



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR –4101-004-01/2014

P/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/003 – Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020 od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 25 kwietnia 2014 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89737 z dnia 20 marca 2014 r. 2. Marian Macocha, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89738 z dnia 20 marca 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej: UMWD lub Urząd), ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski - Marszałek Województwa Dolnośląskiego od 13 lutego 2014 r. i nadal. Poprzednio, tj. w okresie od 1 grudnia 2010 r. do 13 lutego 2014 r. Marszałkiem Województwa Dolnośląskiego był Rafał Jurkowlaniec. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Zarządu Województwa Dolnośląskiego w zakresie opracowania i przekazania do Komisji Europejskiej projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego (RPO WD) na lata 2014 - 2020. Zarząd podjął również działania w celu zmiany struktury organizacyjnej Urzędu Marszałkowego Województwa Dolnośląskiego uwzględniające ustanowienie wspólnych przepisów dla Funduszy Europejskich, wdrożenie kontraktu terytorialnego i zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Uwzględniono także inne, nowe rozwiązania wprowadzone rozporządzeniami prawa unijnego, dotyczących w szczególności zapewnienia: wyłącznie elektronicznej wymiany informacji, monitorowania wskaźników osiągnięcia celów pośrednich w ramach RPO WD, a także wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych. Procedury i wytyczne wdrożeniowe nie zostały dotychczas opracowane, ale ich wprowadzenie planowane jest w terminie umożliwiającym rozpoczęcie realizacji Programu w pierwszym kwartale 2015 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W uzasadnieniu oceny ogólnej Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na: **[1]** prawidłowo dokonane zmiany w strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowego Województwa Dolnośląskiego, uwzględniające ustanowienie wspólnych przepisów dla Funduszy Europejskich, **[2]** opracowanie i uchwalenie w wymaganym czasie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, określającej m.in. obszary wsparcia ze środków unijnych, **[3]** opracowanie i przekazanie w wyznaczonym terminie² do Komisji Europejskiej, uzgodnionego z Ministerstwem Infrastruktury

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

² Zgodnie z art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 zobowiązującego do przedłożenia Programu Komisji Europejskiej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia jej Umowy Partnerstwa (10 styczeń 2014 r.) – przekazanie projektu RPO WD 2014-2020 nastąpiło 9 kwietnia 2014 r.

i Rozwoju, Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, [4] przekazanie do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju „Zarysu mandatu negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego” stanowiącego wstępną fazę opracowania Kontraktu Terytorialnego, [5] pełne rozeznanie potrzeb w zakresie prac związanych z wdrażaniem RPO, w tym głównie dotyczących procedur wewnętrznych instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli, wytycznych programowych dla RPO, szczegółowego opisu priorytetów RPO, zastosowania mechanizmów antykorupcyjnych, [6] właściwe dokonanie identyfikacji zagrożeń i ryzyk oraz działań dla ich ograniczenia, [7] prawidłowe rozpoznanie potrzeb związanych z działaniami na rzecz wdrożenia nowych (niewystępujących wcześniej) rozwiązań prawa unijnego, [8] opracowanie „Planu działań przygotowawczych do perspektywy 2014-2020” określającego zakres tematyczny zadań do realizacji, harmonogram prac wdrożeniowych oraz komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań.

Przy formułowaniu oceny, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła i podzieliła stanowisko Zarządu Województwa Dolnośląskiego odnośnie możliwości i zasadności opracowania szczegółowych dokumentów wdrożeniowych po wejściu w życie nadrzędnych aktów prawnych, w tym głównie przepisów wykonawczych do rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013³ oraz ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020, a także po wejściu w życie wytycznych horyzontalnych przygotowanych na poziomie krajowym oraz ostatecznym ustaleniu tzw. linii demarkacyjnej pomiędzy krajowymi i regionalnymi obszarami wsparcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego⁴

1. Działania dotyczące przygotowania regionalnego programu operacyjnego.

1.1. Działania Zarządu Województwa Dolnośląskiego dotyczące przygotowania i uzgodnienia regionalnego programu operacyjnego z Komisją Europejską.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 25 kwietnia 2014 r. zagadnienia dotyczące systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020 nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu. W związku z planowanym przejściem przez UMWD funkcji certyfikacji, Wydział Audytu Wewnętrznego wykonał w okresie jak wyżej czynności doradcze w obszarach: kontroli, raportowania nieprawidłowości oraz zmian w strukturze organizacyjnej. Wnioski z przedmiotowych czynności nie skutkowały wydaniem zaleceń czy rekomendacji i miały charakter głosu w dyskusji nad wdrażaniem nowej perspektywy finansowej.

(dowód; akta kontroli str. 6-7, 8)

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

⁴ Kontrola NIK dotycząca przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014-2020 została przeprowadzona w dniach od 21 marca do 25 kwietnia 2014 r.

Według Regulaminu Organizacyjnego UMWD, wprowadzonego 1 marca 2013 r. Uchwałą nr 3625/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego⁵, w strukturze organizacyjnej Urzędu wydzielono m.in. Departament Funduszy Europejskich (dalej: DFE) oraz Departament Rozwoju Regionalnego (dalej: DRR).

W skład DFE weszły Wydziały: Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym, Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego, Zarządzania Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki oraz Wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W zakresie kompetencyjnym tego departamentu wymieniono m.in. prowadzenie działań w zakresie polityki regionalnej województwa, niezbędnych do przygotowania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: RPO) oraz koordynację działań Urzędu w tym zakresie, opracowywanie RPO, obsługę realizacji RPO oraz wdrażanie projektów współfinansowanych z RPO obejmujące: planowanie, zarządzanie, monitoring i ewaluację. Z obowiązujących od 1 października 2013 r. zakresów obowiązków wynikało, że kierownictwo Wydziału Zarządzania RPO odpowiedzialne było m.in. za analizę, konsultacje i przygotowanie dokumentów oraz procedur w ramach RPO Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WD 2014-2020 lub Program) oraz za koordynację działań prowadzonych w tym zakresie przez pracowników.

W skład DRR weszły Wydziały: Gospodarki oraz Koordynacji Polityki Regionalnej. Do kompetencji ww. departamentu należała m.in.: współpraca z innymi jednostkami i komórkami Urzędu przy przygotowywaniu strategii sektorowych i uzgadniania ich ze Strategią Rozwoju Województwa, przygotowywanie dokumentów w zakresie polityki regionalnej oraz prace nad formułowaniem instrumentów wdrożeniowych (w tym programów operacyjnych wykorzystujących środki Unii Europejskiej) dla celów rozwoju województwa. Ze szczegółowego zakresu zadań DRR, wprowadzonego również 1 marca 2013 r.⁶ wynikało, że w skład Wydziału Koordynacji Polityki Regionalnej wszedł m.in. (jedna z pięciu komórek organizacyjnych) Dział Programowania Funduszy Europejskich zajmujący się: **[a]** *prowadzeniem prac nad perspektywą finansową na lata 2014-2020, w tym przygotowaniem mandatu negocjacyjnego Województwa Dolnośląskiego do Kontraktu Terytorialnego;* **[b]** *koordynacją prac i przygotowaniem zapisów programu operacyjnego na lata 2014-2020 oraz przygotowaniem negocjacji i renegotjacji programu operacyjnego;* **[c]** *przygotowaniem i aktualizacją wykazu projektów kluczowych w ramach programu operacyjnego na lata 2014-2020;* **[d]** *obsługą merytoryczną grup roboczych utworzonych na potrzeby prac nad perspektywą finansową na lata 2014-2020;* **[e]** *obsługą Komitetu Monitorującego programu operacyjnego na lata 2014-2020;* **[f]** *przeprowadzeniem ewaluacji ex-ante programu operacyjnego na lata 2014-2020;* **[g]** *opracowaniem dokumentacji formalnej dla powierzenia zadań w zakresie realizacji programu operacyjnego na lata 2014-2020 instytucjom pośredniczącym.*

Zbieżny z podanym zakresem zadań był obowiązujący także od 1 marca 2013 r. zakres czynności Kierownika Działu Programowania Funduszy Europejskich (kierowanie pracą działu w powyższym zakresie). Odnosiły się do niego także obowiązujące od 1 lipca 2013 r. zakresy obowiązków Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego (nadzorowanie prawidłowości i terminowości) oraz Dyrektora Wydziału Koordynacji Polityki Regionalnej (czynności wymienione w opisie zadań podległego działu).

(dowody: akta kontroli str. 9-56)

⁵ Z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu.

⁶ Zarządzeniem Nr 20/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Rozwoju Regionalnego.

Zarządzeniem Nr 11/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lutego 2013 r.⁷ w UMWD powołano Grupę roboczą ds. przygotowania Kontraktu Terytorialnego i Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020. W jej skład weszło początkowo 12 dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu, a od 4 października 2013 r.⁸ także dyrektorzy Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej oraz Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Na przewodniczącego Grupy wyznaczono właściwego ds. rozwoju regionalnego i RPO członka Zarządu Województwa. Do zadań tego zespołu należało w szczególności opracowanie i rekomendowanie Zarządowi Województwa: [1] projektu Kontraktu Terytorialnego oraz RPO na lata 2014-2020, [2] stanowisk negocjacyjnych odnośnie tych dokumentów, [3] rozwiązań organizacyjnych, kompetencyjnych i proceduralnych związanych z systemem zarządzania RPO, [4] propozycji przedsięwzięć projektowych realizujących Strategię Województwa Dolnośląskiego (zgłaszanych w ramach współfinansowania Kontraktu Terytorialnego), a także przeprowadzenie analizy uwag zgłaszanych do projektu RPO podczas konsultacji społecznych. Na spotkaniu Grupy roboczej, które odbyło się 26 marca 2014 r. zostały sformułowane i skierowane do Zarządu Województwa rekomendacje dotyczące wprowadzenia zmian do projektu RPO WD 2014-2020. Ich podstawą były uwagi wniesione w czasie uzgodnień dot. projektu Programu z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego⁹ oraz z Zespołem Międzyresortowym ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Rekomendacje te zostały skorygowane¹⁰ przez Dyrektora DRR i jako informacja przekazane Zarządowi Województwa w dniu 31 marca 2014 r.

(Dowody: akta kontroli str. 57-60, 555-597)

Uchwałą nr 3815/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 2 kwietnia 2013 r.¹¹ powołana została Grupa robocza wspierająca prace nad przygotowaniem RPO na lata 2014-2020¹² (dalej: Grupa robocza wspierająca), w skład której weszli przedstawiciele strony rządowej (właściwych Ministrów, Wojewody oraz Kuratorium Oświaty) oraz strony samorządowej (Zarządu oraz Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, poszczególnych komórek organizacyjnych UMWD, gmin, miast i powiatów położonych na terenie woj. dolnośląskiego), a także partnerzy społeczni i gospodarczy (m. in. przedstawiciele wrocławskich szkół wyższych, związków zawodowych, izb gospodarczych, organizacji społecznych, itp.). Skład osobowy Grupy liczący pierwotnie 81 osób trzykrotnie został zmieniony¹³ i na dzień 25 marca 2014 r. wynosił 96 osób. Grupie roboczej wspierającej wyznaczono zadania w zakresie wypracowywania, omawiania, analizowania i konsultowania wspólnych rozwiązań dotyczących: zagadnień horyzontalnych, finansowych i innych dla RPO na lata 2014-

⁷ W sprawie powołania Grupy roboczej ds. przygotowania Kontraktu Terytorialnego oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020.

⁸ Na podstawie Zarządzenia nr 66/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 4 października 2013 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 11/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie powołania Grupy roboczej ds. przygotowania Kontraktu Terytorialnego oraz Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020.

⁹ Zasady funkcjonowania Komisji Wspólnej regulują przepisy Ustawy z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. nr 90, poz. 759).

¹⁰ W związku z uzgodnieniami z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, które nastąpiły już po spotkaniu Grupy roboczej ds. przygotowania Kontraktu Terytorialnego i Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020.

¹¹ W sprawie powołania Grupy roboczej wspierającej prace nad przygotowaniem regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 dla Województwa Dolnośląskiego.

¹² Stosownie do § 1 pkt 3 Uchwały nr 1/2013 Międzyresortowego Zespołu do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszy Spójności Unii Europejskiej z dnia 4.02.2013 r. w sprawie powołania Grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2014-2020.

¹³ Uchwałami Zarządu Województwa Dolnośląskiego: nr 4238/IV/13 z dnia 13 czerwca 2013 r., nr 4445/IV/13 z dnia 19 lipca 2013 r. oraz nr 5485 /IV/14 z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały nr 3815/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 2 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania Grupy roboczej wspierającej prace nad przygotowaniem regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 dla Województwa Dolnośląskiego.

2020, wniosków płynących z dokumentów związanych z przeprowadzaniem ewaluacji ex-ante i oceną oddziaływania RPO na środowisko, a także monitorowania postępów w wypełnianiu warunków ex-ante. Do dnia zakończenia kontroli NIK (25 kwietnia 2014 r.) odbyło się siedem posiedzeń Grupy¹⁴, której przewodniczącym był Marszałek Województwa Dolnośląskiego. Na posiedzeniach Grupy omawiano m.in.: założenia do Umowy Partnerstwa, harmonogram przygotowania i stan prac nad RPO WD na lata 2014-2020, System Ewidencji Inicjatyw Projektowych, założenia Linii Demarkacyjnej, warunkowość ex-ante w poszczególnych zakresach, możliwość wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej w RPO WD na lata 2014-2020, wstępne opisy poszczególnych osi priorytetowych, raport z konsultacji społecznych projektu RPO WD 2014-2020, uwagi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (dalej: MIR) do tego projektu oraz prognozę oddziaływania na środowisko RPO WD 2014-2020. Wg harmonogramu przygotowań Kontraktu Terytorialnego i RPO 2014-2020, zaprezentowanego przez Członka Zarządu Województwa właściwego za rozwój regionalny i RPO, na pierwszym spotkaniu Grupy roboczej wspierającej w dniu 25 kwietnia 2013 r., kolejne posiedzenia Grupy, na których będą omawiane poszczególne zagadnienia powinny odbyć się w:

- kwietniu 2013 r. – opiniowanie wstępnego zarysu Programu,
- maju 2013 r. – przygotowanie wstępnego projektu Programu,
- czerwcu, lipcu i sierpniu 2013 r. – prace nad zawartością Programu,
- wrześniu i październiku 2013 r. – konsultacje społeczne Programu,
- listopadzie 2013 r. – uzupełnienie Programu,
- grudniu 2013 r. – przekazanie Programu do Komisji Europejskiej.

(dowody: akta kontroli str. 61-136, 493-497)

W dniu 12 marca 2013 r. Zarząd Województwa przyjął założenia RPO WD 2014-2020¹⁵. Następnie Zarząd Województwa w dniu 25 października 2013 r. podjął Uchwałę¹⁶ w sprawie przyjęcia projektu RPO WD 2014-2020 i skierowaniu go do konsultacji społecznych¹⁷, po czym 23 grudnia 2013 r. Zarząd przyjął raport z konsultacji społecznych RPO WD 2014-2020¹⁸. Sporządzono Prognozę oddziaływania na środowisko projektu Programu¹⁹, która została poddana konsultacjom społecznym (23 stycznia – 12 lutego 2014 r.) i udokumentowana stosownym raportem. Na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁰ Projekt RPO WD 2014-2020 został wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko przesłany celem zaopiniowania Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu oraz Dyrektorowi Dolnośląskiej Państwowej Wojewódzkiej Inspekcji Sanitarnej. Pierwszy z opiniujących organów wniósł uwagi do projektu Programu, drugi ocenił go pozytywnie. Na podstawie uchwały z dnia 25 lutego 2014 r. Zarząd Województwa przyjął projekt RPO WD 2014-2020 w celu przekazania go do konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego²¹, Radą Działalności Pożytku Publicznego²² oraz

¹⁴ W dniach: 25 kwietnia, 28 maja, 17 czerwca, 9 lipca, 16 lipca, 26 lipca 2013 r. oraz 23 stycznia 2014 r.

¹⁵ Uchwała Nr 3678/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia założeń Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020.

¹⁶ Uchwała Nr 4894/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 października 2013 r. w sprawie przyjęcia projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 i skierowania go do konsultacji społecznych.

¹⁷ Konsultacje społeczne odbyły się w dniach od 28 października do 2 grudnia 2013 r.

¹⁸ Uchwała Nr 5148/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Raportu z konsultacji społecznych Projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020.

¹⁹ Stanowiąc załącznik do Uchwały nr 51981/IV/14 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020.

²⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

²¹ Z Komisją Wspólną projekt został uzgodniony 26 marca 2014 r.

Zespołem Międzyresortowym do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej (projekt został przekazany tym instytucjom).

W myśl art. 18 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²³ projekt regionalnego programu operacyjnego opracowuje oraz uzgadnia zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. W dniu 20 marca 2014 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju odbyło się XIX posiedzenie Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej (dalej: Międzyresortowy Zespół) z udziałem członków kierownictwa poszczególnych resortów i urzędów, na którym Dyrektor DRR przedstawił projekt RPO WD 2014-2020 oraz odniósł się do wniesionych wcześniej uwag (mających charakter doprecyzowujący i redakcyjny, dotyczących również uzupełnienia i uszczegółowienia zapisów w zakresie zgodności z szablonem Komisji Europejskiej oraz poszerzenia katalogu beneficjentów). W czasie tego spotkania Podsekretarz Stanu w MIR poinformował, że Międzyresortowy Zespół pozytywnie zaopiniował projekt RPO WD 2014-2020, jednocześnie zalecając uwzględnienie zgłoszonych uwag.

W odpowiedzi na przekazanie MIR przez Dyrektora DRR w dniu 1 kwietnia 2014 r. projektu RPO WD 2014-2020 w celu zaopiniowania pod kątem zgodności z zapisami projektu Umowy Partnerstwa, dnia 8 kwietnia 2014 r. otrzymano zestawienie uwag do projektu Programu (załącznik do pisma nr DKS-II-075-28-MB/14 z dnia 7 kwietnia 2014 r. Dyrektora Departamentu Koordynacji Strategii Polityk i Rozwoju w MIR). Z pisma tego wynikało, że *opinia Ministra Infrastruktury i Rozwoju, co do zgodności Programu z projektem Umowy Partnerstwa zostanie przekazania niezwłocznie po wejściu w życie ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, tj. dnia 8 kwietnia 2014 r.* Wniesione uwagi dotyczyły: zagadnień ogólnych, planu finansowego, poszczególnych celów tematycznych oraz zintegrowanego podejścia terytorialnego – RPO Dolnośląskie. Dyrektor Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju w MIR w ww. piśmie wskazał, iż *w przypadku stwierdzenia nieujęcia w projekcie RPO przekazanych uwag, Ministerstwo podniesie te kwestie w trakcie negocjacji z Komisją Europejską w kontekście braku zgodności Programu z projektem Umowy Partnerstwa.* Po analizie wniesionych uwag w projekcie Programu dokonano niezbędnych (wg. DRR) poprawek i w dniu 8 kwietnia 2014 r. Zarząd Województwa podjął Uchwałę w sprawie przyjęcia projektu RPO WD 2014-2020 w celu przekazania go do Komisji Europejskiej²⁴.

W dniu 9 kwietnia 2014 r., za pośrednictwem elektronicznego systemu SFC 2014 projekt RPO WD 2014 r. (wraz z Raportem Ewaluacji ex-ante oraz Raportem z Prognozy oddziaływania na środowisko) został przekazany Komisji Europejskiej. Działanie to było zgodne z art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 zobowiązującego do przedłożenia Programu Komisji Europejskiej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia jej Umowy Partnerstwa (10 stycznia 2014 r.).

W dniu 14 kwietnia 2014 r. do Urzędu wpłynęło pismo (z dnia 8 kwietnia 2014 r. nr DKS-II-075-30-MB/14), w którym Podsekretarz Stanu w MIR na podstawie art. 14 g

²² W dniu 7 kwietnia 2014 r. do Urzędu wpłynęła pisemna informacja o pozytywnym zaopiniowaniu projektu, załącznik do pisma stanowiła Uchwała nr 62 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie projektu Regionalnego Programu Operacyjnego województwa dolnośląskiego 2014-2020, której uznano przyjęte w programie propozycja za pozytywne.

²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

²⁴ Uchwała Nr 554/IV/14 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 w celu przekazania go do Komisji Europejskiej.

ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw przedstawił opinię o zgodności projektu RPO z zapisami projektu Umowy Partnerstwa z zastrzeżeniem wcześniej przekazanych uwag (pismo z 7 kwietnia 2014 r.)²⁵. Jednocześnie Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego przekazano materiał dotyczący wypełnienia warunkowości ex-ante dla funduszy europejskich 2014-2020, do ujęcia, jako załącznik do RPO przesyłanego przez system SFC.

(dowody: akta kontroli str. 498-604, 610-621, 747)

Przekazanie projektu RPO WD 2014-2020 Komisji Europejskiej (9 kwietnia 2014 r.) nastąpiło z ponad trzymiesięcznym opóźnieniem w stosunku do wstępnego, założonego w harmonogramie terminu (koniec grudnia 2013 r.). Wg złożonych w tej sprawie wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego:

- przedłożony na spotkaniu grupy roboczej zewnętrznej harmonogram był oparty na harmonogramie opracowanym przez MIR (przedstawionym na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej w lutym 2013 r.),
- postęp prac nad RPO WD 2014-2020 był uzależniony od prac MIR dotyczących Umowy Partnerstwa (przekazanej Komisji Europejskiej 10 stycznia 2014 r.) – przekazanie Programu mogło nastąpić po przedłożeniu Umowy Partnerstwa (które także nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do pierwotnego planu),
- ostatnią aktualną wersję linii demarkacyjnej pomiędzy programami krajowymi a regionalnymi (niezbędnej dla ustalenia obszarów interwencji w Programie) MIR przedstawiło 19 lutego 2014 r., trwały także prace nad Wspólną Listą Wskaźników Kluczowych stanowiących podstawę monitorowania programów (nie ustalono ostatecznego kształtu listy),
- Komisja Europejska równolegle prowadziła prace nad szablonem programu, który MIR rozesłał do Instytucji Zarządzających 18 lutego 2014 r., dostęp do elektronicznej wymiany danych SFC 2014 (za pomocą którego Program został przekazany do KE) użytkownicy UMWD otrzymali na początku marca 2014 r.

(Dowody: akta kontroli str. 735-743, 748-757)

Wg Dyrektora DRR termin zatwierdzenia RPO WD 2014-2020 uzależniony jest od tempa prac Komisji Europejskiej oraz MIR w zakresie Umowy Partnerstwa. Uwzględniając zapisy art. 29 pkt 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 do przyjęcia Programu przez Komisję Europejską powinno dojść w ciągu sześciu miesięcy od jego przedłożenia (pod warunkiem uwzględnienia uwag przedstawionych przez Komisję). Uwzględniając powyższe Dyrektor DRR podał, iż przypuszczalny termin zatwierdzenia Programu to IV kwartał 2014 r. a umożliwienie rozpoczęcia naborów w 2014 r. uzależnione jest od tego faktu. Wpływ na realizację Programu i projektów jeszcze w 2014 r. mają również: przygotowanie odpowiednich procedur, dokumentów wdrożeniowych oraz uzyskanie desygnacji, (jako Instytucja Zarządzająca) od MIR. W UMWD nie ustalono harmonogramu negocjacji RPO-WD na lata 2014-2020 z Komisją Europejską. Wg Dyrektora DRR po wniesieniu uwag

²⁵ MIR zgłosiło 75 uwag do projektu RPO WD 2014-2020, z czego 47 uwag uwzględniono (np. podanie w alokacji kwot z dokładnością do euro bez eurocentów, uzupełnienie brakującej tabeli wskazującej wydatki klimatyczne, ponowne przeanalizowanie planowanego wsparcia pod kątem ewentualnego wykorzystania w CT1 instrumentów finansowych), 8 uwag przyjęto do realizacji w późniejszym terminie (np. określenie wartości docelowych wskaźników rezultatu bezpośredniego oraz określenie wskaźników o charakterze horyzontalnym, które zostaną określone w Uszczegółowieniu RPO WD 2014-2020, a także przekazanie KE wskaźników ram wykonania niezwłocznie po ich oszacowaniu), a 20 uwag (nie mających charakteru obligatoryjnego, sformułowanych jako „zalecenie” lub „rozważenie”) uznano za bezprzedmiotowe (np. usunięcie wskaźnika dot. liczby bezrobotnych, korektę efektu w postaci wzrostu zatrudnienia mieszkańców regionu czy dodanie wskaźnika produktu dotyczącego osób pracujących)

przez ten organ, Samorząd Województwa Dolnośląskiego ustosunkuje się do nich i przystąpi do negocjacji RPO WD 2014-2020 (osoby odpowiedzialne za te zadania zostały wskazane w Regulaminie Organizacyjnym UMWD oraz w Zarządzeniu Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zadań Departamentu Rozwoju Regionalnego).

(Dowody: akta kontroli str. 735-743)

Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 w RPO WD 2014-2020 określono wykaz warunków wstępnych (ex-ante) – ogólnych i tematycznych - obowiązujących Program oraz ocenę ich spełnienia. Spośród warunków wstępnych ogólnych, jako spełnione określono *Pomoc państwa* ze względu na istnienie uregulowań dotyczących skutecznego stosowania unijnych przepisów w zakresie pomocy państwa w obszarze europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Pozostałe warunki wstępne ogólne, tj. *Zapobieganie dyskryminacji, Równouprawnienie płci, Niepełnosprawność, Zamówienia publiczne, Prawodawstwo w dziedzinie ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, Systemy statystyczne i wskaźniki rezultatu* uznano za częściowo spełnione. Jako spełnione warunki ex-ante tematyczne zakwalifikowano : [1] *Badania naukowe i innowacje (istnienie krajowych lub regionalnych strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji zgodnie z krajowym programem reform w celu zwiększenia wydatków na badania i innowacje ze środków prywatnych, co jest cechą dobrze funkcjonujących krajowych lub regionalnych systemów badań i innowacji)*, [2] *Infrastrukturę badań i innowacji (istnienie wieloletniego planu dotyczącego budżetu priorytetów inwestycji)*, [3] *Rozwój cyfrowy (strategiczne ramy polityki w dziedzinie rozwoju cyfrowego w celu pobudzenia rynku przystępnych, dobrej jakości i interooperacyjnych usług prywatnych i publicznych wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne, a także aby przyspieszyć ich asymilację przez obywateli, grupy w trudnej sytuacji, przedsiębiorstwa i administrację publiczną, w tym inicjatywy transgraniczne*, [4] *Przeprowadzone działania promujące racjonalne kosztowo ulepszenia efektywnego końcowego wykorzystania energii oraz racjonalne kosztowo inwestycje w efektywność energetyczną przy budowaniu lub renowacji budynków*, [5] *Przeprowadzone działania promujące wytwarzanie i dystrybucję odnawialnych źródeł energii*, [6] *Zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem (istnienie krajowych lub regionalnych ocen ryzyka na potrzeby zarządzania klęskami i katastrofami, uwzględniających dostosowanie do zmian klimatu)*, [7] *Opracowaną i realizowaną aktywną politykę rynku pracy w świetle wytycznych dotyczących zatrudnienia*, [8] *Aktywne i zdrowe starzenie się (została opracowana polityka dotycząca aktywnego starzenia się w świetle wytycznych dotyczących zatrudnienia)*, [9] *Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian (istnienie polityk sprzyjających przewidywaniu i dobremu zarządzaniu zmianami i restrukturyzacją)* oraz [10] *Przedwczesne zakończenie nauki (istnienie strategicznych ram polityki na rzecz ograniczenia przedwczesnego zakończenia nauki w zakresie wykraczającym poza zakres określony w art. 165 TFUE-Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)*.

Do częściowo spełnionych zaliczono warunki ex-ante tematyczne dotyczące: [1] *Przeprowadzonych konkretnych działań wspierających promowanie przedsiębiorczości z uwzględnieniem „Small Business Act”*, [2] *Gospodarki Odpadami (wykonanie dyrektywy 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, w szczególności opracowanie planów gospodarki odpadami, zgodnie z tą dyrektywą oraz hierarchią odpadów)*, [3] *Pracy na własny rachunek, przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw (istnienie strategicznych ram polityki na rzecz nowych przedsiębiorstw sprzyjających włączeniu społecznemu)* oraz [4] *Zdrowia (istnienie krajowych lub*

regionalnych strategicznych ram polityki zdrowotnej w zakresie określonym w art. 168 TFUE, zapewniających stabilność gospodarczą.

Za niespełnione warunki wstępne tematyczne uznano: [1] Przeprowadzone działania promujące wysoko wydajną kogenerację energii cieplnej i elektrycznej, [2] Gospodarkę wodną, [3] Transport, [4] Kolej oraz [5] Istnienie i realizację krajowych strategicznych ram polityki na rzecz ograniczenia ubóstwa mających na celu, w świetle wytycznych w sprawie zatrudnienia, aktywne włączenie osób wykluczonych z rynku pracy.

(Dowody: akta kontroli str. 188-218, 605)

Stosując się do zapisów zawartych w art. 19 ust. 2²⁶ rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 w RPO WD 2014-2010 określono przedsięwzięcia, jakie należy podjąć w celu spełnienia warunków wstępnych ogólnych (zapobieganie dyskryminacji, równouprawnienie płci, niepełnosprawność, zamówienia publiczne, prawodawstwo w dziedzinie ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, systemy statystyczne i wskaźniki rezultatu), a także warunków wstępnych tematycznych (wymienione wcześniej jako częściowo spełnione lub niespełnione). Wskazano terminy wykonania tych przedsięwzięć. Wśród instytucji odpowiedzialnych za spełnienie ogólnych warunków wstępnych nie wymieniono Samorządu Województwa Dolnośląskiego (wskazano tam naczelne i centralne organy administracyjne). Jako instytucje odpowiedzialne za spełnienie tematycznych warunków wstępnych wskazano przede wszystkim właściwe ministerstwa, a planowane przedsięwzięcia (ustawy, plany, programy) polegały na wprowadzeniu odpowiednich regulacji na szczeblu krajowym. Wg Dyrektora DRR powodem nieujęcia w projekcie RPO WD 2014-2020 Samorządu Województwa Dolnośląskiego, jako instytucji odpowiedzialnej za spełnienie ogólnych warunków wstępnych jest odpowiedzialność państwa członkowskiego za wypełnienie warunkowości ex-ante dla funduszy europejskich 2014-2020. Dyrektor DRR powołał się w tej sprawie również na przekazany przez MIR (pismem z dnia 8 kwietnia 2014 r.) załącznik pod nazwą *Stan spełnienia przez Polskę warunkowości ex-ante dla funduszy europejskich 2014-2020*, który należało przesłać do Komisji Europejskiej w celu zachowania jednolitego podejścia do opisywania stopnia wypełnienia warunkowości ex-ante.

Z Raportu ewaluacji ex-ante projektu RPO WD 2014-2020 (przesłanego również Komisji Europejskiej), wynikało, że w dokumencie tym zostało poddane ocenie spełnienie trzech warunków wstępnych: (1.1) Badania naukowe i innowacje, (6.2.) Gospodarka odpadami oraz (7.1) Drogi, które wg autorów raportu zostały spełnione przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego. Wyjaśniając odniesienie się w przedmiotowym raporcie tylko do trzech ww. warunków wstępnych Dyrektor DRR podał, że *ewaluacja ex-ante koncentruje się tylko na tych elementach, na które Zarząd Województwa Dolnośląskiego ma wpływ. Ewaluacja ex-ante nie odnosi się do warunków za które odpowiada MIR. (...)*

(Dowody: akta kontroli str. 188-218, 605, 735-743)

Projekt RPO WD 2014-2020 realizuje cele główne wskazane w projekcie Umowy Partnerstwa²⁷, tj.:

- *zwiększenie konkurencyjności gospodarki poprzez osie priorytetowe: (1) Przedsiębiorstwa i innowacje, (2) Technologie informacyjno-komunikacyjne,*

²⁶ W brzmieniu: (...) W przypadku niespełnienia mających zastosowanie warunków wstępnych program musi zawierać opis działań, które mają zostać podjęte, podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz harmonogramu realizacji tych działań (...).

²⁷ Jest to umowa między Polską a Komisją Europejską, na mocy której państwo członkowskie zobowiązuje się do realizacji swoich celów rozwojowych za pomocą funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności w uzgodniony sposób (została przyjęta przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r.).

(3) *Gospodarka niskoemisyjna*, (4) *Środowisko i zasoby*, (7) *Infrastruktura edukacyjna*, (8) *Rynek pracy*, (10) *Edukacja*.

- *poprawa spójności społecznej i terytorialnej* poprzez następujące osie priorytetowe: (2) *Technologie informacyjno-komunikacyjne*, (5) *Transport*, (6) *Infrastruktura spójności społeczne*, (7) *Infrastruktura edukacyjna*, (9) *Włączenie społeczne*, (10) *Edukacja*.

- *podniesienie sprawności i efektywności państwa* poprzez oś priorytetową: (1) *Technologie informacyjno – komunikacyjne*.

Projekt RPO 2014-2020 realizuje (poprzez wybrane priorytety inwestycyjne) 10 spośród 11 celów tematycznych wskazanych w Umowie Partnerstwa (wynikających z art. 9 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013), tj.: [1] Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji²⁸, [2] Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych²⁹, [3] Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR)³⁰, [4] Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach³¹, [5] Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem³², [6] Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami³³, [7] Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej³⁴, [8] Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników³⁵, [9] Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją³⁶ oraz [10] Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie³⁷.

(Dowody: akta kontroli str. 605, 744-745)

W projekcie RPO WD 2014-2020 jako cel główny wyznaczono *wzrost konkurencyjności Dolnego Śląska zapewniający poprawę poziomu życia jego mieszkańców przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju*. Obszary

²⁸ Wzmocnienie potencjału B+R i wdrożeniowego uczelni i jednostek naukowych (PI 1.1.), Innowacyjne przedsiębiorstwa (PI 1.2.), Rozwój przedsiębiorczości (PI 1.3), Internacjonalizacja przedsiębiorstw (PI 1.4) oraz Rozwój produktów i usług w MSP (PI 1.5).

²⁹ E-usługi publiczne (PI 2.1).

³⁰ Priorytety Inwestycyjne wymienione w przepisie nr 27.

³¹ Produkcja i dystrybucja energii ze źródeł odnawialnych (PI 3.1), Efektywność energetyczna i użycie OZE (odnawialnych źródeł energii) w przedsiębiorstwach (PI 3.2.), Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym (PI 3.3.), Wdrażanie strategii niskoemisyjnych (PI 3.4) oraz Wysokosprawna kogeneracja (PI 3.5.).

³² Bezpieczeństwo (PI 4.5).

³³ Gospodarka odpadami (PI 4.1), Gospodarka wodno-ściekowa (PI 4.2), Dziedzictwo kulturowe (PI 4.3.), Ochrona i udostępnianie zasobów przyrodniczych (PI 4.4).

³⁴ Drogowa dostępność transportowa (PI 5.1) oraz System transportu kolejowego (PI 5.2).

³⁵ Zapewnienie dostępu do zatrudnienia (PI 8.1), Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy (PI 8.2), Godzenie życia zawodowego i prywatnego (PI 8.3) , Adaptacja pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian (PI 8.4) oraz Aktywne i zdrowe starzenie się (PI 8.5).

³⁶ Inwestycje w infrastrukturę społeczną (PI 6.1), Inwestycje w strukturę zdrowotną (PI 6.2), Rewitalizacja zdegradowanych obszarów (PI 6.3), Aktywna integracja (PI 9.1), Dostęp do wysokiej jakości usług w tym opieki zdrowotnej i usług społecznych (PI 9.2) oraz Wspieranie gospodarki społecznej (PI 9.3).

³⁷ Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej, podstawowej i gimnazjalnej (PI 10.1), Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości kształcenia ponadgimnazjalnego (PI 10.2), Poprawa dostępności i wsparcia uczenia się przez całe życie (PI 10.3), Dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy (PI 10.4), Inwestycje w edukację przedszkolną, podstawową i gimnazjalną (PI 7.1) oraz Inwestycje w edukację ponadgimnazjalną, w tym zawodową (PI 7.2).

priorytetowe określiły ustanowione dla Programu następujące osie priorytetowe³⁸ (których cele szczegółowe zostały podane w przypisach):

- 1) Przedsiębiorstwa i innowacje³⁹,
- 2) Technologie-informacyjno-komunikacyjne⁴⁰,
- 3) Gospodarka niskoemisyjna⁴¹,
- 4) Środowisko i zasoby⁴²,
- 5) Transport⁴³,
- 6) Infrastruktura spójności społecznej⁴⁴
- 7) Infrastruktura edukacyjna⁴⁵
- 8) Rynek pracy⁴⁶,
- 9) Włączenie społeczne⁴⁷,
- 10) Edukacja⁴⁸,
- 11) Pomoc techniczna⁴⁹.

Wybrane w projekcie Programu obszary priorytetowe do wsparcia ze środków unijnych są spójne ze Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 (dalej: SRWD), która weszła w życie w 28 lutego 2013 r. na mocy Uchwały nr XXXII/932/13 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego⁵⁰. Wskazany w SRWD cel główny to: *Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku. Dolny Śląsk regionem koncentracji innowacyjnych podmiotów produkcyjnych i usługowych współpracujących z rozwiniętym sektorem badawczym oraz intensywnego rozwoju nowoczesnej turystyki opartej o współpracę międzyregionalną i transgraniczną, tworzących razem atrakcyjne miejsca do życia dla mieszkańców o coraz wyższych kwalifikacjach i rozwiniętej kulturze obywatelskiej.* Do wymienionych w SRWD celów szczegółowych należą: [1] Rozwój gospodarki opartej na wiedzy, [2] Zrównoważony transport i poprawa dostępności transportowej, [3] Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, [4] Ochrona środowiska naturalnego, efektywne wykorzystanie zasobów oraz dostosowanie do zmian klimatu i poprawa poziomu bezpieczeństwa, [5] Zwiększenie dostępności technologii komunikacyjno-informacyjnych, [6] Wzrost zatrudnienia i mobilności pracowników, [7] Włączenie społeczne, podnoszenie poziomu i jakości życia, [8] Podniesienie poziomu edukacji, kształcenie ustawiczne. Treść RPO WD 2014-2020 jest także spójna z Regionalną Strategią Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011-2020 (dalej RSI WD) wraz z wprowadzonym do niej Planem Wykonawczym na lata 2012-2014. Dokumenty te weszły w życie 30 sierpnia 2011 r.⁵¹ Misja RSI WD została określona jako: *Dolny Śląsk - miejscem inspiracji dla innowacyjnego rozwoju*, wskazane w niej cele strategiczne to: [1] Wzmacnianie innowacyjnych umiejętności i postaw, kluczowych dla gospodarki opartej na wiedzy, [2] Zwiększenie szansy na sukces innowacyjnych projektów biznesowych,

³⁸ Siedem osi finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i cztery z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

³⁹ Wzrost konkurencyjności i rozwój gospodarki regionu w oparciu o badania i rozwój, innowacje oraz nowe rozwiązania dla przedsiębiorstw.

⁴⁰ Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych w regionie.

⁴¹ Zmniejszenie emisyjności gospodarki oraz wzrost udziału energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych i zwiększenie efektywności energetycznej.

⁴² Poprawa stanu środowiska oraz zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów naturalnych.

⁴³ Poprawa dostępności transportowej regionu oraz jakości i standardów transportu na Dolnym Śląsku.

⁴⁴ Zapewnienie infrastruktury dla spójności społecznej i poprawy jakości życia, w szczególności ubogich społeczności.

⁴⁵ Modernizacja i wzmocnienie infrastruktury edukacyjnej.

⁴⁶ Wzrost zatrudnienia i mobilności pracowników.

⁴⁷ Włączenie społeczne, podnoszenie poziomu i jakości życia.

⁴⁸ Podniesienie jakości i dostępności edukacji.

⁴⁹ Zapewnienie sprawnego i efektywnego wykorzystania środków funduszy strukturalnych w ramach RPO WD.

⁵⁰ Z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.

⁵¹ Uchwała nr 1149/IV/11 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pn. „Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011-2020” wraz z Planem Wykonawczym na lata 2012-2014 po dokonaniu aktualizacji i przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

[3] Wzrost potencjału innowacyjnego dolnośląskich jednostek naukowych oraz
[4] Rozwój współpracy w gospodarce w obszarze innowacji. O zgodności RPO WD 2014-2020 z tymi celami strategicznymi świadczą określone w tym programie cele i zakres wsparcia dla pierwszej, drugiej i ósmej osi priorytetowej, tj. odpowiednio: przedsiębiorstwa i innowacje, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz rynek pracy.

(Dowody: akta kontroli str. 246-486, 605)

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich poinformowała, że prace nad szczegółowym opisem priorytetów RPO WD zostaną rozpoczęte dopiero po przekazaniu projektu Programu do Komisji Europejskiej (na dzień kontroli tego zagadnienia, tj. 3 kwietnia 2014 r. nie nastąpiło rozpoczęcie prac w tym zakresie), a jego ostateczna wersja zostanie przyjęta po zatwierdzeniu RPO przez KE. Dyrektor DFE wskazała ponadto, że rozpoczęcie realizacji programu jest uzależnione także od opracowania kryteriów wyboru operacji finansowych, co z kolei uwarunkowane jest powołaniem Komitetu Monitorującego (KM), możliwym po zatwierdzeniu RPO przez KE (zgodnie z zapisami „rozporządzenia ogólnego” powołanie KM następuje w terminie do 3 miesięcy od zatwierdzenia RPO przez KE). Wg sporządzonego 24 kwietnia 2014 r. „Planu działań przygotowawczych do perspektywy 2014-2020” prace nad szczegółowym opisem priorytetów zostaną podjęte w maju, a zakończone w grudniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 223, str. 758. 759-761).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu Województwa Dolnośląskiego w zakresie przygotowania i uzgodnienia RPO WD 2014-2020 z Komisją Europejską. Podstawą dokonanej oceny było przede wszystkim terminowe przekazanie projektu RPO WD 2014 Komisji Europejskiej. Projekt RPO został po uzgodnieniu z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, przekazany do Komisji Europejskiej 9 kwietnia 2014 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 26 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 zobowiązującego do przedłożenia Programu Komisji Europejskiej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia jej Umowy Partnerstwa (10 styczeń 2014 r.).

2. Przygotowanie rozwiązań organizacyjnych oraz regulacji prawnych systemu wdrażania regionalnego programu operacyjnego.

2.1. Działania Zarządu Województwa Dolnośląskiego dotyczące przygotowania rozwiązań organizacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor DFE poinformowała, że prace związane z wdrożeniem RPO WD 2014-2020, w toku kontroli NIK⁵², znajdowały się w fazie koncepcyjno-planistycznej, na etapie opracowywania harmonogramu tworzenia poszczególnych dokumentów, a stan faktyczny w przedmiotowym zakresie wynika z przyczyn niezależnych od UMWD, w tym m.in:

- ze stosunkowo późnego wydania (17 grudnia 2013 r.) pakietu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady UE dotyczących perspektywy 2014-2020,

⁵² To jest od 21 marca do 25 kwietnia 2014 r.

- z braku do tej pory rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej dotyczących perspektywy 2014-2020,
- z późnego przekazania do Komisji Europejskiej projektu Umowy Partnerstwa (dopiero 5 marca 2014 r. rozpoczęto negocjacje z KE),
- z braku do tej pory ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020,
- z braku wytycznych horyzontalnych przygotowanych na poziomie krajowym,
- z braku ostatecznie ustalonej tzw. linii demarkacyjnej pomiędzy krajowymi i regionalnymi obszarami wsparcia,
- z niezakończonych jeszcze prac nad ostateczną wersją RPO WD 2014-2020 (projekt po konsultacjach z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju przekazany do konsultacji z Komisją Europejską w dniu 9 kwietnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 222).

Na dzień zakończenia kontroli (25 kwietnia 2014 r.) Urząd posiadał opracowany przez Departament Funduszy Europejskich, „Plan działań przygotowawczych do perspektywy 2014-2020” zatwierdzony przez Członka Zarządu Województwa odpowiedzialnego za rozwój regionalny i RPO oraz Sekretarza Urzędu. Przedmiotowy dokument określał zakres tematyczny spraw (zadań) do realizacji w ramach wdrażania RPO, harmonogram realizacji poszczególnych przedsięwzięć, w tym: daty ostatecznego załatwienia spraw, komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań oraz komórki organizacyjne współpracujące. Planem działań przygotowawczych objęto łącznie osiem obszarów: [1] dokumenty programowe i wdrożeniowe, [2] dokumenty i wytyczne dla beneficjentów, [3] procedury, [4] system LSI, [5] instytucje, podmioty zewnętrzne, [6] sprawy finansowe, [7] sprawy kadrowe, organizacyjne, instytucjonalne, [8] działania z zakresu informacji i promocji.

W planie działań przygotowawczych założono, iż opracowanie dokumentów wdrożeniowych zostanie zakończone do końca 2014 r., co pozwoli na ogłoszenie pierwszych naborów w I kwartale 2015 r. Jako czynniki warunkujące realność zakładanych terminów realizacji poszczególnych przedsięwzięć wdrożeniowych określono przyjęcie RPO oraz uchwalenie tzw. ustawy wdrożeniowej do końca października 2014 r. Na dzień 30 kwietnia 2014 r. zaplanowane zostało spotkanie robocze wszystkich komórek UMWD oraz instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO, którego tematem będzie dotychczasowa realizacja przydzielonych zadań oraz ustalenie dalszych harmonogramów działań. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich wynika, że podane terminy dotyczące ogłoszeń pierwszych naborów są terminami orientacyjnymi. Wskazanie I kw. 2015 r. jako terminu ogłoszenia pierwszych naborów nie klóci się z terminem uzyskania desygnacji, gdyż oba te procesy są zaplanowane na I kw. 2015 r.

(Dowody: akta kontroli str. 758, 759-761, 762-765).

Na podstawie zapisów projektu ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 - 2020 oraz zapisów Umowy Partnerstwa przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r., Zarząd Województwa Dolnośląskiego w dniu 25 lutego 2014 r. zatwierdził projekt PRO WD 2014-2020 zawierający między innymi system instytucji zaangażowanych w realizację programu. Zgodnie z zapisami projektu Programu:

- funkcje Instytucji Zarządzającej (IZ) i Instytucji Certyfikującej (IC) będzie pełnił Zarząd Województwa Dolnośląskiego,

- funkcje Instytucji Pośredniczących będą pełniły Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca⁵³ oraz Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy,
- przewidywane jest w razie potrzeby powołanie Instytucji Wdrażających.

(dowód; akta kontroli str. 223-224).

Zadania i kompetencje dotyczące Instytucji Zarządzającej RPO WD powierzone zostały wstępnie departamentom: Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich UMWD. Rozpoczęto również prace nad stworzeniem struktury dostosowanej do wdrażania RPO WD 2014-2020. Termin zakończenia prac wyznaczono na koniec I półrocza 2014 r. Zadania wymienionym wyżej komórkom organizacyjnym powierzono na podstawie projektu ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności w perspektywie 2014-2020 oraz Umowy Partnerstwa przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r. W trakcie trwania pozostają prace nad tworzeniem instrukcji wykonawczych Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących. Termin ich zakończenia ustalono na II półrocze 2014 r. Ostateczny termin zatwierdzenia opisu systemu zarządzania i kontroli został wyznaczony na II półrocze 2014 r. Do dnia zakończenia kontroli Zarząd Województwa Dolnośląskiego, jako Instytucja Zarządzająca RPO, nie uzyskał desygnacji. Desygnacja będzie mogła nastąpić w oparciu o rezultaty audytu desygnacyjnego przeprowadzonego w trybie ustawy o kontroli skarbowej i opinii Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Uzyskanie desygnacji przewidziane jest na koniec I kwartału 2015 r. Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektor DFE zgłoszenie gotowości do audytu będzie oznaczało, że Zarząd Województwa zadeklaruje spełnienie kryteriów desygnacyjnych. Weryfikacja spełnienia tych kryteriów będzie możliwa dopiero w oparciu o przygotowany „Opis Funkcji i Procedur”. Dokument ten może powstać dopiero po wejściu w życie ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 oraz dokumentów ściśle określających ścieżki postępowania w odniesieniu do procedury desygnacyjnej, tj. aktów wykonawczych Komisji Europejskiej. Powyższe akty prawne nie weszły w życie – znajdują się w fazie projektowej. Po przyjęciu powyższej ustawy i Wytycznych MIR w zakresie procesu desygnacyjnego na lata 2014 – 2020, Zarząd Województwa przystąpi do opracowania Opisu Funkcji i Procedur, którego sporządzenie jest jednym z pierwszych etapów procesu uzyskania desygnacji.

(dowód: akta kontroli str. 762-765).

Do dnia zakończenia kontroli nie wyłoniono komórki organizacyjnej UMWD wykonującej zadania Instytucji Certyfikującej. Zakończenie prac w przedmiotowym zakresie zaplanowano na koniec I półrocza 2014 r. W terminie do końca I półrocza 2014 r. zaplanowane zostały działania związane ze stworzeniem struktury dostosowanej do wdrażania RPO WD 2014-2020 w jednostkach zaplanowanych do pełnienia funkcji Instytucji Pośredniczącej. Na II półrocze 2014 r. zaplanowano zawarcie z tymi jednostkami umów powierzenia zadań związanych z realizacją RPO.

(dowód: akta kontroli str. 245).

Dyrektor DFE poinformowała, że opracowanie procedur wewnętrznych instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli RPO WD 2014-2020 nastąpi po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020, a tym samym wyznaczeniu przedmiotowych instytucji przez właściwe organy państwowe i samorządowe. Dyrektor DFE wskazała ponadto na możliwość opracowywania

⁵³DIP jest jednostką budżetową utworzoną na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30.10.2007 r.

procedur wewnętrznych dopiero po przyjęciu przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego dokumentów programowych określających ogólny zarys obowiązków przypisanych poszczególnym instytucjom zaangażowanym w system zarządzania i kontroli.

(dowód; akta kontroli str. 224).

Wg Dyrektora DFE, bazując na doświadczeniach obecnej perspektywy finansowej, a także wykorzystując wyniki prowadzonych ewaluacji, planuje się wprowadzanie uproszczeń głównie w zakresie wewnętrznych procedur organizacyjnych oraz kontaktów z beneficjentami.

W zakresie wewnętrznych procedur organizacyjnych przewiduje się m.in:

- zachowanie systemu wdrażania Programu opartego na funkcji opiekuna projektu, którego zadaniem będzie kompleksowe prowadzenie projektu od podpisania umowy o dofinansowanie do momentu jego ostatecznego rozliczenia,
- przeniesienie kontroli projektów RPO do Departamentu Funduszy Europejskich, co pozwoli na poprawę jakości i jednolitości informacji przekazywanych do beneficjentów, a tym samym na uelastycznienie reakcji na ewentualne problemy czy nieprawidłowości mogące pojawiać się podczas realizacji projektów (obecnie Wydział Kontroli Zadań RPO funkcjonuje poza strukturą Departamentu Funduszy Europejskich),
- wzmocnienie weryfikacji projektów w zakresie zgodności ich realizacji z prawem zamówień publicznych głównie pod kątem uzyskania możliwości wcześniejszego diagnozowania błędów popełnianych przez beneficjentów przy realizacji procedur przetargowych,
- ujednoczenie polityki promowania funduszy i stworzenia jednolitej sieci informacyjnej o funduszach i programach,
- stworzenie wspólnej dla EFRR i EFS jednostki ewaluacyjnej pod kątem poprawy skuteczności realizacji zadań oraz upowszechniania wyników badań ewaluacyjnych wśród decydentów.

W zakresie kontaktów z beneficjentami planuje się m.in:

- zwiększenie stopnia wykorzystania możliwości elektronicznego obiegu dokumentów, tak wewnątrz instytucji, jak i w kontaktach z beneficjentami,
- rozszerzenie zakresu Lokalnego Systemu Informatycznego o dodatkowe funkcje związane m.in. z oceną wniosków o dofinansowanie, składaniem wniosków o dofinansowanie oraz składaniem wniosków o płatności,
- wykorzystanie systemów informatycznych do oceny merytorycznej projektów realizowanej przez zewnętrznych ekspertów,
- optymalizację zakresu informacji zawartej w dokumentacji konkursowej w celu zapewnienia kompatybilności pomiędzy poszczególnymi dokumentami składanymi przez beneficjentów, a także ograniczenia ilości dokumentów wymaganych od beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 224-226).

Dyrektor DFE wskazała na stałą obecność mechanizmów antykorupcyjnych w bieżącej działalności UMWD, w tym także w części dotyczącej wdrażania poprzedniego RPO. Poinformowała przy tym, że funkcjonujące już i sprawdzone rozwiązania planuje się zastosować przy opracowywaniu procedur systemu zarządzania i kontroli dla RPO WD 2014-2020. Będą to m.in:

- Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego obowiązujący od 31 grudnia 2012 r. nakładający na

- wszystkich pracowników obowiązek przestrzegania zasad praworządności, uczciwości, rzetelności, uprzejmości, jawności i profesjonalizmu,
- mechanizm „zachowania zasady dwóch par oczu”,
 - mechanizmy kontroli wewnętrznej z tytułu nadzoru i zwierzchności służbowej,
 - mechanizmy standaryzacji czynności – wykorzystanie narzędzi list sprawdzających,
 - obowiązek składania przez wszystkie osoby uczestniczące w ocenie projektów tzw. „Deklaracji poufności i bezstronności”,
 - angażowanie w proces oceny dokumentów aplikacyjnych niezależnych ekspertów powoływanych w drodze konkursów oraz system losowania ekspertów do oceny projektów,
 - mechanizmy wielokrotnej weryfikacji prawidłowości poniesionych wydatków (na etapach: weryfikacji wniosków o płatność, kontroli w miejscu realizacji projektów, poświadczenia),
 - zastosowanie dla RPO WD 2014-2020 standardów kontroli ustalonych przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego (30 kwietnia 2013 r.) dla RPO WD 2007-2013,
 - mechanizm kontroli krzyżowych, w tym zasady opisu faktur i innych dowodów księgowych,
 - mechanizm w ramach instrukcji „Postępowanie IZ RPO WD” w sytuacji uzyskania informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu oraz ujawnienia czynu wskazującego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - mechanizm funkcjonujący w ramach instrukcji „Nieprawidłowości wykryte na podstawie informacji pochodzących od beneficjenta lub z innych źródeł”,
 - mechanizmy zawarte w „Zestawie Instrukcji Wykonawczych” eliminujące możliwości przyjmowania indywidualnej interpretacji przepisów przez pracowników Instytucji Zarządzającej,
 - funkcjonująca w UMWD „Instrukcja postępowania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego w zakresie współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej”,
 - opracowanie przez IZ RPO WD dokumentów/wytycznych skierowanych do beneficjentów Programu, określających szczegółowe zasady i tryb postępowania – „Poradnik dla Beneficjenta”, „Wytyczne w zakresie zasad udzielania zamówień publicznych i wyboru wykonawców w transakcjach nieobjętych ustawą Prawo zamówień publicznych (PZP)”, „Wytyczne programowe IZ RPO w zakresie monitorowania projektów w okresie trwałości oraz zasad przeprowadzania kontroli trwałości”.

(dowód; akta kontroli str. 226-228).

Dyrektor DFE wskazała na fakt uzależnienia możliwości ostatecznego określenia procedur wewnętrznych, a tym samym uzyskania desygnacji, od wcześniejszego zatwierdzenia Wytycznych Programowych, Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Operacyjnego, Opisu Funkcji i Procedur, oraz instrukcji wykonawczych. Z informacji udzielonych przez Dyrektora DEF wynikało, że prace związane z tworzeniem wymienionych wyżej dokumentów znajdują się w stadium koncepcyjnym, a harmonogram ich opracowania będzie zależał od momentu uchwalenia i wejścia w życie ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Przy opracowywaniu wymaganych procedur będą wykorzystane dotychczasowe doświadczenia UMWD jako Instytucji Zarządzającej w tym Opis Systemu Zarządzania i Kontroli oraz Instrukcje wykonawcze dla IZ, IP i IP2.

Dyrektor DFE poinformowała, że Zarząd Województwa podjął już pewne działania w zakresie przygotowania instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli RPO WD do audytu desygnacyjnego, w tym m.in:

- określono Urząd Marszałkowski, jako jednostkę do pełnienia funkcji Instytucji Zarządzającej i Instytucji Certyfikującej. Do końca I półrocza planuje się zakończenie reorganizacji struktury wewnętrznej oraz dokonanie podziału zadań dotyczących IZ i IC pomiędzy komórki organizacyjne UMWD,
- ustalono, że funkcje Instytucji Pośredniczących będą powierzone Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej oraz Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy. Podstawą działania IP będą porozumienia z Instytucją Zarządzającą określające prawa i obowiązki stron,
- rozpoczęto konsultacje w sprawie zmian organizacyjnych w obrębie UMWD pod kątem zapewnienia dla realizacji RPO WD 2014-2020 odpowiedniego potencjału kadrowego,
- rozpoczęto prace nad aktualizacją procedur dotyczących zarządzania ryzykiem w UMWD, w aspekcie dostosowania ich do nowego okresu programowania,
- rozpoczęto prace nad tworzeniem procedur dotyczących funkcjonowania elektronicznego systemu gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych dotyczących poszczególnych projektów. Od 14 października 2013 r. działa Grupa Robocza ds. Lokalnego Systemu Informatycznego RPO WD 2014-2020. Dotychczasowym efektem przedmiotowego Zespołu jest opracowanie wstępnych założeń funkcjonowania LSI, architektury systemu, wstępnych założeń Modułu Obsługi Użytkownika oraz Modułu Generатора Wniosków o Dofinansowanie.

Dyrektor DFE poinformowała również, że planowane jest przygotowanie innych procedur podlegających desygnacji, w tym w zakresie:

- sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot,
- kontroli zarządczych, w tym weryfikacji administracyjnych w odniesieniu do wniosków oraz kontroli w miejscach realizacji projektów,
- rozpatrywania wniosków o płatności i zatwierdzania płatności,
- zapewnienia prowadzenia przez beneficjentów oddzielnej księgowości dla wszystkich transakcji związanych z realizowanymi projektami,
- zapewnienia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych,
- właściwych ścieżek audytowych i systemu archiwizacji,
- sporządzania deklaracji zarządczej, sprawozdań z kontroli i stwierdzonych uchybień oraz rocznego zestawienia audytów i kontroli końcowych,
- przedkładania beneficjentom dokumentów określających warunki wsparcia dla projektów,
- poświadczania składanych Komisji wniosków o płatność okresową,
- sporządzania zestawień wydatków i poświadczania ich prawdziwości, kompletności, rzetelności oraz zgodności z obowiązującymi przepisami,
- zapewnienia właściwych ścieżek audytu poprzez prowadzenie dokumentacji księgowej w formie elektronicznej,
- pozyskiwania przez Instytucję Zarządzającą, pełniącą funkcję Instytucji Certyfikującej informacji na temat przeprowadzonych weryfikacji i kontroli oraz wyników audytów przeprowadzonych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność,

- wspierania prac komitetu monitorującego,
- sporządzania i przedkładania Komisji rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania,
- wykonywania przez Instytucję Zarządzającą, pełniącą funkcję Instytucji Certyfikującej obowiązków związanych z monitorowaniem wyników kontroli zarządczych oraz wyników audytów, przed przedłożeniem Komisji wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 228-230).

Dyrektor DFE wskazała na fakt uzależnienia przygotowania opisu systemu zarządzania i kontroli RPO od uchwalenia i wejścia w życie ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020, tj. aktu prawnego dającego podstawę do oficjalnego i formalnego powołania instytucji zaangażowanych w realizację RPO, tak na szczeblu państwowym, jak i samorządowym. Dyrektor DFE poinformował, że opis systemu zarządzania i kontroli zostanie sporządzony niezwłocznie po przyjęciu ustawy, o której mowa wyżej.

(dowód: akta kontroli str. 231).

Dyrektor DFE poinformowała, że w UMWD, jako Instytucji Zarządzającej (IZ), zidentyfikowano najistotniejsze problemy i ryzyka mogące wystąpić w procesie wdrażania RPO WD, związane z:

1. Niepełnym przygotowaniem instytucji zaangażowanych w nową perspektywę, do pełnienia powierzonych im funkcji (niewłaściwy wybór instytucji, niewłaściwy podział kompetencji i funkcji),
2. Nieterminowym przygotowaniem wszystkich dokumentów, (w tym procedur, wytycznych, instrukcji), a także długotrwałymi konsultacjami dotyczącymi nowych zasad,
3. Niezgodnością opracowanych procedur z przepisami UE i przepisami krajowymi, w szczególności procedur dotyczących nowych a wcześniej niewystępujących wymagań KE dla obecnego okresu programowania, jak np.:
 - sporządzania deklaracji zarządczej oraz sprawozdań z kontroli, audytów i audytów końcowych,
 - wypełniania kryteriów desygnacji w związku z pełnieniem przez IZ funkcji IC,
 - zarządzania ryzykiem i wewnętrznego środowiska kontroli.
4. Opóźnieniami w zawieraniu porozumień pomiędzy IZ, a instytucjami pośredniczącymi,
5. Trudnościami w posługiwaniu się przez wnioskodawców elektronicznym systemem obiegu dokumentów,
6. Niewłaściwym przygotowaniem i funkcjonowaniem systemu elektronicznego gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych dotyczących poszczególnych projektów,
7. Brakami odpowiedniego przydziału zasobów kadrowych o wymaganych umiejętnościach technicznych, na różnych poziomach i na potrzeby różnych funkcji w strukturze organizacyjnej,
8. Nieprawidłowym lub niepełnym określeniem przez poszczególne instytucje kryteriów zarządzania ryzykiem weryfikowanych na etapie audytu desygnacyjnego,

9. Opóźnieniami w audycie desygnacyjnym (niespełnienie przez odpowiednie instytucje (IZ, IP) wszystkich kluczowych kryteriów desygnacyjnych),
10. Możliwościami nałożenia przez KE korekt finansowych:
 - w celu wyłączenia z finansowania wydatków z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa,
 - na skutek stwierdzenia w funkcjonującym systemie zarządzania i kontroli defektów stanowiących zagrożenie dla już wypłaconego wkładu UE,
 - za niewywiązanie się regionu ze zobowiązań wynikających z art. 143 rozporządzenia 1303/2013 (zaniechanie badania nieprawidłowości, dokonywanie korekt finansowych, brak odzyskiwania kwot nieprawidłowo poniesionych – przed wszczęciem procedury korekty z niniejszych tytułów),
 - w przypadku stwierdzenia że wydatki zawarte we wnioskach o płatności są nieprawidłowe i nie zostały skorygowane przez państwo członkowskie,
 - za stwierdzenie nieprawidłowości wskazujących na poważne defekty mające wpływ na dany rok budżetowy opisany w przedłożonym przez państwo członkowskie sprawozdaniu finansowym, opinii audytora i dokumentach towarzyszących,
11. Możliwościami utraty rezerwy wykonania i nałożenia korekty netto za nieosiągnięcie celów pośrednich i końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 231-232).

Dyrektor DFE poinformowała, że dla wyeliminowania lub możliwie maksymalnego ograniczenia zidentyfikowanych ryzyk, realizowane są i planowane działania polegające na:

- a) bezpośrednim zaangażowaniu instytucji wytypowanych do wdrażania RPO WD 2014-2020 w prace związane z programowaniem perspektywy, szczególnie w sprawach związanych z podziałem kompetencji i funkcji, (działanie realizowane),
- b) sporządzeniu harmonogramu opracowywania dokumentów na poziomie regionalnym, a także powołaniu zespołu roboczego koordynującego przygotowywanie nowych dokumentów (działanie realizowane),
- c) dążeniu do zapewnienia precyzji i jednoznaczności w opracowywanych dokumentach, a także wykorzystywaniu interpretacji i opinii prawnych odnoszących się do obowiązujących przepisów (działanie planowane),
- d) stworzeniu sprawnego systemu komunikacji pomiędzy IZ a instytucjami pośredniczącymi oraz współdziałaniu w przygotowaniu porozumień powierzających IP kompetencje i obowiązki (działanie planowane),
- e) odpowiednim dopasowaniu elektronicznego systemu obiegu dokumentów do potrzeb projektodawców, a także przeszkoleniu wnioskodawców w zakresie korzystania z systemu (działanie planowane),
- f) kontynuowaniu prac nad tworzeniem i doskonaleniem Lokalnego Systemu Informatycznego (działanie realizowane),
- g) odpowiednio wczesnym stworzeniem procedur mających zastosowanie do zarządzania ryzykiem oraz analizie kryteriów zawartych w procedurach przed planowanym audytem desygnacyjnym (działanie planowane),
- h) opracowaniu harmonogramu i odpowiednio wczesnym rozpoczęciu prac nad przygotowaniem wymaganych procedur pod kątem spełnienia przez

instytucje zaangażowane w realizację RPO wszystkich kryteriów desygnacyjnych (działanie realizowane),

- i) opracowaniu i wdrożeniu odpowiednich procedur i systemów kontroli pozwalających na wczesne i szybkie diagnozowanie i zwalczanie nadużyć finansowych (działanie planowane),
- j) odpowiednim doborze metodologii oraz wykorzystaniu doświadczeń z poprzedniego okresu programowania przy określaniu obszarów problemowych i niezbędnego zakresu interwencji (działanie planowane),
- k) odpowiednim zaplanowaniu systemu monitorowania realizowanych projektów, umożliwiającym na wczesną i szybką identyfikację problemów, ich przyczyn oraz ocenę zagrożenia osiągnięcia celów pośrednich i końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 232-235).

W dniu 7 sierpnia 2013 r. Dyrektor Departamentu Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (dalej; MRR) zwrócił się do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o weryfikację zgłoszonych do Kontraktu Terytorialnego⁵⁴ projektów pod kątem spełnienia kryteriów strategicznych w ramach poszczególnych celów tematycznych. Dnia 13 sierpnia 2013 r. przekazano w trybie roboczym do MRR *Zarys mandatu negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego*, w którym wskazano najistotniejsze dla Dolnego Śląska przedsięwzięcia w ramach obszarów tematycznych. Uaktualnienia tego dokumentu dokonywano następnie kilkakrotnie drogą elektroniczną (16 sierpnia 2013 r. został wystosowany e-mail do Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MRR zawierający uaktualniony „Zarys mandatu...” wraz z załącznikami). W dniu 21 sierpnia 2013 r. (po poprawkach) *Zarys mandatu negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego* wraz z załącznikiem zawierającym karty przedsięwzięć priorytetowych został przedłożony Zarządowi Województwa Dolnośląskiego. W związku z prośbą dotyczącą doprecyzowania przedsięwzięć priorytetowych przewidzianych w ramach Kontraktu Terytorialnego przesłaną przez MRR drogą elektroniczną Członek Zarządu Województwa Dolnośląskiego przekazał w dniu 6 listopada 2013 r. pismem nr DG-P.1.40.2.2013 formularze informacyjne projektów dotyczących infrastruktury B+R.⁵⁵ Pismem z dnia 12 listopada 2013 r. (nr NK.133701/13) Podsekretarz Stanu w MRR poinformował Marszałka Województwa Dolnośląskiego o konieczności ograniczenia liczebności przekazanych wcześniej przedsięwzięć⁵⁶ do maksymalnie kilkunastu (w zakresie działań wskazanych w piśmie⁵⁷). W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 25 listopada 2013 r. (nr DGP.1.40.2.2013) Marszałek Województwa Dolnośląskiego wyraził duże zaniepokojenie z powodu ograniczenia zakresu tematycznego Kontraktu Terytorialnego i nieobjęcia nim budowy dróg ekspresowych i krajowych oraz prawdopodobnie inwestycji kolejowych, a także wyraził niezadowolnienie z powodu

⁵⁴ Umowa określająca cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, zgodnie z art. 5 pkt 4c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w brzmieniu wynikającym z nowelizacji z dnia 24 stycznia 2014 r.

⁵⁵ Badania i Rozwój nowoczesnych technologii

⁵⁶ W Zarysie mandatu negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 sierpnia 2013 r. przewidziano przedsięwzięcia w następujących obszarach tematycznych: Transport-Drogi (20 przedsięwzięć), Transport-Koleje (17 przedsięwzięć), Komunikacja lotnicza (2 grupy przedsięwzięć), Droga wodna (1 przedsięwzięcie), Środowisko (4 grupy przedsięwzięć), Bezpieczeństwo (2 grupy przedsięwzięć), Innowacyjność i sektor B+R (15 grup przedsięwzięć), Przedsiębiorczość (1 przedsięwzięcie), Technologie komunikacyjno-informacyjne (TIK – 6 przedsięwzięć), Energetyka (3 przedsięwzięcia), Gospodarka niskoemisyjna (6 grup przedsięwzięć), Rewitalizacja obszarów wiejskich (1 grupa przedsięwzięć), Edukacja (2 przedsięwzięcia), Szkolnictwo wyższe (7 grup przedsięwzięć), Kultura i turystyka (2 grupy przedsięwzięć) oraz Ochrona zdrowia (8 przedsięwzięć).

⁵⁷ W zakresie: niskoemisyjnego transportu miejskiego, wsparcia sieci ciepłowniczych i chłodniczych wynikających z planów gospodarki niskoemisyjnej, modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkaniowych, jako projekty wskazane w ramach Strategii ZIT, możliwe do finansowania z poziomu programu krajowego, infrastruktury B+R w ramach RPO, kultury, ochrony zdrowia i sportu.

spowolnienia prac nad Kontraktem (brak odpowiedzi na przekazany *Zarys mandatu negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego*). W dniu 29 stycznia 2014 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: MNiSW) z pracownikami UMWD, w czasie którego omówiono: finansowanie nowoczesnej infrastruktury badawczej sektora nauki, projekty dotyczące infrastruktury B+R, zgłoszone do Kontraktu Terytorialnego oraz finansowanie badań naukowych (regionalne agendy naukowo-badawcze). Wg przedstawicieli MNiSW większość zgłoszonych przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego propozycji projektów ze względu na niespełnienie podstawowych kryteriów wsparcia infrastruktury badawczej nie może być przewidziana do realizacji w ramach Kontraktu Terytorialnego i finansowana z PI 1.1. RPO WD 2014-2020. Również zgłoszone projekty badawcze nie mogą być ujęte w Kontrakcie, ponieważ powinny być finansowane za środków krajowych w ramach osi priorytetowej PO IR, za pośrednictwem agend naukowo badawczych wybieranych w trybie konkursowym.

(Dowody: akta kontroli str. 735-734)

Wg Dyrektora DRR termin rozpoczęcia procesu negocjacyjnego oraz zatwierdzenia Kontraktu Terytorialnego dla Dolnego Śląska zależy od tempa prac MIR, o czym świadczy fakt, iż od momentu przekazania *Zarysu mandatu negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego* wraz z załącznikiem (w sierpniu 2013 r.) do UMWD nie wpłynęło żadne oficjalne pismo odnoszące się do propozycji mandatu negocjacyjnego.

(Dowody: akta kontroli str. 188-191)

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 25 kwietnia 2014 r., w UMWD przygotowywano się do przeprowadzenia analizy dotyczącej zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów. Prowadzono prace dotyczące możliwości absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne z terenu województwa dolnośląskiego pod kątem możliwości zapewnienia krajowych środków finansowych w adekwatnej do potrzeb wysokości w okresie 2014-2023 (przygotowywano postępowanie przetargowe w tym zakresie⁵⁸).

UMWD zebrał informacje o potencjalnych projektach do współfinansowania w ramach RPO WD 2014-2020 za pomocą elektronicznego Systemu Ewidencji Inicjatyw Projektowych (dalej: SEIP). Zarządzeniem nr 1/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 stycznia 2013 r.⁵⁹ powołano Zespół ds. SEIP dla realizacji SRWD 2014-2020, w skład którego weszli dyrektorzy (ich zastępcy) oraz kierownicy wybranych jednostek organizacyjnych UMWD. Obsługę Zespołu zapewnił Wydział Koordynacji Polityki Regionalnej, który z przeprowadzonych działań sporządził w czerwcu 2013 r. stosowny raport. Wg wprowadzenia do tego dokumentu, SEIP został powołany *jako narzędzie pomocne przy wdrażaniu SRWD 2020 oraz opracowywaniu nowego dolnośląskiego programu operacyjnego 2014-2020*. W lutym i marcu 2013 r. podmioty publiczne, gospodarcze i społeczne mogły za pomocą elektronicznych formularzy zgłaszać propozycje projektów z uszczegółowieniem informacji o proponowanej inicjatywie⁶⁰. Do SEIP wpłynęło 1 401 inicjatyw o łącznej wartości 47,5 mld zł.

⁵⁸ Jako zakres przedmiotowy postępowania określono badanie polegające na analizie obecnych i przyszłych możliwości zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego i podległych im samorządowych jednostek organizacyjnych środków, stanowiących wkład własny do projektów współfinansowanych przez UE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 oraz prognoza kształtowania się zadłużenia i ryzyk przekroczenia budżetowych progów ostrożnościowych u wymienionych podmiotów w związku z realizacją projektów unijnych

⁵⁹ W sprawie powołania Zespołu ds. Systemu Ewidencji Inicjatyw Projektów Kluczowych dla realizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020.

⁶⁰ W zakresie: zgodności z założeniami Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, zgodności z celami i priorytetami UE, całkowitej wartości i oczekiwanego dofinansowania inicjatywy, rodzaju inicjatywy (infrastrukturalna lub

2.2. Działania Zarządu Województwa dotyczące przygotowania regulacji prawnych i wytycznych.

Na dzień zakończenia kontroli działania w zakresie przygotowania wytycznych programowych dla RPO WD 2014-2020 znajdowały się w fazie koncepcyjno-planistycznej. Dyrektor DFE UMWD, w złożonych wyjaśnieniach podała, że przygotowanie wytycznych jest uwarunkowane wejściem w życie ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, która wskaże obszary podlegające albo mogące podlegać uregulowaniom na poziomie krajowym, a także wskazaniem przez MIR obszarów tematycznych do ujęcia w wytycznych krajowych bądź regionalnych. Dyrektor DEF stwierdziła również, iż projekty wytycznych sporządzane przez poszczególne instytucje zarządzające będą podlegały ocenie przez MIR w zakresie zgodności z wytycznymi krajowymi, co uzasadnia kolejność opracowywania przedmiotowych dokumentów. Dyrektor DEF poinformowała, że:

- w wytycznych regionalnych prawdopodobnie będą uregulowane zagadnienia związane z: kontrolą, monitoringiem, promocją, kwalifikowalnością, łączeniem projektów, specyfiką projektów, prowadzeniem audytu zewnętrznego projektów, ogólne zasady prowadzenia ewidencji księgowej, ogólne zasady przygotowania i realizacji projektów w formie partnerstwa, ogólne zasady udzielania zamówień i wyboru wykonawców w transakcjach nieobjętych przepisami ustawy PZP.
- Zarząd Województwa Dolnośląskiego przed rozpoczęciem realizacji RPO WD 2014-2020 przyjmie niezbędne wytyczne, jednakże czas ich opracowania będzie uzależniony od harmonogramu przyjmowania wytycznych krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 235-236).

Na dzień kontroli tego zagadnienia (10 kwietnia 2014 r.) jedynym uchwalonym aktem prawa miejscowego związanym z RPO WD 2014-2020 była Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego.

W dniach 15 maja 2013 r. i 2 grudnia 2013 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego otrzymał dwie uchwały komisji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, w tym odpowiednio:

- uchwałę nr 17/13 Doraźnej Komisji do Spraw Młodzieży w sprawie przedstawienia zgłoszonych i planowanych propozycji do nowej inicjatywy finansowania w latach 2014-2020 w zakresie polityki młodzieżowej,
- uchwałę nr 268/13 Komisji Uchwałodawczej, Przestrzegania Prawa i Bezpieczeństwa w sprawie ujęcia w RPO WD 2014-2020 kierunków interwencji związanych z bezpieczeństwem.

Ustalono, że wymienione wyżej zakresy tematyczne znalazły się w projekcie RPO WD 2014-2020 przekazany w dniu 9 kwietnia 2014 r. do Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 487-488, 489, 490-492, 605)

Dyrektor DFE stwierdziła, że problemem w kwestii uchwalania prawa miejscowego związanego z RPO jest ograniczenie przez ustawodawcę liczby instytucji którym powierzono realizację Programu (na szczeblu regionalnym do Zarządu Województwa bez uwzględnienia Sejmiku Województwa, zgodnie z treścią art. 25

społeczna), uzasadnienie zgłoszenia inicjatywy, określenia zasięgu jej oddziaływania, sugerowanego realizatora i partnerów inicjatywy, opisu inicjatywy i jej spodziewanych efektów oraz gotowości finansowej i technicznej do realizacji.

ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Według Dyrektora DFE - biorąc pod uwagę ewentualne potrzeby w zakresie uchwalania prawa miejscowego – niezbędnym byłoby wskazanie przez ustawodawcę sejmiku województwa jako organu uprawnionego.

(dowód; akta kontroli str. 236, 762-765).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Zarząd Województwa Dolnośląskiego podjął działania zmierzające do wdrożenia RPO WD 2014-2020 polegające na przygotowaniu niezbędnych rozwiązań organizacyjnych oraz regulacji prawnych. Zaplanowano i rozpoczęto realizację między innymi przedsięwzięć dotyczących: wyznaczenia i usytuowania instytucji zaangażowanych w realizację RPO, opisu systemu zarządzania i kontroli RPO, przygotowania do audytu desygnacyjnego, przygotowania i negocjacji kontraktu terytorialnego, badania zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów, opracowania wytycznych programowych dla RPO.

3. Działania podejmowane w związku z wdrożeniem nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniach prawa unijnego dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

3.1. Działania Zarządu Województwa Dolnośląskiego w związku z wprowadzeniem w rozporządzeniach prawa unijnego nowych rozwiązań dotyczących funduszy strukturalnych na lata 2014-2020.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich wynikało, że:

- Zarząd Województwa Dolnośląskiego nie podejmował działań mających na celu przygotowanie IZ do składania rocznych zestawień wydatków,
- brak jest podstaw do opracowania zasad i procedur sporządzania rocznych zestawień wydatków, gdyż nie zostały jeszcze przyjęte wspólnotowe akty wykonawcze, jak również uregulowania krajowe ujednolicające rozliczanie dla programów regionalnych,
- Zarząd Województwa Dolnośląskiego podejmie stosowne działania bezzwłocznie po przyjęciu i wprowadzeniu w życie brakujących rozwiązań prawnych, tj. aktów wykonawczych do rozporządzenia nr 1303/2013 określających warunki wykonania obowiązków zawartych w art. 137 (jednolity wzór zestawienia wydatków), ustawy o realizacji programów operacyjnych polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020, czy też wytycznych krajowych określających jednorodny sposób rozliczania dla programów regionalnych.

Dyrektor DFE wskazała ponadto na fakt, iż obowiązek złożenia pierwszego zestawienia wydatków za rok 2016 upływa dopiero z dniem 15 lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 236-237).

Dyrektor DFE poinformowała, że z uwagi na zagrożenia dla samorządu województwa jakie mogą się pojawić w związku z brakiem szczegółowych procedur, Zarząd Województwa Dolnośląskiego opracowuje lub planuje opracować i wdrożyć:

1. W zakresie art. 22 ust. 7 rozporządzenia ogólnego 1303/2013:
 - założenia w zakresie celów pośrednich i końcowych – zadanie w trakcie realizacji (trwa szacowanie wartości docelowych wskaźników poprzez odpowiedni dobór metodologii, uwzględniającej analizę doświadczeń z poprzedniego okresu programowania oraz określenie zagrożeń i ryzyka nieosiągnięcia oszacowanych wartości docelowych),
 - zasady wdrożeniowe, pozwalające na wczesną identyfikację obszarów problemowych o wysokim ryzyku porażki – zadanie planowane do realizacji,
 - odpowiednie procedury dotyczące wyboru operacji dla zminimalizowania ryzyka wyboru nieprawidłowych operacji oraz możliwości pojawienia się słabości wdrożeniowych – zadanie planowane do realizacji,
 - odpowiedni harmonogram naborów pozwalający na bieżące zarządzanie naborami i optymalne oraz terminowe wykorzystanie alokacji – zadanie planowane do realizacji,
 - system monitorowania realizowanych operacji pozwalający na zidentyfikowanie przyczyn problemów oraz ocenę zagrożenia wykonania celów pośrednich i końcowych – zadanie planowane do realizacji,
 - procedury w zakresie zapewnienia wiarygodnego systemu rejestracji danych – zadanie planowane do realizacji.
2. W zakresie art. 85 i 144 rozporządzenia ogólnego 1303/2013 – zadania w fazie planowania:
 - system kontroli operacji oraz systemów, zawierający schematy pozwalające na szybkie diagnozowanie nadużyć finansowych i ich zwalczanie,
 - odpowiednią ścieżkę audytu pozwalającą na zachowanie przejrzystości wszelkich działań podejmowanych przez zaangażowane instytucje i tym samym minimalizowanie błędów wdrożeniowych,
 - przejrzyste procedury sporządzania i poświadczania dokumentów wydatkowych pozwalające na wczesne wykrywanie wydatków niekwalifikowalnych, a tym samym unikanie utraty środków unijnych,
 - procedury ewidencjonowania kwot wycofanych i odzyskanych w oparciu o system komputerowy,
 - procedury weryfikacji wniosków o płatności zabezpieczające przed zatwierdzeniem nieprawidłowych wydatków przed poświadczaniem dla KE.

(dowód: akta kontroli str. 237-239).

Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich podała także, że mając na uwadze rozwiązania przyjęte przez Komisję Europejską w zakresie osiągania celów pośrednich i końcowych dla okresu 2014-2020 Zarząd Województwa na poziomie koncepcyjnym zidentyfikował obowiązki dla Instytucji Zarządzającej, w tym:

- 1) ustalenie poziomu wskaźników, które muszą pokrywać odpowiedni procent alokacji w danym priorytecie inwestycyjnym – wskazane w ramach wykonania wskaźniki produktu, rezultatu lub kluczowe etapy wdrażania muszą pokrywać przynajmniej 50% alokacji na danej osi priorytetowej,

- 2) wyznaczenie celów pośrednich i celów końcowych Programu i określenie kluczowych etapów wdrażania,
- 3) określenie zasad i możliwości wykorzystania środków z rezerwy wykonania,
- 4) przeprowadzenie przeglądu wskaźników w 2019 r. i uzależnienie od wyników przeglądu zachowanie rezerwy wykonania,
- 5) poddanie się unijnym kryteriom oceny wyników,

oraz zidentyfikował następujące etapy działania przy ustalaniu celów i wskaźników dla RPO WD 2014-2020:

- programowanie – ustalenie celów pośrednich i końcowych dla każdej osi priorytetowej w programach,
- 2014-2018 – wdrażanie i monitorowanie postępów z uwzględnieniem przede wszystkim celów pośrednich,
- 2019 r. – przegląd wyników, ewentualne zawieszenie płatności, ewentualna realokacja rezerwy wykonania i wynikające stąd zmiany w programach,
- 2020-2023 – wdrażanie i monitorowanie postępów z uwzględnieniem przede wszystkim celów końcowych,
- 2025 r. zamknięcie programów, przegląd wyników w odniesieniu do celów końcowych, ewentualne korekty finansowe netto.

(dowód; akta kontroli str. 239-241).

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora DFE UMWD wynikało, że:

- przygotowywane jest postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie analizy ex-ante w zakresie określenia obszarów zawodności mechanizmów rynkowych, zapotrzebowania na inwestycje, oceny wartości dodanej instrumentów finansowych oraz ich spójności z innymi formami interwencji publicznej.
- w przygotowywanym opisie przedmiotu zamówienia uwzględniona będzie metodologia przeprowadzenia oceny udostępniona przez Komisję Europejską.

Dyrektor DFE poinformowała ponadto, że podobnie jak w perspektywie 2007-2013, podstawowym trybem finansowania projektów z RPO WD 2014-2020 pozostanie zwrot wydatków na rzecz beneficjentów (refundacja). W odniesieniu do niektórych kategorii beneficjentów, tj. jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych przewiduje się tryb zaliczkowy (wypłatę środków na poczet wydatków)

(dowód: akta kontroli str. 241-242).

Marszałek Województwa Dolnośląskiego, zarządzeniem nr 69/2013 z 14 października 2013 r. powołał Grupę Roboczą ds. Lokalnego Systemu Informatycznego Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego 2014-2020. Zadania przedmiotowego Zespołu zostały określone jako:

- opracowanie założeń funkcjonowania Lokalnego Systemu Informatycznego (LSI) RPO WD 2014-2020,
- opracowanie zakresu merytorycznego poszczególnych modułów LSI,
- koordynacja procesu wdrażania poszczególnych modułów LSI,
- koordynacja prac związanych z rozwiązywaniem bieżących problemów w zakresie funkcjonowania LSI,
- realizacja innych ustaleń wynikających z prac Grupy.

Zarządzenie w swojej treści nie określało, zarówno częstotliwości, jak i formy dokumentowania prac Grupy. Wykonanie zarządzenia powierzone zostało Dyrektorowi DFE.

(dowód: akta kontroli str. 608-609).

Ustalono, że prace Grupy Roboczej ds. LSI nie były dokumentowane. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich wynikało, że:

- Grupa na bieżąco odbywa spotkania robocze,
- w wyniku dotychczasowych prac powstała koncepcja budowy odpowiednich modułów systemu, tj. specyfikacji wymagań LSI dotycząca zarządzania kontami użytkowników oraz specyfikacja dotycząca architektury systemu,
- kontynuowane są prace nad nowym elektronicznym formularzem wniosku o dofinansowanie obsługiwany przez Generator Wniosków oraz modułami LSI, które są do opracowania w pierwszej kolejności.

Dyrektor DFE, wskazała ponadto na fakt, iż:

- już w poprzedniej perspektywie IZ RPO WD zapewniała możliwość składania wniosków o płatności w formie elektronicznej co pozwalało na automatyczny, a zatem bezpieczny i efektywny eksport danych do Krajowego Systemu Informacyjnego SIMIK,
- generator wniosków o płatność oraz modułów umożliwiających ich przyjęcie i ocenę będzie uruchomiony wg kolejności narzuconej przez logikę systemu, wynikającą z zależności pomiędzy modułami oraz czasem ich wykorzystania zgodnym z cyklem życia Programu,
- w obecnej perspektywie planuje się w większym stopniu rozwinąć komunikację elektroniczną (przy zachowaniu minimalnego zakresu systemu krajowego SL.2014) pod kątem możliwości składania wniosków o płatność i korespondencji z beneficjentem.

Dyrektor DFE UMWD poinformowała, że zgodnie z art. 125 lit. d rozporządzenia ogólnego 1303/2013 Instytucja Zarządzająca w odniesieniu do programu operacyjnego ustanawia system elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu. Mając na uwadze obowiązki spoczywające na IZ ujęte w rozporządzeniu 1303/2013, stwierdzono, że choć centralny system SL2014 jest wystarczający do realizacji e-cohesion, to gromadzony zakres danych nie będzie w stopniu wystarczającym zapewniał monitorowanie postępów programu operacyjnego w osiąganiu celów, danych finansowych i danych odnoszących się do wskaźników i celów pośrednich. Z punktu widzenia IZ niezbędne jest gromadzenie szerszego zakresu danych oraz zapewnienie dodatkowych funkcjonalności dla użytkowników wewnętrznych IZ oraz Beneficjentów.

(dowód; akta kontroli str. 242-243, 762-765).

Dyrektor DFE UMWD podała, że działania w zakresie zapewnienia płynności finansowej w realizacji Programu związane z wprowadzeniem zasad określonych w art. 130 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, zostaną przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego podjęte po wprowadzeniu odpowiednich aktów wykonawczych (w tym wspólnotowych) oraz wytycznych. Ponadto Dyrektor DFE stwierdziła, że:

- możliwość ubiegania się o refundację przez KE wydatków, jest ściśle związana z zatwierdzeniem przez UMWD, jako Instytucję Zarządzającą i Certyfikującą wydatków, które ponieśli beneficjenci na realizację projektów,

- wybór projektów do realizacji może się odbyć dopiero po zatwierdzeniu RPO WD 2014-2020 przez Komisję Europejską i przyjęciu kryteriów wyboru przez Komitet Monitorujący,
- dla określenia prawidłowej wysokości środków, o których refundację będzie się ubiegać IZ/IC, niezbędnym jest zatwierdzenie RPO przez KE, w którym zostanie określona stopa dofinansowania dla każdego priorytetu,
- mechanizmy przekazywania środków z budżetu środków europejskich zostaną określone w niezatwierdzonej jeszcze Umowie Partnerstwa oraz nieuchwalonej jeszcze ustawie o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020,
- zapewnienie płynności finansowej na płatności dla beneficjentów jest uzależnione także od rozwiązań krajowych, w tym głównie planowania wydatków budżetu środków europejskich oraz budżetu państwa na poszczególne lata perspektywy,
- zasady i mechanizmy wnioskowania o środki europejskie będą zbliżone do funkcjonujących w perspektywie 2007-2013, w związku, z czym UMWD, jako IZ, będzie mógł wdrożyć sprawdzone zasady i procedury.

W dniu 11 lutego 2014 r. (pismem nr DRPO-Z.II.433.3.2013) UMWD przekazał do dysponenta środków Ministra Infrastruktury i Rozwoju tabele z wyszczególnieniem środków na finansowanie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 243-244, 606-607).

W dniu 10 października 2013 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę nr 4828/IV/12 w sprawie realizacji Zintegrowanego Podejścia Terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego. Uchwała w swojej treści określała między innymi:

- cel ZIT – efektywne wykorzystanie środków finansowych RPO poprzez terytorialne adresowanie wsparcia,
- instrumenty ZIT – zintegrowane inwestycje terytorialne, zrównoważony rozwój miast i funkcjonalne obszary interwencji,
- odniesienie instrumentów ZIT do Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego z możliwością realizacji również dla rozwoju największych ośrodków miejskich województwa o znaczeniu regionalnym, tj. Aglomeracji Wałbrzyskiej, Aglomeracji Jeleniogórskiej oraz Legnicko-Głogowskiego Obszaru Przemysłowego.
- Uchwała ta została w dniu 7 stycznia 2014 r. zmieniona uchwałą nr 5164 /IV/14 Zarządu Województwa. Zmiana uchwały 4828/IV/13 była związana:
- ze zmianą nazwy instrumentu Funkcjonalne Obszary Interwencji na Kontrakt Dolnośląski w projekcie RPO WD 2014-2020,
- z rezygnacją Legnicko-Głogowskiego Obszaru Przemysłowego z realizacji instrumentu ZIT na rzecz instrumentu Kontrakt Dolnośląski,
- z określeniem obszarów interwencji, na których będzie można realizować instrument Kontrakt Dolnośląski (Śląsko-Łużycki, Legnicko-Głogowski, Dzierżoniowsko-Kłodzko-Ząbkowicki, Doliny Baryczy i Równiny Wrocławskiej).

(dowód: akta kontroli str.. 139-141, 142-144)

W dniu 30 stycznia 2014 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego podjął decyzję (DG-P.V.410.2.2014) w sprawie alokacji środków na realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oraz priorytetów inwestycyjnych Regionalnego Programu

Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 rekomendowanych do ujęcia w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. W swojej treści decyzja stanowiła m.in, że:

- ZIT będą realizowane we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym, Aglomeracji Wałbrzyskiej i Aglomeracji Jeleniogórskiej zgodnie z zaleceniami Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,
- na realizację ZIT w Regionalnym Programie Operacyjnym zostanie przeznaczonych minimum 500 mln EURO, tj. kwota wynikające z podstawowej alokacji dedykowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a także dodatkowych środków Zarządu Województwa Dolnośląskiego przeznaczonych na realizację przedmiotowego instrumentu terytorialnego,

Ponadto decyzja określała proponowany podział alokacji środków na poszczególne obszary funkcjonalne z uwzględnieniem udziałów poszczególnych funduszy (EFRR i EFS), a także wykaz priorytetów inwestycyjnych RPO WD 2014-2020 rekomendowanych do objęcia przez ZIT.

(dowód; akta kontroli str. 145-147)

W dniu 1 kwietnia 2014 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę nr 5510/IV/14 w sprawie alokacji środków na realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego. W swojej treści uchwała określała m.in. kwotę środków przeznaczonych na realizację ZIT w RPO WD 2014-2020 (600 mln EURO), z podziałem na obszary funkcjonalne, a także kwotę środków przeznaczonych na realizację Kontraktu Dolnośląskiego 2014-2020 (400 mln EURO). W uchwale zamieszczone zostało zastrzeżenie o możliwości odjęcia z alokacji 6% środków w przypadkach niezrealizowania wartości docelowych wskaźników poszczególnych osi priorytetowych.

(Dowody: akta kontroli str. 186-187).

Z przedstawicielami poszczególnych Obszarów Funkcjonalnych zorganizowane zostały przez UMWD spotkania negocjacyjne obejmujące zagadnienia dotyczące doboru priorytetów inwestycyjnych, alokacji środków finansowych oraz uzgodnienia wspólnych stanowisk w sprawach finansowania projektów w ramach ZIT. W dniu 4 lutego 2014 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego przekazał przedstawicielom poszczególnych Obszarów Funkcjonalnych informacje istotne dla przygotowania strategii ZIT obejmujące m.in: proponowane alokacje środków finansowych (w ujęciu ogólnym i w podziale na osie priorytetowe), zalecenia dotyczące poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, dane dotyczące koncentracji tematycznych oraz uwagi do lokalnych Strategii ZIT. W lutym 2014 r. poszczególne Obszary Funkcjonalne przekazały do UMWD tabele finansowe dla strategii ZIT zawierające własne propozycje alokacji środków finansowych w podziale na poszczególne osie priorytetowe.

(Dowody: akta kontroli str. 148-160, 161-181, 182-185)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zarząd Województwa Dolnośląskiego zaplanował i podjął działania na rzecz wdrożenia nowych (wcześniej niewystępujących) rozwiązań w prawie unijnym dotyczących funduszu spójności i funduszy strukturalnych polegające głównie na przygotowaniu analizy możliwości wykorzystania nowych instrumentów finansowych, tworzeniu lokalnego systemu informatycznego (kompatybilnego z systemem krajowym), a także realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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

Wrocław, dnia 15 maja 2014 r.

Kontroler nadzorujący
Marek Skrzypecki
doradca ekonomiczny

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
p.o. Wicedyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Zdzisław Poręba

.....
Podpis