



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.018.01.2021

Pan
Adam Struzik
Marszałek Województwa Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie ¹ (ul. Jagiellońska 26, 03-719)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027. 2. Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021-2027.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed tym okresem)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Magdalena Żywicka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/118/2021 z 1.07.2021 r. 2. Kamila Kucharska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/119/2021 z 1.07.2021 r. 3. Agnieszka Wasilewicz-Kamińska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/117/2021 z 1.07.2021 r. (akta kontroli tom I str.1, tom III str. 339-341 tom IV str. 1-2)

¹ Dalej także: Urząd Marszałkowski, Urząd.

² Dalej także: Marszałek.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte dotychczas działania Urzędu w zakresie przygotowania oraz zatwierdzenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2021-2027⁵ oraz w celu przygotowania prawnego i organizacyjnego systemu wdrażania Polityki Spójności na lata 2021-2027 – na terenie województwa mazowieckiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W przyjętej informacji w sprawie założeń do RPO WM 2021-2027 (wersja 1), Zarząd Województwa Mazowieckiego⁶ uwzględnił możliwość wsparcia na dwóch poziomach NUTS 2⁷, przekazał projekt programu RPO WM na lata 2021-2027 do zaopiniowania partnerom społeczno-gospodarczym oraz organizacjom reprezentującym społeczeństwo obywatelskie, a także podjął uchwałę nr 1418/252/21 w sprawie przyjęcia projektu Programu Regionalnego: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027 oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych tego dokumentu.

Na potrzeby nowej perspektywy finansowej zlecono wykonanie analiz i ekspertyz dotyczących realizacji badań i związanych z nimi raportów końcowych, na łączną kwotę 1 299,2 tys. zł. Szczegółowe badanie dwóch⁸ ekspertyz o łącznej wartości 333 tys. zł wykazało, że zostały one opracowane zgodnie z postanowieniami umów, a wnioski i rekomendacje w nich zawarte zostały wykorzystane przy określeniu interwencji w projekcie programu RPO WM na lata 2021-2027.

Prace w zakresie przygotowania systemu wdrażania polityki spójności na lata 2021-2027 pod względem organizacyjnym i prawnym, koncentrowały się na opracowaniu projektu regionalnego programu operacyjnego i zapewnieniu jego zgodności z projektem Umowy Partnerstwa⁹, w celu terminowego przesłania go do Komisji Europejskiej.

Z uwagi na brak stosownych regulacji prawa krajowego, działania Urzędu obejmowały czynności związane z zaplanowaniem szczegółowych rozwiązań organizacyjnych i procedur oraz regionalnych wytycznych programowych, niezbędnych do rozpoczęcia wdrażania RPO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Kontrakt Programowy¹¹ stanowiący podstawę do negocjacji z Komisją Europejską¹² programu regionalnego służącego realizacji UP w zakresie polityki

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej także: RPO WM 2021-2027.

⁶ Dalej także: Zarząd Województwa lub ZWM.

⁷ 29 listopada 2016 r. w Dzienniku Urzędowym UE zostało opublikowane Rozporządzenie Komisji (UE) w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). Nowy podział statystyczny obowiązuje od 1 stycznia 2018 r. Na poziomie NUTS 2 województwo mazowieckie, stanowiące dotychczas jedną jednostkę statystyczną tego poziomu, zostało podzielone na dwie jednostki statystyczne: region Warszawski stołeczny - obejmujący Warszawę wraz z dziewięcioma powiatami: legionowskim, mińskim, nowodworskim, otwockim, wołomińskim, grodziskim, piaseczyńskim, pruszkowskim i warszawskim zachodnim oraz region Mazowiecki regionalny - obejmujący pozostałą część województwa mazowieckiego.

⁸ Analiza potencjału innowacyjnego Mazowsza w ujęciu krajowym i międzynarodowym, Analiza wąskich gardeł dyfuzji innowacji na Mazowszu, w tym cyfryzacji.

⁹ Dalej: UP.

¹⁰ 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.

¹¹ Dalej także: KP.

¹² Dalej także: KE.

spójności był opracowywany zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³ przez zarząd województwa.

Proces negocjacji Kontraktu Programowego dla województwa mazowieckiego¹⁴, którego przedmiotem jest określenie kierunków i warunków dofinansowania Programu Regionalnego: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027 (FEM 2021-2027)¹⁵ oraz przedsięwzięć priorytetowych¹⁶, rozpoczął się w marcu 2021 r.¹⁷ Projekt KP dla regionów został przekazany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁸ 22 marca 2021 r. w celu przeanalizowania i zajęcia stanowiska przez Zarząd Województwa. Projekt ww. dokumentu nie uwzględniał specyfiki województwa mazowieckiego, jednego w Polsce z dwoma regionami, zaliczanymi do dwóch różnych typów wsparcia (region lepiej rozwinięty Warszawski stołeczny¹⁹ i słabiej rozwinięty Mazowiecki regionalny²⁰). W dniach 26 i 29 marca 2021 r. Urząd przekazał do MFIPR łącznie 34 uwagi do projektu KP, w których wskazano m.in. na konieczność odzwierciedlenia w dokumencie podziału województwa mazowieckiego na dwie jednostki statystyczne NUTS 2, rozważenie możliwości przyznawania środków budżetu państwa, także w euro, aby stanowiły one „spójne dopełnienie alokacji ze środków europejskich”, zgodnie z obowiązującym kursem euro w całym okresie programowania, oraz zaproponowano doprecyzowanie niektórych zapisów w tym dokumencie, m.in. w rozdziałach pn. *Wysokość dofinansowania RPO i Kierunki i warunki wsparcia realizowanego w ramach programu i przedsięwzięcia priorytetowe*²¹.

Zgodnie z projektem UP ze stycznia 2021 r., który nie uwzględniał kwoty rezerwy w wysokości ok. 7,1 mld euro²² będącej przedmiotem negocjacji kontraktów programowych strony rządowej z marszałkami województw. Kwota przeznaczona dla województwa mazowieckiego wynosiła łącznie 1 669 000 000 euro (112 000 000 euro dla RWS i 1 557 000 000 euro dla RMR).

(akta kontroli tom I str. 5-15, 62-153, 302-303, tom III str. 565)

W toku konsultacji społecznych UP, Urząd kierował do MFIPR pisma²³ z uwagami dotyczącymi m.in. algorytmu podziału alokacji na poszczególne regiony oraz potrzeby doprecyzowania zapisów odnoszących się do wskaźników zawartych w programie. Ponadto Marszałek zaproponował włączenie RMR do Programu Operacyjnego Polska Wschodnia²⁴. Pismami do Prezesa Rady Ministrów (z 11 stycznia 2018 r.) oraz do Ministra Inwestycji i Rozwoju (24 stycznia 2018 r.) zwrócił się o objęcie PO PW w perspektywie finansowej po roku 2020 r., nowo wydzielonego z województwa mazowieckiego regionu NUTS 2 – Mazowiecki regionalny.

Pismem z 17 listopada 2020²⁵ Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował Marszałka o akceptacji powyższej propozycji, wskazując przy tym, że region NUTS 2 Warszawski stołeczny zostaje wyłączony z regionalnego wsparcia

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057., dalej: ustawa o zppr.

¹⁴ Dalej także: KPWM.

¹⁵ 20 stycznia 2021 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego (dalej ZWM) przyjął informację w sprawie nazwy przyszłego programu regionalnego dla województwa mazowieckiego na lata 2021-2027 w brzmieniu: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027 (FEM 2021-2027).

¹⁶ W okresie marzec – kwiecień 2021 r., na prośbę Marszałka Województwa z 24 lutego 2021 r. przygotowano projekty priorytetowe do KPWM.

¹⁷ Dnia 2 marca 2021 r. ZWM przyjął Informację w sprawie rozpoczęcia negocjacji Kontraktu programowego w ramach perspektywy finansowej 2021-2027.

¹⁸ Dalej także: MFIPR lub Ministerstwo; wcześniej przedmiotowe zadania realizowali Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju (od 20 września do 15 listopada 2019 r.), Minister Inwestycji i Rozwoju (od 9 stycznia 2018 r. do 20 września 2019 r.).

¹⁹ Dalej także: RWS.

²⁰ Dalej także: RMR.

²¹ Zgłaszane uwagi zostały omówione 6 kwietnia 2021 r. podczas posiedzenia ZWM- Informacja dla ZWM w sprawie uwag do wzoru kontraktu programowego na lata 2021-2027.

²² W projekcie UP pomiędzy poszczególne regiony podzielono ok. 21,3 mld euro, natomiast ok. 7,1 mld euro stanowiło rezerwę programową.

²³ Pisma znak RF-EFRR.410.8.4.2021.MW z 2 i 18 marca 2021 r.

²⁴ Dalej także: PO PW

²⁵ Znak: DSR-IIa.78.3.2020.KK

unijnego w ramach RPO WM 2021-2027 i będzie finansowany z poziomu krajowego, w ramach kontynuacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój; Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

W stanowisku nr 6/20 z 5 grudnia 2020 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego²⁶ wyraził sprzeciw wobec wyłączenia regionu NUTS 2 Warszawskiego stołecznego ze wsparcia w ramach RPO WM na lata 2021-2027. Ponadto 29 marca 2021 r. zostało zaprezentowane wspólne stanowisko Marszałka i Prezydenta m.st. Warszawy dotyczące wspólnego programu operacyjnego dla województwa mazowieckiego, obejmującego region Warszawski stołeczny oraz obszar (region) Mazowiecki regionalny²⁷. W efekcie tych działań MFiPR zaakceptował propozycję dotyczącą uwzględnienia regionu RMR w Programie Polska Wschodnia Plus oraz realizacji programu regionalnego dla obu regionów NUTS 2.

(akta kontroli tom I str. 321-324, tom II str. 322-323, tom III str. 239-248, 559-560)

W stanowisku nr 2/21 z 23 lutego 2021 r. w sprawie uwag do projektu UP dla realizacji polityki spójności 2021-2027, Sejmik zaaprobował powyższe uzgodnienia, zgłaszając jednocześnie m.in. zastrzeżenia do wysokości alokacji przeznaczonej w ramach ww. projektu dla RWS²⁸ oraz zaapelował do Prezesa RM m.in. o zlikwidowanie rezerwy w wysokości ok. 7,1 mld euro oraz przydzielenie z tych środków 1 mld euro dla RWS, w tym 500 mln euro w ramach programu regionalnego i 500 mln euro – w ramach programów krajowych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), tj. wykorzystanie tzw. mechanizmu elastyczności).

(akta kontroli tom II str. 324-325)

W lutym 2021 r., po rozpoczęciu konsultacji projektu UP, z inicjatywy Marszałka odbyły się spotkania z potencjalnymi interesariuszami²⁹ FEM 2021-2027, m.in. z przedstawicielami RMR³⁰ i RWS³¹, w trakcie których omówiono uwagi Urzędu do projektu UP zarówno w kontekście prac nad RPO WM 2021-2027 jak i możliwości pozyskania funduszy unijnych dla przyszłego rozwoju gmin RMR/RWS oraz zwrócono się do interesariuszy obydwu regionów o zgłaszanie do niego uwag – w ramach konsultacji dotyczących założeń UP. W wyniku tych spotkań jednostki samorządu terytorialnego przyjęły stanowiska lub uchwały w sprawie zwiększenia alokacji dla FEM 2021-2027³². Uchwały i pisma w tej sprawie, adresowane m.in. do

²⁶ Dalej także: Sejmik.

²⁷ W stanowisku podkreślono konieczność zachowania jednego spójnego programu operacyjnego dla całego województwa w perspektywie finansowej po 2020 r. oraz wskazano, że program regionalny jest podstawowym narzędziem wdrożeniowym Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego a połączenie zarządzania strategią oraz regionalnym programem zagwarantuje osiągnięcie w sposób optymalny celów oraz mierników zarówno strategii oraz programu.

²⁸ Sejmik wskazał, że zgodnie z propozycją zawartą w projekcie UP, RMR miał otrzymać w ramach programu regionalnego kwotę 1 558 mln euro. Kwota alokacji przyznana dla RWS, wynosiła 157 mln euro, z czego 111,5 mln euro w ramach programu regionalnego, a pozostałe 45,5 mln euro w ramach krajowych programów operacyjnych. Sejmik podkreślił, że oznaczało to w zestawieniu z płatnościami w perspektywie finansowej 2014-2020 zmniejszenie dostępnych środków o ok. 90%. Wskazał również, że tak niewielka alokacja nie pozwoliłaby na wykorzystanie możliwości RWS, w którym koncentruje się 30% krajowego potencjału innowacyjnego i 650 tys. działających przedsiębiorstw oraz, że odpowiednie wsparcie dla regionu Warszawskiego stołecznego jest niezbędne do realizacji celów polityki spójności na lata 2021-2027 w obszarze CP 1 i 2 oraz optymalnego rozwoju całego Mazowsza i Polski.

²⁹ Tj. jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami, jednostkami naukowymi, organizacjami pozarządowymi.

³⁰ Spotkanie 4 lutego 2021 r.

³¹ Spotkanie 2 lutego 2021 r. którego przedmiotem było omówienie i dyskusja nad uwagami do projektu UP w kontekście prac nad RPO WM 2021-2027 oraz możliwości pozyskania funduszy unijnych dla przyszłego rozwoju gmin RWS.

³² M.in. stanowiska w sprawie uwag do projektu UP dla realizacji polityki spójności w latach 2021-2027 w Polsce tj.: Stanowisko nr 1/2021 Rady Miejskiej w Tuszczu z 2 marca, Stanowisko Nr 7/2021 Rady Powiatu Otwockiego z 25 marca 2021 r., Uchwała Nr XXXIII/21 Rady Gminy Ceglów z 22 lutego 2021 r., Stanowisko Rady Gminy Korytnica z 19 lutego 2021 r., Stanowisko nr 1/2021 Rady Miejskiej w Mrozach z 12 lutego 2021 r., Uchwała nr 42 Komitetu Sterującego ZIT WOF z 19 lutego 2021 r., Uchwała Nr 248/XXIX/21 Rady Powiatu Grodzkiego z 25 lutego 2021 r., Uchwała Nr XIX/235/21 Rady Powiatu Mińskiego z 24 lutego 2021 r., Uchwała Nr XXXIII/204/2021 Rady Powiatu Płońskiego z 24 lutego 2021 r., Uchwała Nr XXVI/213/21 Rady Gminy Jadów z 11 lutego 2021 r., Uchwała Nr XXII.224.2021 Rady Miejskiej w Pilawie z 15 lutego 2021 r.,

MFFiPR, wystosowały również Konferencja Rektorów Szkół Warszawskich, Rada Główna Instytutów Badawczych, organizacje przedsiębiorców, Mazowiecka Rada Działalności Pożytku Publicznego. W lutym 2021 r. Marszałek uczestniczył w spotkaniu z przedstawicielami KE - Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, w trakcie którego omówiono uwagi zgłoszone do projektu UP, w szczególności niskiej alokacji dla RWS, po którym wystosował do KE pismo³³ w tej sprawie.

(akta kontroli tom I str. 5-10, tom III str. 345-346, 568-510)

17 maja 2021 r. zorganizowano pierwsze spotkanie negocjacyjne Marszałka i przedstawicieli Mazowsza z Sekretarzem Stanu w MFiPR. W trakcie negocjacji Marszałek wskazał m.in. na konieczność zwiększenia alokacji dla RWS, przedstawił uwagi do projektu KP oraz propozycje odstępstw od tzw. linii demarkacyjnej³⁴. 21 maja 2021 r. odbyło się spotkanie robocze pracowników MFiPR i Departamentu Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego³⁵, poświęcone aspektom technicznym i merytorycznym dotyczącym dalszych prac nad kontraktem. 15 czerwca 2021 r. MFiPR przekazało Urzędowi projekt KPWM³⁶ z alokacją podstawową, w którym nie uwzględniono podziału rezerwy programowej, w celu przeanalizowania i przygotowania stanowiska Zarządu Województwa.

(akta kontroli tom I str. 154-200)

23 czerwca 2021 r. odbyło się spotkanie Sekretarza Stanu w MFiPR z marszałkami województw, w trakcie którego dokonano podziału tzw. rezerwy programowej, czyli 25% środków zarezerwowanych dla programów regionalnych, dotąd nie podzielonych w UP. Ponieważ alokacja w przekazanym projekcie KPWM była niezgodna z alokacją w projekcie UP ze stycznia 2021 r., w Urzędzie przygotowano uwagi w tej sprawie - w celu przedłożenia na posiedzenie Zarządu. Przekazanie stanowiska Zarządu do MFiPR uzależniono od wcześniejszego otrzymania wersji KPWM z uwzględnionym i skorygowanym podziałem rezerwy, uzgodnionym podczas spotkania Sekretarza Stanu w MFiPR z marszałkami województw.

(akta kontroli tom I str. 6, 201-253)

Alokacja środków dla województwa mazowieckiego, zaplanowana w projekcie UP ze stycznia 2021 r., wynosiła 1 669 000 000 euro³⁷, natomiast w projekcie KPWM, przekazanym przez stronę rządową 15 czerwca 2021 r., ujęto kwotę 1 781 715 863 euro. Propozycja podziału alokacji została przekazana³⁸ do konsultacji z Instytucjami Pośredniczącymi RPO WM 2014-2020³⁹. W odpowiedzi, m.in. Wojewódzki Urząd

³³ Pismo znak RF-EFRR.410.8.4.2021.MJ z 2 marca 2021 r.

³⁴ Na spotkanie 17 maja 2021 r. jednostka kontrolowana przygotowała argumenty dotyczące konieczności zwiększenia alokacji oraz podziału rezerwy programowej. W rezultacie zwiększono alokację dla Mazowsza do 2,09 mld euro, w tym rezerwę do wysokości 340 210 647 euro oraz alokację dla RWS do 340 mln euro.

³⁵ Dalej: Departament RF.

³⁶ Projekt KPWM przekazany przez stronę rządową nakładał obowiązek uwzględnienia wymogów koncentracji tematycznej, tj.: na działania podejmowane w ramach Celu Polityki 1. minimum 13% środków EFRR, na działania podejmowane w ramach Celu Polityki 2. minimum 37% środków EFRR, z uwzględnieniem faktu, że w zakresie niskoemisyjnej mobilności miejskiej (cel szczegółowy viii) jedynie 50% alokacji przeznaczony na ten cel wlicza się do koncentracji tematycznej dla Celu Polityki 2.. Ponadto na wydatki na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych minimum 37,5% środków EFRR, na działania z zakresu włączenia społecznego minimum 29,5% środków EFS+, na zrównoważony rozwój obszarów miejskich, wdrażany w szczególności z wykorzystaniem instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, minimum 17% środków EFRR. Stosunek alokacji EFRR do EFS+ powinien wynosić 74,93% EFRR do 25,07% EFS+.

³⁷ Środki z EFRR do wysokości 1 251 000 000 euro, w tym pomoc techniczna w wysokości 50 100 000 euro; środki pochodzące z EFS+ do wysokości 418 000 000 euro.

³⁸ Na posiedzeniu 13 lipca br. ZWM zapoznał się z nową propozycją podziału alokacji RPO WM na lata 2021-2027, ale nie podjął wiążącej decyzji w sprawie podziału, zdecydował o przekazaniu propozycji podziału alokacji do konsultacji z instytucjami pośredniczącymi RPO WM 2014-2020 i poprosił o ponowne przedstawienie tej informacji na posiedzeniu za 2 tygodnie. 24 sierpnia br. ZWM zapoznał się z informacją w sprawie zaktualizowanego projektu KPWM oraz podziału alokacji FEM 2021-2027. Zarząd podjął m.in. decyzję dotyczącą wysokości alokacji dla RWS - 500 mln EUR. Podczas posiedzenia w dniu 31 sierpnia br. ZWM zapoznał się z uzupełnieniem do ww. informacji - została podjęta decyzja dotycząca realokacji części środków z celu szczegółowego 2(ii) do 2(vi) w ramach RWS oraz z celu szczegółowego 4(ii) do 4(v) w ramach RMR.

³⁹ We wdrażanie programu – RPO WM 2014-2020 – zostały zaangażowane trzy podmioty pełniące funkcję Instytucji Pośredniczących (dalej: IP): Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU), Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie (WUP), Miasto Stołeczne Warszawa, jako podmiot reprezentujący Porozumienie gmin Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego

Pracy w Warszawie⁴⁰ zgłosił potrzebę zwiększenia środków finansowych na wsparcie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, realizowane przez powiatowe urzędy pracy.

W trakcie kontroli NIK trwały negocjacje KPWM, m.in. co do ustalenia ostatecznej wysokości alokacji, w tym podziału środków pomiędzy cele szczegółowe oraz typy przedsięwzięć, celem zatwierdzenia go przez Zarząd Województwa.

(akta kontroli tom I str. 9, tom III str. 215-216, 218-230, 250-253, 256-258, 302-303)

Przy piśmie z 26 lipca 2021 r.⁴¹ MFiPR przesłało do Urzędu zaktualizowany projekt KPWM⁴². Do zakończenia kontroli NIK trwały prace nad przygotowaniem stanowiska Zarządu Województwa do tego dokumentu.

(akta kontroli tom I str. 5-10, 255-301)

W trakcie negocjacji KPWM oraz prac nad programowaniem nowej perspektywy 2021-2027 alokacja przeznaczona dla województwa mazowieckiego, w tym propozycje podziału środków pomiędzy jednostki statystyczne NUTS 2, ulegały modyfikacjom. Zgodnie z projektem KPWM, przekazanym 26 lipca 2021 r., alokacja środków wynosiła: 340 210 647 euro dla RWS i 1 669 715 863 euro dla RMR. W piśmie MFiPR przekazującym projekt przedstawiono kluczowe zmiany i postulaty wynikające z dotychczasowego procesu negocjacji KPWM, wskazując, że konieczne są dalsze rozmowy na temat ewentualnego transferu środków FEM 2021-2027, którego efektem będzie zwiększenie alokacji dla RWS, nawet do kwoty 500 000 000 euro. Zgodnie z projektem UP przekazanym 30 lipca 2021 r., kwota alokacji ustalona w wyniku negocjacji, wzrosła do 2 009 926 510 euro (500 000 000 euro dla RWS i 1 509 926 510 euro dla RMR). Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa *uzyskanie znacznie wyższej alokacji na realizację FEM 2021-2027, niż przedstawiona w propozycji rządu ze stycznia br., było możliwe dzięki tzw. mechanizmowi elastyczności (przesunięcia środków finansowych pomiędzy kategoriami regionów)*. Sekretarz Województwa stwierdził też, że *zdaniem Samorządu Województwa Mazowieckiego alokacja dla RWS była niewystarczająca*⁴³. *Zaprogramowanie interwencji dla RWS dla wszystkich pięciu celów polityki było niemożliwe. Zaproponowana alokacja dla RWS stanowiła ok. 10 % współfinansowania dla RWS w RPO WM 2014-2020. Podkreślił również, że zgodnie z Rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): ogólnym, EFRR i EFS+ na lata 2021-2027 określono wymogi koncentracji tematycznej dla CP 1 i CP 2 oraz CP 4 oraz ustalono wysoki cel klimatyczny na poziomie 30% dla EFRR, które nie mogłyby zostać zrealizowane przy tak niskiej alokacji.*

(akta kontroli tom I str. 5-11, 334-336, 379-392, 465- 466, tom III str. 565)

27 sierpnia 2021 r. Zarząd przyjął informację w sprawie zaktualizowanego projektu KPWM oraz podziału alokacji FEM 2021-2027, w której odniesiono się do postulatów strony rządowej, zaprezentowano dwie⁴⁴ propozycje alokacji środków dla RWS, uwzględniające zapotrzebowanie na środki przeznaczone na działania w ramach instrumentu pn. Zintegrowane Instrumenty Terytorialne⁴⁵ oraz na projekty w ramach RWS oraz przedstawiono uwagi do projektu planowane do zgłoszenia w ramach negocjacji kontraktu. Wskazano w nich m.in., że:

(ZIT WOF). Zasady działania i obowiązki Instytucji Zarządzającej zostały określone w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (rozdział 4 ustawy wdrożeniowej).

⁴⁰ Dalej: WUP

⁴¹ Data wpływu: 4 sierpnia 2021 r.

⁴²Zawierający załączniki: Metodologię podziału rezerwy programowej pomiędzy programy regionalne 2021-2027, Najważniejsze zmiany w treści projektów kontraktów programowych oraz Listę projektów priorytetowych dla strony rządowej.

⁴³ Wyrażonym np. w stanowisku nr 2/21 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie uwag do projektu UP dla realizacji polityki spójności 2021-2027.

⁴⁴ Tj. 340 210 647 euro oraz 500 000 000 euro

⁴⁵ Dalej: ZIT.

- obowiązek przeznaczenia aż 37% środków EFRR na działania podejmowane w ramach CP2 (planowany poziom koncentracji zawarty w propozycji projektów kontraktów programowych) będzie dla programu regionalnego niezwykle trudnym do zrealizowania wyzwaniem (...) Dodatkowo utrudnieniem w osiągnięciu wymaganego poziomu koncentracji tematycznej jest także zasada wliczania do koncentracji tematycznej CP2 tylko 50% alokacji przeznaczonej na niskoemisyjną mobilność miejską,
- projekt UP nie narzuca obowiązku objęcia OSI krajowych dedykowanym wsparciem Programu Regionalnego w ramach ZIT. Decyzja w tym zakresie powinna zostać podjęta przez Zarząd danego regionu.

Ponadto zwrócono uwagę, że realizacja przedsięwzięć wskazanych jako *Lista projektów priorytetowych dla strony rządowej*⁴⁶ nie jest możliwa i sformułowano postulat dotyczący usunięcia ich z listy projektów priorytetowych. 27 sierpnia 2021 r. Zarząd przyjął dokument pn. *Uzupełnienie do informacji w sprawie zaktualizowanego projektu KPWM oraz podziału alokacji*⁴⁷.

Do dnia zakończenia kontroli (15 września br.) kontrolerom NIK nie przekazano stanowiska odnoszącego się do prośby MFIPR z 26 lipca br.

(akta kontroli tom I str. 330-392)

1.2. Program regionalny dla województwa mazowieckiego, w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027, zakłada finansowanie z dwóch funduszy, tj. EFRR⁴⁸ i EFS+⁴⁹ oraz realizację pięciu⁵⁰ celów polityki spójności określonych w art. 5 Rozporządzenia 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 Wizowej⁵¹.

(akta kontroli tom II str.328-479)

Zarządzeniem nr 56/19⁵² Marszałka Województwa Mazowieckiego z 2 kwietnia 2019 r. powołany został Zespół Redakcyjno-Programowy⁵³ RPO WM dla perspektywy finansowej 2021-2027. Zadaniem Zespołu było przygotowanie projektu

⁴⁶ Nazwa przedsięwzięcia wskazanego w Liście projektów priorytetowych dla strony rządowej będącym Załącznikiem 4 do pisma przekazującego projekt KPWM: Rewitalizacja miasta Czerwińsk nad Wisłą (zabytki, rynek, przystań, przyczółek mostowy), Ścieżka rowerowa Warszawa-Płock wzdłuż Wisły, Rewitalizacja terenów po fabryce amunicji Pronit w Pionkach, Oczyszczalnia ścieków w gminie Zbuczyn, Bezkolizyjne przejazdy kolejowe na modernizowanej linii kolejowej nr 8 (Radom - Warszawa), Rewitalizacja dworu w Dębinkach.

⁴⁷ Zgodnie z którym podział zakładał: ogólna kwota alokacji 2 009 926 510 EUR, w tym: EFRR 1 506 058 201 EUR, EFS+ 503 868 309 EUR, Pomoc techniczna 77 815 929 EUR, w tym: EFRR 58 206 124 EUR, EFS+ 19 609 805 EUR. Podział alokacji pomiędzy RWS i RMR uwzględniał kwoty: dla RWS 500 000 000 EUR, dla RMR 1 509 926 510 EUR (czyli 24,8% do 75,2%). Alokacja do podziału na poszczególne CP została pomniejszona o środki PT, i wynosiła dla RWS 480 642 096 EUR i dla RMR 1 451 468 485 EUR. Podział kwot na CP, po aktualizacji 31 sierpnia 2021 r. na posiedzeniu ZWM w brzmieniu: CP1 - 195 789 196 euro, CP2 - 665 524 134 euro, CP3 - 222 000 000 euro, CP4 - 673 066 001 euro, CP5 - 175 731 250 euro.

⁴⁸ Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (2021/1058) (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021).

⁴⁹ Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (2021/1057) (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021).

⁵⁰ Cel 1: Bardziej konkurencyjna i 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.

⁵¹ Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021, dalej: rozporządzenie ogólne lub rozporządzenie ramowe. Do momentu wejścia w życie z dniem 1 lipca 2021 r. rozporządzenia prace nad dokumentami programowymi opierano na założeniach projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 375/2018 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz.

⁵² Zmienionym Zarządzeniem nr 222/20 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 17 marca 2020 r.

⁵³ Dalej także: ZRP.

RPO WM i przedstawienie go do zatwierdzenia Zarządowi Województwa. Powołano również sześć podzespołów tematycznie przypisanych do poszczególnych celów polityki i odpowiedzialnych za cele szczegółowe i elementy projektu RPO. W skład podzespołów weszli wskazani imiennie stali członkowie (przedstawiciele: komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego, Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych⁵⁴, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie, Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie, Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie, Mazowieckiego Centrum Pomocy Społecznej). Przewodniczącemu Zespołu zagwarantowano również możliwość włączenia⁵⁵ do udziału w pracach podzespołów przedstawiciele: przedsiębiorców i pracodawców, instytucji naukowych i jednostek badawczo-naukowych, organizacji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego, instytucji rządowych oraz grup wykluczonych społecznie. Zgodnie z § 4 zarządzenia zobowiązano członków Zespołu do wypracowania kluczowych zapisów programu, celem opracowania mandatów negocjacyjnych RPO WM 2021–2027 przedkładanych do KE. Wykonanie zarządzenia powierzono Dyrektorowi Departamentu RF, zobowiązując jednocześnie dyrektorów departamentów Urzędu oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez Marszałka do współpracy z Zespołem i podzespołami – przy realizacji ich zadań (§ 8-9 zarządzenia).

(akta kontroli tom II str.1-7)

Do podstawowych zadań podzespołów należało w szczególności: wypracowanie rozwiązań w zakresie identyfikacji typów projektów przewidzianych do finansowania w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 oraz nadanie im priorytetów, eliminacja projektów, które ze względu na koncentrację środków nie powinny być wspierane, przyporządkowanie wskaźników do typów projektów, określenie alokacji przypisanej do poszczególnych typów projektów i wskaźników ich realizacji oraz wypracowanie rozstrzygnięć z zakresu instrumentów finansowych, zintegrowanego podejścia terytorialnego, pomocy publicznej oraz polityk horyzontalnych UE.

(akta kontroli tom II str.5, 9-42, 55-74, 328-331, 497-500, tom III str. 554-555)

Za realizację przez Urząd wszystkich zadań związanych z przygotowaniem systemu wdrażania polityki spójności UE na lata 2021-2027 były odpowiedzialne komórki organizacyjne określone w Regulaminie Organizacyjnym Departamentu RF⁵⁶, tj.: Biuro Programowania EFRR, Biuro Programowania EFS, Wydział Dokumentów i Uproszczeń RPO WM, Wydział Zarządzania EFRR, Biuro ds. Pomocy Technicznej, Biuro ds. Instrumentów Finansowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Województwa, w Urzędzie *nie powołano odrębnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za monitorowanie postępu realizacji działań w zakresie przygotowania programu regionalnego na lata 2021-2027.*

(akta kontroli tom I str. 8, tom III str. 556-557, tom IV str.7-8)

Przed rozpoczęciem kontroli NIK, tj. przed 5 lipca 2021 r., a następnie w jej trakcie, w Urzędzie realizowane były działania mające na celu terminowe przygotowanie projektu RPO WM, m.in.:

- 2 kwietnia 2019 r. Zarząd Województwa przyjął informację w sprawie harmonogramu przyjęcia założeń do modelu programowania RPO WM na lata 2021-2027⁵⁷;

⁵⁴ Dalej także: MJWPU.

⁵⁵ Zgodnie z rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

⁵⁶ Zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Departamentu RF z 2 września 2019 r., Regulaminem wewnętrznym Departamentu RF z 13 sierpnia 2020 r., oraz Zarządzeniem Marszałka Województwa Mazowieckiego nr 56/19 z 2 kwietnia 2019 r. w sprawie zespołu redakcyjno-programowego RPO WM dla perspektywy finansowej 2021-2027.

⁵⁷ Przyjęty ww. informacją *Wstępny harmonogram do założeń RPO WM 2021-2027* orientacyjnie określał działania na rzecz przygotowania wstępnego projektu programu i nie był przez ZWM aktualizowany. Ujęto w nim zadania tj. m.in. *Prace nad projektem linii demarkacyjnej, Powołanie Zespołu Redakcyjno Programowego, czy Przyjęcie przez ZWM założeń RPO WM 2021-2027 w drodze informacji (wersja 1)*, które zostały zrealizowane. Powstałe opóźnienia w realizacji części działań np.

- 21 maja 2019 r. Zarząd przyjął informację w sprawie projektu linii demarkacyjnej dla programów finansowanych w ramach Polityki Spójności na lata 2021-2027;
- 13 czerwca 2019 r., na posiedzeniu Komitetu Monitorującego RPO WM 2014-2020, poinformowano jego członków o pracach nad RPO WM 2021–2027 oraz przedstawiono im materiały dotyczące przygotowań⁵⁸ do nowej perspektywy finansowej;
- 2 lipca 2019 r. Zarząd przyjął informację w sprawie założeń do RPO WM 2021-2027 (wersja 1). Dokument uwzględniał zapisy określające wsparcie na dwóch poziomach NUTS 2⁵⁹;
- 31 stycznia 2020 r. skierowano do partnerów społeczno-gospodarczych zaproszenia do prac w podzespołach ZRP, a w okresie od kwietnia do grudnia 2020 r. przygotowywano zapisy na wzorze programu będącym załącznikiem V do projektu rozporządzenia ogólnego. W ramach tych działań w szczególności dokonywano ustaleń⁶⁰ w ramach podzespołów do CP 1-5 (kwiecień- lipiec 2020 r.), prowadzono korespondencję nieformalną z KE (od czerwca 2020 r. do dnia zakończenia kontroli NIK), a także korespondencję z partnerami społeczno-gospodarczymi (lipiec-grudzień 2020 r.);
- 8 grudnia 2020 r., po konsultacjach zapisów z ZRP, Zarząd przyjął roboczą wersję programu RPO WM 2021-2027⁶¹ oraz przekazał ww. dokument partnerom społeczno-gospodarczym i organizacjom pozarządowym celem zgłaszania propozycji i uwag;
- 9 marca 2021 r. Zarząd przyjął propozycję wstępnego podziału alokacji FEM 2021-2027, zakładającą łączną alokację w wysokości 2 550 500 000 euro⁶². Orientacyjne wartości alokacji zostały przypisane do celów szczegółowych oraz do dwóch kategorii regionów wg NUTS-2, przy uwzględnieniu koncentracji tematycznej wynikającej z treści projektów rozporządzeń UE z 2018 r., dotyczących polityki spójności na lata 2021-2027;
- 21 czerwca 2021 r. Zarząd przyjął Informację w sprawie aktualizacji zapisów projektu FEM 2021-2027⁶³, przekazano projekt do zaopiniowania przez partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie;

w przypadku Identyfikacji obszarów komplementarnych do RPO 2021-2027 wymagających zapisów w KP czy Dopracowanie założeń do Obszarów Strategicznej Interwencji – podejście terytorialne, zaplanowane na lipiec/wrzesień 2019 r. nie zostały zrealizowane w tym terminie z uwagi na brak założeń do UP.

⁵⁸ Tj. prezentacja dotycząca stanu przygotowań do nowej perspektywy finansowej FUE 2021-2027.

⁵⁹ Zgodnie z zapisami art. 102 projektu CPR region Warszawski stołeczny został sklasyfikowany jako region lepiej rozwinięty, zaś region Mazowiecki regionalny spełniał kryteria regionu słabiej rozwiniętego. Założono, że oba regiony zostaną objęte jednym programem regionalnym na lata 2021-2027 i że wszystkie zidentyfikowane typy projektów realizowane będą w obu regionach. Przyjęto, że ostateczny kształt programu zależeć będzie od decyzji KE ws. uznania obowiązującego od 2018 r. podziału statystycznego Mazowsza.

⁶⁰ W ramach ww. ustaleń opisy celów szczegółowych w ramach pięciu Celów Polityki, przygotowane na wzorze programu zostały poddane konsultacjom w ramach ZRP, zebrano uwagi i przekazano członkom ZRP wraz z informacjami o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu ich uwag. Również decyzje o uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez KE oraz partnerów społeczno-gospodarczych podejmowane były przy we współpracy z właściwymi merytorycznie członkami ZRP.

⁶¹ Informacja w sprawie postępu prac nad przygotowaniem RPO WM na lata 2021–2027 wraz z załącznikami: Projektami zapisów na wzorze programu dla poszczególnych Celów Polityki, Zbiorcze zestawienie uwag KE wraz ze stanowiskiem IZ, zbiorcze zestawienie uwag partnerów społeczno-gospodarczych.

⁶² W tym 479 000 000 euro na CP1, 583 826 000 euro na CP2, 342 000 000 euro na CP3, 869 097 000 euro na CP4, 200 000 000 euro na CP5 oraz 76 577 000 euro na pomoc techniczną. Informacja dla ZWM zakładała podział szacunkowej kwoty alokacji przyznanej dla FEM 2021-2027, uwzględniono także potencjalną wartość rezerwy, utworzonej przez Instytucję Koordynującą UP, przy założeniu jej likwidacji i przyznaniu dodatkowych środków dla programu. Ww. podział dotyczył łącznych wartości alokacji w podziale na cele szczegółowe i obszary NUTS-2, tj. bez podziału na lata. Orientacyjne wartości alokacji zostały przypisane do celów szczegółowych oraz do dwóch kategorii regionów wg NUTS-2. Uwzględniono także koncentrację tematyczną, wynikającą z treści projektów rozporządzeń UE z 2018 r.

⁶³ Po odniesieniu się do propozycji/uwag zgłoszonych przez partnerów społeczno-gospodarczych.

- 12 lipca 2021 r. Zarząd przyjął Informację w sprawie wstępnego podziału alokacji w ramach FEM 2021-2027, zmniejszając kwoty alokacji⁶⁴ w stosunku do propozycji z 9 marca 2021 r. (alokacja ogółem: 2 009 926 510 euro)⁶⁵;
- 21 lipca 2021 r. Zarząd przyjął informację w sprawie przewidywanego harmonogramu prac oraz postępu nad przygotowaniem i rozpoczęciem wdrażania FEM 2021-2027. Na podstawie tego harmonogramu prowadzone były dalsze prace zmierzające do zatwierdzenia w drodze uchwały przez ZWM projektu programu FEM (ver.1);
- 27 sierpnia 2021 r. Zarząd przyjął informację w sprawie aktualizacji zapisów oraz stanu prac nad projektem FEM 2021-2027, zawierającą tabelę uwag partnerów społeczno-gospodarczych i organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie oraz zaktualizowany harmonogram prac;
- 7 września 2021 r. Zarząd podjął uchwałę nr 1418/252/21 w sprawie przyjęcia projektu Programu Regionalnego: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027 oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych tego dokumentu⁶⁶.

(akta kontroli tom II str.1-2, 8-321, 328-479, 492-495, 497- 501, tom III str. 218-230, 342, 390- 414, 420-540, 554-555, 561-564)

W ramach prowadzonej od czerwca 2020 r. korespondencji nieformalnej, w odpowiedzi na przekazywane do konsultacji przez Departament RF propozycje zapisów poszczególnych celów szczegółowych roboczej wersji programu, KE zgłosiła ok. 70⁶⁷ uwag. ZRP rozpatrzył powyższe uwagi, wypracował zbiorcze ich zestawienie wraz ze stanowiskiem IZ oraz podjął decyzję o uwzględnieniu w projekcie dokumentu 23 z nich⁶⁸. Równoległe z konsultacjami z KE, prowadzone były konsultacje z partnerami społeczno-gospodarczymi, w trakcie których instytucje zgłosiły łącznie ok. 120 uwag. Wniesione uwagi zostały przeanalizowane przez ZRP oraz ujęte w zbiorczym zestawieniu wraz ze stanowiskiem IZ, w którym zdecydowano o uwzględnieniu w ok. 30 z nich.

(akta kontroli tom II str.1-2, 74, 220-321, 328-479)

Kluczowe zadania i planowane terminy ich realizacji, wskazane w przyjętym przez ZWM 21 lipca 2021 r. harmonogramie, obejmowały w szczególności: przygotowanie zapisów roboczej wersji programu FEM (czerwiec-październik 2021 r.), negocjacje KPWM (w tym ustalenie ostatecznej wysokości alokacji (lipiec 2021 r.), konsultacje społeczne projektu programu FEM (sierpień-październik 2021 r.), konsultacje oceny oddziaływania na środowisko (październik-listopad 2021 r.), opracowanie metodyki wskaźników programu FEM (sierpień-październik 2021 r.), nieformalne konsultacje z KE (po przekazaniu UP do KE) (wrzesień-październik 2021 r.), zatwierdzenie przez ZWM (uchwała) projektu programu FEM (wersja 3) (grudzień 2021 r.).

(akta kontroli tom II str.497-501)

Aktualizacja ww. harmonogramu obejmowała termin zatwierdzenia przez Zarząd (w drodze uchwały) projektu FEM 2021-2027 (z sierpnia na wrzesień 2021 r.), termin rozpoczęcia konsultacji społecznych projektu FEM 2021-2027, tj. po przyjęciu projektu programu na posiedzeniu ZWM we wrześniu br. Wydłużeniu uległ również (do września 2021 r.) czas przewidziany na negocjacje KPWM. Powyższe zmiany

⁶⁴ Podział opierał się na wysokości rezerwy przedstawionej przez Sekretarza Stanu w MFIPR 23 czerwca 2021 r., w stosunku do alokacji z 9 marca 2021 r. zmniejszono proporcjonalnie środki w poszczególnych CP tj. alokacja EFRR z 1 912 125 000 euro (RWS- 459 000 000 i RMR 1 453 125 000) do 1 506 058 201 euro, w tym RWS 254 765 434 euro.

⁶⁵ RMR:1 669 926 510 euro, RWS:340 000 000 euro, EFRR:1 506 058 201 euro, EFS+: 503 868 309 euro, pomoc techniczna 77 815 929 euro)

⁶⁶ Zgodnie z § 2 ust. 3 ww. uchwały zaplanowane w terminie od 10 września do 17 października 2021 r.

⁶⁷ KE przedstawiła zarówno uwagi ogólne, jak również uwagi odnoszące się do opisów interwencji w ramach funduszy, uzasadnienia (streszczenia), wskaźników, grup jak i terytoriów docelowych.

⁶⁸ Zgodnie ze stanowiskiem IZ RPO zaprezentowanym w zaakceptowanej przez ZWM 3 grudnia 2020 r. Informacji w sprawie postępu prac nad przygotowaniem RPO 2021-2027.

spowodowane były m.in. niezatwierdzeniem podziału alokacji pomiędzy cele polityki i cele szczegółowe w projekcie FEM 2021-2027 i przedłużającymi się uzgodnieniami KPWM, który określi kierunki i warunki dofinansowania FEM 2021-2027.

(akta kontroli tom II str.390-393, 413-414)

W trakcie kontroli NIK konsultowano zapisy z ZRP, transponowano propozycje/uwagi zgłoszone przez ww. partnerów, uwzględniając uwagi m.in.:

- Ministerstwa Zdrowia dot. wskazania aktualnej nazwy dokumentu strategicznego w zakresie zdrowia – Dokument strategiczny Zdrowa przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021-2027, z perspektywą do 2030 r.;
- Politechniki Warszawskiej dot. niejednorodnego użycia sformułowań „programy inkubacyjno- akceleracyjne” oraz „programy akceleracyjne i inkubacyjne”⁶⁹;
- Sieci Badawczej Łukasiewicza dot. rewizji zapisu *Województwo mazowieckie na tle innych regionów Unii Europejskiej nadal charakteryzuje się niskim poziomem nakładów na B+R, głównie można zauważyć wciąż niski poziom nakładów prywatnych na B+R* uwzględniającego informacje zawarte w European and Regional Innovation Scoreboards 2021⁷⁰.

(akta kontroli tom II str.390-412)

Jednocześnie trwały prace nad przygotowaniem zapisów roboczej wersji programu FEM-1, uwzględniającej wytyczne opublikowanych 30 czerwca 2021 r. rozporządzeń UE, dotyczących polityki spójności na lata 2021-2027. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Województwa, podpisanie KPWM będzie stanowiło potwierdzenie wartości alokacji przeznaczonej na finansowanie działań zaplanowanych w FEM 2021-2027 oraz umożliwi oszacowanie wartości docelowych wskaźników.

(akta kontroli tom II str.1-2, 497-499, tom III str. 212-216, 554-555)

Monitorowanie przygotowania FEM 2021-2027 opiera się na realizacji założeń z harmonogramu i przygotowaniu informacji dla Zarządu o postępach prac w programowaniu, w tym przygotowaniu dokumentów warunkujących zakres interwencji z funduszy polityki spójności w latach 2021-2027 (UP i tzw. linia demarkacyjna, KP, ustawa wdrożeniowa) oraz o postępie prac nad przygotowaniem nowego programu regionalnego na lata 2021-2027⁷¹.

(akta kontroli tom I str.8)

Zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, Komisja Europejska ocenia zgodność programów z tym rozporządzeniem i z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy oraz spójność z UP. KE zgłasza swoje uwagi w ciągu trzech miesięcy od daty przedłożenia programu. Państwa członkowskie dokonują przeglądu programu, uwzględniając uwagi zgłoszone przez Komisję (art. 23 ust. 3). Komisja przyjmuje decyzję zatwierdzającą program nie później niż w terminie pięciu miesięcy od dnia pierwszego przedłożenia programu przez państwo członkowskie (art. 29 ust. 4). Oznacza to, w odniesieniu do działań zaplanowanych w przyjętym 21

⁶⁹ Do projektu transponowano zapis proponowany przez instytucję zgłaszającą, o treści: Realizowane będą programy inkubacyjne oraz akceleracyjne, mające na celu wspieranie działalności innowacyjnej MŚP. Zapewnione będzie wsparcie usług oferowanych przez IOB w zakresie transferu technologii, prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej i akceleracji projektów B+R. Działania inkubacyjne i akceleracyjne przeprowadzone zostaną przez operatorów wyłonionych w procedurze konkursowej.

⁷⁰ W projekcie uwzględniono proponowaną treść zapisu, tj. Województwo mazowieckie na tle innych regionów Unii Europejskiej nadal charakteryzuje się umiarkowanym poziomem nakładów na B+R, głównie można zauważyć wciąż zbyt niski w odniesieniu do potencjału poziom nakładów prywatnych na B+R.

⁷¹ ZWM na posiedzeniach przyjmuje rozwiązania zawarte w przedkładanych Informacjach. W okresie objętym kontrolą ZWM przyjął m.in. informacje tj.: z 26 lipca 2019 r. w sprawie założeń do RPO WM 2021 – 2027 (wersja 1), z 2 kwietnia 2019 r. w sprawie harmonogramu przyjęcia założeń do modelu programowania RPO WM na lata 2021-2027, z 3 grudnia 2020 r. w sprawie postępu prac nad przygotowaniem RPO WM na lata 2021-2027, z 5 marca 2021 r. w sprawie podziału interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027, z 16 czerwca 2021 r. w sprawie aktualizacji zapisów projektu Programu Regionalnego: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027, z 12 lipca 2021 r. w sprawie wstępnego podziału alokacji w ramach FEM 2021-2027, z 27 sierpnia 2021 r. w sprawie aktualizacji zapisów oraz stanu prac nad projektem FEM 2021-2027, z 20 i 27 sierpnia 2021 r. w sprawie zaktualizowanego projektu KPWM oraz podziału alokacji FEM 2021-2027.

lipca 2021 r. harmonogramie, iż zakończenie uzgodnień i zatwierdzenie RPO 2021-2027 będzie możliwe najwcześniej w II kwartale 2022 r. Sekretarz Województwa wyjaśnił, że realizacja poszczególnych etapów przygotowania i rozpoczęcia wdrażania FEM 2021-2027 będzie uzależniona od terminu przyjęcia UP przez KE. Jako kluczowy element procesu wskazał przyjęcie i opublikowanie Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021-2027 tzw. ustawy wdrożeniowej. Podkreślił również, że bazując na przyjętym przez ZWM 21 lipca 2021 r. indykatywnym harmonogramie prac FEM 2021-2027 przewiduje się, że opracowanie dokumentów wdrożeniowych powinno nastąpić w I i II kwartale 2022 r., a ogłoszenie pierwszych naborów w II kwartale 2022 roku.

(akta kontroli tom II str. 496-501, tom III str.212-216)

1.3. W Projekcie FEM 2021-2027⁷² zaplanowano działania w ramach pięciu celów polityki spójności, które odpowiadają celom zawartym w projekcie UP, przy zakładanym maksymalnym poziomie dofinansowania na każdy priorytet – w wys. 50% w przypadku RWS i 85% dla RMR.

Dla CP1 przypisano priorytet pn. *Konkurencyjne i inteligentne Mazowsze*, w zakresie którego podejmowane będą interwencje w ramach czterech celów szczegółowych⁷³. Dla CP2, w ramach priorytetu pn. *Czyste, niskoemisyjne przyjazne dla środowiska Mazowsze* zaplanowano działania w zakresie ośmiu celów szczegółowych⁷⁴. Dla CP3 podejmowane będą interwencje w ramach min. jednego⁷⁵ priorytetu pn. *Lepiej połączone Mazowsze dzięki zwiększeniu mobilności* z dedykowanymi interwencjami dla trzech celów szczegółowych⁷⁶. W ramach sześciu⁷⁷ priorytetów przypisanych do CP4, m.in. *Aktywna integracja oraz rozwój usług społecznych i zdrowotnych, Zdrowsze Mazowsze, Aktywne zawodowo Mazowsze, Nowoczesna i dostępna Edukacja*, zaplanowano interwencje do łącznie 13⁷⁸ celów szczegółowych. W przypadku CP5 planowane są działania w ramach dwóch⁷⁹ celów szczegółowych. Zgodnie z projektowanymi⁸⁰ zapisami KPWM, wysokość środków na pomoc techniczną w ramach alokacji dla FEM 2021-2027 wynosi: 77 815 929 EUR, z czego maksymalnie 58 206 124 euro w ramach EFRR oraz maksymalnie 19 609 805 euro w ramach EFS+. Działania podejmowane w CP1–CP5 zakładają finansowanie z EFRR, natomiast w odniesieniu do CP4 zaplanowano finansowanie również z EFS+. Nazwy celów szczegółowych odpowiadały nazwom wskazanym w rozporządzeniach UE w zakresie polityki spójności 2021-2027.

(akta kontroli tom II str.480- 489, tom III str. 541-551)

Wytyczne w zakresie zawartości regionalnych programów operacyjnych reguluje ustawa o zppr, określająca przewidziane do wykonania działania, uwzględniające ustalenia i służące realizacji postanowień UP oraz rozporządzenia unijne w zakresie

⁷² Wg stanu na 16 lipca 2021 r.

⁷³(i) Zwiększenie potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii, (ii) Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów, (iii) Zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne, (iv) Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości.

⁷⁴M.in.:(i) Promowanie działań na rzecz efektywności energetycznej, (ii) Promowanie odnawialnych źródeł energii, (iii) Rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania poza TEN-E, (iv) Wspieranie działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe,(v) Wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej.

⁷⁵ Wg stanu na 16 lipca 2021 r. - nazwa drugiego priorytetu w trakcie opracowania.

⁷⁶M.in.:(i) Udoskonalanie sieci połączeń cyfrowych, (ii) Rozwój zrównoważonej, inteligentnej, bezpiecznej i intermodalnej sieci TEN-T odpornej na zmianę klimatu.

⁷⁷ Nazwy dwóch pozostałych priorytetów- w trakcie opracowania.

⁷⁸M.in.:(ii) Poprawa dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury, (iii) Zwiększenie integracji społeczno-ekonomicznej marginalizowanych społeczności, migrantów i grup w niekorzystnej sytuacji poprzez zintegrowane działania obejmujące mieszkalnictwo i usługi społeczne.

⁷⁹M.in.:(i) Wspieranie zintegrowanego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, rozwoju lokalnego i dziedzictwa kulturowego, turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.

⁸⁰ Wg. stanu na 18 sierpnia 2021 r.

polityki spójności precyzujące szczegółowe wymagania dotyczące zawartości i wzór programu operacyjnego obowiązujący w danej perspektywie finansowej. W trakcie przeprowadzonego w toku kontroli badania zapisów projektu FEM 2021-2027 stwierdzono, że projekt⁸¹ uwzględniał: wybrane cele przewidziane do osiągnięcia zgodnie z UP wraz z uzasadnieniem ich wyboru, z uwzględnieniem m.in. uwarunkowań regionalnych, oczekiwane rezultaty, które mają zostać osiągnięte przez realizację programu oraz opis działań, które mogą uzyskać dofinansowanie w ramach programu (art. 14i pkt.1-5 ustawy o zppr). W programie nie ujęto natomiast planu finansowego (art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o zppr) oraz systemu instytucjonalnego określającego instytucje i podmioty zaangażowane w realizację programu oraz ich powiązania (art. 14i pkt 6-7 ustawy o zppr).

(akta kontroli tom II str. 328-479, tom III str. 212-217, 566-567)

W projekcie FEM 2021-2027 uwzględniono wymagane elementy tj.: cel główny i cele szczegółowe, priorytety oraz kierunki interwencji oraz oczekiwane rezultaty planowanej interwencji, oraz podjęto należyte działania celem uzupełnienia zapisów o wyniki uprzedniej ewaluacji programu (art. 17 ust. 1 pkt 2-5 i ustawy o zppr).

Projekt dokumentu zawierał szereg odniesień do strategii:

- regionalnych (m.in. *Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku*⁸², *Regionalny Plan Transportowy Województwa Mazowieckiego*, *Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza do 2030 roku*⁸³, *Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Mazowieckiego*, *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2020-2030*⁸⁴);
- krajowych (m.in. *Polityka Ekologiczna Państwa 2030*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*⁸⁵, *Krajowy Plan Gospodarki Odpadami*, *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju 2020 z perspektywą do 2030*, *Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska*⁸⁶, *Policy Paper dla Ochrony Zdrowia na lata 2021- 2027*⁸⁷, *Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030*);

a także wytycznych inwestycyjnych dla Polski w zakresie finansowania polityki spójności na lata 2021–2027⁸⁸.

(akta kontroli tom II str. 332-479, tom III str. 566-567)

2 marca 2021 r. zawarto umowę⁸⁹ na ocenę struktury instytucjonalnej, rozwiązań organizacyjnych i systemu zarządzania programem pod względem skuteczności, efektywności, użyteczności i trafności dla realizacji RPO WM, w tym: systemu naboru i oceny projektów, zawierania umów z wnioskodawcami, monitorowania, kontroli, płatności i certyfikacji⁹⁰. Przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny systemu realizacji RPO WM na lata 2014-2020 bezpośrednio związane było

⁸¹ Badanie pod kątem weryfikacji czy projekt FEM 2021-2027 (wersja przyjęta przez ZWM w dniu 21 czerwca 2021 r.) zawierał elementy i informacje, wymagane przepisami prawa krajowego i projektów rozporządzeń UE przeprowadzono w dniach 20 lipca- 11 sierpnia 2021 r. Wyjaśnień udzielono 18 sierpnia 2021 r.

⁸² Dalej: SRWM.

⁸³ Dalej: RIS.

⁸⁴ Dalej: SRSIWM.

⁸⁵ Dalej: KSRR 2030.

⁸⁶ Zastąpiona zatwierdzoną przez Radę Ministrów 2 lutego 2021 r. *Polityką energetyczną Polski do 2040 r.*

⁸⁷ Kontynuacja „Policy Paper dla ochrony zdrowia na lata 2014-2020”, projekt w brzmieniu *Zdrowa przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021-2027, z perspektywą do 2030 r.* 30 czerwca 2021 r. został skierowany do konsultacji publicznych przez Ministerstwo Zdrowia.

⁸⁸ Stanowiącymi załącznik D do materiału „Dokument roboczy Służb Komisji, Sprawozdanie krajowe – Polska 2019 oraz 2020.

⁸⁹ Umowa nr W/UMWM-UF/UMRF/5/2021 z 2 marca 2021 r. zawarta z EU-CONSULT sp. z o.o. na kwotę 150 tys. zł.

⁹⁰ Ocena systemu realizacji RPO WM ma obejmować procesy zachodzące na poziomie Instytucji Zarządzającej (IZ), Instytucji Certyfikującej (IC) i Instytucji Pośredniczących (IP). Badanie obejmowało również instrumenty terytorialne – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) i Regionalne Inwestycje Terytorialne (RIT). Odebranie badania, zawierającego wnioski i rekomendacje, przewidziano na drugą połowę września 2021 r.

z wymogami określonymi w *Wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020*⁹¹ oraz *Planie Ewaluacji RPO WM 2014-2020*⁹².

(akta kontroli tom III str.5-6, 183-188, tom IV str. 125-130)

Uzupełnienie zapisów FEM 2021-2027 w zakresie systemu realizacji programu, w tym planu finansowego zawierającego w szczególności źródła finansowania programu, kwotę środków przeznaczonych na jego finansowanie i jej podział między poszczególne priorytety oraz informację o wysokości współfinansowania programu i poszczególnych priorytetów (art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o zprr), planowane jest po przyjęciu KPWM. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa *plan finansowy zostanie przygotowany po podjęciu przez ZWM decyzji w sprawie podziału alokacji FEM 2021-2027 oraz po zatwierdzeniu KPWM. Dodatkowo konieczne będzie uzgodnienie kwot na poszczególne lata z MFiPR. W Urzędzie przewiduje się wykorzystanie w FEM 2021-2027 opracowanych przez MFiPR uproszczonych metod rozliczania wydatków w perspektywie 2021-2027*⁹³.

(akta kontroli tom III str.212-217, 566-567)

Ponadto, w trakcie kontroli NIK, trwały prace nad uzupełnieniem zapisów programu w celu spełnienia wymogów rozporządzenia ogólnego co do jego treści (art. 22). Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Województwa, ostateczne określenie rodzajów interwencji i indykatywnego podziału zaprogramowanych zasobów wg rodzaju interwencji możliwe będzie po zakończeniu procesu ustaleń dokonywanych pomiędzy MFiPR a KE w sprawie UP, przedstawieniu przez MFiPR ostatecznego kształtu tzw. linii demarkacyjnej oraz po zawarciu KPWM. Natomiast *monitorowanie stopnia osiągania celów w FEM 2021-2027, polegające na ustanowieniu ram wykonania obejmujące wszystkie wskaźniki, cele pośrednie i cele końcowe będzie odbywać się na podstawie wytycznych krajowych dotyczących monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów w latach 2021-2027.*

(akta kontroli tom III str.212-217, 566-567)

Uzupełnienie projektu w tym zakresie, jak i w zakresie podejścia do informowania o programie i jego widoczności, planowane jest po ich uzgodnieniu z Instytucją Pośredniczącą. Sekretarz Województwa wyjaśnił, że *w związku z brakiem ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2021-2027, która ma określić zasady realizacji programów, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi, dotychczas nie było możliwości podjęcia decyzji co do systemu instytucjonalnego FEM 2021-2027. Przewidywany przez UMWM termin uzupełnienia zapisów w ww. zakresach to październik 2021 r. (tj. wersja FEM 2021-2027 po zakończeniu konsultacji społecznych). Stwierdzone w toku kontroli NIK braki wymaganych w projekcie programu elementów i informacji nie były skutkiem braku działań bądź zaniechań ze strony Urzędu.*

(akta kontroli tom III str.212-217, 566-567)

W art. 15 oraz załączniku IV rozporządzenia ogólnego określono tematyczne warunki podstawowe, odnoszące się do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności⁹⁴ oraz kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia. Na poziomie regionalnym, do spełnienia wyznaczono dwa warunki:

- w zakresie CP1 – Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz

⁹¹Opublikowanymi przez MIIR dnia 10 października 2018, obowiązujące od 30 października 2018 r.: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-ewaluacji-polityki-spojnosci-na-lata-2014-2020>, dostęp: 31 sierpnia 2021 r.

⁹² Przyjętym Uchwałą Nr 23/LXVIII/2020 Komitetu Monitorującego RPO WM na lata 2014-2020 z 7 października 2020 r.

⁹³12 sierpnia 2021 r. drogą mailową zostały przekazane IZ projekty metodyk dotyczących rozliczania wydatków metodami uproszczonymi w programach nowej perspektywy finansowej. Metodyki opracowane przez Instytucję Koordynującą EFS do wykorzystania w ramach programów regionalnych uzyskały pozytywną opinię Instytucji Audytorowej, a następnie zostały przekazane do KE i oczekują na jej akceptację.

⁹⁴ Dalej także: FS.

regionalnej łączności cyfrowej w zakresie celów szczegółowych (I) i (IV) - *dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji* (warunek 1.1).;

- w zakresie CP3 – *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności - kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie* (warunek 3.1). Niezbędne dla realizacji działania zakładają przyjęcie regionalnych planów transportowych obejmujących nową perspektywę 2021-2027.

Do realizacji zadań związanych z wypełnieniem warunków podstawowych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027 wyznaczone zostały jednostki organizacyjne odpowiedzialne za spełnienie warunków ex-ante w latach 2014-2020. Do zadań Wydziału⁹⁵ Rozwoju i Zarządzania RIS należy w szczególności prowadzenie spraw związanych z aktualizacją, monitorowaniem i ewaluacją RIS. Do zadań poszczególnych wydziałów Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury⁹⁶ należy m.in. prowadzenie spraw z zakresu planu transportowego dla województwa oraz jego monitorowanie i aktualizacja.

(akta kontroli tom I str.423-464, tom III str. 214-215, tom IV str. 125-130)

Wśród działań zaplanowanych w ramach prac⁹⁷ nad projektem programu, mających na celu spełnienie warunków podstawowych dla CP1, ujęto interwencje w celach szczegółowych (iii) *Zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne*⁹⁸ oraz (iv) *Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości*⁹⁹. W zakresie CP3 Urząd planuje interwencje obowiązujące na obszarze całego województwa, preferując projekty w zakresie poprawy dostępności transportowej, zlokalizowane w średnich i małych miastach, w szczególności zagrożonych utratą funkcji gospodarczych i społecznych.

(akta kontroli tom III str.566-567)

W rozporządzeniu ogólnym określono, że przy przygotowywaniu programu lub wprowadzaniu nowego celu szczegółowego w ramach zmian programu, państwo członkowskie: ocenia, czy spełnione zostały warunki podstawowe związane z wybranym celem szczegółowym (art. 15 ust. 2); zapewnia, by warunki podstawowe były spełniane i przestrzegane przez cały okres programowania; informuje Komisję o wszelkich zmianach mających wpływ na to, czy warunki podstawowe są spełnione (art. 15 ust. 6). Sekretarz Województwa wskazał, że *Urząd, jako Instytucja Zarządzająca*¹⁰⁰, *co kwartał przekazuje do MFIPR tabele z opisem stanu spełnienia warunków podstawowych, których spełnienie ma nastąpić na poziomie regionalnym. Postęp prac nad spełnieniem warunków jest śledzony w ramach grup roboczych Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszy Unii Europejskiej. Stwierdził również, że wszystkie warunki podstawowe (horyzontalne i tematyczne) w ramach EFS+ będą spełnione na poziomie krajowym.*

(akta kontroli tom III str.214-215, 231-238, 581-582)

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano działania dla spełnienia ww. warunków, wymaganych na poziomie regionalnym regularnie

⁹⁵ Zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Departamentu RF.

⁹⁶ Zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury UMWM.

⁹⁷ Badanie zapisów projektu FEM 2021-2027 (wersja przyjęta przez ZWM 21 czerwca 2021 r.) przeprowadzono w dniach 20 lipca- 11 sierpnia 2021 r.

⁹⁸ Planowane wsparcie ma obejmować działania na rzecz: utrzymania stanu spełnienia warunku podstawowego dla CP1, w tym w szczególności działania usprawniające systemy rozwoju innowacyjności oraz transformacji przemysłowej, zwłaszcza transformacji w kierunku Przemysłu 4.0. i cyfryzacji przedsiębiorstw oraz na wzmocnieniu zasobów ludzkich/infrastrukturalnych, testowaniu nowych usług oraz umiędzynarodowieniu.

⁹⁹ Zaplanowano działania na rzecz utrzymania stanu spełnienia warunku podstawowego dla CP1, w tym w szczególności rozwoju i utrzymania ciągłości procesu przedsiębiorczego odkrywania: intensyfikacji współpracy między światem nauki, gospodarki, społeczeństwem obywatelskim.

¹⁰⁰ Dalej: IZ.

przekazując do MFiPR tabele¹⁰¹, w których określano m.in. planowane/zrealizowane działania w celu spełnienia kryterium, przewidywany termin spełnienia kryterium, kamienie milowe (np. przygotowanie projektu dokumentu), procentowy stan spełnienia kryteriów oraz całego warunku (wg stanu na dzień sporządzania kwartalnej informacji), analizę ryzyk wpływających na termin lub proces spełnienia kryterium i warunku oraz opis realizacji prac nad kamieniem milowym i dalszych planowanych działań. W przekazywanych do MFiPR kwartalnych raportach dotyczących poziomów spełnienia poszczególnych kryteriów w ramach warunku podstawowego dla CP1, Urząd zadeklarował, że kryteria określone dla tego warunku zostały spełnione na poziomie 100%¹⁰².

(akta kontroli tom III str.231-238, 581-582)

W Urzędzie podejmowano działania w celu zawarcia w projekcie RPO 2021-2027 informacji o realizacji instrumentów zintegrowanego rozwoju terytorialnego, o których mowa w projekcie rozporządzenia ogólnego oraz projekcie UP, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), inne instrumenty terytorialne (IIT). 22 lipca 2021 r.¹⁰³ Wicemarszałek Województwa, uwzględniając wstępne założenia ZWM dotyczące wdrożenia ww. instrumentów, tj.: ZIT dla Warszawy i jej obszaru funkcjonalnego (RWS) oraz IIT: RIT PLUS dla 6 podregionów (RMR), skierował pismo do interesariuszy FEM 2021-2027 z obydwu regionów z prośbą o wskazanie obszarów, w których planowane są interwencje w ramach IIT.

(akta kontroli tom III str. 250-255, 346-347, 357-389)

ZWM zapoznał się ze zgłoszonymi propozycjami i 24 sierpnia 2021 r. przyjął *Informację w sprawie propozycji wymiaru terytorialnego w FEM 2021-2027*, w której zarekomendował realizację ZIT w następujących obszarach:

- w zakresie - CP2 Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, oraz zrównoważonej mobilności miejskiej – cel szczegółowy (viii) *wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej*;
- w zakresie CP3 - Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności – cel szczegółowy (ii) *rozwój i udoskonalanie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawa dostępu do TEN-T oraz mobilności transgranicznej*;
- w zakresie CP4 - Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych - cel szczegółowy (k) *związany ze zwiększaniem równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług społecznych*. Zgodnie z założeniami dotyczyć ma to w szczególności projektów wspierających rozwój usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej na rzecz osób wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.

Mazowieckie strukturalne inwestycje terytorialne (MSIT) dla 6¹⁰⁴ podregionów NUTS 2 RMR zaplanowano w obszarach wskazanych dla każdego podregionu

¹⁰¹ UMWM w okresie objętym kontrolą przekazał MFiPR 13 tabel: w tym siedem w zakresie spełnienia warunku podstawowego dla CP1, oraz sześć w zakresie CP3.

¹⁰² Zgodnie z kwartalną tabelą dot. spełnienia warunku podstawowego dla CP1, przekazaną za 1 kwartał 2021 r.

¹⁰³ Pismem znak RF-EFRR.410.18.2021.MST

¹⁰⁴ Tj. ciechanowskiego, ostrołęckiego, plockiego, radomskiego, siedleckiego, zyrardowskiego.

w zaktualizowanej SRWM do 2030 r.¹⁰⁵. Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac wyjaśniła, że *dla miast i ich obszarów funkcjonalnych tzw. rdzeni, obszary wsparcia będą wynikową ich strategii ponadlokalnych, a wspierane projekty będą musiały mieć charakter zintegrowanych*. W odniesieniu do ITT o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ww. Informacją, będą skonstruowane w oparciu o partnerstwa na poziomie powiatów i wspierane w ramach projektu Regionalnego Centrum Wsparcia Doradczego (MCWD). Kolejnym zaplanowanym instrumentem terytorialnym ma być rewitalizacja gmin, w których zidentyfikowano obszary zdegradowane i zagrożone trwałą marginalizacją, ujęte w programach rewitalizacji wpisanych do wojewódzkiego wykazu programów rewitalizacji. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że *obszary ZIT dla Warszawy będą dyskutowane i uzgadniane z władzami Miasta st. Warszawy*.

(akta kontroli tom III str. 346-347, 384-389)

1.4. W procesie opracowywania FEM 2021-2027 wykorzystano dane zawarte w ośmiu¹⁰⁶ ogólnodostępnych publikacjach krajowych i zagranicznych. Zlecono również podmiotom zewnętrznym osiem ekspertyz. Na ich wykonanie, od 19 kwietnia 2018 r. do 25 marca 2021 r., zawarte zostały umowy¹⁰⁷ (w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego) na realizację badań i opracowanie do nich raportów końcowych na łączną kwotę 1 299,2 tys. zł, z czego do dnia zakończenia kontroli, wydatkowano 1 002,2 tys. zł. Dwie¹⁰⁸ ekspertyzy, na kwotę 297 tys. zł, pozostawały w realizacji, z przewidywanym terminem odbioru badań na wrzesień 2021 r. Szczegółowym badaniem objęto dwie ekspertyzy: *Analiza potencjału innowacyjnego Mazowsza w ujęciu krajowym i międzynarodowym oraz Analiza wąskich gardeł dyfuzji innowacji na Mazowszu, w tym cyfryzacji*.

Zakres pierwszej ekspertyzy¹⁰⁹ obejmował w szczególności: diagnozę aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej w województwie mazowieckim, jednostkach statystycznych NUTS 2 oraz poszczególnych subregionach NUTS 3, ocenę pozycji konkurencyjnej oraz innowacyjnej Mazowsza, analizę potencjału poszczególnych obszarów inteligentnej specjalizacji Mazowsza oraz rekomendacje, m.in. w zakresie metod wzmacniania potencjału innowacyjnego Mazowsza w ujęciu krajowym i międzynarodowym. Zapisy dokumentu wykorzystano w projekcie FEM 2021-2027 przy opisie interwencji w ramach celu szczegółowego (iii) Zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne.

(akta kontroli tom III str.5-81, 207-208)

¹⁰⁵ W czasie kontroli NIK trwały konsultacje społeczne dokumentu. Departament RF w informacji dla ZWM z 24 sierpnia 2021 r. wskazał na konieczność aktualizacji SRWM w zakresie podziału na regiony NUTS2 oraz wyznaczenia obszarów strategicznej interwencji, w jego ocenie niezbędnych do negocjowania zapisów KPWM oraz FEM 2021-2027.

¹⁰⁶ Zapisy m.in.: SRSIWM, SRWM, Narodowego Planu Szerokopasmowego, Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Kierunków Rozwoju Polityki klastrowej w Polsce po 2020 roku, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Internacjonalizacji mazowieckich przedsiębiorstw niefinansowych na przykładzie podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego wykorzystano przy określeniu kierunków wsparcia w perspektywie 2021-2027.

¹⁰⁷ Określenie potrzeb interesariuszy RPO WM post 2020 (umowa nr RF.ZP.U.273.18.2018.AS zawarta 19.04.2018 r. z ECORYS Polska Sp. z o.o. na kwotę 247,5 tys. zł), Ewaluacja działań podejmowanych w zakresie opieki nad dzieckiem do lat 3 i usług opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci w wieku przedszkolnym w ramach RPO WM 2014-2020 (Umowa nr W/UMWM-UF/UM/RF/2178/2020 zawarta 22 grudnia 2020 r. z EU-CONSULT sp. z o.o. na kwotę 121 tys. zł), Ocena realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz działań informacyjno-szkoleniowych w ramach RPO WM 2014-2020 (Umowa nr W/UMWM-UF/UM/RF/1810/2020 zawarta 16 września 2020 r. z EU-CONSULT sp. z o.o. na kwotę 150 tys. zł), Ocena wpływu RPO WM 2014-2020 na rozwój i wykorzystanie e-usług w województwie mazowieckim (Umowa nr W/UMWM-UF/UM/RF/492/2020 zawarta 21.02.2020 z EU-CONSULT sp. z o.o. na kwotę 150 tys. zł) oraz dwie będące przedmiotem szczegółowego badania.

¹⁰⁸ Tj. Ewaluacja podsumowująca dotycząca systemu realizacji RPO WM 2014-2020 (Umowa nr W/UMWM-UF/UM/RF/5/2021 z 02.03.2021 r. z EU-CONSULT sp. z o.o. na kwotę 150 tys. zł) i Ewaluacja ex-ante zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania RPO WM na lata 2021-2027 (RPO WM 2021-2027) (Umowa nr W/UMWM-UF/UM/RF/441/2021 z 25.03.2021 r. z EU-CONSULT sp. z o.o. na kwotę 147 tys. zł).

¹⁰⁹ Umowa nr RF-II-WSI.ZP.U.273.29.2018.MK zawarta 10 sierpnia 2018 r. z LB&E Sp. z o.o. i EGO –Evaluation for Government Organisations S.C. na kwotę 245,9 tys. zł.

Celem drugiej ekspertyzy¹¹⁰ była analiza ograniczeń dla dyfuzji innowacji w regionie, a jej zakres obejmował m.in. identyfikację wąskich gardeł z uwzględnieniem nowego podziału statystycznego Mazowsza na NUTS 2, konsekwencje wąskich gardeł dla tego systemu, możliwości zarządzania wąskimi gardłami przez uczestników ww. systemu¹¹¹, analizę barier w zakresie cyfryzacji regionu oraz rekomendacje dla Samorządu Mazowsza. Zapisy dokumentu wykorzystano w projekcie FEM 2021-2027 przy opisie interwencji w ramach celu szczegółowego (iv) Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości.

Powyższe opracowania zostały zrealizowane przez wykonawców zgodnie z umowami, a wnioski i rekomendacje z przeprowadzonych ekspertyz wykorzystano przy określeniu interwencji w nowym programie regionalnym w perspektywie 2021-2027.

(akta kontroli tom III str.5-6, 82-170, 207-208)

1.5. W 2020 r., w corocznie opracowywanej w Urzędzie analizie ryzyk w realizacji zadań Samorządu Województwa Mazowieckiego – w zadaniu pn. Przygotowanie i rozpoczęcie w 2021 r. realizacji RPO WM na lata 2021-2027– zidentyfikowano ryzyko: Brak zatwierzonego RPO WM 2021-2027 w 2021 r.¹¹²

W działaniach minimalizujących wystąpienie ryzyka i ewentualnych skutków jego wystąpienia, przewidziano realizację przez komórki Departamentu RF:

- przygotowania roboczych zapisów programu na szablonie programu,
- prowadzenie nieformalnych/roboczych negocjacji programu z KE,
- prowadzenie dialogu i uzgodnień dotyczących programu z MFIPR,
- bieżące informowanie Zarządu o postępach i problemach w przygotowaniu programu.

Zarząd był systematycznie informowany o postępach i problemach w przygotowaniu programu. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Województwa, *przygotowanie FEM 2021-2027 napotyka na wiele trudności, zaczynając od braku decyzji w sprawie jednego programu regionalnego dla obu NUTS 2, poprzez planowanie interwencji dla RWS wyłącznie w programach krajowych, kończąc na bardzo niskiej alokacji.*

(akta kontroli tom I str. 7-10, tom III str.1-4)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podejmowane przez Urząd Marszałkowski działania zmierzające do zawarcia Kontraktu Programowego oraz przygotowania i uzgodnienia regionalnego programu operacyjnego. Zgłaszano uwagi do projektu Kontraktu oraz podejmowano negocjacje ze stroną rządową w przedmiocie podziału alokacji dla województwa mazowieckiego. Stwierdzone braki elementów i informacji wymaganych w projekcie programu, nie wynikały z niewłaściwych działań bądź zaniechań ze strony Urzędu.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W perspektywie finansowej na lata 2021-2027, w projekcie UP¹¹³ przewiduje się realizację dziewięciu programów na poziomie krajowym i szesnastu programów na poziomie regionalnym, zarządzanych przez poszczególne zarządy województw.

¹¹⁰ Umowa nr RF-II-WSI.ZP.U. 273.89.2018.AS z 28 grudnia 2018 r. z International Development Norway na kwotę 87,3 tys. zł.

¹¹¹ W tym: władze Mazowsza, instytucje otoczenia biznesu, uczelnie, przedsiębiorców, samorząd lokalny.

¹¹² Pismo znak OR-OP-I.173.1.2020.SO z 30 listopada 2020 r.

¹¹³ Umowa Partnerstwa została opracowywana na podstawie art. 10 rozporządzenia ogólnego.

Odpowiedzialność za przygotowanie regionalnego programu operacyjnego oraz określenie systemu jego realizacji spoczywa na IZ. Funkcję IZ RPO WM pełni Zarząd Województwa obsługiwany przez Urząd Marszałkowski.

W odniesieniu do zadań związanych z przygotowywaniem programu regionalnego na lata 2021-2027, funkcję IZ w imieniu Zarządu wykonuje Departament RF. Poszczególne zadania i kompetencje IZ określa Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie¹¹⁴, przyjęty uchwałą nr 550/43/19 Zarządu z dnia 30 kwietnia 2019 r., a szczegółowo – odrębne regulaminy wewnętrzne komórek organizacyjnych¹¹⁵.

(akta kontroli tom III str. 266-338, 568-610, tom IV str.9-42, 66-109 255-533)

W okresie objętym kontrolą podejmowane przez Zarząd działania dotyczące wdrażania regionalnego programu operacyjnego koncentrowały się na przygotowaniu dokumentów stanowiących podstawę do ubiegania się o środki UE na lata 2021-2027. Prace IZ związane z wdrożeniem ww. programu znajdowały się w fazie początkowej, tj. na etapie opracowywania poszczególnych dokumentów. Przyjęty tryb prac nad dokumentami programowymi na poziomie regionalnym, uzależniony był od harmonogramu przyjmowania i wydawania aktów prawnych UE oraz krajowych aktów prawnych. 21 lipca 2021 r. Zarząd przyjął informację w sprawie przewidywanego harmonogramu prac oraz postępu nad przygotowaniem i rozpoczęciem wdrażania FEM 2021-2027. Harmonogram miał charakter indykatywny.

Przed zakończeniem czynności kontrolnych Zarząd przyjął *Informację w sprawie stanu przygotowania Instytucji Zarządzającej do wdrażania programu FEM 2021-2027*. W informacji m.in. wskazano główne tematy zarządcze do rozstrzygnięcia przez Zarząd Województwa¹¹⁶ oraz nowe lub zmodyfikowane obszary zarządzania na poziomie IZ, wymagające szczegółowego omówienia¹¹⁷. Zaproponowano powołanie grup roboczych do wdrażania programu FEM 2021-2027¹¹⁸. Jak wskazano w Informacji, przedstawione propozycje mogą ulec niewielkim korektom z uwagi na opóźnienia w zatwierdzaniu regulacji prawnych na poziomie krajowym.

(akta kontroli tom III str. 390-414, 496-501, 568; tom IV str.110-113, 118-122, 125-130)

Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Kadr i Płac wyjaśniła, że jeśli chodzi o przygotowanie ram prawnych do wdrażania programu regionalnego na lata 2021-

¹¹⁴ § 36 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

¹¹⁵Regulamin wewnętrzny Departamentu RF Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie (załącznik do zarządzenia Nr 130/19 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 19 sierpnia 2019 r.) określa zadania poszczególnych Wydziałów zaangażowanych w realizację zadań związanych z RPO WM 2021-2027. Regulamin wewnętrzny Departamentu RF Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie (załącznik do zarządzenia Nr 276/20 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 12 sierpnia 2020 r.) określa zadania poszczególnych Wydziałów zaangażowanych w realizację zadań związanych z RPO WM 2021-2027. Opis funkcji i Procedur Instytucji Zarządzającej i Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 (obowiązująca procedura: załącznik do uchwały nr 1101/243/21 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 13 lipca 2021 r. Przyjęto procedurę w 2015 roku: załącznik do uchwały nr 865/53/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 2 lipca 2015 r.).

¹¹⁶ Tj.:ustanowienie systemu wdrażania programu, wyodrębnienie stosownych instytucji, przygotowanie zasad wyboru projektów, opracowanie systemu zarządzania i kontroli, organizacja i wspieranie prac Komitetu Monitorującego, nadzór nad Instytucjami Pośredniczącymi, zapewnienie zasad rejestracji i przechowywania wszelkich danych dotyczących wszystkich projektów.

¹¹⁷ Tj.:obszar księgowania wydatków, przypisanie zadań kontrolnych właściwej komórce, stałe monitorowanie spełniania warunków podstawowych, kompleksowe planowanie transportu na poziomie regionalnym, publikacja wykazu operacji (dane dotyczące beneficjenta i projektu), problematyka kosztów uproszczonych.

¹¹⁸ Departament RF zaproponował powołanie grup roboczych oraz wyznaczenie koordynatorów angażujących przedstawicieli dotychczasowych instytucji włączonych w proces wdrażania RPO WM 2014-2020 (RF, MJWPU, WUP), by bazując na potencjale merytorycznym i partnerstwie przystąpić pilnie do przygotowania dokumentów implementacyjnych. Grupy będą analizować na bieżąco również zapisy projektu FEM 2021-2027, przede wszystkim powiązane z regulacjami wdrożeniowymi oraz propozycje wprowadzania nowych mechanizmów niestosowanych w bieżącym okresie programowania. Koordynatorzy grup w porozumieniu z dyrekcją MJWPU i WUP ustalą udział konkretnych osób do współpracy. Departament RF proponuje powołanie grup tematycznych wg. obszarów problemowych: Grupa ds. systemu wyboru projektów (z podziałem na Podgrupę EFS+ i Podgrupę EFRR); Grupa ds. systemu wdrażania (z podziałem na Podgrupę EFS+ i Podgrupę EFRR); Grupa ds. przygotowania systemu LSI; Grupa ds. kontroli; Grupa ds. księgowania wydatków; Grupa ds. podejścia terytorialnego; Grupa ds. pomocy technicznej.

2027, Zarząd nie posiada kompetencji do ich stanowienia, a jedynie do opiniowania. Ramy prawne określa Komisja Europejska (na poziomie rozporządzeń) oraz MFiPR. W dniu 30 czerwca 2021 r. Rada UE oraz Parlament Europejski przyjęły pakiet rozporządzeń na nową perspektywę 2021-2027, tj.: rozporządzenie ramowe, rozporządzenie w sprawie EFRR/FS, rozporządzenie w sprawie EFS+, rozporządzenie w sprawie Interreg ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące celu „Europejska współpraca terytorialna”, wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego¹¹⁹; rozporządzenie w sprawie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)¹²⁰. Pakiet legislacyjny wszedł w życie w dniu 1 lipca 2021 r. W prawie krajowym obowiązuje ustawa o zppr. W obszarze wdrażania programów brakuje tzw. ustawy wdrożeniowej (ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2021–2027¹²¹). Zarząd aktywnie uczestniczy w licznych gremiach i zespołach roboczych powołanych przez stronę rządową do opiniowania ram prawnych systemu wdrażania polityki spójności niezbędnych do właściwego wdrażania programu regionalnego.

(akta kontroli tom IV str.110-113, 118-122, 125-130)

Szczegółowy opis działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego, podejmowanych przez Zarząd w okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, przedstawiono w pkt 1.2. wystąpienia.

(akta kontroli tom III str.496-501; tom IV str.110-113, 118-122, 125-130)

W okresie objętym kontrolą, w ramach procesu opiniowania aktów prawnych dla wdrażania polityki spójności, Zarząd uczestniczył w konsultacjach:

- projektów rozporządzeń UE w zakresie polityki spójności na lata 2021-2027, rozpatrywanych na forum Grupy roboczej Rady UE ds. działań strukturalnych (B 0.5). IZ otrzymała instrukcje na spotkania grupy B05;
- projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw w 2019 r. w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹²²;
- projektu ustawy wdrożeniowej (w ramach nieformalnych prekonsultacji¹²³. zgłoszone uwagi do projektu ustawy dotyczyły m.in.: błędnego odwołania do rozporządzenia ramowego, dodania zapisów umożliwiających finansowanie wielofunduszowe projektów, propozycji dodania przepisu zobowiązującego Ministra do określenia zasad przejściowych w zakresie zmian wytycznych);
- projektu UP dla realizacji polityki spójności w ramach KWRiST. W ramach procesu opiniowania wskazano m.in. na nieokreślenie w projekcie tego dokumentu algorytmu podziału środków UE na programy regionalne dla poszczególnych województw.

(akta kontroli tom IV str. 110-113, 118-122, 125-130, 131-253)

Nowa perspektywa finansowa 2021-2027 zakłada uruchomienie dodatkowego programu makroregionalnego, który realizować będzie założenia Sprawiedliwej Transformacji na obszarze woj. śląskiego, małopolskiego, dolnośląskiego,

¹¹⁹Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021).

¹²⁰Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021).

¹²¹Ustawa ta ma określić zasady realizacji programów, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi.

¹²² Dalej także KWRiST.

¹²³ Projekt ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2021-2027.

wielkopolskiego, lubelskiego i łódzkiego. Województwo mazowieckie nie zostało objęte wsparciem z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji¹²⁴.

(akta kontroli tom IV str.255-533)

2.2. Do dnia zakończenia kontroli, IZ nie podjęła prac nad szczegółowym opisem priorytetów RPO w związku z brakiem wytycznych MFiPR w sprawie szczegółowego opisu priorytetów programu (projekt ustawy wdrożeniowej). Sekretarz Województwa Mazowieckiego wyjaśnił m.in., że *szczęgółowy opis priorytetów jest dokumentem uszczegóławiającym program regionalny i jest przygotowywany po zatwierdzeniu programu przez KE. Przyjęcie i zatwierdzenie programu nastąpi najprawdopodobniej w pierwszym kwartale 2022 roku.*

(akta kontroli tom IV str.255-533)

2.3. Do dnia zakończenia kontroli, z uwagi na etap początkowy przygotowania ram prawnych, nie został ustalony ostateczny kształt systemu realizacji FEM 2021-2027. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Kadr i Płac: *w związku z brakiem ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2021-2027 nie było możliwości opracowania dokumentów opisujących system zarządzania i kontroli w nowej perspektywie 2021-2027. Zakłada się, że system będzie podobny do systemu z perspektywy 2014-2020. Ostateczne decyzje w tej sprawie zostaną podjęte po wejściu w życie regulacji prawnych i zatwierdzeniu przez Komisję Europejską FEM 2021-2027.*

(akta kontroli tom IV str.118-122, 255-533)

W zakresie przekazywania danych przez IZ do KE, o których mowa w art. 42 ust. 1 rozporządzenia ogólnego założono, że będzie się ono odbywało na zasadach analogicznych do perspektywy 2014-2020. Pierwsze przekazanie danych przez IZ do KE powinno nastąpić do dnia 31 stycznia 2022 roku.

(akta kontroli tom IV str.110-113)

W nowej perspektywie 2021-2027 planowane jest stworzenie nowego Lokalnego Systemu Informatycznego (LSI) na poziomie województwa mazowieckiego dla EFRR i EFS – na bazie systemu MEWA 2.0¹²⁵, z opcją obsługi procesu składania wniosków i procesu ich oceny do momentu podpisania umowy¹²⁶. Analogicznie do bieżącej perspektywy finansowej, instytucje wdrażające FEM 2021-2027 i wnioskodawcy/beneficjenci korzystaliby z aplikacji stworzonych w ramach Centralnego Systemu Teleinformatycznego¹²⁷.

(akta kontroli tom IV str.110-113, 125-130)

W dniu 27 kwietnia 2021 r. Zarząd przyjął informację dotyczącą powierzenia MJWPU¹²⁸ realizacji działań informacyjno-promocyjnych. MJWPU została wyznaczona do pełnienia roli Instytucji Pośredniczącej – w związku z nałożeniem na IZ obowiązków zapewnienia przejrzystości wdrażania Funduszy i komunikacji na temat programów, o których mowa w art. 49 rozporządzenia ramowego.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Kadr i Płac Departament RF będzie pełnił dotychczasową rolę wynikającą z funkcji nadzoru IZ nad IP w obszarze promocji i informacji. Natomiast po dokonaniu podziału środków w obszarze pomocy

¹²⁴W projekcie UP ustalono, że wsparciem z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji zostaną objęte woj. śląskie, małopolskie, dolnośląskie, wielkopolskie, lubelskie i łódzkie. Fundusz ma pomóc ograniczyć negatywne skutki społeczne, gospodarcze oraz środowiskowe transformacji energetycznej.

¹²⁵ Lokalny system informatyczny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014-2020.

¹²⁶Zastępca Dyrektora wyjaśniła m.in., że obecnie trwa analiza funkcjonującego systemu LSI w celu jego ulepszenia i dostosowania pod nową perspektywę. Zbierane są dostępne informacje z zakresu funkcjonowania kolejnej perspektywy finansowej m.in. zakresu przetwarzania danych przez systemy krajowe.

¹²⁷Zgodnie z art. 69 CPR na poziomie krajowym musi być zapewniona wszelka wymiana informacji między beneficjentami a instytucjami programu za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych. MFiPR zapewnia w UP powstanie Centralnego Systemu Teleinformatycznego 2021 - CST2021 - z aplikacjami: programowania (aplikacje: Administracja, w tym: eSZOOP); wyboru projektów do dofinansowania (aplikacja: WOD2021); rozliczania projektów (aplikacje: SL2021, nowa Baza konkurencyjności: BK2021); kontroli projektów (aplikacje: eKontrola, Kontrola Krzyżowe); certyfikacji wydatków (aplikacja: Certyfikacja.); zredukowanego logowania (rozwiązanie typu single sign-on); Ww. system wraz z dotychczasowym SL2014 ma stanowić spójną kontynuację i ekosystem CST2021.

¹²⁸ Dalej: MJWPU.

technicznej, przygotowana zostanie uchwała Zarządu powierzająca realizację wyżej wymienionych działań MJWPU.

(akta kontroli tom IV str. 125-130)

2.4. Zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej nie ma potrzeby ponownego wyznaczenia instytucji na kolejny okres programowania¹²⁹. Przyjęto założenie, że system instytucjonalny FEM 2021-2027 będzie podobny do systemu z perspektywy 2014-2020. Potwierdza to pkt 12 projektu UP¹³⁰, który stanowi, iż w perspektywie 2021-2027 utrzymany zostanie obecny system zarządzania na poziomie krajowym i regionalnym jak i przyjęta przez ZWM, przed zakończeniem czynności kontrolnych, Informacja w sprawie stanu przygotowania Instytucji Zarządzającej do wdrażania programu FEM 2021-2027, przedstawiająca propozycję organizacji systemu instytucjonalnego i zarządzania FEM 2021-2027¹³¹.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że: *w związku z brakiem ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2021-2027 dotychczas¹³² nie było możliwości podjęcia decyzji w nowej perspektywie 2021-2027 w zakresie zagadnień takich jak m.in. zaplanowanie lub podjęcie działań w zakresie wyznaczenia instytucji w systemie zarządzania i kontroli RPO, przyjęcia terminów wyznaczenia instytucji, decyzji o rozwiązaniu/połączeniu/utworzeniu nowych komórek organizacyjnych, przypisania komórkom zadań dotyczących księgowania wydatków na podstawie art. 72 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.*

W zakresie analizy dostępności zasobów w IZ prowadzone jest badanie ewaluacyjne pn. „Ewaluacja podsumowująca, dotycząca systemu realizacji RPO WM 2014-2020”¹³³, której celem jest ocena systemu realizacji RPO WM za lata 2014-2020 w aspekcie aktualizacji w obecnej perspektywie oraz lepszego zaprojektowania systemu w przyszłym okresie finansowania (2021+). Będzie to analiza dostępności zasobów (m.in. kadrowych, finansowych, technicznych) i instytucji zaangażowanych w realizację perspektywy 2014-2020.

(akta kontroli tom IV str.125-130)

Szczegółowy opis działań w zakresie spełnienia przez Instytucję Zarządzającą tematycznych warunków podstawowych mających zastosowanie do EFRR, EFS+ i FS przedstawiono w pkt 1.3. wystąpienia.

Spełnienie warunków podstawowych (w perspektywie finansowej na lata 2021-2027), które wymagane są na poziomie regionalnym, będzie osiągnięte przez podjęcie odpowiednich działań przez komórki organizacyjne, którym przypisano zadania związane z ich realizacją (m.in. Departament Nieruchomości i Infrastruktury w zakresie przyjęcia Regionalnego Planu Transportowego oraz Zespoły Planowania Strategicznego Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego – w zakresie opracowania regionalnej strategii).

(akta kontroli tom IV str.110-113, 125-130)

¹²⁹Wniosek Komisji Europejskiej z 29 maja 2018 r. Wiedza ekspercka i koszty administracyjne – ustalenia „grupy wysokiego szczebla” w ramach uproszczenia polityki spójności w zakresie stabilnych i elastycznych ram: nie ma potrzeby ponownego wyznaczenia instytucji na kolejny okres programowania. Powinno być możliwe łatwiejsze modyfikowanie programów.

¹³⁰Pkt 12. System instytucji zaangażowanych w realizację umowy partnerstwa. Projekt umowy partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, lipiec 2021.

¹³¹ System Instytucjonalny: IZ, w tym wyodrębnienie KO oraz księgowanie wydatków - art. 71 ust. 4 CPR, wyodrębnienie IP - art. 63.3 Rozp. Finansowego WE i art. 9 projektu ustawy wdrożeniowej, powierzenie IP zadań z wyłączeniem zadań na podst. art. 76 CPR. System kontroli – KO: -art. 69 CPR + Rozdział 9 projektu ustawy wdrożeniowej -art. 77-85 CPR (audyt), kontrola: systemowa, PT, IF. Księgowanie wydatków - WNoP do KE: wyodrębnienie w IZ - art. 72 i 76 CPR (np. w BF w zakresie księgowania wydatków (para-IC)), nie można powierzyć IP - art. 9 ust. 7 projektu ustawy wdrożeniowej, -reguly art. 98 - 107 CPR.

¹³² Wyjaśnienia pisemne udzielone zostały przed przyjęciem przez ZWM Informacji w sprawie stanu przygotowania Instytucji Zarządzającej do wdrażania programu FEM 2021-2027. W załączniku do Informacji ZWM przedstawiono założenia do systemu zarządzania FEM 2021-2027.

¹³³Przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny systemu realizacji RPO WM na lata 2014-2020 wynika bezpośrednio z *Wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020 z 10 października 2018 r. oraz z Planu Ewaluacji RPO WM 2014-2020*. Wnioski i rekomendacje dostępne są w raporcie końcowym, którego odebranie przewidziano na drugą połowę września 2021 roku. Badanie realizowane jest od podpisania umowy tj. od 2 marca 2021 r.

Przygotowanie opisów funkcji oraz procedur dla IZ i IP RPO oraz przygotowanie dokumentów wdrożeniowych FEM 2021-2027 zaplanowane jest po zatwierdzeniu programu, które nastąpi prawdopodobnie w pierwszym kwartale 2022 roku. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, *kolejność oraz czas trwania prac nad dokumentami wdrożeniowymi ma charakter indykatywny i uzależniony jest od daty wejścia w życie regulacji krajowych (ustawy wdrożeniowej oraz wytycznych) oraz zatwierdzenia przez Komisję Europejską FEM 2021-2027.*

(akta kontroli tom IV str.125-130)

2.5. W okresie objętym kontrolą Zarząd podejmował działania w celu analizy możliwości zapewnienia płynności finansowej i zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów w perspektywie 2021-2027, polegające na:

- zapewnieniu potencjalnym beneficjentom dostępności do korzystania ze środków unijnych oraz współfinansowania krajowego z budżetu państwa. (w programach 2014-2020 okres kwalifikowania wydatków kończy się w dniu 31 grudnia 2023 r., a początek kwalifikowalności wydatków w programach na lata 2021-2027 rozpoczyna się z dniem 1 stycznia 2021 r. – zgodnie z postanowieniami rozporządzeń ogólnych na lata 2014-2020 i 2020-2027);
- wniesieniu do MFiPR uwag w sprawie UP - o uwzględnienie w treści tego dokumentu przewidywanego dodatkowego współfinansowania z budżetu państwa (jak miało to miejsce w dotychczas realizowanych programach w latach 2007-2013 i 2014-2020). Współfinansowanie z budżetu państwa, w przypadku wnioskodawców o niższym potencjale finansowym¹³⁴ ma umożliwić podjęcie decyzji o aplikowaniu i efektywną realizację projektu, a w przypadku wnioskodawców z regionu Warszawskiego stołecznego, dodatkowo skompensować spadek intensywności wsparcia UE do 50 % kosztów kwalifikowalnych;
- wykorzystaniu wyników raportu MFiPR z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej¹³⁵ w trakcie przygotowywania FEM 2021-2027. Badanie to miało ocenić rzeczywiste potrzeby finansowe w poszczególnych obszarach polityki rozwoju, a następnie w przypadku obszarów, w których występuje możliwość finansowania komercyjnego – oszacowanie luki finansowej;
- przeprowadzeniu badania ewaluacyjnego pn. „Ewaluacja ex-ante¹³⁶ zawodności rynku i nieoptymalnego poziomu inwestycji na terenie województwa mazowieckiego w kontekście wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2021-2027 (RPO WM 2021-2027)”. Zgodnie z art. 53 ust. 3 rozporządzenia ogólnego odpowiednie wsparcie z Funduszy za pośrednictwem instrumentów finansowych jest oparte na ocenie ex ante, za której sporządzenie odpowiada IZ. Badanie ewaluacyjne zakończy się opracowaniem wniosków i rekomendacji dotyczących oceny systemu realizacji FEM 2021-2027 z uwzględnieniem doświadczeń z perspektywy 2014-2020 i będzie stanowiło istotny element dla kształtowania zapisów programu.

(akta kontroli tom IV str. 110-113, 118-122, 125-130)

2.6. Do przygotowania nowej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 w województwie mazowieckim, wykorzystano i/lub planuje się wykorzystać

¹³⁴ Np. organizacje pozarządowe, niektóre jednostki samorządu terytorialnego.

¹³⁵ W ramach badania pt. „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”.

¹³⁶ Ewaluacja ex ante jest oceną programu operacyjnego dokonywaną przed jego rozpoczęciem. Jest ona ściśle powiązana z procesem programowania a jej głównym produktem są wnioski i rekomendacje, przybierające postać propozycji zmian w zapisach programu operacyjnego.

w dalszych pracach następujące mechanizmy upraszczające oraz dobre praktyki, wynikające z doświadczeń za lata 2014-2020:

- w ramach *zmniejszenia obciążeń administracyjnych*¹³⁷, w przypadku rozliczania projektów przez beneficjentów planuje się szersze, niż w latach 2014-2020, zastosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków - zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego;
- na etapie składania wniosków, działania polegające na m.in. ponawianiu konkursów, wzmacnianiu akcji informacyjno-promocyjnej kolejnych edycji naborów i optymalizacji procesu naboru, oceny i wdrażania projektów (z uwagi na niskie zainteresowanie naborami oraz niską jakość składanych wniosków o dofinansowanie projektów w obszarze włączenia społecznego i edukacji zawodowej w początkowej fazie wdrażania RPO WM 2014-2020). W nowej perspektywie finansowej zakłada się rozpoczęcie procesu wdrażania programu z uwzględnieniem tych doświadczeń;
- szersze wykorzystanie narzędzi komunikacji elektronicznej we wdrażaniu programów, co wynika z doświadczeń związanych z realizacją programów współfinansowanych ze środków polityki spójności na lata 2014-2020 w okresie czasowego ograniczenia w związku z pandemią Covid-19 (spotkania online, konsultacje społeczne projektów oraz prace nad przygotowaniem FEM 2021-2027 w formule online).

(akta kontroli tom IV str.118-122)

2.7. Na etapie prac związanych z przygotowaniem i rozpoczęciem realizacji RPO WM 2021-2027 zidentyfikowano ryzyko¹³⁸ pn. „Brak zatwierzonego RPO WM 2021-2027 w 2021 roku”. Opis działań w zakresie podejmowanych przez Urząd działań minimalizujących wystąpienie ryzyka w powyższym obszarze przedstawiono w pkt 1.5. wystąpienia.

(akta kontroli tom IV str.118-122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Zarząd Województwa działania związane z przygotowaniem prawnego i organizacyjnego systemu wdrażania polityki spójności na 2021-2027. Prace i realizowane działania obejmowały na tym etapie opracowywanie poszczególnych dokumentów oraz udział w procesie konsultacji m.in. poprzez uczestnictwo w gremiach i zespołach roboczych. Przyjęto przewidywany harmonogram prac związanych z przygotowaniem i rozpoczęciem wdrażania programu FEM na lata 2021-2027, przeprowadzono badanie ewaluacyjne dotyczące zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów, a także podjęto działania minimalizujące zidentyfikowane ryzyko.

IV. Uwagi i wnioski

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

¹³⁷Jest to najważniejsze i powtarzające się ustalenie w ramach oceny wszystkich funduszy wynikające z wniosku Komisji Europejskiej w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz. Strasburg, dnia 29.5.2018 COM(2018) 375 final 2018/0196(COD).

¹³⁸ Zgodnie z dokumentem „Analiza ryzyka w obszarze realizacji zadań Samorządu Województwa Mazowieckiego”

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 Warszawie. 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

Warszawa, 15 września 2021 r.

Kontroler
Agnieszka Wasilewicz-Kamińska
specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
.....
Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora