



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.002.11.2022

Pan
Mariusz Frankowski
p.o. Dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wdrażania
Programów Unijnych
ul. Jagiellońska 74
03-301 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/002 – Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego
projektów w zakresie usług elektronicznych
w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU), ul. Jagiellońska 74, 03-301 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Frankowski, p.o. Dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych, od 8 listopada 2011 r. (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez MJWPU zadań w zakresie Działania 2.1 <i>E-usługi</i> , Poddziałanie 2.1.1 <i>E-usługi dla Mazowsza</i> w ramach II Osi priorytetowej <i>Wzrost e-potencjału Mazowsza</i> Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 (RPO WM 2014-2020)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/82/2022 z dnia 21 września 2022 r. 2. Wanda Jeziorska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/84/2022 z dnia 22 września 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych jako Instytucja Pośrednicząca (IP), zgodnie z zatwierdzonymi przez Instytucję Zarządzającą (IZ) harmonogramami, realizowała nabory wniosków o dofinansowanie projektów dotyczących realizacji poddziałania 2.1.1 *E-usługi dla Mazowsza* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020. Na bieżąco monitorowano wskaźniki realizacji projektów oraz stopień wykorzystania alokacji. Na dzień 30 września 2022 r. wykorzystanie alokacji przyznanej dla Poddziałania 2.1.1 w ramach RPO WM 2014-2020 wyniosło 96,5%.

W latach 2016-2022 (do 30 września) MJWPU przeprowadziła 197 kontroli projektów realizowanych w ramach Poddziałania 2.1.1, w tym 38 kontroli projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

MJWPU nie zidentyfikowała nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK podczas kontroli projektów u dziewięciu beneficjentów Poddziałania 2.1.1, gdyż kontrole trwałości tych projektów zostały zaplanowane dopiero w II połowie okresu trwałości projektów³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja przez MJWPU zadań w zakresie Działania 2.1 E - usługi, Poddziałanie 2.1.1 E-usługi dla Mazowsza w ramach II Osi priorytetowej – Wzrost e-potencjału Mazowsza Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1. MJWPU jest samorządową jednostką organizacyjną Województwa Mazowieckiego powstałą na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego⁴. MJWPU uczestniczy w realizacji zadań wynikających z pełnienia przez Zarząd Województwa Mazowieckiego roli Instytucji Zarządzającej dla RPO WM 2014-2020. Do zadań MJWPU należy m.in.:

- prowadzenie procedur konkursowych służących wyłonieniu przez Zarząd Województwa Mazowieckiego projektów, które będą dofinansowane,
- monitorowanie rzeczowego i finansowego postępu realizacji projektów oraz weryfikacja sprawozdań i wniosków o płatność sporządzanych przez beneficjentów,
- prowadzenie elektronicznego systemu monitorowania realizacji projektów i priorytetów.

2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MJWPU⁵ za realizację Poddziałania 2.1.1 finansowanego z EFRR odpowiadały następujące komórki merytoryczne: Wydział Weryfikacji Formalnej Wniosków EFRR, Wydział Pomocy Publicznej EFRR, Wydział Oceny Merytorycznej Wniosków EFRR, Wydział Wdrażania Projektów EFRR 2,

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Okres trwałości dla tych projektów wynosi pięć lat od daty dokonania płatności końcowej przez beneficjenta.

⁴ Uchwała nr 47/07 z dnia 19 marca 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. nr 79, poz. 1788).

⁵ Zarządzenie nr 110/11 Dyrektora MJWPU z dnia 28 września 2011 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (ze zm.).

Wydział Kontroli Projektów EFRR, Wydział Odwołań oraz Wydział Postępowań Administracyjnych⁶ (powstały w 2019 roku). Ponadto do Wydziału Koordynacji EFRR należało m.in. monitorowanie projektów realizowanych w ramach EFRR, sporządzanie informacji miesięcznych, sprawozdań okresowych i rocznych oraz sprawozdania końcowego z realizacji Priorytetów i Osi priorytetowych EFRR.

(akta kontroli str. 5-11, 2142-2151, CD 1 pliki 60-69)

Według wyjaśnień Dyrektora MJWPU, wszyscy pracownicy Wydziału Wdrażania Projektów EFRR 2 posiadali w zakresach czynności zadania związane z realizacją II Osi priorytetowej; nie wyznaczono osób odpowiedzialnych tylko za Poddziałanie 2.1.1. Pracownicy pozostałych wydziałów byli uprawnieni do prowadzenia czynności związanych z realizacją Poddziałania 2.1.1, zgodnie z zakresem zadań wynikającym z regulaminu organizacyjnego.

(akta kontroli str. 5-11, 55-57, 668-669, 700-728)

Sposób realizacji zadań przez poszczególne komórki merytoryczne określono w opracowanej przez MJWPU i zatwierdzonej przez IZ *Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej – Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych*⁷ (Instrukcja Wykonawcza).

(akta kontroli str. 5-11, 55-57, CD 1 pliki 5-31 i 71-78)

3. Zgodnie ze *Szczegółowym Opisem Osi Priorytetowych RPO WM na lata 2014-2020* (SZOOP), podstawowym trybem wyboru projektów w ramach RPO WM jest tryb konkursowy. Dopuszczono wybór projektów w trybie pozakonkursowym w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w artykule 38 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej⁸ oraz gdy zapisy RPO WM 2014-2020 przewidywały taką możliwość.

W SZOOP, jako tryb wyboru projektów w ramach Poddziałania 2.1.1, został wskazany tryb konkursowy i pozakonkursowy. Szczegółowe zasady obowiązujące dla poszczególnych projektów były określane w regulaminach konkursów lub w wezwaniu do złożenia wniosku aplikacyjnego (w przypadku projektów pozakonkursowych).

(akta kontroli str. 5-11, 668-669, 2455-2477)

⁶ Do zadań Wydziału:

- Weryfikacji Formalnej Wniosków EFRR należała m.in. ocena formalna wniosków,
- Pomocy Publicznej – m.in. ocena projektów pod kątem ich zgodności z przepisami o pomocy publicznej oraz de minimis oraz ocena wniosków na etapie zawierania umowy o dofinansowanie,
- Oceny Merytorycznej Wniosków EFRR – m.in. ocena merytoryczna projektów,
- Wdrażania Projektów EFRR 2 – m.in. wylanianie opiekuna projektu odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z zawarciem, zmianą i rozwiązywaniem umów o dofinansowanie projektów, oraz weryfikowanie pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym wniosków o płatność i sporządzanie poleceń wypłaty środków a także monitorowanie realizacji projektów w okresie trwałości,
- Kontroli Projektów EFRR – m.in. kontrola realizowanych projektów,
- Odwołań – m.in. rozpatrywanie środków odwoławczych m.in. w ramach RPO WM II,
- Postępowań Administracyjnych – m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych oraz przygotowanie projektów decyzji w przedmiocie zwrotu środków z Unii Europejskiej, zapłaty odsetek z tytułu niezłożenia wniosku o płatność na kwotę lub w terminie określonym w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywało 10 wersji *Instrukcji Wykonawczej*: Wersja: 1.1. z dnia 25 sierpnia 2015 r., 1.2 z dnia 6 czerwca 2016 r., 1.3 z dnia 21 października 2016 r., 1.4 z dnia 19 stycznia 2017 r., 1.5 z dnia 18 kwietnia 2017 r., 1.6 z dnia 1 kwietnia 2019 r., 1.7 z dnia 23 lipca 2019 r., 1.8 z dnia 30 lipca 2020 r., 1.9 z dnia 14 października 2021 r., 2.0. z dnia 5 maja 2022 r.

⁸ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.). Art. 38 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej stanowi, że tryb pozakonkursowy może być zastosowany do wyboru projektów, których wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu, a w trybie pozakonkursowym mogą być wybierane wyłącznie projekty o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) lub projekty dotyczące realizacji zadań publicznych.

W latach 2014-2022 (do 30 września) przeprowadzono dziewięć zaplanowanych naborów wniosków, w tym osiem w trybie konkursowym⁹ i jeden w trybie pozakonkursowym¹⁰. Harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym zawierały m.in. planowany termin naborów konkursów, typy projektów mogących uzyskać dofinansowanie, orientacyjną kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w ramach danego konkursu oraz nazwę instytucji ogłaszającej konkurs.

Kontrola wykazała, że poszczególne konkursy w ramach Poddziałania 2.1.1 były ogłaszane zgodnie z harmonogramami naborów wniosków w trybie konkursowym zatwierdzonymi przez IZ (z uwzględnieniem ich aktualizacji)¹¹.

(akta kontroli str. 5-11, 16-18, 1022-1023, 2152-2154)

W trakcie realizacji Poddziałania 2.1.1 dokonano aktualizacji harmonogramów naboru wniosków w trybie konkursowym. Zgodnie ze SZOOP, harmonogram naboru wniosków i jego aktualizacja opracowywany jest przez IZ RPO WM we współpracy z IP. Na mocy Porozumienia w sprawie realizacji RPO WM na lata 2014-2020 zawartego z IZ w dniu 2 lipca 2015 r. (w wersji obecnie obowiązującej¹²), IP powierzono m.in. udział w przygotowaniu projektu harmonogramu naboru wniosków. P.o. Dyrektora MJWPU wyjaśnił, że IZ RPO WM podczas przygotowywania Uchwały Zarządu Województwa Mazowieckiego w sprawie zatwierdzenia lub zmiany harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla RPO WM na lata 2014-2020 przesyłała w formie e-mailowej do MJWPU projekty harmonogramów naboru wniosków celem zaopiniowania. Przesłane projekty harmonogramu były konsultowane z wybranymi komórkami organizacyjnymi MJWPU. Wprowadzone zmiany do harmonogramów dotyczyły przede wszystkim zmiany terminów naboru i wynikały m.in. z potrzeby uniknięcia kumulacji przygotowania dużej liczby dokumentacji konkursowych w jednym czasie, co mogło mieć wpływ na jakość opracowywanych dokumentów.

(akta kontroli str. 57, 669-670, 730-777, 1022-1023, 2152-2154)

4. Według stanu na 30 września 2022 r. w Poddziałaniu 2.1.1 liczba zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie wyniosła ogółem 145, z tego w trybie konkursowym 144 i jeden w trybie pozakonkursowym.

Wartość zatwierdzonych wniosków ogółem wyniosła 719 769,4 tys. zł (w tym udział dofinansowania ze środków UE 563 951,3 tys. zł):

- w trybie konkursowym 617 882,0 tys. zł (w tym udział dofinansowania ze środków UE 482 441,3 tys. zł),
- w trybie pozakonkursowym 101 887,5 tys. zł (w tym udział dofinansowania ze środków UE 81 510,0 tys. zł).

Z beneficjentami wyłonionymi w trybie konkursowym zawarto 137 umów na łączną kwotę 601 899,0 tys. zł (w tym dofinansowanie ze środków unijnych 457 856,4 tys. zł), w tym:

⁹ W tym w latach 2015 – 2017 przeprowadzono po dwa nabory w każdym roku, natomiast w 2018 r. – jeden nabór, <https://www.funduszedlamazowska.eu/nabory-wnioskow/>.

¹⁰ W 2019 roku.

¹¹ Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy wdrożeniowej Instytucja Zarządzająca do dnia 30 listopada każdego roku zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz na portalu harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie projektu (oraz jego aktualizacje) w trybie konkursowym, których przeprowadzenie jest planowane na kolejny rok kalendarzowy.

¹² Porozumienie nr 1-RF/RF-II-BP/P/15/P2 z 2 lipca 2015 r. zawarte pomiędzy Zarządem Województwa Mazowieckiego a MJWPU, w brzmieniu nadanym w załączniku do Aneksu nr 3 z dnia 11 lutego 2022 r. (tekst jednolity).

- 37 umów z jednostkami samorządu terytorialnego na kwotę 204 749,1 tys. zł (w tym dofinansowanie ze środków unijnych 151 471,6 tys. zł),
- 100 umów z pozostałymi podmiotami na kwotę 397 149,9 tys. zł (w tym dofinansowanie ze środków unijnych 306 384,8 tys. zł).

W trybie pozakonkursowym zawarto jedną umowę z Województwem Mazowieckim o wartości 130 387,5 tys. zł (dofinansowanie ze środków unijnych 104 310,0 tys. zł)¹³.
(akta kontroli str. 11-12, 17-18, 2379-2454, CD1 plik 4)

Wartość ogółem 108 zakończonych projektów konkursowych wyniosła 347 107,1 tys. zł (w tym wkład ze środków UE wynosił 266 225,2 tys. zł).

Na dzień 30 września 2022 r. w trakcie realizacji pozostawało 29 projektów konkursowych o wartości 254 791,9 tys. zł (w tym dofinansowanie ze środków UE wyniosło 191 631,2 tys. zł) oraz jeden projekt pozakonkursowy o wartości 130 387,5 tys. zł (w tym wkład środków UE wynosił 104 310,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 48)

Według stanu na 30 września 2022 r. wykorzystanie alokacji dla Poddziałania 2.1.1 wyniosło 553 259,6 tys. zł¹⁴, co stanowiło 96,3% przyznanej alokacji (573 213,9 tys. zł¹⁵).

(akta kontroli str. 12, 51-54, 1074-1076)

5. Zgodnie z Porozumieniem zawartym pomiędzy IZ a MJWPU, do zadań MJWPU należy m.in. bieżące monitorowanie postępów realizacji projektów na podstawie umów o dofinansowanie, monitorowanie postępów w realizacji działań/poddziałania, monitorowanie projektów realizowanych przez beneficjentów, mierzonych postępem w osiągnięciu wskaźników produktu i rezultatu określonych dla projektu, podejmowanie działań służących prawidłowej realizacji projektów, osiąganie celów pośrednich i końcowych określonych w Programie oraz monitorowanie realizacji celów pośrednich i końcowych, a w przypadku zidentyfikowania ryzyka ich niezrealizowania – podejmowanie działań naprawczych w uzgodnieniu z IZ, a także przeprowadzanie kontroli, w tym m.in. kontroli wydatków, kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz kontroli trwałości.

(akta kontroli str. 58-132)

MJWPU prowadziła monitoring realizowanych zadań, w tym osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu poszczególnych projektów realizowanych w ramach Działania 2.1

¹³ Wartość projektu została zwiększona uchwałą nr 145/288/22 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 24 stycznia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru do dofinansowania projektu pozakonkursowego pn. *E-zdrowie dla Mazowsza*, nr RPMA.02.01.01-14-i375/20, złożonego przez Województwo Mazowieckie w ramach naboru RPMA.02.01.01-IP.01-14-095/19, Oś priorytetowa II *Wzrost e-potencjału dla Mazowsza*, Działanie 2.1 *E-usługi*, Poddziałanie 2.1.1 *E-usługi dla Mazowsza* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.

¹⁴ Wyrażona w złotych wartość środków wspólnotowych zakontraktowanych w ramach umów o dofinansowanie/decyzji o dofinansowaniu zawartych/podjętych od początku uruchomienia działania ustalona na podstawie algorytmów zawartych w załączniku nr 4a – Algorytm przeliczenia środków EFRR, EFS, stanowiącym załącznik do Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Mazowieckiego zawartego pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a Zarządem Województwa Mazowieckiego. Zatwierdzenie wynegocjowanego kontraktu nastąpiło w drodze uchwały Nr 1553/398/14 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Mazowieckiego oraz uchwały nr 233 Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Kontraktu Terytorialnego dla Województwa Mazowieckiego (M.P. z 2014 r. poz. 1142), <https://www.funduszedlamazowsza.eu/dokument/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/kontrakt-terytorialny-dla-wojewodztwa-mazowieckiego/?highlight=kontrakt%20terytorialny>.

¹⁵ Wartość środków wspólnotowych jaka może być objęta umowami/decyzjami o dofinansowaniu w całym okresie programowania 2014-2020 ustalona na podstawie algorytmów zawartych w ww. załączniku nr 4a - Algorytm przeliczenia środków EFRR, EFS (...).

Poddziałania 2.1.1, poprzez sporządzanie informacji kwartalnych¹⁶ i sprawozdań rocznych¹⁷ w ramach monitorowania całego RPO WM 2014-2020.

(akta kontroli str. 5-16, 57, 664-670, 729-731, 2155-2378)

P.o. Dyrektora MJWPU oraz Zastępca Dyrektora wyjaśnili, że ponadto Wydział Wdrażania Projektów EFRR 2 na bieżąco weryfikował składane przez beneficjentów wnioski o płatność, w tym część sprawozdawczą wniosków. W sytuacji podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości lub problemów zagrażających prawidłowej realizacji projektu możliwe było zlecenie kontroli doraźnej lub przeprowadzanie wizyt monitorujących (które mają charakter doraźny). Opiekunowie projektów prowadzili również monitoring ich realizacji poprzez weryfikację sprawozdań składanych raz w roku w okresie trwałości projektów¹⁸. P.o. Dyrektora MJWPU dodał, że *bieżący monitoring poszczególnych projektów i ich rozliczanie wpływa na uwalnianie się na bieżąco środków alokacji (...). Wolne środki przeznaczane były na uruchamianie kolejnych naborów.*

(akta kontroli str. 5-15, 665-670, 1091-1187)

W ramach projektów pozakonkursowych Wydział Koordynacji EFRR przygotowywał comiesięczną *Informację w sprawie realizacji projektów znajdujących się w Wykazie Projektów Pozakonkursowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014–2020*, przedstawiającą stopień zaawansowania wdrażanych projektów.

(akta kontroli str. 667-670, 729-731, 2372-2378)

Według wyjaśnień p.o. Dyrektora MJWPU, w związku z prowadzonym monitoringiem Podziałania 2.1.1, MJWPU zidentyfikowała u beneficjentów problemy dotyczące wydłużenia procesów przygotowania postępowań przetargowych i osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników oraz wydłużenie terminów realizacji projektów, które wynikały m.in. z dynamicznie zmieniających się realiów rynkowych, częstych zmian paramentów technicznych sprzętu komputerowego, problemów w dostawach sprzętu komputerowego oraz wyposażenia IT na rynki europejskie w związku z COVID-19. MJWPU analizowała zgłoszone problemy i podejmowała indywidualne decyzje dotyczące możliwości modyfikacji, np. technologii lub innych zmian projektu, które były możliwe do wprowadzenia w ramach projektu, aby umożliwić jego zakończenie, często w oparciu o opinie ekspertów.

(akta kontroli str. 667-699, 729-731)

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora MJWPU, na obecnym etapie realizacji Działania 2.1., *na podstawie dotychczasowych doświadczeń IP związanych z zamykaniem perspektywy finansowej programu, należy brać pod uwagę ryzyko wystąpienia problemów związanych z niewykorzystaną alokacją. IZ we współpracy z MJWPU przygotowuje się do ewentualnego wykorzystania uwolnionych środków. W tego typu sytuacjach możliwa jest realokacja do innych osi/działań lub zostanie podjęta decyzja o uruchomieniu dodatkowego naboru, np. na projekt pozakonkursowy.* P.o. Dyrektora

¹⁶ W informacjach kwartalnych wykazywane są dane ilościowe i opisowe dotyczące okresu sprawozdawczego. Dane zawarte w tabelach stanowią dane liczbowe zagregowane z poziomów projektów, obejmujące wartości zadeklarowane do realizacji przez beneficjentów w umowach o dofinansowanie projektów oraz wartości osiągnięte sprawozdawane w kolejnych wnioskach o płatność. Dane dotyczące postępu finansowego i rzeczowego programów prezentowane są kumulatywnie według stanu na ostatni dzień kwartału, którego dotyczy informacja.

¹⁷ W sprawozdaniach rocznych z wdrażania RPO WM 2014-2020 zawarto m.in. analizy postępu finansowego i rzeczowego (ogółem dla Programu i w podziale na fundusze), informacje na temat wdrażania osi priorytetowych, ocena wdrażania programu, dane wskaźnikowe dotyczące m.in. wskaźników rezultatu i wskaźniki produktu dla EFRR.

¹⁸ Zgodnie z Uchwałą nr 958/347/18 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie Zasad przeprowadzania przez Instytucje Pośredniczące kontroli i sprawozdawania w zakresie kontroli w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014 – 2020.

MJWPU dodał, że zidentyfikowanie potencjalnego ryzyka na obecnym etapie wdrażania programu umożliwi podjęcie odpowiednich działań mających na celu jego zmniejszenie lub całkowite wyeliminowanie. (...) Wychodząc naprzeciw takim potencjalnym problemom, IZ proceduje zmianę Programu w celu wpisania projektu pozakonkursowego z Działania 2.1.1, którego realizacja pozwoli uniknąć ryzyka braku wydatkowania alokacji.

(akta kontroli str. 664-670, 729-730)

W 2020 r. został sporządzony przez EU-CONSULT Sp. z o.o. raport końcowy *Ocena wpływu RPO WM 2014-2020 na rozwój i wykorzystanie e-usług w województwie mazowieckim*¹⁹. W dokumencie sformułowano m.in. rekomendację wskazującą na konieczność wprowadzenia zmian w przyszłej perspektywie finansowej 2021-2027 dotyczących m.in. wzmocnienia promocji projektów z zakresu e-usług. Kontrola NIK wykazała, że MJWPU wdrożyła ww. rekomendację w zakresie działań informacyjno-promocyjnych poprzez wysłanie do wszystkich beneficjentów broszury dotyczącej prawidłowego informowania przez nich o realizacji projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 948, 1018-1066, CD 1 plik 70)

W ramach promocji projektów z zakresu e-usług realizowanych w II Osi priorytetowej MJWPU przeprowadziła działania wspierające wzrost kompetencji cyfrowych i zaufania do TIK, obejmujące m.in. posty w mediach społecznościowych, materiały i informacje opublikowane w prasie, publikacje książkowe, debaty publiczne oraz zamieszczenie webinarium.

(akta kontroli str. 1018-1066)

6. W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 (marzec 2022 r. wersja 5.4)²⁰ dla Działania 2.1. *E-usługi* zawarto cztery wskaźniki produktu. Ich wykonanie na dzień 30 września 2022 r. przedstawiało się następująco (wartość osiągnięta od początku realizacji):

- liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego – 183 szt., co stanowiło 1220,0% wartości docelowej na 2023 r. zawartej w SZOOP (15 szt.),
- liczba usług publicznych udostępniionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3 – dwustronna interakcja – 1355 szt., co stanowiło 107,6% wartości docelowej (1259 szt.),
- liczba usług publicznych udostępniionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja – 1073 szt., co stanowiło 104,2% wartości docelowej (1030 szt.),
- przestrzeń dyskowa serwerowni – 3469,8 TB, co stanowiło 70,8% wartości docelowej (4900 TB).

Łączna wartość docelowa wskaźników produktu, jaka ma być osiągnięta po zakończeniu realizacji projektów, wynikająca z zawartych umów, przedstawiać się ma następująco:

¹⁹ Celem głównym badania było sprawdzenie, czy projekty realizowane w ramach II Osi priorytetowej *Wzrost e- potencjału Mazowsza*, przyczyniły się do wzrostu poziomu wykorzystania e-usług oraz rozwiązań z zakresu technologii informacyjnych w instytucjach publicznych (w ramach instytucji oraz między instytucjami) województwa mazowieckiego i obejmowało okres od początku wdrażania RPO WM 2014-2020 do końca III kwartału 2019 r.

²⁰ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-regionalnego-programu-województwa-mazowieckiego-na-lata-2014-2020/>

- liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego – wykonanie wyniesie 257 szt., co będzie stanowiło 1713,3% wartości zawartej w SZOOP,
- liczba usług publicznych udostępniionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3 – wykonanie wyniesie 1659 szt., co będzie stanowiło 131,8% wartości zawartej w SZOOP,
- liczba usług publicznych udostępniionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – 1285 szt., co będzie stanowiło 124,8% wartości zawartej w SZOOP,
- przestrzeń dyskowa serwerowni – 6867,7 TB, co będzie stanowiło 140,2% wartości zawartej w SZOOP.

(akta kontroli str. 48-50, 664-670, 1023-1024)

Zastępca Dyrektora MJWPU wyjaśniła m.in, że *bieżący monitoring wskaźników jest realizowany na poziomie każdego projektu podczas rozliczania i zatwierdzania wniosków o płatność.*

(akta kontroli str. 5-15, 720-731)

7. W SZOOP dla Działania 2.1. *E-usługi* określono jeden wskaźnik rezultatu bezpośredniego, tj. liczba jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych. Według stanu na 30 września 2022 r. wykonanie wskaźnika wyniosło 501 szt., co stanowiło 1789,83% wartości docelowej zawartej w SZOOP. Wartość docelowa wskaźnika, jaka ma być osiągnięta po zakończeniu realizacji projektów, wynikająca z zawartych umów ma wynieść 767 szt., co będzie stanowiło 2739,3% wartości zawartej w SZOOP .

(akta kontroli str. 48-50, 1023-1024)

8. Według stanu na 30 września 2022 r., w ramach II Osi Priorytetowej dla Poddziałania 2.1. *E-usługi*, w 14 projektach na łączną kwotę 207 644,4 tys. zł (w tym wartość dofinansowania UE 155 377,7 tys. zł), wystąpiły opóźnienia w ich realizacji²¹. W każdym z ww. projektów okres realizacji został przedłużony. Ze sporządzonego przez MJWPU zestawienia wynika, że najpóźniejszym terminem zakończenia realizacji projektów jest 30 czerwca 2023 r. (dotyczy trzech z 14 projektów). Główną przyczyną konieczności wydłużenia okresu realizacji projektów były problemy spowodowane COVID-19 (problemy z dostępnością sprzętu, konieczność powtórzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w związku z brakiem ofert, zmiany personalne). Zastępca Dyrektora MJWPU wyjaśniła, że *na obecnym etapie nie stwierdzono zwiększonego ryzyka niewykorzystania alokacji w ramach II Osi.*

(akta kontroli str. 5-15, 45-47)

9. W latach 2015-2022 zewnętrzne instytucje audytowe przeprowadziły w MJWPU w ramach II Osi priorytetowej dla Działania 2.1. *E-usługi* 24 audyty, w tym pięć audytów dotyczących projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego²². W czterech audytach nie stwierdzono nieprawidłowości. W audycie projektu RPMA.02.01.01-14-2177/15 stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych, w związku z czym MJWPU przeprowadziła u beneficjenta kontrolę doraźną w celu weryfikacji ustaleń audytu. Ustalenia audytorów zostały potwierdzone. Zalecenia pokontrolne dotyczyły pomniejszenia płatności o stwierdzoną kwotę nieprawidłowości lub zwrotu środków w tej wysokości wraz z odsetkami oraz pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych

²¹ Rzeczowa realizacja projektów nie została zakończona do 30 września 2022 r.

²² Audyty dotyczyły następujących projektów: RPMA.02.01.01-14-2177/15, RPMA.02.01.01-14-2327/15 (dwa audyty), RPMA.02.01.01-14-2746/15 i RPMA.02.01.01-14-2932/15.

w kolejnych wnioskach o płatność o kwotę wydatków niekwalifikowalnych. Zalecenia zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 809-927, 1067-1070, CD1 plik 1)

10. Zgodnie z obowiązującym w MJWPU regulaminem organizacyjnym, do Wydziału Kontroli Projektów EFRR, należało m.in.:

- dokonywanie analizy ryzyka projektów realizowanych w ramach EFRR oraz typowanie ich do kontroli, opracowanie metodologii doboru próby projektów do kontroli;
- sporządzanie projektów planów kontroli w zakresie wykorzystania środków w odniesieniu do wytypowanych projektów realizowanych w ramach EFRR, w tym projektów Rocznych Planów Kontroli i harmonogramów miesięcznych;
- przeprowadzanie kontroli projektów realizowanych w ramach EFRR na podstawie planu kontroli i/lub na zlecenie Dyrektora, w tym formułowanie zaleceń pokontrolnych;
- monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych wystawianych przez MJWPU podmiotom realizującym projekty w ramach zawartych umów o dofinansowanie;
- przeprowadzanie kontroli doraźnych projektów, kontroli projektów w zakresie zgodności z prawem zamówień publicznych, w tym kontroli ex-post przed podpisaniem umowy o dofinansowanie;
- wykrywanie, monitorowanie i zbieranie informacji o wszystkich wykrytych nieprawidłowościach w projektach realizowanych w ramach EFRR.

(akta kontroli CD1 pliki: 60-69)

Zastępca Dyrektora MJWPU wyjaśniła, że w kontroli projektów realizowanych w ramach Poddziałania 2.1.1 RPO WM 2014-2020 uczestniczą wszyscy pracownicy Wydziału zatrudnieni na stanowisku kontrolerów, którzy do poszczególnych kontroli wyznaczani są losowo.

(akta kontroli str. 55-57)

Procedury regulujące proces kontroli w MJWPU to:

- dokumenty programowe – Wytoczne IZ w zakresie zasad przeprowadzania kontroli w ramach PRO WM 2014-2020 oraz Wytoczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020,
- dokumenty wewnętrzne opracowane przez MJWPU i zatwierdzone przez IZ: roczne plany kontroli obejmujące okres od 1 lipca danego roku do 30 czerwca roku kolejnego, *Wskazania dotyczące przeprowadzania kontroli projektów, postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz kontroli trwałości w ramach RPO WM na lata 2014-2020*²³ oraz *Instrukcja Wykonawcza*.

Dobór próby projektów do kontroli odbywa się w systemie kwartalnym do końca miesiąca następującego po danym kwartale. W każdym kwartale przewidziane jest przeprowadzenie analizy ryzyka i wybór 15% projektów o najwyższej wartości rozliczonych wydatków kwalifikowalnych w poprzednim kwartale oraz 5% próby losowej. Następnie przygotowywane są harmonogramy kontroli, które stanowią podstawę rozpoczęcia kontroli. Z każdej kontroli sporządzane są informacje pokontrolne przekazywane do podpisu beneficjentowi.

(akta kontroli str. 133-663, 1071-1073, 1188-1295, CD1 pliki: 5-59 i 71-78)

²³ W okresie objętym kontrolą w MJWPU obowiązywały cztery wersje dokumentu pt. *Wskazania dotyczące przeprowadzania kontroli projektów, postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz kontroli trwałości w ramach RPO WM 2014-2020 dla Wydziału Kontroli Projektów EFRR MJWPU* zatwierdzone każdorazowo przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

W latach 2015-2022 (do 30 września) Wydział Kontroli Projektów EFRR w ramach Poddziałania 2.1.1. przeprowadził, przed podpisaniem umowy o dofinansowanie lub w trakcie realizacji projektu, 168 kontroli, w tym 38 kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego²⁴:

- 90 kontroli dotyczących prawidłowości udzielania zamówień, w tym 21 kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego,
- 78 kontroli przeprowadzonych w miejscu realizacji projektu/siedzibie beneficjenta/miejscu przechowywania dokumentacji²⁵, obejmujących swoim zakresem weryfikację rzeczowej oraz finansowej realizacji projektu, w tym weryfikację prawidłowości udzielania zamówień publicznych, w tym 17 kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego²⁶.

W żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nieosiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu, ponieważ kontrole przeprowadzane były przed podpisaniem umowy o dofinansowanie lub w trakcie realizacji projektu.

Ponadto MJWPU przeprowadziła 29 kontroli trwałości²⁷ (28 kontroli w miejscu realizacji projektu/w siedzibie beneficjenta/w miejscu przechowywania dokumentacji oraz jedna w trybie zdalnym²⁸). Żadna z kontroli trwałości nie dotyczyła projektu realizowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 19-44, 778-808)

Spośród wszystkich przeprowadzonych kontroli, 25 kontroli zrealizowano w trybie doraźnym, w tym pięć w jednostkach samorządu terytorialnego. Kontrole te przeprowadzono głównie jako weryfikację ustaleń Instytucji Audytywnej oraz podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień.

(akta kontroli str. 778-808, 941-943)

Szczegółowym badaniem NIK objęto dokumentację 30 kontroli przeprowadzonych przez MJWPU w ramach Poddziałania 2.1.1 w jednostkach samorządu terytorialnego²⁹. Z dokumentacji wynika, że w wyniku siedmiu kontroli MJWPU stwierdziła uchybienia lub nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych (w ramach pięciu projektów). Nieprawidłowości dotyczyły m.in. naruszenia art. 22 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰ (Pzp) poprzez określenie warunków udziału w postępowaniu oraz wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób nieproporcjonalny do zamówienia; art. 29 ust. 3 Pzp poprzez opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów, pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty dostarczane przez konkretnego wykonawcę; art. 38 ust. 4a pkt 2 Pzp poprzez modyfikację treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie zmiany terminów składania ofert bez wymaganej zmiany ogłoszenia o zamówieniu. Zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in. pomniejszenia kolejnych płatności lub zwrotu środków albo pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych. Kontrola wykazała, że zalecenia zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 1188-1197, 1296-2141)

²⁴ Kontrolą często obejmowano kilkakrotnie ten sam projekt.

²⁵ W tym 11 kontroli przeprowadzono w trybie zdalnym ze względu na COVID-19

²⁶ 13 kontroli przeprowadzono w miejscu realizacji projektu/siedzibie beneficjenta/miejscu przechowywania dokumentacji, natomiast cztery kontrole – w trybie zdalnym.

²⁷ W jednym przypadku stwierdzono niezachowanie zasady trwałości projektu.

²⁸ Ponadto w odniesieniu do jednego projektu podjęto próby przeprowadzenia czynności kontrolnych, a w związku z brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli trwałości w miejscu realizacji projektu wezwano beneficjenta do zwrotu 100% otrzymanych środków.

²⁹ W tym 27 kontroli planowych (dziewięć kontroli przed podpisaniem umowy o dofinansowanie i 18 w trakcie realizacji projektu) oraz trzy kontrole doraźne.

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.).

11. W okresie 2016 – 2022 (do 30 września) MJWPU przeprowadziła kontrole dziewięciu projektów³¹ w zakresie Poddziałania 2.1.1, które zostały objęte kontrolą również przez NIK. W wyniku trzech kontroli MJWPU stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych dotyczące określenia warunków udziału w postępowaniu oraz wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób nieproporcjonalny do zamówienia oraz opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów, pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty dostarczane przez konkretnego wykonawcę. Nie zidentyfikowano u beneficjentów nieprawidłowości stwierdzonych później przez NIK podczas kontroli w miejscu realizacji projektów, w tym m.in. przypadków niezapewnienia właściwego działania e-usług, nieudostępnienia mieszkańcom wszystkich e-usług dostarczonych w ramach projektu, niezapewnienia ciągłości dostępu do e-usług z wykorzystaniem powszechnie akceptowanych elektronicznych form potwierdzania tożsamości.

(akta kontroli str. 1188-1197, 1296-2141)

Odnosząc się do różnic w ustaleniach z kontroli przeprowadzonych przez MJWPU i NIK, p.o. Dyrektora MJWPU wyjaśnił, że każdy projekt został skontrolowany przez MJWPU w sposób prawidłowy i zgodny z prawem, a różnice wynikają z momentu przeprowadzenia kontroli, tj. MJWPU na etapie prowadzenia czynności kontrolnych nie mogła stwierdzić nieprawidłowości i uchybień, które zostały stwierdzone przez NIK.

W wyjaśnieniach, p.o. Dyrektora MJWPU podał, że wszystkie projekty realizowane w ramach Poddziałania 2.1.1, w tym skontrolowane przez NIK zostaną objęte kontrolą w zakresie utrzymania trwałości, a dodatkowo, z uwagi na ustalenia NIK dotyczące projektu realizowanego przez Starostwo Sierpeckie, MJWPU przeprowadzi kontrolę w zakresie utrzymania trwałości ww. projektu w trybie doraźnym.

Ponadto, p.o. Dyrektora MJWPU wyjaśnił m.in., że w ramach kompetencji Wydziału Kontroli Projektów EFRR prowadzone są trzy rodzaje kontroli planowych:

- kontrole dokumentów w zakresie prawidłowości przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzane jako odrębny rodzaj kontroli do roku obrachunkowego 2019/2020; w 2020 r. zrezygnowano, za zgodą IZ, z typowania projektów do ww. kontroli kosztem zwiększenia próby projektów do kontroli w miejscu do 20% zakładając, że wszystkie kontrole w miejscu obejmą swoim zakresem wszystkie rozstrzygnięte postępowania,
- kontrole projektu w miejscu jego realizacji lub w siedzibie beneficjenta, których głównym celem jest weryfikacja wydatków, które ujęte zostaną w Rocznym Zestawieniu Wydatków za dany rok obrachunkowy przekazywanym do Komisji; weryfikowane jest m.in. to, czy usługi/roboty budowlane/dostawy dotyczące dokumentów księgowych zatwierdzonych przez MJWPU w ramach weryfikowanych wniosków o płatność są faktycznie zrealizowane/dostarczone/wykonane. MJWPU w ramach EFRR nie prowadzi kontroli planowych na zakończenie projektu, a weryfikacja stopnia realizacji wskaźników produktu i rezultatu oraz osiągnięcia celu projektu prowadzona jest każdorazowo podczas kontroli trwałości. Zarówno w trakcie kontroli na miejscu, jak i kontroli trwałości, przeprowadzane są oględziny środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także realizowanych inwestycji. W ramach weryfikacji rzeczowej realizacji projektu weryfikowana jest również dokumentacja dotycząca odbiorów,

³¹ Łącznie przeprowadzono 17 kontroli w ramach dziewięciu projektów.

- kontrole trwałości planowane do przeprowadzenia w drugiej połowie obowiązywania okresu trwałości; MJWPU zakłada taką kontrolę 100% projektów realizowanych w ramach EFRR podlegających kontroli trwałości. Celem zapewnienia, że dofinansowanie nie zostało wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, MJWPU planuje prowadzenie kontroli trwałości możliwie najpóźniej, tj. w roku obrachunkowym, w którym kończy się trwałość projektu, celem objęcia kontrolą jak największego okresu trwałości.

(akta kontroli str. 778-780, 928-1017, 1029)

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

IV. Wnioski i uwagi

Wnioski i uwagi W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków ani uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Warszawa, dnia listopada 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

Dyrektor

Beata Burtka
Główny specjalista kontroli państwowej

Bogdan Skwarka

.....
Podpis

.....
Podpis

Wanda Jeziorska
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis