



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.015.01.2021

Pan

Władysław Ortyl

Marszałek Województwa Podkarpackiego

ul. Łukasza Cieplińskiego 4
35-010 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie ¹ , 35-010 Rzeszów ul. Łukasza Cieplińskiego 4.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Ortyl – Marszałek Województwa Podkarpackiego od 19 listopada 2018 r. (akta kontroli tom I str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	– Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021 - 2027. – Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021 - 2027.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 sierpnia 2021 r. (z możliwością wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	– Witold Pałasz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/87/2021 z dnia 16 czerwca 2021 r. (akta kontroli tom I str. 1)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu Województwa Podkarpackiego w zakresie przygotowania systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027. Zarząd Województwa podejmował należyte, uwarunkowane istniejącym stanem prawnym, działania dla realizacji tego zadania, a opóźnienia we wdrażaniu systemu wynikały z przyczyn niezależnych od Zarządu.

Przedłużający się proces legislacyjny na poziomie Unii Europejskiej, a w konsekwencji na poziomie krajowym, skutkują spowolnieniem prac nad przygotowaniem docelowego projektu Regionalnego Programu Operacyjnego oraz systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności. Na dzień zakończenia kontroli wiele dokumentów, związanych z realizacją tego projektu, znajduje się jeszcze w fazie opracowywania i uzgadniania z Komisją Europejską oraz właściwymi organami administracji państwowej.

¹ Zwany dalej „Urząd” lub „Urząd Marszałkowski”.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), zwana dalej „ustawą o NIK”.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności⁴

OBSZAR	1. Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021 – 2027.
Opis stanu faktycznego	1.1. W dniu 17.05.2021 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) przekazało do Urzędu projekt Kontraktu Programowego, który zgodnie z art. 14ra ust.3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵ podlega negocjacjom z zarządem województwa, w celu jego przeanalizowania i wyrażenia stanowiska przez Zarząd Województwa Podkarpackiego (Zarząd Województwa). Zgodnie z art. 1 projektu, przedmiotem kontraktu jest określenie kierunków i warunków dofinansowania Funduszy Europejskich dla Województwa Podkarpackiego na lata 2021 – 2027 zwanych „Programem Regionalnym”. Kontrakt stanowi podstawę do negocjacji Programu Regionalnego z Komisją Europejską. Główne założenia Kontraktu przewidywały zobowiązanie Ministra do przeznaczenia na realizację Programu Regionalnego alokacji podstawowej w kwocie łącznej środków pochodzących z EFRR oraz EFS+ w wysokości 1 660 657 703 EUR, w tym: – z EFRR do wysokości 1 195 175 349 EUR; – z EFS+ do wysokości 415 662 623 EUR; – na pomoc techniczną z EFRR w wysokości 49 819 731 EUR. Zarząd Województwa w dniu 01.06.2021 r. przyjął stanowisko do projektu Kontraktu Programowego, a w dniu 09.06.2021 r. otrzymało je MFiPR. W stanowisku Zarząd przedstawił inny podział środków w ramach poszczególnych funduszy jak i pomocy technicznej dla alokacji podstawowej oraz zaproponował rezerwę programową Programu Regionalnego w kwocie 1.198.958.333 EUR. Zaproponował również m. in.: – podział alokacji i rezerwy na priorytety, – zwiększenie środków z budżetu państwa stanowiących uzupełnienie dla środków z EFRR do poziomu 70%, – procentowy udział środków w ramach kierunków wsparcia i koncentracji; – katalog odstępstw Programu Regionalnego od linii demarkacyjnej, – listę przedsięwzięć priorytetowych oraz – uwagi redakcyjne do projektu kontraktu programowego. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2021 - 2027 przyjął nazwę „Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027”⁶.

(akta kontroli tom I str. 3-106, tom II str. 1270-1287)

Pismem⁷ z dnia 26.07.2021 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej przekazał zaktualizowany projekt Kontraktu Programowego. Kluczowe kwestie, zawarte w projekcie, dotyczyły m. in. określenia ostatecznej alokacji dla programu regionalnego, która ma wynieść 2 181 366 023 EUR, ustalenia limitu środków na pomoc techniczną oraz wprowadzenia zapisów dotyczących promocji. Środki mają pochodzić z EFRR oraz EFS+, w tym:

⁴ 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.

⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r., poz. 1057).

⁶ Dla uproszczenia w wystąpieniu używana będzie głównie nazwa: Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2021-2027 lub jej skrótowiec

⁷ nr DRP-IV.530.15.2021.3

- z EFRR do wysokości 1 634 519 557 EUR, w tym na pomoc techniczną 63 170 897 EUR;
- z EFS+ do wysokości 546 846 466 EUR, w tym na pomoc techniczną 21 282 451 EUR.

Kwota alokacji zawiera rezerwę w wysokości 520 708 320 EUR. Stanowisko Zarządu do projektu powinno być przekazane do Ministerstwa do dnia 17.09.2021 r.⁸

(akta kontroli tom II str. 1085-1193)

1.2. Wstępne założenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2021 – 2027 (RPO WP 2021-2027) Zarząd Województwa zaakceptował w dniu 09.07.2019 r. i w dniu 10.07.2019 r. wystąpił do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Zostały one przygotowane zgodnie z formularzem opracowanym przez Ministerstwo, zawierającym m. in. zarys strategii wyboru celów polityki i celów szczegółowych, główne typy projektów i typy beneficjentów, źródła finansowania, główne wskaźniki. Założenia programu przekazano również Zespołowi ds. koordynacji opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2021-2027 oraz Zespołom Zadaniowym w ramach pięciu celów polityki spójności, które powołano Uchwałą⁹ Zarządu Województwa. Zadaniem Zespołu ds. koordynacji jest zapewnienie sprawnej organizacji procesu programowania programu regionalnego, z uwzględnieniem koordynacji i komplementarności pomiędzy programem regionalnym, a programami krajowymi oraz w ramach poszczególnych celów polityki spójności, w tym opiniowanie wypracowanych przez poszczególne zespoły zadaniowe w ramach właściwego celu polityki spójności rozwiązań i propozycji zapisów w zakresie zagadnień horyzontalnych, finansowych i innych. W skład zespołu wchodzi: Marszałek Województwa, dwóch wicemarszałków, dwóch członków zarządu województwa, pięciu dyrektorów departamentów Urzędu, w tym Dyrektor Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym oraz Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie.

W skład Zespołów Zadaniowych wchodzi przedstawiciele Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym, jako osoby koordynujące opracowanie RPO WP 2021 – 2027 w ramach poszczególnych celów polityki spójności, oraz przedstawiciele departamentów Urzędu Marszałkowskiego i przedstawiciele Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP), odpowiadający za przygotowanie części regionalnego programu operacyjnego korespondującego z zakresem działania departamentu i urzędu pracy.

Zadaniem zespołów zadaniowych jest wsparcie Zespołu ds. koordynacji, obejmujące m. in.:

- wypracowanie celów i zakresu programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027 z uwzględnieniem zapisów krajowych i europejskich dokumentów strategicznych, efektów negocjacji pakietu legislacyjnego na lata 2021–2027 oraz uzgodnień Wieloletnich Ram Finansowych, w tym m. in. propozycji projektów strategicznych wpisujących się w poszczególne cele polityki spójności,
- uzgodnienie wspólnych rozwiązań dla programu regionalnego,
- zapewnienie komplementarności programu regionalnego z programem krajowym i jego zgodności z celami krajowych i europejskich dokumentów strategicznych,

⁸ Po terminie zakończenia kontroli.

⁹ Nr 27/657/19 z dnia 5 marca 2019 r.

- zapewnienie komplementarności programu regionalnego z innymi instrumentami Unii Europejskiej i Krajowym Planem Odbudowy.

Przedmiotowa uchwała została zmieniona uchwałami z marca¹⁰ 2019 r. i grudnia¹¹ 2020 r. Zmiany spowodowały powiększenie składu Zespołu ds. koordynacji m. in. o przedstawicieli czterech jednostek samorządu terytorialnego, trzech przedstawicieli strony rządowej (z MFiPR, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Zdrowia), dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, przedstawiciela środowisk naukowych oraz dwóch przedstawicieli środowiska gospodarczego. Poszerzenie składu Zespołu ds. koordynacji nastąpiło na podstawie rekomendacji Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy Unii Europejskiej, zawartej w uchwale nr 1/2020 z dnia 22 października 2020 r., dotyczącej grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów na lata 2021 – 2027. Międzyresortowy Zespół do spraw Funduszy Unii Europejskiej został powołany na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia ww. Zespołu¹².

W styczniu oraz marcu 2020 r. odbyły się pierwsze posiedzenia Zespołów Zadaniowych. W grudniu 2020 r. oraz w styczniu 2021 r. Komisja Europejska zorganizowała robocze spotkania on-line z przedstawicielami regionów, poświęcone tematyce programowania Celów Polityki Spójności (CP) na lata 2021 – 2027. W spotkaniach uczestniczyły Zespoły Zadaniowe (spotkanie 04.12.2020 – dotyczyło CP3, 14.12.2020 r. – dotyczyło CP1, 12.01.2021 r. dotyczyło CP2 i dotyczące CP4 w dniach 03.03.2021 r. i 06.05.2021 r.).

Członek Zarządu Anna Huk wyjaśniła, że obecnie prowadzone są prace w ramach poszczególnych Zespołów Zadaniowych, mające na celu wypracowanie projektu programu regionalnego w ramach poszczególnych priorytetów. Zespoły Zadaniowe otrzymały do konsultacji materiał przygotowany na podstawie projektu UP, linii demarkacyjnej (wersja z dnia 04.02.2021 r.) wyznaczającej podział interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych, zapisów Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2030, a także w oparciu o uwagi KE do konsultowanego projektu UP. Konsultacje Zespołów Zadaniowych w ramach celów polityki 1, 2, 3 prowadzone były w terminach: CP1 od 10.05.2021 r. do 24.05.2021 r., CP2 od 11.05.2021 r. do 25.05.2021 r., CP2 i CP3 w obszarze transportu od 16.04.2021 r. do 04.05.2021 r. W wyniku analizy zgłoszonych uwag zostały opracowane kolejne wersje projektu opisu priorytetów 1 – Konkurencyjna i cyfrowa gospodarka, 2 – Energia i Środowisko, 3 – Mobilność Miejska i 4 Mobilność i Łączność. W dniu 08.06.2021 r. odbyło się spotkanie Zespołu Zadaniowego w zakresie CP2 i CP3 dotyczące obszaru transportu (priorytet 3 i 4). Dla CP4 zaplanowano dwa priorytety: 5 infrastruktura bliżej ludzi oraz 7 kapitał ludzki gotowy do zmian. Aktualnie dla CP4 również trwają prace Zespołów Zadaniowych celem wypracowania projektu programu.

Spotkania Zespołów Zadaniowych mające na celu omawianie proponowanych zmian i wypracowanie kształtu zapisów programu realizowane są na bieżąco

(akta kontroli tom I str. 5-22, 109-267, tom II str. 1085-1193, 1270-1287)

Członek Zarządu Anna Huk wyjaśniła, że z uwagi na brak obowiązującego pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności na lata 2021 – 2027, jak również nieznamość ostatecznej alokacji dla województwa podkarpackiego na program

¹⁰ Uchwała Nr 32/818/19 z dnia 26 marca 2019 r.

¹¹ Uchwała Nr 239/4712/20 z dnia 22 grudnia 2020 r.

¹² Zarządzenie nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy Unii Europejskiej (M. P. z 2016 r. poz.876).

regionalny, Instytucja Zarządzająca nie przyjęła dotychczas dokumentu określającego harmonogram prac Zespołu ds. koordynacji opracowania RPO WP na lata 2021-2027 oraz Zespołów Zadaniowych. Prace ww. Zespołów organizowane są na bieżąco, w zależności od postępu prac, uzgodnień oraz konsultowanych przez MFIPR obszarów i tematów. Biorąc pod uwagę fakt oficjalnego przyjęcia wszystkich przepisów dla polityki spójności na lata 2021 – 2027, jak również trwające obecnie w MFIPR prace nad ostateczną wersją Umowy Partnerstwa (UP) oraz uzgodnienie podziału alokacji przypadającej na programy regionalne, Instytucja Zarządzająca zakłada opracowanie i przyjęcie harmonogramu prac nad programem regionalnym Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027 w III kwartale 2021 r.

Ponadto Członek Zarządu Anna Huk wyjaśniła: „Z uwagi na pandemię COVID-19 i wynikającej z niej konieczności wprowadzenia pilnych modyfikacji RPO WP 2014 – 2020, celem wsparcia obszarów województwa najbardziej zagrożonych skutkami pandemii, prace w zakresie opracowania programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 - 2027 zostały spowolnione.”

W dniu 22.02.2021 r. Urząd przesłał do MFIPR zestawienie 68 uwag do UP, które zebrano w ramach Zespołu ds. koordynacji oraz zespołów zadaniowych w związku z procesem konsultacji społecznych projektu UP. Uwagi wraz z uzasadnieniem dotyczyły m. in. propozycji zmian treści umowy wprowadzających nowe elementy w umowie, zmian proponowanych zapisów umowy, zmian redakcyjnych.

Harmonogram prac nad UP i programami z dnia 21.04.2021 r., opracowany przez MFIPR, przewidywał równoczesny przebieg prac nad UP i RPO WP 2021 – 2027, przy czym program regionalny powinien być przedłożony Komisji Europejskiej nie później niż trzy miesiące po przedłożeniu UP. Zgodnie z ww. harmonogramem prac, przyjęcie umowy przez Komitet Wspólny Rządu i Samorządu Terytorialnego miało nastąpić w II kwartale 2021 r., akceptacja przez Radę Ministrów w III kwartale 2021 r. i przekazanie UP do Komisji Europejskiej w III kwartale 2021 r. Harmonogram dla programu regionalnego nie wskazywał ram czasowych działań i przewidywał konsultacje społeczne programów, ocenę zgodności z UP, akceptację Komitetu Wspólnego Rządu i Samorządu Terytorialnego, akceptację Zarządu Województwa i przekazanie do Komisji Europejskiej.

W dniu 12.07.2021 r. Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym – przy piśmie¹³ będącym informacją dla Zarządu Województwa w sprawie harmonogramu prac nad programem regionalnym Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027 – przedstawił harmonogram prac nad programem regionalnym, zgodnie z którym:

- od 2019 r. do lutego 2022 r. - prace Zespołu ds. koordynacji opracowania RPO WP 2021-2027 oraz Zespołów Zadaniowych;
- 2019 r. - przygotowanie i akceptacja przez Zarząd Województwa Podkarpackiego wstępnych założeń RPO WP 2021 - 2027;
- marzec 2021 – luty 2022 r. – świadczenie usług wsparcia eksperckiego na potrzeby przygotowania regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027 do zatwierdzenia przez Komisję Europejską;
- lipiec – wrzesień 2021 r. – nieformalne konsultacje projektu RPO WP 2021-2027 z Komisją Europejską oraz MFIPR;
- wrzesień 2021 r. – przyjęcie projektu RPO WP 2021 – 2027 i rozpoczęcie procedury przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tego projektu;

¹³ nr RP-I.410.1.50.2021.MB

- październik – listopad 2021 r. - konsultacje społeczne ww. projektu oraz przeprowadzenie oceny jego oddziaływania na środowisko;
- listopad 2021 r. – przyjęcie przez Zarząd Województwa projektu RPO WP 2021 – 2027 po konsultacjach społecznych;
- grudzień 2021 r. – przedłożenie projektu tego programu do zaopiniowania/akceptacji Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa;
- grudzień 2021 r. – styczeń 2022 r. - formalne negocjacje projektu RPO WP 2021 – 2027 z Komisją Europejską (z udziałem eksperta);
- styczeń – luty 2022 r. – akceptacja przez Komisję Europejską (decyzja) i przyjęcie programu Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027 przez Zarząd Województwa

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego, w strukturze Urzędu wyodrębniono Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym. Zarządzeniem¹⁴ Marszałka Województwa, zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym, utworzono w strukturze departamentu dwa nowe oddziały:

- Oddział programowania w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz
- Oddział programowania w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego.

Do zakresu działania pierwszego z ww. oddziałów należy w szczególności:

- ogólna koordynacja przygotowania i opracowania RPO WP 2021 – 2027 oraz zmian tych dokumentów,
- koordynacja przygotowania i opracowania RPO WP 2021 – 2027 oraz zmian tych dokumentów w zakresie osi finansowanych z EFRR,
- prowadzenie spraw związanych z negocjowaniem RPO WP 2021 – 2027 z Komisją Europejską w zakresie osi finansowanych z EFRR,

Do zakresu działania drugiego z ww. oddziałów należy w szczególności:

- koordynacja przygotowania i opracowania RPO WP 2021 – 2027 oraz zmian tych dokumentów w zakresie osi finansowanych z EFS,
- prowadzenie spraw związanych z negocjowaniem RPO WP 2021 – 2027 z Komisją Europejską w zakresie osi finansowanych z EFS,

Ponadto, do zadań wspólnych wszystkich departamentów Urzędu należy współdziałanie w przygotowaniu, negocjowaniu i realizacji kontraktu regionalnego.

Członek Zarządu Anna Huk wyjaśniła: „(...) regulamin organizacyjny i zarządzenia w sprawie organizacji wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania poszczególnych departamentów zaangażowanych w realizację programu regionalnego (...) będą dostosowywane na bieżąco, w zależności od przejmowania zadań związanych z wdrażaniem perspektywy finansowej 2021 - 2027, z uwzględnieniem (...) założenia, zgodnie z którym kształt organizacji wewnętrznej i podziału zadań będzie stanowił kontynuację rozwiązań przyjętych na potrzeby wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020.”

„(...) monitorowanie postępu prac nad programem regionalnym (...) na bieżąco prowadzone jest z poziomu województwa. O stanie prac nad programem regionalnym (...) informowany jest Zarząd Województwa jak również Sejmik Województwa. (...) informacje (...) prezentowane były podczas sesji Sejmiku w dniu

¹⁴ Zarządzenie Nr 42/2019 z dnia 24 czerwca 2019 r.

30.09.2019 r. (...), w dniu 26.10.2020 r. Bieżący monitoring tempa prac nad projektem programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027 prowadzi również Komitet Monitorujący, działający jako ciało doradczo – opiniodawcze dla Instytucji Zarządzającej. Informacje w tym zakresie były prezentowane Komitetowi na jego posiedzeniach w dniach 11.12.2019 r., 19.02.2020 r. oraz 26.05.2021 r.”

(akta kontroli tom I str. 5-22, 368-388, tom II str. 619-635, 735-737, 1270-1287)

Odnośnie przyporządkowania zadania monitorowania postępów działań w zakresie przygotowania programu regionalnego i zasad monitorowania postępu przygotowania programu regionalnego Marszałek Województwa wyjaśnił, że mechanizmy w tym zakresie wynikają wprost z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Zgodnie z § 12 ust. 4 Regulaminu, za prawidłowe zorganizowanie pracy departamentu oraz sprawne wykonywanie zadań, jak również nadzorowanie prawidłowości i terminowości wykonywania zadań i załatwiania spraw przez pracowników departamentu odpowiedzialny jest dyrektor. Ponadto zgodnie z zakresem czynności oraz opisami stanowisk pracy, kierownicy poszczególnych oddziałów w ramach zadań związanych z kierowaniem pracą oddziału odpowiedzialni są m. in. za organizowanie pracy w oddziale, jak również nadzorowanie prawidłowości i terminowości wykonywania zadań przez pracowników. Uwzględniając powyższe, monitoring działań w zakresie przygotowania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 odbywa się w pierwszej kolejności w ramach czynności z zakresu kontroli zarządczej. Doświadczenia z przygotowania oraz wdrażania programów poprzednich perspektyw finansowych wskazują również, że mechanizm ten pozwala na sprawną i terminową realizację zadań. W konsekwencji, nie jest zasadne wyznaczanie dodatkowej komórki realizującej zadania w tym zakresie, jak również zlecanie tego zadania na zewnątrz. Postęp prac nad programem jest ściśle skorelowany z przygotowaniem dokumentów systemu realizacji na szczeblu europejskim i krajowym. W związku z tym, przyjęte dotychczas założenia w zakresie monitorowania były wystarczające do zapewnienia prawidłowego przebiegu prac nad projektem programu i adekwatne do etapu prac nad aktami prawnymi przygotowywanymi na szczeblu europejskim oraz krajowym. Z uwagi na przyjęcie pakietu rozporządzeń dla polityki spójności na lata 2021 – 2027, jak również trwające obecnie w MFiPR prace nad ostateczną wersją Umowy Partnerstwa oraz ustalenie ostatecznej wysokości alokacji dla programu regionalnego na lata 2021 – 2027, w ramach Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym rozpoczęte zostały prace nad opracowaniem i przyjęciem harmonogramu prac nad programem, który będzie podstawą dalszego monitorowania postępów – prowadzonego zarówno na poziomie kontroli zarządczej, jak również bezpośrednio przez Zarząd Województwa. Celem właściwego monitorowania całego procesu oraz zapewnienia nadzoru nad tempem prac, niezwłocznie po przyjęciu UP oraz ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027 Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym zostanie zobowiązany do przedkładania Zarządowi Województwa cyklicznej informacji na temat stanu przygotowania systemu realizacji programu po stronie tutejszego Urzędu oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie.

Członek Zarządu Anna Huk wyjaśniła: „Na podstawie propozycji pakietu legislacyjnego dla Polityki Spójności na lata 2021 – 2027, uzgodnień podjętych w trakcie nieformalnego dialogu z Komisją Europejską, opublikowanych w czerwcu 2019 r. przez KE zaleceń dla poszczególnych krajów UE (Country – Specific Recommendations), jak również ustaleń podjętych na szczeblu krajowym

dotyczących propozycji wstępnego podziału interwencji pomiędzy poziomem regionalnym i krajowym, w 2019 r. przygotowano wstępne założenia RPO WP 2021 – 2027.”

Ponadto wyjaśniła, że wzorem sprawdzonych rozwiązań zastosowanych na etapie przygotowań do perspektywy finansowej 2014 – 2020, w nowej perspektywie zakłada się zastosowanie analogicznego sposobu działania w zakresie wyznaczenia przedstawicieli do udziału w negocjacjach programu regionalnego z KE. W poprzedniej perspektywie zespół negocjacyjny został powołany po przesłaniu pierwszej wersji RPO WP 2014 – 2020 do KE i po otrzymaniu uwag ze strony KE. W skład zespołu wchodził eksperci zewnętrzni, natomiast w zależności od potrzeb wynikających z przebiegu procesu negocjacji z KE, dodatkowo wspierano zespół merytorycznie wyznaczonymi przedstawicielami departamentów Urzędu. Stanowisko na potrzeby negocjacji programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027 zostanie opracowane w wyniku uwag i wniosków KE do projektu programu regionalnego.

(akta kontroli tom I str. 5-22 tom II str. 659-666, 1270-1287)

Jak wyjaśnił Marszałek Województwa, zgodnie z art. 21 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060¹⁵ (rozporządzenie ogólne), państwa członkowskie przedkładają programy Komisji nie później niż trzy miesiące po przedłożeniu Umowy Partnerstwa. Komisja może zgłosić swoje uwagi w terminie trzech miesięcy od dnia przedłożenia programu przez państwo członkowskie. Realny termin przedłożenia programu (a więc i jego zatwierdzenia) Komisji Europejskiej jest więc ściśle uzależniony od terminu przyjęcia przez Komisję Umowy Partnerstwa.

Celem usprawnienia i przyspieszenia procesu programowania, prace nad programami przebiegają równolegle z pracami nad UP, która jest podstawowym dokumentem określającym strategię wykorzystania Funduszy Europejskich w Polsce. Cały proces opracowania i przyjęcia UP przez Komisję Europejską jest koordynowany z poziomem MFIPR, a zakładane przez MFIPR harmonogramy ulegały i ulegają przesunięciu. Równoległość powyższych procesów prowadzonych na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym powoduje, że opóźnienia w przygotowaniu UP i rozporządzeń UE determinują tempo przygotowania programu regionalnego na lata 2021 – 2027.

Marszałek wyjaśnił również, że na obecnym etapie prac na programem, celem usprawnienia procesu programowania prowadzony jest nieformalny dialog z Komisją Europejską (koordynowany przez MFIPR). Rozpoczęcie nieformalnego dialogu między Komisją Europejską, a Polską na temat kształtu Polityki Spójności 2021 – 2027 nastąpiło w II kwartale 2019 r. Prowadzone w ramach dialogu spotkania miały na celu wstępne uzgodnienie z Komisją Europejską zakresu wsparcia w ramach poszczególnych celów Polityki Spójności na lata 2021 – 2027. Na szczeblu MFIPR uruchomione zostały również prace grup roboczych w ramach pięciu celów Polityki Spójności, których zadaniem było wsparcie instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie programów na przyszłą perspektywę finansową oraz zapewnienie koordynacji interwencji w ramach pięciu celów Polityki Spójności. W grudniu 2020 r. oraz w styczniu 2021 r. Komisja Europejska organizowała robocze spotkania on-line

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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 Wizyjowej (Dz. Urz. UE L231 z 30.06.2021 r. str. 159).

z przedstawicielami regionów, poświęcone tematyce programowania poszczególnych celów Polityki Spójności na lata 2021 – 2027. Komisja Europejska zgłaszała również uwagi do opracowywanego przez MFiPR projektu UP. Ze względu na fakt, iż wiele z przedstawionych przez Komisję Europejską uwag ma lub może mieć wpływ na kształt programów regionalnych, zostały one przekazane przez MFiPR do poszczególnych regionów i miały również wpływ na opracowywany kształt wstępnego projektu programu regionalnego. W dniu 22.06.2021 r. MFiPR zorganizowało spotkanie koordynacyjne dotyczące m. in. nowych kwestii związanych z zapisami UP, które pojawiły się podczas dialogu nieformalnego z Komisją Europejską. W ww. spotkaniu online brali udział przedstawiciele poszczególnych regionów, w tym Województwa Podkarpackiego. Przedstawiona przez MFiPR prezentacja oraz dyskusja prowadzona w trakcie spotkania przyczyni się do przygotowania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 zgodnie z zaleceniami KE, a tym samym zmniejszy ryzyko ewentualnych uwag do programu po jego przesłaniu do KE zgodnie z art. 21 rozporządzenia ogólnego.

Po przygotowaniu pierwszej wersji programu regionalnego na lata 2021 – 2027, jak również pozytywnym zaopiniowaniu przez Zespół ds. koordynacji opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2021 – 2027, Instytucja Zarządzająca planuje przekazać dokument do konsultacji w trybie roboczym do MFiPR oraz Komisji Europejskiej. Otrzymane drogą nieformalną uzgodnienia z Komisją Europejską i MFiPR oraz uwagi wpłyną na ostateczny kształt programu i przyczynią się do szybkiego i sprawnego przebiegu oficjalnych negocjacji z Komisją Europejską.

Marszałek stwierdził, że w związku z powyższym, mając na uwadze, że prace nad programem, UP jak i negocjacje Kontraktu Programowego przebiegają równolegle oraz biorąc pod uwagę tempo prac i doświadczenie z poprzednich perspektyw finansowych, Instytucja Zarządzająca nie dostrzega, na chwilę obecną, zagrożenia niedotrzymania terminu wynikającego z art. 23 rozporządzenia ogólnego.

(akta kontroli tom II str. 659-666, 1270-1287)

Zgodnie z wyjaśnieniem Marszałka Województwa: „Uwzględniając obecny etap prac nad UP, nową ustawą wdrożeniową, programem oraz ramami prawnymi na szczeblu krajowym, jak również mając na uwadze doświadczenia Urzędu wyniesione z przygotowań do wdrażania poprzednich perspektyw finansowych, należy zakładać, że rozpoczęcie wdrażania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 nastąpi w II połowie 2022 r.”

(akta kontroli tom II str. 659-666, 1270-1287)

1.3. Projekt programu regionalnego jest w fazie opracowywania. Powołane przez Zarząd Zespoły Zadaniowe opracowują części projektu programu w ramach poszczególnych celów polityki spójności. Brak jest jednolitego dokumentu (projektu), a opracowywane przez Zespoły części podlegają ciągłym zmianom.

1.4. W dniu 05.03.2021 r. zawarto z osobą fizyczną umowę zlecenie¹⁶, przedmiotem której jest: „Świadczenie usługi wsparcia eksperckiego na potrzeby przygotowania regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027 do zatwierdzenia przez Komisję Europejską.” Przedmiot umowy obejmuje:

- Doradztwo w zakresie efektywnego zaprojektowania interwencji w ramach regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 - 2027, z uwzględnieniem specyfiki województwa podkarpackiego oraz

¹⁶ nr RP-I.410.1.9.2021.AB

z poszanowaniem zasad wynikających ze Strategii Europejskiego Zielonego Ładu oraz Agendy Cyfrowej, w ramach 5 celów polityki spójności:

- cel 1. Bardziej inteligentna Europa,
- cel 2. Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa,
- cel 3. Lepiej połączona Europa,
- cel 4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym,
- cel 5. Europa bliżej obywateli,

z uwzględnieniem zapisów rozporządzeń unijnych dla okresu 2021 – 2027 oraz Umowy Partnerstwa na lata 2021 - 2027 (również projektów dokumentów), ze szczególnym uwzględnieniem GOZ, zmian klimatu, wsparcia IOB oraz zastosowania instrumentów finansowych;

- Doradztwo w przygotowaniu kontraktu programowego, w tym wsparcie eksperckie podczas jego negocjacji, w celu otrzymania dodatkowych środków z rezerwy programowej;
- Udział w pracach Zespołu ds. koordynacji opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2021 – 2027;
- Analizę i ocenę merytoryczną uwag i rekomendacji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej/Komisji Europejskiej do projektu regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027;
- Udział w organizowanych przez zleceniodawcę konsultacjach społecznych projektu regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027;
- Wsparcie w analizie i ocenie merytorycznej kluczowych uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych projektu regionalnego dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027 oraz wsparcie eksperckie w przygotowaniu odniesień do ww. uwag;
- Udział w negocjacjach regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027 z Komisją Europejską;
- Nadzór merytoryczny (eksperski) nad redakcją odniesienia do uwag Komisji Europejskiej wprowadzonych do regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027, jak również uzasadnienia braku uwzględnienia uwag;

Umowa obowiązuje od dnia jej zawarcia do dnia zatwierdzenia RPO WP 2021 – 2027 przez Komisję Europejską, nie dłużej jednak niż do 30 kwietnia 2022 r. Za wykonanie przedmiotu umowy wynagrodzenie wyniesie 80 tys. zł. Wynagrodzenie zawiera wszelkie koszty związane z realizacją przedmiotu umowy. Wynagrodzenie będzie płatne w trzech częściach. Pierwsza część – płatna po przyjęciu przez Zarząd Województwa projektu regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027, celem przeprowadzenia konsultacji społecznych. Druga część – płatna po przekazaniu projektu do KE, celem rozpoczęcia negocjacji, a trzecia część – po zatwierdzeniu programu regionalnego przez KE. W ramach przedmiotowej umowy dotychczas nie wykonano pisemnych opracowań. Ekspert uczestniczy w pracach Zespołów Zadaniowych.

W dniu 30.07.2021 r. zawarto umowę z osobą prawną, której przedmiotem jest wykonanie ekspertyzy pt.: „Opracowanie metodologii wraz z oszacowaniem wartości wskaźników na potrzeby regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027”. Zadanie zrealizowane zostanie w dwóch etapach:

- etap I – opracowanie ekspertyzy w terminie 238 dni od dnia zawarcia umowy,
- etap II – wsparcie eksperckie i aktualizacja ekspertyzy, nie później niż do dnia 30 czerwca 2022 r.

Za wykonanie umowy strony ustaliły maksymalne wynagrodzenie brutto w wysokości 249 tys. zł. W dniu 27.08.2021 r. wykonawca przekazał do Urzędu „Koncepcję realizacji ekspertyzy”, która opisuje kluczowe założenia metodologiczne realizacji ekspertyzy oraz koncepcję realizacji badania, w tym kolejne kroki analiz, które pozwolą na osiągnięcie zdefiniowanych celów.

W ramach projektu pomocy technicznej¹⁷ pn. Wsparcie procesu ewaluacji RPO WP 2014 – 2020 oraz przygotowań do perspektywy 2021 – 2027, zostały ponadto zaplanowane zadania dotyczące opracowania ekspertyz w zakresie:

- Potrzeb i zakresu wsparcia w obszarze instrumentów finansowych. W ramach ekspertyzy przeprowadzona zostanie analiza rynku pod kątem zapotrzebowania przez inwestorów na środki finansowe oferowane przez rynek. Zostaną wskazane obszary, w których możliwe i uzasadnione będzie zastosowanie zwrotnych form finansowania. W ekspertyzie przedstawione zostaną również rekomendacje odnośnie możliwych do zastosowania rodzajów instrumentów finansowych. Zostaną określone instrumenty finansowe możliwe do zastosowania w ramach programu regionalnego na lata 2021 – 2027 wraz z proponowaną kwotą wkładu z programu do instrumentu finansowego i oczekiwanym efektem mnożnikowym, w tym ewentualną potrzebą zróżnicowanego traktowania inwestorów. Wskazana zostanie docelowa grupa ostatecznych odbiorców, oczekiwany wkład instrumentu finansowego w osiągnięcie celów szczegółowych programu;
- Pomocy publicznej na potrzeby przygotowania programu regionalnego 2021 – 2027. Celem ekspertyzy będzie weryfikacja i zoptymalizowanie zapisów programu regionalnego pod względem unijnych i krajowych przepisów dotyczących pomocy publicznej, w tym również przeprowadzenie oceny możliwości występowania pomocy publicznej w projektach współfinansowanych ze środków UE w zakresie energii odnawialnej i zarządzania energią w ramach programu regionalnego.

Zaplanowano, że dla pierwszej z ww. ekspertyz ogłoszenie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego nastąpi do 30.09.2021 r. W zakresie drugiej ekspertyzy opracowano szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, a rozpoczęcie procedury udzielenia zamówienia uwarunkowane jest postępowaniem nad zapisami Programu Regionalnego.

(akta kontroli tom I str. 389-396, tom II str. 1227-1287)

1.5. Członek Zarządu Województwa Anna Huk wyjaśniła: „Do zidentyfikowanych ryzyk związanych z przygotowaniem programu regionalnego (...) należy zaliczyć ryzyko późnego przygotowania ram prawnych na potrzeby okresu programowania 2021 – 2027, a tym samym późnego rozpoczęcia wdrażania programu. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż opracowanie i zatwierdzenie dokumentów uszczegóławiających program regionalny Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027, w tym m. in. szczegółowego opisu priorytetów i kryteriów wyboru projektów, może nastąpić dopiero po przyjęciu programu regionalnego (...) decyzją Komisji Europejskiej. (...) ryzyka kluczowe z punktu widzenia procesu przygotowania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 mają charakter zewnętrzny i są determinowane przez innych uczestników procesu (...). Tym samym, pozostają one poza kontrolą tutaj Urzędu, który nie dysponuje narzędziami umożliwiającymi ograniczenie realnego prawdopodobieństwa ich wystąpienia.”

W analizie ryzyka na 2021 r. dla Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym w ramach zadania dotyczącego „koordynacji

¹⁷ nr RPPK.10.01.00-18-0004/19

przygotowania i aktualizacji dokumentów systemu realizacji RPO WP” wykazano ryzyko „nieterminowego przygotowania dokumentów systemu realizacji programu regionalnego na lata 2021 – 2027 skutkujące opóźnieniem jego wdrażania”. Instrumentami kontroli powyższego ryzyka są:

- przypisanie odpowiedzialności za dokumenty do konkretnych osób,
- nadzór kierowniczy nad pracownikami,
- kontrola zarządcza – planowanie pracy w ramach Oddziału.

W ramach zadania „opracowanie metodologii wraz z oszacowaniem wartości wskaźników na potrzeby regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027” wykazano ryzyko „niewyłonienia wykonawcy ekspertyzy w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację ekspertyzy pn. opracowanie metodologii wraz z oszacowaniem wartości wskaźników na potrzeby regionalnego programu dla województwa podkarpackiego na lata 2021 – 2027”. Instrumentami kontroli powyższego ryzyka są:

- ponowienie postępowania zgodnie z obowiązującymi przepisami zamówień publicznych oraz wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych funkcjonującymi w ramach UM WP,
- współpraca z Oddziałem zamówień publicznych z Departamentu Organizacyjno-Prawnego oraz Biurem Prawnym w celu poprawnego stosowania obowiązujących przepisów.

(akta kontroli tom I str. 3-22, tom II str. 637-646, 1270-1287)

Koordinacja przygotowania oraz aktualizacji dokumentów systemu realizacji programów regionalnych, zarówno w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020, jak również 2021 – 2027, jest jednym z zadań realizowanych przez Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym.

W odniesieniu do ww. zadań przeprowadzona została operacyjna ocena ryzyk zagrażających ich prawidłowej realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnych zdarzeń oraz potencjalnego wpływu zmaterializowanego ryzyka dla realizowanych celów. Wyniki przedmiotowego procesu zostały zawarte w Analizie Ryzyka, przygotowanej przez Departament. Kluczowe ryzyka mają charakter zewnętrzny i są determinowane przez innych uczestników procesu. Najistotniejszym zidentyfikowanym ryzykiem jest ryzyko opóźnień w przygotowaniu ram prawnych na potrzeby okresu programowania 2021 – 2027. Przedłużający się proces przyjmowania regulacji na szczeblu europejskim z pewnością przełoży się na tempo prac prowadzonych na szczeblu krajowym oraz regionalnym. Omawiane ryzyko ma charakter generalny i zawiera w sobie szereg pomniejszych kwestii związanych m. in. z zapewnieniem właściwych zasobów kadrowych, czy brakiem odpowiedniego monitorowania postępu prac. Podstawowym narzędziem minimalizacji skutków wystąpienia omawianego ryzyka jest stosowanie rozwiązań wynikających z systemu kontroli zarządczej, jak również podejście polegające na kontynuacji dotychczasowych, sprawdzonych rozwiązań.

(akta kontroli tom II str. 659-666, 1270-1287)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021 – 2027. Zarząd

Województwa aktywnie uczestniczy w negocjacjach kontraktu programowego, a jego działania w celu osiągnięcia porozumienia i zawarcia kontraktu programowego są rzetelne i podejmowane bez zbędnej zwłoki. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Zarząd Województwa podejmował adekwatne do istniejącego stanu prawnego, działania w zakresie przygotowania i uzgodnienia RPO WP 2021 – 2027, a także zabezpieczył wsparcie eksperckie, niezbędne w opracowaniu i negocjowaniu regionalnego programu operacyjnego na lata 2021 – 2027. Brak projektu tego programu związany jest z opóźnieniami w procesie legislacyjnym na poziomie prawodawstwa Unii Europejskiej i – w następstwie – opóźnieniami w prawodawstwie krajowym. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, na obecnym etapie realizacji działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego, Zarząd Województwa właściwie zidentyfikował istotne ryzyka, związane z przygotowaniem programu.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Uchwałą¹⁸ Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 28 września 2020 r. przyjęto „Strategię rozwoju województwa – Podkarpackie 2030”. Jak oświadczył Marszałek Województwa, w zakresie przygotowania ram prawnych niezbędnych dla właściwego wdrażania RPO „Dokumentem kluczowym dla Województwa, określającym trendy rozwoju, cele oraz główne działania zmierzające do ich osiągnięcia w określonym horyzoncie czasowym jest Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2030. Wyznacza ona kierunki działań podejmowanych przez władze wojewódzkie na każdej z płaszczyzn zarządzania rozwojem. Rozstrzygnięcia przyjęte na gruncie Strategii – Podkarpackie 2030 będą przekładały się na zapisy innych dokumentów strategicznych i operacyjnych w regionie. W szczególności determinują one kształt i zakres interwencji programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027, stanowiącego jedno z narzędzi realizacji Strategii”.

(akta kontroli tom I str. 399-575, tom II str. 1270-1287)

Zgodnie z treścią załączników nr III i IV do rozporządzenia ogólnego, konieczne jest spełnienie 20 warunków podstawowych, w tym czterech warunków horyzontalnych, wymienionych w załączniku nr III i 16 warunków tematycznych, wymienionych w załączniku nr IV.

Kluczowe dla przygotowania na poziomie regionalnym ram prawnych, niezbędnych z punktu widzenia właściwego opracowania i wdrażania programu regionalnego na lata 2021 – 2027, są warunki podstawowe określone w załączniku nr IV do rozporządzenia ogólnego, dotyczące:

- dobrego zarządzania regionalną strategią inteligentnej specjalizacji,
- kompleksowego planowania transportu na odpowiednim poziomie.

Powyższe warunki podstawowe są jedynymi warunkami do spełnienia na poziomie regionalnym.

Uchwałą¹⁹ Zarządu Województwa podjęto decyzję o przystąpieniu do opracowania Regionalnej Strategii Innowacji na lata 2021 – 2030 (RSI). Wykonanie uchwały powierzono Dyrektorowi Departamentu Rozwoju Regionalnego. Powstanie RSI jest niezbędne do spełnienia warunku podstawowego „Dobre zarządzanie krajową

¹⁸ Nr XXVII/458/20

¹⁹ Nr 150/3320/20 z dnia 5 maja 2020 r.

i regionalną strategią inteligentnej transformacji” dla ustalonego w ww. rozporządzeniu pierwszego celu polityki „Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej”. Tworzony dokument będzie spełniał niezbędne kryteria tego warunku. Zgodnie z załącznikiem do Uchwały²⁰, zakończenie prac nad RSI i jej przyjęcie planowane było w sierpniu 2021 r. W dniu 3 sierpnia Zarząd Województwa przyjął i skierował do ustawowych konsultacji społecznych projekt RSI na lata 2021 – 2030. Konsultacje na terenie województwa będą prowadzone do 20 września 2021 r. i będą miały decydujący wpływ na ostateczny kształt strategii.

Uchwałą²¹ Zarządu Województwa podjęto decyzję o przystąpieniu do opracowania Programu Strategicznego Rozwoju Transportu Województwa Podkarpackiego do roku 2030 (PSRT do roku 2030). Opracowanie Programu powierzono Zespołowi, w skład którego wchodzi przedstawiciele kluczowych podmiotów zajmujących się głównymi podsystemami transportowymi w województwie. W skład Zespołu wchodzi pracownicy Urzędu oraz przedstawiciele: Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, PKP PLK S. A., Portu Lotniczego „Rzeszów – Jasionka” sp. z o. o. Opracowanie „PSRT do roku 2030” umożliwi spełnienie warunku podstawowego „Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie” dla ustalonego ww. rozporządzeniu trzeciego celu polityki „Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności”. Harmonogram²² realizacji programu przewiduje zakończenie prac i przyjęcie „PSRT do roku 2030” w październiku 2021 r. Wstępny tekst projektu tego Programu został za pośrednictwem MFIPR przekazany do konsultacji eksperckiej przedstawicielom inicjatywy JASPERS²³. Od opinii JASPERS uzależniony jest szczegółowy harmonogram dalszych prac nad dokumentem. Obecnie trwają prace nad prognozą oddziaływania na środowisko programu.

(akta kontroli tom I str. 399-409, 576-608, tom II str. 703-711, 1270-1287)

Zgodnie z wyjaśnieniami Członka Zarządu Województwa Anny Huk, proces ustanawiania systemu realizacji na lata 2021 – 2027 nie będzie obejmował tworzenia rozwiązań od podstaw, gdyż punktem wyjścia będą obecnie obowiązujące dokumenty oraz procedury, które będą podlegały ewentualnym zmianom dostosowawczym wynikającym z wprowadzanych aktów prawnych oraz wytycznych. Z uwagi na aktualny stan prac nad dokumentami systemu realizacji na szczeblu krajowym, analiza zakresu koniecznych zmian prowadzona jest na bieżąco, w oparciu o projekty aktów prawnych, a następnie wersje obowiązujące.

Przeprowadzona analiza pakietu rozporządzeń dla perspektywy 2021 – 2027 oraz projektu ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027 wskazuje na nieznaczne zmiany w zakresie wdrażania programu i możliwość utrzymania, w istotnym zakresie, dotychczasowych procedur warunkujących prawidłową realizację RPO WP 2014 – 2020. W toku prac przygotowawczych do wdrożenia perspektywy 2021 – 2027, w systemie realizacji programu zostaną zaimplementowane rozwiązania wynikające ze zmian wprowadzonych na mocy aktów i instrumentów prawnych wydanych przez Komisję Europejską oraz MFIPR. Na obecnym etapie prac nad ustanowieniem systemu realizacji na szczeblu krajowym nie jest możliwe jednoznaczne

²⁰ Nr 280/5565/21 z dnia 25 maja 2021 r.

²¹ Nr 140/3157/20 z dnia 31 marca 2020 r.

²² Zgodnie z Uchwałą Nr 277/5515/21 Zarządu Województwa z dnia 18 maja 2021 r.

²³ JASPERS (Joint Assistance to Support Projects In European Regions, (*Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów*) – inicjatywa mająca na celu usprawnienie przygotowania projektów ubiegających się o finansowanie z unijnych funduszy i pomoc państwom członkowskim w wykorzystaniu dotacji UE szybciej i w bardziej efektywny sposób.

przesądzenie zakresu, w jakim ramy prawne oraz procedury ustanowione na potrzeby wdrażania RPO WP 2014 – 2020 będą mogły zostać wykorzystane w toku prac nad systemem realizacji programu regionalnego na lata 2021 – 2027.

Ponadto wyjaśniła, że na podstawie przeprowadzonych dotychczas analiz planowane jest dokonanie aktualizacji następujących dokumentów, obowiązujących w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020, i przyjęcie przez Zarząd Województwa lub Marszałka ich znowelizowanych wersji, dostosowanych do potrzeb wdrażania programu regionalnego na lata 2021 – 2027:

- po przyjęciu projektu programu regionalnego na lata 2021 – 2027 w IV kwartale br. oraz po skierowaniu do oficjalnych konsultacji publicznych projektu ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2021 – 2027 (ustawa wdrożeniowa), planowane jest przedłożenie Zarządowi Województwa informacji na temat systemu instytucjonalnego wdrażania programu, w celu uzyskania akceptacji dla projektowanego systemu instytucjonalnego programu. W oparciu o podjęte przez Zarząd Województwa decyzje nastąpi dostosowanie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i przypisanie zadań związanych z wdrażaniem programu regionalnego na lata 2021 – 2027 do poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. W następstwie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu odpowiednie modyfikacje zostaną również wprowadzone w zarządzeniach Marszałka WP regulujących organizację wewnętrzną oraz szczegółowy zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu;
- Wyznaczenie przez Zarząd Województwa instytucji pośredniczącej w realizacji RPO WP 2021 – 2027 oraz powierzenie zadań na mocy porozumienia kompetencyjnego, którego podstawę prawną będzie stanowić ustawa wdrożeniowa na lata 2021 – 2027. W zależności od uwarunkowań prawnych, konieczne może być zawarcie z instytucją pośredniczącą porozumienia w zakresie powierzenia przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją tego programu. Uwzględniając, że obecnie nie jest znany harmonogram prac nad ustawą wdrożeniową, nie jest możliwe przyjęcie harmonogramu przyjęcia wzorów ww. porozumień;
- Kluczowym dokumentem systemu realizacji RPO WP 2021 – 2027 będzie Instrukcja Wykonawcza, ustanawiająca procedury niezbędne do wdrażania programu. Przedmiotowy dokument będzie zawierał procedury opisujące standardowy tryb postępowania w ramach realizacji poszczególnych procesów zachodzących w Instytucji Zarządzającej przy realizacji programu, w szczególności dotyczących wyboru projektów, ich realizacji i rozliczenia, systemu sprawozdawczości i kontroli, raportowania o nieprawidłowościach oraz informacji i promocji. W pracach nad dokumentem planuje się wykorzystanie w możliwie najszerszym zakresie procedur obowiązujących w perspektywie finansowej 2014 – 2020. Ponadto dotychczasowe zapisy dokumentu będą wymagały ewentualnego dostosowania do funkcjonalności zapewnionych przez centralny system teleinformatyczny dla perspektywy finansowej 2021 – 2027. W odniesieniu do kluczowych procesów w pozostałym zakresie, zgodnie z dostępnymi obecnie dokumentami i wiedzą, procedury przygotowywane na potrzeby wdrażania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 będą bazowały na rozwiązaniach funkcjonujących w perspektywie finansowej 2014 – 2020. Przygotowanie Instrukcji Wykonawczej wymaga pełnej, kompleksowej znajomości systemu realizacji ustanowionego na szczeblu krajowym, w szczególności wytycznych w zakresie wyboru projektów do dofinansowania,

- kontroli czy certyfikacji wydatków – obecnie nie jest możliwe przygotowanie harmonogramu opracowania przedmiotowego dokumentu;
- Równoległe z pracami nad Instrukcją Wykonawczą opracowywany będzie Opis Systemu Zarządzania i Kontroli programu regionalnego na lata 2021 – 2027, o którym mowa w art. 69 ust. 11 rozporządzenia ogólnego. Uwzględniając zakres tego dokumentu określony w załączniku nr XVI do rozporządzenia ogólnego (w szczególności opis organizacji i procedur dotyczących funkcji i zadań instytucji zarządzającej oraz instytucji wykonującej zadania w zakresie księgowania wydatków), jego przygotowanie również wymagało będzie zakończenia prac nad ustanowieniem systemu realizacji programów perspektywy 2021 – 2027 na szczeblu krajowym;
 - Wśród pozostałych dokumentów niezbędnych do uruchomienia naborów wniosków o dofinansowanie w ramach programu regionalnego na lata 2021 – 2027, należy wymienić w szczególności wzór umowy o dofinansowanie projektu. Podstawą do opracowania wzoru umowy będą zapisy dokumentu z perspektywy finansowej 2014 – 2020. W celu przygotowania ostatecznej wersji dokumentu niezbędne są wytyczne horyzontalne, w szczególności w zakresie kwalifikowalności wydatków, określające zasady ponoszenia i rozliczania wydatków oraz udzielania zamówień w projekcie, a także wytyczne dotyczące gromadzenia danych w formie elektronicznej określające zakres i sposób wykorzystywania systemów informatycznych przez beneficjentów. Z uwagi na brak projektów ww. wytycznych nie jest możliwe określenie harmonogramu prac nad dokumentem. W ramach perspektywy finansowej 2021 – 2027 możliwe będzie wykorzystanie wzorów zabezpieczeń prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie projektu przygotowanych na potrzeby wdrażania RPO WP 2014 – 2020, wynikających z rozporządzenia²⁴ Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich;
 - W ramach perspektywy 2021 – 2027 zakłada się utrzymanie dotychczasowej roli ekspertów zewnętrznych, dokonujących oceny merytorycznej projektów. Na potrzeby wdrażania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 dostosowane zostaną Zasady naboru kandydatów na ekspertów oraz prowadzenia wykazu kandydatów na ekspertów obowiązującego w perspektywie finansowej 2014 – 2020. W perspektywie finansowej 2021 – 2027 możliwe będzie wykorzystanie wzorów umów o świadczenie usług eksperckich, z zastrzeżeniem wprowadzenia niewielkich zmian aktualizacyjnych. Ostateczne rozwiązania i harmonogram prac w tym zakresie są jednak uzależnione od finalnego brzmienia i postępów prac nad przepisami ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027, jak również wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie korzystania z usług ekspertów;
 - W perspektywie 2014 – 2020 dokumentem przybliżającym beneficjentom funkcjonalności centralnego systemu teleinformatycznego SL2014 był przygotowany przez MFIPR Podręcznik Beneficjenta w zakresie obsługi systemu wraz z instrukcją wypełniania wniosku o płatność. Zakłada się, że w perspektywie finansowej 2021 - 2027 powyższe rozwiązanie zostanie utrzymane – dokumentacja wspierająca beneficjentów w zakresie obsługi właściwych systemów informatycznych zostanie opracowana na szczeblu ministerialnym oraz ewentualnie uszczegółowiona przez Instytucję Zarządzającą, celem odwzorowania wymogów wynikających ze specyfiki programu regionalnego 2021 – 2027;

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. poz. 2367).

Prowadzone w ramach Urzędu prace przygotowawcze do perspektywy finansowej 2021 – 2027 skoncentrowane są w głównej mierze na przygotowaniu pierwszej wersji RPO WP 2021 – 2027. Pozostałe rozwiązania w zakresie systemu realizacji uzależnione są od finalnego kształtu aktów i instrumentów prawnych, w szczególności ustawy wdrożeniowej, czy wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, które zostaną wydane na mocy ww. ustawy. W konsekwencji powyższego nie jest możliwe określenie harmonogramów prac nad dokumentami przyjmowanymi przez Zarząd Województwa lub Marszałka.

(akta kontroli tom II str. 703-711, 1270-1287)

P. Anna Huk wyjaśniła również: „Uwzględniając przekazywane w trybie roboczym przez MFiPR informacje o planowanym, na poziomie III i IV kwartału bieżącego roku, rozpoczęciu oficjalnych konsultacji publicznych projektu ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027, jak również o toczących się równolegle pracach nad projektami wytycznych – uwzględniając, że perspektywa finansowa 2021 – 2027 będzie w istotnym stopniu opierała się na dotychczasowych rozwiązaniach należy stwierdzić, że według obecnego stanu wiedzy planowany termin rozpoczęcia wdrażania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 jest realny”.

(akta kontroli tom II str. 703-711, 1270-1287)

2.2 Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 1 tej ustawy. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały wydane wytyczne przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Marszałek Województwa wyjaśnił: „(...) prowadzone obecnie w ramach tut. Urzędu prace przygotowawcze do perspektywy finansowej 2021 – 2027 skoncentrowane są w głównej mierze na przygotowaniu pierwszej wersji Programu Regionalnego na lata 2021 – 2027, bowiem pozostałe rozwiązania w zakresie systemu realizacji uzależnione są od finalnego kształtu aktów i instrumentów prawnych systemu realizacji Programu wydawanych na szczeblu europejskim oraz krajowym. Szczegółowy Opis Priorytetów stanowił będzie uszczegółowienie ramowych postanowień dokumentu Programu, którego stopień ogólności zdeterminowany zostanie wzorem określonym na mocy rozporządzenia ogólnego na lata 2021 – 2027. W tym kontekście, kluczowe dla prac nad dokumentem jest określenie zarówno szczegółowego zakresu interwencji Programu, jego alokacji finansowej, jak również formy i zakresu informacji w nim ujmowanych. W konsekwencji powyższego, rozpoczęcie prac nad Szczegółowym Opisz Priorytetów uwarunkowane jest przede wszystkim przyjęciem Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021 - 2027 w Polsce oraz uzgodnieniem z Komisją Europejską kluczowych aspektów Programu (...).”

(akta kontroli tom I str. 399-409, tom II str. 1270-1287)

2.3. Do dnia zakończenia kontroli system realizacji programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021 – 2027 nie został przez Zarząd Województwa ustanowiony. Marszałek Województwa wyjaśnił: „Odnosząc się do dokumentów systemu realizacji Programu regionalnego na lata 2021 - 2027 pozostających w gestii tut. Urzędu należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że kluczowe znaczenie dla ich ostatecznego kształtu będą miały (...) przepisy prawa

powszechnie obowiązującego (ze szczególnym uwzględnieniem pakietu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady oraz ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027), jak również wytycznych wydawanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych (...) oraz spełniania wymagań określonych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą wdrożeniową na lata 2021 – 2027.”

Ponadto, jak wyjaśnił Marszałek Województwa, MFiPR planuje wydanie 11 wytycznych dotyczących: ewaluacji programów operacyjnych, kwalifikowalności wydatków w ramach programów, trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów, kontroli programów, wyboru projektów, szczegółowego opisu priorytetów programu, warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów, korekt finansowych w ramach programów, warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej, systemu informacji i promocji w zakresie programów, wykorzystania środków pomocy technicznej. Proces ustanawiania systemu realizacji na lata 2021 – 2027 nie będzie obejmował tworzenia rozwiązań od podstaw, gdyż punktem wyjścia będą obecnie obowiązujące dokumenty oraz procedury, które będą podlegały ewentualnym zmianom dostosowawczym, wynikającym z rozwiązań wprowadzanych na mocy aktów prawnych oraz wytycznych. Mając na względzie, że procedury określone w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym 2014 – 2020 pozwoliły na sprawne, efektywne i skuteczne wdrażanie RPO Województwa Podkarpackiego na lata 2014 – 2020, planuje się wykorzystanie sprawdzonych rozwiązań w możliwie najszerszym zakresie, z wprowadzeniem zmian wynikających z regulacji zewnętrznych. Analogiczne podejście będzie również przyjęte w odniesieniu do pozostałych dokumentów systemu realizacji.

Terminy przyjęcia przez Zarząd Województwa poszczególnych dokumentów, ustanawiających system realizacji, będą ściśle skorelowane z wejściem w życie ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027 oraz wydaniem przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego najistotniejszych wytycznych, mających bezpośrednie przełożenie na poszczególne procedury. Ważnym elementem systemu realizacji są również systemy informatyczne służące w szczególności do obsługi naborów i wnioskowania o dofinansowanie oraz późniejszego rozliczania projektów. W dniu 06.07.2021 r. Zarządowi Województwa została przedstawiona informacja w tym zakresie, celem podjęcia decyzji odnośnie wyboru aplikacji WOD2021 przygotowanej przez MFiPR i stanowiącej część Centralnego Systemu Teleinformatycznego lub ewentualnej modernizacji działającego obecnie lokalnego systemu informatycznego. W oparciu o zawarte w niej informacje, Zarząd Województwa podjął decyzję o wdrożeniu na potrzeby realizacji programu regionalnego na lata 2021 – 2027 aplikacji WOD2021.

(akta kontroli tom I str. 399-409, tom II str. 1270-1287)

2.4. Marszałek Województwa podał, że w odniesieniu do systemu instytucjonalnego RPO WP 2021 – 2027 planowana jest kontynuacja dotychczasowych, sprawdzonych rozwiązań, z ewentualnymi korektami wynikającymi z aktów prawnych i dokumentów, które będą wydane na szczeblu europejskim oraz krajowym. Zgodnie z projektem ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027, funkcję instytucji zarządzającej programem będzie pełnił Zarząd Województwa, którego obsługę zapewnią będą departamenty Urzędu:

- Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym – pełniący funkcję koordynacyjną oraz wdrażający projekty z zakresu pomocy technicznej;
- Wspierania Przedsiębiorczości – odpowiedzialny za wybór do dofinansowania, kontraktację, rozliczanie i kontrolę projektów dedykowanych wsparciu przedsiębiorczości w regionie;
- Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Regionalnego Programu Operacyjnego – odpowiedzialny za wybór do dofinansowania, kontraktację, rozliczanie i kontrolę projektów infrastrukturalnych;
- Kontroli – uczestniczący w procesie kontroli beneficjentów (kontrola finansowa) oraz prowadzący kontrolę merytoryczną projektów z zakresu pomocy technicznej;
- Organizacyjno – Prawny – realizujący projekty z zakresu pomocy technicznej;
- Promocji, Turystyki i Współpracy Gospodarczej – koordynujący i prowadzący działania komunikacyjne i promocyjne z zakresu funduszy europejskich;
- Ochrony Środowiska (koordynator ds. środowiska) – świadczący wsparcie merytoryczne w zakresie aspektów związanych z ochroną środowiska, w tym prowadzący weryfikację zgodności projektów w zakresie oceny oddziaływania na środowisko;
- Budżetu i Finansów – prowadzący obsługę finansową w zakresie środków krajowych;
- Biura certyfikacji wydatków RPO 2014 – 2020 – odpowiedzialnego za proces certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej.

Dokumentem, ustanawiającym formalnie system zarządzania i kontroli oraz przyporządkowującym poszczególne zadania do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu, będzie instrukcja wykonawcza, której przyjęcie uwarunkowane jest ostatecznym kształtem ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027 oraz wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

W odniesieniu do części programu, współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, planowane jest szerokie powierzenie zadań w zakresie prowadzenia naborów wniosków o dofinansowanie, wyboru projektów oraz ich kontraktacji, rozliczania i kontroli – instytucji pośredniczącej, której funkcję będzie pełnił Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie. Analogiczne rozwiązanie funkcjonowało w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020. Zgodnie z przyjętymi założeniami, zakres delegowanych kompetencji pozostanie nie zmieniony. Formalne przyjęcie wzoru porozumienia przez Zarząd Województwa uzależnione jest przede wszystkim od ostatecznego kształtu programu regionalnego na lata 2021 – 2027 (z uwagi na konieczność oznaczenia osi priorytetowych oraz działań powierzonych do realizacji instytucji pośredniczącej), jak również wejścia w życie ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027 (w celu właściwego określenia podstaw prawnych).

Ponadto, zgodnie z regulacjami rozporządzenia ogólnego oraz projektu ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027, wzorem poprzednich perspektyw konieczne będzie powołanie Komitetu Monitorującego. Powołanie Komitetu Monitorującego możliwe będzie po wejściu w życie ustawy wdrożeniowej oraz wydaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wytycznych w zakresie składu Komitetu, podmiotów w nim reprezentowanych oraz trybu wyboru ich przedstawicieli.

Powyższe założenia nie wykluczają ewentualnych modyfikacji w systemie instytucjonalnym w przyszłości, wynikających z ostatecznych, horyzontalnych rozstrzygnięć odnośnie roli Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (w poprzedniej

perspektywie były to instytucje pośredniczące) czy Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność w procesie wdrażania programów perspektywy finansowej 2021 – 2027.

(akta kontroli tom I str. 399-409, tom II str. 1270-1287)

Jak wyjaśniła Wicemarszałek Województwa Ewa Draus, w zakresie dostępności zasobów Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczącej – WUP pod kątem zdolności do należytego wykonywania funkcji w perspektywie 2021 – 2027, co pół roku dokonywany jest przegląd m.in. stanu zatrudnienia, ewentualnych braków w tym zakresie, realizacji szkoleń itp. na potrzeby cyklicznej ankiety MFIPR na temat zdolności administracyjnej jednostek zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych na lata 2014 – 2020 finansowanych z EFRR, EFS i FS. W zakresie zasobów technicznych, zarówno w IZ jak i w IP WUP, corocznie przeprowadzane są przeglądy sprzętu komputerowego, oprogramowania i wyposażenia stanowisk pracy. Zidentyfikowane potrzeby znajdują odzwierciedlenie w planach budżetowych na kolejne lata. W związku z powyższym, posiadane zasoby (z uwzględnieniem planowanych na rok 2022) są wystarczające do realizacji zadań związanych z wdrażaniem RPO WP 2014 – 2020, jak również programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Podkarpacia na lata 2021 – 2027. W zakresie przygotowania merytorycznego do perspektywy 2021 - 2027, 447 pracowników IZ uczestniczyło w sześciu szkoleniach, a w 2021 r. planowana jest organizacja dwóch szkoleń o tematyce horyzontalnej każde dla około 220 pracowników.

Szereg szkoleń, w których na bieżąco biorą udział pracownicy IZ, pomimo iż nie dotyczą nowej perspektywy, a dotyczą obszaru funduszy unijnych, podnoszą kompetencje pracowników, przygotowując ich do realizacji zadań nowego okresu programowania.

Planowana alokacja dla programu regionalnego na lata 2021 – 2027 jest zasadniczo zbliżona do alokacji wdrażanego obecnie RPO WP na lata 2014 – 2020 i wynosi około 103,2% alokacji na lata 2014 – 2020.

Po opublikowaniu krajowych przepisów prawnych, regulujących wdrażanie funduszy europejskich perspektywy 2021 - 2027, jak również po określeniu ostatecznej struktury programu regionalnego na lata 2021 – 2027, nastąpi skonkretyzowanie potrzeb w zakresie ewentualnego wzmocnienia instytucji.

Zgodnie z pkt 56 preambuły rozporządzenia ogólnego, aby przyspieszyć rozpoczęcie wdrażania programów, należy ułatwić utrzymanie rozwiązań dotyczących realizacji przyjętych w poprzednim okresie programowania.

(akta kontroli tom II str. 739-745, 1270-1287)

Organizacja wewnętrzna oraz szczegółowy zakres działania poszczególnych departamentów Urzędu, zaangażowanych w realizację programu regionalnego na lata 2021 – 2027, są i będą na bieżąco dostosowywane, w zależności od podejmowania zadań związanych z wdrażaniem nowej perspektywy. W IZ ma miejsce systematyczna analiza sytuacji, kształtująca się na podstawie przygotowywanych aktów prawnych.

Na spotkaniu kierownictwa Urzędu, które odbyło się w styczniu 2021 r., w sprawie ustanowienia systemu instytucjonalnego programu regionalnego na lata 2021 – 2027 przyjęto m.in. założenia:

- gotowość IZ/IC i IP do rozpoczęcia wdrażania programów będzie badana w oparciu o te same kryteria, jak w dotychczasowych perspektywach;

- Wzorem perspektywy 2014 – 2020 konieczne będzie przygotowanie planu przydziału odpowiednich zasobów ludzkich na różnych poziomach i na potrzeby różnych funkcji, również w kontekście negocjacji z KE w zakresie wielkości alokacji środków w ramach pomocy technicznej;
- Zgodnie ze stanowiskiem KE – system instytucjonalny w ramach nowej perspektywy powinien w największym możliwym stopniu opierać się na doświadczeniach wyniesionych z perspektywy finansowej 2014 – 2020 – odpowiedni poziom gwarancji dotyczący instytucji został uzyskany przez IA na podstawie dotychczas przeprowadzonych audytów (desygnacyjnego, systemu zarządzania i kontroli, operacji);
- Opóźnienia w przygotowaniu perspektywy 2021 – 2027 powodują, że istotnie skrócony zostanie czas, którym będą dysponowały instytucje na właściwe przygotowanie systemu zarządzania i kontroli do wdrażania programów perspektywy 2021 – 2027;
- Doświadczenia perspektywy finansowej 2014 – 2020 wskazują, że wprowadzenie do systemu realizacji nowej instytucji istotnie wpływa na wydłużenie czasu niezbędnego do kompleksowego przygotowania systemu zarządzania i kontroli całego programu;
- System instytucjonalny programu regionalnego na lata 2021 – 2027 powinien być możliwie prosty i funkcjonalny, adekwatny do realizowanych zadań, w sposób przejrzysty rozdzielający kompetencje pomiędzy zaangażowane instytucje.

Kolejne spotkanie, mające na celu podjęcie dalszych decyzji dostosowawczych, zaplanowano we wrześniu bieżącego roku.

Aktualnie jest analizowany najbardziej efektywny sposób wykorzystania potencjału i doświadczenia Biura Certyfikacji wydatków RPO 2014 – 2020 jako części Instytucji Zarządzającej wykonującej zadania związane z księgowaniem, z zachowaniem funkcjonalnej niezależności i odrębności funkcji. Możliwość taka wynika z art. 72 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, który określa, m. in., że w przypadku gdy państwo członkowskie powierza zadania w zakresie księgowania wydatków podmiotowi innemu niż instytucja zarządzająca, dany podmiot jest również identyfikowany jako instytucja programu.

Perspektywa finansowa 2021 – 2027 będzie trzecią pełną perspektywą wdrażaną przez Samorząd Województwa Podkarpackiego. W związku z tym proces ustanawiania systemu realizacji na lata 2021 – 2027 nie będzie obejmował tworzenia rozwiązań od podstaw, gdyż punktem wyjścia będą obecnie obowiązujące dokumenty, procedury oraz funkcjonujące departamenty, które będą podlegały ewentualnym zmianom dostosowawczym. W ramach przygotowań do perspektywy finansowej 2021 – 2027 planuje się wykorzystanie w możliwie najszerszym zakresie rozwiązań obecnie funkcjonujących na gruncie systemu realizacji RPO WP 2014 – 2020 wraz ze wszystkimi wynikającymi z tego dobrymi praktykami i uproszczeniami.

(akta kontroli tom II str. 739-745, 1270-1287)

2.5. Podstawowym dokumentem dla Samorządu Województwa, określającym trendy rozwoju, cele oraz główne działania zmierzające do ich osiągnięcia w określonym horyzoncie czasowym jest Strategia Województwa – Podkarpackie 2030, jak potwierdził Marszałek Województwa. Dla określenia możliwości finansowania rozwoju województwa podkarpackiego ze środków publicznych w latach 2021 – 2030, w dokumencie tym przyjęto aktualny stan formalno-prawny systemu finansowania sektora publicznego. Podstawowym źródłem finansowania rozwoju ze

środków publicznych są własne środki rozwojowe w województwie bazujące na dochodach własnych Samorządu Województwa i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów publicznych funkcjonujących w regionie. Analizy w tym zakresie bazowały na danych o wydatkach rozwojowych w wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego, w tym Samorządu Województwa Podkarpackiego oraz na prognozach tych wydatków w perspektywie do 2030 roku. Uwzględniono również prognozy finansowania wydatków rozwojowych na terenie województwa przez inne podmioty publiczne i sektor jednostek pożytku publicznego oraz organizacji pozarządowych.

W pracach nad programem regionalnym na lata 2021 – 2027 zostaną uwzględnione wyniki badań ewaluacyjnych, przeprowadzonych w perspektywie finansowej 2014 – 2020. W wykazie badań przedstawionym, w Planie ewaluacji RPO WP na lata 2014 – 2020 zawarte zostały ewaluacje obowiązkowe, wynikające z zapisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.²⁵ oraz Wytocznych Komisji Europejskiej, jak również wynikające ze specyfiki RPO WP 2014 – 2020. Badania ewaluacyjne pogrupowano w następujące bloki tematyczne: system realizacji i badania horyzontalne, gospodarka, infrastruktura, społeczeństwo. Ewaluacje wspierają proces decyzyjny dostarczając rzetelnych i wiarygodnych informacji na temat rzeczywistych efektów i wpływu podejmowanej interwencji na osiąganie celów wynikających z dokumentów strategicznych krajowych i unijnych (w tym również z uwzględnieniem zdolności absorpcyjnych beneficjentów), poprawy jakości, skuteczności i efektywności wdrażania, identyfikacji przyczyn ewentualnych problemów i barier we wdrażaniu RPO WP 2014 – 2020, czy wskazując usprawnienia w zakresie systemu. Ewaluacji zostanie poddany każdy obszar interwencji RPO WP 2014 – 2020. Kluczowe wnioski z przeprowadzonych badań dotyczące pozytywnego wpływu podejmowanych działań zostaną wzięte pod uwagę w procesie przygotowania programu regionalnego na lata 2021 – 2027.

Zainteresowanie potencjalnych beneficjentów (z wyłączeniem nielicznych obszarów) konkursami ogłaszanymi w ramach RPO WP 2014 – 2020 wielokrotnie przekraczało wartość udostępnionej alokacji o czym świadczą tzw. „listy rezerwowe” – tj. wykazy zawierające projekty, które spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały wymaganą liczbę punktów, jednakże kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie nie wystarczyła na wybranie ich do dofinansowania. Uwzględniając, że dotychczasowe zasady udzielania wsparcia zostały utrzymane oraz ułatwienia w zakresie kwalifikowalności VAT zasadne jest twierdzenie, że interwencja ze środków RPO WP 2014 – 2020 okazała się dalece niewystarczająca do zaspokojenia wszystkich potrzeb rozwojowych w regionie i tym samym nabory wniosków w tych obszarach będą w dalszym ciągu cieszyły się sporym zainteresowaniem.

(akta kontroli tom I str. 399-409, tom II str. 1270-1287)

²⁵ 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. Urz. UE L 2013.347.320 z dnia 20.12.2013 r.)

2.6. Zgodnie z wyjaśnieniami Marszałka Województwa, główne dokumenty systemu realizacji, w tym ustawa wdrożeniowa, wytyczne wydawane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, instrukcja wykonawcza czy wzory umów/decyzji o dofinansowaniu projektów, podlegają bieżącemu przeglądowi przez cały okres trwania perspektywy finansowej i ulegają zmianom stosownie do stwierdzonych potrzeb oraz możliwości. W trakcie realizacji RPO WP 2014 – 2020 Instytucja Zarządzająca wprowadziła szereg uproszczeń dla beneficjentów, wśród których wymienić należy w szczególności prowadzenie naborów wniosków o dofinansowanie projektów wyłącznie w formie elektronicznej, umożliwienie ekspertom dokonywania oceny projektów w sposób zdalny, czy umożliwienie beneficjentom wykorzystania ewentualnych oszczędności w projektach na inne zamówienia, w których w wyniku ich rozstrzygnięcia kwota pierwotnie założona we wniosku o dofinansowanie projektu okazała się niewystarczająca do sfinansowania wydatku.

W ramach przygotowań do perspektywy finansowej 2021 – 2027 planuje się wykorzystanie w możliwie najszerszym zakresie sprawdzonych dokumentów i rozwiązań systemu realizacji na lata 2014 – 2020, wraz ze wszystkimi wynikającymi z tego dobrymi praktykami i uproszczeniami.

Planowane jest utrzymanie elektronicznej formy procesu aplikowania o dofinansowanie oraz umożliwienie ekspertom dokonywania zdalnej oceny projektów. Rozważane jest również zawieranie umów o dofinansowanie z beneficjentami z wykorzystaniem systemu informatycznego, wyłącznie w formie elektronicznej.

W zależności od rozwiązań i możliwości wprowadzonych na mocy ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027 oraz ewentualnych wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w tym zakresie, w toku realizacji programu regionalnego na lata 2021 – 2027 planuje się wykorzystanie wsparcia eksperckiego osób wpisanych do wykazu kandydatów na ekspertów regionalnego programu na lata 2014 – 2020, których wiedza, kompetencje i doświadczenie zostały zweryfikowane w toku dotychczasowych naborów na kandydatów na ekspertów.

Planowane jest również utrzymanie dotychczasowego, sprawdzonego systemu instytucjonalnego, z zastrzeżeniem wprowadzenia ewentualnych korekt wynikających z rozporządzenia ogólnego, ustawy wdrożeniowej czy wytycznych na lata 2021 – 2027. Doświadczenia w zakresie rozliczania metodami uproszczonymi (SCO) projektów zostaną wykorzystane do szerszej implementacji SCO w perspektywie 2021 – 2027.

Wdrażanie wszelkich uproszczeń nie może odbywać się ze szkodą dla rozliczalności wydatków ponoszonych w ramach programu oraz zachowania odpowiedniego śladu audytowego. Doświadczenia perspektywy finansowej 2014 – 2020, wyniesione w szczególności z audytów Komisji Europejskiej oraz wyniki audytów prowadzonych w ramach RPO WP 2014 – 2020, jak również zainteresowanie beneficjentów realizacją projektów oraz tempo jego wdrażania, pozwalają na stwierdzenie, że obecne rozwiązania funkcjonujące na gruncie systemu realizacji stanowią wyraz równowagi pomiędzy uproszczeniami, a obowiązkami nałożonymi na Instytucję Zarządzającą w zakresie śladu audytowego.

(akta kontroli tom I str. 399-409, tom II str. 659-666, 1270-1287)

2.7. Najistotniejsze ryzyka z punktu widzenia procesu przygotowania programu regionalnego na lata 2021 – 2027 (jak również dokumentów systemu realizacji programu na szczeblu regionalnym) mają charakter zewnętrzny i są determinowane

przez innych uczestników procesu (na szczeblu unijnym przez Parlament Europejski i Komisję Europejską, na szczeblu krajowym przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego). Pozostają one poza kontrolą Urzędu.

Jak wyjaśnił Marszałek Województwa: „Najistotniejszym zidentyfikowanym ryzykiem jest ryzyko opóźnień w przygotowaniu ram prawnych na potrzeby okresu programowania 2021 – 2027. Mając na uwadze, że przygotowanie kluczowych dokumentów systemu realizacji ma charakter kaskadowy (regulacje pakietu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady determinują zapisy ustawy wdrożeniowej na lata 2021 – 2027, której wejście w życie warunkuje proces wydawania wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, przekładających się w sposób bezpośredni na ostateczne brzmienie dokumentów systemu realizacji przyjmowanych przez instytucje zarządzające, jak również kształt systemu zarządzania i kontroli), przedłużający się proces przyjmowania regulacji na szczeblu europejskim z pewnością przełoży się na tempo prac prowadzonych na szczeblu krajowym oraz regionalnym”.

Głównym środkiem, mającym na celu ograniczenie skutków wystąpienia przedmiotowego ryzyka, jest podejście polegające na możliwie szerokim wykorzystaniu dokumentów systemu realizacji oraz rozwiązań funkcjonujących na gruncie systemu zarządzania i kontroli RPO WP 2014 – 2020, z zastrzeżeniem wprowadzenia ewentualnych poprawek wynikających z dokumentów przyjmowanych na szczeblu unijnym oraz krajowym.

Ponadto, celem ograniczenia skutków zaistnienia omawianego ryzyka, podejmowane są działania w ramach bieżącej kontroli zarządczej, ze szczególnym uwzględnieniem monitoringu prowadzonego przez Sejmik Województwa Podkarpackiego (również jego komisji) oraz Zarząd Województwa. Działania te będą intensyfikowane w miarę przyjmowania regulacji oraz aktów prawnych stanowiących podstawę do przygotowania systemu realizacji programu na szczeblu regionalnym.

(akta kontroli tom I str. 399-409, tom II str. 1270-1287)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu Województwa Podkarpackiego, podejmowane w celu przygotowania prawnego i organizacyjnego systemu wdrażania Polityki Spójności na lata 2021 – 2027. Działania te były należyte i adekwatne do istniejącego stanu prawnego i działań podejmowanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Na bieżąco wprowadzano zmiany organizacyjne w Urzędzie w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania wdrażania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021 - 2027.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że opóźnienia we wprowadzeniu wiążących regulacji prawnych na poziomie krajowym oraz w konsekwencji wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego uniemożliwiło Zarządowi Województwa ustanowienie docelowego systemu realizacji regionalnego programu operacyjnego. Planowane przez Zarząd Województwa dostosowanie istniejącego systemu realizacji, sprawdzonego przy wdrażaniu RPO WP 2014 – 2020, w tym warunków i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji programu, obejmujących zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji tych instytucji, powinno zapewnić terminowe wprowadzenie systemu realizacji.

IV. Uwagi i Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w badanych obszarach, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, 15 września 2021 r.

Kontroler
Witold Pałasz
doradca ekonomiczny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/