



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.019.01.2021

Pan
Cezary Przybylski
Marszałek Województwa Dolnośląskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Dolnośląskiego
ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, ul. Wybrzeże Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław (dalej: UMWD).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski, Marszałek Województwa Dolnośląskiego od dnia 13 lutego 2014 r. (dalej: Marszałek).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027. 2. Przygotowanie prawne i organizacyjne systemu wdrażania Funduszy Polityki Spójności na lata 2021-2027.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce ¹ (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Dawid Matschay, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/105/2021 z dnia 25 czerwca 2021 r. 2. Angelika Gagon, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/124/2021 z dnia 2 sierpnia 2021 r. (akta kontroli: t. I str. 1, t. II str. 1-3)

¹ Tj. do 24 sierpnia 2021 r.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa Dolnośląskiego (dalej: Zarząd WD) podejmował należyte działania mające na celu przygotowanie regionalnego programu operacyjnego (dalej: RPO)⁴ na lata 2021-2027 oraz systemu organizacyjno-prawnego służącego wdrażaniu polityki spójności. Niemniej ich zakres był ograniczony, a znaczna część koniecznych działań pozostawała na etapie planów oraz formułowania założeń. Wpływ na powyższe miał głównie wydłużający się proces ustalania ram prawnych dla nowej perspektywy finansowej, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym (spowodowany m.in. wybuchem pandemii COVID19), kluczowych dla rozwiązań projektowanych na poziomie regionu.

Zarząd WD przystąpił do negocjacji kontraktu programowego z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, dążąc do uzyskania wsparcia w wysokości i kierunkach, które uwzględniałyby potrzeby województwa dolnośląskiego. Proces ten nie został jednak sfinalizowany do dnia zakończenia kontroli NIK. Równocześnie w UMWD rozpoczęto prace nad opracowaniem projektu RPO, określając m.in. wstępny zarys wsparcia planowany do realizacji w ramach RPO oraz rodzaj i zakres instrumentów terytorialnych służących wdrażaniu celów tego programu. Dla potrzeb sporządzenia projektu RPO w UMWD przeprowadzono dla województwa dolnośląskiego diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i ekologicznej, definiując wyzwania rozwojowe dla tego regionu. Rozpoczęto również prace związane ze strategiczną oceną oddziaływania programu regionalnego na środowisko.

Zainicjowano ponadto prace przygotowawcze nad opisem priorytetów oraz systemu zarządzania, wdrażania i kontroli RPO. Wstępnie ustalono system instytucjonalny programu, rezygnując (w odniesieniu do poprzedniej perspektywy) z powierzenia funkcji Instytucji Pośredniczącej związkom Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Zarząd WD, jako Instytucja Zarządzająca RPO, na bazie zdobytych doświadczeń, planował przy tym wdrażanie polityki spójności za pomocą dostępnych mechanizmów, skutkujących uproszczeniem i usprawnieniem tego procesu (m.in. w zakresie rozliczania kosztów, elektronicznego obiegu dokumentów czy ujednolicania procedur). Niemniej należy podkreślić, że prawne i organizacyjne aspekty systemu wdrażania funduszy europejskich w perspektywie 2021-2027 w województwie dolnośląskim nie zostały do zakończenia kontroli ostatecznie ukształtowane.

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

⁴ Program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności dla określonego regionu, uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Realizacja działań w zakresie przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2021-2027
Opis stanu faktycznego	1.1. Zarząd WD podejmował m.in. niżej wskazane działania w zakresie zawarcia kontraktu programowego, o którym mowa w art. 5 pkt 4d ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶: - 27 stycznia 2021 r. przedstawiciele UMWD uczestniczyli w posiedzeniu Zespołu Ekspertckiego ds. Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej⁷, podczas którego zaprezentowano projekt umowy partnerstwa oraz omówiono koncepcję kontraktu sektorowego i programowego⁸; - 11 marca 2021 r. Zarząd WD podjął decyzję w sprawie przyjęcia <i>Wstępnej propozycji projektów planowanych do negocjacji Kontraktu Programowego w perspektywie 2021-2027</i>⁹; - 15 marca 2021 r. delegacja w składzie członków Zarządu WD i pracowników UMWD wzięła udział w spotkaniu inauguracyjnym negocjacje kontraktu programowego dla województwa dolnośląskiego z przedstawicielami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR)¹⁰; - 26 marca 2021 r. strona samorządowa przekazała MFiPR zestawienie zawierające uwagi¹¹ do wzoru kontraktu programowego przesłanego 23 marca 2021 r. w trybie roboczym przez MFiPR; - 21 kwietnia 2021 r. przedstawiciele Zarządu WD i UMWD wzięli udział w roboczym spotkaniu online ze stroną rządową w sprawie kontraktu programowego¹², a 28 kwietnia 2021 r. w spotkaniu dla przedstawicieli instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym dotyczącym projektów hybrydowych w perspektywie finansowej 2021-2027. Na spotkaniu dla instytucji zarządzających m.in. przedstawiciele UMWD zgłosili swój sprzeciw w sprawie zapisów w kontrakcie programowym dotyczących projektów hybrydowych.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm. Zgodnie z tym aktem prawnym przez kontrakt programowy należy rozumieć umowę określającą kierunki i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, w tym przedsięwzięcia priorytetowe realizowane w tym programie.

⁷ Zespół funkcjonujący przy Konwencji Marszałków w ramach Związku Województw RP, skupiający przedstawicieli wszystkich urzędów marszałkowskich.

⁸ W posiedzeniu udział wzięła także delegacja Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁹ W sprawozdaniu z posiedzenia Zarządu WD nr 124/VI/21 z dnia 30 marca 2021 r. wskazano, że przyjęto do wiadomości podjęcie decyzji przez Zarząd WD w dniu 11 marca 2021 r. w trybie obiegowym. W uzasadnieniu jej podjęcia podano, że konieczność sporządzenia wykazu wynikała z intensyfikacji prac nad perspektywą finansową 2021-2027, w tym kontraktem programowym. Do decyzji załączono wstępny wykaz planowanych operacji (projektów) o znaczeniu strategicznym w odniesieniu do poszczególnych celów szczegółowych, obejmujący m.in. nazwę projektu, wnioskodawcę, opis działania, nazwę programu, nazwę priorytetu/działania, okres realizacji, całkowitą wartość działania w tym m.in. środki odpowiadające finansowaniu z budżetu unijnego. Zastrzeżono, że wykaz projektów może ulec aktualizacji.

¹⁰ Informacje dotyczące spotkania pod adresem: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/budzet-ue-na-lata-2021-2027-negocjacje-z-marszalkiem-województwa-dolnoslaskiego> (dostęp: 4 sierpnia 2021 r.).

¹¹ 30 uwag o charakterze merytoryczno-formalno-redakcyjnym (np. doprecyzowanie zapisów, uwzględnienie okoliczności wpływających na konieczność zmiany terminu obowiązywania kontraktu, uzupełnienie zapisów dot. źródeł finansowania o Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, rezygnacja z obowiązku realizacji projektów w formule projektów hybrydowych, itp.).

¹² Jak wskazał Wicemarszałek WD w toku spotkania ustalono m.in. termin przygotowania stanowiska negocjacyjnego przez Zarząd WD oraz dyskutowano na temat możliwości zwiększenia finansowania dla regionów przejściowych.

Sprzeciw dotyczył zobowiązania do zaprogramowania środków i realizacji inwestycji w formule projektów hybrydowych¹³;

- 21 czerwca 2021 r. Zarząd WD przyjął *Stanowisko negocjacyjne Samorządu Województwa Dolnośląskiego*¹⁴, dotyczące proponowanego zakresu i treści kontraktu programowego, w tym celów i przedsięwzięć priorytetowych mających istotne znaczenie dla rozwoju tego województwa, które przekazał do MFiPR wraz z zestawieniem uwag¹⁵ do wzoru kontraktu programowego (otrzymanego 23 marca 2021 r.) oraz z tzw. „kwestiami do uzgodnienia”¹⁶;
- 23 czerwca 2021 r. Marszałek uczestniczył w spotkaniu z przedstawicielami MFiPR i innych województw w sprawie kontraktu programowego i alokacji (podziału) środków, finalizującym dotychczasowe negocjacje. W trakcie spotkania Wiceminister w MFiPR zaprezentował efekty i zasady podziału tzw. rezerwy programowej oraz ostateczne kwoty przewidziane na program regionalny dla każdego województwa;
- 6 sierpnia 2021 r. UMWD otrzymał pismo Sekretarza Stanu w MFiPR¹⁷, przekazujące nowy projekt kontraktu programowego (uwzględniający zmiany w zakresie niektórych kwestii horyzontalnych wynikających z uwag samorządów województw do projektów kontraktów oraz uzupełniony o procedury opiniowania przedsięwzięć w zakresie infrastruktury badawczej, e-zdrowia lub telemedycyny) wraz z ustosunkowaniem się strony rządowej do kluczowych kwestii poruszonych w stanowisku negocjacyjnym Samorządu Województwa Dolnośląskiego¹⁸. W ww. piśmie MFiPR zawarło również postulaty w zakresie

¹³ Jak wskazał Sekretarz Województwa, głos sprzeciwu został powtórzony w stanowisku negocjacyjnym, gdzie strona samorządowa wyjaśniła, iż takie zobowiązanie będzie miało negatywny wpływ na realizację zasady n+3, a ewentualna realizacja takich inwestycji powinna być dobrowolną i opartą na rzetelnych analizach decyzją Instytucji Zarządzającej programem. Sekretarz wyjaśnił dodatkowo cyt. *Nie ma żadnej gwarancji, że istnieją podmioty prywatne zainteresowane realizacją działań w systemie PPP, ani jaka jest skala ewentualnego zainteresowania. O realizacji projektu w trybie hybrydowym powinny decydować obiektywne korzyści, a nie arbitralna decyzja. Zwłaszcza, że skutki decyzji o realizacji danego projektu w formule PPP wyznaczają znacznie poza okres trwałości projektu[...]*.

¹⁴ Uchwała nr 3890/VI/21 Zarządu WD z dnia 21 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Stanowiska negocjacyjnego Samorządu Województwa Dolnośląskiego”.

¹⁵ 25 uwag do treści zapisów projektu kontraktu programowego głównie o charakterze merytoryczno-formalnym.

¹⁶ W stanowisku negocjacyjnym Zarząd WD zaproponował odmienne założenia m.in. w zakresie: (1) koncentracji tematycznej na: cel polityki nr 1 - 13% środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) (projekt kontraktu minimum 13%), cel polityki nr 2 – 30% środków z EFRR (projekt kontraktu minimum 37%), cel polityki nr 4 – 25% środków z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (dalej: EFS+) - projekt kontraktu minimum 29,5%, cel polityki nr 5 – 10% środków EFRR (projekt kontraktu minimum 17%); (2) fakultatywnego (a nie obowiązkowego) charakteru projektów hybrydowych, (3) zagwarantowania wkładu z budżetu państwa celem zmniejszenia obciążeń beneficjentów wkładem własnym, w tym jednostek samorządu terytorialnego, (4) zmiany wysokości limitu (30%) środków z budżetu państwa stanowiących uzupełnienie do środków z EFRR z przeznaczeniem na część wkładu krajowego w ramach projektów realizowanych w ramach regionalnego programu operacyjnego, będących projektami z zakresu zadań własnych samorządu terytorialnego, (5) uwzględnienia zaproponowanego i ustalonego zapisu kontraktu (art. 8 ust. 4) dotyczącego opiniowania przedsięwzięć z zakresu e-zdrowia, (6) ustalenia linii demarkacyjnej w sposób pozwalający na realizację inwestycji kolejowych w ramach programów regionalnych, jak również włączenia samorządowych właścicieli infrastruktury kolejowej do grona beneficjentów projektów krajowych. W stanowisku Zarząd WD zwrócił także uwagę na fakt, że pomimo, iż region Dolnego Śląska został zakwalifikowany do kategorii regionów w okresie przejściowym, to na terenie województwa istnieją wyraźne różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym, co uzasadniało w ocenie Zarządu WD, konieczność zwiększenia puli środków unijnych dostępnych dla tego regionu do 2 mld euro (bez środków z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji). Ponadto w stanowisku przyjęto m.in. realizację instrumentów rozwoju terytorialnego w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych i Innego Instrumentu Terytorialnego; planowane przeznaczenie środków na rozwój obszarów wiejskich na poziomie min. 2% z EFRR a na ochronę zdrowia 7,5% środków EFRR; postulat finansowania pomocy technicznej ze środków EFS+ czy postulat kierowany do strony rządowej o dodatkowe środki na realizację działań związanych ze wsparciem miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz gmin zmarginalizowanych.

¹⁷ Pismo z dnia 29 lipca 2021 r. (znak: DRP-IV.530.5.2021DRP-IV.530.5.2021.4).

¹⁸ W swoim stanowisku strona rządowa podtrzymała m.in.: (1) konieczność zagwarantowania wynikających z projektu kontraktu nakładów dotyczących koncentracji tematycznej i celów klimatycznych, przy czym wprowadzono zapis, że przy programowaniu należy odnosić się do kwot wyrażonych w euro a nie do udziałów

dotyczącym: (a) zweryfikowania wykazu przedsięwzięć priorytetowych oraz dostarczenie dodatkowych informacji zgodnie z nowym formatem załącznika, (b) wskazania odstępstw od linii demarkacyjnej ustanowionej w dokumencie pn. *Linia demarkacyjna. Podział interwencji i zasad wdrażania krajowych i regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027*; (c) uzgodnienia zakresu i zasad realizacji w nowej perspektywie projektów hybrydowych z Departamentem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MFIPR; (d) zweryfikowania i przekazania aktualnych danych dotyczących propozycji wysokości łącznej kwoty środków Funduszu Pracy niezbędnej do zabezpieczenia na projekty powiatowych urzędów pracy współfinansowanych z EFS+.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w UMWD¹⁹ nowe stanowisko Samorządu Województwa Dolnośląskiego nie zostało przesłane do MFIPR, a pismem z dnia 9 sierpnia 2021 r. Wicemarszałek Województwa wystąpił do MFIPR z prośbą o prolongatę dwutygodniowego terminu na jego przekazanie (do 10 września 2021 r.)²⁰. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, UMWD analizuje i konsultuje wewnętrznie zaproponowane przez MFIPR zapisy, a kwestie nierozstrzygnięte będą przedmiotem dalszych rozmów ze stroną rządową.

Z zapisów projektu kontraktu programowego²¹ wynikało, że kwota alokacji dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2021-2027 (dalej: RPO WD 2021-2027 lub program *Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027*) wyniesie 1 673 416 820 euro²². Kwota ta uległa zwiększeniu o 803 416 820 euro (z pierwotnie zakładanych w projekcie umowy partnerstwa 870 000 000 euro). W tym przedmiocie Zarząd WD prowadził wielomiesięczne rozmowy ze stroną rządową obejmujące m.in. podział środków tzw. rezerwy programowej, argumentując głównie koniecznością utrzymania dynamiki rozwoju regionu oraz potrzebą niwelowania dysproporcji i różnic wewnątrzregionalnych²³. Natomiast zadeklarowana wysokość wsparcia w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (dalej: FST)²⁴ ma przyjąć wartość 556 000 000 euro²⁵.

(akta kontroli: t. I str. 4-6, 11-123, t. II str. 26-27, 37-109, t. III str. 216 i 454)

1.2. Zgodnie z zarządzeniem nr 91/2019 Marszałka z dnia 30 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Gospodarki, koordynacja

w ujęciu procentowym; (2) konieczność przeznaczenia min. 17,6% alokacji z EFRR lub EFS+ na wsparcie obszarów wiejskich; (3) wartość limitu 30% środków z budżetu państwa na uzupełnienie wkładu krajowego do projektów, których beneficjentem jest samorząd województwa, wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna lub podmiot, dla którego samorząd województwa jest organem założycielskim lub prowadzącym lub posiada udziały większościowe (nie dotyczy EFS+), z uwzględnieniem możliwości jego zwiększenia po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego; (4) realizację inwestycji w formule hybrydowej.

¹⁹ Tj. do dnia 24 sierpnia 2021 r.

²⁰ Zgoda została wyrażona przy piśmie MFIPR z dnia 2 września 2021 r.

²¹ Przekazanego przy piśmie MFIPR z 29 lipca 2021 r.

²² W tym z EFRR do wysokości 1 253 908 097 euro, a z EFS+ do wysokości 419 508 723 euro.

²³ Na konieczność zwiększenia wysokości środków dla województwa dolnośląskiego w nowej perspektywie finansowej uwagę zwrócił także Sejmik Województwa Dolnośląskiego w apelu wystosowanym do Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2021 r. (https://umwd.dolnoslask.pl/urzed/aktualnosci/artikul/dolnoslaski-sejmik-apeluje-do-rady-ministrow/?no_cache=1&cHash=a34025f092983b59000de0619cf72b88, dostęp: 14 września 2021 r.). Dodatkowo, w czerwcu 2021 r. Zarząd WD przyjął stanowisko dotyczące konieczności dokonania transferów środków między kategoriami regionów i zwiększenia całościowej alokacji na realizację projektów Dolnego Śląska w ramach programów krajowych i regionalnego programu operacyjnego. Jak wskazał Wicemarszałek WD pismo w tym zakresie zostało przekazane do MFIPR.

²⁴ Ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. Celem funduszu jest łagodzenie skutków społecznych i ekonomicznych transformacji energetycznej. Jest on częścią Europejskiego Zielonego Ładu (ang. *European Green Deal*) i elementem (I filarem) Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji.

²⁵ Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, UMWD nie otrzymał oficjalnej pisemnej informacji na temat wysokości proponowanej z FST alokacji dla regionu a swoją wiedzę opiera na przedstawionej w styczniu 2021 r. prezentacji założeń umowy partnerstwa przez przedstawiciela kierownictwa MFIPR.

procesu planowania strategicznego na poziomie województwa, w tym kształtowanie dokumentów programowych oraz przygotowanie zapisów mandatu negocjacyjnego i monitorowanie realizacji przedsięwzięć w ramach kontraktu terytorialnego w ramach perspektywy 2014-2020, a także kontraktu programowego i sektorowych w ramach perspektywy 2021-2027, należało do zadań Działu Planowania Strategicznego w Wydziale Rozwoju Regionalnego należącego do Departamentu Gospodarki UMWD (dalej: DG UMWD). Natomiast za koordynację prac, przygotowanie zapisów i prowadzenie procesów zmian RPO 2021-2027, a także za pracę nad dokumentami programowymi w perspektywie 2021-2027 we współpracy z komórkami UMWD oraz jednostkami i instytucjami zewnętrznymi zaangażowanymi w realizację nowej perspektywy czy konsultowanie rozwiązań w zakresie zagadnień horyzontalnych, finansowych i innych niezbędnych do opracowania i realizacji RPO, odpowiadał Dział Programowania i Ewaluacji RPO w Wydziale Rozwoju Regionalnego DG UMWD. Udział w pracach nad perspektywą finansową 2021-2027, w tym przygotowanie zapisów i zasad realizacji RPO w ww. okresie należało również do zadań dwóch wydziałów (w tym czterech działów) w Departamencie Funduszy Europejskich UMWD (dalej: DFE UMWD)²⁶, odpowiedzialnych za zarządzanie programem.

(akta kontroli: t. II str. 13-22, t. III str. 1-112)

W okresie objętym kontrolą Zarząd WD podejmował m.in. niżej wskazane działania w zakresie przygotowania i uzgodnienia RPO WD 2021-2027:

- opracowano i 2 lipca 2019 r. przekazano (w trybie roboczym) na prośbę Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wstępne założenia projektu RPO WD 2021-2027; wskazano, że jest to wstępna koncepcja planowanego wsparcia, która uwzględnienia rozkład finansowy oparty o alokację z perspektywy 2014-2020;
- powołano do życia dwie grupy robocze uczestniczące w procesie przygotowania i programowania RPO WD 2021-2027: [1] ds. przygotowania RPO WD 2021-2027²⁷, której celem była m.in. koordynacja współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych UMWD oraz jednostek organizacyjnych WD zaangażowanych w programowanie regionalnej polityki rozwoju²⁸. Efektem prac tej grupy (w tym jej podgrup) był m.in. wkład w opracowanie: zarysu założeń RPO WD 2021-2027 oraz kształtu instrumentów terytorialnych w nowym programie regionalnym; [2] wspierającą prace nad przygotowaniem RPO WD 2021-2027²⁹, której celem było m.in. zapewnienie spójności i koordynacji procesu przygotowania oraz partnerskiej współpracy pomiędzy szerokim gronem interesariuszy w przygotowaniu RPO WD 2021-2027³⁰. Przedmiotem prac tej grupy był m.in.

²⁶ Zgodnie z zarządzeniem nr 7/2020 Marszałka w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Funduszy Europejskich, zadania, o których mowa powyżej, zostały przypisane: (1) Wydziałowi Zarządzania RPO, a w jego ramach: Działowi Zarządzania EFRR, Działowi Sprawozdawczości i Monitoringu RPO oraz Działowi Zarządzania EFS, jak również (2) Wydziałowi Zarządzania Finansowego RPO – Działowi Budżetu i Pomocy Technicznej RPO.

²⁷ Uchwała nr 386/VI/19 ZWZ z dnia 18 lutego 2019 r.

²⁸ Stały skład grupy stanowili: Marszałek, Członek Zarządu WD właściwy ds. rozwoju regionalnego, dyrektorzy departamentów UMWD, dyrektorzy wybranych wydziałów (Koordynacji Polityki Regionalnej, Gospodarki, Audytu Wewnętrznego i Zarządzania RPO), Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Dyrektor Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy oraz Dyrektor Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej. Przewodniczący bądź jego zastępca miał prawo zaproszenia do grupy także inne osoby, w zależności od tematyki bieżących działań grupy. Do zadań grupy należało m.in. opiniowanie, analizowanie i omawianie wniosków płynących z dokumentów unijnych i krajowych dotyczących polityki spójności; wypracowanie, omawianie, analizowanie i konsultowanie wspólnych rozwiązań w zakresie zagadnień horyzontalnych, finansowych i innych niezbędnych do opracowania RPO 2021-2027 dla WD; monitorowanie postępów w wypełnianiu warunków podstawowych; realizacji innych zadań wynikających z bieżących ustaleń grupy.

²⁹ Uchwała nr 3249/VI/20 Zarządu WD z dnia 29 grudnia 2020 r.

³⁰ W skład grupy wchodził: Marszałek, Członek Zarządu WD właściwy ds. rozwoju regionalnego, przedstawiciele strony samorządowej, rządowej oraz przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych. Głównym zadaniem grupy było udzielanie wsparcia Zarządowi WD w procesie przygotowania RPO 2021-2027

projekt *Diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i ekologicznej w województwie dolnośląskim „Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027”*;

- określono wstępny kształt instrumentów terytorialnych w ramach RPO WD 2021-2027, służących wspieraniu i wdrażaniu inwestycji w ramach m.in. celu polityki nr 5 (CP 5) pn. *Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów i lokalnych inicjatyw*, tj. sześciu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: ZIT)³¹ oraz jednego Innego Instrumentu Terytorialnego³². Zarząd WD odstąpił od możliwości wdrażania ww. celu poprzez mechanizm lokalny pn. *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność*³³;
- przeprowadzono wstępne analizy dotyczące zapotrzebowania w poszczególnych prognozowanych kierunkach wsparcia (szerzej pkt 1.4 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*);
- opracowano projekt *Diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i ekologicznej w województwie dolnośląskim „Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027”* (szerzej w pkt 1.4 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*);
- rozpoczęto prace związane z strategiczną oceną oddziaływania programu regionalnego na środowisko, tj.: [1] podjęto rozmowy celem uzgodnienia prognozy oddziaływania na środowisko projektu RPO WD 2021-2027 z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu oraz Dolnośląskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym³⁴; [2] ogłoszono i rozstrzygnięto postępowanie na udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego opracowania badania pn. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2021-2027* – wartość podpisanej umowy 142,1 tys. zł brutto;
- opracowano *Wstępny zarys wsparcia planowanego do realizacji w ramach RPO WD 2021-2027*³⁵ (celem rozpoczęcia prac nad ww. oceną), ze wskazaniem celów szczegółowych, określających zakres tematyczny oraz ogólny rodzaj wspieranych przedsięwzięć planowanych do realizacji w ramach RPO 2021-2027;
- opracowano i przyjęto *Dolnośląską Strategię Innowacji 2030*³⁶, tj. dokument wymagany do oceny spełniania warunku podstawowego (tematycznego) w zakresie finansowania działań w celu polityki nr 1 (CP 1) pn. *Bardziej*

i zapewnienie koordynacji i komplementarności pomiędzy programami operacyjnymi na lata 2021-2027 oraz w ramach poszczególnych celów polityki, a także z innymi instrumentami Unii Europejskiej, w tym wypracowanie celów i zakresów programów, uwzględniających zapisy krajowych i europejskich dokumentów strategicznych, efekty negocjacji pakietu legislacyjnego na lata 2021-2027 oraz uzgodnienia dotyczące Wieloletnich Ram Finansowych.

³¹ Jest to instrument terytorialny realizowany na podstawie strategii rozwoju lokalnego lub terytorialnego. Zgodnie z deklaracją współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz z uwzględnieniem Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030 (wraz z aktualizacją) w perspektywie finansowej 2021-2027 planuje się funkcjonowanie następujących ZIT: (1) Wrocławski Obszar Funkcjonalny; (2) Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny, (3) Jeleniogórski Obszar Funkcjonalny, (4) Wałbrzyski Obszar Funkcjonalny, (5) Południowy Obszar Funkcjonalny oraz (6) Zachodni Obszar Funkcjonalny.

³² Tj. Subregionu Wrocławskiego.

³³ Decyzja Zarządu WD przyjęta na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2020 r., uwzględniająca rekomendację grupy roboczej ds. przygotowania RPO WD 2021-2027.

³⁴ Uzgodnieniu podlega zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla RPO WD 2021-2027. Obowiązek ten wynika z art. 53 ust. 1 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247).

³⁵ Załącznik do uchwały nr 3141/VI/20 Zarządu WD z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia wstępnego zarysu wsparcia planowanego do realizacji w ramach RPO WD 2021-2027, w celu rozpoczęcia prac nad strategiczną oceną oddziaływania na środowisko.

³⁶ Uchwała nr 3270/VI/21 Zarządu WD z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia *Dolnośląskiej Strategii Innowacji 2030*. Ww. dokument stanowi aktualizację Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011-2020.

konkurencyjna i inteligenta Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej na poziomie regionalnym. Rozpoczęto prace³⁷ (etap I – identyfikacja problemów transportu w regionie) nad przygotowaniem planu rozwoju infrastruktury transportowej dla WD w perspektywie do 2030 r., tj. dokumentu wymaganego do spełnienia warunku podstawowego (tematycznego) w zakresie finansowania działań w celu polityki nr 3 (CP 3) pn. *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności*. Obowiązek zapewnienia spełniania warunków podstawowych w zakresie transportu i inteligentnych specjalizacji na poziomie regionalnym przez Zarząd WD, wynikał m.in. z projektu kontraktu programowego.

(akta kontroli: t. I str. 7-10, 309-430, t. II str. 28-34, 110-438, t. III str. 459-490)

Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, robocze prace nad RPO WD 2021-2027 wewnątrz UMWD, jak również w ramach grup roboczych, zostały rozpoczęte w 2019 r. Dodał, że procedowano także przygotowanie dokumentów programowych (m.in. ww. *Diagnozy*) i dokumentów warunkujących (tj. Dolnośląskiej Strategii Innowacji i planu transportowego). Stale natomiast trwają prace nad projektem RPO WD 2021-2027 i wszystkimi niezbędnymi kwestiami w ramach DG UMWD we współpracy z DFE UMWD, tj. wyborem zakresów wsparcia, kategorii interwencji czy wskaźników. Dodał, że prace nad ostatecznym kształtem ww. programu uzależnione są od: prac nad prawodawstwem mającym obowiązywać w nowej perspektywie finansowej, terminu przedłożenia Komisji Europejskiej (dalej: KE) przez stronę rządową umowy partnerstwa, jak i zakończenia negocjacji nad treścią kontraktu programowego, w zakresie istotnych kwestii związanych z koncentracją tematyczną oraz alokacjami na poszczególne obszary w programie.

W UMWD wewnętrzny, roboczy harmonogram prac nad RPO WD 2021-2027 opracowano w połowie sierpnia 2021 r. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, nie został on wcześniej określony z uwagi na dużą zmienność w pracach zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym oraz wybuch pandemii COVID-19 mającej wpływ na ich przebieg. Harmonogram ustalono na okres sierpień-listopad 2021 r. i podzielono na etapy konsultacji projektu RPO WD i dalszych prac nad uwagami: z DFE UMWD (do 24 września 2021 r.), grupą roboczą ds. przygotowania RPO WD 2021-2027 (do 20 października 2021 r.) oraz grupą roboczą wspierającą prace nad przygotowaniem RPO WD 2021-2027 (do 26 listopada 2021 r.). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DG UMWD, finalna wersja ww. harmonogramu prac uzależniona jest od przyjęcia przez Radę Ministrów projektu umowy partnerstwa i przedłożenia jej KE. Z uzyskanych w toku kontroli informacji wynikało, że w UMWD podjęto działania w celu zintensyfikowania prac tak, by konsultacje społeczne przeprowadzić w listopadzie 2021 r.

W UMWD nie opracowano zasad dotyczących monitorowania postępu przygotowania RPO. Za koordynację tego procesu, stosownie do zapisów zarządzenia nr 91/2019 Marszałka z dnia 30 października 2019, odpowiadał DG UMWD.

(akta kontroli: t. II str. 34, t. III str. 455, 457)

Jak ocenił Sekretarz Województwa, stan zaawansowania prac nad programem *Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027* umożliwi jego przygotowanie i wywiązanie się z obowiązków wynikających z ustawodawstwa unijnego. Dodał, że bazując na doświadczeniach z poprzedniej perspektywy, przewiduje się rozpoczęcie jego wdrażania w 2022 r.

³⁷ Uchwała nr 1076/VI/19 Zarządu WD z dnia 30 lipca 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu rozwoju infrastruktury transportowej w województwie dolnośląskim z perspektywą do 2030.

Stosownie do art. 21 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej³⁸ (dalej: *rozporządzenie ogólne*), państwa członkowskie przedkładają KE programy nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia przedłożenia umowy partnerstwa.

(akta kontroli: t. II str. 34)

W ramach obowiązującej w UMWD procedury oceny ryzyka (procedura ISO OO-26 *Analizy ryzyka w UMWD*), Wydział Rozwoju Regionalnego DG UMWD zidentyfikował, dla zadania pn. *Przygotowanie RPO WD 2021-2027 (i dokumentacji programowej pod nową perspektywę)*, ryzyko zewnętrzne w zakresie środowiska prawnego dotyczące braku akceptacji MFiPR, KE na propozycje zapisów nowego programu regionalnego. Jako planowaną metodę przeciwdziałania temu ryzyku wskazano kontakt z przedstawicielami ww. instytucji (konsultacje w trybie roboczym) oraz sukcesywne zapoznavanie się z ich wytycznymi i zaleceniami.

(akta kontroli: t. I str. 10, 431-465)

1.3. Zarząd WD do dnia 24 sierpnia 2021 r. nie opracował projektu RPO 2021-2027. Jak wyjaśnił Marszałek, w DG UMWD przygotowywane są na roboczo kierunki wsparcia oraz grupy docelowe programu. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DG UMWD, termin finalizacji prac nad projektem RPO uzależniony jest od terminu przedłożenia KE umowy partnerstwa. Dodał, że przewidziane w roboczym harmonogramie etapy prac mogą zostać przyspieszone bądź na siebie nałożone.

(akta kontroli: t. II str. 34, t. III str. 455)

1.4. Na potrzeby przygotowania projektu RPO WD 2021-2027 w UMWD opracowano projekt *Diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i ekologicznej w województwie dolnośląskim „Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027”*. W pracach nad tym dokumentem uczestniczyli m.in. przedstawiciele partnerów społecznych WD, zrzeszeni w grupie roboczej wspierającej prace nad przygotowaniem programu *Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027*. Do jego opracowania wykorzystano m.in. dostępne dane statyczne, wyniki badań ewaluacyjnych czy publikacje i raporty branżowe. Projekt ww. *Diagnozy*, poza prezentacją przekrojowych informacji o regionie i obszarach obrazujących sytuację społeczną, gospodarczą i infrastrukturalną w województwie dolnośląskim, wskazywał również wyzwania rozwojowe Dolnego Śląska, konieczne do zdefiniowania w programie, stosownie do art. 22 ust. 3 *rozporządzenia ogólnego*. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, przyjęta *Diagnoza* będzie stanowiła załącznik do RPO WD 2021-2027 i będzie podlegała procedurze konsultacji społecznych w ramach przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko wraz z programem.

W UMWD w 2020 r. podjęto także działania celem określenia wstępnego zapotrzebowania w poszczególnych, prognozowanych kierunkach wsparcia pod kątem przygotowania RPO WD 2021-2027. W okresie od 18 lutego 2020 r. do 30 września 2020 r. UMWD ogłaszał sukcesywnie nabory na wstępne propozycje projektów, które wpisywałyby się w zaproponowane przez UMWD obszary³⁹. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, powyższe miało na celu oszacowanie skali

³⁸ Dz. U. UE nr L 231/159.

³⁹ Ogłoszenia dostępne pod adresem: <https://rpo.dolnyslask.pl/o-projekcie/rpo-wd-2021-2027/> (dostęp: 17 sierpnia 2021 r.).

potrzeb inwestycyjnych i finansowych w trakcie przygotowania programu *Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027*. Proces zbierania propozycji dotyczył natomiast dziedzin, w których przewiduje się dużą liczbę projektów lub projektów o znacznej wartości bądź obszarów, w których zainteresowanie w ramach perspektywy 2014-2020 było mniejsze od oczekiwanego. Dodał, że zgłaszane propozycje inicjatyw miały charakter informacyjny i posłużą, jako materiał pomocniczy, przy opracowaniu zapisów nowego programu regionalnego⁴⁰.

W toku prac nad projektem RPO WD 2021-2027, Zarząd WD nie zlecał wykonania badań bądź analiz, które dedykowane byłyby wyłącznie nowej perspektywie finansowej. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, zakres wsparcia RPO WD 2014-2020 jest zbliżony do zakresu planowanego do realizacji w programie *Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027*, stąd w ww. pracach będą wykorzystywane wnioski i rekomendacje sformułowane m.in. podczas realizacji badań ewaluacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020⁴¹. Dodał, że jeżeli w trakcie prac nad programem pojawi się potrzeba przeprowadzenia dodatkowej analizy lub badania, zostaną one zlecone w trybie *ad hoc*. Sekretarz Województwa wskazał ponadto, że w zakresie instrumentów finansowych dotyczących nowej perspektywy została opracowana⁴², dla potrzeb postępowania, dokumentacja dotycząca świadczenia usług eksperckich (wykonanie prac koncepcyjnych, analitycznych i redakcyjnych prowadzących do sporządzenia oceny *ex-ante*) wraz z merytorycznym wsparciem doradczym w zakresie ww. instrumentów na etapie negocjacji programu z KE.

(akta kontroli: t. I str. 129-130, 340-367, t. II str. 30-36, 318-441, t. III str. 448-454)

1.5. Jak wyjaśnił Marszałek, DG UMWD na bieżąco analizuje ryzyka związane z przygotowaniem RPO 2021-2027 dotyczące: opóźnień w pracach legislacyjnych zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, trwających negocjacji w sprawie wysokości alokacji środków czy pandemii COVID-19. Dodatkowo, jak wskazano w pkt 1.2 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, dla zadania pn. *Przygotowanie RPO WD 2021-2027 (i dokumentacji programowej pod nową perspektywę)*, zidentyfikowano ryzyko zewnętrzne w zakresie środowiska prawnego dotyczące braku akceptacji MFIPR, KE na propozycje zapisów nowego programu regionalnego.

(akta kontroli: t. I str. 9-10, 431-465)

⁴⁰ Jak wskazał Marszałek, przeprowadzona analiza wykazała, że spośród dziewięciu proponowanych obszarów wsparcia, jedynie trzy wzbudziły większe zainteresowanie wśród beneficjentów (tj. budowa lub rozbudowa punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zakup nisko- i zeroemisyjnego taboru na potrzeby publicznego transportu zbiorowego i kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej). Marszałek wyjaśnił również, iż należy mieć na uwadze fakt, że analizy te stanowiły jedynie fragment wsparcia, które może zostać zaprogramowane w ramach polityki spójności w okresie 2021-2027, a dodatkowo propozycje projektowe nie były gruntownie analizowane pod kątem możliwości ich finansowania – m.in. ze względu na brak kluczowych dokumentów na poziomie krajowym.

⁴¹ W okresie objętym kontrolą (według stanu na 23 lipca 2021 r.) Zarząd WD zawarł łącznie sześć umów (na łączną kwotę 748,3 tys. zł) na przeprowadzenie badań ewaluacyjnych/ analiz/ ekspertyz dotyczących perspektywy 2014-2020, których wyniki mają zostać wykorzystane w przygotowaniu RPO WD 2021-2027. Poddane szczegółowej analizie wykorzystanie rekomendacji sformułowanych w wyniku przeprowadzonych dwóch wybranych badań ewaluacyjnych (tj. „Ewaluacja efektów wsparcia przedsiębiorstw (w tym MSP) oraz ich innowacyjności i internacjonalizacji w województwie dolnośląskim w perspektywie 2014-2020” oraz „Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego RPO WD 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania”) wykazała, że wszystkie 15 sformułowanych rekomendacji zostało zatwierdzonych do wdrożenia, w tym 12 w całości, a trzy częściowo; jedna z nich została już wdrożona, w stosunku do ośmiu działań wdrożeniowe trwały, a w sześciu przypadkach oczekiwano na rozpoczęcie.

⁴² Według stanu na 11 sierpnia 2021 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd WD podejmował należyte działania mające na celu doprowadzenie do opracowania programu RPO WD 2021-2027. W szczególności rozpoczęto z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego negocjacje zmierzające do zawarcia kontraktu programowego, w tym opracowano stanowisko negocjacyjne Samorządu Województwa Dolnośląskiego uwzględniające jego potrzeby. Z uwagi na trwające rozmowy, proces ten nie został ostatecznie sfinalizowany. W UMWD zainicjowano także prace zmierzające do przygotowania właściwego projektu RPO WD 2021-2027, w tym opracowano wstępny zarys wsparcia prognozowanego w ramach nowej perspektywy, powołano grupy robocze współuczestniczące w tym procesie, jak również określono wstępny kształt instrumentów terytorialnych służących wdrażaniu celów przedmiotowego programu. Postęp tych prac oraz ich intensyfikacja uzależnione były i są m.in. od prac nad prawodawstwem krajowym dotyczącym nowej perspektywy finansowej, terminu przedłożenia KE umowy partnerstwa oraz ostatecznego kształtu kontraktu programowego dla województwa dolnośląskiego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Jak wskazał Sekretarz Województwa, w ramach przygotowania do wdrożenia polityki spójności w nowej perspektywie finansowej, DFE UMWD na bieżąco analizował kolejne robocze projekty rozporządzeń unijnych oraz innych aktów prawa, które będą stanowiły podstawę do opracowania dokumentów bezpośrednio związanych z regionalnym poziomem implementacji funduszy europejskich. Dodał, że przeprowadzona analiza jednoznacznie wykazała, że zasady realizacji programów w perspektywie finansowej 2021-2027 (w tym zasady oceny i wyboru projektów, kontraktacji, rozliczania, monitoringu i kontroli operacji współfinansowanych ze środków unijnych) nie zmieniły się istotnie w stosunku do reguł obowiązujących w okresie 2014-2020, a pewne aspekty systemu poddano nawet uproszczeniom. Stąd też większość dokumentów dotyczących nowego RPO WD 2021-2027 może zostać utworzona na bazie dokumentów z perspektywy 2014-2020 z uwzględnieniem nowych wytycznych ministerialnych oraz ustawy wdrożeniowej⁴³, po ich przyjęciu i opublikowaniu. Nie zdiagnozowano potrzeby przyjmowania innych dokumentów niż te, na podstawie których zapewniono funkcjonowanie regionalnego programu w perspektywie 2014-2020. Sekretarz Województwa podał również, że w 2017 r. zostało zlecone badanie ewaluacyjne systemu realizacji RPO WD 2014-2020 pn. *Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPO 2014-2020*, które wykazało, iż konstrukcja tego systemu pozwala na wybór i realizację projektów zgodnych z logiką interwencji i służących osiągnięciu założonych celów programu.

(akta kontroli: t. I str. 130-131, t. II str. 35)

Zarząd WD podjął prace nad opracowaniem Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji (dalej: TPST), stanowiących podstawę do otrzymania środków z FST.

⁴³ Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w określonej perspektywie finansowej, wprowadzająca m.in. mechanizmy koordynacji realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zasady wdrażania środków polityki spójności, a także określająca m.in. podstawowe dokumenty i podmioty zaangażowane w ten proces, jak również zadania i tryb współpracy między nimi. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych ustawa nie weszła w życie.

W październiku 2020 r. powołano do życia grupę roboczą ds. FST⁴⁴, stanowiącą platformę wymiany doświadczeń dla regionalnych interesariuszy, w skład której wchodził przedstawiciel instytucji i podmiotów⁴⁵, których dotyczyła tematyka transformacji węglowej na Dolnym Śląsku. Do 11 sierpnia 2021 r., przy udziale ww. grupy, w UMWD opracowano i przekazano do MFiPR dwie wersje robocze TPST dla subregionu wałbrzyskiego (ostatnia z lipca 2021 r.), tj. regionu wskazanego w *Sprawozdaniu Krajowym – Polska 2020*, jako priorytetowy obszar inwestycyjny⁴⁶. TPST przygotowano i przesłano do MFiPR również dla Powiatu Zgorzeleckiego mimo, że obszar ten nie został przewidziany przez KE do wsparcia z FST. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa, powyższe wynikało z lokalizacji w tym regionie Zagłębia Turoszowskiego, co do którego Zarząd WD widzi konieczność działań transformacyjnych niezbędnych dla przyszłości tego obszaru. Potrzebę poszerzenia zasięgu geograficznego wsparcia w ramach FST, tj. włączenia ww. zagłębia do TPST, Zarząd WD wyraził w przyjętym w dniu 23 czerwca 2020 r. stanowisku *w sprawie regionalnego programowania, zarządzania i wdrażania FST*⁴⁷. Marszałek wyjaśnił, że z uwagi na trwające prace i konsultacje umowy partnerstwa, które mają istotny wpływ na treści przedstawione w TPST, nie jest możliwe wskazanie ostatecznej daty finalizacji prac nad TPST.

(akta kontroli: t. II str. 36, 439-505, t. III str. 446)

2.2. W UMWD podjęto wstępne (ramowe) prace nad Szczegółowym Opisem Priorytetów (dalej: SzOP) dla RPO WD 2021-2027, jednakże – jak wyjaśnił Marszałek – formalna możliwość ich spisania i ich ostateczny kształt zostanie przygotowany dopiero po zakończeniu prac nad dokumentami programowymi

⁴⁴ Uchwała nr 2755/VI/20 Zarządu WD z dnia 6 października 2020 r. w sprawie powołania Grupy Roboczej ds. Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, zmieniona uchwałą nr 3576/VI/21 Zarządu WD z dnia 12 kwietnia 2021 r. Powołanie ww. grupy poprzedzało funkcjonowanie Grupy Roboczej ds. Regionów Węglowych w Transformacji, której prace nakierowane były w szczególności na współpracę w ramach działań związanych z inicjatywą KE CRIT (ang. *Coal Regions in Transition*).

⁴⁵ M.in. przedstawiciele: UMWD jako lidera grupy, Powiatu Kłodzkiego, Powiatu Ząbkowickiego, Powiatu Zgorzeleckiego, miasta Wałbrzych, poszczególnych gmin z ww. powiatów, Politechniki Wrocławskiej, Instytutu Rozwoju Terytorialnego, „Poltegor – Instytut” Instytutu Górnictwa Odkrywkowego, Okręgowego Urzędu Górnictwa we Wrocławiu, PGE Polskiej Grupy Energetycznej S.A., Wałbrzyskich Zakładów Koksowniczych „Victoria” S.A., Coal Holding S.A., Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A., Zgorzeleckiego Klastru Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii i Efektywności Energetycznej, Wałbrzyskiego Klastru Energetycznego, Dolnośląskich Pracodawców, wybranych stowarzyszeń. Skład grupy został następnie poszerzony m.in. o kolejne gminy oraz np. o Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych DISE czy Komisję Polityki Rozwoju Regionalnego i Gospodarki Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

⁴⁶ W załączniku D: *Wytyczne inwestycyjne dla Polski dotyczące Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021-2027* do ww. sprawozdania wskazano m.in., że podregion wałbrzyski w przeszłości był bardzo uzależniony od przemysłu wydobywczego węgla kamiennego, zaś obecnie z powodu niedokończonej transformacji gospodarczej notuje niski poziom rozwoju gospodarczego, najwyższą stopę bezrobocia w regionie dolnośląskim, problemy społeczne oraz degradację infrastruktury. Dodano, że ubóstwo i wyludnienie, niski poziom PKB na mieszkańca, problemy geologiczne i hydrologiczne, związane z podziemnymi obiektami górnictwem, uniemożliwiają efektywny rozwój tego obszaru; str. 73-75 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-country-report-poland_pl.pdf (dostęp: 13 sierpnia 2021 r.).

⁴⁷ W stanowisku Zarząd WD wskazał m.in. argumenty, dla których subregion wałbrzyski oraz Zagłębie Turoszowskie winny zostać objęte wsparciem z FST oraz opowiedział się za programowaniem, zarządzaniem oraz wdrażaniem tego Funduszu z poziomu władz lokalnych, jak wskazano z uwagi na dotychczas wykonane prace (od października 2019 r. funkcjonowała przy Zarządzie WD grupa robocza ds. regionów węglowych w transformacji) oraz fakt, że regiony we współpracy z władzami lokalnymi i partnerami społecznymi posiadały największą znajomość problematyki związanej z transformacją energetyczną. Zarząd WD wyraził również poparcie dla stanowiska krajowego, w odniesieniu do możliwości poszerzenia zasięgu geograficznego wsparcia w ramach FST i zadeklarował włączenie Zagłębia Turoszowskiego do terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji województwa dolnośląskiego. Wyrażono także przekonanie, iż w przypadku braku możliwości objęcia ww. zagłębia wsparciem z FST, odpowiednie środki na realizację celów transformacji energetycznej na tym obszarze zostaną zapewnione jako dodatkowa alokacja w ramach RPO. Przyjęty przez Zarząd WD model funkcjonowania FST został wyrażony m.in. w przesłanych do MFiPR projektach TPST dla subregionu wałbrzyskiego i Powiatu Zgorzeleckiego.

i określeniu ostatecznie linii demarkacyjnych. Marszałek wskazał ponadto⁴⁸, że procedura opracowania samych wytycznych ministerialnych dotyczących SzOP była na etapie nieformalnych konsultacji, a narzędzie informatyczne, za pomocą którego (zgodnie z projektem wytycznych) SzOP miał zostać przygotowany, nie zostało dotąd udostępnione przez MFIPR⁴⁹. W UMWD nie przyjęto harmonogramu prac nad SzOP, a właściwe rozpoczęcie prac nad tym dokumentem planowano na moment przekazania do KE pierwszej wersji RPO WD 2021-2027 oraz po ustaleniu ostatecznego kształtu umowy partnerstwa, jak również linii demarkacyjnej między krajowymi i regionalnymi programami. Marszałek wyjaśnił, że przewiduje się dwu- bądź trzymiesięczne prace nad kształtem i treścią SzOP, prowadzone równolegle z procesem opiniowania programu przez KE. Instytucja Zarządzająca RPO WD, tj. Zarząd WD (dalej: IZ) nie przewidywała przeprowadzenia konsultacji społecznych SzOP, o ile tego obowiązku nie narzuca wytyczne horyzontalne bądź ustawa wdrożeniowa.

(akta kontroli: t. I str. 131)

2.3. Jak wyjaśnił Marszałek, w UMWD rozpoczęto prace przygotowawcze⁵⁰ nad dokumentami, które będą opisywać system zarządzania i kontroli w perspektywie 2021-2027, bowiem dopiero 24 czerwca 2021 r. Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły rozporządzenie dla poszczególnych funduszy, które m.in. określa system zarządzania, wdrażania i kontroli programu regionalnego. Dodał, że bazując na dotychczasowych doświadczeniach, IZ RPO WD rozważa różne warianty opisu procesów wchodzących w skład instrukcji wykonawczych, analizując poszczególne procesy pod kątem możliwej zmiany struktury, szczególnie w kontekście dążenia do ich uproszczenia i ujednolicenia⁵¹. Marszałek wskazał, że IZ RPO WD jest na etapie analizy wszystkich możliwości, jakie dają zapisy *rozporządzenia ogólnego* oraz oczekuje finalizacji prac nad kontraktem programowym i umową partnerstwa. Marszałek wyjaśnił także, iż zasadniczo planuje się utrzymać system instytucjonalny z poprzedniej perspektywy (szerzej pkt 2.4 niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*), z uwzględnieniem rozwiązań dotyczących sposobu wdrażania FST (kwestia nierozstrzygnięta) czy ewentualnych rozwiązań przewidzianych w prawodawstwie krajowym.

W zakresie wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 42 *rozporządzenia ogólnego*, dotyczącego konieczności przekazywania do KE drogą elektroniczną zbiorczych danych, dotyczących poszczególnych programów pięć razy w roku⁵² (dane dot. postępu finansowego) bądź dwa razy w roku⁵³ (dane dot. wartości wskaźników/celów szczegółowych oraz instrumentów finansowych), w UMWD planuje się ww. sprawozdawczość realizować w oparciu o dotychczasowe mechanizmy, tj. poprzez pozyskanie danych z Centralnego Systemu Teleinformatycznego (CST), ich agregację i wprowadzenie do systemu elektronicznej wymiany danych (SFC2021) w celu przekazania KE. Marszałek wyjaśnił, że w perspektywie finansowej 2021-2027 będą obowiązywać podobne procedury, co w 2014-2020, z uwagi m.in. na fakt, że załączniki do *rozporządzenia ogólnego* (tj. tabele dotyczące danych finansowych i celów szczegółowych) nie odbiegają znacząco od obecnie stosowanych tabel. Dodał jednak, iż nie jest wiadomym, czy ustawodawca krajowy nie nałoży dodatkowych obowiązków w wytycznych do spraw sprawozdawczości

⁴⁸ Według stanu na 23 lipca 2021 r.

⁴⁹ Z uwagi, jak wskazał Marszałek, na prowadzone konsultacje umowy partnerstwa i programów krajowych.

⁵⁰ Marszałek wskazał, że IZ RPO WD przeprowadziła przegląd instrukcji wykonawczych funkcjonujących w kilku województwach realizujących RPO, tak aby możliwe było podjęcie decyzji co do kształtu przyszłych procedur.

⁵¹ Np. w sytuacji, gdy procesy realizowane są wspólnie przez kilka instytucji.

⁵² Do 31 stycznia, 30 kwietnia, 31 lipca, 30 września i 30 listopada każdego roku.

⁵³ Do 31 stycznia i 31 lipca każdego roku.

bądź monitoringu programu. Do dnia zakończenia kontroli Zarząd WD nie podjął natomiast ostatecznej decyzji w przedmiocie wyboru systemu informatycznego dedykowanego obsłudze wniosków o dofinansowanie w nowej perspektywie. W UMWD rozważane były dwa warianty, tj. wykorzystanie i dostosowanie funkcjonującego w IZ RPO WD w perspektywie 2014-2020 lokalnego Systemu Naborów i Obsługi Wniosków (SNOW) bądź skorzystanie z udostępnionej przez MFIPR aplikacji WOD2021, stanowiącej element CST2021. Jak wyjaśnił Marszałek, w ramach EFS+ IZ RPO WD założyła natomiast wykorzystanie aplikacji CST2021, tj. Systemu Obsługi Wniosków Aplikacyjnych EFS (SOWA EFS).

W perspektywie finansowej 2021-2027 w UMWD planowano utworzyć odrębną stronę internetową dedykowaną *Funduszm Europejskim dla Dolnego Śląska 2021-2027*, realizując tym samym obowiązek wynikający z art. 49 *rozporządzenia ogólnego* w zakresie zapewnienia przejrzystości procesu wdrażania Funduszy Spójności i komunikacji, nałożony na IZ RPO. Na ww. stronie internetowej zakłada się także publikację danych przekazywanych do KE. Na moment złożenia wyjaśnień przez Marszałka⁵⁴, strona taka nie została utworzona (z uwagi m.in. na brak wytycznych horyzontalnych zawierających ujednolicone warunki i procedury w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych). Funkcjonowała natomiast strona internetowa dedykowana RPO WD (www.rpo.dolnyslask.pl), na której zamieszczano informacje dotyczące także perspektywy 2021-2027⁵⁵.

Zarząd WD planował do końca września 2021 r. przygotować wariantowy harmonogram prac dotyczący systemu wdrażania, zarządzania i kontroli nad programem operacyjnym, który następnie podlegać miał dalszym modyfikacjom, zależnym od postępu prac nad m.in. ramowymi wytycznymi, ustawą wdrożeniową czy innymi przepisami mającymi wpływ na system zarządzania i kontroli programu.

(akta kontroli: t. I str. 131-136, t. III str. 205-209, 217-405)

2.4. System instytucjonalny RPO WD 2021-2027 nie został do dnia zakończenia kontroli formalnie ustanowiony przez Zarząd WD. Jak wyjaśnił Marszałek, właściwe prace w tym zakresie zaplanowano na okres po konsultacjach społecznych programu oraz wstępnej akceptacji jego kształtu⁵⁶ przez KE, istotnej z punktu widzenia przyporządkowania priorytetów oraz zadań z tym związanych do poszczególnych instytucji tego systemu. Dodał, że ukształtowanie własnej struktury będzie uzależnione również od rozwiązań, które zostaną zaproponowane w ustawie wdrożeniowej.

Marszałek wskazał, że w okresie programowania 2021-2027 planuje się, aby rolę IZ w dalszym ciągu pełnił Zarząd WD, a funkcję Instytucji Pośredniczącej (dalej: IP) pełnił Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy (dalej: DWUP) oraz Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca (dalej: DIP). Odmienne, niż w perspektywie 2014-2020, roli IP Zarząd WD nie zamierzał powierzać związkowi ZIT⁵⁷. Zarząd WD nie przewidywał powołania nowych instytucji. W strukturze IZ RPO WD, Zarząd WD nie planował wprowadzenia znacznych modyfikacji, poza koniecznością dostosowania jej do zakresu i liczby zadań przewidzianych dla IZ przepisami prawa unijnego

⁵⁴ Tj. 18 sierpnia 2021 r.

⁵⁵ <https://rpo.dolnyslask.pl/o-projekcie/rpo-wd-2021-2027/> (dostęp: 18 sierpnia 2021 r.).

⁵⁶ W tym z podziałem alokacji na priorytety inwestycyjne oraz poszczególne formy wsparcia (instrumenty finansowe, dotacje).

⁵⁷ Decyzja Zarządu WD podjęta na posiedzeniu w dniu 12 maja 2020 r. na podstawie rekomendacji grupy roboczej ds. przygotowania RPO WD 2021-2027. W swoim stanowisku ww. grupa wskazała, że takie rozwiązanie pozwoli Zarządowi WD na uproszczenie obciążeń administracyjnych oraz sprawniejsze zarządzanie oraz wdrażanie programu. Podano w nim także, że podstawę treści stanowiska stanowiły m.in. rekomendacje MFIPR dotyczące odejścia od obowiązku pełnienia przez ZIT funkcji IP oraz przeprowadzone analizy i badania ewaluacyjne, które wykazały m.in., iż w ramach naborów realizowanych w formule ZIT proces oceny projektów był znacznie wydłużony, co negatywnie wpływało na późniejszą realizację i rozliczenie projektu.

i krajowego⁵⁸. Nie podjęto natomiast ostatecznej decyzji w zakresie wyznaczenia instytucji/ komórki organizacyjnej UMWD, której powierzone zostanie zadanie dotyczące księgowania wydatków (rachunkowości), o których mowa w art. 76 *rozporządzenia ogólnego*.

Marszałek wyjaśnił, że wstępnie założono następujący podział instytucji w odniesieniu do poszczególnych celów tematycznych: (a) CP 1 – IZ i IP (DIP) RPO WD, (b) CP 2 – IP RPO WD (DIP), (c) CP 3 i CP 5 – IZ RPO WD, (d) CP 4 - IZ i IP (DWUP) RPO WD.

W zakresie spełniania warunków podstawowych na poziomie regionalnym, jak wyjaśnił Marszałek, zarządzanie regionalną strategią inteligentnej specjalizacji (CP 1) należało do zadań Wydziału Rozwoju Gospodarczego DG UMWD, natomiast za sporządzenie planu rozwoju infrastruktury transportowej z perspektywą do 2030 r. (celem spełnienia warunku dotyczącego kompleksowego planowania transportu na odpowiednim poziomie – CP 3) odpowiadał Instytut Rozwoju Terytorialnego⁵⁹.

W związku z przewidywaną w województwie dolnośląskim realizacją programu współfinansowanego ze środków FST, Zarząd WD w stanowisku z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie *regionalnego programowania, zarządzania i wdrażania* FST opowiedział się za przyjęciem modelu, w którym programowanie, zarządzanie oraz wdrażanie FST powinno odbywać się na poziomie regionalnym (NUTS-2). Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień wynikało, iż w UMWD nie podjęto wiążących decyzji w zakresie organizacji wdrażania tego funduszu w województwie dolnośląskim⁶⁰.

(akta kontroli: t. I str. 135, t. II str. 13-22, 439-444, t. III str. 204-205, 455-456, 458)

Marszałek wyjaśnił, że merytoryczne prace nad opisem funkcji/procedur dla poszczególnych instytucji systemu zarządzania i kontroli RPO zostaną rozpoczęte w terminie do dwóch miesięcy od przesłania projektu RPO do KE celem zatwierdzenia. Wskazał dodatkowo, że stosownie do art. 69 ust. 11 *rozporządzenia ogólnego* zakończenie tych prac musi nastąpić najpóźniej w momencie złożenia końcowego wniosku o płatność za pierwszy rok obrachunkowy i nie później niż do dnia 30 czerwca 2023 r.

(akta kontroli: t. III str. 211)

Jak wskazał Marszałek, UMWD dwukrotnie w ciągu roku, na prośbę MFIPR, sporządzał ankietę kadrową mającą na celu zdiagnozowanie zdolności administracyjnej jednostek zaangażowanych w realizację funduszy europejskich w perspektywie 2014-2020. Informacje w niej zawarte (dotyczące m.in. stanu zatrudnienia, fluktuacji kadr czy wysokości wynagrodzenia) służyły IZ RPO WD do bieżących analiz i zestawień. Marszałek dodał, że jednym ze zdiagnozowanych problemów w obszarze kadrowym była zwiększona rotacja pracowników, a wyzwaniem z tym związanym odpowiednie finansowe motywowanie pracowników tak, by osoby doświadczone pozostały w jednostkach zaangażowanych w realizację

⁵⁸ W RPO WD 2014-2020 w realizację zadań IZ zaangażowanych było pięć Departamentów UMWD: DFE (zarządzanie programem), DG ((re)negocjacja zapisów programu, ewaluacja, instrumenty terytorialne), Departament Marszałka (m.in. szkolenia dla beneficjentów, działania informacyjno-promocyjne, prowadzenie punktu informacyjnego), Departament Budżetu i Finansów (m.in. weryfikacja formalno-rachunkowa dyspozycji przekazywania środków, wniosków o płatność, prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej RPO, współpraca przy planie budżetu, opiniowanie umów zawieranych w ramach RPO pod względem finansowym), Departament Organizacyjny i Kadr (m.in. systemy informatyczne RPO, zamówienia publiczne, kontrola projektów pomocy technicznej, audyt wewnętrzny, obsługa prawna, sporządzanie i przedstawianie KE wniosków o płatność oraz ich poświadczanie).

⁵⁹ Samorządowa jednostka organizacyjna WD.

⁶⁰ Jak wyjaśnił Marszałek, gdyby postulat Zarządu WD dotyczący programowania, zarządzania i wdrażania FST został przyjęty, podmiotem odpowiedzialnym za realizację FST byłaby IZ RPO WD (bez powołania IP).

nowej perspektywy. Wskazał ponadto, że IZ RPO WD w trybie ciągłym prowadzi nabór pracowników, by zapewnić zasoby kadrowe na poziomie zapewniającym sprawną realizację programu. Wzorem poprzedniej perspektywy, w UMWD założono, by do końca 2021 r. sporządzić dokument dotyczący planowanych działań na rzecz wspierania potencjału instytucji zaangażowanych w realizację RPO, opisujący politykę zasobów kadrowych oraz koszty zapewnienia odpowiedniego potencjału administracyjnego. Marszałek wyjaśnił dodatkowo, że IZ RPO WD na bieżąco analizuje dostępność innych zasobów, w tym technicznych i finansowych, reagując jednocześnie na uzasadnione zapotrzebowanie.

(akta kontroli: t. I str. 135, t. III str. 209-211 i 406-442)

2.5. Marszałek wyjaśnił, że kwestie związane z problemami w zakresie zapewnienia płynności finansowej i zdolności beneficjentów do współfinansowania projektów w nowej perspektywie pojawiały się w różnych dyskusjach (m.in. przy okazji spotkań z potencjalnymi beneficjentami środków unijnych w perspektywie 2021-2027, jak również podczas spotkań grupy roboczej wspierającej prace nad przygotowaniem RPO WD 2021-2027⁶¹) od momentu informacji wskazującej, że województwo dolnośląskie będzie klasyfikowane jako region w okresie przejściowym, co w projekcie rozporządzeń unijnych przekładało się na niższy poziom stopy dofinansowania projektów (do 70%). Na ww. problem Zarząd WD zwrócił uwagę w stanowisku negocjacyjnym, które zostało przekazane do MFiPR w ramach toczących się rozmów nad kontraktem programowym. Zarząd WD zawnioskował w nim m.in. o zagwarantowanie wkładu z budżetu państwa, co spowodowałoby zwiększenie poziomu dofinansowania dla projektów oraz o weryfikację zapisów dotyczących ustanowionego limitu do wysokości 30% środków z budżetu państwa stanowiących uzupełnienie do środków z EFRR z przeznaczeniem na część wkładu krajowego w ramach programów realizowanych w ramach RPO, będących projektami z zakresu zadań własnych samorządu województwa. Marszałek wyjaśnił, że powyższe miało na celu zwiększenie alokacji na realizację programu regionalnego w nowej perspektywie, w tym zapewnienie realizacji projektów kluczowych i niezbędnych dla mieszkańców województwa.

Stosownie do zapisów nowego projektu kontraktu programowego⁶² wysokość środków z budżetu państwa zostanie określona w formie aneksu do kontraktu, po zatwierdzeniu przez KE programu regionalnego. W treści projektu kontraktu przewidziano również możliwość zwiększenia limitu środków na projekty, których beneficjentem jest samorząd województwa⁶³, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 5 ust. 4 pkt 1 projektu kontraktu).

(akta kontroli: t. I str. 84-123 i 136, t. II str. 37-80, t. III str. 211-212)

2.6. Marszałek wskazał, że korzystając z doświadczeń wypracowanych w ramach RPO na lata 2014-2020, w nowej perspektywie finansowej zamierza się przeprowadzić uproszczenia mające na celu poprawę wdrażania RPO WD 2021-2027. Ich szczegółowy zakres zostanie określony po wejściu w życie ustawy wdrożeniowej oraz wytycznych horyzontalnych. W UMWD planowano m.in. w jak najszerszym zakresie skorzystać z możliwości wprowadzenia uproszczonych metod

⁶¹ Marszałek podał, że przedstawiciele wielu organizacji pozarządowych sygnalizowali, że zapewnienie 15% wkładu własnego w poprzedniej perspektywie było dużym wyzwaniem, a podwojenie tego warunku może spowodować brak zdolności do realizacji projektów w perspektywie 2021-2027. Dodał, że podobne głosy występowały ze strony przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którzy wskazywali, że w wielu przypadkach projekty realizowane w ramach RPO WD 2014-2020 były powiązane z obciążeniami kredytowymi, co również może przełożyć się na brak realizacji nowych projektów przy konieczności zapewnienia wyższego wkładu własnego.

⁶² Przesłanego przez MFiPR przy piśmie z 19 lipca 2021 r.

⁶³ Bądź wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna lub podmiot, dla którego samorząd województwa jest organem założycielskim lub prowadzącym, lub posiada udziały większościowe.

rozliczania wydatków (tj. nie tylko tam, gdzie będzie to obowiązkowe)⁶⁴, by zmniejszyć obciążenia po stronie wnioskodawców oraz instytucji rozliczającej projekt. W tym celu, w bieżącej perspektywie w ramach projektów współfinansowanych z EFRR, w dwóch konkursach przetestowano zastosowania kosztów uproszczonych dla wydatków niezwiązanych bezpośrednio z realizacją i osiągnięciem celu projektu (promocja, koszty zarządzania), ale generujących obciążenia związane z kontrolą dokumentacji, umów czy faktur w projektach realizowanych w sposób tradycyjny. Jak wskazał Marszałek, powyższe stanowiło doświadczenie i przygotowanie dla pracowników IZ RPO WD do sprawnego wdrożenia procedur w kolejnym programie.

Marszałek wyjaśnił również, iż w obecnej perspektywie IZ RPO WD na bieżąco monitorowała swoje procesy i dostosowywała je do pojawiających się wyzwań. Dla przykładu w związku z pandemią COVID-19 oraz rekomendacją DFE UMWD, wprowadzono zmianę zasad udzielania zaliczek dla projektów współfinansowanych z EFRR i rozliczanych przez IZ RPO WD, umożliwiającą wnioskowanie o zaliczkę w wysokości do 90% przyznanej kwoty dofinansowania z EFRR (zamiast dotychczasowych 40%), z zastrzeżeniem, że maksymalna wysokość jednej transzy zaliczki nie może przekroczyć kwoty stanowiącej 40% dofinansowania projektu. Zmiana limitu, w ocenie Marszałka, zapewniła beneficjentom płynność finansową projektów oraz mogła ograniczyć okołoprojektowe koszty ich realizacji (wynikająca z konieczności np. zaciągnięcia kredytu). W UMWD prowadzono również pilotaż elektronicznej procesów (w szczególności w zakresie elektronicznego obiegu dokumentów i podpisywania umów o dofinansowanie) dla chętnych wnioskodawców w dwóch naborach, dotyczących projektów współfinansowanych z EFS, w celu przetestowania rozwiązań usprawniających proces ich obsługi.

Jak wskazał Marszałek, ww. uproszczenia i usprawnienia IZ RPO WD zamierza wykorzystać w jak największym zakresie, o ile nie będą one sprzeczne z ustawą wdrożeniową, krajowymi wytycznymi i rozporządzeniami regulującymi ww. materię.

(akta kontroli: t. I str. 136-137, t. III str. 208-209, 212-215)

2.7. Marszałek wyjaśnił, że proces identyfikacji problemów i ryzyk jest jednym z głównych elementów procesu zarządzania funduszami europejskimi w UMWD. Dodał, że w UMWD zidentyfikowano zagrożenia zewnętrzne, mające bezpośredni wpływ na przygotowanie UMWD do pełnienia roli IZ RPO WD, w postaci opóźnienia w pracach legislacyjnych po stronie KE, jak i rządu polskiego czy brak wytycznych horyzontalnych, które są kluczowymi dokumentami dla przygotowania instytucji w zakresie poprawnego opisu procesów w procedurach wewnętrznych. Marszałek wskazał również następujące obszary, w których zidentyfikowano ryzyka na perspektywę 2021-2027: (a) zasoby ludzkie (ilościowo, jak i jakościowo); (b) ocena projektów, (c) zabezpieczenie prawidłowej realizacji umów, (d) realizacja projektów związanych ze zmianami wywołującymi konieczność częstego aneksowania umów o dofinansowanie, (e) koordynacja przygotowania i zdrożenia programu w związku z dużą liczbą uruchamianych programów (finansowanych zarówno ze źródeł unijnych, jak i krajowych) w podobnych obszarach tematycznych. Wyjaśnił, że ww. ryzyka nie zostały dotąd ujęte w arkuszach identyfikacji i oceny ryzyk, sporządzanych zgodnie z procedurą ISO OO-26 Analizy ryzyka w UMWD, gdyż nie dotyczyły okresu objętego analizą⁶⁵. Dodał, że po przyjęciu rozporządzenia ogólnego IZ RPO WD może precyzyjniej określić ryzyka dotyczące początkowego

⁶⁴ Artykuł 53 ust. 2 rozporządzenia ogólnego przewiduje stosowanie metod uproszczonych rozliczania wydatków (w formie stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych lub stawek ryczałtowych) w sytuacji, gdy łączny koszt operacji nie przekroczy 200,0 tys. euro z wyjątkiem tych, które stanowią pomoc państwa.

⁶⁵ Zgodnie z ww. procedurą analiza sporządzana do 31 sierpnia każdego roku.

okresu wdrażania programu a następnie sukcesywnie diagnozować możliwość wystąpienia kolejnych – wraz z przyjmowaniem przepisów prawa oraz zasad dotyczących zarządzania, wdrażania i kontroli programu, oraz z postępowaniem we wdrażaniu kolejnych jego etapów. Marszałek wskazał, że w przygotowywanej analizie na 2021 r. ryzyka dotyczące nowego RPO WD zostaną zidentyfikowane.

(akta kontroli: t. I str. 137, t. III str. 215 i 456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Proces przygotowania organizacyjnego i prawnego do wdrożenia funduszy polityki spójności w perspektywie finansowej 2021-2027 znajdował się w UMWD na etapie wstępnych prac bądź formułowania założeń, co miało związek z opóźnieniami w przyjęciu kluczowych dokumentów programowych zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Podjęte dotychczas przez Zarząd WD działania uprawdopodobniają właściwe ukształtowanie systemu organizacyjno-prawnego RPO WD 2021-2027.

IV. Uwagi i wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Wrocław, września 2021 r.

Kontroler:
Angelika Gagon
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis