

(akta kontroli str. 1295-1309)

2.4. Zarząd województwa, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie wydawał decyzji dotyczących organizacji systemu realizacji Programu Regionalnego dla perspektywy 2021-2027.

Zastępca Dyrektora DPR podała, że bazując m.in. na zapisach projektu Umowy Partnerstwa założono, iż w perspektywie 2021-2027 utrzymany zostanie obecny system zarządzania na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym. W systemie wdrażania programów objętych Umową Partnerstwa funkcjonować bowiem będą instytucje poziomu zarządzania i kontroli oraz audytu/kontroli: instytucja koordynująca na poziomie UP; instytucje zarządzające; instytucje pośredniczące, wdrażające; instytucja audytowa; instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z KE. Dodatkowo, wprowadzona zostanie kategoria instytucji odpowiedzialnych za spełnienie warunków podstawowych. Zastępca Dyrektora DPR wyjaśniła, że samorząd województwa będzie dążyć do utrzymania dotychczasowej, wypracowanej struktury instytucjonalnej, jako sprawdzonej we wdrażaniu perspektywy 2014-2020, a ostateczne zmiany jakie zajdą wynikać będą z zapisów w szczególności rozporządzenia ogólnego, Umowy Partnerstwa oraz FEW 2021+. Składająca wyjaśnienia podkreśliła, że zgodnie z art. 69 ust. 11 rozporządzenia ogólnego, każda instytucja zarządzająca programem regionalnym musi dysponować opisem systemu zarządzania i kontroli najpóźniej w chwili złożenia wniosku o płatność końcową za pierwszy rok obrachunkowy i nie później niż w dniu 30 czerwca 2023 r. Pomimo tak odległego terminu, w ramach prowadzonych prac nad przygotowaniem programu regionalnego, wyznaczono pracowników Urzędu do bieżącej analizy dokumentów przygotowania opracowania obejmującego opis systemu zarządzania i kontroli, zgodnie ze wzorem przedstawionym w załączniku XVI do rozporządzenia ogólnego.

(akta kontroli str. 1647-1659)

2.5. Zarząd województwa, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie wydawał decyzji w sprawie organizacji systemu zarządzania i kontroli w perspektywie 2021-2027. Zastępca Dyrektora DPR podała w złożonym wyjaśnieniu, że w nowej perspektywie finansowej planowane jest utrzymanie dotychczasowego systemu instytucjonalnego, przy czym podział ten będzie uzależniony od przepisów unijnych i krajowych, a także zapisów samego Programu Regionalnego. IZ zaplanowano powierzenie, poza funkcjami związanymi z zarządzaniem, realizacją, monitorowaniem, ewaluacją kontrolą, także zadania w zakresie księgowania wydatków. Zarząd województwa nie planował przekazywać tego zadania innemu podmiotowi - będzie ono realizowane przez wyznaczone komórki organizacyjne Urzędu.

(akta kontroli str. 1647-1659)

²⁸ Uwagi dotyczyły m.in. procedur przygotowania, przyjmowania i upowszechniania SzOP, ujednolicenia nazw, modyfikacji załączników.

Zastępca Dyrektora DPR podała, że zarówno Instytucja Zarządzająca jak i instytucje pośredniczące są instytucjami posiadającymi doświadczenie we wdrażaniu bieżącej, oraz poprzednich perspektyw finansowych. Dysponują one odpowiednim kapitałem ludzkim, tj. doświadczoną, stałą kadrą pracowniczą i kierowniczą, a także zapleczem technicznym²⁹ niezbędnymi do prawidłowego wdrażania FEW 2021+. Podkreśliła, że z uwagi na fakt iż stosunkowo niedawno zarząd województwa poznał ogólną kwotę dla Wielkopolski w ramach polityki spójności 2021-2027, w tym również wysokość środków Pomocy Technicznej, z której finansowany będzie system instytucjonalny, prowadzone były bieżące działania nad przygotowaniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla postępowania w sprawie zbadania struktury organizacyjnej, zasobów kadrowych, struktury zatrudnienia oraz przyczyn i kierunków fluktuacji kadr.

(akta kontroli str. 1647-1659)

W zakresie realizacji obowiązków przekazywania Komisji Europejskiej danych dotyczących Programu Regionalnego³⁰ zaplanowano, tak jak w poprzednich perspektywach, wykorzystywanie Systemu Zarządzania Funduszami Unii Europejskiej 2021-2027 (SFC2021) udostępnianego przez Komisję Europejską³¹.

W ramach realizacji obowiązku zapewnienia przejrzystości wdrażania Funduszy i komunikacji na temat Programu Regionalnego, obowiązkiem IZ będzie utworzenie odpowiedniej strony internetowej. Zastępca Dyrektora DPR wyjaśniła, że zgodnie z projektem Umowy Partnerstwa w wersji z lipca 2021 r. Minister będzie koordynował działania komunikacyjne realizowane w ramach wszystkich funduszy i programów oraz zapewni komplementarność i spójność tych działań. Według przyjętych założeń, szablon strony internetowej ma zostać udostępniony przez Ministerstwo w I kwartale 2022 r.

Dodatkowo w zakresie zapewnienia przejrzystości wdrażania FEW 2021+ Instytucja Zarządzająca przygotowuje Strategię komunikacji Programu Fundusze Europejskie dla Wielkopolski na lata 2021-2027. Dokument ten będzie określał cele, sposoby ich weryfikacji oraz spójne zasady i standardy działań informacyjno-promocyjnych.

(akta kontroli str. 1660-1663, 1677)

2.6. W ramach przygotowania FEW 2021+, zarząd województwa zlecił podmiotowi zewnętrznemu przeprowadzenie badania ewaluacyjnego pn. „Analiza potrzeb w zakresie inwestycji i form wsparcia dla WRPO 2021+, w tym w zakresie możliwości wykorzystania instrumentów finansowych”. W ramach tego przedsięwzięcia badaniu podawano m.in. potrzeby i zdolność beneficjentów, w tym jednostek samorządu terytorialnego do współfinansowania projektów w obszarach wymagających wsparcia finansowego. Z uwagi na fakt, że województwo wielkopolskie zostało przekwalifikowane z regionu słabiej rozwiniętego do regionu przejściowego, zlecono badanie możliwości potencjalnych beneficjentów w zakresie zapewnienia wysokości wkładu własnego, a także wysokości dofinansowania, w tym tzw. luki finansowej.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, badanie było w trakcie realizacji. Ostateczne zakończenie badania zaplanowano na 30 marca 2022 r., przy czym samorząd województwa wymagał od wykonawcy przedstawiania raportów z poszczególnych etapów zrealizowanych badań w terminach następujących przed upływem ostatecznego terminu zakończenia zadania.

²⁹ Nowoczesne, dobrze wyposażone w sprzęt budynki biurowe.

³⁰ Obowiązek określony w art. 42 rozporządzenia ogólnego.

³¹ Dla perspektywy 2021-2027 IZ zaplanowała utworzenie lokalnego systemu informatycznego pozwalającego na realizację etapu składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie (do etapu podpisania umowy o dofinansowanie). Od etapu zawierania umów o dofinansowanie zaplanowano wykorzystywanie centralnego systemu teleinformatycznego tworzonego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

W sierpniu 2021 r. wykonawca przekazał do DPR wstępny raport z przeprowadzonego badania, w którym sformułowano rekomendacje w zakresie m.in.: ukierunkowania programowania wsparcia na obszary wymagające interwencji, rodzaju wsparcia preferowanego przez beneficjentów i proponowanego przez przedstawicieli instytucji biorących udział w programowaniu i realizacji wsparcia, działań, które należy podjąć, aby zapewnić osiągnięcie celów FEW 2021+.

(akta kontroli str. 1273-1294, 1679-1702)

2.7. W zakresie wskazania mechanizmów upraszczających oraz tzw. dobrych praktyk możliwych do wykorzystania w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, Zastępca Dyrektora DPR wskazała, że zaplanowano kontynuowanie realizowanych dotychczas działań ukierunkowanych na zwiększanie efektywności wdrażania programu, które podobnie jak w perspektywie finansowej 2014-2020 będą koncentrowały się na wprowadzaniu uproszczeń w obszarach jego realizacji. Podkreśliła, że IZ planuje podejmowanie działań zapisanych w rozporządzeniu ogólnym, których celem będzie zwiększenie elastyczności systemu wdrażania. Jako najistotniejsze udogodnienia Zastępca Dyrektora DPR wskazała:

- realizowanie płatności w uproszczonych formach rozliczania kosztów w odniesieniu do projektów do 200.000 euro³², zamiast zwrotu rzeczywistych wydatków w oparciu o faktury. Kwotę ryczałtową stanowić będzie kwota uzgodniona za wykonanie określonego w projekcie zadania, takiego jak np. udział w targach w roli wystawcy czy zakup materiałów informacyjno-promocyjnych. Główną zaletą tego rozwiązania będzie brak weryfikacji znacznej liczby dokumentów, rachunków i faktur. Weryfikacji podlegać będzie jedynie fakt wykonania przez beneficjenta określonego zadania, za co wypłacana będzie kwota ustalona we wniosku o dofinansowanie,
- proporcjonalne podejście do kontroli i audytów w sposób przewidziany w art. 80 rozporządzenia ogólnego³³, poprzez oparcie kontroli zarządczej na analizie ryzyka i zasadzie proporcjonalności, a także zmniejszenie ilości kontroli,
- stosowanie uproszczeń w analizie ekonomicznej projektów. W rozporządzeniu ogólnym wprowadzono zapis, mówiący o tym, że stosowanie narzędzi oceny ekonomicznej powinno być dostosowane do wielkości i złożoności projektów finansowych przez EU. Według dotychczasowych zasad analiza kosztów i korzyści była obowiązkowa w przypadku dużych projektów w dowolnym sektorze. Dla perspektywy 2021-2027 wprowadzono więcej elastyczności oraz inne narzędzia takie jak analiza efektywności i analiza wielokryterialna, które obok analizy kosztów i korzyści są proponowane do stosowania w zależności od sektora, rodzaju bądź skali planowanego przedsięwzięcia,
- ustandaryzowanie stron internetowych programów operacyjnych. Zaplanowano dalsze wykorzystanie nowoczesnych technologii do upowszechniania informacji, w tym publikowanie informacji w portalach społecznościowych,
- stosowanie elektronicznych generatorów wniosków w postaci lokalnego oraz centralnego systemu informatycznego. IZ prowadziła prace polegające na kolejnych uproszczeniach dla beneficjentów w systemie informatycznym do obsługi wniosków dla ograniczenia, a z czasem wyeliminowania, składania dokumentów w wersji papierowej,

³² Mechanizm przewidziany w art. 53 rozporządzenia ogólnego

³³ Zgodnie z tym przepisem, projekty finansowane w ramach EFRR i Funduszu Spójności o wartości poniżej 400 000 EUR kosztów kwalifikowanych oraz projekty EFS o wartości poniżej 300 000 EUR, a dla FST 350 000 EUR, będą audytowane tylko raz przed ich zakończeniem. Pozostałe projekty będą natomiast audytowane tylko raz w roku obrotowym.

– kwalifikowalność VAT jako rekompensata niższych stóp współfinansowania – zasada opisana w art. 64 rozporządzenia ogólnego. Niższe poziomy dofinansowania mają rekompensować kwalifikowalności podatku VAT, wobec czego odsetek dofinansowania będzie liczony od wartości brutto projektu, a nie od wartości netto. Ponadto zapewniona będzie pełna kwalifikowalność VAT w przypadku projektów o wartości poniżej 5 mln €. W dotychczasowych rozwiązaniach podatek VAT kwalifikowalny był jedynie, gdy nie podlegał on zwrotowi na podstawie przepisów krajowych.

Zastępca Dyrektora DPR podała ponadto, że planowane jest skorzystanie z doświadczeń poprzedniego okresu programowania w zakresie stosowania praktyk upraszczania, pozwalających m.in. na:

– korygowanie projektów podczas ich weryfikacji. Głównym celem wdrożenia tej praktyki było zwiększenie skuteczności i efektywności procedur wyboru projektów. Założeniem IZ było poinformowanie beneficjenta przed złożeniem wniosku o dofinansowanie o zakresie możliwej poprawy tego wniosku. Warunkiem stosowania tej procedury jest określenie przez Komitet Monitorujący kryteriów wskazujących na możliwość korekty projektu, a także określenie w regulaminie danego konkursu zakresu ewentualnych korekt.

– przeprowadzanie naboru wniosków w rundach, co staje się przydatne w przypadku dużej alokacji dla podobnych typów beneficjentów³⁴ lub w podobnych obszarach wsparcia. Formuła ta jest użyteczna z punktu widzenia wnioskodawcy, zapewniając mu większą elastyczność w planowaniu swoich działań, a z punktu widzenia instytucjonalnego umożliwia zredukowanie kosztów i czasochłonności procedur rozpatrywania wniosków.

(akta kontroli str. 1647-1659)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Zaplanowano działania dotyczące ustanowienia systemu realizacji programu, wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli programu. Przeprowadzono analizy i ewaluacje w zakresie zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów. Wyznaczony podmiot³⁵ terminowo przygotował projekt Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Wielkopolski Wschodniej, niezbędnego dla późniejszego wykorzystania funduszy w ramach unijnego mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

VI. 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

³⁴ M. in. przedsiębiorców.

³⁵ ARR Transformacja Sp. z o.o.

do Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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.

Poznań, dnia 15 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Artur Pigłas
doradca ekonomiczny

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis