



KAP-4101-001-00/2014
Nr ewid. 151/2014/P/14/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE
SYSTEMU WDRAŻANIA POLITYKI STRUKTURALNEJ
NA LATA 2014–2020**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

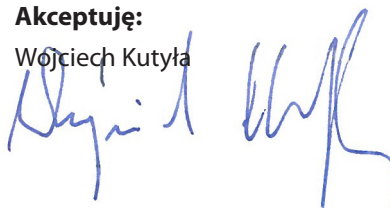
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej:
Bogdan Skwarka

B. Skwarka

Akceptuję:


Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 27.08.14 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	7
2. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
3. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
3.1. Ocena kontrolowanej działalności	10
3.2. Uwagi	12
4. WYNIKI KONTROLI	19
4.1. Przygotowanie umowy partnerstwa i programów operacyjnych	19
4.2. Przygotowanie rozwiązań organizacyjnych oraz regulacji prawnych systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020	27
4.3. Działania podejmowane w celu wdrożenia nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniach prawa unijnego	37
5. INFORMACJE DODATKOWE	48
6. ZAŁĄCZNIKI	49

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

rozporządzenie nr 1303/2013	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 ¹
uzppr	Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ²
fundusze strukturalne	Instrument finansowy w ramach polityki strukturalnej UE, zwanej również polityką spójności, utworzony w celu zmniejszenia różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym państw członkowskich na poziomie regionalnym. W okresie finansowania na lata 2014–2020 do funduszy strukturalnych należą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Do funduszy polityki spójności należą fundusze strukturalne i Fundusz Spójności zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1303/2013
desygnacja	Potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego spełnienia przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego ³ , zgodnie z art. 124 rozporządzenia nr 1303/2013
dokumenty programowe	Umowa partnerstwa, krajowe programy operacyjne, regionalne programy operacyjne
kontrakt terytorialny	Umowa określająca cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, zgodnie z art. 5 pkt 4c ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w brzmieniu wynikającym z nowelizacji z dnia 24 stycznia 2014 r.
krajowy system instytucjonalny	Instytucje zarządzające programami operacyjnymi wykonujące zadanie certyfikowania wydatków do Komisji Europejskiej, instytucje pośredniczące, instytucje wdrażające i instytucja audytowa – instytucje uczestniczące w realizacji programu operacyjnego w okresie 2014–2020
umowa partnerstwa/UP	Dokument przygotowany przez państwo członkowskie z udziałem partnerów zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym zarządzaniu, który określa strategię tego państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, i który został przyjęty przez Komisję Europejską w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim, zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 20 rozporządzenia nr 1303/2013

¹ Dz. U. L 347 z 20.12.2013 r., s. 320 ze zm.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

³ Definicję desygnacji zamieszczono w art. 14 ust. 2 projektu ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 dostępnego na stronie: http://bip.mrr.gov.pl/Prawo/Rozwoj_regionalny/Projekty_ustaw/Strony/projekt_ustawy_o_zasadach_realizacji_programow_0913-2020.aspx

program operacyjny Szczegółowy dokument wykonawczy, w którym określono sposób wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w danym obszarze. Zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 fundusze strukturalne wdrażane są w ramach programów, zgodnie z umową partnerską. Każdy program obejmuje okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r.

zasada e-cohesion Wprowadzenie nowego podejścia do informatyzacji procesów dotyczących realizacji projektów finansowanych z funduszy polityki spójności z czym związane są wymogi zapewnienia przez państwo członkowskie elektronicznej wymiany informacji z beneficjentami, zgodnie z art. 74 ust. 4, art. 122 ust. 3 i art. 125 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1303/2013

wytyczne programowe/horyzontalne Instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Jednostki samorządu terytorialnego realizować będą wspólne strategie dotyczące przede wszystkim zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W ramach tego instrumentu, partnerstwa miast (szczególnie wojewódzkich) oraz powiązanych z nimi funkcjonalnie sąsiadujących gmin, mogą utworzyć tzw. Związki ZIT i realizować wspólne, zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z EFRR i EFS w ramach RPO

certyfikacja Proces sporządzania i przekazywania do Komisji Europejskiej poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność okresową

interwencja Pomoc z funduszy unijnych na współfinansowanie przedsięwzięć w określonych obszarach na zasadach obowiązujących w UE

UE Unia Europejska

EFRR Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS Europejski Fundusz Społeczny

FS Fundusz Spójności

IA Instytucja Audytowa

IC Instytucja Certyfikująca

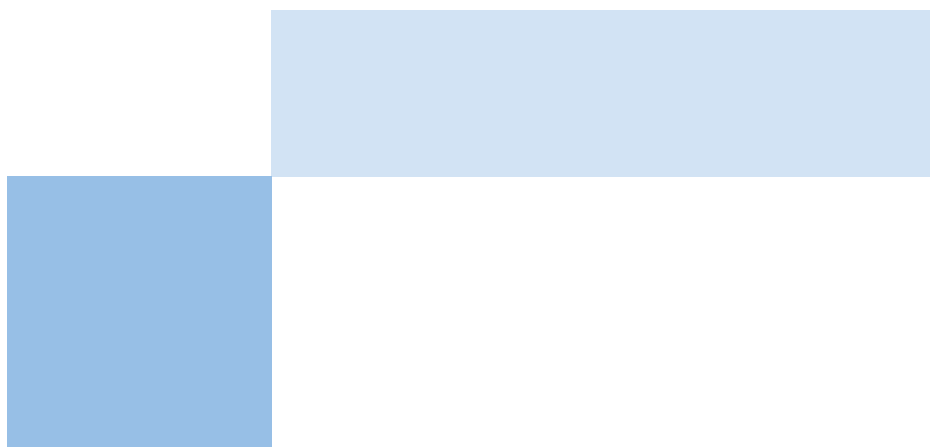
IZ Instytucja Zarządzająca

IP Instytucja Pośrednicząca

IW Instytucja Wdrażająca

KE Komisja Europejska

MIR/Ministerstwo	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
UM	Urząd Marszałkowski
PO IŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO WER	Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO PC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
RPO	Regionalny Program Operacyjny
UP	Umowa Partnerstwa
PO	Program Operacyjny
SzOP	Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne



W latach 2014–2020 z budżetu UE w ramach polityki strukturalnej Polska może otrzymać 82,5 mld euro. Aby w pełni wykorzystać dostępne środki polska administracja musi podjąć skuteczne działania w celu opracowania dokumentów programowych. Polska administracja musi również przygotować krajowy system instytucjonalny, a także podjąć działania zmierzające do wypracowania rozwiązań na gruncie prawa krajowego umożliwiające sprawne wdrażanie środków europejskich.

Za koordynację procesu przygotowania dokumentów programowych oraz rozwiązań instytucjonalnych i prawnych odpowiedzialny jest Minister Infrastruktury i Rozwoju (do 26 listopada 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego), który zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴ odpowiada za koordynację wykorzystania środków zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych. Charakterystyka stanu prawnego oraz podstawowych uwarunkowań dotyczących przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020 została przedstawiona w załączniku nr 1 do informacji o wynikach kontroli. Wykaz podstawowych aktów prawnych stanowi załącznik nr 2.

W nowym okresie finansowania nastąpi większa decentralizacja zarządzania funduszami niż miało to miejsce w okresie 2007–2013. Oznacza to więcej środków do zagospodarowania na poziomie regionalnym, ale również dużo większą odpowiedzialność samorządów województw za realizację polityki strukturalnej. Łącznie nastąpi wzrost środków zarządzanych na poziomie regionalnym do ok. 40% funduszy polityki spójności, tj. do ok. 31,3 mld euro. Samorządy województw będą w pełni odpowiedzialne za prawidłowe planowanie, zarządzanie i rozliczanie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W latach 2014–2020 instytucje zarządzające poszczególnymi RPO (tj. zarządy województw) będą również wykonywały zadanie certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej (dotychczas wydatki do Komisji Europejskiej poświadczala Instytucja Certyfikująca umiejscowiona w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju).

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Temat i nr kontroli

Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020 – P/14/003.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę podjęto z własnej inicjatywy NIK. Temat kontroli mieści się w głównym priorytetowym kierunku kontroli NIK – *Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa*, przyjętym do realizacji na lata 2012–2014 oraz w priorytetowym kierunku kontroli NIK na 2014 r. – *Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa*. Dla zapewnienia długookresowej stabilności finansowej państwa w okresie pogorszenia sytuacji gospodarczej, kluczowe jest pełne i skuteczne wykorzystanie środków unijnych przyznanych Polsce w okresie finansowania na lata 2014–2020.

W wyniku analizy dokumentów, artykułów prasowych, wyników kontroli NIK⁵ dotyczących przygotowania administracji publicznej do wykorzystania środków unijnych na lata 2004–2006 i 2007–2013 stwierdzono m.in., że administracja publiczna nie była wówczas, w początkowym okresie, w pełni należycie przygotowana do korzystania z tych funduszy, a system zarządzania i kontroli nie był od razu w pełni wdrożony, co skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia realizacji projektów współfinansowanych z tych środków.

W Najwyższej Izbie Kontroli w lutym 2014 r. zorganizowano panel ekspertów z udziałem m.in. parlamentarzystów, przedstawicieli administracji rządowej, samorządowej, nauki i organizacji pozarządowych, aby zidentyfikować ewentualne ograniczenia, bariery i potencjalne zagrożenia dla sprawnego przygotowania systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także rozpoczęcia wykorzystania funduszy z UE. Przedyskutowano m.in. kwestie dotyczące przygotowania projektu umowy partnerstwa, krajowych i regionalnych projektów programów operacyjnych, przygotowania aktów prawa polskiego i ustanowienia krajowego systemu instytucjonalnego, przygotowania do wdrożenia nowych rozwiązań wynikających z projektów rozporządzeń prawa unijnego. Przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju stwierdzili w czasie panelu m.in., że w procesie przygotowania do przyszłej perspektywy nie występowały wówczas zagrożenia, natomiast mogłyby się one pojawić, gdyby były znaczące opóźnienia w pracach legislacyjnych, jak również w pracach nad utworzeniem systemu instytucjonalnego.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena działań dotyczących przygotowania systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020 podejmowanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju⁶ oraz zarządy województw, w zakresie:

⁵ Np. *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych*. NIK, marzec 2004 r.; *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności*. NIK, czerwiec 2005 r.; *Informacja o wynikach kontroli zdolności administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*. NIK, kwiecień 2009 r.; *Informacja o wynikach kontroli wyboru i realizacji indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych*. NIK, styczeń 2011 r.; *Informacja o wynikach kontroli przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007–2013*. NIK, lipiec 2008 r.; *Informacja o wynikach kontroli przygotowania rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014–2020*. NIK, październik 2013 r.; *Informacja o wynikach kontroli upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych*. NIK, czerwiec 2013 r.

⁶ Zadania będące przedmiotem kontroli do dnia 26 listopada 2013 r. realizował Minister Rozwoju Regionalnego. Od 27 listopada 2013 r. realizację tych zadań przejął Minister Infrastruktury i Rozwoju w związku z powstaniem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w wyniku przekształcenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1390).

- przygotowania projektu umowy partnerstwa określającej warunki wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla Polski na lata 2014–2020,
- przygotowania projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych,
- przygotowania aktów prawa polskiego oraz wytycznych niezbędnych do wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- przygotowania do ustanowienia krajowego systemu instytucjonalnego,
- przygotowania do wdrożenia nowych rozwiązań wynikających z rozporządzeń UE dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020.

Cele podejmowanych działań zostały określone w przepisach prawa krajowego i unijnego oraz w założeniach dokumentów programowych przyjętych przez Radę Ministrów.

Kontrola w MIR została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁷, pod względem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK). W urzędach marszałkowskich kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 2011 r. do 30 kwietnia 2014 r. Wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera załącznik nr 3 do niniejszej Informacji.

⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

3.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Infrastruktury i Rozwoju (uprzednio Minister Rozwoju Regionalnego) oraz zarządy województw podjęli należyte i skuteczne działania w celu przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020⁸.

Minister Infrastruktury i Rozwoju należycie zaplanował, zorganizował, koordynował i realizował proces przygotowań do wykorzystania środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020. Podjęte działania umożliwiły terminowe przygotowanie, a także przekazanie do Komisji Europejskiej projektu umowy partnerstwa⁹ oraz projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zaawansowanie przygotowań do wdrażania funduszy na lata 2014–2020 w zakresie opracowania projektów krajowych przepisów, wytycznych i procedur było odpowiednie do zaawansowania działań Komisji Europejskiej w zakresie wydawania wytycznych oraz aktów wykonawczych. Dokonując oceny NIK wzięła pod uwagę, że prace w tym zakresie będą mogły być ukończone przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju po zakończeniu negocjacji i zatwierdzeniu dokumentów programowych przez Komisję Europejską oraz po wydaniu przez Komisję Europejską niezbędnych aktów wykonawczych.

Powyższą ocenę uzasadniają w szczególności następujące ustalenia kontroli NIK:

- W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w urzędach marszałkowskich podjęte zostały prace koncepcyjne mające na celu przygotowanie organizacyjne instytucji do realizacji zadań związanych z wdrażaniem programów operacyjnych. MIR podjęło odpowiednie działania dotyczące przygotowania i budowy systemu instytucjonalnego oraz prawnego dla perspektywy finansowej 2014–2020, możliwe do zrealizowania na danym etapie zaawansowania negocjacji z Komisją Europejską [str. 27, 28].
- W Ministerstwie przygotowano projekt *Ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, która została uchwalona w dniu 24 stycznia 2014 r. i weszła w życie w dniu 8 kwietnia 2014 r.¹⁰ Opracowano też projekt *ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (tzw. ustawy wdrożeniowej) i przesłano go 16 kwietnia 2014 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów¹¹ [str. 33].
- W Ministerstwie zostały ustanowione i zapewnione właściwe mechanizmy koordynacyjne dotyczące przygotowania projektu umowy partnerstwa, projektów krajowych programów operacyjnych. Podjęte działania dotyczące opracowania projektu umowy partnerstwa były skuteczne i doprowadziły do przedłożenia dokumentu do Komisji Europejskiej w obowiązującym terminie, zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013¹². Projekty krajowych programów operacyjnych zostały przedłożone do Komisji Europejskiej zgodnie z art. 26 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013, tj. w terminie do trzech miesięcy od momentu przedstawienia umowy partnerstwa [str. 19].

⁸ Ocena NIK dotyczy działań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego podjętych do dnia 30 kwietnia 2014 r. w celu uruchomienia środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

⁹ Umowa partnerstwa, po negocjacjach z Komisją Europejską, została przyjęta 23 maja 2014 r.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 379.

¹¹ Projekt ustawy został wpisany do porządku obrad RM w dniu 6 maja 2014 r. i przyjęty przez nią w dniu 8 maja 2014 r. Projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 2 czerwca 2014 r. (druk nr 2450). Sejm uchwalił ustawę w dniu 11 lipca 2014 r., którą skierowano do Senatu w dniu 15 lipca 2014 r. (druk nr 684). Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 29.08.2014 r., poz. 1146. Wejdzie w życie po upływie 14 dni od publikacji.

¹² Zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013 każde państwo członkowskie przekazuje Komisji swoją umowę partnerstwa do dnia 22 kwietnia 2014 r.

- Zarządy województw opracowały i przekazały do Komisji Europejskiej projekty regionalnych programów operacyjnych zgodnie z art. 26 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013. Zapewniona została koordynacja przygotowania projektów Regionalnych Programów Operacyjnych. Na podstawie art. 14g ust. 1 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Minister Infrastruktury i Rozwoju wydał opinie o zgodności projektów Regionalnych Programów Operacyjnych z zapisami projektu umowy partnerstwa, z zastrzeżeniem uwzględnienia zgłoszonych uwag [str. 24].
- W Ministerstwie podjęto i koordynowano prace dotyczące przygotowania samooceny spełnienia warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante), tj. warunków umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych, określonych w załączniku do projektu umowy partnerstwa. Państwa członkowskie, zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, powinny spełnić te warunki wstępne do dnia 31 grudnia 2016 r. [str. 20].
- W Ministerstwie i urzędach marszałkowskich prowadzono działania w celu przygotowania instytucji do realizacji programów operacyjnych w latach 2014–2020¹³. Ostateczny kształt rozwiązań instytucjonalnych i prawnych oraz wytycznych będzie zależał od treści umowy partnerstwa i programów operacyjnych po ich zatwierdzeniu przez KE oraz od krajowych i unijnych uregulowań prawnych [str. 27].
- W Ministerstwie podjęto prace nad przygotowaniem projektów wytycznych horyzontalnych i programowych, jednakże zakończenie prac uzależnione jest od zakończenia negocjacji programów operacyjnych z KE, od wydania przez KE aktów wykonawczych i wytycznych oraz od wejścia w życie ustawy wdrożeniowej [str. 35, 36].
- W urzędach marszałkowskich stan przygotowań wytycznych programowych według stanu na kwiecień 2014 r. należało ocenić jako początkowy, co wynikało z późnego przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia nr 1303/2013 (grudzień 2013 r.) oraz z braku uchwalonej ustawy wdrożeniowej i wytycznych horyzontalnych MIR (ze względu na trwające negocjacje z KE) oraz z braku niektórych aktów wykonawczych i wytycznych KE [str. 33].
- W projektach krajowych i regionalnych programów operacyjnych uwzględniono uproszczenia mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych przy wdrażaniu funduszy w okresie 2014–2020, możliwe do wprowadzenia przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi w granicach wynikających z przepisów unijnych [str. 29].
- W Ministerstwie zostały podjęte należyte działania w celu wdrożenia nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniu nr 1303/2013, m.in.:
 - dla zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków [str. 37],
 - w celu ograniczenia ryzyka korekt finansowych netto poprzez anulowanie przez KE całości lub części wkładu funduszy UE, a także zawieszenia płatności [str. 39],
 - w związku z planowanym wykorzystaniem instrumentów zwrotnych [str. 41],
 - w związku z obowiązkiem zapewnienia elektronicznej wymiany informacji [str. 42].
- W MIR podjęto odpowiednie działania mające na celu wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w przygotowaniu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), w szczególności Ministerstwo należycie monitorowało tworzenie partnerstw¹⁴ jednostek samorządu terytorialnego i przygotowanie strategii określających najważniejsze cele i przedsięwzięcia do realizacji.

¹³ Potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego spełnienia przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego, zgodnie z art. 124 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹⁴ Partnerstwo jest formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach zawartej umowy.

Zarządy województw również podjęły działania mające na celu wspieranie przygotowania zintegrowanych inwestycji terytorialnych, w szczególności poprzez współpracę z partnerami lokalnymi odnośnie zakresu interwencji, podziału środków, tworzenia i opiniowania strategii ZIT [str. 45].

Po zakończeniu kontroli NIK Dyrektor Generalny Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zarządy 16 województw poinformowały NIK o postępie prac podejmowanych w ramach przygotowań do wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020. W okresie maj–czerwiec 2014 r., po zakończeniu kontroli NIK, w MIR i we wszystkich urzędach marszałkowskich prowadzone były nadal prace w ramach przygotowania do wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020, w szczególności [str. 25, 26, 36, 44, 47]:

- w MIR przygotowywano stanowiska negocjacyjne do projektów krajowych programów operacyjnych,
- w MIR przygotowywano projekty aktów wykonawczych do ustawy o zasadach *realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* oraz opracowywano projekty wytycznych horyzontalnych,
- w urzędach marszałkowskich przygotowywano i wprowadzano zmiany w strukturze organizacyjnej urzędu w celu jej dostosowania do wykonywania zadań instytucji zarządzającej RPO z funkcją certyfikacji wydatków,
- w urzędach marszałkowskich analizowano zapisy UP zatwierdzonej przez KE 23 maja 2014 r. pod kątem wprowadzenia niezbędnych zmian w projektach RPO.

3.2 Uwagi

1. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego należycie zorganizował i przeprowadził proces przygotowania projektów dokumentów programowych dotyczących perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Umowa partnerstwa, podstawowy dokument określający kierunki wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014–2020, została opracowana zgodnie z przygotowanymi w MIR i przyjętymi przez Radę Ministrów *Załoženiami umowy partnerstwa na lata 2014–2020*. Umowa ta została przekazana do Komisji Europejskiej w terminie wynikającym z rozporządzenia nr 1303/2013. Minister przekazał projekt UP do Komisji Europejskiej w dniu 10 stycznia 2014 r. jako pierwsze państwo członkowskie¹⁵. Umowa partnerstwa została zaakceptowana przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r. Przed Polską umowy partnerstwa z Komisją Europejską zawarły tylko dwa państwa członkowskie: Dania i Niemcy¹⁶.
2. W pierwszym tygodniu lipca 2014 r. rozpoczęły się negocjacje krajowych programów operacyjnych¹⁷ z KE, a rozpoczęcie negocjacji RPO planowane jest na wrzesień 2014 r.¹⁸. Termin rozpoczęcia wdrażania środków funduszy europejskich uzależniony jest od tempa i sprawnego przebiegu ustalania zapisów programów operacyjnych z Komisją Europejską. Zakończenie negocjacji Ministerstwo planuje na II połowę 2014 r.¹⁹.

¹⁵ *Więcej euro dla przedsiębiorców*. „Rzeczpospolita”, 29.04.2014, str. B16. *Ruszyły rozmowy o umowie partnerstwa*. „Rzeczpospolita”, 06.03.2013, str. B2.

¹⁶ *Będą dominować dotacje*. „Rzeczpospolita”, 26.05.2014, str. B16.

¹⁷ *Nowe programy pod lupą Brukseli*. „Rzeczpospolita”, 03.07.2014, str. B7.

¹⁸ Informacja na temat projektów RPO na lata 2014–2020 przedstawiona na posiedzeniu Komisji do spraw Unii Europejskiej przez MIR, załącznik do pisma nr DKS-III-0702-15-RS/14 z 16.06.2014.

¹⁹ *Będą dominować dotacje*. „Rzeczpospolita”, 26.05.2014, str. B16.

3. Za przygotowanie projektów programów operacyjnych, zgodnie z założeniami umowy partnerstwa, odpowiedzialni byli odpowiednio: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego – dla programów operacyjnych krajowych oraz zarządy województw dla regionalnych programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności. Powyższe instytucje były odpowiedzialne za przygotowanie projektów programów, jak również za przeprowadzenie wszystkich niezbędnych procedur, takich jak ewaluacja ex-ante²⁰, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko oraz konsultacje społeczne. Działania prowadzone były według opracowanego w MIR harmonogramu zawartego w dokumencie *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE na lata 2014–2020 i przedstawionego w Informacji dla Rady Ministrów*. W trakcie prac nad projektami programów operacyjnych była prowadzona równoczesna analiza ich zgodności z projektem umowy partnerstwa, a także równolegle była przygotowywana ewaluacja ex-ante oraz strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Po przyjęciu projektów umowy partnerstwa i programów operacyjnych przez Radę Ministrów zostały one przekazane do negocjacji i akceptacji Komisji Europejskiej. Zdaniem NIK, równoległe prowadzenie prac nad przygotowaniem dokumentów na lata 2014–2020, w szczególności umowy partnerstwa i programów operacyjnych było celowe oraz przyspieszyło proces opracowania i zatwierdzania projektów tych dokumentów na poziomie krajowym i regionalnym.
4. Przyjęty tryb prac nad dokumentami programowymi na poziomie europejskim i krajowym uzależniony był od harmonogramu przyjmowania i wydawania aktów prawnych na poziomie UE. W grudniu 2013 r. Rada UE oraz Parlament Europejski przyjęły pakiet rozporządzeń na perspektywę 2014–2020. W rozporządzeniu nr 1303/2013 zastrzeżono dla Komisji Europejskiej uprawnienie do wydawania aktów wykonawczych i delegowanych, uszczegóławiających poszczególne przepisy tego rozporządzenia. Szereg aktów i wytycznych KE nie zostało dotychczas wydanych, bądź pozostaje na etapie projektu. Proces tworzenia unijnych ram dla wdrożenia funduszy na lata 2014–2020 nie jest zatem zakończony i wiele aspektów wdrażania nowej perspektywy finansowej pozostaje do ustalenia przez KE. Powyższe uwarunkowania miały istotny wpływ na harmonogram i tempo prac nad przygotowaniem rozwiązań instytucjonalnych i prawnych w MIR i urzędach marszałkowskich. Ponadto ostateczny kształt procedur i wytycznych programowych w RPO zależy od wydania przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju wytycznych horyzontalnych, co z kolei zależy od wydania aktów prawnych i wytycznych przez KE.
5. Ministerstwo wydało opinie o zgodności projektów 16 RPO z zapisami projektu umowy partnerstwa (w wersji przekazanej do zatwierdzenia przez Komisję Europejską 10 stycznia 2014 r.). Ostateczny kształt umowy partnerstwa, przyjętej przez KE w dniu 23 maja 2014 r., różni się w niektórych kwestiach od projektu tej umowy, co oznacza konieczność dostosowania programów operacyjnych do zatwierdzonego dokumentu. Ministerstwo powinno zatem przekazać do wszystkich urzędów marszałkowskich zalecenie dostosowania projektów RPO do zaakceptowanej umowy partnerstwa.
6. Zdaniem NIK należy podkreślić, że w projektach krajowych programów operacyjnych oraz w projektach regionalnych programów operacyjnych zaplanowano uwzględnienie uproszczeń mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych we wdrażaniu funduszy

²⁰ Ewaluacja ex ante jest oceną programu operacyjnego dokonywaną przed jego rozpoczęciem. Jest ona ściśle powiązana z procesem programowania a jej głównym produktem są wnioski i rekomendacje, przybierające postać propozycji zmian w zapisach programu operacyjnego.

w okresie 2014–2020, możliwe do wprowadzenia przez instytucje zarządzające. Mają one dotyczyć zarówno regulacji prawnych oraz instytucjonalnych, w tym sposobu występowania o dofinansowanie i realizacji oraz rozliczania projektów przez beneficjentów, np. planuje się:

- zmniejszenie ilości załączników do wniosków o dofinansowanie,
- wprowadzenie możliwości dokonywania poprawy lub uzupełnienia wniosku o dofinansowanie w przypadku nieistotnych uchybień formalnych,
- wprowadzenie rozliczenia kosztów pośrednich za pomocą ryczału i stosowania w rozliczeniach wydatków kwot ryczałtowych i stawek jednostkowych,
- uproszczenie opisów faktur poprzez zmniejszenie ilości podawanych danych,
- uproszczenie części sprawozdawczej we wzorze wniosku o płatność.

7. Zarządy województw wskazały w trakcie kontroli NIK najbardziej istotne problemy, które ich zdaniem mogą stanąć na przeszkodzie w rozpoczęciu realizacji RPO jeszcze w 2014 r. Zarządy województw zaliczyły do takich problemów m.in.:
 - możliwość, że warunki wstępne (tzw. warunki ex-ante) obowiązujące na poziomie krajowym nie zostaną uznane przez Komisję Europejską jako w pełni spełnione, co może skutkować brakiem zgody Komisji Europejskiej na rozpoczęcie realizacji części działań RPO;
 - możliwość, że wewnętrzne procedury instytucji i wytyczne programowe nie będą gotowe niezwłocznie po zatwierdzeniu RPO, z powodu braku aktów wykonawczych i wytycznych Komisji Europejskiej, wytycznych horyzontalnych Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz ustawy wdrożeniowej.
8. Minister oraz zarządy województw podjęły należyte prace mające na celu wyznaczenie i przygotowanie instytucji zarządzających i pośredniczących do wykonywania zadań wdrożeniowych. W ramach Ministerstwa i urzędów marszałkowskich podjęta została decyzja²¹ o powierzeniu instytucjom zarządzającym programami operacyjnymi obowiązków związanych z poświadczaniem wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych (tzw. certyfikacji wydatków). W ramach systemu wdrażania programów operacyjnych nie będzie funkcjonowała oddzielna Instytucja Certyfikująca, a także nie będą funkcjonowały Instytucje Pośredniczące w Certyfikacji. Zdaniem NIK, należy jednak zapewnić rozdzielenie funkcji zarządzania i certyfikacji w ramach Instytucji Zarządzających. Zgodnie z art. 72 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013, realizacja zadań dotyczących poświadczania poniesionych wydatków powinna być instytucjonalnie i proceduralnie rozdzielona od zadań związanych z zarządzaniem i kontrolą, tzn. zadania te nie mogą być realizowane przez te same osoby i komórki organizacyjne, co będzie szczególnie istotne przy realizacji projektów własnych samorządu województwa. Przejęcie zadań w zakresie certyfikacji wydatków przez IZ RPO wymaga szczególnej uwagi rządów województw, gdyż urzędy marszałkowskie będą to zadanie wykonywać po raz pierwszy (wcześniej te zadania wykonywały urzędy wojewódzkie).
9. W Ministerstwie prowadzone były prace nad przygotowaniem zmian w prawie polskim w celu dostosowania go do wymogów prawa unijnego na perspektywę finansową 2014–2020, jednakże dalszy postęp tych prac zależy od stanu zaawansowania negocjacji z Komisją Europejską i od zaawansowania prac KE nad projektami aktów wykonawczych i wytycznych. Główne prace

²¹ Rozporządzenie nr 1303/2013 dopuszcza możliwość wykonywania funkcji poświadczającej wydatki przez instytucje zarządzającą. W perspektywie finansowej 2007–2013 zgodnie z podziałem kompetencji w Ministerstwie, obsługę zadań ministra do spraw rozwoju w zakresie certyfikacji wydatków do KE zapewnia Departament Certyfikacji i Desygacji MIR. Departament ten jest niezależny w zakresie wykonywanych zadań od departamentów wykonujących zadania instytucji zarządzającej.

prorowadzone w Ministerstwie w tym zakresie dotyczyły opracowania projektu *ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*. Ponadto NIK dostrzega zaangażowanie Ministerstwa w działania mające na celu m.in. przygotowanie i robocze skonsultowanie projektów wytycznych krajowych. Skutek tych działań zależy od dalszego prowadzenia i monitorowania przebiegu tych prac w Ministerstwie.

10. Uchwalona w dniu 11 lipca 2014 r. przez Sejm *ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* tworzy ramy prawne, które stanowią podstawę dla realizacji umowy partnerstwa, w tym zasad realizacji programów operacyjnych polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020. Ustawa ta wprowadza mechanizmy koordynacji realizacji programów operacyjnych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, prawa i obowiązki beneficjentów oraz podmiotów zaangażowanych, określa podmioty zaangażowane w proces wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, definiuje zasady wdrażania oraz podstawowe dokumenty służące wdrażaniu funduszy w Polsce. W ustawie wprowadza się przepisy szczegółowe doprecyzowujące przepisy unijne tam, gdzie są one nieprecyzyjne lub niewystarczające, m. in. w zakresie definiowania nieprawidłowości, systemu korekt i kontroli²².
11. W czasie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK, prace w urzędach marszałkowskich koncentrowały się na przygotowaniu projektów regionalnych programów operacyjnych i zapewnieniu ich zgodności z projektem umowy partnerstwa, w celu terminowego ich przesłania do KE. Przygotowanie szczegółowych rozwiązań organizacyjnych i procedur oraz regionalnych wytycznych programowych niezbędnych do rozpoczęcia wdrażania RPO było w większości urzędów marszałkowskich dopiero na etapie planowania i prac koncepcyjnych, ze względu na brak uchwalonej ustawy wdrożeniowej i krajowych wytycznych horyzontalnych (które mogą być wydane dopiero po zakończeniu negocjacji dokumentów programowych z KE i wydaniu przez nią aktów wykonawczych i wytycznych). Z tych względów w IV kwartale 2014 r. może dojść do spiętrzenia prac związanych z przygotowaniem systemu instytucjonalnego i prawnego RPO.
12. Kontrakt terytorialny, zgodnie z art. 5 pkt 4c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w brzmieniu obowiązującym od 8 kwietnia 2014 r.²³), to dokument będący wynikiem dwustronnych negocjacji pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym na poziomie województwa. Kontrakt terytorialny dla każdego województwa zostanie przyjęty uchwałą Rady Ministrów i uchwałą zarządu województwa w celu m.in. uzgodnienia zakresu wsparcia z funduszy europejskich, indywidualizacji podejścia w zależności od cech konkretnego regionu, zaproponowania konkretnych przedsięwzięć priorytetowych realizowanych w określonych geograficznie i tematycznie obszarach. W kontrakcie terytorialnym będą wskazane inwestycje, które województwo będzie realizować na podstawie rozpoznanych potrzeb rozwojowych województwa i zestawienia ich z priorytetami krajowymi. Prace w Ministerstwie i urzędach marszałkowskich nad kontraktami terytorialnymi, w trakcie trwania kontroli NIK, były na etapie przygotowywania listy projektów możliwych do wsparcia oraz przygotowania strony rządowej

²² Pismo nr DKF-VII-0210-3-KSz/14 z dnia 16 kwietnia 2014 r. Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Infrastruktury i Rozwoju skierowane do Prezesa Rady Ministrów.

²³ Instytucja kontraktu terytorialnego została wprowadzona ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 379).

i samorządowej do negocjacji. Zdaniem NIK, negocjacje kontraktów terytorialnych planowane w Ministerstwie na przełom drugiego i trzeciego kwartału 2014 r. przeprowadzone powinny być tak, aby zakończenie prac i zawarcie kontraktu terytorialnego nastąpiło niezwłocznie po przyjęciu przez Komisję Europejską krajowych i regionalnych programów operacyjnych, co pozwoli na rozpoczęcie procedury wyboru i realizacji projektów.

13. W celu zwiększenia zdolności jednostek samorządu terytorialnego do finansowania projektów w latach 2014–2020 w znowelizowanej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, w art. 243 zawarte zostały przepisy dotyczące wyłączenia z wyliczenia wskaźnika zadłużenia zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego z tytułu realizacji projektu finansowanego w co najmniej 60% ze środków unijnych. NIK zwraca uwagę, że samorząd realizujący projekt będzie musiał go precyzyjnie przygotować, finansować i wdrażać według zakładanego planu, aby uniknąć nieprawidłowości skutkujących obniżeniem dofinansowania unijnego w postaci korekty finansowej. W przypadku nałożenia korekty finansowej wkład unijny do projektu może stanowić mniej niż 60%. Wówczas jednostka samorządu terytorialnego nie będzie uprawniona do korzystania z wyłączenia z ustawowego ograniczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z tytułu realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE.
14. Na podstawie art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia nr 1303/2013, IZ programami operacyjnymi są zobowiązane do wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych. W trakcie trwania kontroli NIK, przygotowywane były wstępne założenia do opracowania przez instytucje zarządzające strategii przeciwdziałania oszustwom dla programów operacyjnych na lata 2014–2020. W procedurach instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli programów operacyjnych powinny być uwzględnione mechanizmy antykorupcyjne, np.:
 - zasada „wielu oczu”²⁵, dotycząca procesów związanych z wyborem projektów do dofinansowania lub zawieraniem umów o dofinansowanie,
 - zasada wykluczania z kontroli realizacji projektu osób, które brały udział w wyborze projektu, lub które weryfikują wnioski o płatność projektu w zakresie finansowym i merytorycznym²⁶,
 - obowiązek składania deklaracji bezstronności na etapie wyboru projektu do dofinansowania, jego rozliczania oraz kontroli,
 - obowiązek zawierania umów odpłatnych, których przedmiotem są usługi lub dostawy, na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.
15. Wdrożenie przez instytucje zarządzające odpowiednich środków zwalczania nadużyć finansowych będzie weryfikowane przez Instytucję Audytową podczas audytu desygnacyjnego zgodnie z kryteriami określonymi w załączniku nr 4 do *Wytocznych KE w zakresie oceny ryzyka nadużyć finansowych i skutecznych środków zwalczania oszustw*²⁷. Z uwagi na fakt, że programy operacyjne nie zostały jeszcze przyjęte przez KE, na obecnym etapie brak jest możliwości

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²⁵ W zasadzie „wielu oczu” chodzi o rozdzielenie czynności między różnych urzędników w obszarze ryzyka korupcyjnego tak, żeby nie wszystko zależało od jednej osoby, jako element kontroli wewnętrznej.

²⁶ Chodzi o zapobieganie korupcjogennemu konfliktowi interesów.

²⁷ Informacja z pisma DO1/9013-1/156/JSA/41256 Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów. W trakcie prowadzenia kontroli NIK, *wytoczne KE w zakresie oceny ryzyka nadużyć finansowych i skutecznych środków zwalczania oszustw* były przygotowywane przez KE.

opracowania strategii audytu dla programów operacyjnych 2014–2020. W Instytucji Audytowej trwają prace polegające na przygotowaniu procedur audytu desygnacyjnego oraz monitorowaniu projektów rozporządzeń i wytycznych unijnych dotyczących nowej perspektywy finansowej. Instytucja Audytowa wskazała, że najistotniejszym problemem związanym z przygotowywaniem do wykonywania jej zadań dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 są opóźnienia w przygotowaniu i przyjęciu ostatecznych wersji unijnych aktów prawnych i wytycznych KE.

16. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 1303/2013, uruchomienie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będzie uzależnione od spełnienia wymogów warunkowości wstępnej, czyli zapewnienia wykonania określonych warunków wyjściowych umożliwiających efektywną realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 1303/2013, warunki te wiążą się m.in. z koniecznością zapewnienia odpowiednich dokumentów strategicznych dla wybranych obszarów, np. walki z ubóstwem, uczenia się przez całe życie, adaptacji do zmian klimatu, wdrożeniem określonych wymogów prawa UE np. w sektorze energetyki, budownictwa czy gospodarki odpadami, jak również w odniesieniu do zagadnień horyzontalnych takich jak zamówienia publiczne, pomoc publiczna, oceny środowiskowe. Zdaniem NIK, Ministerstwo powinno nadal monitorować i koordynować działania instytucji/podmiotów odpowiedzialnych za ich spełnienie oraz kontynuować działania zmierzające do spełnienia przez Polskę warunków wstępnych oraz do zapewnienia osiągnięcia celów umowy partnerstwa i programów operacyjnych. Działania powinny zminimalizować ryzyko zawieszenia płatności dla programów przez Komisję Europejską w przypadku niespełnienia warunków wstępnych do końca 2016 r.
17. Przy wdrażaniu programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2014–2020, w myśl art. 122 ust. 3 i art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 1303/2013, mają być szerzej wykorzystywane narzędzia informatyczne do wymiany i gromadzenia danych. Wymaga to opracowania i wdrożenia odpowiedniego systemu informatycznego oraz zapewnienia jego obsługi. Mając na uwadze, że system elektronicznej wymiany danych, zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013 ma być gotowy najpóźniej do 31 grudnia 2015 r., Ministerstwo powinno kontynuować podjęte działania, które umożliwią elektroniczną wymianę danych z IZ i IP, gromadzenie podstawowych danych dotyczących wniosków o dofinansowanie projektów oraz składanie przez beneficjentów wniosków o płatność w postaci elektronicznej, zgodnie z wymogami rozporządzenia nr 1303/2013. Zdaniem NIK, z uwagi na fakt, że realizacja przedsięwzięć informatycznych na ogół wiąże się ze zwiększonym ryzykiem, działania te wymagają bieżącego monitorowania w celu ograniczenia ryzyka dla terminowego uruchomienia systemu SL2014.
18. Krajowy System Informatyczny SIMIK 07–13 wspierał instytucje zajmujące się wdrażaniem programów operacyjnych, zgodnie z wymogami określonymi przez Komisję Europejską, jednak nie wspomagał beneficjentów przy wymianie informacji z IZ/IP oraz przy rozliczaniu realizowanych przez nich projektów. W latach 2014–2020 w myśl art. 122 ust. 3 i art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 1303/2013 narzędzia informatyczne mają być obligatoryjnie stosowane do komunikacji pomiędzy beneficjentem a instytucjami zaangażowanymi w system zarządzania i kontroli programu operacyjnego. W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju trwają prace związane z budową centralnego systemu informatycznego. Ponadto w wielu urzędach marszałkowskich trwają prace związane z tworzeniem lokalnych narzędzi informatycznych,

umożliwiających aplikowanie o środki unijne drogą elektroniczną. Lokalne systemy informatyczne powinny być w pełni kompatybilne z centralnym systemem informatycznym SL2014, z zachowaniem zasady jednokrotnego przekazywania informacji przez beneficjenta, zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013.

19. Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) to nowy instrument, za pomocą którego realizowane będą strategie terytorialne, przede wszystkim dotyczące zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, wprowadzony w art. 36 rozporządzenia nr 1303/2013. Partnerstwa miast (szczególnie wojewódzkich) i okoliczne powiązane z nimi funkcjonalnie gminy będą miały nowe możliwości realizowania wspólnych projektów współfinansowanych z regionalnych programów operacyjnych. Chęć realizacji wspólnych projektów wyraża się zawianiem partnerstwa przez jednostki samorządu terytorialnego (w formie np. stowarzyszenia, porozumienia, spółki), opracowaniem strategii i współpracą z zarządem województwa. Nowe podejście do wykorzystania środków unijnych, polegające na wspólnej realizacji projektów w celu zaspokojenia wspólnych potrzeb, wiąże ze zwiększeniem odpowiedzialności samorządów lokalnych za inwestowanie i zarządzanie funduszami strukturalnymi. Istotna będzie współpraca jednostek samorządu terytorialnego przy tworzeniu i realizacji strategii ZIT z lokalnymi organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społeczno-gospodarczymi w celu likwidacji barier w rozwoju poszczególnych obszarów województwa. ZIT to szansa na rozwiązanie wspólnych problemów miasta i sąsiadujących gmin, np. odnośnie dróg lub transportu, ale wymaga współpracy a nie konkurencji i przewyciężenia podziałów lokalnych. Łącznie na realizację projektów w ramach ZIT zostało przeznaczone blisko 2,4 mld euro ze środków EFRR i EFS w ramach RPO.

4.1 Przygotowanie umowy partnerstwa i programów operacyjnych

4.1.1. Prezes Rady Ministrów powierzył ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego koordynację procesu przygotowania umowy partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014–2020, o których mowa w art. 3a pkt 1a) ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W celu zapewnienia koordynacji tych prac Ministerstwo przygotowało dokument pn. *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE na lata 2014–2020*. Dokument ten został przyjęty w dniu 7 maja 2012 r. przez Radę Ministrów. Aktualizacja dokumentu została przesłana w dniu 8 lutego 2013 r. do wiadomości członków Rady Ministrów. Dokument ten określił ramowy harmonogram prac dotyczących przygotowania umowy partnerstwa i programów operacyjnych.

Do wsparcia przygotowania dokumentów programowych²⁸ na perspektywę finansową 2014–2020 został wyznaczony Międzyresortowy Zespół, któremu przewodniczył Minister Rozwoju Regionalnego (obecnie Minister Infrastruktury i Rozwoju). Zespół ten podjął uchwałę nr 1/2013 z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie powołania Grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2014–2020. Zadaniem Grup było wsparcie instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie PO oraz zapewnienie koordynacji w zakresie m.in. wypracowania celów i zakresu programu z uwzględnieniem zapisów krajowych i europejskich dokumentów strategicznych, pakietu legislacyjnego na lata 2014–2020 oraz uzgodnień Wieloletnich Ram Finansowych. Dla zapewnienia koordynacji przygotowania i prowadzenia negocjacji dokumentów programowych z KE Międzyresortowy Zespół przyjął w dniu 30 października 2013 r. dokument pn. *Zasady dotyczące przygotowania negocjacji z Komisją Europejską, programowania w ramach umowy partnerstwa na lata 2014–2020*. W MIR przygotowano dokument uzupełniający zapisy ww. *Zasad* w odniesieniu do podziału zadań związanych z organizacją i prowadzeniem negocjacji w ramach MIR oraz tworzonych przez MIR zespołów negocjacyjnych. Ustalony został sposób postępowania w zakresie koordynacji negocjacji na poziomie Kierownictwa MIR i komórek organizacyjnych Ministerstwa odnośnie negocjacji projektu UP, krajowych PO i RPO.

4.1.2. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w należyty sposób zaplanował i zorganizował oraz realizował prace nad przygotowaniem projektu umowy partnerstwa. Koordynacja działań dotyczących przygotowania projektu umowy partnerstwa była skuteczna i doprowadziła do przedłożenia projektu tego dokumentu do KE przed upływem terminu określonego w rozporządzeniu nr 1303/2013.

Założenia UP zostały przyjęte przez RM w dniu 13 stycznia 2013 r. stanowiły ramy dla opracowania dokumentów programowych na perspektywę finansową 2014–2020. W lipcu 2013 r. przygotowany został w MRR pierwszy projekt UP oraz przeprowadzono konsultacje społeczne. Po konsultacjach społecznych został przygotowany kolejny projekt UP, który w październiku 2013 r. był przedmiotem opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Rady Działalności Pożytku Publicznego. W dniu 18 listopada 2013 r. projekt UP przyjął Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju²⁹. W dniu 4 grudnia 2013 r. ww. dokument został przesłany do rozpatrzenia przez Komitet Stały RM, a 23 grudnia 2013 r. sekretarzowi RM. Projekt UP w dniu 8 stycznia 2014 r. został przyjęty przez Radę Ministrów.

²⁸ Projekt UP oraz projekty krajowych i regionalnych PO.

²⁹ Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, powoływanym na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Celem działalności Komitetu Koordynacyjnego jest zapewnienie koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju. Do zadań Komitetu należy rozpatrywanie i opiniowanie projektów m.in. krajowych dokumentów dotyczących programowania i wdrożenia perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020.

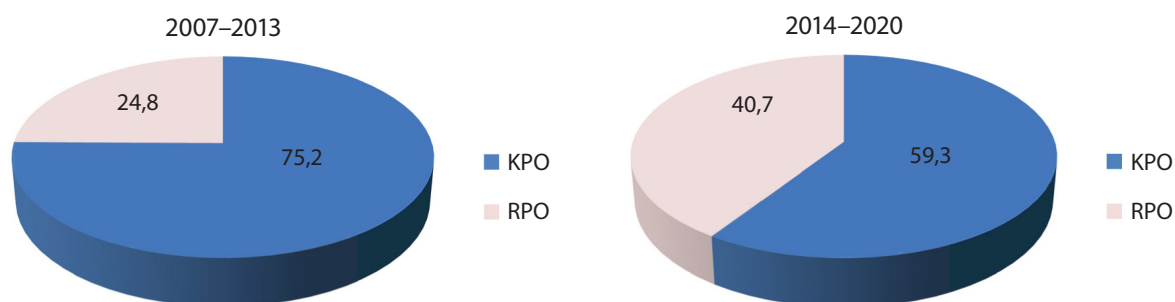
MIR przekazał projekt UP w dniu 10 stycznia 2014 r. przez system informatyczny SFC2014³⁰ do Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013, który stanowi, że państwo członkowskie opracowuje projekt UP i przekazuje do KE w obowiązującym terminie, tj. do dnia 22 kwietnia 2014 r.

W dniu 23 maja 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła umowę partnerstwa³¹. W dokumencie przedstawiono m.in.: najważniejsze zasady inwestowania funduszy unijnych; powiązania pomiędzy funduszami a dokumentami strategicznymi; podział funduszy na poszczególne dziedziny; układ programów operacyjnych; podział odpowiedzialności za zarządzanie pieniędzmi europejskimi pomiędzy szczebel regionalny i centralny.

W umowie partnerstwa określono również podział środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na programy operacyjne. W latach 2014–2020 Polska będzie realizowała sześć krajowych programów operacyjnych i 16 regionalnych programów operacyjnych. Podział przyznanych Polsce środków pomiędzy krajowe i regionalne programy operacyjne w porównaniu z perspektywą finansową na lata 2007–2013 przedstawiono na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Podział alokacji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pomiędzy krajowe i regionalne programy operacyjne na lata 2007–2013 i 2014–2020 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 i umowy partnerstwa na lata 2014–2020.

4.1.3. Warunkiem korzystania z funduszy europejskich objętych umową partnerstwa jest spełnienie nie później niż do końca 2016 r. wymogów warunkowości wstępnej, tj. zapewnienie określonych warunków wyjściowych umożliwiających efektywną realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich. Sposób spełnienia warunków wstępnych przez Polskę będzie poddany analizie przez służby KE na podstawie samooceny załączonej do projektu UP oraz analizy właściwych dokumentów (art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013).

W lutym 2012 r. MRR rozpoczęło proces analizy spełniania przez Polskę warunków wstępnych³². Zwróciło się do resortów o przedstawienie samooceny spełnienia poszczególnych kryteriów wskazanych dla warunków wstępnych i będących w ich kompetencjach. Na podstawie uzyskanych

³⁰ Główną funkcją systemu SFC2014 jest elektroniczna wymiana informacji między państwem członkowskim a KE.

³¹ http://www.mir.gov.pl/FUNDUSZE/FUNDUSZE_EUROPEJSKIE_2014_2020/PROGRAMOWANIE_2014_2020/UMOWA_PARTNERSTWA/Strony/glowna.aspx

³² Zgodnie z rozporządzeniem nr 1303/2013 wśród warunków o charakterze prawnym należy wskazać następujące dwa typy unijnych warunków wstępnych: 1) warunki tematyczne, przewidujące transpozycję takich wybranych elementów dyrektyw unijnych, które są bezpośrednio związane z interwencjami przewidzianymi do realizacji w okresie programowania 2014–2020 (np. dyrektywy dot. sektora energetyki, gospodarki wodnej czy odpadowej); 2) ogólne warunki wstępne o charakterze horyzontalnym, czyli dotyczące zapobiegania dyskryminacji, zapewnienia równouprawnienia płci oraz równości szans i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, a także prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej, prawa zamówień publicznych, oceny oddziaływania na środowisko, a także standardów w zakresie systemów statystycznych.

informacji Ministerstwo przygotowało w sierpniu 2012 r. raport pn. *Wstępna ocena spełnienia przez Polskę warunków wstępnych dla pięciu funduszy Wspólnych Ram Strategicznych (EFRR, EFS, FS, EFRROW³³ i EFMR³⁴) oraz propozycja dalszych kroków w ramach prac nad programowaniem polityki spójności na lata 2014–2020*. W raporcie tym wskazano te warunki, które są spełnione, częściowo spełnione i niespełnione, a także instytucje odpowiedzialne za spełnienie poszczególnych warunków i ich kryteriów, działania konieczne do podjęcia i termin ich wykonania. Raport ten został skonsultowany z resortami w ramach prac Komitetów Rady Ministrów. Wynikiem dalszych prac był dokument pn. *Informacje w sprawie prac nad wypełnieniem wymogów warunkowości ex-ante dla funduszy WRS 2014–2020*, który przedstawiał stan prac na dzień 30 listopada 2012 r.

W 2013 r. Ministerstwo monitorowało postępy w spełnianiu warunków wstępnych przez instytucje wiodące, m.in.: opracowało *Informację w sprawie prac nad wypełnieniem wymogów warunkowości ex-ante dla funduszy WRS 2014–2020* przyjętą przez Komitet RM do Spraw Europejskich w kwietniu 2013 r., informowało o zmianach w odniesieniu do warunków wstępnych po zakończeniu etapów negocjacji rozporządzenia nr 1303/2013, przygotowało samoocenę spełniania przez Polskę wymogów warunkowości wstępnej na potrzeby projektu UP. Do projektu UP została załączona samoocena dokonana wg stanu na dzień 2 stycznia 2014 r.

W opracowanych w Ministerstwie dokumentach wewnętrznych określono sposób zarządzania procesem spełniania warunków wstępnych, zakres i harmonogram prac do podjęcia oraz postępy w wypełnianiu wymogów warunkowości wstępnej. Zorganizowane zostały prace wewnątrz Ministerstwa poprzez wyznaczenie departamentów wiodących i przydzielenie im prac dotyczących warunków wstępnych oraz ich spełnienia dla wyznaczonych celów tematycznych. UP zawierała podsumowanie samooceny dotyczącej stopnia wypełnienia warunków wstępnych ogólnych i przypisanych do poszczególnych priorytetów inwestycyjnych.

Po przekazaniu projektu UP do KE wraz z załączoną samooceną spełniania warunków wstępnych, MIR nadal koordynowało prace nad wypełnieniem warunków wstępnych poprzez stałą współpracę z resortami właściwymi dla realizacji poszczególnych warunków oraz monitoring podejmowanych przez nie działań na rzecz opracowania aktów prawnych oraz dokumentów wypełniających wymagania KE. Ryzyka związane z wypełnieniem warunkowości wstępnej są na bieżąco monitorowane, co pozwala na podejmowanie ewentualnych działań naprawczych na odpowiednio wczesnym etapie.

4.1.4. Dla wsparcia przygotowania krajowych programów operacyjnych finansowanych w ramach polityki spójności oraz koordynacji interwencji w ramach celów tematycznych Minister Rozwoju Regionalnego w dniu 11 lutego 2013 r. wydał zarządzenie nr 4 w sprawie powołania Grup roboczych. Powołane zostały Grupy robocze do spraw przygotowania projektów PO dotyczących:

- innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw;
- gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego;
- rozwoju cyfrowego;
- rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia;
- Polski Wschodniej;
- pomocy technicznej.

³³ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

³⁴ Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Konsultacje społeczne projektów krajowych PO zostały przeprowadzone w okresie od września do listopada 2013 r. Zorganizowane zostały konferencje, udostępniono formularze online na stronie internetowej, w prasie publikowane były informacje o rozpoczęciu konsultacji społecznych. Projekty PO PC, PO IR, PO PW, PO IŚ podlegały dodatkowo konsultacjom społecznym w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Uwagi zostały przeanalizowane w Ministerstwie, a następnie zostały przygotowane raporty z konsultacji społecznych oraz uzupełnione wersje projektów krajowych PO. Konsultacje międzyresortowe projektów PO zostały przeprowadzone również w ramach prac Międzyresortowego Zespołu. Trwały one od końca października do listopada 2013 r., z wyjątkiem projektu PO PT, który przeszedł etap konsultacji międzyresortowych (w okresie od 21 sierpnia do 5 września 2013 r.). Równolegle w listopadzie 2013 r. projekty krajowych PO były przekazane do opiniowania m.in. przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, KWRiST. Stały Komitet RM przyjął projekty krajowych PO w dniu 19 grudnia 2013 r. i rekomendował je RM. Projekty krajowych PO zostały przyjęte w drodze uchwały przez RM w dniu 8 stycznia 2014 r.

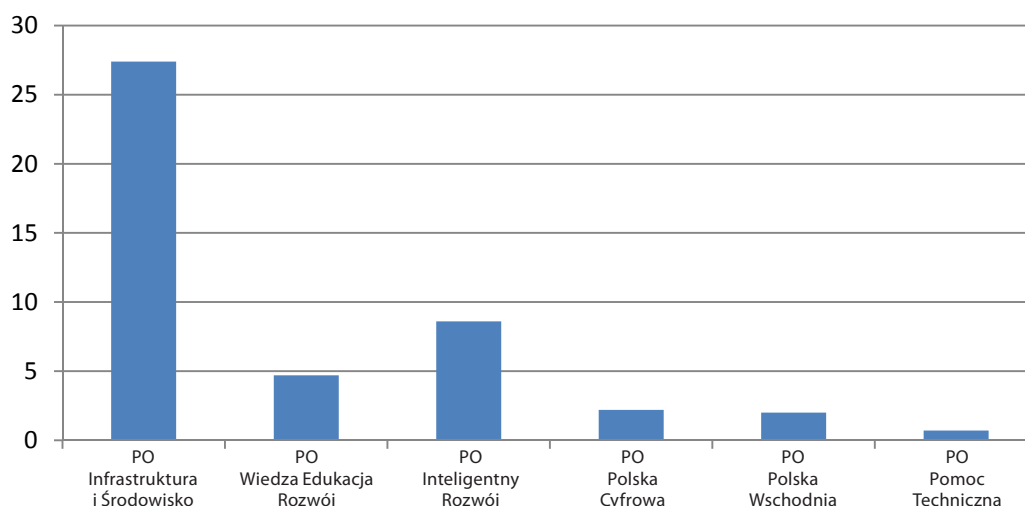
Wersje papierowe projektów krajowych programów zostały przesłane przez MIR do KE w dniu 14 stycznia 2014 r. Wersje elektroniczne (uznawane przez KE za wersje oficjalne) przesłano przez system SFC2014 niezwłocznie po jego udostępnieniu przez KE, tj.:

- w dniu 3 marca 2014 r. projekt PO PT,
- w dniu 5 marca 2014 r. projekty PO WER i PO PC,
- w dniu 6 marca 2014 r. projekty PO IR, PO PW i PO IŚ,

co było zgodne z art. 26 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013, który stanowi, że programy przedstawiane są przez państwa członkowskie Komisji najpóźniej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia UP³⁵. Alokacje środków z funduszy strukturalnych dla poszczególnych krajowych programów operacyjnych w okresie finansowania na lata 2014–2020 przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Podział alokacji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pomiędzy krajowe programy operacyjne na lata 2014–2020 (w mld euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie umowy partnerstwa na lata 2014–2020.

³⁵ Zgodnie z art. 29 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013, KE przedstawia swoje uwagi w ciągu trzech miesięcy od daty przedłożenia PO. Do 30 kwietnia 2014 r. MIR nie otrzymało oficjalnych uwag KE do projektów krajowych PO. Dyrektorzy departamentów przygotowujących projekty PO poinformowali, że system informatyczny SFC2014, za pomocą którego oficjalnie przekazywane są projekty programów operacyjnych pomiędzy Państwem Członkowskim a KE, w styczniu 2014 r. nie był jeszcze przygotowany przez KE.

Działania Ministerstwa dotyczące przygotowania projektów krajowych PO były prowadzone według harmonogramu przygotowanego przez Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju. Projekty krajowych PO były przygotowane i przedłożone do zatwierdzenia RM w grudniu 2013 r., tj. w terminie założonym w harmonogramie. W departamentach wyznaczonych do przygotowania projektów krajowych PO utworzone zostały wydziały, które wykonywały prace według zadań określonych w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych. Departamenty odpowiedzialne za przygotowanie projektów krajowych PO zorganizowały i przeprowadziły konsultacje społeczne i konsultacje międzyresortowe.

4.1.5. Departamenty MIR po przedłożeniu projektów programów do KE, kontynuowały działania mające na celu przygotowanie wdrażania. I tak: m.in. analizowały procesy jakie IZ ma realizować pod kątem opracowania instrukcji wykonawczych, opracowywały postanowienia do wzorów umów o dofinansowanie z beneficjentami, wzór wniosku o dofinansowanie wraz z instrukcją, rozwiązania modelowe w zakresie systemu wyboru projektów, udzielania pomocy publicznej i sposobów finansowania projektów. Organizowane były spotkania z przedstawicielami instytucji pośredniczących w zakresie m.in. uszczegółowienia działań planowanych do realizacji w programie. Przedstawiciele departamentów MIR, przygotowujący projekty PO, uczestniczyli w negocjacjach UP z Komisją Europejską w zakresie dotyczącym PO oraz opracowywali stanowiska do uwag KE. W MIR przygotowywane były założenia do SzOP w celu wypracowania oficjalnego wzoru dokumentu, np. opracowywano karty planowanych działań, koncepcje kryteriów oceny i wyboru projektów, opisy działań w zakresie realizacji osi i celów szczegółowych, przygotowywano tabele finansowe. W okresie styczeń–kwiecień 2014 r. podejmowane działania miały charakter wstępny i roboczy ze względu na oczekiwanie w MIR na uwagi KE do projektów PO oraz negocjacje projektu UP i prace legislacyjne nad projektem ustawy wdrożeniowej.

4.1.6. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, na podstawie art. 14g ust. 1 uzppr, koordynuje przygotowanie programów służących realizacji UP, może inicjować programy służące realizacji UP w zakresie polityki spójności, opracowywane przez zarząd województwa.

Instytucja Koordynująca RPO – Departament Koordynacji Strategii i Polityki Rozwoju w Ministerstwie, na przełomie stycznia i lutego 2013 r. poddał projekty 16 RPO³⁶ analizie pod względem zgodności z przepisami projektów regulacji unijnych dotyczących procesu programowania przyszłej perspektywy. Projekty RPO ocenione były przez departamenty Ministerstwa odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań w ramach prac nad nową perspektywą. Ministerstwo przesłało stanowisko 13 marca 2013 r. do 16 IZ RPO wraz z uwagami. Drugi etap oceny projektów RPO trwał od kwietnia do sierpnia 2013 r. Ten etap analizy i oceny prowadzony był w oparciu o dokumenty przekazane przez KE, m.in. wzór konstrukcji PO oraz listę sprawdzającą do oceny projektów programów, a także zapisy podręcznika pn. *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Założenia UP i uzgodnienia wewnątrzresortowe*. W sierpniu 2013 r. wyniki oceny wraz z rekomendacjami zostały przesłane do każdej z 16 IZ RPO. Kolejny etap oceny programów regionalnych trwał od listopada 2013 r. do marca 2014 r. Dokonano ponownej analizy i oceny projektów RPO pod kątem ich zgodności z projektem UP oraz uaktualnioną wersją komisyjnego wzoru PO³⁷ oraz jego krajowego odpowiednika (Szablon PO).

³⁶ Proces tworzenia RPO w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 rozpoczął się na początku 2013 r. po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów dokumentu pn. „Założenia Umowy Partnerstwa”.

³⁷ *Draft Template and Guidelines for the Content of the Operational Programme*.

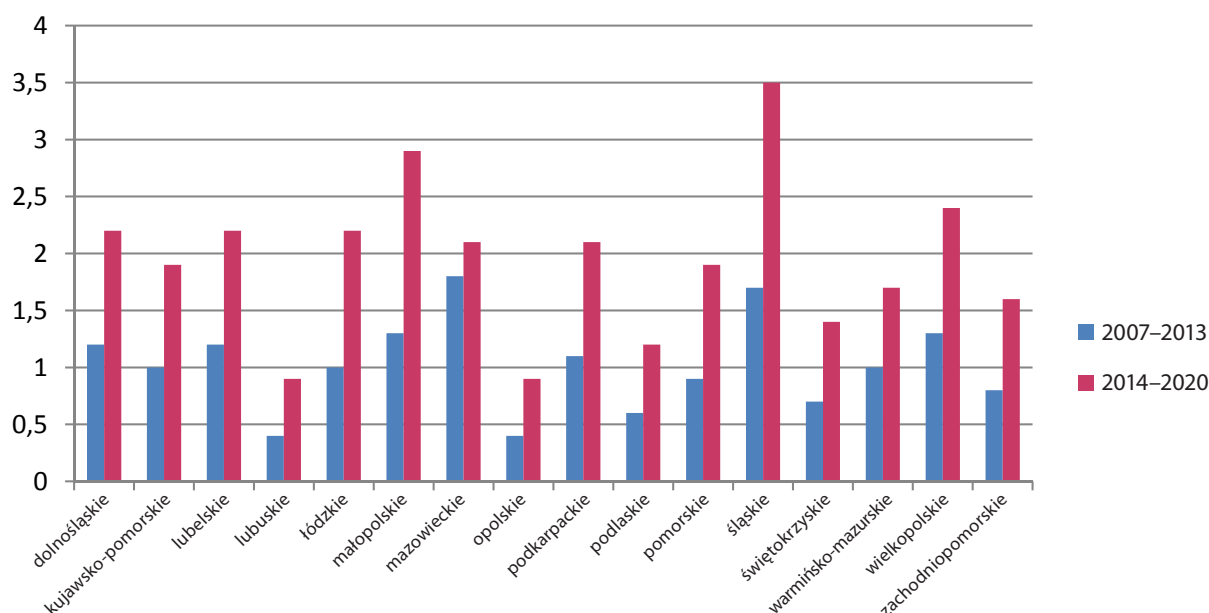
Intensyfikacja prac związanych z przygotowaniem RPO w I kwartale 2014 r. była konsekwencją ich powiązania z harmonogramem prac nad przygotowaniem UP i krajowymi PO, zakładającym konieczność przekazania KE programu w ciągu 3 miesięcy od zakończenia prac nad projektem UP, zgodnie z rozporządzeniem nr 1303/2013. Przekazanie projektów RPO do KE wymagało ich wcześniejszego zaopiniowania przez właściwe ministerstwa, Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Międzyresortowy Zespół. W wyniku konsultacji, które trwały od listopada 2013 r. do lutego 2014 r. oraz oceny MIR, IZ RPO otrzymały zestaw uwag, które były przez nie analizowane i uwzględniane w projektach programów. Na tryb pracy nad RPO miało również wpływ zatwierdzenie pakietu rozporządzeń KE w dniu 17 grudnia 2013 r.

Minister Infrastruktury i Rozwoju, na podstawie art. 14g ust. 1 pkt 4 uzppr, w dniu 8 kwietnia 2014 r. (tj. niezwłocznie po wejściu w życie tego przepisu) udzielił opinii o zgodności 16 projektów RPO z zapisami projektu UP, z zastrzeżeniem uwzględnienia uwag wskazanych w załączniku do pism.

4.1.7. Działania zarządów 16 województw były skuteczne i doprowadziły do terminowego przygotowania i przekazania projektów regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 do Komisji Europejskiej zgodnie z art. 26 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013. W urzędach zostały wyznaczone komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowanie projektu RPO. W okresie prac nad przygotowaniem projektów RPO przedstawiciele samorządu województw uczestniczyli w spotkaniach organizowanych m.in. przez Ministerstwo, Konwent Marszałków Województw RP. Powoływane były m.in. zespoły do wsparcia opracowania projektu programu operacyjnego, organy opiniotwórczo-konsultacyjne w skład których wchodziły przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów gospodarczych i społecznych, przedstawiciele instytucji naukowych, badawczych, a także obserwatorzy i eksperci. Projekty RPO zostały poddane konsultacjom społecznym, procedurze *Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko* oraz ewaluacji ex-ante. Dostosowywano treść projektów RPO do otrzymywanych z Ministerstwa kolejnych wersji projektu dokumentów o nazwie *Linia Demarkacyjna, Podręcznik systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014–2020 oraz Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych*. Dokumenty te Ministerstwo aktualizowało i uzupełniało o stosowne załączniki celem doprecyzowania poszczególnych kwestii w ślad za postępem negocjacji całości pakietu legislacyjnego 2014–2020, w tym zwłaszcza aktów delegowanych i wykonawczych. W kolejnych wersjach projektu RPO, przekazanych do Ministerstwa, ustosunkowywano się do uwag. 16 projektów RPO uzyskało opinie Ministra o zgodności z zapisami projektu UP, z uwzględnieniem zgłoszonych uwag. Projekty RPO przekazane zostały w terminie do 10 kwietnia 2014 r. do Komisji Europejskiej, tj. w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia umowy partnerstwa. Przy opracowywaniu projektu RPO zarządy województw dostosowywały podejmowane działania zarówno do terminów wyznaczanych przez Ministerstwo oraz do terminów wynikających z przepisów rozporządzenia nr 1303/2013. Alokacje środków z funduszy strukturalnych dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych w okresie finansowania na lata 2007–2013 i 2014–2020 przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Alokacje funduszy strukturalnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 i 2014–2020 (w mld euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 i umowy partnerstwa na lata 2014–2020.

4.1.8. Po zakończeniu kontroli NIK, Dyrektor Generalny MIR poinformował, że w okresie od maja do czerwca 2014 r. do projektów krajowych programów operacyjnych KE przekazała uwagi w ramach nieformalnych negocjacji programów operacyjnych. Stanowisko KE zostało przekazane stronie polskiej w odniesieniu do: PO IŚ w dniu 27 czerwca 2014 r., PO PW w dniu 23 maja 2014 r., PO IR w dniu 23 czerwca 2014 r., PO WER w dniu 5 czerwca 2014 r., PO PC w dniu 20 czerwca 2014 r. oraz PO PT w dniu 21 maja 2014 r. Uwagi KE były w MIR analizowane i konsultowane z instytucjami współpracującymi z MIR i instytucjami zaangażowanymi w prace nad projektami programów operacyjnych. Uzgodnione stanowiska będą stanowiły podstawę do prowadzenia negocjacji z KE. Formalne rozpoczęcie negocjacji z KE ww. projektów programów operacyjnych zaplanowano na lipiec 2014 r., a ich zakończenie planuje się na II połowę 2014 r.³⁸

4.1.9. Zarządy wszystkich 16 województw poinformowały³⁹, że po zakończeniu kontroli NIK oczekiwały na rozpoczęcie procesu negocjacji przekazanych do KE projektów RPO.

³⁸ Informacja udzielona przez Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w piśmie nr DP-I-024-717/14 Nk 180206/14 z 04.07.2014 r. w odpowiedzi na pismo NIK znak: KAP-4101-001-01/2014 z dnia 26.06.2014 r.

³⁹ Informacja udzielona w odpowiedzi na pismo NIK znak: KAP-4101-001-01/2014 z dnia 26.06.2014 r. przez: Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego, pismo DG-PV.410.15.2013 L. dz. 654/07/2014 z 04.07.2014 r., Wicemarszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, pismo RR-V-S.1710.2.1.2014 z 04.7.2014 r., Marszałka Województwa Lubuskiego, pismo DR.VI.1710.1.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Lubelskiego, pismo RPO-II.44.4.2014.KAA z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Łódzkiego, pismo KAP-4101-001-01/2014 P/14/003 z 02.07.2014 r., Marszałka Województwa Małopolskiego, pismo OR-IX.1710.9.2014 z 03.07.2014 r., Sekretarza Województwa Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, pismo KO-F.44.3.2.2014.ŁB nr kanc:119167 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Opolskiego, pismo DPO-V.44.25.1.2014. JP z 04.-7.2014 r., Marszałka Województwa Podlaskiego, pismo DRR-I.1710.1.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Podkarpackiego pismo RR-XII.44.1.2014.TZ z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Pomorskiego, pismo DAK-A.1710.16.2014 EOD:57757/07/2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Śląskiego, pismo RR.RMK.44.00005.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Wielkopolskiego, pismo DPR-II-2.44.2.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, pismo DPR.III.44.25.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, pismo PR-II.410.46.2014 z 07.07.2014 r., Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, pismo WZS.II.441.1.4.2014.ASI z 04.07.2014 r.

Termin rozpoczęcia negocjacji projektów RPO przewidywany jest pod koniec września 2014 r. W urzędach marszałkowskich, w okresie maj–czerwiec, podjęto m.in. następujące działania:

- w Urzędach Marszałkowskich Województw: Lubelskiego, Łódzkiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Podkarpackiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego, Warmińsko-Mazurskiego prowadzono analizę UP, zatwierdzonej przez KE 23 maja 2014 r., w szczególności pod kątem wpływu zmian wprowadzonych w UP w wyniku negocjacji na kształt projektu RPO;
- przedstawiciele Urzędów Marszałkowskich Województw: Dolnośląskiego, Podkarpackiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego wzięli udział w warsztatach zorganizowanych przez MIR dotyczących m.in. zmian w UP w wyniku negocjacji i ich wpływu na projekty RPO, zasad realizacji poszczególnych celów tematycznych wskazanych w rozporządzeniu nr 1303/2013 i podziału środków z funduszy pomiędzy poziom krajowy i regionalny, harmonogramu dalszych prac, w tym dalszego przygotowania do negocjacji RPO z KE;
- Urzędy Marszałkowskie Województw: Mazowieckiego i Świętokrzyskiego przygotowywały mandat negocjacyjny do projektu RPO przedłożonego do KE;
- pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego podjęli działania w zakresie weryfikacji projektu RPO wynikające w szczególności z nowych uwarunkowań, tj. przeprowadzenia ekspertyz dotyczących opracowania metodologii i oszacowania wartości wskaźników RPO w zakresie EFRR oraz EFS, a także z zakończenia II etapu badania ewaluacyjnego ex-ante RPO;
- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego trwało analizowanie obszarów ewentualnego występowania pomocy publicznej w poszczególnych osiach priorytetowych RPO, kontynuowano także proces identyfikacji inteligentnych specjalizacji województwa, przygotowano podręcznik szacowania wartości wskaźników, powstała ostateczna wersja raportu ewaluacji ex-ante projektu programu.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w należyty sposób zaplanował i zorganizował oraz realizował prace nad przygotowaniem projektu UP oraz projektów krajowych i regionalnych PO. Koordynacja działań dotyczących przygotowania projektu UP, projektów krajowych PO oraz projektów RPO była skuteczna i doprowadziła do przedłożenia projektów tych dokumentów do KE przed upływem terminu określonego w rozporządzeniu nr 1303/2013. Przyjęty sposób prac nad dokumentami programowymi doprowadził do uzgodnienia dokumentów z właściwymi podmiotami.

W MIR dokonano oceny projektów RPO, a Minister Infrastruktury i Rozwoju wydał opinie co do zgodności 16 projektów RPO z projektem UP. Po przedłożeniu dokumentów programowych do KE w Ministerstwie trwały prace m.in. związane z przygotowaniem instrukcji negocjacyjnych i negocjacjami zapisów projektu UP, a także prace o charakterze przygotowawczym związane z opracowaniem Szczegółowego Opisu Priorytetów dla krajowych PO oraz prace związane z koordynacją działań instytucji odpowiedzialnych za spełnienie do końca 2016 r. warunków wstępnych na poziomie krajowym i regionalnym.

Ministerstwo powinno nadal monitorować i kontynuować działania zmierzające do spełnienia przez Polskę warunków wstępnych oraz do zapewnienia osiągnięcia celów UP i PO, aby zminimalizować ryzyko zawieszenia płatności przez KE dla PO.

4.2 Przygotowanie rozwiązań organizacyjnych oraz regulacji prawnych systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020

Przygotowanie rozwiązań organizacyjnych systemu wdrażania funduszy unijnych

4.2.1. Zgodnie z art. 123 rozporządzenia nr 1303/2013 dla każdego programu operacyjnego państwo członkowskie wyznacza m.in. instytucję zarządzającą i instytucję certyfikującą oraz może wyznaczyć instytucje pośredniczące. Do systemu wdrażania zaliczane są także instytucja audytowa i instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności z KE, których zadania będzie wykonywać Ministerstwo Finansów.

Zadania związane z certyfikacją poniesionych wydatków do refundacji przez KE będą wykonywane przez wyodrębnione funkcjonalnie komórki organizacyjne instytucji zarządzających.

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, wyznaczony na podstawie art. 35d UZPPR do pełnienia funkcji Instytucji Audytowej w perspektywie finansowej 2007–2013, będzie ją pełnił również w perspektywie finansowej 2014–2020. Jednocześnie zadania IA nie ulegają zasadniczym zmianom (poza przeprowadzeniem audytu desygnacyjnego i audytów rocznych zestawień wydatków). Z informacji uzyskanych w Ministerstwie Finansów wynika, że Instytucja Audytowa dysponuje odpowiednią organizacją i zasobami oraz procedurami audytowymi⁴⁰, a procedury IA będą aktualizowane w oparciu o ostateczne wersje unijnych aktów wykonawczych oraz wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących perspektywy finansowej 2014–2020.

W przypadku sześciu krajowych programów operacyjnych, dla których IZ jest Minister Infrastruktury i Rozwoju, system instytucjonalny na lata 2014–2020 obejmuje łącznie 44 instytucje (zgodnie z projektami krajowych PO). W MIR prowadzone były działania przygotowawcze mające na celu opracowanie dokumentacji dotyczącej organizacji i funkcjonowania instytucji w ramach systemów zarządzania i kontroli tych programów, m.in.:

- w przypadku PO IŚ: przeprowadzono analizy procesów w celu przygotowania systemu zarządzania i kontroli, przygotowywano wzorcowy opis procesu do wykorzystania przy tworzeniu jednolitej treści instrukcji wykonawczej, a także wystąpiono z pismami do instytucji w planowanym systemie wdrażania z prośbą o podjęcie działań w celu przygotowania dokumentów systemowych zawierających opis funkcji i procedur, przygotowywano projekty porozumień z instytucjami pośredniczącymi,
- w przypadku PO PC: podjęto prace koncepcyjne zmierzające do zaprojektowania systemu zarządzania i kontroli w ramach PO PC, a także wstępne prace zmierzające do przygotowania dokumentów opisujących ten system,
- w przypadku PO IR: prowadzono analizy dokumentów niezbędnych do podjęcia prac nad przygotowaniem opisu funkcji i procedur oraz instrukcji wykonawczej, a także prowadzono prace nad projektem porozumień w zakresie realizacji PO IR,
- w przypadku PO WER: trwały prace nad określeniem założeń do opisu procesów w związku z zarządzaniem i wdrażaniem programu,
- w przypadku PO PT: określono wstępne założenia systemu zarządzania i kontroli, bazujące na obecnych rozwiązaniach, pozytywnie ocenianych przez instytucję audytową,
- w przypadku PO PW: przygotowywano założenia do procedur wewnętrznych dotyczących wdrażania PO, zorganizowano spotkania IZ z przedstawicielami IP, których celem było ustalenie wstępnych założeń dotyczących struktur organizacyjnych i negocjacje zakresu zadań.

⁴⁰ Informacje zawarte w piśmie zastępcy dyrektora Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów, ozn. DOI/9013-1/156/JSA/14/41256 z dnia 30 kwietnia 2014 r.

Prace nad projektami procedur wewnętrznych, opisów funkcji i procedur oraz umów i porozumień w sprawie powierzenia zadań przez instytucje zarządzające instytucjom pośredniczącym nie zostały sfinalizowane w okresie objętym kontrolą NIK ze względu na:

- brak zatwierdzonej UP i zatwierdzonych PO (do zakończenia kontroli NIK odbyły się dwie tury negocjacji projektu UP z KE), brak podstaw prawnych w krajowych aktach prawnych, gdyż nie uchwalono *ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, która ma określać schemat struktury instytucjonalnej w programach operacyjnych,
- brak wytycznych KE,
- nieprzyjęcie przez KE aktów wykonawczych dotyczących wzoru sprawozdania i opinii niezależnego podmiotu audytowego oraz opisu funkcji i procedur obowiązujących w instytucji zarządzającej i, w stosownych przypadkach, instytucji certyfikującej (art. 124 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013).

Na podstawie art. 123 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013 IZ w danym PO może pełnić również funkcje IC. Istotne jest natomiast zapewnienie rozdzielenia wykonywania tych funkcji między wydziały/zespoły/osoby, aby ograniczyć możliwość konfliktu interesów i skupienia nadmiaru kompetencji w jednym ręku. W związku z tym w MIR w regulaminach organizacyjnych departamentów wykonujących zadania IZ dla krajowych PO określono zadania polegające na przygotowaniu założeń dotyczących certyfikacji wydatków i podziału funkcji. Ponadto Minister Infrastruktury i Rozwoju, jak poinformowano, wyda wytyczne horyzontalne w zakresie certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do KE w programach operacyjnych. Przewidywany termin opracowania ich ostatecznego projektu to trzeci kwartał 2014 r.

4.2.2. Zarządy województw podejmowały robocze działania w zakresie przygotowania systemu instytucjonalnego. W projektach RPO zostały wskazane instytucje i podmioty odpowiedzialne za zarządzanie, kontrolę i audyt. Do czasu zakończenia kontroli NIK, w wielu urzędach marszałkowskich zadania formalnie nie zostały przypisane i powierzone do realizacji podmiotom przewidzianym w systemie zarządzania i kontroli RPO. Prowadzone były prace koncepcyjne dotyczące kształtu systemu instytucjonalnego w perspektywie finansowej 2014–2020. W wielu urzędach marszałkowskich rozpoczęto prace w zakresie opracowania struktury organizacyjnej urzędów obejmującej funkcje instytucji zarządzającej i funkcje instytucji certyfikującej, w tym plan przydziału odpowiednich zasobów ludzkich do wykonywania zadań certyfikacji wydatków⁴¹. Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych ustaw, określająca m. in. zadania poszczególnych instytucji mogących brać udział w systemie zarządzania i kontroli programów operacyjnych na lata 2014–2020 weszła w życie 8 kwietnia 2014 r. Zarządy województw jeszcze przed wejściem w życie przepisów ww. ustawy prowadziły robocze rozmowy i ustalenia dotyczące struktury organizacyjnej wdrażania RPO.

Z wyjaśnień uzyskanych w urzędach marszałkowskich wynika, że opisy systemów zarządzania i kontroli dla RPO, procedury wewnętrzne instytucji zaangażowanych, przygotowania do wykonywania zadań instytucji certyfikującej zostaną opracowane i przyjęte formalnie przez zarząd województwa po opublikowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego stosownych wytycznych. Działania robocze dotyczyły m.in. wypracowania modelu systemu

⁴¹ Kontrola NIK wykazała, że w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego uchwałą zarządu zadania instytucji zarządzającej oraz instytucji certyfikującej zostały już przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym.

organizacyjnego i przygotowania propozycji zmian do regulaminu organizacyjnego urzędu uwzględniających instytucje odpowiedzialne za wdrażanie RPO. Opracowanie szczegółowych procedur wewnętrznych i dokumentów dotyczących zasad wdrażania RPO będzie możliwe po zmianie regulaminów organizacyjnych oraz po wydaniu wytycznych horyzontalnych Ministra.

4.2.3. W perspektywie finansowej 2014–2020 instytucje zarządzające programami operacyjnymi zamierzają wprowadzić, bądź utrzymać już wprowadzone uproszczenia w systemie realizacji funduszy europejskich, które mają na celu ułatwienie beneficjentom korzystanie z tych funduszy. Dotyczy to zarówno regulacji prawnych oraz instytucjonalnych, jak i sposobu występowania o dofinansowanie i realizacji oraz rozliczania współfinansowanych projektów.

W ramach krajowych programów operacyjnych na lata 2014–2020 w zakresie wprowadzania uproszczeń dla beneficjentów MIR planuje skorzystać z doświadczeń zdobytych w związku z realizacją przedsięwzięć w poprzedniej perspektywie finansowej. Zakładane zmniejszenie obciążeń administracyjnych zostało opisane w każdym z projektów PO, np.:

- zmniejszenie ilości załączników do wniosków o dofinansowanie,
- możliwość dokonywania poprawy lub uzupełnienia wniosku o dofinansowanie w przypadku nieistotnych uchybień formalnych,
- szersze stosowanie elastycznej formy finansowania projektów z rozbudowanym systemem zaliczkowym,
- poszerzenie (w stosunku do perspektywy finansowej 2007–2013) katalogu kosztów pośrednich,
- wprowadzenie obligatoryjnego rozliczenia kosztów pośrednich za pomocą ryczałtu,
- stosowanie kwot ryczałtowych i stawek jednostkowych,
- dokonywanie tymczasowych wyłączeń wydatków wątpliwych (w zakresie dopuszczalnym w kontekście nowych regulacji),
- uproszczenie opisów faktur poprzez zmniejszenie ilości podawanych danych,
- uproszczenie części sprawozdawczej we wzorze wniosku o płatność.

Zarządy województw określiły w projektach RPO, że w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych nastąpi:

- upowszechnienie elektronicznego kontaktu z beneficjentem oraz pomiędzy instytucjami funkcjonującymi w systemie realizacji programu,
- rozwój wewnętrznych baz danych o beneficjencie celem redukcji wymaganych dokumentów,
- wprowadzenie elastycznych form finansowania z rozbudowanym systemem zaliczkowym,
- zapewnienie dostępu do informacji potencjalnym beneficjentom,
- uproszczenie wzorów wniosków aplikacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2012 r. kontrolę dotyczącą upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych⁴². Z ustaleń tej kontroli wynika m.in., że zdecydowana większość obowiązków nakładana jest na beneficjenta przez przepisy prawa unijnego lub jest ich konsekwencją. Zmniejszenie obciążeń biurokratycznych jest możliwe tylko w tych obszarach, które wynikają z uregulowań krajowych instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej.

⁴² Kontrola P/12/019 pn. *Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych*, NIK, czerwiec 2013 r. Kontrola wykazała, że instytucje zaangażowane we wdrażanie krajowych programów operacyjnych wdrożyły objęte kontrolą zmiany obowiązkowe wynikające ze zmian przepisów unijnych. Podjęły także działania w celu wdrożenia zmian nieobowiązkowych. Wprowadzone zostały m.in. uproszczone metody rozliczania wydatków w ramach projektu, zmniejszono wymagania dotyczące wypłaty zaliczek na realizację projektu, a także ułatwiono pozyskanie gwarancji.

4.2.4. W ramach przygotowania do procesu udzielania desygnacji Ministerstwo m.in. opracowało projekt wytycznych w tym zakresie na lata 2014–2020. Projekt był konsultowany z instytucją audytową i wewnątrz MIR. Ponadto zorganizowano spotkanie informacyjne m.in. dla IZ krajowych i regionalnych PO, na którym przedstawiono założenia procesu desygnacji zarówno na etapie udzielania desygnacji, jak i monitorowania spełniania kryteriów desygnacji oraz zorganizowano spotkanie z instytucjami zarządzającymi RPO, na którym zaprezentowano m.in. bieżący stan prac dotyczących procesu desygnacji. Z wyjaśnień wynika, że Ministerstwo zamierza prowadzić dalsze konsultacje projektu wytycznych w zakresie procesu desygnacji (w tym z IZ RPO), a w razie potrzeby aktualizować projekt tych wytycznych, uwzględniając kolejne wersje projektów wytycznych KE dotyczących procesu desygnacji oraz treść aktu wykonawczego KE, który zostanie wydany na podstawie art. 124 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013.

W przygotowaniu procesu desygnacji Ministerstwo współpracowało z Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, wykonującym zadania Instytucji Audytowej. Współpraca ta polegała na konsultacji treści projektu wytycznych w zakresie procesu desygnacji oraz na udziale przedstawicieli Instytucji Audytowej w spotkaniach dotyczących procesu desygnacji i na przekazywaniu przez Instytucję Audytową informacji i dokumentów uzyskanych od KE.

W urzędach marszałkowskich realizowane były wstępne działania mające na celu przygotowanie do procesu desygnacji. W wielu urzędach marszałkowskich przeprowadzano analizę kryteriów desygnacji w oparciu o załącznik 13 do rozporządzenia nr 1303/2013 oraz prowadzone były prace koncepcyjne nad propozycją podziału zadań pomiędzy IZ, IP, IC⁴³.

4.2.5. Na podstawie art. 125 ust. 4 lit. c rozporządzenia nr 1303/2013 IZ PO są zobowiązane do wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniając stwierdzone rodzaje ryzyka.

W ramach przygotowania projektów PO na lata 2014–2020 w MIR oraz urzędach marszałkowskich prowadzone są prace nad przygotowaniem procedur zwalczania nadużyć finansowych, które będą oceniane w procesie udzielania desygnacji. MIR m.in. przekazało instytucjom zarządzającym krajowymi i regionalnymi PO listę sprawdzającą określoną w załączniku do projektu Wytycznych KE dotyczących procesu desygnacji, w celu wykorzystania przy weryfikacji spełniania kryteriów desygnacji (lista sprawdzająca w sekcji 3.A.(vi) zawiera pytania z zakresu środków zwalczania nadużyć finansowych). Ponadto IZ krajowymi PO, Instytucji Koordynującej RPO oraz departamentowi MIR odpowiedzialnemu za proces desygnacji, przekazano Wytyczne KE w zakresie oceny ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że IZ krajowymi PO przewidziały stosowanie następujących mechanizmów dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020:

- wykorzystanie rozwiązań funkcjonujących lub wdrażanych w perspektywie finansowej 2007–2013, tj.:
 - a) zaleceń instytucji zarządzających PO Rozwój Polski Wschodniej i PO Infrastruktura i Środowisko, dotyczących zapobiegania, identyfikowania i reagowania w przypadku podejrzenia oszustwa przy wdrażaniu programu operacyjnego,
 - b) wykorzystanie schematu postępowania z pozyskiwanymi informacjami o toczących się postępowaniach prowadzonych przez służby dochodzeniowo-śledcze dotyczących projektów PO IS,
 - c) wykorzystanie systemu informowania MIR przez Prokuratora Generalnego o postępowaniach prokuratorskich związanych z projektami realizowanymi w PO IS,

⁴³ Kontrola NIK wykazała, że od 1 kwietnia 2014 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego uchwałą zarządu przypisano już poszczególnym komórkom organizacyjnym zadania instytucji zarządzającej oraz instytucji certyfikującej.

- rozważenie możliwości objęcia jak największej liczby podmiotów realizujących PO IS *Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*,
- wykorzystanie rozwiązań zawartych w dwóch podręcznikach wydanych w wyniku prac Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w Zakresie Nadużyć Finansowych COCOLAF:
 - *Identyfikowanie przypadków konfliktów interesów w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach działań strukturalnych – Praktyczny przewodnik dla kierowników,*
 - *Wykrywanie przerobionych dokumentów w dziedzinie działań strukturalnych – Praktyczny przewodnik dla IZ,*
- przygotowanie strategii przeciwdziałania oszustwom dla wszystkich programów operacyjnych na lata 2014–2020.

W procedurach instytucji zaangażowanych w system zarządzania i kontroli RPO planuje się uwzględnić mechanizmy antykorupcyjne, np.:

- zasadę „wielu oczu”, która dotyczyć będzie procesów związanych z wyborem projektów do dofinansowania lub zawieraniem umów o dofinansowanie przy realizacji zadań z zakresu pomocy technicznej oraz działań w ramach procedury odwoławczej,
- zasadę wykluczania kontrolowania realizacji projektu przez osoby, które brały udział w wyborze projektu, lub które weryfikują wnioski o płatność projektu w zakresie finansowym i merytorycznym,
- obowiązek składania deklaracji bezstronności na etapie wyboru: projektu do dofinansowania, jego rozliczania oraz kontroli, zawierania umów odpłatnych, których przedmiotem są usługi lub dostawy nabywane na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W ocenie NIK, Ministerstwo podjęło należyte działania w celu przygotowania rozwiązań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz w zakresie przygotowania mechanizmów antykorupcyjnych.

W urzędach marszałkowskich, do dnia zakończenia kontroli NIK, opracowanie strategii antykorupcyjnych oraz procedur zapobiegania oszustwom w systemie zarządzania i kontroli RPO były – jak wyjaśniono – na etapie planowania i nie zostały ujęte w formie odrębnego dokumentu. Ustalono, że procedury mają być doprecyzowane w tym zakresie na późniejszym etapie prac.

4.2.6. Kontrakt terytorialny, jako instrument partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie, został przewidziany w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. Prace nad kontraktem terytorialnym prowadzone były od 2013 r. Miały one charakter przygotowawczy i zmierzały do przygotowania stron do negocjacji i zawarcia kontraktu. Polegały one na:

- spotkaniach przedstawicieli Ministerstwa z przedstawicielami samorządów województw, na których prezentowano zasady realizacji kontraktu,
- przekazaniu przez samorzady województw propozycji projektów, które miałyby zostać objęte kontraktem oraz na analizie możliwości uwzględnienia projektów postulowanych przez stronę samorządową i na pracach nad priorytetyzacją tych projektów,
- spotkaniach przedstawicieli Ministerstwa z przedstawicielami innych ministerstw w celu ustalenia zasad dalszej współpracy i pełniejszego włączenia ministerstw w realizację kontraktu (podczas spotkań dyskutowano nad planem prac przy formułowaniu mandatu rządowego i możliwości włączenia środków budżetu państwa do kontraktu),
- dostosowaniu założeń kontraktu do zmieniających się zapisów projektu umowy partnerstwa i na roboczej współpracy z innymi resortami.

Ustalania z negocjacji projektu umowy partnerstwa i z prac międzyresortowych mają służyć wypracowaniu rekomendacji dla województw. Na ich podstawie samorządy województw będą opracowywały finalne listy projektów proponowanych do objęcia kontraktem, które następnie zostaną poddane ocenie przez IZ krajowymi PO i właściwe resorty pod względem możliwości ich dofinansowania. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju w MIR rozpoczęcie negocjacji kontraktów z regionami planowane jest na przełomie drugiego i trzeciego kwartału 2014 r. Następnie kontrakt zostanie przyjęty uchwałami Rady Ministrów i zarządów województw, natomiast zawarcie kontraktów nastąpi po przyjęciu PO, w grudniu 2014 r., pod warunkiem, że oficjalne negocjacje kontraktów przeprowadzone zostaną bez opóźnień.

W ocenie NIK, Ministerstwo podjęło należyte działania na rzecz opracowania kontraktów terytorialnych.

W urzędach marszałkowskich przygotowanie kontraktu terytorialnego dla województwa było, w trakcie prowadzenia kontroli NIK, na etapie uzgodnień z Ministerstwem zakresu rzeczowego, obszarowego i ilościowego przedsięwzięć o charakterze strategicznym na poziomie regionalnym, które miałyby być przedmiotem kontraktu.

4.2.7. NIK pozytywnie ocenia, że Ministerstwo brało udział, w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, w procesie nowelizacji ustawy o finansach publicznych, mającym na celu poprawę zdolności jednostek samorządu do wykorzystania środków UE. Wykorzystano w tym celu wyniki przeprowadzonego na zlecenie MRR i opublikowanego w styczniu 2013 r. badania *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*. Autorzy raportu z badania wskazali m.in. na potrzebę opracowania nowych zasad ograniczania długu zaciąganego przez jednostki samorządu terytorialnego. Wprowadzona zmiana art. 243 ust. 3 i 3a ustawy o finansach publicznych polega na zmianie metodologii wyznaczania indywidualnych wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego poprzez wyłączenie przy obliczeniu tego wskaźnika:

- spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami,
- wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,
- wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami.

Na podstawie art. 20b uzppr (w brzmieniu obowiązującym od 8 kwietnia 2014 r.) jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa m.in. na wydatki wynikające lub związane z realizacją programów operacyjnych służących realizacji umowy partnerstwa.

NIK pozytywnie ocenia, że zarządy województw na spotkaniach z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego omawiały potrzeby i możliwości do absorbowania środków unijnych w nowej perspektywie finansowej.

Jako przykład dobrej praktyki można wskazać m. in. że:

- Zarząd Województwa Wielkopolskiego dokonał analizy kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego do współfinansowania projektów w perspektywie finansowej 2014–2020. Ekspertyza pt. *Analiza finansów samorządów terytorialnych w województwie wielkopolskim na poziomie gmin i powiatów w latach 2010–2012*, w ramach której uwzględniony został aspekt partycypacji w kosztach projektów współfinansowanych z budżetu UE w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 oraz możliwości finansowania kolejnych inwestycji, wykazała, że:
 - wyznaczone dla roku 2012 wartości Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia wskazują, że prawie 50% gmin i 60% powiatów przekroczyło wówczas dopuszczalny poziom zadłużenia⁴⁴,
 - zanotowano jednak średni spadek tego wskaźnika, co może świadczyć o przygotowywaniu się samorządów do pozyskiwania środków unijnych w nowej perspektywie,
 - ze względu na krótką perspektywę czasową obserwacji oraz dużą zmienność analizowanych wartości, wyniki analizy należy poddawać ostrożnej ocenie, zwłaszcza w kontekście ich projekcji na kolejne lata;
- Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 28 listopada 2012 r. przyjął *Informację o stanie realizacji Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2007–2020*. W dokumencie tym przedstawiono m.in. dane na temat wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego w 2011 r. Na tej podstawie scharakteryzowano stopień zadłużenia tych jednostek na koniec 2011 r. pod względem możliwości zaciągnięcia kolejnych zobowiązań finansowych (głównie w odniesieniu do pozyskiwania środków z funduszy unijnych).

Jednostki samorządu terytorialnego wyliczają, zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych, indywidualny wskaźnik zadłużenia. W art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych umieszczono przepisy dotyczące wyłączenia zadłużenia jst z tytułu realizacji projektu współfinansowanego co najmniej w 60% ze środków unijnych. Zdaniem NIK oznacza to poprawę zdolności jednostek samorządu terytorialnego do współfinansowania projektów unijnych, gdyż zaciągane kredyty na realizację projektów nie będą wchodziły do wyliczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Ryzyko pojawić się może wówczas, gdy projekt nie będzie zrealizowany zgodnie z planem i wystąpią nieprawidłowości skutkujące obniżeniem wypłaconego dofinansowania i w wyniku tego wkład unijny będzie wynosił poniżej wymaganej przepisami granicy 60% kwoty współfinansowania projektu.

Przygotowanie regulacji prawnych i wytycznych

4.2.8. Kwestie związane z wdrażaniem funduszy polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 pierwotnie Ministerstwo planowało uregulować w *ustawie o zasadach realizacji polityki spójności w latach 2014–2020 oraz o umowie partnerstwa*, która miała zastąpić ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W październiku 2012 r. Minister Rozwoju Regionalnego poinformowała przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, że część zagadnień, które miały być objęte tą ustawą, zostanie wprowadzonych do projektu *ustawy o zmianie*

⁴⁴ Tj. wskaźnik obowiązujący przed nowelizacją art. 243 ustawy o finansach publicznych.

ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (przygotowanie umowy partnerstwa i programów operacyjnych służących jej realizacji), a część do projektu *ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (tzw. ustawy wdrożeniowej).

Według zaktualizowanego harmonogramu przygotowania dokumentów programowych termin przygotowania ram prawnych na lata 2014–2020 określono na marzec 2014 r. *Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw* została uchwalona w dniu 24 stycznia 2014 r. i weszła w życie w dniu 8 kwietnia 2014 r., natomiast proces legislacyjny ustawy wdrożeniowej jeszcze się nie zakończył. W IV kwartale 2013 r. projekt tej ustawy podlegał uzgodnieniom wewnątrz Ministerstwa, a także uzgodnieniom z innymi resortami i zarządami województw w ramach konsultacji społecznych. Po zakończeniu konsultacji społecznych projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów, a następnie był przedmiotem prac Komitetu Stałego RM i Komisji Prawniczej. W dniu 16 kwietnia 2014 r. został on przekazany do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozpatrzenie przez RM⁴⁵. W ocenie NIK, Ministerstwo podjęło należyte działania w celu przygotowania podstawowych ustaw niezbędnych do wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

4.2.9. Wdrożenie rozwiązań przewidzianych w perspektywie finansowej 2014–2020 wiąże się z koniecznością zmian w różnych aktach normatywnych. W projekcie ustawy wdrożeniowej przewidziano konieczność zmiany przepisów zawartych w 22 ustawach, w tym w ustawie o finansach publicznych. W projekcie ustawy przewidziano również możliwość wydania przez ministra właściwego w sprawach rozwoju regionalnego rozporządzenia dotyczącego proporcjonalnego obniżania wartości korekt finansowych oraz ich stawek procentowych, jeżeli KE określi możliwości obniżania tych wartości. Opracowany został wstępny projekt ww. rozporządzenia.

4.2.10. Realizacja programów operacyjnych w perspektywie 2014–2020 będzie wymagała uregulowania w rozporządzeniach wydawanych przez właściwych ministrów i ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (dla regionalnych programów operacyjnych) kwestii udzielania pomocy publicznej. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu odpowiedzialnego za koordynację przygotowań, MIR nie dysponuje listą tytułów rozporządzeń zawierających programy pomocowe, które zostaną wydane dla programów operacyjnych 2014–2020. Według złożonych wyjaśnień, departamenty MIR pełniące rolę instytucji zarządzających krajowymi programami operacyjnymi dokonały wstępnej analizy obszarów, dla których konieczne może być wydanie programów pomocowych, natomiast w przypadku regionalnych programów operacyjnych, właściwy departament MIR pozyskał od poszczególnych instytucji zarządzających RPO stosowne informacje, na podstawie których dokonano analizy potrzeb w zakresie programów pomocowych. Brak możliwości precyzyjnego określenia obszarów, dla których konieczne będzie wydanie rozporządzeń pomocowych wynika z braku zatwierdzonych UP i PO, braku podstaw prawnych na poziomie unijnym dla niektórych przeznaczeń i rodzajów pomocy, a także z braku ustawy wdrożeniowej, która zawierać ma upoważnienie do wydawania części rozporządzeń dotyczących pomocy publicznej (podjęcie prac będzie możliwe po wejściu w życie ww. ustawy).

⁴⁵ Projekt ustawy został wpisany do porządku obrad RM w dniu 6 maja 2014 r. i przyjęty przez nią w dniu 8 maja 2014 r. Projekt tej ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 2 czerwca 2014 r. (druk nr 2450). Sejm uchwalił ustawę w dniu 11 lipca 2014 r., którą skierowano do Senatu w dniu 15 lipca 2014 r. (druk nr 684).

4.2.11. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej uchwalonej przez Sejm w dniu 11 lipca 2014 r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może wydać wytyczne horyzontalne. Stosownie do art. 5 ust. 2 ww. ustawy wdrożeniowej wytyczne horyzontalne mogą dotyczyć wszystkich programów operacyjnych lub wybranych programów operacyjnych i są skierowane do instytucji uczestniczących w ich realizacji.

Jak poinformował Dyrektor Departamentu odpowiedzialnego za koordynację przygotowań MIR, do czasu wejścia w życie ustawy wdrożeniowej i zarządzenia Dyrektora Generalnego MIR w sprawie trybu opracowania, uzgadniania i podawania do publicznej wiadomości wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju, polecono komórkom organizacyjnym MIR uzgadnianie treści wytycznych w trybie roboczym, w tym z podmiotami zewnętrznymi, tak by z chwilą wejścia w życie tych aktów prawnych projekty wytycznych były gotowe do skierowania ich do oficjalnych konsultacji oraz by w jak najkrótszym czasie zaczęły obowiązywać. Z wyjaśnień wynika, że zgodnie z przyjętym sposobem działania projekty wytycznych są konsultowane w pierwszej kolejności wewnątrz MIR, następnie są przekazywane do kierownictwa MIR w celu uzyskania kierunkowej akceptacji, a kolejnym etapem jest przekazanie projektów do konsultacji z podmiotami zewnętrznymi. Na dzień 30 kwietnia 2014 r., według wyjaśnień, zidentyfikowano potrzebę opracowania 33 wytycznych, a według harmonogramu ich opracowywania ostateczne projekty 32 z nich powinny być przygotowane w 2014 r. (z tego 17 z nich w drugim kwartale 2014 r.).

Wytyczne w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej zostały już przygotowane jako ostateczny projekt do oficjalnych konsultacji, z zastrzeżeniem, że treść wytycznych może ulec zmianie w związku z negocjacjami z KE w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej w perspektywie finansowej 2014–2020.

Do zakończenia kontroli NIK przeprowadzone zostały z podmiotami zewnętrznymi konsultacje dwóch projektów wytycznych, tj.: *Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej* (z instytucjami zarządzającymi RPO) i *Wytycznych w zakresie procesu desygnacji* (z Departamentem Ochrony Interesów Finansowych UE w Ministerstwie Finansów, wykonującym zadania Instytucji Audytorowej).

W przypadku siedmiu projektów wytycznych podjęto już konsultacje wewnątrz MIR, a w przypadku 11 projektów wytycznych przewidywano przeprowadzenie konsultacji wewnątrzresortowych do końca maja 2014 r. Jak podał Zastępca Dyrektora Departamentu MIR odpowiedzialnego za koordynację przygotowań, terminy przygotowania projektów wytycznych oraz dalsze prace nad wytycznymi są zależne m.in. od wyników toczących się równolegle prac w zakresie programowania perspektywy 2014–2020 oraz przyjętych w ich efekcie rozwiązań, a w przypadku konsultacji wewnętrznych istotny wpływ ma ilość zgłaszanych uwag (np. w przypadku konsultacji projektu wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów wpłynęło ok. 500 uwag, a w ramach konsultacji projektu wytycznych w zakresie komitetów monitorujących ok. 250 uwag).

W ocenie NIK, w Ministerstwie podjęto odpowiednie działania w celu przygotowania projektów wytycznych horyzontalnych.

4.2.12. Według wyjaśnień uzyskanych od dyrektorów departamentów MIR, które mają wykonywać zadania instytucji zarządzających dla krajowych PO na lata 2014–2020, w przypadku czterech z nich przewiduje się wydanie wytycznych programowych (dotyczy to: PO IŚ, PO PW, PO PT, PO IR). Wydanie wytycznych dla wspomnianych programów jest uzależnione m.in. od zakresu wytycznych horyzontalnych oraz przyjęcia programów operacyjnych i Szczegółowych Opisów Priorytetów dla tych programów. W przypadku pozostałych dwóch programów (PO PC, PO WER) kwestia

wydania wytycznych programowych ma być rozważana po wejściu w życie ustawy wdrożeniowej i wydaniu wytycznych horyzontalnych, jeśli konieczne okaże się doprecyzowanie niektórych kwestii na poziomie programów operacyjnych.

4.2.13. Zarządy województw planują przygotowanie wytycznych m.in. w zakresie informacji i promocji, kwalifikowalności wydatków, przepływów finansowych, zamówień publicznych. Większość planowanych wytycznych programowych, jak informowali kontrolowani, stanowić będzie kontynuację rozwiązań wypracowanych w latach 2007–2013. Stanowić one będą w większości dostosowanie obowiązujących zasad do zmienionych warunków obowiązujących w okresie 2014–2020. W związku z powyższym prace zostaną wykonane w szczególności po wejściu w życie regulacji prawnych (ustawy wdrożeniowej), wytycznych horyzontalnych wydawanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju (które regulują kwestie dotyczące różnych aspektów wdrażania obowiązujące w całym systemie realizacji programów polityki spójności) oraz wynegocjowaniu zapisów RPO z KE.

4.2.14. Po zakończeniu kontroli NIK Dyrektor Generalny MIR poinformował⁴⁶, że projekt ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 8 maja 2014 r. i przekazany do Sejmu. Wejście w życie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, uchwalonej przez Sejm w dniu 11 lipca 2014 r., pozwoli na wdrożenie systemu instytucjonalnego. Ponadto, w okresie od maja do czerwca 2014 r., w MIR trwały prace koncepcyjne nad projektami aktów wykonawczych do ustawy, aby możliwe było ich formalne uzgodnienie po jej wejściu w życie. Przygotowywano także projekty wytycznych horyzontalnych (np. Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej, Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów, Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych, Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących, Wytyczne w zakresie sprawozdawczości, Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych, w tym określenia katalogu wskaźników kluczowych, Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków, Wytyczne w zakresie procesu desygnacji na lata 2014–2020) oraz wytycznych programowych. Wytyczne horyzontalne wydawane będą na podstawie art. 5 projektowanej ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Prowadzone były konsultacje wewnętrzne w MIR i robocze konsultacje zewnętrzne projektów wytycznych z urzędami marszałkowskimi i innymi instytucjami systemu wdrażania funduszy UE tak, aby po wejściu w życie ww. ustawy po przeprowadzeniu formalnego opiniowania przedstawić je do akceptacji Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a następnie przekazać do ogłoszenia komunikaty o miejscu publikacji i terminie, od którego będą stosowane.

4.2.15. Z informacji przekazanych NIK po zakończeniu kontroli wynika, że w okresie od maja do czerwca 2014 r. w urzędach marszałkowskich konsultowane były w trybie roboczym zapisy opracowywanych przez Ministerstwo wytycznych horyzontalnych dotyczących m.in.: realizacji projektów finansowanych ze środków Funduszu Pracy w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z EFS; szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych; komitetów monitorujących; kwalifikowania wydatków w ramach EFRR i EFS; korzystania z pomocy technicznej na lata 2014–2020.

⁴⁶ Informacja udzielona przez Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w piśmie nr DP-I-024-717/14 Nk 180206/14 z 04.07.2014 r. w odpowiedzi na pismo NIK znak: KAP-4101-001-01/2014 z dnia 26.06.2014 r.

Zarządy Województw: Dolnośląskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Podlaskiego, Podkarpackiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego, Zachodniopomorskiego w okresie od maja do czerwca 2014 r. pracowały nad zmianami w związku z koniecznością formalnego uwzględnienia w strukturze organizacyjnej urzędu zadań związanych z wdrażaniem RPO. Przygotowywano również szczegółowy podział zadań i kompetencji komórek organizacyjnych. Określano potrzeby kadrowe, lokalowe i sprzętowe.

W ramach prac nad wdrożeniem RPO Zarządy Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Łódzkiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Podlaskiego, Podkarpackiego, Pomorskiego, Śląskiego, Zachodniopomorskiego rozpoczęły prace dotyczące przygotowania projektów: Szczegółowego opisu osi priorytetowych dla RPO, Opisu systemu zarządzania i kontroli, z uwzględnieniem rozwiązań zawartych w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz projektach krajowych wytycznych horyzontalnych i projekty RPO.

W Ministerstwie i urzędach marszałkowskich podjęte zostały odpowiednie działania dotyczące przygotowania i budowy systemu instytucjonalnego i prawnego dla perspektywy finansowej 2014–2020, możliwe do zrealizowania na aktualnym etapie zaawansowania negocjacji projektu umowy partnerstwa i projektów programów operacyjnych z Komisją Europejską. Skutek tych działań zależy od kontynuowania prac i monitorowania ich przebiegu w celu uniknięcia ewentualnych opóźnień (m.in. w zakresie przygotowania przepisów dotyczących pomocy publicznej). Istnieje ryzyko spiętrzenia zadań po zatwierdzeniu umowy partnerstwa i programów operacyjnych przez Komisję Europejską.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie wszystkie urzędy marszałkowskie⁴⁷ ustaliły ramy czasowe niektórych działań, np. co do terminów dokonania aktualizacji regulaminu organizacyjnego, w związku z przejęciem nowych zadań przez niektóre komórki organizacyjne, co do terminów przygotowania opisu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego oraz sporządzenia instrukcji wykonawczych. Zdaniem NIK, prace organizacyjne nad przygotowaniem systemu wdrażania polityki strukturalnej mogą być prowadzone na podstawie projektów rozporządzeń unijnych i projektów wytycznych krajowych. Przygotowanie wewnętrznego harmonogramu działań zminimalizowałoby ryzyko braku gotowości systemu instytucjonalnego i prawnego w momencie zatwierdzenia programów operacyjnych przez Komisję Europejską.

4.3 Działania podejmowane w celu wdrożenia nowych rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniach prawa unijnego

4.3.1. Zapewnienie terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami

Zgodnie z art. 138 rozporządzenia nr 1303/2013, za każdy rok od 2016 r. do 2025 r. włącznie, państwo członkowskie będzie zobowiązane do przesyłania do KE, w terminie do 15 lutego kolejnego roku budżetowego, dokumentów w ramach rocznych rozliczeń.

⁴⁷ Kontrola NIK wykazała, że w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego dokonano aktualizacji regulaminu organizacyjnego już w marcu 2014 r. Ponadto zatwierdzono harmonogram, w którym założono sporządzenie ostatecznych wersji dokumentów do końca 2014 r. oraz określono poszczególne terminy i etapy tworzenia projektów dokumentów (w okresie od kwietnia do grudnia 2014 r.).

W opracowanym przez MIR projekcie ustawy wdrożeniowej określono terminy opracowywania i przekazywania przez instytucje krajowe (tj. instytucje zarządzające oraz instytucję audytową) dokumentów wymaganych przez KE w ramach procedury rocznego rozliczania wydatków.

W kontroli ustalono, że działania dotyczące zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami, koncentrują się na możliwie najszybszym przyjęciu ustawy wdrożeniowej, w celu zapewnienia odpowiedniej podstawy prawnej dla instytucji zarządzających oraz dla instytucji audytowej, które odpowiadają za sporządzanie i przysyłanie do KE ww. dokumentów.

Za udział przedstawicieli strony polskiej i prezentację stanowiska MIR (w tym wszystkich instytucji zarządzających) na posiedzeniach Komitetu Koordynującego Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne, wspierającego Komisję Europejską odpowiedzialny jest Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej. W trakcie tych posiedzeń rozpatrywany jest projekt rozporządzenia wykonawczego KE określającego m.in. wzór zestawienia wydatków.

Dyrektor Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej poinformował, że dla zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami, proces wydatkowania środków oraz certyfikacji wydatków do KE w ramach programów operacyjnych perspektywy 2014–2020 będzie przedmiotem bieżącego monitoringu i oceny. Planowane jest przygotowywanie cotygodniowych informacji m.in. o wydatkach poniesionych oraz zadeklarowanych do KE. Zakres danych będących przedmiotem monitoringu wynikać będzie z bieżących doświadczeń oraz ewentualnych nowych potrzeb.

Dodatkowym narzędziem dyscyplinującym instytucje zarządzające do terminowego deklarowania określonych wydatków do KE będą przyjmowane każdego roku przez Radę Ministrów *Plany wydatkowania środków w programach współfinansowanych z funduszy europejskich*. Przewiduje się, że pierwszy taki plan dotyczący programów perspektywy 2014–2020 obejmować będzie rok 2015 i przyjęty zostanie przez Radę Ministrów na przełomie lat 2014/2015. W perspektywie finansowej 2014–2020 przewiduje się utrzymanie dotychczasowego modelu współpracy instytucji w ramach prac nad kolejnymi projektami ww. planów. Kwoty ujęte w projekcie dokumentu przedkładanego Radzie Ministrów będą bazować na przesłanych do Ministerstwa zgłoszeniach właściwych instytucji zarządzających.

Roczne sprawozdanie finansowe dla każdego programu operacyjnego obejmować będzie wykaz operacji zakończonych w danym roku obrotowym. Wydatki odnoszące się do tych operacji ujęte w sprawozdaniu finansowym podlegające decyzji rozliczenia uznane będą za zamknięte. Zdaniem NIK, obligatoryjne wprowadzenie obowiązku stosowania rocznego zamykania operacji może wpłynąć na wzrost obciążeń administracyjnych związanych m.in. z kontrolami, które dotyczyć będą przede wszystkim beneficjentów. Zapewnienie skutecznej kontroli wydatków przed ich zadeklarowaniem do refundacji do Komisji Europejskiej jest szczególnie istotne w perspektywie na lata 2014–2020, gdyż po przekazaniu do KE rocznego zestawienia wydatków nie będzie możliwe wycofanie nieprawidłowego wydatku i ponowne wykorzystanie środków w ramach programu operacyjnego, lecz KE będzie nakładać korektę finansową pomniejszającą alokację funduszy.

4.3.2. Zaostrzenie instrumentu stosowania korekt finansowych netto przez Komisję Europejską

Zgodnie z art. 22 ust. 7, art. 85 ust. 1 oraz art. 144 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 Komisja Europejska będzie mogła zastosować wobec państwa członkowskiego korekty finansowe netto w przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego, stwierdzenia we wnioskach o płatność kwot wydatkowanych przez beneficjentów w sposób nieprawidłowy lub w przypadku zawinionego przez państwo członkowskie nieosiągnięcia celów końcowych programu wyrażonych w tzw. ramach wykonania za pomocą wskaźników. Zgodnie z art. 22 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, w przypadku nieosiągnięcia celów pośrednich priorytetu wyrażonych za pomocą wskaźników, Komisja może zawiesić w całości lub w części płatność okresową dla priorytetu programu.

Ogólne zasady działania ram i rezerwy wykonania w Polsce określone zostały w projekcie umowy partnerstwa. Zasady funkcjonowania ram i rezerwy wykonania zostały przedstawione instytucjom zarządzającym na wspólnych posiedzeniach Grup roboczych ds. sprawozdawczości NSRO i POKL oraz Zespołu zadaniowego ds. monitorowania wskaźników realizacji programów w lipcu i listopadzie 2013 r. wraz z uwzględnieniem postępów w negocjacjach rozporządzeń unijnych oraz prac na poziomie roboczym nad projektami unijnych aktów wykonawczych i delegowanych dotyczących tych instrumentów.

Dyrektor DKF poinformował, że w Ministerstwie już latem 2013 r. podjęto działania w zakresie przygotowania instytucji zaangażowanych w programowanie i realizację polityki spójności 2014–2020. Po opublikowaniu rozporządzenia wykonawczego KE (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r., zawierającego przepisy o znaczeniu strategicznym dla ram i rezerwy wykonania, oraz po przedstawieniu przez KE w dniu 6 marca 2014 r. projektu rozporządzenia delegowanego KE zawierającego m.in. przepisy dotyczące korekt finansowych netto nakładanych w związku z ramami wykonania, MIR przystąpiło do dostosowania wstępnie przyjętych rozwiązań krajowych do wymogów wynikających z ww. aktów.

W celu ograniczenia ryzyka zastosowania przez KE korekt finansowych, wynikającego z ewentualnego nietrafnego doboru wskaźników do oceny wykonania oraz z niewłaściwego szacowania ich wartości docelowych, od 2012 r. w Ministerstwie prowadzone były prace nad opracowaniem *Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014 dla Celów tematycznych współfinansowanych z EFRR i FS oraz dla pomocy technicznej dla okresu programowania 2014–2020*, co pozwoli na ujednolicenie systemów monitorowania poszczególnych programów, a tym samym podniesienie jakości i użyteczności danych monitoringowych. Wskaźniki były weryfikowane pod kątem ich jakości i trafności, a cały proces realizowany jest m.in. w ramach wspólnych posiedzeń Grupy roboczej ds. sprawozdawczości oraz Zespołu zadaniowego ds. monitorowania wskaźników realizacji programów, przy zaangażowaniu instytucji przygotowujących programy nowej perspektywy finansowej. Lista wskaźników jest na bieżąco aktualizowana z uwzględnieniem m.in. ostatecznych wersji pakietu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, wytycznych KE i UP.

W MIR przygotowano dla instytucji zarządzających dokument pn. *Metodologia szacowania wartości docelowych dla wskaźników wybranych do monitorowania postępu rzeczowego programu operacyjnego*, przedstawiający wskazówki i rekomendacje dla osób zaangażowanych w wyznaczanie wartości docelowych wskaźników, w tym dotyczące możliwych źródeł informacji oraz czynników, które należy uwzględnić. Dyrektor DKF poinformował, że dokument ten jest stale uszczegóławiany przy udziale instytucji zaangażowanych w przygotowanie programów.

W marcu 2014 r. instytucje zarządzające otrzymały pierwszą wersję *Katalogu definicji dla Celów Tematycznych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz dla pomocy technicznej*, opracowanego przez Ministerstwo we współpracy z GUS jako materiał pomocniczy w procesie monitorowania postępu rzeczowego krajowych i regionalnych programów operacyjnych i umowy partnerstwa. Powyższy katalog został przekazany KE w trybie roboczym podczas pierwszej rundy negocjacji umowy partnerstwa w dniach 17–21 marca 2014 r.

Ponadto w związku z zastrzeniem instrumentu korekt finansowych netto (w stosunku do rozwiązań dla okresu 2007–2013), wynikającym z treści art. 85 i 144 rozporządzenia nr 1303/2013, w Ministerstwie podejmowane były następujące rodzaje działań:

- 1) prowadzenie weryfikacji środowiska prawnego wdrażania funduszy w celu spełnienia postawionych Polsce warunków wstępnych;
- 2) przygotowanie przez instytucje zarządzające skutecznych systemów zarządzania i kontroli, które będą weryfikowane w ramach audytu desygnacyjnego. Podstawą audytu desygnacyjnego będą opisy funkcji i procedur dla systemów zarządzania i kontroli, których opracowanie uzależnione jest od opublikowania przez KE aktu wykonawczego na podstawie art. 124 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013, określającego wzór opisu funkcji i procedur;
- 3) wprowadzono w ustawie wdrożeniowej w rozdziale dotyczącym kontroli i audytu, możliwość prowadzenia kontroli prawidłowości przeprowadzenia procedur udzielania zamówień publicznych, dokonania oceny oddziaływania na środowisko lub udzielania pomocy publicznej. Kontrole te mogą być prowadzone przed dniem otrzymania przez wnioskodawców informacji o wyborze projektów do dofinansowania.

W dniu 29 kwietnia 2014 r. Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju MIR przekazał instytucjom zarządzającym *Wzór załącznika do PO zawierającego informacje dotyczące ustanowienia ram wykonania do przekazania KE* z prośbą o przedstawienie metodyki wyboru i szacowania wartości docelowych dla celów pośrednich i końcowych. Zawiera on dodatkowe informacje dotyczące ram wykonania, których obowiązek przedstawienia wynika z dotychczasowych uzgodnień z Komisją Europejską w trakcie negocjacji umowy partnerstwa.

Na podstawie informacji otrzymanych od instytucji zarządzających PO zostanie opracowana przez wykonawcę zewnętrznego analiza badająca spójność ram wykonania we wszystkich programach, której celem będzie m.in. zminimalizowanie ryzyka zastosowania przez KE instrumentu korekt finansowych netto, związanego z przeglądem osiągniętych celów i wyników w 2019 r. oraz na koniec okresu programowania. Ponadto Ministerstwo podjęło działania w celu określenia dodatkowych celów rocznych, które będą służyły krajowemu monitorowaniu postępów w realizacji programów.

W ocenie NIK, Ministerstwo podjęło odpowiednie działania na rzecz ograniczenia ryzyka zastosowania przez KE zastrzenia instrumentu korekt finansowych netto.

Zastrzenie instrumentu stosowania korekt finansowych netto przez KE oznacza, zdaniem NIK, konieczność zastrzenia procedur i zintensyfikowania czynności kontrolnych, które będą dotyczyły realizacji projektu przez beneficjenta, w tym kontroli przed otrzymaniem dofinansowania.

4.3.3. Instrumenty zwrotne i płatności ryczałtowe

1. Zgodnie z art. 37 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1303/2013, zakres wsparcia w postaci instrumentów finansowych (w tym zwrotnych) powinien być oparty na ocenie ex-ante instrumentów finansowych, która wykazuje m.in. występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz zakres wykorzystania instrumentów finansowych. Powyższa ocena może zostać przeprowadzona etapami, powinna jednak być zakończona przed podjęciem przez instytucję zarządzającą decyzji o dokonaniu wkładów z programu operacyjnego do instrumentu finansowego.

W dniu 21 marca 2014 r. Komisja Europejska przekazała do konsultacji projekt ogólnej metodologii przygotowywania oceny ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020, do którego w dniu 16 kwietnia 2014 r. Ministerstwo zgłosiło uwagi.

Instrumenty zwrotne planuje się zastosować w ramach PO IR, PO WER oraz PO IŚ. Podjęto działania związane z przeprowadzeniem oceny ex-ante instrumentów finansowych planowanych do realizacji w ramach ww. programów operacyjnych.

W październiku 2013 r. Bank Światowy opracował dla Ministerstwa wstępny raport pn. *Ocena ex-ante instrumentów finansowych dla proponowanego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 w wybranych sektorach*. Dyrektor Departamentu Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych MIR poinformował, że wyniki raportu były konsultowane wewnątrz resortu, jak również m.in. z resortami środowiska, gospodarki oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Kompletna ocena ex-ante instrumentów finansowych dla PO IŚ, stanowiąca uzupełnienie wyników analizy przeprowadzonej przez Bank Światowy, zostanie przeprowadzona w oparciu o oczekiwane z KE uzupełnienie projektu metodologii przygotowania oceny ex-ante instrumentów finansowych o obszar poświęcony celowi tematycznemu 4 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*.

W dniu 18 marca 2014 r. Ministerstwo otrzymało opracowany dla potrzeb przygotowania PO WER raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. *Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych*. Powyższy raport potwierdził zasadność wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach PO WER na działania dotyczące zwiększenia przedsiębiorczości osób młodych do 29 roku życia pozostających bez pracy, np. w postaci pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W odniesieniu do instrumentów kierowanych do podmiotów ekonomii społecznej, w raporcie tym wskazano na zasadność zbudowania stosunkowo szerokiej oferty instrumentów zwrotnych, pozwalającej na jej elastyczne dopasowanie do różnego poziomu rozwoju i formy prawnej przedsiębiorstw społecznych.

W dniu 31 marca 2014 r. został ogłoszony przetarg o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie *Oceny ex-ante instrumentów finansowych w ramach PO IR*.

Nie przewiduje się obecnie wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach PO PC, PO PW oraz PO PT.

2. Wykorzystanie płatności ryczałtowych przewidziano w ramach PO IR, PO PW oraz PO WER. Według stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. w MIR prowadzone były prace nad projektem *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020*. Jeden z podrozdziałów powyższego dokumentu dotyczy

uproszczonych metod rozliczania kosztów w projekcie. Krajowe wytyczne będą stanowić podstawę do opracowania wytycznych ds. kwalifikowalności wydatków w ramach poszczególnych programów operacyjnych, odnoszących się m.in. do możliwości zastosowania ryczałtowej metody rozliczania kosztów w projektach współfinansowanych ze środków danego programu.

Zastępca Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego MIR poinformowała, że wśród płatności ryczałtowych planowanych do wprowadzenia w projektach finansowanych ze środków EFS, najbardziej znaczącą rolę pełnić będzie ryczałtowe rozliczanie kosztów pośrednich. W celu określenia właściwych limitów, zlecone zostało uzupełnienie bazy zawierającej dane finansowe wniosków o dofinansowanie realizowanych w ramach PO Kapitał Ludzki 2007–2013 (w tym w zakresie wysokości kosztów pośrednich oraz kosztów zarządzania). Według stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. trwały prace nad analizą otrzymanych wyników i opracowaniem raportu.

W ocenie NIK, wprowadzenie prawem unijnym w wybranych obszarach uproszczonych metod rozliczania wydatków może ułatwić realizację projektów. Dopuszczone zostaną formy rozliczania ryczałtowego w postaci stosowania stawek jednostkowych oraz rozliczania projektów ryczałtem. Szczegółowe zasady rozliczania projektów zostaną określone w odniesieniu do każdego programu operacyjnego.

4.3.4 Zasada e-cohesion oraz system elektronicznej rejestracji i przechowywania danych

W celu wypełnienia wymogów art. 122 ust. 3 i art. 125 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczących obowiązku zapewnienia beneficjentowi (nie później niż do dnia 31 grudnia 2015 r.) możliwości elektronicznej wymiany każdej informacji z właściwą instytucją (zasada e-cohesion) oraz ustanowienia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, w projekcie ustawy wdrożeniowej zawarto obowiązek stworzenia centralnego systemu teleinformatycznego wspierającego realizację programów operacyjnych i wskazano, że wnioski o płatność będą składane przez beneficjenta za pośrednictwem tego systemu.

Zespół Projektowy powołany zarządzeniem nr 5 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego i Zespołu Projektowego w celu realizacji projektu „Budowa i utrzymanie systemu informatycznego na perspektywę finansową 2014–2020”, przygotował w 2012 r. *Rekomendację w zakresie koncepcji informatyzacji procesów związanych z realizacją programów na nową perspektywę finansową 2014–2020* oraz wypracował szereg analiz i projektów dokumentów.

W dniu 29 sierpnia 2013 r. MRR podpisało umowę z firmą Comarch S.A. na budowę, rozwój i utrzymanie systemów informatycznych Ministerstwa wspierających realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, w tym na budowę systemu informatycznego SL2014, polegającą na modernizacji i rozbudowie systemu KSI SIMIK 07–13 zgodnie z wymaganiami określonymi dla perspektywy finansowej 2014–2020.

Zgodnie z decyzją Dyrektora Generalnego MRR z dnia 30 września 2013 r., Dyrektor Departamentu Informatyki przygotowała projekt „Budowa, rozwój i utrzymanie systemów informatycznych MIR wspierających realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE”, została również wyznaczona struktura organizacyjna zespołu zarządzania projektem oraz przygotowana i zatwierdzona dokumentacja projektowa. W ramach projektu realizowane są zadania wynikające z umowy zawartej w dniu 29 sierpnia 2013 r. z firmą Comarch S.A. Projekt będzie realizowany do czasu wygaśnięcia ww. umowy.

W trakcie realizacji poszczególnych etapów projektu przekazano wykonawcy szereg zleceń usług, których celem jest wytworzenie kolejnych grup funkcjonalności systemu SL2014. Zlecenia usług developerskich nr 1–3/2013 zostały wykonane i odebrane. Funkcjonalność wspierająca zasadę e-cohesion w systemie SL2014 zostanie wytworzona w ramach zlecenia usług developerskich 4/2013, które obejmuje zarówno wytworzenie modułu obsługi wniosku o płatność dedykowanego dla użytkowników instytucjonalnych, jak i budowę Aplikacji Obsługi Wniosków o Płatność, przeznaczonej do wprowadzania wniosków przez Beneficjentów i prowadzenia komunikacji elektronicznej w sprawie obsługi wniosków.

Według stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. Ministerstwo uzgadniało z wykonawcą dokumenty specyfikacji wymagań dla zlecenia usług developerskich 4/2013⁴⁸. Po uzgodnieniu wymagań zlecenie zostanie przekazane wykonawcy do realizacji. Termin realizacji zlecenia zostanie ustalony w wyniku procesu wyceny złożoności wymagań zawartych w uzgodnionych dokumentach.

Uruchomienie i udostępnienie beneficjentom funkcjonalności systemu SL2014 w zakresie przekazywania i rozliczania wniosków o płatność uzależnione jest od spełnienia następujących warunków:

- przyjęcia przez KE aktu delegowanego na podstawie art. 125 ust. 8 rozporządzenia nr 1303/2013;
- przyjęcia przez KE aktów wykonawczych, w szczególności aktu w zakresie zasady e-cohesion;
- zaimplementowania ostatecznych rozwiązań prawnych po ich przyjęciu na poziomie unijnym;
- zgłoszenia do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zbioru danych osobowych (według stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. trwały uzgodnienia z Biurem Dyrektora Generalnego i Departamentem Koordynacji Wdrażania Funduszy UE projektu zgłoszenia zbioru *Dane osobowe w centralnym systemie teleinformatycznym wspierającym realizację programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* do rejestracji GIODO).

Przyjęcie przez KE wykonawczych aktów prawnych jest niezbędne do określenia zakresu danych gromadzonych od beneficjentów, a tym samym do określenia ostatecznego kształtu przyszłego wniosku o płatność. Z uwagi na przedłużające się prace w KE, podjęto decyzję o realizacji funkcjonalności w ramach zleceń 2-4/2013 w oparciu o projekty aktów i następnie dokonywaniu ewentualnej korekty oprogramowania po przyjęciu przez KE ostatecznych aktów prawnych (w ramach następnych zleceń). Zastępca Dyrektora Departamentu Informatyki poinformował, że biorąc pod uwagę powyższe czynniki, przewidywany termin uruchomienia funkcjonalności rozliczania wniosków o płatność to początek III kwartału 2014 r.

Powiązania centralnego systemu informatycznego SL2014 z Lokalnymi Systemami Informatycznymi zostały określone w dokumencie *Założenia wymiany danych między LSI a SL2014*, który powstał w wyniku prac Zespołu Projektowego. W czerwcu 2013 r. założenia te zostały skonsultowane z IZ RPO. Założenia precyzują zakres danych importowanych do systemu centralnego i pobieranych z niego dokumentów, jak również metody wymiany danych. Według stanu na dzień 28 kwietnia 2014 r. trwały prace nad przełożeniem określonego w założeniach zakresu funkcjonalnego systemu na tzw. specyfikacje przypadków użycia.

⁴⁸ Zgodnie z Planem Projektu centralny system informatyczny SL2014 powinien zostać dostarczony 1 lipca 2014 r. Na posiedzeniu Komitetu Sterującego w dniu 2 kwietnia 2014 r. Kierownik Projektu w Ministerstwie wskazał na ryzyko niedostarczenia systemu w wymaganym terminie. Komitet Sterujący podjął decyzję m.in. o przesunięciu terminu przedstawienia do odbioru zlecenia usług developerskich 4/2013 na 1 sierpnia 2014 r. (pierwotnie w ww. Planie zakładano I kwartał 2014 r.).

Po zakończeniu kontroli NIK Dyrektor Generalny MIR poinformował, że w okresie od maja do czerwca 2014 r. w ramach Zespołu projektowego uzgodniono z Wykonawcą dokumentację dotyczącą funkcjonalności centralnego systemu informatycznego. Jednocześnie opracowano i przekazano do ustalenia złożoności i wyceny dokumentację dla tego systemu. Ocena objęła wszystkie pozostałe do zrealizowania w ramach ww. systemu funkcjonalności. Przygotowano i uzgodniono dokumentację niezbędną do wdrożenia centralnego systemu informatycznego. Przez platformę e-giudo przekazano do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zgłoszenie zbioru *Centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych*. W pierwszym etapie został zgłoszony zbiór obejmujący swoim zakresem dane osobowe, jakie mogą być w tym etapie przetwarzane w systemie SL2014.

Z informacji uzyskanych po zakończeniu kontroli NIK od zarządów województw wynika że w zakresie zapewnienia wyłącznie elektronicznej wymiany informacji oraz stworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu, w okresie od maja do czerwca 2014 r., podjęto m.in. następujące działania⁴⁹:

- Zarządy Województw: Dolnośląskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Lubelskiego, Opolskiego, Podlaskiego, Podkarpackiego, Pomorskiego, Wielkopolskiego, Świętokrzyskiego, Zachodniopomorskiego kontynuowały prace w zakresie przygotowania Lokalnych Systemów Informatycznych dla RPO, w szczególności dotyczące elektronicznego formularza wniosku o dofinansowanie obsługiwanego przez generator wniosków. Centralny System Informatyczny SL2014 będzie wspierał realizację programów operacyjnych i będzie obejmował obsługę projektu od podpisania umowy lub wydania decyzji o dofinansowaniu projektu. Lokalny System Informatyczny dla RPO będzie realizował procesy związane z naborem projektów, oceną projektów (np. będą gromadzone dane nt. wyników poszczególnych etapów oceny), wnioskowaniem o dokonanie zmian w projekcie, składanie oświadczeń dotyczących realizacji projektu (np. oświadczeń o zachowaniu trwałości projektu). Będzie zapewniona wymiana danych z Centralnym Systemem Informatycznym;
- Zarząd Województwa Łódzkiego będzie korzystał przy wdrażaniu RPO wyłącznie z Centralnego Systemu Informatycznego SL2014;
- Zarządy Województw: Małopolskiego⁵⁰, Mazowieckiego, Śląskiego podjęły decyzje o budowie dla jednostek zaangażowanych we wdrażanie RPO lokalnego systemu informatycznego, który dodatkowo będzie umożliwiał beneficjentom składanie wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność;

⁴⁹ Informacja udzielona w odpowiedzi na pismo NIK znak: KAP-4101-001-01/2014 z dnia 26.06.2014 r. przez: Członka Zarządu Województwa Dolnośląskiego, pismo DG-PV.410.15.2013 L. dz. 654/07/2014 z 04.07.2014 r., Wicemarszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, pismo RR-V-S.1710.2.1.2014 z 04.7.2014 r., Marszałka Województwa Lubuskiego, pismo DR.VI.1710.1.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Lubelskiego, pismo RPO-II.44.4.2014.KAA z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Łódzkiego, pismo KAP-4101-001-01/2014 P/14/003 z 02.07.2014 r., Marszałka Województwa Małopolskiego, pismo OR-IX.1710.9.2014 z 03.07.2014 r., Sekretarza Województwa Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, pismo KO-F.44.3.2.2014.LB nr kanc:119167 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Opolskiego, pismo DPO-V.44.25.1.2014. JP z 04.-7.2014 r., Marszałka Województwa Podlaskiego, pismo DRR-I.1710.1.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Podkarpackiego pismo RR-XII.44.1.2014.TZ z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Pomorskiego, pismo DAK-A.1710.16.2014 EOD:57757/07/2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Śląskiego, pismo RR RMK.44.00005.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Wielkopolskiego, pismo DPR-II-2.44.2.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, pismo DPR.III.44.25.2014 z 04.07.2014 r., Marszałka Województwa Warmińsko – Mazurskiego, pismo PR-II.410.46.2014 z 07.07.2014 r., Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, pismo WZS.II.441.1.4.2014.ASI z 04.07.2014 r.

⁵⁰ Zakończenie etapu przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu planowane jest do końca lipca 2014 r. Kolejne etapy związane m.in. z przygotowaniem elektronicznego formularza wniosku o płatność będą prowadzone w IV kwartale 2014 r.

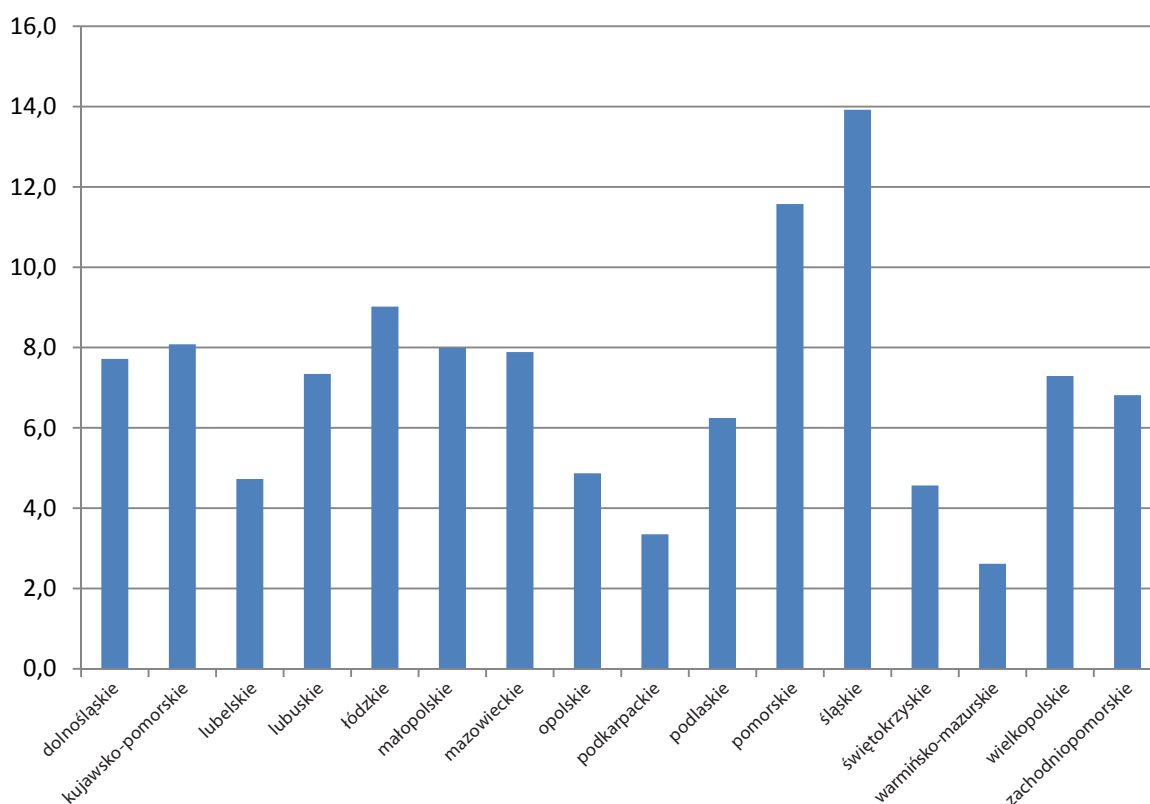
W ocenie NIK, rozwój systemów informatycznych zapewniający automatyzację procesu aplikowania oraz rozliczania może ułatwić i przyspieszyć relacje beneficjent – instytucja. Zakłada się pełną informatyzację procesów związanych z realizacją programów operacyjnych, dzięki czemu komunikacja między beneficjentami a właściwymi instytucjami będzie mogła odbywać się wyłącznie drogą elektroniczną. Dzięki temu beneficjenci będą mogli zgłaszać się do programów i przechowywać wszystkie informacje elektronicznie, a także mieć dostęp do danych z rejestrów publicznych. Zdaniem NIK rozwiązanie to mogłoby się przyczynić do zmniejszenia uciążliwości związanych z przechowywaniem danych, błędnie wypełnionymi wnioskami i ponownym przesyłaniem dokumentów.

4.3.5. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

W ramach ZIT, partnerstwa miast (szczególnie wojewódzkich) oraz powiązanych z nimi funkcjonalnie okolicznych gmin, tworzyły tzw. Związki ZIT i będą realizować wspólne, zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z EFRR i EFS w ramach RPO. Łącznie na realizację ZIT w ramach RPO przeznaczono blisko 2,4 mld euro, w tym ponad 2,1 mld euro z EFRR i blisko 0,3 mld euro z EFS. Udział procentowy alokacji środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na ZIT w stosunku do całkowitych alokacji w ramach projektów poszczególnych RPO przedstawiono na wykresie nr 4.

Wykres nr 4

Udział procentowy alokacji z funduszy strukturalnych przeznaczonych na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w stosunku do całkowitych alokacji w ramach poszczególnych regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie umowy partnerstwa.

Krajowe regulacje prawne dotyczące ZIT zawarto w ustawie wdrożeniowej.

Zapisy dotyczące funkcjonowania ZIT ujęto w *Założeniach umowy partnerstwa*, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r. Dla wypracowania szczegółowych rozwiązań związanych z realizacją ZIT, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało wstępny materiał, który był konsultowany z przedstawicielami urzędów marszałkowskich. Na podstawie wyników tych konsultacji oraz na podstawie wyników konsultacji społecznych *Założeń umowy partnerstwa* przygotowany został dokument pn. *Zasady uwzględniania wymiaru miejskiego polityki spójności UE, w tym realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych* z dnia 4 stycznia 2013 r. Następnie dokument ten był uzupełniany o ustalenia z uzgodnień z przedstawicielami właściwych departamentów Ministerstwa, urzędów marszałkowskich, urzędów miast itp. Ostateczna wersja materiału pn. *Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce* została zatwierdzona w lipcu 2013 r. przez Ministra Rozwoju Regionalnego i umieszczona na stronie internetowej Ministerstwa.

Zgodnie z harmonogramem prac nad przygotowaniem ZIT, zaprezentowanym przez Ministerstwo na warsztatach dotyczących zasad realizacji ZIT, odbywających się w Łodzi w dniach 14–15 października 2013 r., zakończenie prac nad Strategiami ZIT powinno nastąpić w czerwcu 2014 r., natomiast do listopada 2014 r. powinny być zawarte porozumienia pomiędzy poszczególnymi Związkami ZIT a IZ RPO. Z danych z ankiet dotyczących stanu wdrażania ZIT (uzyskanych przez MIR od miast wojewódzkich) wynikało, że do stycznia 2014 r. siedem miast i ich obszarów funkcjonalnych (Wrocław, Lublin, Gorzów Wielkopolski, Opole, Białystok, Katowice, Szczecin) utworzyło stowarzyszenia lub podpisało stosowne porozumienia w celu realizacji ZIT. Pozostałe miasta wojewódzkie były natomiast w trakcie prac zmierzających do zawarcia zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa. W dniu 23 stycznia 2014 r. MIR wystosowało pismo ponaglające do wszystkich Związków ZIT w celu intensyfikacji prac nad przygotowaniem Strategii ZIT.

W informacji na temat projektów RPO na lata 2014–2020 z dnia 16 czerwca 2014 r. (przedstawionej przez MIR na posiedzeniu Sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej) wskazano, że w przypadku województwa lubuskiego, ze względu na brak ciągłości przestrzennej pomiędzy obszarami funkcjonalnymi obu ośrodków województwa, występują dwa obszary funkcjonalne obydwu stolic województwa. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego występuje jeden zwarty obszar funkcjonalny, w którego skład wchodzi Bydgoszcz i Toruń. ZIT na terenie miast wojewódzkich i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie finansowany jest obligatoryjnie ze środków RPO. Łącznie na poziomie wszystkich RPO alokacja przeznaczona na ten cel w stosunku do całkowitej alokacji poszczególnych funduszy przypadających dla Polski wynosić ma co najmniej 5,2% alokacji EFRR oraz 2,4% alokacji EFS.

MIR rzetelnie monitorowało stan przygotowań do wdrażania ZIT w Polsce, m.in. poprzez zbieranie informacji ankietowych, udział w spotkaniach roboczych, warsztatach, posiedzeniach Unii Metropolii Polskich, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W związku ze zgłoszeniem do MIR przez Związki ZIT wielu potencjalnych projektów do realizacji w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, na kwoty które znacząco przekraczają alokację finansową dostępną w ramach priorytetów inwestycyjnych 4.3, 4.5 i 7.4 programów operacyjnych, a w wielu przypadkach nie mają charakteru zintegrowanego, bądź stopień ich komplementarności jest niewielki, MIR zorganizowało serię spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami Związków ZIT oraz urzędów marszałkowskich. Spotkania rozpoczęły się

2 kwietnia 2014 r. W wyniku spotkań powinno nastąpić wstępne wskazanie potencjalnych projektów możliwych do realizacji w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych wraz z określeniem ich priorytetu.

Po zakończeniu kontroli NIK Dyrektor Generalny w MIR poinformował, że w okresie od maja do czerwca 2014 r. w Ministerstwie prowadzone były konsultacje i uzgodnienia z podmiotami zaangażowanymi w realizację ZIT w zakresie sporządzania strategii ZIT oraz proponowanych projektów. Ponadto, w związku z przygotowaniami do realizacji projektów w ramach ZIT oraz powołaniem związków ZIT, Ministerstwo opracowało instrument wsparcia dla podmiotów realizujących ZIT, finansowany ze środków PO PT. Powyższe wsparcie, udzielane w formie dotacji, ma na celu zapewnienie skuteczności działania związków ZIT, jak również usprawnienie przygotowania strategii ZIT w miastach wojewódzkich.

W opinii NIK, wprowadzenie mechanizmów zintegrowanych (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne) pozwoli przekazać część kompetencji w zarządzaniu środkami bezpośrednio beneficjentom, co powinno pozwolić na przygotowanie i realizację wspólnych projektów miasta i okolicznych gmin lepiej zaspokajających wspólne potrzeby, np. w zakresie transportu publicznego.

W MIR należycie zorganizowano i realizowano prace mające na celu wdrożenie nowych rozwiązań, określonych w rozporządzeniu nr 1303/2013, dotyczących:

- zapewnienia terminowego sporządzania rocznych zestawień wydatków wraz z wymaganymi dodatkowymi dokumentami,
- zaostrego instrumentu korekt finansowych netto,
- zapewnienia osiągnięcia celów pośrednich w ramach programów i priorytetów wyrażonych wskaźnikami,
- zapewnienia jakości i wiarygodności tych wskaźników,
- zwiększenia wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych oraz budowy centralnego systemu informatycznego.

Mając na uwadze, że system elektronicznej wymiany danych ma być gotowy najpóźniej do 31 grudnia 2015 r., Ministerstwo powinno kontynuować podjęte działania, które umożliwią elektroniczną wymianę danych z IZ i IP, gromadzenie podstawowych danych dotyczących wniosków o dofinansowanie projektów oraz składanie przez beneficjentów wniosków o płatność w postaci elektronicznej, zgodnie z rozporządzeniem nr 1303/2013. Działania te wymagają bieżącego monitorowania w celu ograniczenia ryzyka opóźnienia dla terminowego uruchomienia systemu SL2014. MIR podejmowało właściwe działania mające na celu wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w przygotowaniu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w szczególności Ministerstwo należycie monitorowało tworzenie partnerstw jednostek samorządu terytorialnego i przygotowanie strategii określających najważniejsze cele i przedsięwzięcia do realizacji.

5.1. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz w 16 urzędach marszałkowskich, które przygotowują system wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020. Kontrolę w tych jednostkach przeprowadziły Delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze. Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej NIK.

5.2. W ramach przygotowania i przeprowadzenia kontroli:

- w styczniu 2014 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju⁵¹ na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zasięgnięto informacji dotyczących m.in. przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020;
- w dniu 6 lutego 2014 r. został przeprowadzony panel ekspertów, którego tematem było przygotowanie systemu wdrażania dla polityki spójności na lata 2014–2020. Celem tego spotkania było zapoznanie się z opinią jego uczestników (reprezentujących naukę oraz organy administracji państwowej i samorządowej) na temat możliwości rozwiązania najistotniejszych problemów i trudności;
- w Ministerstwie Finansów na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, zasięgnięto informacji dotyczących przygotowania do wykonywania zadań instytucji audytowej dla krajowych i regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu UE na lata 2014–2020.

Ponadto po zakończeniu kontroli NIK wystąpiła do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz urzędów marszałkowskich o przedstawienie postępu prac w przygotowaniu systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020 w okresie kwiecień–czerwiec 2014 r.

5.3. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w terminie od 10 marca do 30 kwietnia 2014 r. Po przeprowadzeniu kontroli skierowano 17 wystąpień pokontrolnych. NIK nie formułowała wniosków pokontrolnych w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości. Kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do treści wystąpień pokontrolnych.

⁵¹ Pismo DKF-VI-073-1-DKo/14 z dnia 8 stycznia 2014 r.

Charakterystyka stanu prawnego oraz podstawowych uwarunkowań dotyczących przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020

Prawo unijne

Komisja Europejska w dniu 6 października 2011 r. przyjęła wniosek ustawodawczy COM(2011)615 dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006. W toku prac legislacyjnych wniosek ten był trzykrotnie zmieniany przez Komisję Europejską, zmieniona wersja COM(2012)496 opublikowana została w dniu 11 września 2012 r., kolejna wersja COM(2013)146 – 12 marca 2013 r. i następna wersja COM(2013)246 – 22 kwietnia 2013 r. Projekt rozporządzenia nr 1303 został przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 20 listopada 2013 r., a następnie przyjęty ze zmianami przez Radę Unii Europejskiej.

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* zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE L w dniu 20 grudnia 2013 r. i istotnie różni się od kolejnych propozycji Komisji i Parlamentu Europejskiego.

Zasady wyznaczania instytucji w ramach systemu wdrażania polityki spójności na lata 2014–2020 określono w art. 123 rozporządzenia nr 1303/2013. Zgodnie z tym przepisem państwo członkowskie wyznacza dla każdego programu operacyjnego instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą i instytucję audytową. Instytucja zarządzająca może pełnić również funkcje instytucji certyfikującej. Procedura desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej została określona w art. 124 rozporządzenia nr 1303/2013. W art. 125 określono funkcje instytucji zarządzającej, w art. 126 określono funkcje instytucji certyfikującej, w art. 127 określono funkcje instytucji audytowej.

Przygotowanie umowy partnerstwa reguluje art. 14 rozporządzenia nr 1303/2013. Zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013 państwo członkowskie opracowuje projekt umowy partnerstwa i przekazuje do Komisji Europejskiej do dnia 22 kwietnia 2014 r. Zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 20 rozporządzenia nr 1303/2013, umowa partnerstwa oznacza dokument przygotowany przez państwo członkowskie z udziałem partnerów zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym zarządzaniu, który określa strategię tego państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, i który został przyjęty przez Komisję w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim.

Zgodnie z art. 26 ust. 1–4 rozporządzenia nr 1303/2013 fundusze wdrażane są w ramach programów zgodnie z umową partnerstwa. Każdy program obejmuje okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Programy sporządzane są przez państwa członkowskie lub jakąkolwiek inną wyznaczoną przez nie instytucję. Programy przedkładane są do Komisji Europejskiej w terminie trzech miesięcy od momentu przedstawienia umowy partnerstwa.

Rozporządzenie nr 1303/2013 zawiera m.in. nowe lub zmodyfikowane rozwiązania dla okresu finansowania na lata 2014–2020 dotyczące realizacji polityki strukturalnej wdrażanej za pomocą funduszy UE, wyszczególnione w tabeli nr 1. W stosunku do rozwiązań obowiązujących dla okresu finansowania na lata 2007–2013 m.in. wprowadzono znaczne zaostrzenie szeregu przepisów dotyczących obowiązków państw członkowskich w zakresie zarządzania finansowego, których niespełnienie może skutkować korektami netto nakładanymi na państwo członkowskie przez Komisję Europejską. Aby zapewnić pełne wykorzystanie przyznanej Polsce alokacji finansowej na lata 2014–2020, polska administracja musi zapewnić skuteczne wdrożenie tych nowych i zmienionych rozwiązań do przygotowywanego obecnie systemu wdrażania polityki strukturalnej.

Szczegółowe zasady dotyczące zasad wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2014–2020 określono w:

- 1) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006⁵²,
- 2) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006⁵³,
- 3) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1084/2006⁵⁴.

Zgodnie z art. 149 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 Komisja Europejska została upoważniona do przyjęcia aktów delegowanych. Część aktów ma kluczowe znaczenie dla programowania. Powinny być jak najszybciej przygotowane przez KE i przyjęte od razu po przyjęciu pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2014–2020.

⁵² Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 289.

⁵³ Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 470.

⁵⁴ Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 281.

Tabela nr 1

Wybrane nowe i zmienione rozwiązania w zakresie realizacji polityki strukturalnej na lata 2014–2020 wprowadzone w rozporządzeniu nr 1303/2013

Lp.	Określenie rozwiązania	Podstawa prawna	Założenia nowego rozwiązania
1.	Uwarunkowania ex-ante	Art. 19	Rozporządzenie nr 1303/2013 wprowadza obowiązek spełnienia unijnych warunków wstępnych określonych w załączniku nr XI zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy (możliwe są wyjątki uzgadniane z Komisją Europejską w danym programie operacyjnym, lecz w tym przypadku warunki powinny być spełnione nie później niż do 31 grudnia 2016 r.), i zakłada, że należy określić warunki wstępne, a także zwięzły i wyczerpujący zbiór kryteriów oceny ich spełnienia. W przypadkach, w których mające zastosowanie warunki wstępne nie są spełnione w określonym terminie, Komisja jest uprawniona do zawieszenia płatności okresowych dla danych priorytetów programu (art. 142 rozporządzenia nr 1303/2013).
2.	Zapewnienie koncentracji wsparcia na celach tematycznych, m.in. rozwój innowacji	Art. 9	Wprowadzone rozwiązanie oznacza, że fundusze strukturalne mogą wspierać tylko cele tematyczne określone w art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013 w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jednym z celów tematycznych jest wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
3.	Zasada rocznego rozliczania rachunków	Art. 137–139	Komisja Europejska zaproponowała złożony proces rozliczeń rocznych z państw członkowskim, co wymaga reorganizacji dotychczasowego systemu. Państwo członkowskie sporządza i przedkłada Komisji Europejskiej zestawienie wydatków za poprzedni rok obrachunkowy dla każdego programu operacyjnego, któremu towarzyszy deklaracja zarządcza i roczne podsumowanie oraz opinia audytowa i sprawozdanie z kontroli. Na podstawie zatwierdzonego zestawienia wydatków Komisja oblicza kwotę obciążającą fundusze polityki spójności w danym roku obrachunkowym oraz wynikające z tego dostosowania związane z płatnościami dla państw członkowskich.
4.	Zaostrzenie instrumentu korekt finansowych netto	art.22 ust. 7, art. 85, art. 144	Zgodnie z art. 22 ust. 7 i art. 144 ust. 4 jeżeli Komisja ustali na podstawie analizy końcowego sprawozdania z realizacji programu, że cele nie zostały w znacznym stopniu osiągnięte, może ona zastosować korekty finansowe w odniesieniu do priorytetów. Zgodnie z art. 85 ust. 1 Komisja dokonuje korekt finansowych w drodze anulowania całości lub części wkładu Unii do programu i odzyskania od państwa członkowskiego, w celu wyłączenia z finansowania unijnego wydatków, które naruszają obowiązujące przepisy prawa. Komisja może dokonywać korekt finansowych za pomocą aktów wykonawczych, w drodze anulowania całości lub części wkładu unijnego na rzecz programu zgodnie z art. 85, jeżeli stwierdzi, że: <ul style="list-style-type: none"> ▪ w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego istnieje poważny defekt stanowiący zagrożenie dla już wypłaconego wkładu Unii na rzecz programu operacyjnego; ▪ państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań zawartych w art. 143 przed wszczęciem procedury korekty na podstawie niniejszego ustępu; ▪ wydatki zawarte we wniosku o płatność są nieprawidłowe i nie zostały skorygowane przez państwo członkowskie przed wszczęciem procedury korekty na podstawie niniejszego ustępu. Komisja dokonuje korekt finansowych na podstawie indywidualnych przypadków stwierdzonych nieprawidłowości oraz bierze pod uwagę, czy nieprawidłowość jest systemowa. Jeżeli nie jest możliwe precyzyjne określenie kwoty nieprawidłowych wydatków poniesionych przez fundusze, Komisja przyjmuje za podstawę korekty stawkę zryczałtowaną lub ekstrapolowaną (art. 144 ust. 1).

Lp.	Określenie rozwiązania	Podstawa prawna	Założenia nowego rozwiązania
5.	Zapewnienie osiągnięcia celów pośrednich w ramach programów i priorytetów, wyrażonych wskaźnikami, oraz w zakresie zapewnienia jakości i wiarygodności tych wskaźników	Art. 21 ust. 2	W przypadku poważnego niepowodzenia w osiągnięciu celów pośrednich priorytetu w ramach programu oraz w przypadku poważnego defektu w jakości i wiarygodności systemu monitorowania lub danych dotyczących wskaźników, Komisja Europejska może zawiesić płatności (art. 22 ust. 6, art. 142 ust. 1 lit. d oraz lit. f).
6.	Zwiększenie wykorzystania instrumentów zwrotnych i płatności ryczałtowych	Art. 67	Ograniczenie pomocy bezzwrotnej na rzecz zwrotnych instrumentów finansowych – pomoc podlegającą zwrotowi dopuszczono jako jedną z możliwych form wsparcia ze środków funduszy strukturalnych. Zgodnie z art. 67 rozporządzenia nr 1303/2013 oprócz zwrotu poniesionych i udokumentowanych wydatków kwalifikowalnych projekt rozporządzenia dopuszcza następujące ryczałtowe formy dotacji i pomocy zwrotnej: standardowe stawki jednostkowe, kwoty ryczałtowe nieprzekraczające 100 tys. euro wkładu publicznego, finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe, obliczone przez zastosowanie wartości procentowej do jednej lub kilku kategorii kosztów.
7.	Zapewnienie wyłącznie elektronicznej wymiany informacji (zasada e-cohesion) oraz stworzenia systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu	Art. 74 ust. 4, art. 122 ust. 3, art. 125 ust. 2 lit. d)	Zgodnie z art. 74 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013 każda oficjalna wymiana informacji między państwem członkowskim a Komisją odbywa się z wykorzystaniem systemu elektronicznej wymiany danych. Zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013 państwa członkowskie zapewniają, aby nie później niż do dnia 31 grudnia 2015 r. każda wymiana informacji pomiędzy beneficjentami a instytucją zarządzającą, instytucją certyfikującą, instytucją audytową i instytucjami pośredniczącymi mogła być realizowana za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych. Zgodnie z art. 125 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1303/2013 do obowiązków Instytucji Zarządzającej programem operacyjnym należy utworzenie systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, oceny, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu, w tym danych dotyczących poszczególnych uczestników operacji, w stosownych przypadkach.
8.	Wprowadzenie limitu dla płatności pośrednich do 90% kwoty rozliczonej we wnioskach o płatność	Art. 130	Zgodnie z art. 130 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 Komisja refunduje jako płatności okresowe 90% kwoty wynikającej z zastosowania stopy dofinansowania dla każdego priorytetu, ustanowionej w decyzji o przyjęciu programu operacyjnego, do wydatków kwalifikowanych poniesionych w ramach tego priorytetu uwzględnionych we wniosku o płatność (uprzednio Komisja dokonywała refundacji prawidłowych wydatków w pełnej wysokości).
9.	Wprowadzenie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT)	Art. 36	Zgodnie z art. 36 rozporządzenia nr 1303/2013 działania mogą być przeprowadzane w postaci tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). ZIT to nowe narzędzie zaproponowane przez Komisję Europejską, za pomocą którego realizowane będą strategie terytorialne, przede wszystkim dotyczące zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Przy pomocy tego instrumentu partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych mogą realizować zintegrowane przedsięwzięcia, łączące działania współfinansowane z EFRR i EFS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia nr 1303/2013.

Prawo krajowe. Organizacja i stan prac dotyczących przygotowania dokumentów programowych, systemu instytucjonalnego i aktów prawnych

1. Ogólne zasady programowania, wykorzystania, zarządzania i kontroli środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce określone są w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁵, która – obok rozporządzeń unijnych – daje podstawę prawną do wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Ustawa ta określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi, w tym m.in. zasady ustanawiania i realizacji programów operacyjnych, obowiązki i zadania poszczególnych instytucji w systemie zarządzania i kontroli.

Zgodnie z art. 25 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą w przypadku krajowych programów operacyjnych jest Minister Infrastruktury i Rozwoju (do 26 listopada 2013 r. – Minister Rozwoju Regionalnego), a w przypadku programów regionalnych – zarząd województwa.

2. Rada Ministrów na posiedzeniu 15 października 2013 r. przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (tzw. ustawa pomostowa)⁵⁶. Projekt wpłynął do Sejmu 23 października 2013 r. Sejm przyjął nowelizację tej ustawy 24 stycznia 2014 r., nowelizacja weszła w życie 8 kwietnia 2014 r.

Znowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju tworzy ramy prawne, z uwzględnieniem rozporządzeń prawa Unii Europejskiej, dla procesu programowania perspektywy budżetowej na lata 2014–2020, m. in. rozszerza kompetencje koordynacyjne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (Ministra Infrastruktury i Rozwoju). Jego zadaniem jest m.in. inicjowanie, opracowywanie oraz negocjowanie dokumentów programowych (art. 3a pkt 1a i 1c ww. ustawy w brzmieniu po nowelizacji).

Do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzono m.in. definicję dokumentów programowych, tj. umowy partnerstwa i programów służących jej realizacji (art. 5 pkt 1a, 7a i 9a ww. ustawy w brzmieniu po nowelizacji) oraz określono tryb ich opracowywania i przyjmowania (działania te będzie koordynować minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, przy pomocy tworzonego Komitetu ds. Umowy Partnerstwa) – art. 14e, art. 14g – 14l ww. ustawy w brzmieniu po nowelizacji). Wprowadzono także nowy instrument koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej w województwie – kontrakt terytorialny (art. 5 pkt 4c i art. 14m–14r ww. ustawy w brzmieniu po nowelizacji), który pozwoli na lepszą koordynację działań obu tych szczebli oraz dopasowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i mocnych stron każdego regionu.

3. W maju 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pn. *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014–2020*⁵⁷, w którym Prezes Rady Ministrów powierzył Ministrowi Rozwoju Regionalnego (od 27 listopada 2013 r. zadania te realizuje Minister Infrastruktury i Rozwoju) koordynację przygotowania dokumentów programowych oraz rozwiązań wdrożeniowych i instytucjonalnych, a także ustanowił harmonogram prac związanych z przygotowaniem i negocjowaniem poszczególnych dokumentów. W związku z postępem negocjacji projektów rozporządzeń prawa UE zaktualizowano ww. harmonogram i w dniu 8 lutego 2013 r. przesłano go do wiadomości członków Rady Ministrów.

⁵⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

⁵⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 379.

⁵⁷ http://www.MIR.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/strony/glowna.aspx

Uaktualniony harmonogram prac nad przygotowaniem dokumentów programowych na lata 2014–2020⁵⁸ zakładał opracowanie ostatecznej wersji umowy partnerstwa i przedłożenie projektu tego dokumentu Radzie Ministrów w listopadzie 2013 r. Akceptacja programów operacyjnych przez Radę Ministrów zaplanowana została na grudzień 2013 r. W trakcie prac nad programami operacyjnymi Minister Infrastruktury i Rozwoju został zobowiązany do dokonywania analizy ich zgodności z przygotowywanym projektem umowy partnerstwa.

Koordinowanie opracowywania i negocjowanie dokumentów programowych dotyczących okresów programowania Unii Europejskiej, zgodnie z art. 14g ust. 1 pkt 1 znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, należy do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W związku z tym, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju jako instytucja koordynująca krajowe i regionalne programy operacyjne uczestniczy w procesie przygotowania krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020.

4. W proces przygotowania dokumentów programowych, w tym założeń do umowy partnerstwa, w celu zapewnienia koordynacji działań, włączony został Międzyresortowy Zespół ds. Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej powołany zarządzeniem nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2008 r.⁵⁹. W skład zespołu wchodzi podsekretarze stanu resortów biorących udział we wdrażaniu funduszy UE oraz marszałkowie województw. Pracom zespołu przewodniczy minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. W ramach zespołu, decyzją powyższego gremium, mogą być powoływane grupy robocze. Ponadto w ramach przygotowań w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego opracowano i przekazano do właściwych ministrów i do zarządów województw dokument *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – uwarunkowania strategiczne*⁶⁰.

5. Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej dotyczącymi polityki spójności określonymi w projekcie rozporządzenia ogólnego z 6 października 2011 r. oraz w celu zapewnienia państwom członkowskim pomocy w przygotowaniach do kolejnego okresu planowania, 14 marca 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła wspólne ramy strategiczne⁶¹, w których określiła wspólne główne założenia w zakresie programowania wydatkowania środków dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w celu zapewnienia koordynacji sektorowej i terytorialnej. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wykorzystania tego dokumentu jako podstawy do sporządzania projektów umów partnerskich z Komisją, zobowiązując się do przestrzegania europejskich celów w zakresie rozwoju i tworzenia miejsc pracy.

Komisja Europejska opublikowała 26 września 2012 r. wewnętrzny dokument *Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy partnerstwa i programów w Polsce na lata 2014–2020*⁶² i przekazała Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju. W dokumencie tym Komisja określiła podstawowe

⁵⁸ http://www.MIR.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/strony/glowna.aspx

⁵⁹ Zarządzenie nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej zmienione zarządzeniem nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

⁶⁰ http://www.MIR.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/strony/glowna.aspx

⁶¹ Dokument roboczy Komisji Europejskiej z 14 marca 2012 r. pn. Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, część I i II (SWD(2012)61final), http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_pl.cfm#12.

⁶² http://www.MIR.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/strony/glowna.aspx

uwarunkowania i proponowane kierunki interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie finansowania na lata 2014–2020 w układzie tematycznym. W dokumencie tym Komisja określiła kluczowe wyzwania dla Polski i zaproponowała główne priorytety finansowania w Polsce w zakresie wydatków publicznych pobudzających wzrost gospodarczy. Zdaniem Komisji, należy skoncentrować przyszłe wydatki UE na obszarach priorytetowych, aby zmaksymalizować zamierzone rezultaty, zamiast nadmiernie rozdrabniać finansowanie.

6. Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2010 r. zalecił, aby w celu obniżania poziomu nieprawidłowych płatności z budżetu UE uprościć odpowiednie przepisy, a także wprowadzić bardziej efektywne kosztowo systemy nadzoru i kontroli⁶³.

7. Zgodnie z art. 14e ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w brzmieniu po nowelizacji ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, projekt umowy partnerstwa opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Zgodnie z art. 14e ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w brzmieniu po nowelizacji, projekt umowy partnerstwa jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Zgodnie z art. 14e ust. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w brzmieniu po nowelizacji, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego negocjuje z Komisją Europejską przyjęty przez Radę Ministrów projekt umowy partnerstwa.

8. Założenia umowy partnerstwa zostały przyjęte przez Radę Ministrów 15 stycznia 2013 r.⁶⁴. Dokument ten stanowił podstawę do rozpoczęcia prac nad opracowaniem projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Projekt umowy partnerstwa został przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r.⁶⁵. W dokumencie określono m.in.:

- cele i priorytety interwencji w ujęciu tematycznym i terytorialnym wraz z podstawowymi wskaźnikami,
- układ programów operacyjnych,
- zarys systemu finansowania oraz wdrażania.

Zgodnie z projektem umowy partnerstwa funkcję Instytucji Zarządzającej dla krajowych programów operacyjnych pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a dla regionalnych programów operacyjnych – zarządy województw. Dokument ten przewiduje, że ok. 60% środków EFRR i 75% środków EFS zostanie przekazanych na regionalne programy operacyjne, co oznacza znaczne zwiększenie stopnia decentralizacji, ale i odpowiedzialności samorządów za realizację polityki rozwoju.

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, projekt umowy partnerstwa na lata 2014–2020, przyjęty przez Radę Ministrów przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, staje się projektem umowy partnerstwa w rozumieniu ustawy. Komisja Europejska zatwierdziła umowę partnerstwa w dniu 23 maja 2014 r.

Założenia umowy partnerstwa stanowiły podstawę do rozpoczęcia prac nad programami operacyjnymi na lata 2014–2020. **Programy** to szczegółowe dokumenty wykonawcze, w których określono sposób wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w poszczególnych obszarach.

⁶³ Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: zagrożenia i wyzwania. Europejski Trybunał Obrachunkowy, opinia nr 1/2010, str. 9.

⁶⁴ http://www.MIR.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/strony/glowna.aspx

⁶⁵ http://www.mir.gov.pl/FUNDUSZE/FUNDUSZE_EUROPEJSKIE_2014_2020/PROGRAMOWANIE_2014_2020/UMOWA_PARTNERSTWA/Strony/glowna.aspx

W nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 realizowanych będzie sześć programów krajowych oraz 16 programów regionalnych:

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IS) – jego celem będzie wsparcie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku oraz sprzyjającej spójności terytorialnej i społecznej. Najważniejszymi beneficjentami programu będą podmioty publiczne (w tym samorządy) oraz prywatne – przedsiębiorstwa. Program w sposób szczególny będzie promował miasta, dedykując im specjalną pulę środków w obszarach transportu czy podniesienia efektywności energetycznej.

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR) – działania podejmowane z programu będą miały na celu pobudzenie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki, poprzez zwiększenie nakładów prywatnych na badania i rozwój. Będą one skoncentrowane na budowie nowych i wzmacnianiu istniejących powiązań między sektorami biznesu i nauki, a także rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw, wzmocnieniu jakości badań oraz pozycji krajowych jednostek naukowych w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Głównymi odbiorcami wsparcia będą przedsiębiorstwa (w szczególności MŚP) oraz jednostki naukowe, a także klastry, instytucje otoczenia biznesu.

Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER) – program będzie ukierunkowany m.in. na: wspieranie jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako instrumentu budowy gospodarki opartej o wiedzę.

Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC) – dedykowany dla obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), w szczególności dla przedsięwzięć polegających na tworzeniu sieci szerokopasmowych (przede wszystkim sieć dostępowa) oraz rozwoju e-usług publicznych na poziomie centralnym. Dodatkowo, w zakresie komplementarnym do wsparcia w ramach innych programów, realizowane będą działania związane m.in. z rozwojem kompetencji cyfrowych.

Program Operacyjny Polska Wschodnia (PO PW) – dodatkowy instrument wsparcia dla makroregionu. Główny nacisk zostanie położony na poprawę pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej poprzez działania na rzecz wzmocnienia rozwoju gospodarczego, w tym podniesienia poziomu innowacyjności jej gospodarki oraz rozwoju rynków pracy, jakimi są główne ośrodki miejskie.

Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – jego głównym zadaniem jest zapewnienie sprawnego systemu wdrażania funduszy polityki spójności.

Regionalne Programy Operacyjne (RPO) – ich celem będzie zwiększanie konkurencyjności regionów oraz poprawa jakości życia ich mieszkańców poprzez wykorzystanie potencjałów regionalnych i niwelowanie barier rozwojowych. Nacisk położony będzie przede wszystkim na wspieranie przedsiębiorczości, edukacji, zatrudnienia i włączenia społecznego, technologii informacyjno-komunikacyjnych, infrastruktury ochrony środowiska, energetyki oraz transportu. RPO będą finansowane z EFRR oraz EFS.

Wstępną propozycję podziału funduszy strukturalnych na krajowe i regionalne programy operacyjne na lata 2014–2020 przedstawiono w tabelach nr 2 i 3.

Tabela nr 2

Podział funduszy strukturalnych na krajowe programy operacyjne na lata 2014–2020

Program Operacyjny	w mld euro	w %
Infrastruktura i Środowisko	27,4	60,1
Inteligentny Rozwój	8,6	18,9
Wiedza, Edukacja, Rozwój	4,7	10,3
Polska Cyfrowa	2,2	4,8
Polska Wschodnia	2,0	4,4
Pomoc Techniczna	0,7	1,5
Ogółem	45,6	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie umowy partnerstwa zatwierdzonej przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r.: http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Umowa_partnerstwa/Strony/glowna.aspx

Tabela nr 3

Podział funduszy strukturalnych na regionalne programy operacyjne na lata 2014–2020

Regionalny Program Operacyjny	w mld euro	w %
Dolnośląskie	2,2	7,1
Kujawsko-Pomorskie	1,9	6,1
Lubelskie	2,2	7,1
Lubuskie	0,9	2,9
Łódzkie	2,2	7,1
Małopolskie	2,9	9,3
Mazowieckie	2,1	6,8
Opolskie	0,9	2,9
Podkarpackie	2,1	6,8
Podlaskie	1,2	3,9
Pomorskie	1,9	6,1
Śląskie	3,5	11,3
Świętokrzyskie	1,4	4,5
Warmińsko-Mazurskie	1,7	5,5
Wielkopolskie	2,4	7,7
Zachodniopomorskie	1,6	5,1
Ogółem	31,1	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie umowy partnerstwa zatwierdzonej przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r.: http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Umowa_partnerstwa/Strony/glowna.aspx

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju do zadań Instytucji Zarządzającej należy w szczególności przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów (art. 26 ust. 1 pkt 2) i określenie systemu realizacji programu operacyjnego (art. 26 ust. 1 pkt 8).

9. Kontrakt terytorialny, czyli umowa pomiędzy rządem a samorządami poszczególnych województw, w której zawarte zostaną cele i zadania sygnatariuszy oraz określone instrumenty ich realizacji (środki unijne i krajowe). Kontrakt pozwoli na lepszą koordynację działań obu szczebli oraz dopasowanie finansowania inwestycji do specyficznych potrzeb i mocnych stron każdego regionu. Zgodnie z art. 5 pkt 4c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w brzmieniu

wynikającym z nowelizacji, kontrakt terytorialny jest to umowa określająca cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie, opracowywanych przez zarząd województwa, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz zarząd województwa negocjują projekt kontraktu terytorialnego (art. 14o ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w brzmieniu po zmianach uchwalonych 24 stycznia b.r.).

10. Art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁶ w 2013 r. został zmieniony przez art. 1 pkt 20 lit. a ustawy z dnia 8 listopada 2013 r.⁶⁷ zmieniającej ustawę o finansach publicznych z dniem 28 grudnia 2013 r. Zgodnie z tą nowelizacją jednostki samorządu terytorialnego zostały zwolnione z rygorów oszczędnościowych w przypadku inwestycji realizowanych ze środków europejskich. Od 28 grudnia 2013 r. zaczął obowiązywać nowy indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jst nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W sytuacji, kiedy samorząd realizuje projekt ze środków europejskich, po nowelizacji ustawy o finansach publicznych może go finansować z wyłączeniem rygorów oszczędnościowych nakładanych przez artykuł 243, który dotyczy dopuszczalnego deficytu samorządów. Nowa zasada obowiązuje w przypadku wszystkich projektów, w których udział środków europejskich jest nie mniejszy niż 60% całości kosztów projektu⁶⁸.

⁶⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1646.

⁶⁸ Szerzej: Europa bez 243. Premier i rząd luzują rygory ustawy o finansach publicznych. PAP, 30.08.2013: <http://www.samorzad.pap.pl/depesze/Euro/127993/Europa-bez-243--Premier-i-rzad-luzuja-rygory-ustawy-o-finansach-publicznych>

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

Prawo Unii Europejskiej:

1. 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.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 289).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 470).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 281).

Prawo krajowe:

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 379)
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

Wykaz jednostek, w których przeprowadzono kontrolę
wraz z osobami odpowiedzialnymi i jednostkami organizacyjnymi NIK,
które przeprowadziły czynności kontrolne

Lp.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrolę	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Elżbieta Bieńkowska	Minister Infrastruktury i Rozwoju, Wiceprezes Rady Ministrów	Departament Administracji Publicznej
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski (od 13 lutego 2014 r.)	Marszałek Województwa Dolnośląskiego	Delegatura we Wrocławiu
		Rafał Jurkowlaniec (od 1 grudnia 2010 r. do 13 lutego 2014 r.)		
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Delegatura w Bydgoszczy
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Krzysztof Hetman (od 1 grudnia 2010 r. do 24 czerwca 2014 r.) Sławomir Sosnowski (od 25 czerwca 2014 r.)	Marszałek Województwa Lubelskiego	Delegatura w Lublinie
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Elżbieta Polak	Marszałek Województwa Lubuskiego	Delegatura w Zielonej Górze
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Witold Stępień	Marszałek Województwa Łódzkiego	Delegatura w Łodzi
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Marek Sowa	Marszałek Województwa Małopolskiego	Delegatura w Krakowie
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Marszałek Województwa Mazowieckiego	Delegatura w Warszawie
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Andrzej Buła	Marszałek Województwa Opolskiego	Delegatura w Opolu
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl	Marszałek Województwa Podkarpackiego	Delegatura w Rzeszowie
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Jarosław Zygmunt Dworżański	Marszałek Województwa Podlaskiego	Delegatura w Białymstoku
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk	Marszałek Województwa Pomorskiego	Delegatura w Gdańsku
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Mirosław Sekuła	Marszałek Województwa Śląskiego	Delegatura w Katowicach
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas	Marszałek Województwa Świętokrzyskiego	Delegatura w Kielcach
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak	Marszałek Województwa Wielkopolskiego	Delegatura w Poznaniu
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Jacek Protas	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Delegatura w Olsztynie
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz	Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego	Delegatura w Szczecinie

Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury i Rozwoju
6. Minister Finansów
7. Minister Administracji i Cyfryzacji
8. Minister Gospodarki
9. Minister Środowiska
10. Minister Pracy i Polityki Społecznej
11. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
12. Minister Edukacji Narodowej
13. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
14. Główny Inspektor Kontroli Skarbowej
15. Marszałkowie 16 Województw
16. Przewodniczący Sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej
17. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
18. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
19. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
20. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Rządowej
21. Szef Kancelarii Prezydenta RP
22. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
23. Szef Kancelarii Sejmu
24. Szef Kancelarii Senatu
25. Związek Województw RP
26. Związek Powiatów Polskich
27. Związek Miast Polskich
28. Związek Gmin Wiejskich
29. Unia Metropolii Polskich
30. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan
31. Business Center Club
32. Krajowa Izba Gospodarcza

