



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.007.01.2017
P/17/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/005 – Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności, w okresie 2014-2017 (do zakończenia kontroli).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Paweł Pawlak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer LZG/79/2017 z dnia 3 lipca 2017 r. 2. Anna Huziej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer LZG/80/2017 z dnia 3 lipca 2017 r. 3. Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer LZG/114/2017 z dnia 17 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra (dalej: <i>UMWL lub Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Anna Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego od 29 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Instytucja Zarządzająca RPO w planach wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (na lata 2016-2018, a następnie na lata 2017-2019) rzetelnie wyznaczyła cele roczne dla wskaźników ram wykonania Programu. Dla wszystkich osi priorytetowych (dalej: *OP*) określono wskaźnik finansowy oraz wskaźniki produktu.

W I półroczu 2017 r. nastąpił znaczący postęp w kontraktowaniu środków dostępnej dla województwa lubuskiego alokacji, tj. aż o 1.506,4 mld zł (z 0,95% na koniec 2016 r. do 44,2% na 30.06.2017 r.). Występujące odstępstwa od przyjętych harmonogramów naborów były nieznaczne bądź niezależne od Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym-Lubuskie 2020 (dalej: *IZ RPO*).

Wprawdzie NIK zauważyła, że cel n+3 przewidziany na 2017 r. został już (na dzień 30 czerwca br.) w pełni zrealizowany, tj. osiągnięto 117,13% przewidzianej kwoty, oraz nastąpiło istotne przyspieszenie certyfikacji wydatków², to jednak dla zagwarantowania certyfikacji wydatków w ramach pełnej perspektywy 2014-2020, wskazanym byłoby realizowanie corocznie ustalanych przez Ministerstwo planów w tym zakresie.

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 Z 61,3 mln zł w 2016 r. do 227,7 mln zł (według stanu na 30.06.2017 r.).

IZ RPO monitorowała postęp realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi Programu, czego efektem było podjęcie skutecznych działań zaradczych, polegających m.in. na dokonywaniu stosownych zmian w regulaminach naborów oraz kryteriach wyboru projektów, jak również diagnoza zagrożenia osiągnięcia niektórych celów. W wyniku tych działań nastąpił znaczący wzrost w II kwartale 2017 r. całkowitej kwoty certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych (tj. wskaźnika finansowego) z 0,36% do 4,46% alokacji.

Osiągnięty obecnie poziom kontraktacji alokacji dla ZIT świadczy o adekwatności i skuteczności podejmowanych działań naprawczych (tj. skrócenie etapów naboru, zwiększenie dostępnej alokacji na konkursy czy też ogłaszanie dodatkowych naborów), po wcześniejszych opóźnieniach w realizacji tego instrumentu, zwłaszcza w przypadku ZIT Zielona Góra, dla których poziom kontraktacji jest wysoki, a w przypadku ZIT Gorzowa Wlkp. - zadowalający.

Województwo lubuskie terminowo, tj. do końca 2016 r., spełniło wymagane warunki wstępne (ex-ante) RPO³. IZ RPO zakończyła procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów zwrotnych. W związku z przedłużającą się procedurą przygotowywania dokumentacji i wyboru pośredników finansowych, występujące ryzyko dotyczy niewykonania wskaźników kluczowych wynikających z wniosków o dofinansowanie w trzech poddziałaniach⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Regionalny Program Operacyjny-Lubuskie 2020 stanowi załącznik nr 1 do Uchwały Nr 9/103/15 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 20 stycznia 2015 r. i ma stanowić narzędzie realizacji polityki spójności na obszarze województwa lubuskiego w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020. Zdefiniowane w Programie cele mają być realizowane poprzez dziewięć Osi Priorytetowych⁵ oraz dziesiątą – Pomoc techniczną. Przyznana województwu lubuskiemu kwota alokacji wynosi 906 929 693 Euro. Na realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych zaplanowano dla Miejskich Obszarów Funkcjonalnych; Gorzowa Wlkp. – 49 282 322 Euro oraz Zielona Góra – 58 345 706 Euro.

1. Zarządzanie procesem planowania oraz realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów ustanowionych w RPO.

1.1. Wyznaczanie celów rocznych na lata 2016-2018 dla wskaźników ram wykonania RPO.

IZ RPO w Planach wdrażania Programu rzetelnie wyznaczyła cele roczne dla wskaźników ram wykonania RPO. Dla wszystkich osi priorytetowych (dalej: *OP*) określony został wskaźnik finansowy, jak też wskaźniki produktu (od jednego do trzech w poszczególnych osiach), a w ramach jednej z osi (*OP5*) Kluczowy Etap Wdrażania (dalej: *KEW*)⁶.

Roczne cele realizacji stanowiły uzupełnienie unijnego systemu monitorowania ram wykonania (określonego jako cele pośrednie - dla roku 2018 i końcowe - dla roku 2023) i wykorzystywane były dla potrzeb monitorowania na poziomie krajowym.

³ Warunek siódmy ogólny oraz warunek tematyczny 1.1., 7.1. i 7.2.

⁴ Poddziałanie: 1.5.2-Rozwój sektora MŚP; 3.2.4-Efektywność energetyczna; 6.3.2-Wsparcie dla samozatrudnienia poprzez finansowe instrumenty zwrotne.

⁵ 1OP-Gospodarka i innowacje, 2OP-Rozwój Cyfrowy, 3OP-Gospodarka niskoemisyjna, 4OP-Środowisko i kultura, 5OP-Transport, 6OP-Regionalny Rynek Pracy, 7OP-Równowaga Społeczna, 8OP-Nowoczesna edukacja, 9OP-Infrastruktura Społeczna.

⁶ Element fakultatywny stosowany w sytuacji, gdy np. wartość dla celu pośredniego oszacowana dla wskaźnika produktu jest niewielka, bliska zeru lub trudna do oszacowania na tym etapie wdrażania.

IZ RPO terminowo⁷ przekazała Ministerstwu Rozwoju (dalej: MR) plan wdrażania 2016-2018 zawierający m.in. plany realizacji celów pośrednich i końcowych, analizę wskaźników włączonych do ram wykonania oraz ocenę ryzyka, zidentyfikowane problemy i czynniki mogące opóźnić terminowe wdrażanie projektów.

W Planach wdrażania IZ RPO określiła dla OP1 i OP4⁸ następujące szacowane wskaźniki realizacji:

- dla OP1 przyjęto wskaźnik produktu: liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (na poziomie: w 2016 r. – 0, 2017 r. – 21) oraz wskaźnik finansowy – całkowitej kwoty certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych (w 2016 r. – 200.000 EUR, w 2017 r. – 12.419.070,86 EUR), przy czym narastająco realizacja wskaźników na 2017 r. na koniec I półrocza 2017 r. wyniosła odpowiednio 90,48% (19 przedsiębiorstw) i 19.776.491,03 EUR (156,72%);
- dla OP4 przyjęto dwa wskaźniki produktu: liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej i długość wybudowanej kanalizacji sanitarnej (dla obu wskaźników w 2016 r. – 0, 2017 r. – 0) oraz wskaźnik finansowy – całkowitej kwoty certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych (w 2016 r. – 1.900.000 EUR, w 2017 r. – 6.829.144,20 EUR), przy czym narastająco realizacja wskaźników na 2017 r. na koniec I półrocza 2017 r. wyniosła zakładane zero dla obu wskaźników rzeczowych i 63.051,65 EUR (0,72%) dla wskaźnika finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 785-869, 981-984)

Szacując wartości wskaźników finansowych w ramach OP1 i OP4 na lata 2016, 2017 i 2018 IZ/IC RPO wzięła pod uwagę m.in. czas na złożenie pierwszego wniosku o płatność od momentu podpisania umowy o dofinansowanie w ramach RPO-L2020, tj. do 1 miesiąca lub do 3 miesięcy od daty podpisania umowy/decyzji o dofinansowaniu; fakt, że pierwsze wnioski są wnioskami zaliczkowymi, natomiast takie wnioski nie podlegają certyfikacji, a czas na rozliczenie zaliczki to 6 miesięcy; czas na składanie kolejnych wniosków o płatność - do 3 miesięcy od dnia złożenia poprzedniego wniosku o płatność; przesunięcie w czasie wydatków inwestycyjnych, w projektach realizowanych w trybie „zaprojektuj i wybuduj”.

Dyrektor Departamentu Zarządzania RPO (dalej: DIZ RPO) wskazała m.in., że IZ/IC RPO na bieżąco dokonuje oceny ryzyka nieosiągnięcia celów finansowych. W związku z tym, w systemie kwartalnym przygotowuje rekomendacje w zakresie przyspieszenia procesu kontraktacji oraz certyfikacji. (...) Ponadto wyjaśniła, że *Plan wdrażania Programu w okresie 2016-2018* dla poszczególnych osi priorytetowych w zakresie wskaźników rzeczowych został przygotowany przez IZ RPO na podstawie ewentualnych porównywalnych danych dostępnych z LRPO w ramach poprzedniej perspektywy finansowej 2007-2013, zapisach przyjętego w ramach RPO-L2020 *Harmonogramu naboru wniosków na rok 2016*, alokacji dostępnych środków w ramach poszczególnych Działań/Poddziałań, zapisach złożonych w ramach ogłoszonych konkursów wniosków o dofinansowanie. Podstawą prognozowania wskaźników rzeczowych dla OP1 i OP4 były m.in. dostępne informacje na moment przygotowywania *Planu*, w złożonych wnioskach o dofinansowanie; planowane do ogłoszenia konkursy oraz przeznaczona na nie kwota alokacji, a także planowane ograniczenie maksymalnego terminu zakończenia realizacji projektów, mającego na celu realizację wskaźnika włączonego do ram wykonania. Dokonano również analizy danych historycznych w zakresie Priorytetu II LRPO 2007-2013, dane o zgłoszonych inwestycjach z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, dane z systemu LSI i SL2014 (wynikające z podpisanych umów).

(dowód: akta kontroli str. 970-979)

⁷ Plan przekazany pismem z 31 maja 2016 r. w odpowiedzi na pismo MR z 29 kwietnia 2016 r.

⁸ Osie priorytetowe z największym i najmniejszym poziomem certyfikacji wydatków do KE.

1.2. Wyznaczanie działań zapewniających realizację wskaźników finansowych i rzeczowych określonych celów rocznych, pośrednich i końcowych.

IZ RPO realizowała działania zmierzające do osiągnięcia wskaźników finansowych i rzeczowych określonych dla celów rocznych, pośredniego na 2018 r. i końcowego na 2023 r. IZ rzetelnie opracowuje kwartalnie plan działań – *Przyspieszenie wdrażania RPO-L2020*, zawierający bieżącą analizę osiąganych celów.

W zakresie realizacji celu pośredniego certyfikacji na 2018 r., na koniec I półrocza 2017 r. w ramach RPO osiągnięto certyfikację na poziomie 26,4% (tj. 45.703,9 tys. EUR z 173.229,1 tys. EUR). IZ RPO w lipcu 2017 r. opracowała plan działań na III kw., tj. *Przyspieszenie wdrażania RPO*, z którego wynika, że „(...) biorąc pod uwagę zgłoszone prognozy certyfikacji dla 2017 i 2018 r. można stwierdzić, iż cel pośredni zostanie w pełni zrealizowany w stosunku do założeń (...)”.

Stopień realizacji wartości pośredniej – certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych – i wyjaśnienia Dyrektora DIZ w tym zakresie został przedstawiony w obszarze 2, pkt 2.3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Analiza wykonania celu na rok 2017 dla OP1 i OP4 wskazuje na zrealizowanie celu w OP1, tj. na 2017 r. zaplanowano certyfikację na poziomie 12.419,1 tys. EUR, certyfikowano zaś do końca I półrocza 2017 r. kwotę 19.776,5 tys. EUR, tj. 159,2%, natomiast w OP4 założono cel na poziomie 6.829,1 tys. EUR, certyfikowano - 63,1 tys. EUR (tj. 0,9%), jednakże wartość dofinansowania podpisanych umów na 26 lipca 2017 r. wynosiła 40.026,7 tys. zł, tj. 11,7% alokacji (poziom kontraktacji minimalizuje obawy o niezrealizowanie celu pośredniego).

Zauważalne jest przyspieszenie w kontraktacji umów w ramach RPO. Według stanu na koniec II kwartału 2017 r. podpisanych zostało 390 umów (w tym 82 umowy zostały podpisane w II kwartale 2017 r.) o łącznej wartości dofinansowania 1.587.938,3 tys. zł, przy zakładanej kontraktacji o wartości 1.752.453,1 tys. zł na koniec półrocza. Nieosiągnięcie założeń wiązało się m.in. z przesunięciem rozstrzygnięcia konkursów, niepodpisaniem umów w ramach jednego z konkursów⁹, rozstrzygnięciem konkursów na niższą kwotę dofinansowania, przedłużaniem przez Beneficjentów okresu dostarczenia dokumentów niezbędnych do podpisania umów.

IZ RPO założyła, że na koniec 2017 r. zostanie zakontraktowane 55% alokacji, tj. 2.137.125 tys. zł. Na osiągnięcie zakładanego poziomu kontraktacji wpływać będzie szereg czynników niezależnych od IZ, m.in. złożenie wniosków i zakontraktowanie większej ilości projektów drogowych (realizowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich), przyjęcie V Aktualizacji KPOŚK (Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych), co pozwoli na rozstrzygnięcie konkursów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz z zakresu poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, gdzie niezbędne jest przyjęcie *Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry*.

Dla wszystkich osi priorytetowych w ramach wykonania RPO zostały określone m.in. planowane terminy naborów projektów oraz orientacyjne kwoty przeznaczone na dofinansowanie projektów w ramach danego naboru. IZ RPO w dokumentacji konkursowej uwzględniła czas potrzebny na przeprowadzenie naboru i oceny wniosku, podpisania umów z beneficjentami oraz szacowała okres realizacji projektów w zależności od ich rodzaju.

⁹ Z Poddziałania 2.1.1.

Szczegółowa analiza realizacji celów pośrednich i rocznych została opisana w obszarze 2, pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 581-683, 763-765)

1.3. Plan wdrażania RPO na lata 2016-2018.

IZ opracowała Plan wdrażania RPO na lata 2016-2018 obejmujący harmonogram realizacji poszczególnych Działań/Poddziałań (w tym w podziale na kwartały: postępy w uruchamianiu konkursów, kontraktacji umów zawieranych w trybie konkursowym i pozakonkursowym, prognozowane tempo ponoszonych wydatków i wartość certyfikacji wydatków do UE). W Planie wdrażania Programu w okresie 2016-2018 przyjętym przez Zarząd Województwa Lubuskiego (dalej: ZWL) 31 maja 2016 r. w części opisowej dla każdej z osi określono planowany przebieg wdrażania wraz ze wskaźnikami produktu i kluczowymi etapami wdrażania z ram wykonania, ponadto dokonano analizy wskaźnika włączonego do ram wykonania oraz oceny ryzyka, zidentyfikowanych problemów i czynników mogących opóźnić terminowe wdrożenie projektów. Na kolejny okres trzyletni IZ RPO opracowała i przekazała do MR zaktualizowany (w związku z pismem Ministerstwa Rozwoju¹⁰ skierowanym do wszystkich IZ w kraju, dotyczącym urealnienia wcześniej przygotowanych prognoz) Plan wdrażania na lata 2017-2019.

W ramach dwóch osi priorytetowych RPO, tj. OP1 - Gospodarka i innowacje (wykonanie na koniec I półrocza 2017 r. 19.776,5 tys. EUR, tj. 163,37% wartości pośredniej - do osiągnięcia na dzień 31 grudnia 2018 r.) i OP4 - Środowisko i kultura (wykonanie odpowiednio 63,1 tys. EUR, tj. 0,32% wartości pośredniej) na podstawie przedstawionych dokumentów ustalono, że dotrzymane zostały terminy planowanych naborów.

Szczegółowe informacje w zakresie realizacji harmonogramu naborów opisano w pkt. 3.3. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 763-765, 785-869)

Komitet Monitorujący RPO (dalej: KM) przyjął 22 maja 2015 r. uchwały¹¹ w sprawie kryteriów wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań i poddziałań (uchwały były wielokrotnie zmieniane, sukcesywnie przed poszczególnymi konkursami, stosownie do harmonogramu naboru wniosków). Z-ca Dyrektora DIZ RPO wskazała, że przyjęcie wszystkich kryteriów do końca I kwartału 2016 r. nie było możliwe i mimo przeszkód¹², na koniec I kwartału 2016 r., IZ RPO miała przyjęte kryteria dla ok. 70% wszystkich Działań/Poddziałań określonych w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych (dalej: SzOOP). Ponadto, w Planie działań na IV kwartał 2016 r. Ministerstwo Rozwoju (MR) wskazało, iż Wytyczne MR są wiążące dla wszystkich instytucji systemu realizacji Umowy Partnerstwa (dalej: UP). Prace nad wytycznymi dobiegły końca w IV kwartale 2016 r. (analogicznie jak w przypadku map potrzeb zdrowotnych), co umożliwiło IZ zakończenie procesu przyjmowania i zmiany kryteriów wyboru projektów.

(dowód: akta kontroli str. 980)

¹⁰ Pismo numer DRP-V.7630.1.2017.MP z dnia 17.01.2017 r.

¹¹ Uchwała Nr 3/KM RPO-L2020/2015 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny - Lubuskie 2020 z dnia 22.05.2015 r. w sprawie przyjęcia Kryteriów wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań i poddziałań RPO-Lubuskie 2020 finansowanych z EFS.

Uchwała Nr 4/KM RPO-L2020/2015 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny-Lubuskie 2020 z dnia 22.05.2015 r. w sprawie przyjęcia Kryteriów formalnych mających zastosowanie dla Osi Priorytetowych, Działań i typów projektów w ramach RPO-L2020 współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (OP 1-5, 9).

Uchwała Nr 5/KM RPO-L2020/2015 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny-Lubuskie 2020 z dnia 22.05.2015 r. w sprawie przyjęcia Kryteriów merytoryczno-horyzontalnych mających zastosowanie dla wszystkich Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego - Lubuskie 2020 współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (OP 1-5, 9).

¹² Tj. opracowując kryteria KM musiał opierać się o zapisy wynikające z dokumentów i wytycznych, które na przełomie 2015/2016 nie były jeszcze w dużej mierze opracowane, a w sektorze zdrowia KM był zmuszony wstrzymać się z przyjęciem kryteriów ze względu na brak map potrzeb zdrowotnych.

1.4. Osiąganie celu certyfikacji wydatków do KE.

IZ RPO wdrażając Program uwzględniała cele certyfikacji wydatków do KE na koniec 2018 r. i 2023 r. Przyjęte prognozy i dotychczasowe ich wykonanie zmierzają do osiągnięcia celów na 2018 r. (celów pośrednich). Aktualnie (na koniec I półrocza 2017 r.) w poszczególnych osiach osiągnięto następujące poziomy certyfikacji wydatków kwalifikowalnych celu pośredniego:

- OP1 – 163,37%,
- OP2 – 3,07%,
- OP3 – 11,46%,
- OP4 – 0,32%,
- OP5 – 28,79%,
- OP6 – 28,07 %,
- OP7 – 16,37 %,
- OP8 – 16,18 %,
- OP9 – 0,65 %.

Przyczynami niskiego poziomu certyfikacji wydatków w OP 4 i 9, według Dyrektora DIZ, były odpowiednio:

- oczekiwanie na zatwierdzenie przez Radę Ministrów V Aktualizacji KPOŚK, do momentu przyjęcia którego nie ma możliwości potwierdzenia kwalifikowalności zgłoszonych projektów. ZWL 25 lipca 2017 r. zdecydował o rozstrzygnięciu konkursu w 2 rundach (w pierwszej wybrane zostaną do dofinansowania projekty, które zostały ujęte w IV AKPOŚK, w ramach drugiej wybrane zostaną do dofinansowania projekty ujęte w V AKPOŚK). Analiza złożonych wniosków wykazała, że realizacja złożonych w ramach konkursu projektów istotnie wpłynie na podniesienie poziomu certyfikacji w danej osi,
- przedłużająca się procedura oceny formalnej projektów (ze względu na dużą liczbę błędów we wnioskach aplikacyjnych i w konsekwencji ilością dokonywanych poprawek), opóźnieniami Beneficjenta, tj. brakiem jego gotowości do złożenia wniosku w trybie pozakonkursowym.

Dyrektor DIZ wyjaśniła ponadto, że specyfika niektórych projektów zakładała ich realizację na przestrzeni kilku lat. Wysoki stopień kontraktacji, w niektórych Poddziałaniach nie przekłada się na wysoką certyfikację w krótkim okresie czasu, ze względu na długi okres ich realizacji. Szczegółowe omówienie zagadnień związanych z certyfikacją opisano w obszarze 3, pkt 3.1 i 3.2. niniejszego wystąpienia.

Zdiagnozowane utrudnienia w zakresie osiągnięcia zakładanych celów służą IZ m.in. do opracowania zmian w RPO (dotyczą np. zmian w alokacji środków czy też wskaźników produktu w poszczególnych osiach). W roboczej wersji zmian Programu ujęto 179 propozycji modyfikacji (przesunięcia alokacji, zmiany wartości wskaźników, uzupełnienie uzasadnienia wyboru celów tematycznych), które wstępnie zostały zaakceptowane przez IK UP (e-mail z 13 czerwca 2017 r.). Zmiany były wynikiem m.in. aktualizacji UP, przyjęcia w trakcie realizacji RPO wojewódzkich dokumentów strategicznych, np. Program Rozwoju Innowacji. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora DIZ prace w zakresie propozycji zmian trwają a ich ostateczna wersja zatwierdzona przez IK UP zostanie po akceptacji ZWL przekazana do zatwierdzenia przez KM.

(dowód: akta kontroli str. 548-578, 683, 748-752)

1.5. Sporządzanie Deklaracji Zarządczej i Roczego Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli.

IZ RPO rzetelnie i terminowo wykonała obowiązek sporządzania Deklaracji Zarządczej i Roczego Podsumowania stosownie do art. 125 ust. 4 lit e rozporządzenia nr 1303/2013¹³ i art. 21 ust. 1 ustawy wdrożeniowej w odniesieniu do roku obrachunkowego kończącego się 30 czerwca 2016 r.

Ostateczna wersja Deklaracja Zarządczej została przekazana Instytucji Audytowej - Dyrektorowi UKS w Zielonej Górze 2 grudnia 2016 r. natomiast Roczne Podsumowanie - 13 stycznia 2017 r. Roczne Podsumowanie zawierało analizę charakteru i zakresu stwierdzonych błędów i niedoskonałości oraz informację o działaniach naprawczych podjętych lub planowanych, tj. stwierdzono m.in.:

1) W podsumowaniu końcowych sprawozdań z audytu zawarto 10 ustaleń, wśród których wskazano m.in.:

- IZ nie potwierdziła prawdziwości oświadczenia o poziomie otrzymanej pomocy *de minimis* (działanie naprawcze: IZ w Instrukcji Wykonawczej przyjęło zapisy dotyczące weryfikacji przedmiotowych danych),
- w Instrukcji Wykonawczej IZ brak procedur dotyczących czynności terminów przekazywania przez IZ do IC dokumentów zawierających ustalenia o stwierdzonych nieprawidłowościach związanych z realizacją RPO przekazywanych przez odpowiednio uprawnione do tego organy/służby (działanie naprawcze: IZ w IW przyjętej 20 grudnia 2016 r. wprowadziła odpowiednie zapisy),
- nie opracowano katalogu sygnałów ostrzegawczych oraz procedur dotyczących wykrywania zmów cenowych, korupcji i fałszowania dokumentów (działanie naprawcze: IZ na podstawie wcześniejszej perspektywy opracowała katalog sygnałów ostrzegawczych w ww. zakresie, stanowi on otwarty zbiór uzupełniany o nowo napływające sygnały. Katalog zostanie włączony do Instrukcji Wykonawczej),
- na stronie internetowej IZ brak było informacji o możliwości zgłaszania podejrzeń wystąpienia nadużyć finansowych - brak dedykowanej skrzynki mailowej lub formularza (działanie naprawcze: na stronie rpo.lubuskie.pl stworzono zakładkę „Nadużycia finansowe” – wskazano adres do zgłaszania podejrzeń zgłaszania nadużyć),
- wyłączono niektóre z kryteriów oceny zatwierdzonych przez KE podczas oceny wniosków w trybie pozakonkursowym (działanie naprawcze: przed ogłoszeniem naboru WUP w Zielonej Górze dostosuje dokumenty związane z oceną formalnomerytoryczną, tak by odpowiadały one wymogom odpowiadającym kryteriom przyjętym przez KM).

Wszystkie ww. rekomendacje zostały wdrożone.

2) W ramach audytu operacji nie stwierdzono nieprawidłowości.

3) W odniesieniu do podsumowania kontroli przeprowadzonych w zakresie wydatków w odniesieniu do roku obrachunkowego kończącego się 30 czerwca 2016 r. ustalono m.in., że w ramach projektów realizowanych przez powiatowe urzędy pracy z przyczyn niezależnych od Beneficjentów nie udało się osiągnąć części wskaźników (problem dotyczył osiągnięcia kryterium liczby bezrobotnych osób niepełnosprawnych powyżej 30 lat do ogółu osób zarejestrowanych jako

¹³ 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 ze zm.).

bezrobotne, w ewidencji PUP brakowało osób bezrobotnych spełniających jednocześnie kryteria udziału w projekcie – orzeczenie o niepełnosprawności).

(dowód: akta kontroli str. 948-957)

1.6. Współpraca IZ z IK UP w MR w zakresie zwiększenia efektywności i przyspieszenie realizacji RPO.

IZ współpracowała z IK UP w MR w zakresie opracowania i następnie analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników oraz realizacji ewentualnych rekomendacji mających na celu zwiększenie efektywności i przyspieszenie realizacji RPO. Przedstawiciele IZ brali udział w szeregu spotkań roboczych w IK UP w MR. W lutym 2016 r. Rada Ministrów zatwierdziła plan zwiększenia efektywności i przyspieszenia wydawania funduszy unijnych, w związku z czym ZWL w połowie marca 2016 r. przyjął plan intensyfikujący proces certyfikacji wydatków. W planie wskazano rekomendacje mające na celu przyspieszenie procesu wydawania funduszy UE (m.in. skrócenie procesu oceny wniosków o dofinansowanie czy też skrócenie trwania naboru wniosków).

W 2017 r. MR zobligowało IZ RPO do osiągnięcia kontraktacji na poziomie 50% alokacji, w związku z powyższym ZWL przyjął 24 stycznia br. plan dotyczący przyspieszenia wdrażania Programu (plan aktualizowany jest co kwartał).

IZ RPO współpracuje także z MR w zakresie przyspieszenia realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: ZIT). Ministerstwo w listopadzie 2016 r. zobowiązało IZ do przygotowania planów naprawczych, w następstwie czego odbyły się spotkania z przedstawicielami Związków ZIT i zostały przyjęte plany naprawcze dla obu ZIT wdrażanych w województwie lubuskim. Zagadnienia dotyczące realizacji instrumentu ZIT szerzej opisano w pkt 4.2. wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto, IZ współpracuje na bieżąco z IK UP w MR w zakresie opracowywania i analizy ścieżki realizacji celów i tempa realizacji wskaźników czego przykładem jest Plan wdrażania Programu 2016-2018 wraz z aktualizacją na 2017-2019.

(dowód: akta kontroli str. 958-966, 785-828, 870-890, 493-495)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

IZ RPO w rzetelny sposób opracowała, a następnie zaktualizowała¹⁴, Plan wdrażania RPO na lata 2016-2018, wyznaczając w nim cele roczne dla ram wykonania Programu, w powiązaniu z zakładanymi w nim wskaźnikami rzeczowymi. Wdrażając Program uwzględniono cele certyfikacji wydatków do KE na koniec 2018 r. i 2023 r., a przyjęte prognozy i dotychczasowe ich wykonanie zmierzają do osiągnięcia celu pośredniego na 2018 r. (przy założeniu osiągnięcia planowanych poziomów na kolejne okresy).

IZ rzetelnie sporządziła i przekazała w wymaganym terminie ostateczną wersję Deklaracji Zarządczej i Roczno Podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli do Instytucji Audytowej, a w odniesieniu do stwierdzonych uchybień wdrożono stosowne działania naprawcze, w szczególności dokonano stosownych uzupełnień i zmian w zapisach Instrukcji Wykonawczej (np. opracowano katalog sygnałów ostrzegawczych oraz procedur dotyczących wykrywania zmów cenowych, korupcji i fałszowania dokumentów) oraz wzbogacono stronę internetową RPO o niezbędne informacje¹⁵.

¹⁴ Plan wdrażania RPO pierwotnie na lata 2016-2018, po zaktualizowaniu na lata 2017-2019.

¹⁵ Informacje o możliwości zgłaszania podejrzeń wystąpienia nadużyć finansowych.

2. Monitorowanie realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów rocznych, pośrednich i końcowych RPO oraz osiągnięcia celów Programu.

2.1. Monitorowanie przez IZ osiągnięcia celów pośrednich i końcowych.

Instytucja Zarządzająca (IZ) sporządzała i przekazywała do IK UP¹⁶ informacje kwartalne z realizacji RPO, informacje z realizacji komponentu pomocy technicznej oraz informacje z działań informacyjno-promocyjnych, w terminach określonych w Wytycznych Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020¹⁷ (dalej: *Wytyczne*). Informacje te zostały sporządzone zgodnie, z zakresem danych określonych w załącznikach I-III do Wytycznych i wykazano w nich m.in. dane dotyczące dodatkowych celów rocznych wyznaczonych dla wskaźników/KEW¹⁸ włączonych do ram wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 491)

Ponadto, IZ podejmowała inne niż kwartalne, działania mające na celu monitorowanie realizacji RPO, które polegały m.in. na analizie aktualnych poziomów realizacji wskaźników (w tym włączonych do ram wykonania) w systemie SL2014¹⁹. Wyniki analizy były wykorzystywane przy opracowywaniu regulaminów naboru oraz kryteriów wyboru projektów. Na podstawie analiz ujmowano w regulaminie zapisy dotyczące m.in. konieczności osiągnięcia przez wnioskodawcę wartości wskaźnika włączonego do ram wykonania większej od „0” oraz terminu zakończenia realizacji projektu, umożliwiającego rozliczenie inwestycji do końca 2018 r., a tym samym osiągnięcie konkretnego wskaźnika ram wykonania. Natomiast w propozycjach kryteriów wyboru projektów ujmowano kryteria punktujące realizację wskaźników włączonych do ram wykonania oraz takie, które w szczególny sposób powiązane są ze wskaźnikami włączonymi do ram wykonania (np. docelowa/konkretna grupa osób zgodnie z wymaganiami w zakresie realizacji danego wskaźnika). Wydział certyfikacji prowadził ponadto bieżący monitoring postępu finansowego kwot certyfikowanych do KE na podstawie wniosków o płatność, również pod kątem osiągnięcia celu pośredniego na koniec 2018 r.

Ponadto od 2017 r. sporządzano kwartalnie plany działań w zakresie przyspieszenia wdrażania RPO, zawierające m.in. analizę w zakresie wdrażania i certyfikacji, plany do zrealizowania oraz rekomendacje niezbędne do wdrożenia dla osiągnięcia założonych celów.

IZ opracowała również Plan wdrażania RPO na lata 2016-2018 i 2017-2019. Plany zawierały analizę możliwości zrealizowania ujętych w ramach wykonania celów pośrednich i celów końcowych; a plan na lata 2017-2019 zawierał również analizę stopnia realizacji wskaźników w 2016 r.

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wskazała, że efektem monitorowania było zdiagnozowanie w pewnych obszarach RPO zagrożeń dla osiągnięcia wartości pośrednich i końcowych określonych dla niektórych wskaźników, w szczególności liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie, liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie, liczba dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse w edukacji przedszkolnej, liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie). W związku z powyższym planowane są m.in. zmiany w RPO, w

¹⁶ Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa na lata 2014-2020.

¹⁷ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-sprawozdawczosci-na-lata-2014-2020/>

¹⁸ Kluczowy etap wdrażania.

¹⁹ Centralny System Teleinformatyczny SL 2014.

zakresie zmian w alokacji środków, wskaźników produktu w poszczególnych osiach, korekty lub uszczegółowienia opisu merytorycznych OP, których propozycja została już zaopiniowana przez IK UP.

(dowód: akta kontroli str. 492-679, 785-869)

2.2. Podejmowane działania zaradcze.

W informacjach kwartalnych z realizacji RPO wskazano m.in. na następujące sytuacje skutkujące opóźnieniem lub zakłóceniem realizacji programu:

- bardzo małe zainteresowanie potencjalnych beneficjentów konkursem w ramach Działania 6.6 – aktywizacja zawodowa osób zwolnionych lub przewidzianych do zwolnienia (w wyniku naboru przeprowadzonego w 2016 r. zawarto jedną umowę na kwotę dofinansowania 629,1 tys. zł; podczas gdy kwota alokacji przewidzianej na konkurs wynosiła 3 mln zł).

W związku z powyższym, w okresie luty - marzec 2017 r., podjęto następujące działania zaradcze: szkolenie dla potencjalnych projektodawców²⁰, zmiana kryteriów wyboru projektów²¹ z uwzględnieniem doświadczeń z konkursu z 2016 r. oraz opracowanie czytelniejszej dokumentacji konkursowej²².

W wyniku naboru wniosków przeprowadzonego w okresie od 31 marca do 7 kwietnia 2017 r. do dofinansowania skierowano siedem z 16 złożonych wniosków, na łączną kwotę dofinansowania 4,7 mln zł (kwota środków przewidzianych na dofinansowanie w konkursie 6,1 mln zł).

- opóźnienia w ogłaszaniu konkursów w Działaniu 6.5 - usługi rozwojowe dla MMŚP²³, spowodowane było ogłoszeniem w dniu 28 czerwca 2016 r. aktualizacji Wytucznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian na lata 2014-2020 oraz wejściem w życie w dniu 11 sierpnia 2016 r. nowelizacji rozporządzenia w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Wejście w życie ww. dokumentów umożliwiło m.in. opracowanie i poddanie konsultacjom społecznym dokumentu pn. "Opis wdrażania Podmiotowego Systemu Finansowania w województwie lubuskim w ramach RPO – Lubuskie 2020", przedstawienie na spotkaniach informacji o sposobach finansowania szkoleń dla przedsiębiorców w nowej perspektywie oraz przygotowanie informatorów w ww. zakresie, zorganizowano ponadto indywidualne spotkania dla przedsiębiorców, firm szkoleniowych oraz podmiotów potencjalnie zainteresowanych pełnieniem roli operatora bonów szkoleniowych²⁴, przyjęto kryteria wyboru projektów.

W wyniku ogłoszonych w dniu 18 listopada 2016 r. konkursów dla Działania 6.5 - usługi rozwojowe dla MMŚP wyłoniono Operatorów Podmiotowego Systemu Finansowania (dla subregionu gorzowskiego i zielonogórskiego), z którymi zawarto umowy w dniu 6 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 680-682)

²⁰ Dotyczące aktualnie ogłoszonych oraz planowanych naborów wniosków w tym działaniu.

²¹ Uchwała Komitetu Monitorującego RPO numer 56/KM z dnia 15.02.2017 r.; zmiany dotyczyły m.in. zmniejszenia liczby osób objętych projektem z 40 do 35; grupa osób, do których kierowany jest projekt została rozszerzona o pracowników przedsiębiorstw zagrożonych utratą zatrudnienia lub będących w okresie wypowiedzenia z przyczyn dotyczących zakładu pracy – min. 80 % uczestników projektu.

²² m.in. ujednolicono opis grupy docelowej z zapisami Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych, wprowadzono bardziej precyzyjne i przejrzyste zapisy dotyczące budżetu projektu, całkowitej wartości projektów.

²³ Rozpoczęcie naboru planowano na październik 2016 r., a rozpoczęło w grudniu 2016 r.

²⁴ W ramach spotkania zapewniono indywidualną pomoc w rejestracji podmiotu w bazie usług szkoleniowych.

2.3. Realizacja zaplanowanych wskaźników.

2.3.1. Zaplanowane na 2016 r. wskaźniki finansowe, wynikające z Planu wdrażania dla trzech z dziewięciu OP, zostały osiągnięte w piątej i szóstej OP. Stan realizacji wskaźników założonych dla drugiej, siódmej i ósmej OP wynosił odpowiednio: 2,47%; 5,28% i 3,58%; natomiast wskaźniki określone dla osi pierwszej, czwartej i dziewiątej nie zostały w ogóle zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 683-687)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że powyższe było spowodowane zakontraktowaniem niższych kwot niż przewidziane w budżetach na poszczególne konkursy oraz różnicami między wartością ujętą w harmonogramach płatności, a rzeczywistą kwotą objętą wnioskami o płatność (beneficjenci rzadko rozliczają 100% tego co założyli w harmonogramie, umowy dopuszczają rozliczenie minimum 70% otrzymanej zaliczki). Przyjęta na 2016 r. prognoza zakładała składanie przez beneficjentów poprawnych wniosków o płatność, co nie będzie powodowało przesunięć certyfikacji w czasie. W praktyce jednak beneficjenci kilkakrotnie składali korekty tego samego wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 688-703)

Poziom realizacji celów rzeczowych do osiągnięcia w 2016 r. wynikających z Planu wdrażania²⁵, przedstawiał się następująco:

- a) OP6 – liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie – 94,51%;
- b) OP7 – liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie – 19,61%;
- c) OP8 - liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy – 0%; liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie – 30,56%; liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych w programie – wskaźnik osiągnięty (214,29%).

(dowód: akta kontroli str. 683-687)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że przyczyną niezrealizowania wskaźników był m.in.: spadek bezrobocia, słabe zainteresowanie beneficjentów pierwszymi konkursami, potrzeba zmiany trybu wyboru projektów²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 688-703)

2.3.2. Wykonanie zaplanowanych na cały 2017 r. celów rzeczowych i finansowych, wynikających z Planu wdrażania, według stanu na dzień 30 czerwca, dla poszczególnych OP wynosiło odpowiednio:

- OP1: 90,48% oraz 159,24%;
- OP2: 0% oraz 2,24%;
- OP3: od 0% do 88,76% (w zależności od Działania) oraz 31,16%;
- OP4: nie zakładano realizacji celów rzeczowych w 2017 r. oraz 0,92%;
- OP5: 36,31% oraz 8,16%;
- OP6: od 100% do 196,41% oraz 19,35%;
- OP7: 86,83% oraz 21,04%;
- OP8: od 0,76% do 69,03% oraz 26,38%;
- OP9: 0% oraz 2,57%.

²⁵ W pozostałych OP nie zaplanowano celów rzeczowych do realizacji w 2016 r.

²⁶ W Działaniu 7.1. planowano tryb pozakonkursowy jednak nie wszystkie Ośrodki Pomocy Społecznej chciały realizować projekty, w związku z tym zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi wyłączenia społecznego konieczna była zmiana trybu na konkursowy. W odpowiedzi na ogłoszenie o konkursie wpłynęły 22 wnioski o dofinansowanie – w województwie są 82 Ośrodki – z których do dofinansowania wybrano 7.

(dowód: akta kontroli str. 683-687)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że niski stopień realizacji wskaźników finansowych wynikał m.in.:

- z przedłużającej się oceny formalnej projektów, spowodowanej licznymi błędami we wnioskach aplikacyjnych; wynikiem powyższego były opóźnienia związane z podpisywaniem umów, a w dalszej konsekwencji przesunięcie terminów składania wniosków o płatność oraz procesu certyfikacji wydatków do KE;
- niezatwierdzenia przez RM V AKPOŚK - do czasu przyjęcia tego dokumentu nie ma możliwości potwierdzenia kwalifikowalności projektów zgłoszonych w ramach obecnie procedowanej aktualizacji, co wpływa na brak możliwości rozstrzygnięcia naboru²⁷.

Z uwagi na brak przewidywalności i znaczne różnice w tempie wydatkowania przyznanego dofinansowania, a co za tym idzie w celu zminimalizowania ryzyka związanego z niską certyfikacją, kwartalnie przygotowywane są rekomendacje w zakresie przyspieszenia procesu certyfikacji. Działania mające na celu przyspieszenie rozliczania wydatków z KE, to m.in.:

- rezygnacja z trybu „zaprojektuj i wybuduj” przy kolejnych konkursach (składanie przez beneficjentów gotowych projektów powinno wpłynąć pozytywnie na przyspieszenie certyfikacji),
- przyjęcie i wdrożenie harmonogramu szkoleń dla potencjalnych beneficjentów, organizowanie szkoleń e-learningowych, webinarów oraz/lub chatów internetowych z ekspertami, dotyczących rozliczenia wydatków,
- kontynuacja zapoczątkowanych w marcu spotkań z beneficjentami realizującymi projekty kluczowe o dużej wartości oraz z beneficjentami, którzy planują zakończenie realizowanych inwestycji w 2017 r.

Na poziom realizacji celów rzeczowych, przyjętych na 2017 r., mają wpływ terminy realizacji inwestycji określone w umowach, zgodnie z którymi wskaźniki winny zostać osiągnięte w II półroczu 2017 r., pod warunkiem prawidłowej realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 688-703)

2.3.3. Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. wartość pośrednia (przewidziana do osiągnięcia w 2018 r. wynikająca z ram wykonania RPO) wskaźnika finansowego została osiągnięta w pierwszej osi priorytetowej, a w pozostałych OP2-9 stopień realizacji wynosił, odpowiednio: 3,07%; 11,46%; 0,32%; 28,79%; 28,07%; 16,37%; 16, 18% i 0,65%.

(dowód: akta kontroli str. 683-687)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że wartość pośrednia wskaźników finansowych do osiągnięcia w 2018 r., dla całego RPO, stanowi 17% ogólnej alokacji²⁸, w tym dla EFRR około 13%; a dla EFS około 28%. Na dzień 30 czerwca 2017 r. cel pośredni wykonano na poziomie 26,38%, tj. 4,46% alokacji (EFRR 30,59% i EFS 20,40%). Dyrektor wskazała również, że na podstawie prognozy certyfikacji na lata 2017 i 2018 cel pośredni zostanie zrealizowany na poziomie 26,74% (EFRR 22,55% i EFS 39,19%).

Na dzień 31 marca 2017 r. wykonanie celu pośredniego wskaźników finansowych wynosiło 2,13% (0,36% alokacji). Zdaniem Dyrektora, uwzględniając stan środków zacertyfikowanych na dzień 30 czerwca 2017 r., wartości aktualnych prognoz przesłanych do KE oraz wszystkie działania mające na celu zminimalizowanie

²⁷ W dniu 25.07.2017 r. ZWL podjął decyzję o rozstrzygnięciu konkursu w dwóch rundach (w pierwszej zostaną wybrane do dofinansowania projekty ujęte w IV AKPOŚK, natomiast w drugiej rundzie zostaną wybrane projekty ujęte w V AKPOŚK). Podjęte działania mają decydujący wpływ na osiągnięcie wymaganego poziomu wskaźnika włączonego do ram wykonania.

²⁸ Środki unijne i wkład krajowy.

ryzyka nieosiągnięcia celu pośredniego na 2018 r., cel ten zarówno dla całego programu, jak i każdego funduszu oraz wszystkich osi priorytetowych, również tych o najniższym poziomie certyfikacji zostanie osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 648-679, 688-703)

Wykonanie wartości pośredniej (2018 r.) wskaźników produktu ram wykonania, według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r.²⁹, przedstawiało się następująco:

- wartość pośrednia wszystkich wskaźników produktu została osiągnięta w OP1-3 i OP9;
- OP4 – 0% oraz 166,76%³⁰;
- OP5 - 128,65% oraz 0%³¹;
- OP6 - 1,77% oraz 53,42%;
- OP7 - 30,62%;
- OP8 - 0,4% oraz 33,16% i 437,33%.

(dowód: akta kontroli str. 683-687)

Zastępca Dyrektora DIZ wskazała, że brak realizacji wskaźnika w OP4 wynika z przedłużającego się procesu zatwierdzania V AKPOŚK. Natomiast w przypadku OP5 trwają uzgodnienia z PKP PLK S.A. dotyczące działań związanych z inwestycjami w zakresie infrastruktury kolejowej i harmonogramu prac zmierzających do zawarcia umów na realizację projektów, które umożliwią osiągnięcie zakładanej wartości pośredniej. Zastępca Dyrektora DIZ wskazała ponadto, że w przypadku pozostałych OP na wykonanie wskaźników będzie miała wpływ prawidłowość realizacji dofinansowanych projektów.

IZ podjęła działania mające na celu osiągnięcie wartości pośrednich m.in. regulaminy konkursów w OP6, 7 i 8 zawierają zapisy zobowiązujące beneficjentów do osiągnięcia, do końca III kwartału 2018 r., określonej we wniosku o dofinansowanie pełnej wartości wskaźnika włączonego do ram wykonania lub jego części w przypadku gdy okres realizacji projektu wykracza poza 2018 r. Ponadto w celu przygotowania beneficjentów do aplikowania o środki na wychowanie przedszkolne przeprowadzono szkolenie poświęcone tematyce objętej wsparciem.

(dowód: akta kontroli str. 688-703)

W informacji kwartalnej z realizacji RPO za II kwartał 2017 r. wskazano na zagrożenia w osiągnięciu wartości pośredniej i docelowej niżej wymienionych dodatkowych celów rocznych wskaźników włączonych do ram wykonania:

- długość sieci kanalizacji sanitarnej (OP4) – bezpośredni wpływ na poziom tego wskaźnika ma termin ogłoszenia V AKPOŚK.
- liczba osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie (OP6) - z uwagi na trudności w pozyskiwaniu osób do projektów, spowodowane spadkiem bezrobocia.
- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w RPO – z uwagi na spadek bezrobocia i zmniejszenie liczby osób korzystających ze świadczeń nieliczna ich grupa przystąpiła do realizacji projektu.
- liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie – związane ze zmianami demograficznymi w województwie oraz mniejszym zainteresowaniem beneficjentów spoza ZIT.

²⁹ W EFRR wartość wskaźników rzeczowych na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie projektów (dotyczy projektów, których termin realizacji pozwala przypuszczać, że wartości wskaźników zostaną osiągnięte w terminie umożliwiającym ich wykazanie w sprawozdaniu do KE za 2018 r.).

³⁰ Dla OP 4, 5, 6 i 8 określono więcej niż jeden wskaźnik produktu.

³¹ KEW.

W związku z powyższym zgłoszono propozycje zmian do RPO, dotyczące obniżenia wartości pośrednich (lub ich zastąpienia wskaźnikiem KEW) i docelowych, które zostały zaakceptowane przez IK UP.

(dowód: akta kontroli str. 550-578, 704-706)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

IZ RPO monitorowała postęp realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi Programu oraz sporządzała kompletne informacje kwartalne. Efektem prowadzonego monitoringu było, w sytuacji wystąpienia opóźnień w realizacji harmonogramu wdrażania Programu, podjęcie skutecznych działań zaradczych, jak również – diagnoza zagrożeń dla osiągnięcia wartości pośrednich i końcowych określonych dla niektórych wskaźników (w szczególności liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie³², liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie³³, liczba dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse w edukacji przedszkolnej³⁴, liczba miejsc wychowania przedszkolnego dofinansowanych w programie³⁵), co skutkowało zapoczątkowaniem wprowadzania koniecznych zmian w tym zakresie do Programu. Podjęte działania skutkowały znaczącym wzrostem w drugim kwartale 2017 r. całkowitej kwoty certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych³⁶ z 0,36% do 4,46% alokacji. Nadal jednak istnieje ryzyko nieosiągnięcia zakładanej wartości pośredniej wskaźników produktu, zwłaszcza w OP 4-8, co powoduje konieczność prowadzenia dalszych działań – leżących w gestii IZ RPO, w szczególności szkoleniowych oraz zamieszczania w regulaminach konkursów stosownych zapisów dotyczących realizacji wskaźników przez beneficjentów - celem realizacji zaplanowanych wartości pośrednich.

3. Działania IZ RPO dla zapewnienia odpowiedniego poziomu wykorzystania alokacji i certyfikacji wydatków do KE koniecznego do uniknięcia utraty części środków

Opis stanu
faktycznego

3.1. Realizacja celu certyfikacji zgodnie z zasadą n+3.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. wykonanie zasady n+3 na 2017 r. dla RPO wynosiło 117,13%³⁷ (w tym dla EFRR – 94,94 %³⁸; a dla EFS – 173,84%³⁹).

Na wdrożenie instrumentów finansowych w ramach RPO zaplanowano kwotę 256 137 246 zł (kwota wynikająca z umowy zawartej z BGK w dniu 29 marca 2017 r.), co stanowiło 7,06% alokacji⁴⁰. Zagadnienia związane z zastosowaniem instrumentów finansowych w RPO opisano w pkt 4.1. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 707-714)

³² Obniżenie wartości docelowej z 6.406 do 5.000 osób.

³³ Obniżenie wartości docelowej z 14.521 do 8.959 osób.

³⁴ Obniżenie wartości docelowej z 6.399 do 4.884 osób.

³⁵ Obniżenie wartości pośredniej z 1.182 do 800, obniżenie wartości docelowej z 2.954 do 1.600.

³⁶ Wskaźnik finansowy.

³⁷ Cel do zrealizowania – 38.760.590 euro; cel zrealizowany 45.401.647 euro. Plan określony w piśmie Ministerstwa Rozwoju DKF.V.745.59.3.2017.AKa z lipca 2017 r.

³⁸ Cel do zrealizowania 27.857.424 euro; cel zrealizowany 26.447.981 euro.

³⁹ Cel do zrealizowania 10.903.166 euro; cel zrealizowany 18.953.666 euro. Zaliczka otrzymywana z Komisji Europejskiej przekazywana jest na rachunek bankowy wyłącznie w podziale na fundusze, a nie w podziale na osie priorytetowe.

⁴⁰ Alokacja z zaliczkami i rezerwą wykonania - 3 627 718 772 zł (wkład UE), przy zastosowanym kursie 1Euro = 4 zł.

3.2. Wykonanie Planu certyfikacji wydatków.

Planowana na 2016 r. wartość⁴¹ wydatków certyfikowanych do KE wynosiła 226,2 mln zł; natomiast certyfikowano wydatki w kwocie 61,3 mln zł (co stanowiło 27,1% kwoty planowanej).

(dowód: akta kontroli str. 715-745)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r., do KE zostały certyfikowane wydatki w kwocie 227,7 mln zł, co stanowiło 42,7% kwoty ujętej w planie certyfikacji na 2017 r.⁴² (tj. 533,4 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 715-745)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że IZ/IC zaplanowała na 2017 r. certyfikację wydatków w kwocie 413 mln zł, a na 2018 r. 751,1 mln zł. Minister Rozwoju nie przyjął zgłoszonej przez IZ/IC prognozy certyfikacji narzucając wykonanie certyfikacji w 2017 r. na poziomie 533,4 mln zł. Zakładany do osiągnięcia na koniec 2018 r. poziom certyfikacji pozostał bez zmian, a Ministerstwo dokonało jedynie przesunięcia planowanej do osiągnięcia w 2018 r. kwoty w wysokości 120,5 mln zł na 2017 r. Zgodnie z przyjętym przez Ministerstwo założeniem poziom certyfikacji na koniec 2018 r. powinien wynosić co najmniej 25% alokacji. W ramach RPO zakłada się zdecydowane przyspieszenie procesu certyfikacji w 2018 r. i osiągnięcie jej na poziomie 27% alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 746-752)

3.3. Realizacja harmonogramów naborów. Postęp w wydatkowaniu alokacji.

IZ uruchomiła nabory we wszystkich Działaniach i Poddziałaniach w sześciu (tj. OP1, 2, 6-9) z dziewięciu OP⁴³.

Dotychczas nie ogłoszono naborów dla:

- dwóch z czterech Działań w ramach OP3 Gospodarka niskoemisyjna (Działanie 3.1 – odnawialne źródła energii i 3.4.- kogeneracja);
- jednego z pięciu Działań w ramach OP4 Środowisko i kultura (Działanie 4.2 – gospodarka odpadami),
- jednego z dwóch Działań w ramach OP5 Transport (Działanie 5.2 – transport kolejowy).

(dowód: akta kontroli str. 753-754)

Zastępca Dyrektora DIZ wyjaśniła, że w przypadku:

- Działania 3.1 - zaproponowano odstępianie od konkursu zaplanowanego (i ujętego we wstępnym harmonogramie) na 2015 r. z uwagi na potrzebę podjęcia decyzji w zakresie zastosowania się do rekomendacji dotyczącej wdrożenia instrumentów finansowych (dla priorytetu inwestycyjnego 4a) i ustalenia form wsparcia. Przedmiotowy nabór ujęto w harmonogramie na 2017 r.;
- Działania 3.4 - ogłoszenie naboru uzależnione jest od wyników renegocjacji RPO z KE;
- Działania 4.2 - powodem nieogłoszenia do tej pory konkursu był m.in. brak wypełnienia warunków ex-ante na poziomie krajowym. Nabór w tym działaniu został ujęty w harmonogramie na 2017 r.;

⁴¹ Plan określony w piśmie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju z dnia 20 lipca 2016 r., numer DKF.V.8551.2.2015.Aka.5).

⁴² Plan określony w piśmie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju z dnia 18 lipca 2017 r., numer DKF-V.745.31.3.2017.Aka.

⁴³ Według stanu na dzień 26 lipca 2017 r. zakończono – 109 naborów, 14 naborów było ogłoszonych, a 4 – unieważnione. http://rpo.lubuskie.pl/documents/10184/32408/RPO_woj_lubuskie_2014_2020_200115.pdf/3f8a14da-c413-46d2-a70c-6c806cac0a98

- Działania 5.2 - wsparcie będzie realizowane w trybie pozakonkursowym.

(dowód: akta kontroli str. 759-762)

W latach 2015-2017 (I półrocze) IZ przeprowadzała, poza niżej wskazanymi odstępstwami, nabory wniosków o dofinansowanie, zgodnie z harmonogramami obowiązującymi w tym okresie⁴⁴. Stwierdzono następujące odstępstwa od harmonogramów:

- w 2015 r. nie odbyły się nabory wniosków o dofinansowanie w Poddziałaniu 9.2.3. – Rozwój obszarów zmarginalizowanych – ZIT Zielona Góra oraz w Poddziałaniu 9.3.1 - Rozwój infrastruktury edukacyjnej – projekty realizowane poza formułą ZIT⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 763-765)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że warunkiem przystąpienia do konkursu w Poddziałaniu 9.2.3. było ujęcie przedsięwzięcia w Gminnym Programie Rewitalizacji (GPR) umieszczonym na liście prowadzonej przez IZ. W 2015 r. żaden GPR nie został ujęty na ww. liście. Warunkiem ogłoszenia konkursu w działaniu 9.3.1. było przyjęcie kryteriów przez Komitet Monitorujący, co nastąpiło dopiero w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 766-775)

- w 2016 r. nie odbył się nabór wniosków o dofinansowanie w Poddziałaniu 3.2.1 - Efektywność energetyczna – projekty realizowane poza formułą ZIT.

(dowód: akta kontroli str. 763-765)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że: przeprowadzenie naboru oraz kwota alokacji były uzależnione od rozstrzygnięcia trwającego konkursu w ramach tego samego Poddziałania, w którym nabór wniosków trwał do 15.06.2016 r. Ogłoszenie kolejnego naboru przed rozstrzygnięciem już ogłoszonego stwarzało prawdopodobieństwo, iż wnioskodawcy nie znając jego rozstrzygnięcia składaliby te same projekty na kolejny nabór.

(dowód: akta kontroli str. 766-775)

- nie rozpoczął się nabór wniosków o dofinansowanie w Poddziałaniu 9.2.3. – Rozwój obszarów zmarginalizowanych – ZIT Zielona Góra, który zgodnie z harmonogramem winien rozpocząć się w czerwcu 2017 r.
- nabór wniosków w Poddziałaniu 9.2.2. - Rozwój obszarów zmarginalizowanych – ZIT Gorzów Wlkp. rozpocznie się 31 lipca 2017 r., w sytuacji gdy w harmonogramie rozpoczęcie tego naboru planowano na czerwiec 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 763-765)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że ogłaszanie konkursów w poddziałaniu 9.2.2 i 9.2.3. zostało wstrzymane do czasu otrzymania z IK UP stanowiska w sprawie planowanego zakresu rzeczowego (odnośnie prowadzenia działalności gospodarczej w planowanej inwestycji). Po otrzymaniu w dniu 20 czerwca 2017 r. stanowiska w tej sprawie niezwłocznie skorygowano projekty ogłoszeń i regulamin konkursów. W dniu 30 czerwca 2017 r. ogłoszono nabór (w Działaniu 9.2.2.), który rozpoczął się 30 dni od daty ogłoszenia.

⁴⁴ Według harmonogramu na 2015 r. zaplanowano 21 naborów, z których nie odbyły się dwa; na 2016 r. zaplanowano 45 naborów, z których nie odbył się jeden. Natomiast na I półrocze 2017 r. zaplanowano rozpoczęcie 32 naborów, z których dwa nie rozpoczęły się w terminie przewidzianym w harmonogramie (informacje dotyczące harmonogramów naborów dostępne na stronie: www.rpo.lubuskie.pl).

⁴⁵ Typ I. Inwestycje w infrastrukturę przedszkolną – projekty nieobjęte pomocą publiczną.

W dniu 27 maja ZIT Zielona Góra zwrócił się z wnioskiem o wydłużenie terminu naboru do 21 lipca, a nie jak przewidziano w harmonogramie 30 czerwca, a następnie 6 lipca ZIT ZG złożył pismo w sprawie wstrzymania ogłoszenia konkursu w Działaniu 9.2.3. Konkurs ogłoszono w dniu 31 lipca 2017 r. (na prośbę ZIT zgłoszoną pismem z dnia 27 lipca 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 766-775)

- nabór projektów w Działaniu 2.1. - Rozwój społeczeństwa informacyjnego (kategoria interwencji 81) został ogłoszony 30 sierpnia 2016 r. i rozpoczął się 30 września 2016 r., podczas gdy zgodnie z harmonogramem warunkiem ogłoszenia konkursu było zatwierdzenie go przez Komitet Sterujący w Planie Działań, a plan ten został przyjęty 17 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 763-765)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że do ogłoszenia konkursu konieczne było przyjęcie kryteriów przez KM, co nastąpiło 19 lipca 2016 r. Po zatwierdzeniu kryteriów przystąpiono do sporządzenia dokumentacji konkursowej, która została przyjęta przez ZWL 25 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 766-775)

Środki zakontraktowano we wszystkich Działaniach i Poddziałaniach, w których są już zakończone nabory, z następującymi wyjątkami: Działanie 4.3 – trwa ocena wniosków o dofinansowanie, Działanie 4.1. – w dniu 4 lipca 2017 r. ZWL podjął uchwałę o dofinansowaniu projektów, Działanie 5.1. - w dniu 25 lipca 2017 r. ZWL podjął uchwałę o dofinansowaniu projektów oraz Działanie 6.4 – w zakończonym naborze żaden wniosek nie otrzymał dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 755-756)

Kwota środków wynikająca z wniosków o dofinansowanie w OP1-9, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., wynosiła 53,7 mln zł; a na dzień 30 czerwca 2017 r. - 2.468,5 mld zł; co stanowiło odpowiednio 1,54% i 70,9% dostępnej alokacji⁴⁶.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. w OP 1-9 zakontraktowano środki w łącznej kwocie 1.539,4 mld zł z dostępnej alokacji w kwocie 3.483,3 mld zł (tj. 44,2 %). Kwota ta wzrosła w stosunku do stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. (33 mln zł) o 1.506,4 mld zł. W stosunku do alokacji dostępnej w danej osi najwięcej środków zakontraktowano w OP9 infrastruktura społeczna – 238,9 mln zł (71,64%); a najmniej w OP4 środowisko i kultura 45,6 mln zł (12,46%).

Wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność – w osiach od pierwszej do dziewiątej, objęte dofinansowaniem UE, wynosiły według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.- 9,5 mln zł (tj. 0,27% dostępnej alokacji) i wzrosły do kwoty 168,6 mln zł (tj. 4,84%; według stanu na 30 czerwca 2017 r.). Największą kwotę dofinansowania UE w stosunku do dostępnej alokacji wykazano we wnioskach o płatność w OP6 (9,17%), a najmniej w OP4 (0,07%).

W OP10, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., zakontraktowano środki w kwocie 25 mln zł (tj. 17,3% dostępnej alokacji), a według stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. kwota ta wynosiła 48,5 mln zł (tj. 33,61% dostępnej alokacji). Wydatki wykazane we wnioskach o płatność w tej osi wzrosły z kwoty 8,7 mln zł (6,03% dostępnej alokacji), według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. - do 28,8 mln zł (19,94% alokacji) na dzień 30 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 776-784)

⁴⁶ Alokacja została przeliczona z EURO na PLN w sposób uproszczony, tj. wg sztywnego kursu euro 4,00 PLN za 1 EURO. Na dzień 30 czerwca 2015 r. kwota środków UE we wnioskach o dofinansowanie wynosiła 0 zł.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

IZ nie wykonała planu certyfikacji⁴⁷ wydatków na 2016 r. Planowana wartość wydatków certyfikowanych do KE wynosiła 226,2 mln zł; natomiast certyfikowano wydatki w kwocie 61,3 mln zł (co stanowiło 27,1% kwoty planowanej).

(dowód: akta kontroli str. 715-745)

Zastępca Dyrektora DIZ RPO wyjaśniła, że Instytucja Certyfikująca zgłosiła do Ministerstwa Rozwoju plan, który zakładał certyfikację w kwocie 92 mln zł. Ministerstwo nie przyjęło tego planu i narzuciło wykonanie certyfikacji na poziomie 226,2 mln zł. Zgodnie z obowiązującymi procedurami do certyfikacji w danym roku budżetowym przekazywane są wnioski o płatność beneficjentów, które zostały zatwierdzone w systemie SL2014 r. maksymalnie do końca października każdego roku budżetowego. Jednak jeszcze w grudniu były przygotowywane częściowe deklaracje wydatków obejmujące wnioski o płatność zatwierdzone w systemie SL2014 odpowiednio do 18, 22 i 30 listopada 2016 r. Przyczyną niewykonania założonych prognoz certyfikacji było również m.in.:

- ✓ wydłużenie terminów naboru wniosków o dofinansowanie oraz konieczność anulowania konkursu, na który nie wpłynął żaden wniosek,
- ✓ mniejsza kwota zakontraktowanych środków niż alokacja przewidziana na konkurs⁴⁸,
- ✓ przesunięcia terminów kontraktacji, unieważnienie naboru wniosków.

Wpływ na niewykonanie, określonego na 2016 r. przez Ministerstwo Rozwoju, planu certyfikacji środków europejskich do KE miał również brak stosownych uregulowań⁴⁹. Ponadto, składane przez beneficjentów wnioski o płatność opiewały na mniejsze kwoty niż było to zadeklarowane w harmonogramach płatności, a niska ich jakość powodowała, że weryfikacja rozciągała się w czasie (Beneficjenci składali nawet trzykrotnie korygowany wniosek).

(dowód: akta kontroli str. 746-752)

Ocena częściowa

W pierwszym półroczu 2017 r. nastąpił znaczący postęp w kontraktowaniu środków dostępnej alokacji, tj. aż o 1.506,4 mld zł⁵⁰. Spośród łącznie 38 Działów - w ramach dziewięciu OP - jedynie w czterech z nich naborów jeszcze nie ogłoszono, a występujące odstępstwa od przyjętych harmonogramów naborów były nieznaczne bądź niezależne od IZ RPO.

Wykonanie zasady n+3 na 2017 r. dla RPO na dzień 30 czerwca br. wyniosło wprowadzie 117,13%⁵¹, to jednak realizacja przyjętego *Planu certyfikacji wydatków* na 2016 r. stanowiła zaledwie 27,1%. W pierwszym półroczu 2017 r. nastąpiło jednak istotne przyspieszenie w tym zakresie i jeśli kontynuowane będą działania gwarantujące dotychczasowe tempo certyfikacji wydatków (w szczególności szkolenia dla beneficjentów dotyczące poprawnego wypełniania wniosków o płatność oraz ogłaszanie konkursów dotąd wstrzymanych z uwagi na brak uregulowań krajowych), to określone przez Ministerstwo cele mogą zostać osiągnięte.

⁴⁷ Plan określony w piśmie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju z dnia 20 lipca 2016 r., numer DKF.V.8551.2.2015.Aka.5).

⁴⁸ Podpisana umowa na dofinansowanie w kwocie 400 tys. zł; załadana alokacja na konkurs 5.600 tys. zł.

⁴⁹ M.in. wszystkich map potrzeb zdrowotnych opracowanych przez Ministerstwo Zdrowia; zatwierdzonej aktualizacji „Krajowego Planu Gospodarki Odpadami”; aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych; brak akredytacji dla Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej itp.

⁵⁰ Z 0,95% na koniec 2016 r. do 44,2% na 30.06.2017 r.

⁵¹ Plan określony w piśmie Ministerstwa Rozwoju DKF.V.745.59.3.2017.AKa z lipca 2017 r.

4. Realizacja działań określonych w Planie działań m.in. dotyczących naboru projektów, podpisywania umów, wydatkowania środków przez beneficjentów, uruchomienia wdrażania instrumentów finansowych mających wpływ na postęp we wdrażaniu i przyspieszenie realizacji RPO.

4.1. Wdrażanie instrumentów finansowych (dalej: IF).

Stosownie do art. 37 rozporządzenia nr 1303/2013, IZ RPO zleciła wykonanie badania ex-ante w zakresie możliwości wykorzystania instrumentów finansowania zwrotnego⁵². Badanie przeprowadzono w okresie listopad 2014 r. – marzec 2015 r., następnie aktualizowano⁵³ w okresie wrzesień – grudzień 2016 rok⁵⁴.

Dnia 29 listopada 2016 r. ZWL podjął decyzję o realizacji instrumentów finansowych w schemacie pośrednim (poprzez tzw. menadżera funduszu funduszy) i rozpoczęciu rozmów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego dotyczących kształtu możliwej współpracy.

W tym celu przeprowadzono następujące czynności i opracowano dokumenty, pozwalające na realizację IF w schemacie pośrednim:

- ✓ podjęcie przez KM uchwał w sprawie przyjęcia kryteriów wyboru operacji w zakresie instrumentów finansowych⁵⁵ oraz w sprawie kryteriów wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe w ramach RPO⁵⁶;
- ✓ przyjęcie przez ZWL w dniu 21 lutego 2017 r. Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w RPO⁵⁷;
- ✓ wszczęcie procedury zamówienia zgodnie z PZP, tj. przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki⁵⁸;
- ✓ w dniu 29 marca 2017 r. Województwo Lubuskie, pełniące funkcję IZ RPO, zawarło umowę z BGK, na mocy której powierzono Bankowi (zwanemu dalej: *Funduszem Funduszy – w skrócie „FF”*) realizację własnego zadania publicznego polegającego na świadczeniu usług publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb regionu i społeczeństwa, poprzez udostępnienie Ostatecznym Odbiorcom wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach RPO. W tym celu, do obowiązków FF, należało przygotowanie dokumentacji wyboru Pośredników Finansowych wdrażających instrumenty finansowe i ich wybór.

Ustalono m.in., że wkład programu wnoszony przez IZ do FF wyniesie 256 137,3 tys. zł (tj. nie więcej niż 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu), z następujących osi priorytetowych:

- ✓ OP1 Gospodarka i innowacje, Działanie 1.5 Rozwój sektora MŚP, Poddziałanie 1.5.2. Rozwój sektora MŚP – w kwocie 233 646,4 tys. zł,
- ✓ OP3 Gospodarka niskoemisyjna, Działanie 3.2 Efektywność energetyczna, Poddziałanie 3.2.4. Efektywność energetyczna – w kwocie 16 791,5 tys. zł,

⁵² <http://rpo.lubuskie.pl/-/ocena-ex-ante-instrumentow-finansowych-w-ramach-regionalnego-programu-operacyjnego-lubuskie-2020>

⁵³ W dniu 16.02.2016 r. ZWL podjął decyzję o realizacji wsparcia zwrotnego w ramach RPO-Lubuskie 2020 w systemie bezpośrednim. Z prowadzonej w międzyczasie z MRR korespondencji wynika, że Ministerstwo rekomendowało realizację tego rodzaju wsparcia z udziałem BGK w modelu współpracy publiczno-publicznej w schemacie pośrednim.

⁵⁴ <http://rpo.lubuskie.pl/-/raport-aktualizacja-oceny-ex-ante-instrumentow-finansowych-w-perspektywie-finansowej-2014-2020-wraz-z-ocena-ryzyka-dla-gwarancji-w-ramach-regionalne-1>

⁵⁵ Uchwała nr 47/KM RPO-L2020/2016 KM z dnia 09.11.2016 r. aktualizowana w dniu 15.02.2017 r. (nr 60/KM RPO-L2020/2017).

⁵⁶ Uchwała nr 48/KM RPO-L2020/2016 KM z dnia 09.11.2016 r. aktualizowana w dniu 15.02.2017 r. (nr 61/KM RPO-L2020/2017).

⁵⁷ W Strategii, co do zasady, wskazano wartości wskaźników produktu i rezultatu do osiągnięcia w 2023 r., natomiast wartość wskaźnika do osiągnięcia w 2018 r. została określona tylko w przypadku jednego parametru, tj. Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (szt.) w Poddziałaniu 1.5.2.

⁵⁸ Ogłoszenie z dnia 14.03.2017 r.

- ✓ OP6 Regionalny rynek pracy, Działanie 6.3 Wsparcie dla samozatrudnienia, Poddziałanie 6.3.2. Wsparcie dla samozatrudnienia poprzez finansowe instrumenty zwrotne - w kwocie 5 699,4 tys. zł.

Jako jedyny rodzaj instrumentu we wszystkich poddziałaniach wskazano – pożyczkę.

Według stanu na dzień 19 lipca 2017 r. przekazano do FF 25% całkowitej kwoty wkładu z programu (w podziale na osie), tj. 64 034,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 9-253)

W odniesieniu do Poddziałania:

- ✓ 1.5.2.; w dniu 28 lipca br. FF ogłosił przetarg na „Wybór Pośredników Finansowych w celu wdrażania Instrumentów Finansowych „Mała Pożyczka” i „Duża Pożyczka” w ramach RPO-Lubuskie 2020”. Termin składania i otwarcia ofert ustalono na dzień 5 września 2017 r.⁵⁹;
- ✓ 3.2.4; na dzień 28 sierpnia br. zaplanowano spotkanie robocze przedstawicieli BGK i UMWL celem uzgodnienia zasad, trybu i warunków wyboru Pośredników Finansowych;
- ✓ 6.3.2; trwają konsultacje dotyczące dokumentacji przetargowej, w tym decyzji dotyczącej liczby Pośredników Finansowych. W dniu 1 sierpnia 2017 r. IZ RPO przekazała pierwszą część uwag do zaproponowanej przez FF dokumentacji przetargowej.

Z uwagi na powyższe, istnieje ryzyko niepodpisania umów operacyjnych z Pośrednikami Finansowymi w 2017 r. i wykonania wskaźników, których zaplanowane wartości zostały opisane we wnioskach o dofinansowanie (tzw. Wskaźniki kluczowe – Sekcja D.1 Wniosku, rozpisane na lata 2017-2023)⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 254-257)

4.2. Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

W dniu 21 kwietnia 2015 r. ZWL podjął uchwałę w sprawie wyznaczenia zasięgu terytorialnego ZIT dla:

- ✓ miejskiego obszaru funkcjonalnego (dalej: MOF) Gorzowa Wlkp.⁶¹, obejmującego Miasto Gorzów Wlkp. – rdzeń obszaru funkcjonalnego oraz gminy: Kłodawa, Santok, Deszczno i Bogdaniec⁶² oraz;
- ✓ MOF Zielona Góra⁶³, obejmującego Miasto Zielona Góra – rdzeń obszaru funkcjonalnego oraz gminy: Sulechów, Świdnica, Zabór i Czerwieńsk⁶⁴.

W dniu 14 lipca 2015 r. ZWL podjął uchwały w sprawie powierzenia MOF Zielonej Góry⁶⁵ oraz MOF Gorzowa Wlkp.⁶⁶ funkcji Instytucji Pośredniczących (dalej: IP) oraz przyjął projekt porozumienia (podpisanego 3 sierpnia 2015 r. przez oba MOF-y), dotyczącego powierzenia zadań IP w ramach ZIT RPO-Lubuskie 2020, w zakresie realizacji określonych poddziałań ZIT Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych

⁵⁹ www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Zamowienia_Publiczne/Przetargi_nieograniczone/70_DIF_Lubuskie/ogloszenie_o_zamowieniu_2017-OJS143-294660-pl.pdf.

⁶⁰ Tj. przyjęty do osiągnięcia w 2017 r. wskaźnik produktu w ramach poddziałania 1.5.2; liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie – 64, liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy – 30, inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw – 1 900 000 euro; w ramach poddziałania 3.2.4; liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii – 18, liczba zmodernizowanych energetycznie budynków – 2; liczba ostatecznych odbiorców wspartych przez fundusze pożyczkowe – 2; w poddziałaniu 6.3.2 – nie określono na 2017 r. wskaźników do osiągnięcia.

⁶¹ Nr 30/324/15.

⁶² Porozumienie międzygminne podpisane w dniu 18.12.2013 r.

⁶³ Nr 30/325/15.

⁶⁴ Porozumienie międzygminne podpisane w dniu 03.09.2014 r.

⁶⁵ Nr 46/534/15.

⁶⁶ Nr 46/533/15.

RPO (wymieniając realizację konkretnych zadań związanych z wyborem projektów w trybie konkursowym i pozakonkursowym)⁶⁷.

MOF-y opracowały Strategie ZIT, tj.:

- ✓ MOF Gorzowa Wlkp. – dokument z dnia 25 listopada 2015 r., pozytywnie zaopiniowany przez ZWL w dniu 1 grudnia 2015 r.⁶⁸, następnie zaktualizowany w dniu 6 czerwca 2017 r.⁶⁹;
- ✓ MOF Zielonej Góry – dokument z grudnia 2015 r., pozytywnie zaopiniowany przez ZWL w dniu 12 stycznia 2016 r.⁷⁰, następnie zaktualizowany w dniu 23 sierpnia 2016 r.⁷¹.

Kryteria oceny strategicznej projektów w ramach poddziałań ZIT przyjęte zostały dla:

- ✓ MOF Zielonej Góry - w dniu 21 sierpnia 2015 r. przez Komitet Monitorujący RPO⁷², następnie zmienione w dniu 18 lutego 2016 r. oraz 25 listopada 2016 r.⁷³
- ✓ MOF Gorzowa Wlkp. - w dniu 21 sierpnia 2015 r. przez Komitet Monitorujący RPO⁷⁴, następnie zmienione w dniu 20 listopada 2015 r.⁷⁵

Alokacja środków UE przeznaczona na ZIT wynosiła dla ZIT Zielona Góra – 247 905,1 tys. zł⁷⁶, a dla ZIT Gorzów Wlkp. – 209 395,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 258-323)

W dniu 12 maja 2015 r. ZWL przyjął pierwszy Harmonogram naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla RPO na 2015 r. – zaplanowane zostały do ogłoszenia 2 konkursy dla IP ZIT Gorzów Wlkp. na łączną kwotę 14 600,0 tys. zł oraz 7 konkursów dla IP ZIT Zielona Góra na łączną kwotę 115 000,0 tys. zł. W Harmonogramie na 2016 r. planowano do ogłoszenia 7 konkursów z IP ZIT Gorzów Wlkp. na łączną kwotę 44 630,0 tys. zł oraz 6 konkursów z IP ZIT Zielona Góra na łączną kwotę 56 000,0 tys. zł.

W okresie do II kwartału 2016 r. żadne środki nie zostały zakontraktowane w przypadku ZIT Zielona Góra, a w przypadku ZIT Gorzowa Wlkp. – w okresie do III kwartału 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 316-323)

W dniu 18 października 2016 r. ZWL przyjął Plan naprawczy w celu podwyższenia poziomu planowanych do zakontraktowania, a następnie zacertyfikowania, wydatków przez województwo lubuskie w ramach inwestycji realizowanych przez jednostki tworzące ZIT MOF Zielonej Góry oraz Gorzowa Wlkp. W dokumencie przyjęto rekomendacje zmierzające do osiągnięcia minimum 19% kontraktacji na koniec 2016 r. w ramach alokacji dedykowanej ZIT-om.

⁶⁷ Tj.: ZIT Zielona Góra w zakresie: 3.2.3 – efektywność energetyczna, 3.3.3 – ograniczenie niskiej emisji w miastach, 4.4.3 – zasoby kultury i dziedzictwa kulturowego, 4.5.2 – kapitał przyrodniczy regionu, 5.1.3 – transport drogowy, 7.4.2 – aktywne włączenie w ramach podmiotów integracji społecznej, 8.1.3 – wyrównywanie dysproporcji w jakości kształcenia na poziomie elementarnym, 8.2.3 – wyrównywanie dysproporcji w jakości kształcenia na poziomie ogólnym oraz dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych i zdrowotnych, 9.1.2 – infrastruktura zdrowotna i usług społecznych, 9.2.3 – rozwój obszarów zmarginalizowanych; oraz ZIT Gorzów Wlkp. w zakresie: 1.3.2 – tereny inwestycyjne, 1.4.2 – promocja regionu, 3.2.2 – efektywność energetyczna, 3.3.2 – ograniczenie niskiej emisji w miastach, 4.4.2 – zasoby kultury i dziedzictwa kulturowego, 5.1.2 – transport drogowy, 8.1.2 i 8.2.2 – wyrównywanie dysproporcji w jakości kształcenia na poziomie elementarnym i ogólnym oraz dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych i zdrowotnych, 8.4.2 – doskonalenie jakości kształcenia zawodowego, 9.2.2 – rozwój obszarów zmarginalizowanych, 9.3.2 – rozwój infrastruktury edukacyjnej.

⁶⁸ Uchwała nr 74/861/15.

⁶⁹ Uchwała nr 190/2572/17.

⁷⁰ Uchwała nr 83/976/16.

⁷¹ Uchwała nr 125/1622/16.

⁷² Uchwała nr 11/KM RPO-L2020/2015

⁷³ Uchwała KM nr 27/KM RPO-L2020/2016 oraz uchwała nr 52/KM RPO-L2020/2016.

⁷⁴ Uchwała nr 10/KM RPO-L2020/2015.

⁷⁵ Uchwała Komitetu Monitorującego nr 14/KM RPO-L2020/2015.

⁷⁶ Wg kursu euro – 4,2489.

Według stanu na dzień 15 grudnia 2016 r. ZIT MOF Gorzowa Wlkp. nie osiągnął zakładanego minimalnego 19% poziomu kontraktacji⁷⁷, natomiast poziom kontraktacji w ramach alokacji dedykowanej ZIT MOF Zielonej Góry wyniósł wprawdzie 26%, jednak poziom płatności był bardzo niski i wynosił 0,23%. Stąd, jeszcze w grudniu 2016 r. powstał kolejny Plan naprawczy dla wdrażania instrumentu ZIT. W wyniku czego, wdrożono i rekomendowano następujące działania:

- ✓ skrócenie czasu naboru wniosków do ok. 7 dni,
- ✓ skrócenie terminów poszczególnych etapów oceny,
- ✓ zwiększenie dostępnej alokacji na konkursy,
- ✓ ogłaszanie dodatkowych naborów,
- ✓ skrócenie terminów składania wniosków o płatność,
- ✓ umożliwienie składania wniosków o płatność częściej niż jeden raz w miesiącu, w przypadku gdy planowane są do poniesienia wydatki o znacznej wartości,
- ✓ zarekomendowano kompletowanie załączników do umowy, już na etapie pozytywnej oceny strategicznej i dostarczenie do IZ RPO w terminie 5 dni kalendarzowych od publikacji listy rankingowej⁷⁸,
- ✓ zarekomendowano niezwłoczne informowanie o możliwych do zakontraktowania środkach finansowych powstających w wyniku oszczędności przetargowych,
- ✓ w odniesieniu do ZIT MOF Gorzowa Wlkp. – w przypadku naboru w trybie pozakonkursowym (Poddziałanie 9.3.2 – szkolnictwo zawodowe) IZ RPO zaleciła niezwłoczne przygotowanie dokumentacji projektowej, aby najpóźniej do końca lutego 2017 r. złożyć projekt do oceny.

Wg stanu na koniec I kwartału 2017 r. ZIT MOF Gorzowa Wlkp. podpisał umowy o dofinansowanie o łącznej wartości 22,82% alokacji z zadeklarowanych 47,56%. W dniu 17 maja 2017 r. MRR zwróciło się z prośbą o wyjaśnienie przyczyn i wskazanie działań naprawczych. Dnia 23 maja 2017 r. ZWL przyjął Plan naprawczy dla wdrażania ZIT MOF Gorzowa Wlkp., z którego wynikało, że przyczynami zaistniałej sytuacji były m.in.:

- ✓ wyłonienie do dofinansowania projektów o ok. 4,5 mln niższej wartości niż założono w poprzednim planie naprawczym,
- ✓ część umów w ramach wyłonionych projektów pozostawała jeszcze w trakcie procedury zmierzającej do ich podpisania,
- ✓ niska jakość złożonych projektów spowodowała negatywną ocenę formalno-merytoryczną oraz braku zgodności ze Strategią ZIT,
- ✓ liczne błędy we wnioskach i załącznikach,
- ✓ przedłużająca się ocena oddziaływania na środowisko oraz konieczność uzyskania pozwoleń na budowę,
- ✓ niezakontraktowanie projektu w ramach Poddziałania 9.3.2 Miasta Gorzowa Wlkp. o wartości dofinansowania UE ok. 29 mln zł, co stanowiło ok. 13,88 % alokacji.

Z tych względów IZ RPO zadecydowała o podjęciu działań naprawczych, polegających m.in. na:

- ✓ niezwłocznym ogłoszeniu kolejnego naboru w sytuacji negatywnej oceny wniosków złożonych na konkurs, nieprzesuwaniu bądź niewydłużaniu planowanych naborów,

⁷⁷ Uwzględniając nawet wartość projektów, dla których konkurs w tym okresie nie był rozstrzygnięty – wówczas kontraktacja wyniosłaby na dzień 31.12.2016 r. - 18%.

⁷⁸ Dodatkowo sformułowano zakres zadań leżących po stronie: Związku ZIT MOF Zielona Góra, który w tym celu powołał Biuro ZIT oraz Związku ZIT MOF Gorzowa Wlkp., który powołał w tym celu Wydział ZIT w ramach Urzędu Miasta.

- ✓ niezwłocznym poprawianiu wniosków i załączników po ocenie formalnej,
- ✓ przyspieszeniu procesu oceny wniosków o dofinansowanie, tak aby umowy były podpisane do końca września 2017 r.,
- ✓ przyspieszeniu rozliczania projektów, a w sytuacji występowania oszczędności – możliwości ogłaszania kolejnych naborów w wyniku uwalniania alokacji,
- ✓ wdrożeniu harmonogramu szkoleń dla beneficjentów oraz dla jednostek tworzących ZIT.

(dowód: akta kontroli str. 324-385)

Według stanu na dzień 26 lipca 2017 r. poziom kontraktacji dla ZIT Zielona Góra wynosił 65,48%, a dla ZIT Gorzów Wlkp. – 44,05%.

W ww. piśmie MRR z dnia 17 maja br. Ministerstwo zwróciło uwagę, że wprowadzie Związki ZIT zobowiązały się do osiągnięcia na koniec I kwartału 2017 r. kontraktacji alokacji w wysokości 47,56%, a do końca 2017 r. – 75,18% alokacji, to ocenia te zamierzenia jako „ambitne”, natomiast akceptowalne będzie osiągnięcie niższych poziomów kontraktacji, nie niższych jednak niż: 39,51% (na koniec II kwartału br.), 53,40% (na koniec III kwartału br.) i 56,38% na koniec IV kwartału 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 314-317, 366)

4.3. Usprawnienia przygotowujące wnioskodawców do naborów wniosków.

Celem zapewnienia dobrego przygotowania potencjalnych wnioskodawców do naborów wniosków w trybie konkursowym i pozakonkursowym podjęto następujące działania:

- ✓ w 2016 r. przeprowadzono łącznie 25 szkoleń w Zielonej Górze, Gorzowie Wlkp., Międzyrzeczu i Żaganiu dotyczących w szczególności: ogłaszanych naborów wniosków, możliwości finansowania projektów z różnych zakresów, wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, zasad korzystania z Lokalnego Systemu Informatycznego LSI 2020 dla RPO,
- ✓ w 2017 r. (do dnia 12 lipca 2017 r.) przeprowadzono 21 szkoleń (również w Słubicach, Żarach, Wschowie, Strzelcach Krajeńskich), które dotyczyły głównie: regulaminów konkursu, wypełniania wniosków, kwalifikowalności kosztów, omówienia nowych kryteriów oceny oraz błędów powodujących odrzucenie wniosków, zamówień publicznych w projektach unijnych,
- ✓ przeprowadzane szkolenia były planowane, jak też nieplanowane, a wynikające z potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów m.in. w ankietach ewaluacyjnych,
- ✓ do końca 2017 r. zaplanowano uruchomienie platformy e-learningowej oferującej kursy z zakresu rozliczania projektów, z której rocznie będzie mogło skorzystać 500 osób. Każda z lekcji wchodząca w skład szkolenia będzie zakończona testem weryfikacji wiedzy.

(dowód: akta kontroli str. 386-393)

4.4. Działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji RPO.

Z informacji dotyczącej realizacji komponentu pomocy technicznej wynikało, że średni czas zatwierdzenia projektu (od złożenia wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy) był niższy od zakładanego i wyniósł zarówno w II połowie 2016 r., jak i I połowie 2017 r. - 168 dni, przy szacowanych odpowiednio: 180 i 190 dniach.

(dowód: akta kontroli str. 394-428)

4.4.1. Działania wdrażające OP 6 - 8 (EFS).

4.4.1.1. Proces weryfikacji wniosków o dofinansowanie.

Szczegółowa analiza dokumentacji dwóch przeprowadzonych naborów⁷⁹ wykazała, że:

- ✓ w przypadku naboru RPLB.08.03.00-IZ.00-08-K01/16 ogłoszonego w dniu 29 lutego 2016 r.; czas - od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia podpisania umów – wyniósł ok.6 miesięcy (umowy zawarte po pierwszym rozstrzygnięciu), a uwzględniając czas trwania procedury odwoławczej i daty zawartych umów w jej następstwie – wyniósł ok. 13 miesięcy;
- ✓ RPLB.07.06.01-IZ.00-08-K/01/16 ogłoszonego w dniu 24 maja 2016 r.; czas - od dnia zakończenia naboru do dnia podpisania umów – wyniósł ok. 4,5 miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 429-430)

Celem skrócenia i usprawnienia realizacji procesu oceny wniosków o dofinansowanie podejmowano m.in. następujące działania:

- ✓ dokonano zmiany w Instrukcji Wykonawczej IZ oraz IC polegającej na umożliwieniu zatwierdzania Regulaminu oraz składu KOP przez Przewodniczącego KOP, a nie jak było dotąd – przez ZWL,
- ✓ celem uniknięcia kierowania do oceny formalno-merytorycznej projektów zawierających braki formalne, przeprowadzana była wstępna weryfikacja kompletności wniosku o dofinansowanie w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia dostarczenia wszystkich wniosków w wersji papierowej,
- ✓ w celu uniknięcia popełniania przez oceniających błędów technicznych, formalnych lub innych uchybień w Karcie Oceny Formalno-Merytorycznej członkom KOP przekazywane były w formie prezentacji informacje dotyczące wymogów, jakie musi spełniać wniosek o dofinansowanie,
- ✓ zgodnie z Regulaminem KOP obowiązkiem członka KOP jest dokonanie oceny formalno-merytorycznej jednego wniosku w terminie 5 dni kalendarzowych od daty jego pobrania od Sekretarza KOP. Jeśli członek KOP ma wylosowanych więcej wniosków, termin jest przedłużany o kolejne 5 dni na każdy wniosek, jednakże wykonanie wszystkich wniosków nie może przekroczyć 30 dni kalendarzowych. Dodatkowo, Przewodniczący KOP jest uprawniony do skrócenia członkowi KOP terminu na dokonanie oceny.

(dowód: akta kontroli str. 429-432)

4.4.1.2. Proces weryfikacji wniosków o płatność.

W okresie do lutego 2017 r. IZ RPO, zgodnie z zawartymi umowami o dofinansowanie projektu, zobowiązywała beneficjentów do przedkładania wraz z wnioskiem o płatność – za pośrednictwem SL2014 - wszystkich dokumentów (finansowo-księgowych) potwierdzających poniesienie wydatków, prawidłową realizację projektu oraz celowe i oszczędne poniesienie wydatku. Powodowało to, że okres weryfikacji się wydłużał, w szczególności z uwagi na: dużą ilość dokumentów do weryfikacji, nieczytelną jakość skanowanych dokumentów, brak części dokumentów, omyłkowe załączanie dokumentu pod niewłaściwą pozycją we wniosku, niewydolność systemu SL 2014.

W związku z powyższym przygotowano i zatwierdzono w dniu 28 lutego 2017 r.⁸⁰ nowy wzór umowy o dofinansowanie, w myśl której, odtąd wraz z wnioskiem

⁷⁹ Doboru próby dokonano uwzględniając kryterium konkurencyjności naboru oraz najwyższe zakontraktowane kwoty w Działaniach; analizie poddano dokumentację z naboru przeprowadzonego w Działniu 8.3 – ogłoszenie z dnia 29.02.2016 r. (RPLB.07.06.01-IZ.00-08-K/01/16) oraz Działniu 7.6 – ogłoszenie z dnia 24.05.2016 r. (RPLB.08.03.00-IZ.00-08-K01/16).

⁸⁰ Uchwała nr 170/2242/17 z dnia 28 lutego 2017 r.

o płatność beneficjent przedkłada jedynie skany wyciągów bankowych potwierdzające poniesienie wydatków rozliczanych w danym wniosku o płatność oraz dokumenty związane z wyborem wykonawców do realizacji zamówień o wartości równej lub wyższej niż próg określony w przepisach wydanych na podstawie art. 11. ust. 8 ustawy Pzp. Pozostałe dokumenty beneficjent zobowiązany jest dostarczyć na wezwanie IZ. Z beneficjentami już realizującymi projekty podpisano w II kwartale 2017 r. stosowne aneksy. W konsekwencji wprowadzonej zmiany, opiekunowie poszczególnych projektów weryfikują próbę dokumentów w ramach wydatków wykazanych we wnioskach o płatność, co wpłynęło na skrócenie czasu weryfikacji poszczególnych wniosków o płatność.

Dodatkowo, we właściwym departamencie dokonano przeglądu zasobów kadrowych w celu przesunięcia pracowników pomiędzy wydziałami, gdyż zaistniała konieczność uzupełnienia braków kadrowych na stanowiskach opiekunów projektu.

(dowód: akta kontroli str. 433-435)

4.4.2. Działania wdrażające OP 1 – 5 i 9 (EFRR).

4.4.2.1. Proces weryfikacji wniosków o dofinansowanie.

Szczegółowa analiza dokumentacji dwóch przeprowadzonych naborów⁸¹ wykazała, że:

- ✓ w przypadku naboru RPLB.02.01.00-IZ.00-08-K01/15 ogłoszonego w dniu 16 czerwca 2015 r.; czas - od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia zatwierdzenia listy rankingowej⁸² - wyniósł ok. 7,5 miesiąca (zatwierdzenie pierwszej listy rankingowej) oraz ok. 10 miesięcy (zatwierdzenie ostatniej zaktualizowanej – po przeprowadzonej procedurze odwoławczej – listy rankingowej);
- ✓ w przypadku naboru RPLB.02.01.01-IZ.00-08-K02/16 z dnia 4 października 2016 r.; czas - od dnia zakończenia naboru wniosków do dnia zatwierdzenia listy rankingowej – wyniósł ok. 4 miesiące, przy czym jeden z protestów, na dzień dokonywania analizy, był rozpatrywany.

(dowód: akta kontroli str. 436-437)

W celu przyspieszenia i usprawnienia procesu weryfikacji wniosków o dofinansowanie w szczególności:

- ✓ w przypadku Działania 1.1 i Poddziałania 1.5.1, w ramach których wpłynęła znaczna liczba wniosków (w ramach dwóch naborów – ok. 400 wniosków) czasowo oddelegowano pracowników innych wydziałów,
- ✓ w Harmonogramie naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym na 2017 r. skrócono termin składania wniosków o dofinansowanie z (dotychczasowych) 30 dni na 7 - dla konkursów realizowanych w formule ZIT i 14 dni – dla konkursów realizowanych poza formułą ZIT,
- ✓ skrócono czas trwania oceny formalnej, która zgodnie z zapisami Instrukcji Wykonawczej IZ oraz IC dla RPO może trwać 40 dni, obecnie – przeprowadzana ma być niezwłocznie po otrzymaniu dokumentacji w wersji papierowej uwzględniając aktualne możliwości kadrowe wydziału kontraktacji.

(dowód: akta kontroli str. 438-440)

⁸¹ Doboru próby dokonano uwzględniając kryterium konkurencyjności naboru oraz najwyższe zakontraktowane kwoty w Działaniu 2.1.

⁸² Określony czasookres – do zatwierdzenia listy rankingowej – wynika z tego, że w drugim badanym naborze w Działaniu 2.1 – na dzień przeprowadzania badania – umowy nie zostały jeszcze zawarte.

4.4.2.2. Proces weryfikacji wniosków o płatność.

W celu przyspieszenia i usprawnienia procesu weryfikacji wniosków o płatność dokonuje się przede wszystkim uproszczeń dokumentacji wymaganej do wniosków o płatność, tj. uproszczono w szczególności: oświadczenie o kwalifikowalności podatku VAT, ograniczona została konieczność składania zaświadczenia o statusie podatkowym beneficjenta do jednego w trakcie realizacji projektu i ewentualnie kolejnego przy każdej zmianie⁸³.

(dowód: akta kontroli str. 438)

4.5. Spełnienie warunków wstępnych (ex-ante).

Warunki wstępne obowiązujące RPO, zostały wymienione (w tabeli 24 Programu) w podziale na osie priorytetowe z zaznaczeniem, które z nich zostały spełnione, a w odniesieniu do warunków niespełnionych bądź spełnionych częściowo – wskazano zaplanowane działania. Zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 państwa członkowskie zostały zobowiązane do spełnienia warunków wstępnych nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r.

Województwo Lubuskie w wymaganym terminie spełniło warunki ex-ante, w wyniku których:

- ✓ opracowano wskaźniki statystyczne i wskaźniki rezultatu – warunek został spełniony, tj. oszacowano wskaźnik Odsetek obywateli korzystających z e-administracji (EAC) dla województwa lubuskiego (warunek 7 ogólny ex-ante).

Informacja o spełnieniu warunku wraz z metodologią szacowania wskaźnika została przekazana do KE. W dniu 9 lutego 2016 r. otrzymano potwierdzenie spełnienia warunku;

- ✓ opracowano Program Rozwoju Innowacji województwa lubuskiego (PRI), co spełniało warunek tematyczny 1.1. - *Badania naukowe i innowacje – Istnienie krajowych lub regionalnych strategii 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.*

Dokument został przekazany do KE dnia 28 lipca 2016 r. – w dniu 5 sierpnia 2016 r. otrzymano potwierdzenie spełnienia warunku tematycznego;

- ✓ opracowano Program Rozwoju Transportu Województwa Lubuskiego celem spełnienia kryterium warunkującego, tj. istnienia kompleksowego planu/planów transportu lub ram w zakresie inwestycji transportowych.

Dokument został przekazany do Komisji Europejskiej 10 czerwca 2016 r. – w dniu 6 października 2016 r. - otrzymano potwierdzenie spełnienia warunku tematycznego 7.1 oraz 7.2.

(dowód: akta kontroli str. 441-490)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Województwo lubuskie terminowo spełniło wymagane warunki wstępne (ex-ante) RPO, tj. warunek 7 ogólny, warunek tematyczny 1.1. oraz 7.1. i 7.2. w terminie do 31 grudnia 2016 r. Osiągnięty obecnie poziom kontraktacji alokacji dla ZIT świadczy o adekwatności i skuteczności podejmowanych działań naprawczych, zwłaszcza w przypadku ZIT Zielona Góra, dla których poziom kontraktacji jest wysoki, a w przypadku ZIT Gorzowa Wlkp. - zadowalający.

⁸³ Uchwała ZWL nr 161/2127/17 z dnia 10.01.2017 r. zmieniająca Uchwałę ZWL nr 113/1439/16 z dnia 21.06.2016 r.

IZ RPO zakończyła procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów zwrotnych, tj. w szczególności opracowano Strategię Inwestycyjną dla instrumentów finansowych, a następnie dokonano wyboru menadżera funduszu funduszy. W związku z przeciągającą się procedurą przygotowywania dokumentacji i wyboru pośredników finansowych występujące ryzyko dotyczy niewykonania wskaźników kluczowych wynikających z wniosków o dofinansowanie.

Działania podejmowane celem przyspieszenia procesu weryfikacji wniosków, w zbadanym zakresie, były skuteczne, bowiem ocena wniosków dokonywana w później ogłaszanych naborach trwała krócej.

Urząd podejmował działania mające na celu zapewnienie dobrego przygotowania potencjalnych beneficjentów do naborów wniosków, w szczególności poprzez przeprowadzane szkolenia odbywające się na terenie całego województwa.

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 w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 18 września 2017 r.

Kontrolerzy
Anna Huziej
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

Paweł Pawlak
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis