



Źródło: Fotolia.com



# Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014-2020 w ramach Polityki Spójności od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, styczeń 2018 r.

# 01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Polska w umowie partnerstwa na lata 2014-2020 zobowiązała się do realizacji 11 celów tematycznych polityki spójności Unii Europejskiej, poprzez realizację programów operacyjnych i osiągnięcie określonych w nich rezultatów.
- Dla każdej z osi priorytetowych określonych w programach operacyjnych, instytucje zarządzające uzgodniły z Komisją Europejską tzw. ramy wykonania, w tym cele pośrednie, które powinny być osiągnięte na koniec 2018 r.
- Nieosiągnięcie określonego poziomu wskaźników rzeczowych i finansowych osi priorytetowych w programie operacyjnym na koniec 2018 r. niesie ryzyko utraty części środków.
- Ponadto rok 2017 jest pierwszym rokiem, dla którego ma zastosowanie zasada n+3 (tj. ryzyko utraty części środków programu w razie ich niewydatkowania w ciągu 3 lat po roku, na który zostały przyznane) w odniesieniu do programów operacyjnych zatwierdzonych przez KE w 2014 r.

## 02 Dlaczego podjęliśmy kontrolę? – cd.

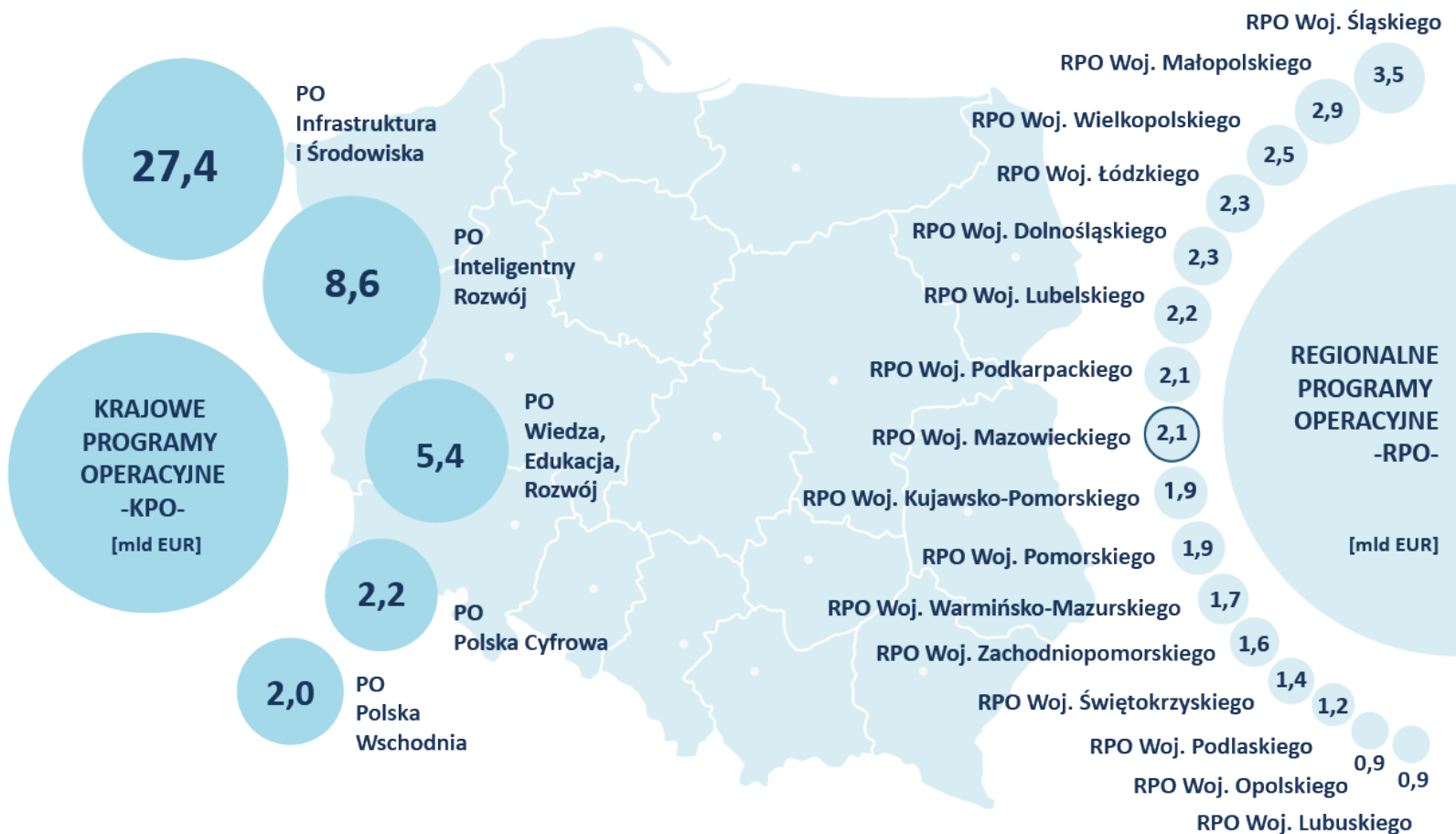
- Opóźnienia we wdrażaniu programów operacyjnych pod koniec 2015 r. wynosiły od 6 do 9 miesięcy w odniesieniu do uruchomienia programów na lata 2007-2013.
- Rada Ministrów 24.02.2016 r. przyjęła *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach umowy partnerstwa*, w którym określiła działania do podjęcia w celu terminowej i skutecznej realizacji programów.
- NIK przeprowadziła kontrolę w 2017 r., aby było jeszcze możliwe podjęcie dodatkowych działań zaradczych w celu uniknięcia poważnych niepowodzeń, które mogłyby skutkować zastosowaniem sankcji finansowych przez Komisję Europejską po przeglądzie okresowym w 2019 r., który dotyczyć będzie osiągnięcia celów pośrednich na koniec 2018 r.

## 03 Co kontrolowaliśmy?

### Założenia kontroli:

- ocena stopnia wdrożenia kompleksowego systemu zarządzania dla wszystkich instytucji zarządzających,
- zbadanie stanu realizacji programów operacyjnych,
- ocena skuteczności podjętych dotychczas działań naprawczych na rzecz przyspieszenia wydatkowania funduszy na lata 2014-2020,
- wskazanie tych osi i obszarów realizacji programów operacyjnych, w których poziom zaawansowania jest bardzo niski, co stwarza wysokie ryzyko nieosiągnięcia celów pośrednich określonych w ramach wykonania programów na koniec 2018 r.

# Środki unijne w krajowych i regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020 [w mld euro]

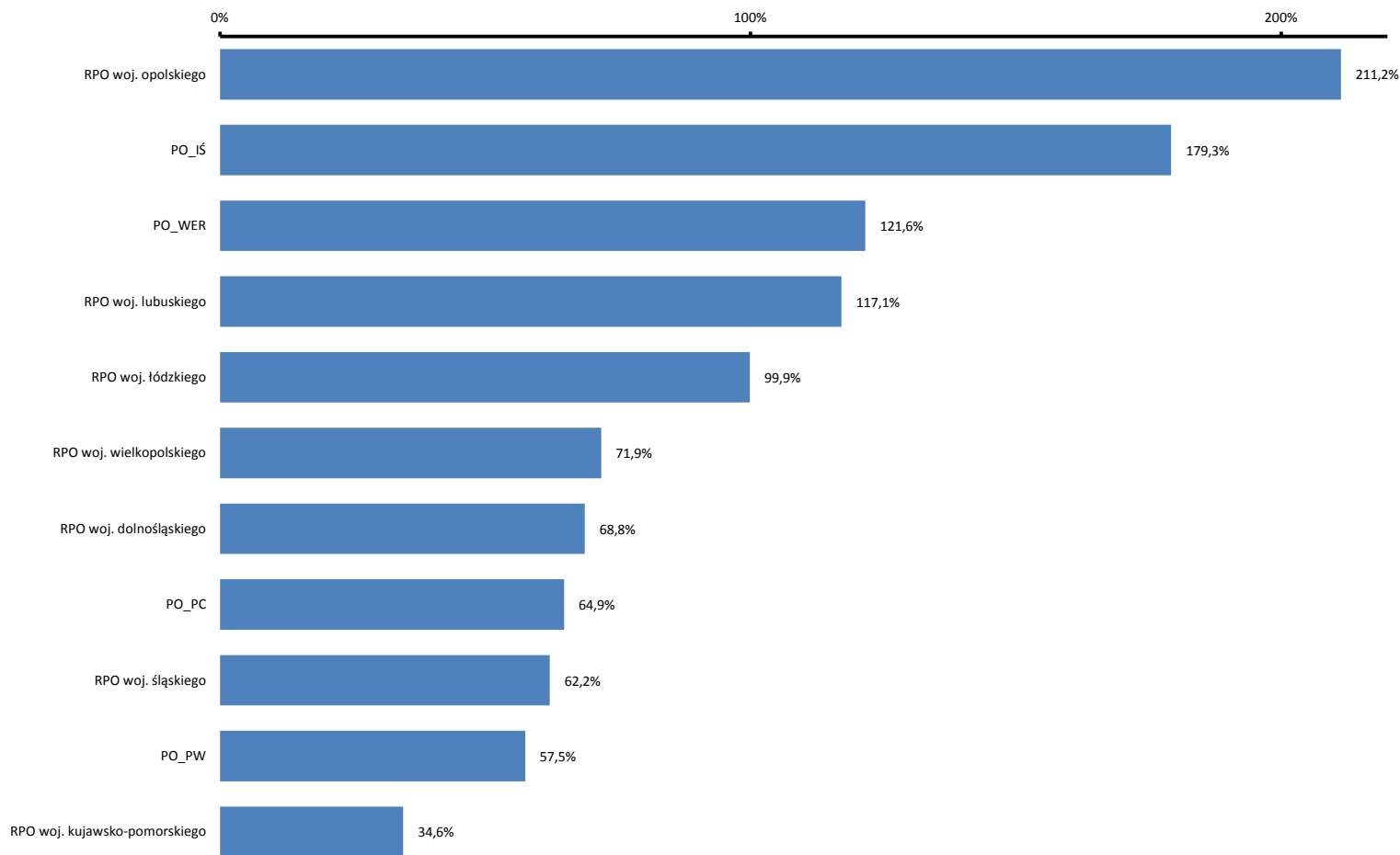


- W okresie programowania 2014–2020 Mazowsze zostało uznane przez Komisję Europejską jako region lepiej rozwinięty, a pozostałe województwa jako regiony słabiej rozwinięte, w zależności od poziomu PKB na mieszkańca regionu w relacji do średniej unijnej.

# 05 Kogo kontrolowaliśmy?



# Stwierdzony stan – Zapewnienie realizacji celu certyfikacji dla zasady n+3 w programach operacyjnych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli (stan na 30.06.2017 r.).

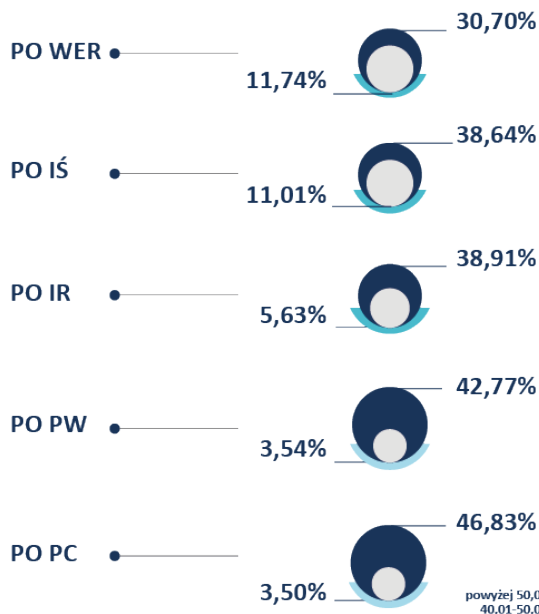
# Stwierdzony stan – Wykorzystanie środków w programach operacyjnych w połowie 2017 r.

## Kwoty wnioskowane do Komisji Europejskiej [jako % alokacji]

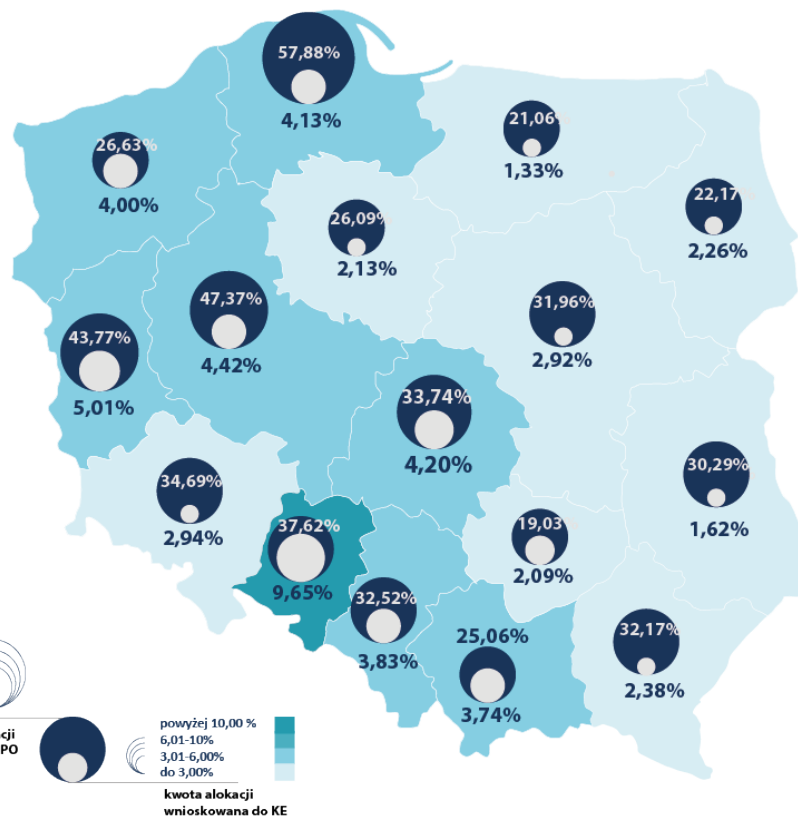
### Wkład UE

- PO WER
- PO IŚ
- RPO Woj. Opolskiego
- PO IR
- RPO Woj. Lubuskiego
- RPO Woj. Wielkopolskiego
- RPO Woj. Łódzkiego
- RPO Woj. Pomorskiego
- RPO Woj. Zachodniopomorskiego
- RPO Woj. Śląskiego
- RPO Woj. Małopolskiego
- PO PW
- PO PC
- RPO Woj. Dolnośląskiego
- RPO Woj. Mazowieckiego
- RPO Woj. Podkarpackiego
- RPO Woj. Podlaskiego
- RPO Woj. Kujawsko-Pomorskiego
- RPO Woj. Świętokrzyskiego
- RPO Woj. Lubelskiego
- RPO Woj. Warmińsko-Mazurskiego

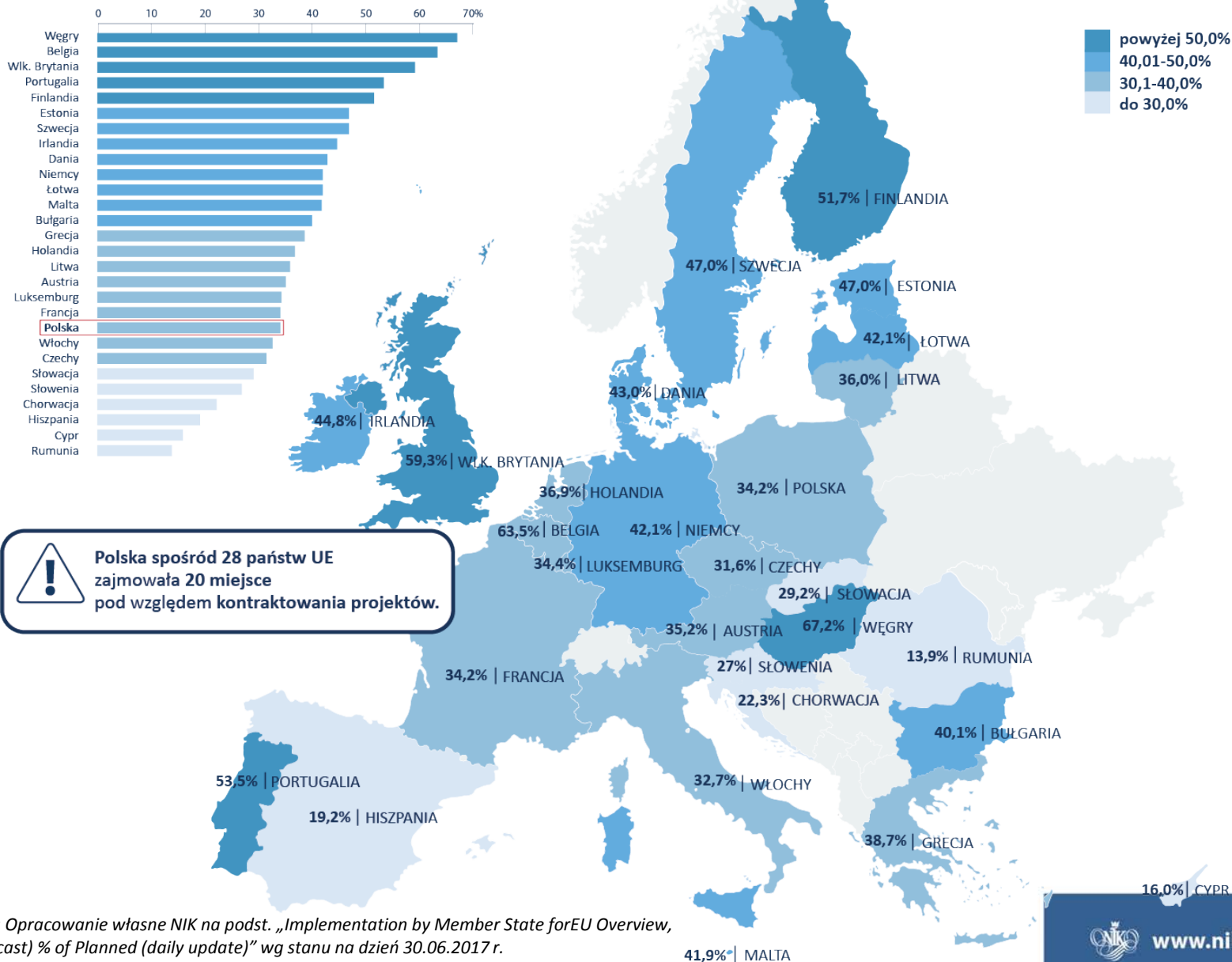
### KRAJOWE PROGRAMY OPERACYJNE



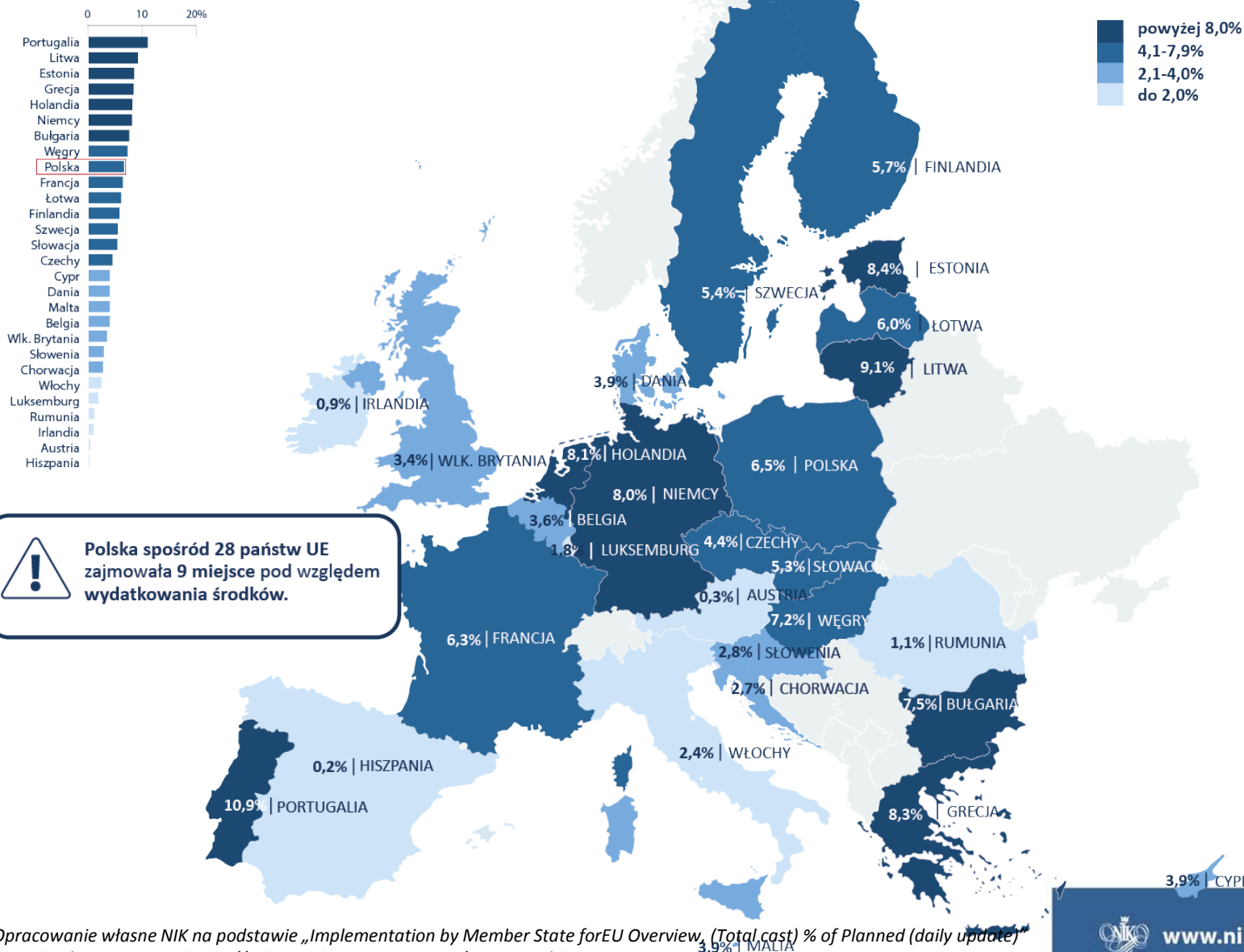
### REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE



# Stwierdzony stan – Kontraktowanie projektów w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych w państwach członkowskich UE jako % alokacji na lata 2014-2020



# Stwierdzony stan – Środki wydatkowane w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych w państwach członkowskich UE jako % alokacji na lata 2014-2020

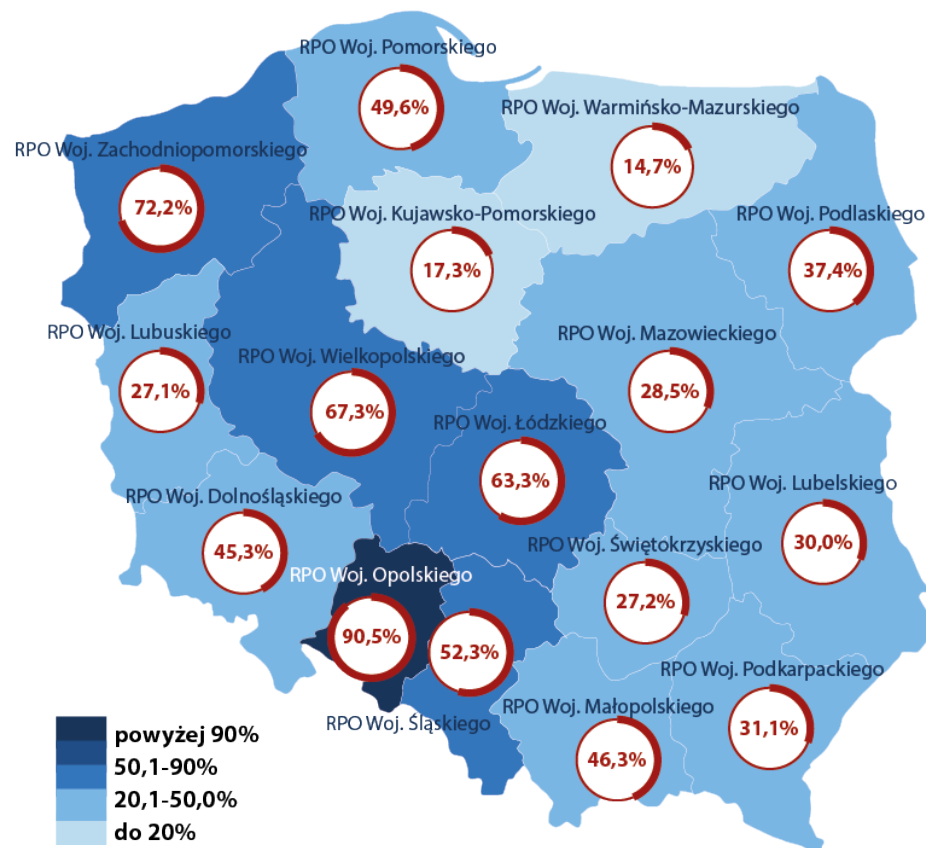


# Stwierdzony stan – Realizacja planu certyfikacji wydatków przyjętego przez Radę Ministrów na 2016 r. (w %)

## KRAJOWE PROGRAMY OPERACYJNE



## REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE

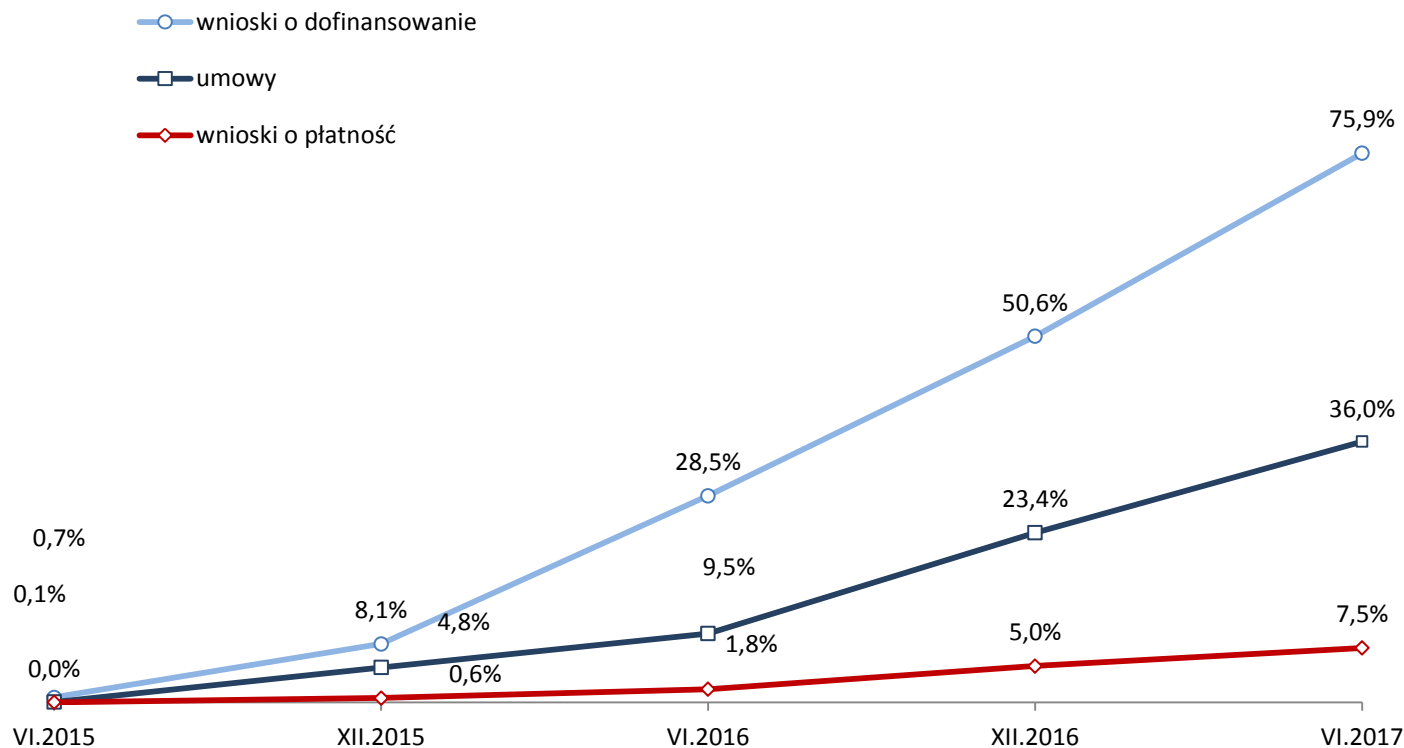


Osiągnięty poziom wydatków certyfikowanych w 2016 r. **był niższy** niż założono w *Planie działań*.

## 11 Stwierdzony stan – Postęp w naborze projektów

- Lata 2015 i 2016 zostały wykorzystane przez polskie instytucje zarządzające na uruchomienie naborów wniosków o dofinansowanie i kontraktowanie projektów. Następnie rozpoczęła się realizacja projektów, wydatkowanie środków i uzyskiwanie pierwszych rezultatów. Ogłaszanie naborów i zawieranie umów z beneficjentami znacznie przyspieszyło od połowy 2016 r.
- Stopień realizacji programów operacyjnych, w tym wydatkowania środków z UE, jest powiązany z czasem realizacji projektów. Realizacja projektów przez beneficjentów często rozłożona jest w czasie, nawet na kilka lat, a certyfikacja wydatków do Komisji Europejskiej następuje po zweryfikowaniu zatwierdzonych przez instytucje zarządzające wniosków beneficjentów o płatność z tytułu refundacji wydatków poniesionych na realizację projektów.

# Stwierdzony stan – Postęp wykorzystania funduszy unijnych łącznie dla wszystkich programów operacyjnych objętych kontrolą NIK od 30.06.2015 r. do 30.06.2017 r. [w %]



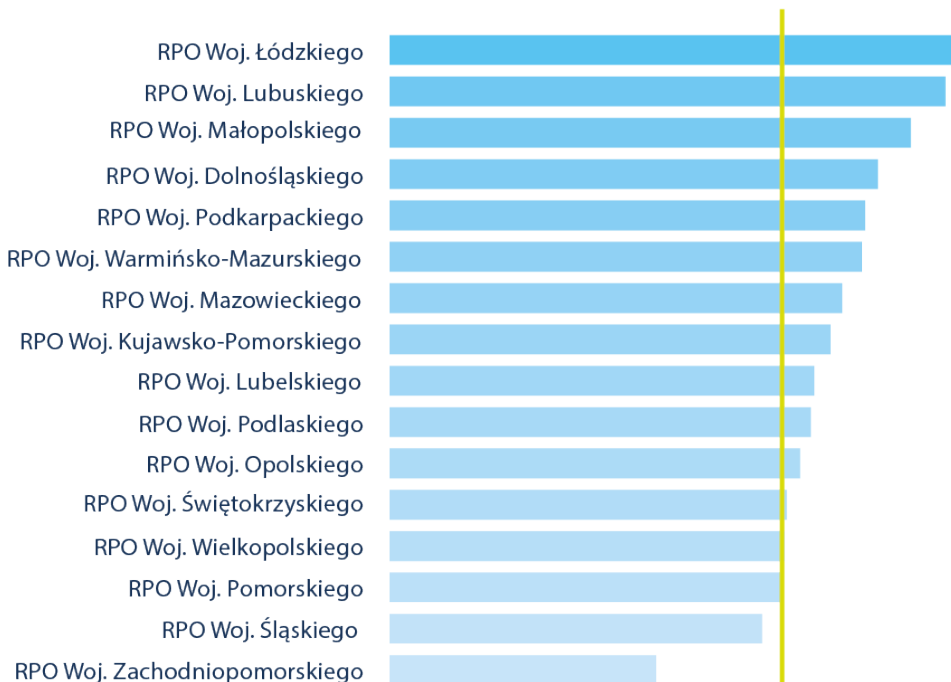
Nastąpił znaczny postęp w naborze projektów i kontraktacji, a mniej w rozliczaniu wydatków.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – Postęp w wykorzystaniu alokacji UE w regionalnych programach operacyjnych w odniesieniu do średnich wartości łącznie dla wszystkich programów operacyjnych, w okresie od 30.06.2016 r. do 30.06.2017 r. [w punktach procentowych – p.p.]

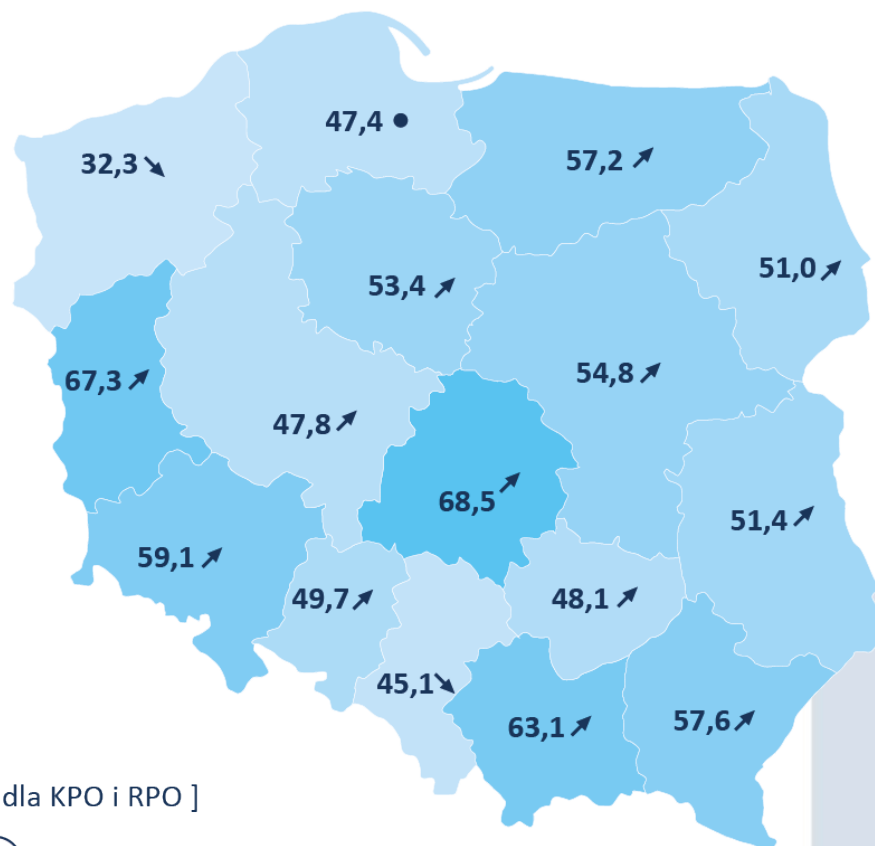
- ↗ wyższy od średniej
- równy średniej
- ↘ niższy od średniej

## wnioski o dofinansowanie



**47,4 p.p.**

[średni postęp dla KPO i RPO ]

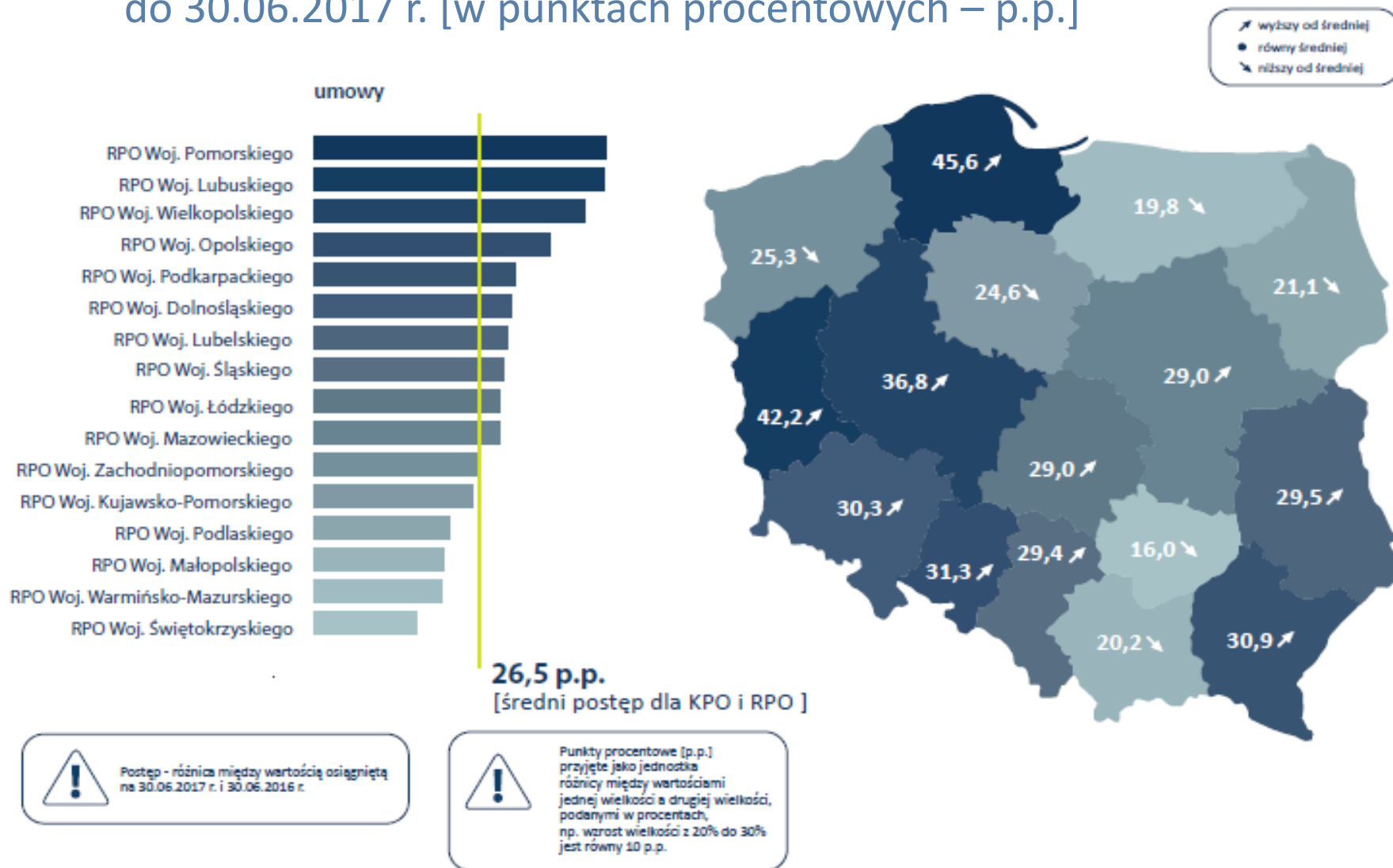


Postęp - różnica między wartością osiągniętą na 30.06.2017 r. i 30.06.2016 r.

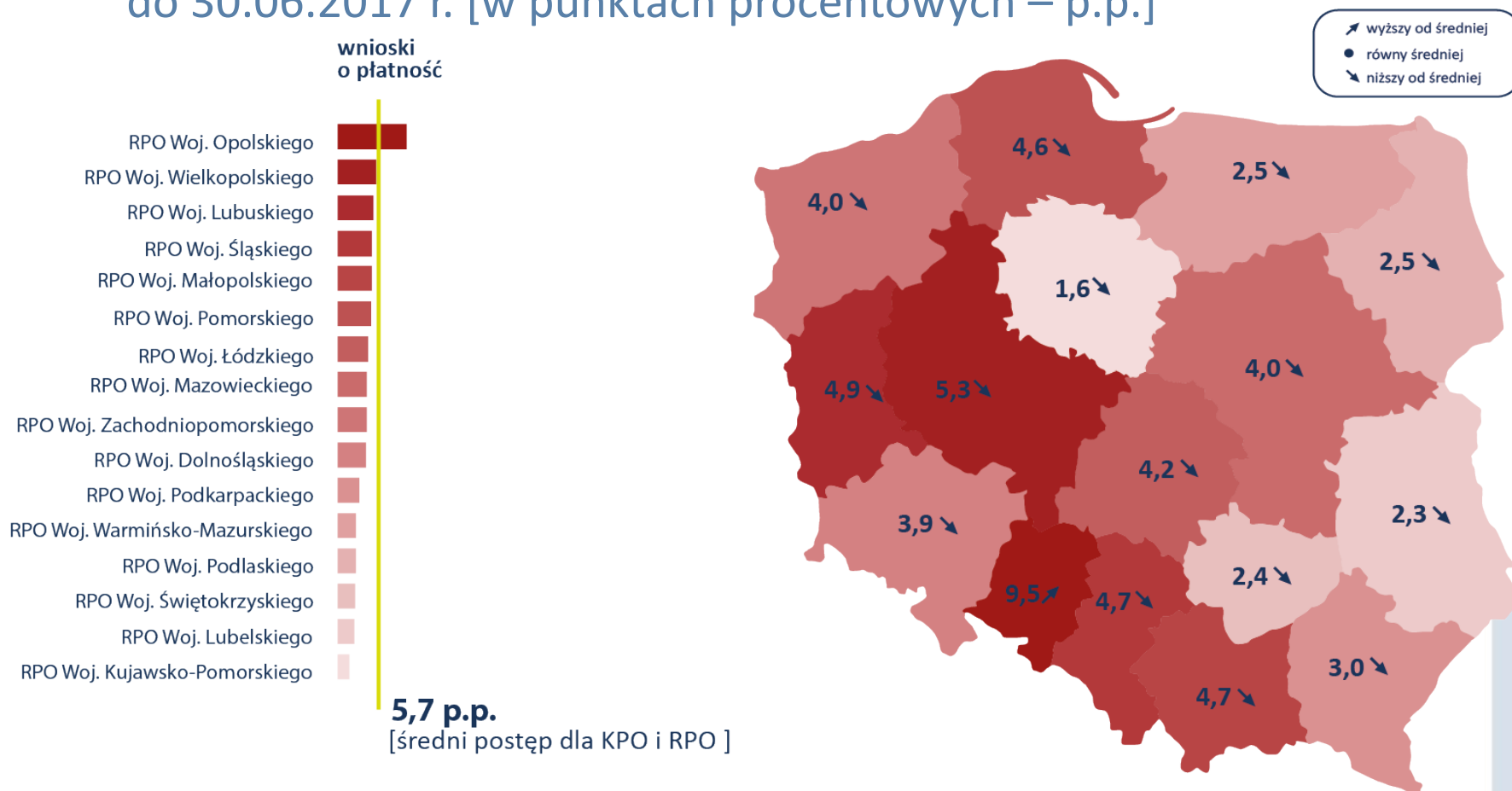


Punkty procentowe [p.p.] przyjęte jako jednostka różnicy między wartościami jednej wielkości a drugiej wielkości, podanymi w procentach, np. wzrost wielkości z 20% do 30% jest równy 10 p.p.

# Stwierdzony stan – Postęp w wykorzystaniu alokacji UE w regionalnych programach operacyjnych w odniesieniu do średnich wartości łącznie dla wszystkich programów operacyjnych, w okresie od 30.06.2016 r. do 30.06.2017 r. [w punktach procentowych – p.p.]



# Stwierdzony stan – Postęp w wykorzystaniu alokacji UE w regionalnych programach operacyjnych w odniesieniu do średnich wartości łącznie dla wszystkich programów operacyjnych, w okresie od 30.06.2016 r. do 30.06.2017 r. [w punktach procentowych – p.p.]



Postęp - różnica między wartością osiągniętą na 30.06.2017 r. i 30.06.2016 r.

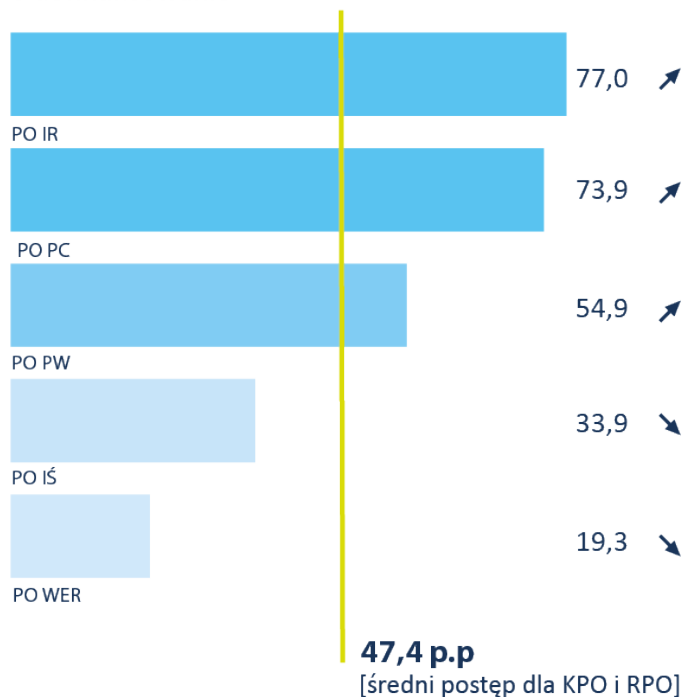


Punkty procentowe [p.p.] przyjęte jako jednostka różnicy między wartościami jednej wielkości a drugiej wielkości, podanymi w procentach, np. wzrost wielkości z 20% do 30% jest równy 10 p.p.

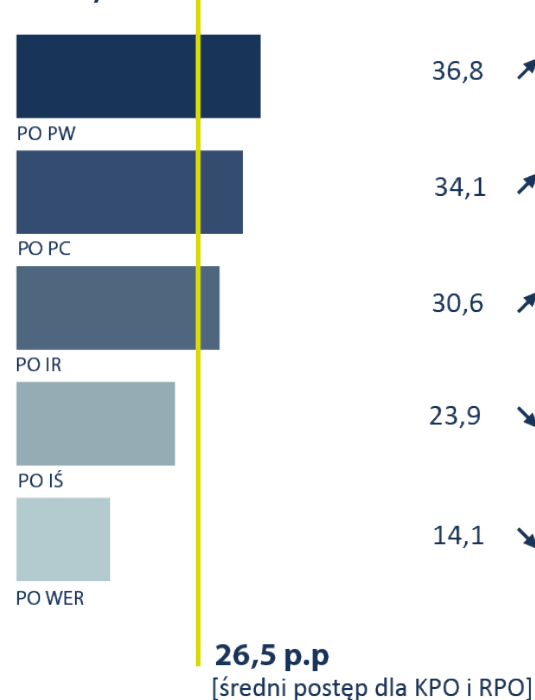
# Postęp w wykorzystaniu alokacji UE w krajowych programach operacyjnych w odniesieniu do średnich wartości łącznie dla wszystkich programów operacyjnych, w okresie od 30.06.2016 r. do 30.06.2017 r. [w punktach procentowych – p.p.]

- ↗ wyższy od średniej
- równy średniej
- ↘ niższy od średniej

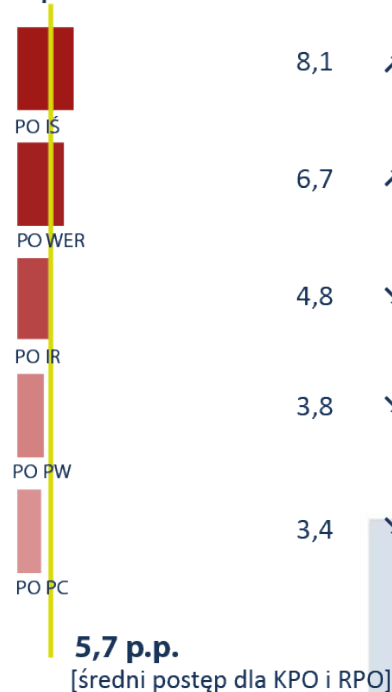
## wnioski o dofinansowanie



## umowy



## wnioski o płatność



Postęp - różnica między wartością osiągniętą na 30.06.2017 r. i 30.06.2016 r.



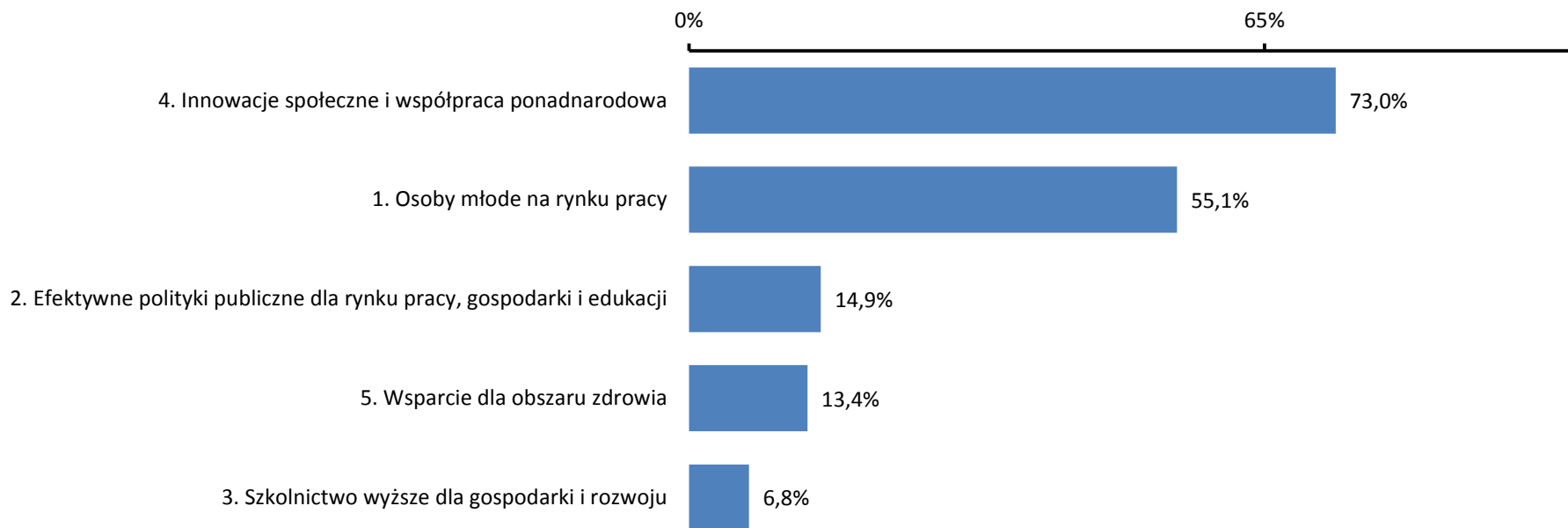
Punkty procentowe [p.p.] przyjęte jako jednostka różnicy między wartościami jednej wielkości a drugiej wielkości, podanymi w procentach, np. wzrost wielkości z 20% do 30% jest równy 10 p.p.

- Zaawansowanie procesu realizacji projektów nie było jednakowe we wszystkich osiach priorytetowych programów operacyjnych. Według stanu na 30.06.2017 r. w sześciu osiach priorytetowych (na 26 osi) w programach krajowych oraz w 54 osiach (na 166 osi) w programach regionalnych proces realizacji projektów był mało zaawansowany, tj. stan realizacji celu pośredniego na 2018 r. dla wskaźnika finansowego wynosił do 10%.
- W dwóch osiach w krajowych programach i w 41 osiach w regionalnych programach wykonanie wskaźnika finansowego na 30.06.2017 r. pozostawało na poziomie bliskim zera lub zerowym.
- W ocenie NIK, istnieje ryzyko niepowodzenia w wykonaniu celów pośrednich do końca 2018 r. w niektórych osiach programów operacyjnych, co może skutkować ryzykiem nałożenia sankcji przez Komisję Europejską w postaci realokowania rezerwy wykonania, zawieszenia płatności lub zastosowania korekty netto zgodnie z art. 22 rozporządzenia nr 1303/2013.

## Stwierdzony stan – Realizacja celu finansowego na koniec 2018 r., cd.

- W krajowych programach tylko dla 35% ze wszystkich osi priorytetowych stan realizacji celu finansowego na 2018 r. przekroczył lub zbliżał się do poziomu 65% tego celu, a w przypadku programów regionalnych tylko dla 5% wszystkich osi stan zaawansowania realizacji tego celu przekroczył lub zbliżał się do 65%, tj. do poziomu, którego nieosiągnięcie do końca 2018 r. uznawane jest przez Komisję Europejską za poważne niepowodzenie.
- W opinii instytucji zarządzających przy założeniu realizacji wskaźników na poziomach określonych w zawartych umowach z beneficjentami, ryzyko niezrealizowania wskaźników ram wykonania jest małe w większości przypadków, a obecny niski stopień realizacji wskaźników wynikał m.in. z opóźnień na szczeblu krajowym w zatwierdzaniu dokumentów strategicznych i aktów prawnych, które wpływały na możliwość ogłaszania konkursów, ograniczonej podaży wysokiej jakości projektów, realizacji projektów o długim horyzoncie czasowym.
- Niektóre IZ zidentyfikowały istotne zagrożenia dla osiągnięcia celów pośrednich na koniec 2018 r. i, obok działań na rzecz przyspieszenia wykorzystania środków UE, podjęły także działania wstępne w celu zmiany poziomu wskaźników celów pośrednich na 2018 r.

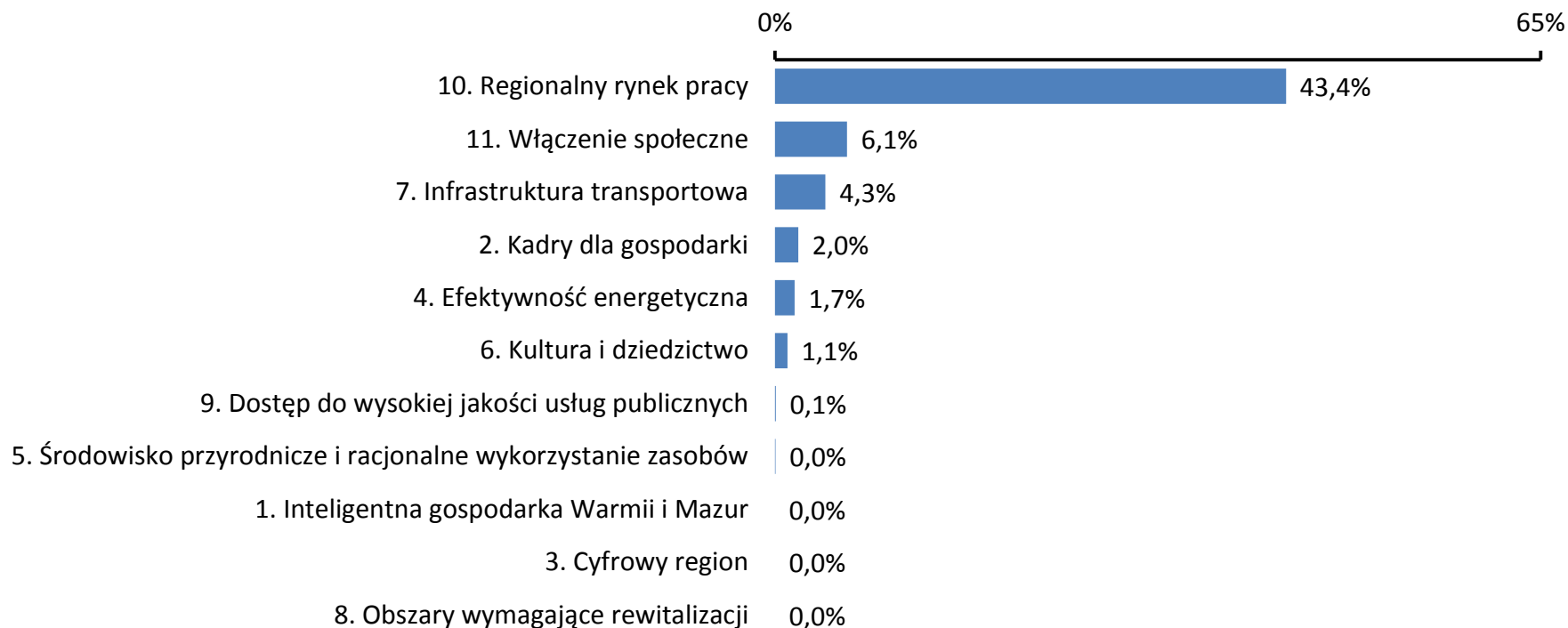
## Stan realizacji celu pośredniego na 2018 r. dla wskaźnika finansowego w osiach priorytetowych PO WER na 30.06.2017 r. w odniesieniu do poziomu 65% wartości celu pośredniego na koniec 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zdaniem NIK, na dzień 30 czerwca 2017 r., cel pośredni na koniec 2018 r. dla wskaźnika finansowego dotyczącego całkowitej kwoty certyfikowanych wydatków był skutecznie realizowany w ramach osi 4. Istnieje niskie ryzyko niepowodzenia w wykonaniu celu pośredniego wskaźnika finansowego dla osi 1 oraz wysokie ryzyko niepowodzenia dla osi 2, 3 i 5.

## Stan realizacji celu pośredniego na 2018 r. dla wskaźnika finansowego w osiach priorytetowych RPO Woj. Warmińsko-Mazurskiego na 30.06.2017 r. w odniesieniu do poziomu 65% wartości celu pośredniego na koniec 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zdaniem NIK, na dzień 30 czerwca 2017 r., istnieje średnie ryzyko niepowodzenia w wykonaniu celu pośredniego na koniec 2018 r. dla wskaźnika finansowego dotyczącego całkowitej kwoty wydatków certyfikowanych w ramach osi 10, natomiast wysokie ryzyko dla pozostałych osi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11.

## 21 Ocena ogólna

- Osiągnięty w ramach programów operacyjnych poziom wydatkowania środków UE do 30.06.2017 r. trudno uznać za zadowalający (wzrost wydatkowania dostępnej alokacji z 1,8% na 30.06.2016 r. do 7,5% na 30.06.2017 r.), pomimo znacznej poprawy w naborach wniosków o dofinansowanie i w zawieraniu umów z beneficjentami
- Znaczny wzrost wartości wniosków o dofinansowanie zgłoszonych przez beneficjentów i wzrost wartości umów o dofinansowanie w ww. okresie daje podstawy do osiągnięcia dalszej poprawy wydatkowania alokacji funduszy UE
- Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, zarządzający krajowymi programami operacyjnymi, jak i zarządy województw, pełniące funkcje instytucji zarządzających programami regionalnymi, w zdecydowanej większości rzetelnie i zgodnie z założeniami określonymi w *Planie działań* wdrożyły kompleksowy system zarządzania realizacją programów oraz system kwartalnego monitorowania i oceny poziomu realizacji celów programów

## 22 Ocena ogólna

- Kontrolowane instytucje podejmowały prawidłowe działania na rzecz przyśpieszenia realizacji programów:
  - skrócono czas oceny wniosków o dofinansowanie projektów oraz przyśpieszono zawieranie umów z beneficjentami i weryfikację wniosków o płatność
  - przygotowane zostały 24 Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, w ramach których rozpoczęto nabory projektów, jednak realizacja większości z nich jest nadal opóźniona
  - w 2016 r. została spełniona przez Polskę większość warunków wstępnych określonych w Umowie Partnerstwa z KE, a w trakcie 2017 r. zostały zrealizowane pozostałe cztery warunki, od czego była uzależniona możliwość rozpoczęcia wykorzystania znacznej części przyznanych środków w niektórych obszarach
  - uruchamianie instrumentów finansowych w ramach programów operacyjnych nie zostało zakończone i nadal trwa

## 23 Ocena ogólna

- Dotychczasowa realizacja projektów i certyfikacja wydatków pozwala na stwierdzenie, że ryzyko utraty środków UE w wyniku zastosowania przez Komisję Europejską zasady n+3 jest obecnie niewielkie
- NIK zwraca uwagę na duże zróżnicowanie zaawansowania realizacji poszczególnych osi priorytetowych w ramach programów. W połowie 2017 r., pomimo poprawy osiągniętej w okresie od 30 czerwca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r., nadal istniało znaczne ryzyko nieosiągnięcia celów pośrednich na koniec 2018 r. dla wielu osi priorytetowych programów
- Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały istotnego wpływu na wykonywanie zadań

Do instytucji zarządzających programami operacyjnymi o:

- Ponowne oszacowanie poziomu wartości wskaźników finansowych i rzeczowych dla celu pośredniego na koniec 2018 r. dla osi priorytetowych o niewielkiej lub zerowej realizacji, tak aby były możliwe do osiągnięcia w założonym terminie.
- Intensyfikację podejmowanych działań na rzecz wydatkowania środków, w szczególności w osiach priorytetowych o niewielkiej lub zerowej realizacji, aby zrealizować cele pośrednie na koniec 2018 r. i zapobiegać kumulacji wydatków, rozliczeń i certyfikacji pod koniec obecnej perspektywy finansowej.
- Zintensyfikowanie ogłaszania naborów i realizacji projektów w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

- Przyspieszenie realizacji procedur przetargowych związanych z wyborem pośredników w ramach instrumentów finansowych w celu jak najszybszego rozpoczęcia udzielania wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców.
- Podjęcie działań w zakresie wprowadzenia zmian w systemie realizacji programów operacyjnych, w tym m.in. dotyczących uproszczenia wyboru i realizacji projektów, udzielania pomocy zwrotnej, zmiany procedur dotyczących rozpatrywania protestu, powołania instytucji Rzecznika Funduszy Europejskich, w związku z wejściem w życie 2 września 2017 r. przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw.

## 26 Działania po kontroli

Do kierowników jednostek kontrolowanych zostało skierowanych 17 wystąpień pokontrolnych. Z ogólnej liczby skierowanych przez NIK 11 wniosków pokontrolnych:

- jeden wniosek został zrealizowany,
- w trakcie realizacji było osiem wniosków,
- w przypadku dwóch wniosków kierownicy jeszcze nie przekazali informacji o stanie ich realizacji.



Źródło: Fotolia.com

# Najwyższa Izba Kontroli

## Departament Administracji Publicznej