



3359

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4100-05-01/2013
P/13/005

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/005 – Wykonanie w 2012 roku budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Agnieszka Bernaś-Coşkun, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85405 z 3 stycznia 2013 r. 2. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85404 z 3 stycznia 2013 r. 3. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85407 z 3 stycznia 2013 r. 4. Agnieszka Klimowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85406 z 3 stycznia 2013 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (zwane dalej „MRR” lub „Ministerstwo”); ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Bieńkowska, Minister Rozwoju Regionalnego ¹ (zwana dalej „Minister” lub „Minister RR”)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie w 2012 r. budżetu państwa w części nr 34 Rozwój regionalny.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych³ (zwanej dalej „ufp”), prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych, a także prawidłowy nadzór nad realizacją budżetu.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegała na ujęciu w ewidencji księgowej 28 dowodów na łączną kwotę 39,8 tys. zł z błędną datą operacji gospodarczej bądź błędną datą wystawienia dowodu księgowego, niezgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (zwaną dalej „uor”) lub brakiem daty operacji gospodarczej, niezgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, nie spowodowało to jednak obniżenia oceny.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. nr 1131-17-2011 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. Nr 102, poz. 1027).

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z Załącznikiem 5. do Programu kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 j.t.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 34 – Rozwój regionalny została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2012 r. dochody budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 457,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 55 155,1 tys. zł, głównie z tytułu zwrotu części dotacji (§ 291 – 23 062,0 tys. zł) oraz odsetek m.in. od zwrotów dotacji i rachunków bankowych (§ 092 – 24 277,2 tys. zł), których nie zakładano na etapie planowania budżetu. Powodem tak znacznych różnic w realizacji planu dochodów były trudności w oszacowaniu poziomu zwrotów dotacji przez samorządy lub beneficjentów, a także w określeniu czy zwrot niewykorzystanej dotacji nastąpi we właściwym terminie i będzie zmniejszał wydatki, czy też z jego przekroczeniem i stanowił będzie dochód budżetu państwa.

Największy udział w dochodach wynoszący 34,2% stanowiły dochody uzyskane z tytułu pozostałych odsetek (18 860,2 tys. zł) w rozdziale 75861 Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013 (RPO).

(dowód: akta kontroli str. 799-804, 806-814, 962-965, 1674-1677)

Na koniec 2012 r. w części 34 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1 510,1 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 1 509,3 tys. zł. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 118,7 tys. zł, a zaległości wyższe o 118,8 tys. zł. Powodem zwiększenia kwoty zaległości był m.in. brak wpłaty należności od czterech podmiotów oraz naliczone odsetki od kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 817-819, 962-965, 1674-1677)

Po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w cz. 34 – rozwój regionalny* sformulowano wniosek pokontrolny dotyczący podejmowania każdorazowo decyzji o umorzeniu należności na podstawie indywidualnej oceny każdego wniosku, ze szczególnym uwzględnieniem interesu Skarbu Państwa.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w 2012 r. nie wydawano decyzji o umorzeniu należności.

(dowód: akta kontroli str. 798, 805)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, nie dokonała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

2. Wydatki budżetu państwa

W 2012 r. budżet części 34 realizowany był przez dysponenta głównego oraz dwie jednostki będące dysponentami trzeciego stopnia, tj.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Centrum Projektów Europejskich.

2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 1 964 593,0 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu w tej części budżetu państwa były zgodne z przyznanym limitem wydatków i wyniosły 1 963 277,0 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej⁵. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Przy

⁵ W piśmie z 20 kwietnia 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o zwiększenie limitu o kwotę 8 388,0 tys. zł.

planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- a) analizy ekonomiczne uwzględniające i weryfikujące sporządzone przez podległych dysponentów projekty ich planów finansowych,
- b) zadania planowane do realizacji w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW),
- c) zadania inwestycyjne nowe i kontynuowane.

(dowód: akta kontroli str. 14-143, 3279-3353)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 34 zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o kwotę 156 515,8 tys. zł, w tym na dotacje o 156 374,6 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 158 122,4 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na współfinansowanie komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz realizację RPO dla samorządów poszczególnych województw (156 451,7 tys. zł)⁶,
- ze zmniejszenia per saldo o kwotę 1 606,6 tys. zł w związku z przeniesieniem tej kwoty, na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów o przesunięciu wydatków pomiędzy częściami budżetu państwa⁷.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 158 122,4 tys. zł wykorzystano 99 655,6 tys. zł, tj. 63,0%. Badaniem objęto rezerwy w kwocie 72 623,0 tys. zł, tj. 45,9% ogólnej kwoty środków przeniesionych z rezerw celowych, w tym u dysponenta głównego – 71 437,5 tys. zł oraz u dysponenta III stopnia – 1 185,5 tys. zł. W wyniku kontroli ustalono, iż zwiększenia te wynikały z potrzeb jednostek i przeznaczone zostały na realizację zadań określonych w decyzjach, w tym na:

- pokrycie not debetowych Komisji Europejskiej w związku z rozliczeniem trzech projektów Phare,
- realizację RPO województwa łódzkiego, małopolskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego,
- współfinansowanie komponentu regionalnego PO KL dla samorządów województw: małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego,
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla mianowanych urzędników zatrudnionych w Ministerstwie,
- realizację projektów: *Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej w Gruzji w zakresie tworzenia instrumentów wsparcia do programów operacyjnych w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego Gruzji na lata 2010-2017 oraz Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej w Mołdawii w zakresie przygotowania dokumentów strategicznych i projektów infrastrukturalnych*.

Wykorzystanie środków z rezerw objętych badaniem wyniosło 52 047,9 tys. zł (71,7%). Jak ustalono, główną przyczyną niepełnego wykorzystania przyznanej kwoty w odniesieniu do rezerw objętych badaniem, było przede wszystkim niewykorzystanie środków na dotacje⁸ (szczegóły opis w pkt 2.2). W przypadku projektów dotyczących Gruzji i Mołdawii, jak pisał Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Pan Piotr Żuber, niewykorzystanie środków spowodowane było wygenerowaniem oszczędności w grupie kosztów organizacyjnych dotyczących obsługi spotkań i szkoleń na terenie Polski, Gruzji i Mołdawii, kosztów tłumaczeń, szkoleń i ekspertyz, co nie wpłynęło na realizację projektów.

⁶ W tym PO KL – 80 597,8 tys. zł oraz RPO – 75 853,9 tys. zł.

⁷ Cztery decyzje zmniejszające plan wydatków części 34 o łączną kwotę 1 745,6 tys. zł (przeniesienie do części 49 – Urząd Zamówień Publicznych, 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i 58 – Główny Urząd Statystyczny) oraz jedna decyzja zwiększająca plan wydatków części 34 o kwotę 138,9 tys. zł (przeniesienie z części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy).

⁸ Dotyczy dotacji sklasyfikowanych w grupie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 168-217, 446-450, 2893-3099)

Minister Rozwoju Regionalnego, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, dokonała w 2012 r., zgodnie z przepisami, zmian planu wydatków w części 34 (122 decyzje na łączną kwotę 249 644,3 tys. zł, w tym 37 decyzji dotyczących wydatków majątkowych⁹), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu¹⁰. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian, przeprowadzone na próbie 15 zmian dokonanych przez dysponenta części budżetowej w 2012 roku (na łączną kwotę 91 569,4 tys. zł) wykazało, że zmiany te były celowe i poprzedzone analizami ekonomicznymi oraz wynikały z faktycznych potrzeb jednostki.

W grudniu 2012 r. Minister Rozwoju Regionalnego, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjęła dwie decyzje o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych na łączną kwotę 28 911,4 tys. zł. Przyczyną dokonania blokady było, jak podała Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego MRR (DEF) Pani Jadwiga Romaszko, wynikające z analizy harmonogramu wydatków budżetu państwa i stanu wykorzystania środków, zidentyfikowanie w części 34 środków, które nie zostaną wydatkowane do końca roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 144-167, 227-236, 2892)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie planowania wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2012 r. w części 34 zostały zrealizowane w kwocie 1 905 164,8 tys. zł, co stanowiło 97,0% planu wg ustawy budżetowej na rok 2012 (1 964 593,0 tys. zł) oraz 89,8% planu po zmianach (2 121 108,8 tys. zł). Przy uwzględnieniu dokonanej blokady wykonanie planu wydatków wyniosło 91,1%. W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. wydatki zrealizowane w 2012 r. stanowiły 106,2%.

Największe wydatki zostały poniesione w:

- dziale 758 Różne rozliczenia – 1 314 144,4 tys. zł, co stanowiło 69,0% wydatków części, z tego w rozdziale 75861 Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013 wydatkowano 829 743,8 tys. zł oraz w rozdziale 75862 Program Operacyjny Kapitał Ludzki – 484 400,6 tys. zł. Wydatki w całości dotyczyły dotacji celowych udzielanych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp (§§ 200 i 620),
- dziale 750 Administracja publiczna – 357 182,2 tys. zł, co stanowiło 18,7% wydatków części, w tym wydatki w rozdziale 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej wyniosły 215 058,8 tys. zł. Wydatki w całości dotyczyły funkcjonowania MRR.

(dowód: akta kontroli str. 218-226, 1678-1684)

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 218 013,9 tys. zł, co stanowiło 76,0% planu pierwotnego (286 674,0 tys. zł) oraz 93,6% planu po zmianach (232 931,1 tys. zł). Wydatki te stanowiły 11,4% wydatków części.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków dysponenta III stopnia, w Ministerstwie nie zostały przekroczone planowane wydatki, w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne.

(dowód: akta kontroli str. 1084-1092, 3100-3115)

⁹ Zmiany w planie wydatków majątkowych dotyczyły głównie wydatków sklasyfikowanych w § 620 – dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Decyzje Minister Rozwoju Regionalnego dotyczyły zmian w planie wydatków zarówno dysponenta głównego, jak i dysponentów III stopnia.

Struktura wydatków w części 34 (wg grup ekonomicznych)

W ustawie budżetowej na 2012 r. dla części 34 w grupie **dotacje i subwencje** nie zaplanowano wydatków. W ciągu roku budżetowego Minister Rozwoju Regionalnego dokonała zmian w budżecie części powodujących zwiększenie planu wydatków w ww. grupie łącznie o 51,6 tys. zł, w tym w rozdziale 75095, § 2000 o 50,0 tys. zł¹¹. Wydatki te nie zostały zrealizowane. Jak poinformowała Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego, kwota 50,0 tys. zł przeznaczona była na refundację korekty finansowej nałożonej na beneficjentów, którzy działając zgodnie z przepisami prawa polskiego naruszyli prawo wspólnotowe. Z powodu opóźnień w uzgodnieniu procedury dotacji na wydatki związane z korektami, przeprowadzenie procedury przyznania dotacji przesunięto na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 222-226, 817-826, 1243-1250, 1678-1684, 3354)

Na **świadczenia na rzecz osób fizycznych** wydatkowano 564,3 tys. zł, tj. 94,0% planu po zmianach, głównie na wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (560,6 tys. zł). Niepełne wykonanie wydatków wynikało, wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (BDG) Pani Bożeny Pleczeluk, m.in. z przyznania dla konsultantów Sieci Punktów Informacyjnych nagród w niższej wysokości niż planowano. W porównaniu do 2011 r. wydatki w tej grupie były niższe o 76,5 tys. zł, tj. o 11,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1250, 1678-1684, 3112-3115)

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) wyniosły 32 319,3 tys. zł, tj. 93,9% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 1 172,0 tys. zł, tj. o 3,5%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 21 744,0 tys. zł (96,2% planu po zmianach) oraz zakupy towarów i usług 6 476,5 tys. zł (88,1% planu po zmianach). Niepełne wykonanie planu wydatków na zakupy i usługi wynikało, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, m.in. z rezygnacji z realizacji zadań związanych z modernizacją pionów sanitarnych, mniejszego zapotrzebowania na usługi specjalistycznego tłumaczenia w zakresie doradztwa, analiz i ekspertyz oraz niższych ich kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 852, 1243-1250, 1678-1684, 3112-3115)

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 911,9 tys. zł (tj. o 0,8%).

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 87 866,2 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach i były o 975,5 tys. zł (tj. o 1,1%) wyższe niż wydatki poniesione w 2011 r.

Wzrost wydatków na wynagrodzenia w odniesieniu do roku poprzedniego wynikał m.in. z:

- nabywania przez pracowników Ministerstwa uprawnień do dodatku za wieloletnią pracę lub jego wzrostu, uprawnień do dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
- mianowania z dniem 1 grudnia 2011 r. 31 nowych urzędników służby cywilnej, którym nadano pierwszy stopień służbowy w służbie cywilnej i przyznano dodatek służby cywilnej,
- przyznania urzędnikom służby cywilnej kolejnych stopni służbowych i wzrostu dodatków służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 815-816, 852, 870-871, 874)

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków Unii Europejskiej) zrealizowano w kwocie 3 239,1 tys. zł, tj. 84,2% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 231,9 tys. zł, tj. 7,7%. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano 679,5 tys. zł (89,1% planu po zmianach), a na inwestycje – 2 559,6 tys. zł (82,9% planu po zmianach).

Zrealizowanie planu wydatków majątkowych¹² w niepełnej wysokości, jak podała Zastępca Dyrektora BDG, spowodowane było głównie odstępianiem od wymiany dźwigu osobowego¹³ oraz oszczędnościami powstałymi w ramach postępowań przetargowych.

¹¹ Decyzja Ministra Rozwoju Regionalnego nr DEF-I-0314-77-DB/12/BP z dnia 25 października 2012 r.

¹² Dotyczy wszystkich wydatków majątkowych, nie tylko z czwartą cyfrą „0”.

(dowód: akta kontroli str. 225, 1243-1250, 1678-1684, 3338-3352)

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp zrealizowano w kwocie 1 869 042,1 tys. zł (98,1% wydatków w części), co stanowiło 89,8% planu po zmianach. Były one wyższe od wykonania w 2011 r. o 111 667,1 tys. zł, tj. o 6,4%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- dotacje celowe¹⁴ 1 685 936,4 tys. zł (89,3% planu po zmianach),
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 93 181,0 tys. zł (96,7% planu po zmianach),
- inwestycje i zakupy inwestycyjne¹⁵ 5 573,0 tys. zł (93,2% planu po zmianach).

Jak poinformowała Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego, niepełne wykonanie planu wydatków na dotacje celowe wynikało głównie:

- z niewłaściwego sposobu planowania zapotrzebowania na środki przeznaczone na realizację komponentu regionalnego PO KL przez niektóre samorządy,
- wstrzymania lub przesunięcia kontraktacji środków w ramach niektórych działań PO KL w związku z prowadzonym przeglądem śródkresowym, co skutkowało przesunięciem wypłaty pierwszej transzy środków na rzecz beneficjentów,
- nieterminowego składania przez beneficjentów wniosków o płatność do samorządów województw oraz nieprawidłowości w składanych przez beneficjentów wnioskach o płatność (w ramach RPO),
- zwrotów dokonanych przez beneficjentów w styczniu 2013 r. z tytułu niewykorzystanych dotacji,
- opóźnień w realizacji projektu systemowego pn. *Edukacja w dziedzinie zarządzania czasem i kosztami postępowań sądowych – case management* przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 222-231, 1633-1639, 1678-1684)

Dysponent części 34 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 53 860,9 tys. zł w terminach określonych w § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 262-266)

Zobowiązania w części 34 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 10 406,0 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 2 882,2 tys. zł. Główną pozycję (9 681,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 31%. Jak wyjaśniły Dyrektor DEF oraz Zastępca Dyrektora BDG, na wzrost zobowiązań wpływ miało głównie nieuregulowanie w 2012 r. zobowiązań z tytułu pochodnych i podatków od wynagrodzeń za grudzień 2012 r., a także zobowiązań z tytułu zakupu towarów i usług z terminem płatności przypadającym na 2013 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 227-238, 832-835, 1678-1684)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie¹⁸ w 2012 r. w części 34 wyniosło 1 080 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 22 osoby. Największe różnice wystąpiły w grupie:

- 03 – członków korpusu służby cywilnej (zmniejszenie o 17 osób),

¹³ Część jednego z podzadań realizowanego w ramach zadania A1 „Przebudowa i modernizacja budynku, pomieszczeń i infrastruktury technicznej w siedzibie MRR przy ul. Wspólnej 2/4”.

¹⁴ §§ 200 i 620.

¹⁵ Bez § 620.

¹⁶ Wiązało się to m.in. z dłuższym niż zakładano procesem wyboru wykonawcy szkoleń oraz uzgodnień z Ministerstwem Sprawiedliwości i Sądem Najwyższym w zakresie założeń działania e-biblioteki sędziego.

¹⁷ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

¹⁸ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

- 01 – osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (zmniejszenie o sześć osób).

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r.¹⁹ wyniosło 7 709,21 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 247,90 zł, tj. o 3,3%. Najwyższy wzrost przeciętnego wynagrodzenia (o 1 350,00 zł, tj. 21,3%) wystąpił w rozdziale 75057 i dotyczył dwóch członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej. Wzrost wydatków, wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi Pani Katarzyny Stachury, wynikał z uzyskania uprawnień do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, ze wzrostu poziomu nagród wypłaconych pracownikom za osiągnięcia w pracy zawodowej oraz zmiany obsady jednego ze stanowisk służby zagranicznej finansowanych ze środków MRR.

(dowód: akta kontroli str. 846-851, 853-863, 870-873)

Efekty rzeczowe realizacji wydatków

Ustalono, że w części 34 w efekcie zrealizowania wydatków zostały osiągnięte cele zadań przewidzianych do wykonania w 2012 r. W szczególności:

- na zadanie 17.1 *Wsparcie rozwoju regionalnego kraju* wydatkowano 16 630 921,8 tys. zł (97,2% planu po zmianach), w tym 15 205 945,6 tys. zł z budżetu środków europejskich. Celem zadania była poprawa konkurencyjności regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Jako miernik realizacji zadania przyjęto wartości wydatków kwalifikowalnych w części odpowiadającej środkom UE, ujętych w składanych przez beneficjentów wnioskach o płatność. Wartość miernika na koniec roku wyniosła 60 336 071, tj. 100% wartości przewidywanej.
- na zadanie 17.3 *Koordinacja NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych* wydatkowano 408 540,9 tys. zł (93,2% planu po zmianach). Celem zadania było efektywne i sprawne wykorzystanie środków pochodzących z UE w ramach NSRO 2007-2013, a jako mierniki jego realizacji przyjęto wartość środków certyfikowanych do KE do wartości alokacji w programach krajowych (41,56%) oraz wartość środków zakontraktowanych do wartości alokacji w programach krajowych (83,17%). Wykonanie mierników wyniosło 100% wartości przewidywanej.

W efekcie zrealizowania wydatków majątkowych osiągnięto założone na 2012 r. cele:

- w ramach wydatków na inwestycje dokonano przebudowy i modernizacji budynku (z wyłączeniem wymiany dźwigu osobowego) oraz przebudowy dachu siedziby MRR przy ul. Wspólnej 2/4, rozbudowano infrastrukturę teleinformatyczną MRR oraz infrastrukturę informatyczną obiektu Stanowiska Kierowania Ministra Rozwoju Regionalnego w ZMP (zapasowe miejsce pracy);
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne zakupiono m.in. sprzęt i urządzenia infrastruktury technicznej do bieżącej realizacji zadań statutowych MRR, sprzęt komputerowy i oprogramowanie, a także agregat prądotwórczy w związku z realizacją Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych 2008-2018 – zabezpieczenie awaryjnych źródeł zasilania na potrzeby zapasowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 995-1003, 3338-3344)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

W trakcie kontroli ustalono, że w ramach części 34, w celu zapewnienia realizacji wydatków zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 ufp, podejmowano następujące działania:

- dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp (szczegółowy opis w pkt 6 wystąpienia),
- Dyrektor Generalny Ministerstwa, wykonując funkcję dysponenta środków budżetowych III stopnia, na bieżąco monitorował stopień wykonywania planu finansowego przez komórki organizacyjne MRR. Do departamentów merytorycznych przekazywana była okresowo informacja o stanie realizacji planu z prośbą o dokonanie analizy ponoszonych i planowanych wydatków. Ze względu na ograniczone środki w ramach

¹⁹ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

kosztów funkcjonowania Ministerstwa podejmowane były działania mające na celu zmianę źródeł finansowania zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, polegające na zwiększeniu udziału wydatków w ramach środków pomocy technicznej poszczególnych programów operacyjnych. W celu uzyskania oszczędności zostały podjęte działania polegające m. in. na: przeniesieniu komórek organizacyjnych MRR zlokalizowanych w siedzibie przy ul. Chałubińskiego 8 do siedziby głównej, co związane było z ograniczeniem kosztów ponoszonych na wynajem powierzchni biurowej na rynku komercyjnym; wdrożeniu w 2012 r. w MRR nowego systemu telefonii stacjonarnej VOIP, co docelowo pozwoli zmniejszyć koszty ponoszone z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 3116-3145)

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość udzielania oraz rozliczania dotacji celowych w łącznej kwocie 482 593,6 tys. zł (tj. 26,5% przekazanych z budżetu państwa dotacji celowych),
- prawidłowość realizacji umów zlecenia lub umów o dzieło zawartych z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikami Ministerstwa (dysponent III stopnia)²⁰, na podstawie próby 20 umów na łączną kwotę 457,3 tys. zł wydatków w 2012 r., w tym 421,1 tys. zł z budżetu państwa i 36,2 tys. zł z budżetu środków europejskich,
- prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 10 670,9 tys. zł, w tym 8 417,7 tys. zł z budżetu państwa (tj. 18,2% tego rodzaju wydatków w części 34) i 2 253,2 tys. zł z budżetu środków europejskich, na podstawie próby wydatków poniesionych w 2012 r. w Ministerstwie-dysponent III stopnia (szczegółowy opis doboru próby w pkt. 5.3 wystąpienia). W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ (zwanej dalej „PZP”), w odniesieniu do czterech postępowań o zamówienia publiczne²² o łącznej wartości 8 071,7 tys. zł²³, na które w 2012 r. wydatkowano 4 140,8 tys. zł, w tym 2 058,6 tys. zł z budżetu państwa i 2 082,2 tys. zł z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 639-797, 897-918, 3116-3145, 3273-3278)

Łącznie badaniem objęto 491 432,4 tys. zł, tj. 25,8% wydatków budżetu państwa w części 34.

Dotacje

Dotacje celowe były przekazywane m.in. do samorządów województw, Krajowego Funduszu Kapitałowego, Ośrodka Przetwarzania Informacji, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Polskiej Organizacji Turystycznej na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE.

Szczegółową kontrolą objęto osiem umów dotacji zawartych przez dysponenta części 34, w tym trzy na współfinansowanie krajowe komponentu regionalnego oraz realizację projektów pomocy technicznej w ramach PO KL oraz pięć dotacji w ramach RPO. W wyniku kontroli stwierdzono, że przekazanie dotacji następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp, a rozliczenie zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 168 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 451-638)

²⁰ W 2012 r. nie zawierano umów zlecenia i umów o dzieło z pracownikami MRR.

²¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²² Jedno w trybie z wolnej ręki na opracowanie analizy rozwoju społecznego Polski na poziomie lokalnym i regionalnym na podstawie lokalnego wskaźnika rozwoju (Local Human Development Index) oraz trzy w trybie przetargu nieograniczonego (na dostawę wraz z instalacją systemu telefonii VOIP, świadczenie usług telekomunikacyjnych oraz usługę utrzymania systemu telefonii VOIP, przeprowadzenie szkoleń dotyczących strategicznego zarządzania rozwojem kraju dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz wykonanie 84 kontroli działań realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, które zaplanowano do realizacji w ramach „Rocznego Planu Działania Pomocy Technicznej PO KL na 2012, 2013 i 2014 r.”, którego beneficjentem jest Departament Zarządzania EFS.

²³ Z czego dwa postępowania współfinansowane z budżetu środków europejskich.

Wydatki na realizację umów zlecenia i umów o dzieło

W 2012 r. w Ministerstwie wydatkowano na realizację 39 umów zlecenia i 148 umów o dzieło zawartych z osobami fizycznymi kwotę 1 105,5 tys. zł (w tym 40,4 tys. zł z budżetu środków europejskich). Nie stwierdzono zawarcia umowy zlecenia lub umowy o dzieło z pracownikiem Ministerstwa. Szczegółowym badaniem objęto 20 umów, z tego 19 umów sfinansowanych ze środków budżetu państwa (§ 417²⁴) w kwocie 421,1 tys. zł (tj. 30,3% wydatków z budżetu państwa w części 34 w § 417²⁵) oraz jedną umowę sfinansowaną wyłącznie z budżetu środków europejskich (§ 4177) w kwocie 36,2 tys. zł (tj. 71,0% wydatków części 34 w § 4177). Badanie 20 umów sfinansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wykazało, że zostały one zawarte i zrealizowane prawidłowo, tj.:

- zawarto je z uwzględnieniem zakazu zastępowania umowy o pracę umową cywilnoprawną wynikającego z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁶, na realizację zadań publicznych z zakresu działania Ministerstwa, w szczególności na przygotowanie ekspertyz dotyczących rozwoju regionalnego;
- zlecone prace zostały wykonane i sfinansowane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 876-958)

Pozostałe wydatki bieżące i wydatki majątkowe

Badaniem objęto wydatki budżetu państwa w łącznej kwocie 8 417,7 tys. zł, z tego:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 2 511,0 tys. zł²⁷,
- składki do organizacji międzynarodowych, w których uczestnictwo związane jest z członkostwem w Unii Europejskiej w kwocie 2 386,6 tys. zł²⁸,
- podróże służbowe w kwocie 7,0 tys. zł²⁹,
- szkolenia członków korpusu służby cywilnej w kwocie 10,3 tys. zł³⁰,
- wydatki majątkowe w kwocie 3 502,8 tys. zł³¹.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami wewnętrznymi oraz przepisami PZP. Tym samym został zrealizowany wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli *Wykonania w 2011 r. budżetu państwa w cz. 34 rozwój regionalny*. Płatności dokonywano terminowo, zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 639-755, 798, 3271-3278)

²⁴ § 4170, § 4178, § 4179.

²⁵ Na podstawie rocznego sprawozdania łącznego Rb-28: § 4170, § 4171, § 4172, § 4175, § 4176, § 4178 oraz § 4179.

²⁶ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

²⁷ Tj.: § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 228,6 tys. zł, § 4219 Zakup materiałów i wyposażenia – 15,2 tys. zł, § 4260 Zakup energii – 12,5 tys. zł, § 4270 Zakup usług remontowych – 1,1 tys. zł, § 4279 Zakup usług remontowych – 19,3 tys. zł, § 4300 Zakup usług pozostałych – 497,5 tys. zł, § 4308 Zakup usług pozostałych – 117,7 tys. zł, § 4309 Zakup usług pozostałych – 1 496,9 tys. zł, § 4370 Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej – 26,0 tys. zł, § 4379 Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej – 0,9 tys. zł, § 4399 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii – 16,1 tys. zł, § 4400 Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 27,6 tys. zł, § 4409 Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 51,6 tys. zł.

²⁸ § 4690 – 242,8 tys. zł, § 4699 – 2 143,8 tys. zł.

²⁹ § 4410 Podróże służbowe krajowe – 1,0 tys. zł, § 4420 Podróże służbowe zagraniczne – 6,0 tys. zł.

³⁰ § 4550 – 6,0 tys. zł, § 4559 – 4,3 tys. zł.

³¹ § 6050 Wydatki na inwestycje – 1 464,9 tys. zł, § 6059 Wydatki na inwestycje – 106,6 tys. zł, § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 34,4 tys. zł, § 6068 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 1 024,9 tys. zł i § 6069 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 872,0 tys. zł.

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wydatkowanie środków budżetu państwa.

3. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2012 r. poszczególne komórki organizacyjne wykonywały zadania związane z pełnieniem przez Minister Rozwoju Regionalnego m.in. następujących funkcji:

- 1) w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (NPR 2004-2006) m.in.: Instytucji Zarządzającej (IZ) Strategią wykorzystania Funduszu Spójności (FS),
- 2) w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO 2007-2013): IZ pięcioma programami operacyjnymi (PO), tj. PO Infrastruktura i Środowisko³² (PO IŚ), PO Innowacyjna Gospodarka³³ (PO IG), PO Kapitał Ludzki³⁴ (PO KL), PO Rozwój Polski Wschodniej³⁵ (PO RPW), PO Pomoc Techniczna 2007-2013³⁶ (PO PT), a także funkcji Instytucji Koordynującej NSRO³⁷ (IK NSRO), Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne³⁸ (IK RPO), Instytucji Certyfikującej³⁹ (IC), jak również IZ trzema programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i dwoma programami Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) oraz Koordynatora Krajowego (KK) dla pozostałych programów EWT⁴⁰,
- 3) Krajowego Punktu Kontaktowego (KPK) dla Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (MF EOG i NMF) oraz Krajowej Instytucji Koordynującej (KIK) dla Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW)⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 9)

3.1. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 12 364 377,0 tys. zł, tj. 100% kwoty wydatków zgłoszonej przez dysponenta do projektu budżetu części 34. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Przy planowaniu uwzględniono m.in. następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w ww. projekcie kwot wydatków:

- a) analizy ekonomiczne uwzględniające i weryfikujące sporządzone przez podległych dysponentów projekty ich planów finansowych;

³² Zadania IZ PO IŚ oraz IZ Strategią wykorzystania FS w 2012 r. wykonywały: Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych (DPI) oraz Departament Wsparcia Programów Infrastrukturalnych (DWI).

³³ Zadania IZ PO IG w 2012 r. wykonywał Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności (DKI).

³⁴ Zadania IZ PO KL w 2012 r. wykonywał Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym (DZF).

³⁵ Zadania IZ PO RPW w 2012 r. wykonywał Departament Programów Ponadregionalnych (DPP).

³⁶ Zadania IZ PO PT w 2012 r. wykonywał Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej (DPT).

³⁷ Zadania IK NSRO w zakresie koordynowania wdrażania funduszy strukturalnych w 2012 r. wykonywał Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (DKF). Pozostałe zadania IK NSRO realizowały: w zakresie koordynowania polityki spójności i ewaluacji NSRO – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej (DKS) oraz w zakresie informacji i promocji – Departament Informacji, Promocji i Szkoleń (DIP).

³⁸ Zadania IK RPO w 2012 r. wykonywał Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych (DKR).

³⁹ Zadania IC w 2012 r. wykonywał Departament Instytucji Certyfikującej (DIC).

⁴⁰ Zadania IZ trzema PO EWT, IZ PO EISP oraz KK dla pozostałych programów EWT w 2012 r. wykonywał Departament Współpracy Terytorialnej (DWT).

⁴¹ Wszystkie te zadania w 2012 r. wykonywał DPT.

- b) zadania planowane do realizacji w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Określono je na podstawie m.in.: decyzji i zawartych umów o dofinansowanie projektów, harmonogramów rzeczowo-finansowych projektów, prognoz realizacji kontraktacji łącznej alokacji dostępnej w PO KL, aktualnych informacji na temat stanu przygotowania i realizacji projektów indywidualnych w ramach działania 6.4 PO IG, pozyskanych ze złożonych wniosków aplikacyjnych oraz zawartych umów o dofinansowanie (harmonogramów płatności);
- c) zaktualizowane wnioski o zapotrzebowanie w ramach SPPW.

(dowód: akta kontroli str. 1296-1303, 3355)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 34 zostały w trakcie roku zwiększone o 3 415 854,1 tys. zł do kwoty 15 780 231,1 tys. zł, w tym:

- o kwotę 3 412 495,8 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich, z przeznaczeniem m.in. na zapewnienie finansowania komponentu regionalnego PO KL oraz na realizację RPO⁴²,
- o kwotę 3 358,3 tys. zł środkami z innych części budżetowych na zapewnienie środków na realizację projektów PO KL oraz na płatności w ramach RPO Województwa Pomorskiego w związku z nowelizacją ustawy o ochronie przyrody⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 1304-1342)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 3 412 495,8 tys. zł wykorzystano 3 229 336,1 tys. zł, tj. 94,6%. Jak ustalono, główną przyczyną niepełnej realizacji przyznanej kwoty było: nieterminowe i niezgodne z harmonogramami składanie przez beneficjentów wniosków o płatność, nieprawidłowości i błędy w ww. wnioskach, niewłaściwy sposób planowania zapotrzebowania na środki w ramach komponentu regionalnego PO KL przez niektóre samorządy województw oraz oszczędności generowane w realizowanych projektach.

W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w wysokości 671 325,3 tys. zł, które zostały wykorzystane w kwocie 643 755,0 tys. zł (tj. 19,9% ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerw celowych) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele na jakie rezerwy zostały utworzone, m.in. na finansowanie komponentu regionalnego PO KL, realizację RPO oraz na finansowanie zadań Funduszu dla Organizacji Pozarządowych oraz Funduszu Partnerskiego i Polsko-Szwajcarskiego Programu Badawczego w ramach SPPW.

(dowód: akta kontroli str. 1341-1427)

W trakcie kontroli ustalono, że Minister Finansów dokonał w ramach części 34 zmian planu wydatków (dwie decyzje na łączną kwotę 2 455,6 tys. zł) pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej. Zmiany były zgodne z wnioskami Ministra Rozwoju Regionalnego i dotyczyły m.in. przeniesienia środków z PO KL na realizację Grantów EFS.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1317, 1341-1342)

Ponadto, Pani Minister realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonała w 2012 r. zmian planu wydatków w części 34 (27 decyzji na łączną kwotę 163 563,0 tys. zł), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy programami w ramach części i działu klasyfikacji wydatków, zgodnie z art. 171 ust. 1, 3 i 4 lub art. 194 ust. 4 ufp. Zmiany w wydatkach majątkowych dotyczyły dotacji celowych głównie w ramach RPO oraz komponentu regionalnego PO KL.

(dowód: akta kontroli str. 1316-1340)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

⁴² Na podstawie 33 decyzji Ministra Finansów, w tym: 20 decyzji uruchamiających środki, 12 decyzji korygujących i jednej decyzji anulującej.

⁴³ Dwie decyzje Ministra Finansów przenoszące środki z części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy i 41 – Środowisko.

3.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2012 r. w części 34 zostały zrealizowane w kwocie 15 470 693,5 tys. zł, co stanowiło 125,1% planu wg ustawy budżetowej na rok 2012 (12 364 377,0 tys. zł) oraz 98,0% planu po zmianach (15 780 231,1 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2011 r. (17 373 538,2 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2012 r. stanowiły 89,0%.

(dowód: akta kontroli str. 984-988, 1024-1030, 1616, 1696-1699)

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 2 842,4 tys. zł, co stanowiło 69,1% planu pierwotnego (4 116,0 tys. zł), 61,5% planu po zmianach (4 624,3 tys. zł) oraz 0,02% wydatków w części.

(dowód: akta kontroli str. 1100-1101, 1262-1265, 1617)

Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej dysponentów II stopnia (w tym w sprawozdaniu Rb-28 UE dotyczącym wydatków Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), w jednostkach tych nie zostały przekroczone planowane wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 1100-1101)

W podziale na programy operacyjne, wydatki budżetu środków europejskich w części 34 przedstawiały się następująco:

- w ramach 16 RPO – 10 480 302,5 tys. zł (67,7% wydatków w części), co stanowiło 99,0% planu po zmianach (10 588 862,3 tys. zł),
- w ramach PO KL – 3 765 718,8 tys. zł (24,3% wydatków w części), co stanowiło 95,3% planu po zmianach (3 950 712,8 tys. zł). Jak ustalono, przyczynami niepełnego zrealizowania wydatków były m.in. niewłaściwe planowanie zapotrzebowania na środki na realizację komponentu regionalnego przez niektóre samorządy województw, wstrzymanie/przesunięcie kontraktacji środków w niektórych działaniach, w związku z prowadzonym przeglądem śródkresowym oraz dłuższy niż planowano proces uzgodnień z Ministerstwem Sprawiedliwości i Sądem Najwyższym w zakresie założeń działań e-biblioteki sędziego,
- w ramach PO RPW – 972 320,2 tys. zł (6,3% wydatków w części), co stanowiło 99,1% planu po zmianach (981 239,7 tys. zł),
- w ramach SPPW – 133 198,1 tys. zł (0,9% wydatków w części), co stanowiło 100,0% planu po zmianach (133 198,6 tys. zł),
- w ramach PO IG – 116 570,4 tys. zł (0,8% wydatków w części), co stanowiło 94,3% planu po zmianach (123 591,3 tys. zł). Niepełna realizacja wydatków, jak ustalono, wynikała głównie z: korekt finansowych nałożonych w wyniku kontroli projektów, długotrwałej weryfikacji wniosków o płatność z powodu licznych błędów oraz zwrotów niewykorzystanych środków wypłaconych beneficjentom w formie zaliczek,
- w ramach NMF i MF EOG 2009-2014 – 1 856,8 tys. zł (0,01% wydatków w części), co stanowiło 100,0% planu po zmianach (1 856,8 tys. zł),
- w ramach Grantów EFS – 726,7 tys. zł (0,005% wydatków w części), co stanowiło 94,4% planu po zmianach (769,6 tys. zł). Niepełna realizacja wydatków, jak ustalono, spowodowana była niedokonaniem rozliczenia w 2012 r. wszystkich kosztów związanych z organizacją konferencji końcowej, która odbyła się 14 grudnia 2012 r. oraz ze zmianą kursu walut.

(dowód: akta kontroli str. 984-988, 1024-1030, 1616-1631, 1633-1655, 1696-1699)

MRR (dysponent III stopnia) składał do BGK zlecenia płatności dla projektów realizowanych w ramach PO KL oraz Grantów EFS. Wszystkie złożone zlecenia płatności, których termin realizacji przypadał na 2012 r. zostały zrealizowane, odpowiednio dla płatności dokonywanych w ramach PO KL w łącznej kwocie 2 339,4 tys. zł oraz w ramach Grantów

EFS w łącznej kwocie 503,1 tys. zł. Zlecenia składane przez MRR do BGK były zgodnie z terminarzem płatności⁴⁴. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1632, 3355)

Badanie prawidłowości realizacji budżetu środków europejskich

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu środków europejskich objęto:

- prawidłowość działań dysponenta części 34 w zakresie rozliczeń środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych wydatków ze środków europejskich prowadzonych przez podległych dysponentów oraz prawidłowość rozliczenia środków zgromadzonych na takim rachunku prowadzonym w Ministerstwie (dysponent III stopnia),
- prawidłowość dokonania zwrotu na dochody budżetu państwa (przez dysponenta części 34 oraz przez Ministerstwo - dysponenta III stopnia) odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa,
- prawidłowość realizacji wydatków bieżących w kwocie 2 289,4 tys. zł, na podstawie próby wydatków poniesionych w 2012 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), w tym na umowy zlecenia i umowy o dzieło.

Rozliczenia środków

Ustalono, że BGK w 2012 r. prowadził dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego - dysponenta III stopnia jeden rachunek pomocniczy wydatków z budżetu środków europejskich (o których mowa w § 14 ust. 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa).

(dowód: akta kontroli str. 1428-1436)

Szczegółowe badanie rozliczeń środków w ramach ww. rachunku wykazało, że w 2012 r. na rachunek ten wpłynęły środki w wysokości 424,7 tys. zł, z których wykorzystano 386,2 tys. zł na realizację PO KL oraz Granty EFS. Zwroty środków niewykorzystanych w kolejnych miesiącach 2012 r. dokonywane były na rachunek bankowy Ministra Finansów do obsługi płatności prowadzony w BGK w obowiązujących terminach.

Łączna kwota zwróconych w 2012 r. środków wyniosła 38,5 tys. zł, prawie w całości w ramach Grantów EFS. Przyczyną niewykorzystania środków były różnice kursów walut po których dokonywano zleceń płatności i wypłat środków.

Na ostatni dzień każdego miesiąca w 2012 r. saldo rachunku nie wykazywało żadnych kwot.

W trakcie roku nie wystąpiły przypadki sfinansowania środkami z budżetu państwa wydatków, które powinny być finansowane z budżetu środków europejskich. Nie wystąpiły również przypadki ujmowania w zleceniach płatności ze środków europejskich wydatków poniesionych wcześniej z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1612-1615, 3355)

Minister Rozwoju Regionalnego, w związku ze zmianą rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, poinformowała m.in. IZ RPO oraz Instytucje Zarządzające krajowymi programami operacyjnymi o zmianach dotyczących zwrotu odsetek oraz określiła zasady m.in. dotyczące wyjaśnienia i rozliczenia zwrotów odsetek w zakresie budżetu środków europejskich dokonanych nieprawidłowo na rachunek BGK, zwrotów odsetek na rachunek bieżący dochodów MRR oraz ewidencjonowania ich przez IZ RPO lub Instytucje Pośredniczące. Dodatkowo w 2012 r. MRR wyjaśniało na bieżąco nieprawidłowe wpływy odsetek na rachunek Ministra Finansów w BGK, które powinny być przekazane na rachunek dochodów MRR, a nie na rachunek BGK.

⁴⁴ „Terminarz płatności środków europejskich w 2012 roku” zamieszczony na stronie internetowej: www.bgk.com.pl

(dowód: akta kontroli str. 1437-1611)

W trakcie 2012 r. na rachunek dochodów dysponenta części 34 dokonano zwrotu odsetek, o których mowa w § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, w łącznej wysokości 24 479,7 tys. zł, z czego:

- w ramach RPO - 18 860,2 tys. zł,
- w ramach PO KL - 3 964,5 tys. zł,
- w ramach PO RPW - 1 477,9 tys. zł,
- w ramach PO IG - 141,5 tys. zł.

Kwotę 24 479,7 tys. zł zwrócono na dochody budżetu państwa. Stwierdzono, że zwroty odsetek na dochody budżetu państwa przez dysponenta części 34 zostały dokonane terminowo. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dysponent III stopnia) nie dokonywało w 2012 r. zwrotów odsetek, ze względu na brak oprocentowania rachunku do szczególnych płatności w BGK.

(dowód: akta kontroli str. 3355)

Realizacja wydatków

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 2 289,4 tys. zł⁴⁵, tj. 0,01% całości wydatków poniesionych w części 34.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków w kwocie 2 253,2 tys. zł dokonywano zgodnie z planem rzeczowym i finansowym. W ramach ww. kwoty szczegółową kontrolą w zakresie kwalifikowalności objęto wydatki w łącznej kwocie 2 012,6 tys. zł na realizację trzech umów zawartych z wykonawcami projektu PO KL.05.03.00-007/09. Stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z kategoriami wydatków oraz w terminach wynikających z decyzji o dofinansowanie. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Środki wydatkowano w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano. Ww. projekt na dzień zakończenia kontroli był w trakcie realizacji, w związku z czym nie dokonywano oceny osiągnięcia celów ustalonych we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 3146-3147)

Badanie prawidłowości realizacji jednej umowy o dzieło zawartej z osobą fizyczną spoza Ministerstwa, sfinansowanej w Ministerstwie z budżetu środków europejskich (kwota 36,2 tys. zł) zostało przedstawione w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich.

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

4.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w ramach części 34 nie ustanowiono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych przez podległych dysponentów, w tym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pełniące funkcję dysponenta III stopnia.

Dyrektor DEF Pani Jadwiga Romaszko podała, że podstawę sporządzania sprawozdań jednostkowych i łącznych stanowi rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r.

⁴⁵ Kwoty ujęte w § 4307 Zakup usług pozostałych.

w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁶, które w sposób bardzo szczegółowy określa między innymi sposoby sporządzania sprawozdań, ich przekazywania i uzgadniania. Biorąc powyższe pod uwagę dysponent części nie opracował odrębnej procedury kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań rocznych. Zarówno sprawozdania roczne jak i sprawozdania miesięczne, zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia, sprawdzane są przez dysponenta części pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 806-809)

Analiza działań faktycznie podejmowanych w okresie objętym kontrolą przez pracowników Ministerstwa w zakresie kontroli zarówno sprawozdań przesyłanych przez podległych dysponentów, jak i sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) wykazała, że działania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne. Ocenę taką potwierdzają także ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przedstawione w pkt. 4.2 wystąpienia.

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie stosowania mechanizmów kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

4.2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że dysponent części 34 dokonywał kontroli sprawozdań jednostkowych będących podstawą sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych za 2012 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym. W tym celu m.in. weryfikowano zgodność kwot dochodów odprowadzanych na rachunek bieżący budżetu państwa z danymi Ministerstwa Finansów, a także fakt potwierdzania przez NBP stanu rachunków dochodów i wydatków na koniec miesiąca. Wątpliwości wyjaśniano z pracownikami sporządzającymi sprawozdania dysponenta III stopnia (MRR oraz Centrum Projektów Europejskich). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dysponent części informował dysponentów III stopnia o konieczności sporządzenia korekty sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 806-809)

Dysponent części 34 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁷ oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁸. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

W związku z korektami sprawozdań jednostkowych dysponenta III stopnia (MRR) oraz dysponenta głównego⁴⁹, dokonano korekt następujących sprawozdań łącznych⁵⁰: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-N. Skorygowane sprawozdania łączne zostały przekazane odpowiednio do Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 838-840, 959-1132, 1662-1701)

⁴⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁴⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

⁴⁸ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁴⁹ Korekty sprawozdań dysponenta III stopnia (MRR) oraz dysponenta głównego związane były m.in. z: przeksięgowaniem przez Ministra Finansów środków ze zwrotu płatności z rachunku wydatków budżetu państwa na rachunek bankowy środków europejskich Ministra Finansów w BGK, koniecznością ujęcia w księgach rachunkowych w 2012 r. dowodów księgowych dotyczących operacji gospodarczych dokonanych w 2012 r., które wpłynęły po zakończeniu okresu przejściowego, uwzględnieniem w ewidencji księgowej korekt zwrotów środków przekazanych przez Instytucje Zarządzające do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Finansów.

⁵⁰ Według stanu na dzień 27 marca 2013 r.

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych oraz w sprawozdaniach łącznych za IV kwartał z operacji finansowych⁵¹ wybranych losowo 115 pozycji⁵² w porównaniu z analogicznymi pozycjami we wszystkich sprawozdaniach jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

(dowód: akta kontroli str. 959-1132, 1673-1701)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia)⁵³. Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Ustalono, że sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1 251,1 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 218 013,9 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Warszawie.

Wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 133 Rachunek bieżący dochodów budżetowych i wynosiła 1 251,1 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 133, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 w wysokości 218 013,9 tys. zł była zgodna z zapisami na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniu Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego oraz finansowania z budżetu Unii Europejskiej czasowo finansowanymi w ramach budżetu państwa.

⁵¹ Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2012 r.: Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

⁵² Po pięć pozycji w sprawozdaniach Rb-23, Rb-28UE, Rb-N, Rb-Z; 8 pozycji w Rb-BZ1; 10 pozycji w Rb-27; 30 pozycji w Rb-28 oraz 47 pozycji w Rb-28 Programy.

⁵³ Roczne sprawozdania budżetowe: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2012 r.: Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

Kwota wydatków budżetu środków europejskich w sprawozdaniu Rb-28 UE była zgodna z zapisami na koncie 227 Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 141,2 tys. zł i wynikała z ewidencji księgowej.

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 1057-1237)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu RB-BZ1 były zgodne z zapisami na koncie 980 Plan finansowy wydatków budżetowych oraz 982 Plan wydatków środków europejskich. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1068, 1106-1237)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej rzetelności rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

5. Księgi rachunkowe

5.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Ministerstwie (dysponent III stopnia) dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała warunki określone w uor i została dostosowana do zmian wprowadzonych od 2012 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁴. Dokumentacja była dostępna dla pracowników Ministerstwa i określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 3148-3153, 3356)

⁵⁴ J.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

5.2. Prawdliwość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego od 31 października 2005 r. funkcjonuje, zatwierdzony do stosowania przez Dyrektora Generalnego MRR system księgowości komputerowej Quorum.

Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz w procedurach zarządzania i kontroli finansowej budżetu. Zastępca Dyrektora BDG Pani Bożena Pleczeluk podała, że w związku z wystąpieniem pokontrolnym NIK dotyczącym roku 2011 wprowadzono mechanizm uniemożliwiający zapisanie w Modułach FK i Fundusze dowodów księgowych i dokumentów źródłowych, w którym nie wprowadzono daty dokumentu, wystawienia lub operacji gospodarczej. Dodatkowo przy próbie zapisu dowodu księgowego, w którym data operacji gospodarczej jest równa lub większa o więcej niż 30 dni od daty dokumentu oraz daty wystawienia, pojawia się komunikat z prośbą o ponowną weryfikację tych dat. Rozwiązanie to pozwoliło na zmniejszenie ryzyka popełniania błędów do minimum. Pierwsza wersja zmian w systemie uniemożliwiająca zapisanie dowodów księgowych nie zawierających dat: dokumentu, operacji gospodarczej, wystawienia dowodu księgowego została wprowadzona w lipcu 2012 r. w Module FK. Na wniosek MRR mechanizm dotyczący weryfikacji przedmiotowych dat został zmodyfikowany w zakresie objęcia kontrolą dokumentów wprowadzonych poprzez Moduł Fundusze. Ostateczna zmiana systemu została wprowadzona we wrześniu 2012 r.

Wyniki badania funkcjonowania systemu oraz przeprowadzonego pełnego przeglądu analitycznego zapisów księgowych wykazały, że system księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor w szczególności zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku (lub dziennikach częściowych) oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 24 ust. 3 i 4 pkt 3 uor),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor). System wymagał zatwierdzenia zapisów przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-28 NW, Rb-N, Rb-Z.

Wyniki przeglądu analitycznego wykazały, że w przypadku 54 zapisów księgowych za styczeń 2012 r. (dotyczących 24 dowodów księgowych) o łącznej wartości 23 192,96 zł brak było daty operacji gospodarczej, a w przypadku 46 zapisów księgowych (dotyczących czterech dowodów księgowych) o łącznej wartości 16 606,50 zł stwierdzono błędne daty operacji gospodarczej lub/i wystawienia dowodu księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 3154-3172, 3217-3220)

5.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Opis stanu faktycznego

Badanie próby przeprowadzono w Ministerstwie (dysponent III stopnia) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) po stronie Ma, na kontach: 201⁵⁵, 204⁵⁶, 227, 231⁵⁷, 235⁵⁸, 236⁵⁹. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

⁵⁵ Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

⁵⁶ Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami w walutach obcych.

⁵⁷ Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń.

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych - ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe - jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,
- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS) polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanym losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 8% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą - 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną - 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

Niezależnie od elementów próby dobranych poprzez losowanie metodą statystyczną, badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy (niestatystyczny):

- które w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zostały wykazane jako niezawierające daty operacji gospodarczej w zapisie bądź zawierające błędne daty o wartości 39 799,46 zł,
- które obrazują wydatki dokonane w ramach realizacji zamówień publicznych o wartości 2 160 583,49 zł, a nie zostały wylosowane w próbie statystycznej,
- związane z próbą wydatków dotyczących umów zlecenia/umów o dzieło o wartości 457 288,16 zł,
- wydatki z budżetu środków europejskich poniesione na realizację Grantów EFS oraz PO KL o wartości 223 984,95 zł.

Kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 11 398 357,96 zł, z tego o wartości 8 516 701,90 zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 2 881 656,06 zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny).

(dowód: akta kontroli str. 3240-3249, 3254)

Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych

Badania przeprowadzono w zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że z wyjątkiem nieprawidłowości ujawnionych w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, pozostałe objęte badaniem dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 3173-3216, 3221-3253)

Wiarygodność zapisów księgowych

Badania przeprowadzono w zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą. Ponadto sprawdzono, czy ww. transakcje miały faktycznie miejsce w okresie sprawozdawczym, w którym zostały zaksięgowane i czy uregulowano wynikające z nich zobowiązania. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zapisy księgowe: zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych,

⁵⁸ Pozostałe rozrachunki z pracownikami w złotych.

⁵⁹ Pozostałe rozrachunki z pracownikami z tytułu podróży zagranicznych.

zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 3247-3253)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie badania ksiąg rachunkowych stwierdzono następującą nieprawidłowość:

100 zapisów księgowych dotyczących 28 dowodów na łączną kwotę 39 799,46 zł zawierało błędy formalne dotyczące braku w zapisie daty operacji gospodarczej (naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 uor), bądź wskazania błędnej daty operacji gospodarczej lub/i daty wystawienia dowodu księgowego (naruszenie art. 24 ust. 3 uor). Zastępca Dyrektora BDG wyjaśnił, że w *dziennikach obrotów rejestrów dotyczących delegacji zagranicznych (DEL-Z) oraz delegacji krajowych (DEL-K) w przypadku 54 zapisów (24 dowodów księgowych) brak jest daty operacji gospodarczych. Z uwagi na fakt, iż księgi rachunkowe MRR prowadzone są na bieżąco zgodnie z art. 24 ust. 1 uor nie było możliwości uzupełnienia dat po zamknięciu ksiąg rachunkowych za okres sprawozdawczy (styczeń 2012 r.). Z kolei błędne daty operacji gospodarczej lub wystawienia dowodu księgowego wynikały z pomyłki pisarskiej, przy czym trzy z czterech ww. przypadków podania błędnych dat w zapisie księgowym wystąpiły w okresie, gdy nie było jeszcze mechanizmu systemowego weryfikującego prawidłowość wprowadzanej daty.*

Faktem jest, że po zamknięciu ksiąg rachunkowych nie ma możliwości dokonywania zapisów i ich poprawy, niemniej jednak NIK zauważa, że daty operacji gospodarczej powinny być ujęte w księgach rachunkowych w momencie dokonywania zapisów.

Stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny, ze względu na nieprzekroczenie dopuszczalnego poziomu błędów dla objętej kontrolą próby poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

6. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu
faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami w części 34 realizowany był m.in.:

- w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Departament Ekonomiczno-Finansowy i zatwierdzanych przez Minister Rozwoju Regionalnego. Przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w ust. 2 ufp;
- w formie comiesięcznych notatek dla Kierownictwa MRR dotyczących realizacji budżetu części 34 oraz informacji o płatnościach budżetu środków europejskich;
- poprzez bieżącą kontrolę stanu wydatkowania i zaangażowania planu wydatków w różnych układach: podział na departamenty, zadania, programy oraz korespondencję z komórkami organizacyjnymi w zakresie faktycznego zapotrzebowania oraz możliwości wydatkowania środków w 2012 r.;
- w formie kontroli, w tym kontroli u dysponenta III stopnia oraz Instytucji Wdrażających i beneficjentów realizujących projekty finansowane ze środków UE. Kontrole dotyczyły m.in. wydatkowania środków publicznych (w tym UE), udzielania i rozliczania dotacji, udzielania zamówień publicznych, zawierania umów cywilnoprawnych, przebiegu realizacji projektów. Zidentyfikowane nieprawidłowości najczęściej dotyczyły Instytucji Wdrażających i beneficjentów realizujących projekty w ramach PO IS i FS, w tym m.in. naruszenia procedur zawierania umów oraz wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków poniesionych przez beneficjentów, a także naruszenia ustawy PZP.

Sformułowane na podstawie kontroli wnioski i zalecenia, dotyczące głównie zwrotu wydatków niekwalifikowalnych, usprawnienia procesów dotyczących wyboru projektów i kontroli na miejscu oraz dostosowania przepisów wewnętrznych do przepisów prawa powszechnie obowiązującego były na bieżąco realizowane przez adresatów;

- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono m.in. zagadnienia dotyczące stosowania standardów kontroli zarządczej przez Instytucje Zarządzające w obszarze PO KL i PO IS, nadzoru nad jednostką podległą Centrum Projektów Europejskich. Sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek. Dotyczyły one głównie doprecyzowania lub zmian uregulowań wewnętrznych komórek Ministerstwa. Adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 227-261, 267-445)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie nadzoru i kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli.

7. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

7.1. Przepływ środków w ramach budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

7.1.1. W trakcie kontroli ustalono, że Minister Rozwoju Regionalnego przekazała do Ministra Finansów kwartalne prognozy płatności na wszystkie kwartały 2012 r., tj.:

- na I kwartał 2012 r. przekazano prognozę w kwocie 7 132 307 390 zł; zrealizowano płatności w kwocie 6 341 345,3 tys. zł, tj. 88,9% prognozowanej kwoty;
- na II kwartał 2012 r. przekazano prognozę w kwocie 12 139 588,3 tys. zł, a następnie została ona zaktualizowana do kwoty 12 688 878,7 tys. zł.; zrealizowano płatności w kwocie 10 990 992,4 tys. zł, tj. 90,5% pierwotnej kwoty prognozy i 86,6% prognozowanej kwoty po zaktualizowaniu;
- na III kwartał 2012 r. przekazano prognozę w kwocie 12 465 469,6 tys. zł, a następnie została ona zaktualizowana do kwoty 13 424 792 371 zł; zrealizowano płatności w kwocie 11 834 289,8 tys. zł, tj. 95% pierwotnej kwoty prognozy i 88,2% prognozowanej kwoty po zaktualizowaniu;
- na IV kwartał 2012 r. przekazano prognozę w kwocie 19 149 778,6 tys. zł, a następnie została ona zaktualizowana do kwoty 19 009 190,4 tys. zł; zrealizowano płatności w kwocie 20 595 860,2 tys. zł, tj. 107,6% pierwotnej kwoty prognozy i 108,3% prognozowanej kwoty po zaktualizowaniu.

Prognozy na każdy kwartał 2012 r. opracowano m.in. na podstawie informacji uzyskanych od Instytucji Zarządzających krajowymi programami operacyjnymi, IK RPO oraz KIK SPPW. Kwoty zgłaszane przez poszczególne Instytucje były ustalane m.in. na podstawie danych uzyskanych z KSI SIMIK 07-13, informacji Instytucji Pośredniczących/Realizujących, samorządów województw oraz harmonogramu wydatkowania grantów EFS. Wysokość prognoz jest tożsama z kwotami zgłaszanymi przez poszczególne IZ/IK/KK.

(dowód: akta kontroli str. 2208-2257)

Pan Marek Kalupa, Dyrektor DKF podał, że przyczyną niepełnej realizacji przedkładanych do MF prognoz był szereg, trudnych do przewidzenia w momencie sporządzania prognoz, czynników zewnętrznych, skutkujących przede wszystkim wolniejszym, w stosunku do założeń określonych w umowach o dofinansowanie/prognoz przedstawianych przez beneficjentów, tempem realizacji, a co za tym idzie rozliczania projektów. Wśród wielu takich czynników wymienić można np. przedłużające się procedury wyboru wykonawców w ramach zamówień publicznych, trudności beneficjentów z pozyskaniem finansowania

wkładu własnego czy choćby nawet niekorzystną pogodę opóźniającą realizację projektów infrastrukturalnych. Dodatkowo, deklaracje beneficjentów bazują często na nadmiernie optymistycznych założeniach odnośnie tempa realizacji projektów, a sam proces rozliczania poniesionych wydatków (weryfikacji wniosku o płatność przez właściwe instytucje) ulega wydłużeniu w wyniku licznych błędów popełnionych przez beneficjentów w przedkładanych przez nich wnioskach o płatność. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, jakość przekazywanych do Ministerstwa Finansów prognoz można uznać za zadowalającą.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2166)

W podziale na poszczególne programy realizacja płatności w stosunku do prognoz wraz z aktualizacjami przedstawiała się następująco:

- w ramach PO IS złożono prognozy płatności na łączną kwotę 19 548 282,4 tys. zł, w trakcie roku zaktualizowano je do łącznej kwoty 20 816 571,0 tys. zł, zrealizowano płatności w wysokości 25 691 797,0 tys. zł, tj. 131,4% pierwotnie składanych prognoz i 123,4% zaktualizowanej prognozy płatności⁶⁰,
- w ramach 16 RPO złożono prognozy płatności na łączną kwotę 15 447 651,5 tys. zł, w IV kwartale zaktualizowano je do łącznej kwoty 16 149 700,8 tys. zł, zrealizowano płatności w wysokości 10 817 864,5 tys. zł, tj. 70,0% pierwotnie składanych prognoz i 67,0% zaktualizowanej prognozy płatności⁶¹,
- w ramach PO IG w 2012 r. złożono prognozy płatności na łączną kwotę 6 734 329,2 tys. zł, natomiast zrealizowano płatności w wysokości 5 423 243,3 tys. zł, tj. 80,5% prognozy płatności⁶²,
- w ramach PO RPW złożono prognozy płatności na łączną kwotę 1 304 087,0 tys. zł, w IV kwartale zaktualizowano je do łącznej kwoty 1 499 047,0 tys. zł, zrealizowano płatności w wysokości 1 260 459,3 tys. zł, tj. 96,7% pierwotnie składanych prognoz i 84,1% zaktualizowanej prognozy płatności⁶³,
- w ramach PO KL złożono prognozy płatności na łączną kwotę 6 269 709,3 tys. zł, w trakcie roku zaktualizowano je do łącznej kwoty 6 827 754,1 tys. zł, zrealizowano płatności w wysokości 6 378 789,9 tys. zł, tj. 101,7% pierwotnie składanych prognoz i 93,4% zaktualizowanej prognozy płatności⁶⁴,

⁶⁰ W tym: na I kwartał przekazano prognozę w kwocie 1 100 743,9 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 885 490,5 tys. zł, tj. 171,3% prognozowanej kwoty; na II kwartał przekazano prognozę w kwocie 5 566 356,8 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 5 640 163,1 tys. zł, tj. 101,3% prognozowanej kwoty; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 5 328 897,2 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 5 944 150,1 tys. zł, tj. 111,6% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 8 820 573,1 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 12 221 993,3 tys. zł, tj. 138,6% prognozowanej kwoty.

⁶¹ W tym: na I kwartał przekazano prognozę w kwocie 3 342 046,8 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 707 212,4 tys. zł, tj. 51,1% prognozowanej kwoty; na II kwartał przekazano prognozę w kwocie 4 090 626,4 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 2 411 815,1 tys. zł, tj. 58,9% prognozowanej kwoty; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 4 364 230,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 2 649 189,4 tys. zł, tj. 60,7% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 4 351 797,6 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 4 049 647,6 tys. zł, tj. 93,1% prognozowanej kwoty.

⁶² W tym: na I kwartał przekazano prognozę w kwocie 1 271 034,2 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 055 698,9 tys. zł, tj. 83,1% prognozowanej kwoty; na II kwartał przekazano prognozę w kwocie 1 357 227,9 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 140 443,7 tys. zł, tj. 84,0% prognozowanej kwoty; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 1 636 754,4 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 367 028,8 tys. zł, tj. 83,5% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 2 469 312,7 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 860 071,8 tys. zł, tj. 75,3% prognozowanej kwoty.

⁶³ W tym: na I kwartał przekazano prognozę w kwocie 240 000,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 215 607,6 tys. zł, tj. 89,8% prognozowanej kwoty; na II kwartał przekazano prognozę w kwocie 309 683,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 294 517,7 tys. zł, tj. 95,1% prognozowanej kwoty; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 346 097,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 198 078,0 tys. zł, tj. 57,2% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 603 267,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 552 256,1 tys. zł, tj. 91,5% prognozowanej kwoty.

⁶⁴ W tym: na I kwartał przekazano prognozę w kwocie 1 156 248,1 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 465 471,3 tys. zł, tj. 126,7% prognozowanej kwoty; na II kwartał przekazano prognozę w kwocie 1 293 546,7 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 445 002,3 tys. zł, tj. 111,7% prognozowanej kwoty; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 1 707 467,3 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 656 830,1 tys. zł, tj. 97,0% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 2 670 492,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 811 486,2 tys. zł, tj. 67,8% prognozowanej kwoty.

- w ramach Grantów EFS złożono prognozy płatności na łączną kwotę 1 037,4 tys. zł, w trakcie roku zaktualizowano je do łącznej kwoty 1 191,2 tys. zł, zrealizowano płatności w wysokości 778,5 tys. zł, tj. 75,0% pierwotnie składanych prognoz i 65,4% zaktualizowanej prognozy płatności⁶⁵,
- w ramach NMF i MF EOG 2009-2014 złożono prognozy płatności na łączną kwotę 3 069,3 tys. zł, zrealizowano płatności w wysokości 1 856,8 tys. zł, tj. 60,5% prognozy płatności⁶⁶,
- w ramach SPPW złożono prognozy płatności na łączną kwotę 174 879,2 tys. zł, w trakcie roku zaktualizowano je do łącznej kwoty 223 506,2 tys. zł, zrealizowano płatności w wysokości 187 698,5 tys. zł, tj. 107,3% pierwotnie składanych prognoz i 84,0% zaktualizowanej prognozy płatności⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2208-2257)

Pani Jadwiga Romaszko, Dyrektor DEF podała, że prognozy przekazywane są przez MRR do MF z wyprzedzeniem i obejmują okres trzech miesięcy, zatem ich precyzyjne określenie może być utrudnione, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, iż:

- proces wdrażania programów i realizacji płatności jest wielostopniowy, w przygotowaniu prognoz uczestniczy szereg instytucji (dysponenci, samorządy województw);
- MRR jest w stanie zweryfikować prognozy z uwzględnieniem danych historycznych związanych z realizacją budżetu, aczkolwiek te nie mogą być decydujące z uwagi na fakt, iż w poszczególnych latach programy znajdują się na różnym etapie wdrażania i tempo realizacji wydatków nie jest rozłożone równomiernie na poszczególne lata;
- prognozy są weryfikowane z udziałem danych zawartych w KSI SIMIK, uwzględniających m.in. harmonogramy, należy jednak mieć na względzie, iż w skali kraju realizowanych jest jednocześnie kilkadziesiąt tysięcy projektów i beneficjenci nie zawsze realizują projekty zgodnie z założonymi harmonogramami;
- zlecenie płatności uzależnione jest od posiadania wystarczających środków w planie dysponenta, a z uwagi na fakt umieszczenia w 2012 roku w rezerwie celowej budżetu środków europejskich ponad 52% planowanych wydatków, w tym całości wydatków na projekty kolejowe i drogowe, realizacja płatności uzależniona jest od uruchomienia środków z rezerwy celowej do budżetów poszczególnych dysponentów.

Analizując proces realizacji płatności należy mieć na względzie obowiązujące w tym zakresie przepisy, zgodnie z którymi płatności te nie są realizowane na bieżąco, a w ustalonych z góry terminach, po złożeniu zleceń płatności do BGK przez poszczególne instytucje. Następnie BGK przekazuje MF zapotrzebowanie na środki na realizację płatności w następnym okresie, przy czym biorąc pod uwagę ustalone terminy jest to okres około tygodnia pozwalający MF zabezpieczyć odpowiednie środki. Dodatkowo MF ma stały dostęp do systemu BGK do obsługi płatności może zatem nie bieżąco monitorować stan zrealizowanych i przewidzianych do realizacji płatności.

W odniesieniu do wyższej realizacji płatności w PO IŚ, Dyrektor DEF poinformowała, że w listopadzie 2012 r. odbyło się spotkanie w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, z udziałem MRR i MF, gdzie w roboczych rozmowach ustalono, że możliwe jest złożenie dodatkowych wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej na

⁶⁵ W tym: na I kwartał przekazano prognozę w kwocie 377,5 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 15,6 tys. zł, tj. 4,1% prognozowanej kwoty; na II kwartał przekazano prognozę w kwocie 260,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 250,9 tys. zł, tj. 96,5% prognozowanej kwoty; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 390,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 397,7 tys. zł, tj. 102,0% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 163,7 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 114,3 tys. zł, tj. 69,9% prognozowanej kwoty.

⁶⁶ W tym: na I kwartał i II kwartał nie przekazano prognoz; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 2 112,0 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 1 856,8 tys. zł, tj. 87,9% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 957,3 tys. zł, nie zrealizowano żadnej płatności.

⁶⁷ W tym: na I kwartał przekazano prognozę w kwocie 21 856,8 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 11 849,0 tys. zł, tj. 54,2% prognozowanej kwoty; na II kwartał przekazano prognozę w kwocie 71 177,9 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 58 799,7 tys. zł, tj. 82,6% prognozowanej kwoty; na III kwartał przekazano prognozę w kwocie 38 844,5 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 16 758,8 tys. zł, tj. 43,1% prognozowanej kwoty; na IV kwartał przekazano prognozę w kwocie 91 626,9 tys. zł, zrealizowano płatności w kwocie 100 291,0 tys. zł, tj. 109,5% prognozowanej kwoty.

refundację KFD powyżej zakładanego pierwotnie poziomu. Dokonano realokacji środków w rezerwie celowej budżetu środków europejskich, zwiększającej środki w PO IŚ, o czym poinformowano Departament Instytucji Płatniczej MF odpowiedzialny za zapewnienie środków na obsługę płatności BGK.

(dowód: akta kontroli str. 2170-2204)

Pan Paweł Sz wajgier Zastępca Dyrektora DWI (IZ PO IŚ) wyjaśnił, że po kontroli NIK wprowadzono zmiany w procedurze pozyskiwania danych i sporządzania kwartalnych prognoz płatności. Wcześniej prognozy te były sporządzane na podstawie danych przekazywanych raz do roku przez Instytucje Pośredniczące (IP) przy okazji prognozowania płatności na potrzeby KE. IP były zobowiązane do każdorazowego wcześniejszego informowania IZ w sytuacji gdyby prognozy w danym kwartale wymagały jednak zmiany. System ten w praktyce powodował rozbieżności pomiędzy prognozami i faktycznymi płatnościami dokonywanymi na rzecz beneficjentów, co wykazała kontrola NIK. W tej sytuacji IZ POIŚ zobowiązała IP do przesyłania aktualnych prognoz płatności co kwartał, co zapewniało przekazywanie najbardziej aktualnych danych. Zmiany weszły w życie w odniesieniu do prognoz na II kw. 2012 r. (zaczynając od korekty prognoz na kw. II i III) i obowiązują do dzisiaj. Dodał także, że prognozy płatności są tworzone na podstawie danych uzyskiwanych od Instytucji Wdrażających (IW), tj. instytucji najniższego szczebla w systemie, których pracownicy mają bezpośredni kontakt z beneficjentami. IW znając nie tylko harmonogramy realizacji projektów, ale także najbliższe plany faktycznej realizacji, plany składania wniosków o płatność i plany zapotrzebowania na zaliczki, są w stanie najlepiej ocenić jakie będzie zapotrzebowanie na przepływy finansowe w odniesieniu do beneficjentów, za których odpowiadają. IZ PO IŚ, znajdując się na najwyższym szczeblu systemu, nie posiada tak szczegółowych informacji. Poinformował też, że przyczynami przekroczenia wysokości zrealizowanych płatności, w odniesieniu do przekazanej prognozy w PO IŚ, była zmiana metodyki sporządzania prognoz od II kwartału oraz specyfika projektów w PO IŚ, gdzie bardzo duża ich część to projekty budowlane, w których zasadnicze znaczenie ma pogoda i jej nieprzewidywalność. W roku 2012 dodatkowo nastąpiło przyspieszenie realizacji części projektów związanych z organizowanym EURO 2012, co przełożyło się na intensyfikację prac nad wybranymi projektami drogowymi, których wartość ma dużą wagę w ogólnej wartości płatności (co widać po zwiększonym zapotrzebowaniu na środki w IV kw. kiedy wnioski o płatność z okresu wiosenno-letniego zostały ostatecznie rozliczone).

(dowód: akta kontroli str. 2258-2263)

Przyczynami niepełnej realizacji płatności, w odniesieniu do przekazywanych prognoz w PO KL i Grantach EFS, wg wyjaśnień Pani Aleksandry Dmitruk Zastępcy Dyrektora DZF (IZ PO KL) były głównie: opóźnienia w aktualizowaniu danych w KSI, korekty wniosków o płatność wraz z aktualizacją harmonogramów, opóźnienia w realizacji projektów wynikające m.in. z problemów we współpracy z wykonawcami lub przedłużających się procedur wyboru projektów oraz oszczędności powstałe w trakcie realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 2264-2268)

Po kontroli Wykonania w 2011 r. budżetu państwa w cz. 34 rozwój regionalny, NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący rzetelnego planowania kwartalnych prognoz płatności przekazywanych do Ministra Finansów. Ponadto, Minister Finansów, przy piśmie z 5 czerwca 2012 r. dotyczącym aktualizacji prognozy na II kwartał 2012 r., zwrócił uwagę na konieczność konsultacji pomiędzy MRR, a MF w celu umożliwienia prezentowania bardziej dokładnych prognoz płatności w ramach BSE.

(dowód: akta kontroli str. 798)

Wg wyjaśnień Dyrektora DKF, przedmiotowe prognozy przygotowywane są w możliwie rzetelny sposób. Należy wyraźnie stwierdzić, że alternatywna metodologia sporządzania przedmiotowych danych w stosunku do bazującej na deklaracjach beneficjentów nie istnieje.(...) Dodatkowo, deklaracje zgłoszone przez właściwe instytucje są - przed przekazaniem do Ministerstwa Finansów - przesyłane na roboczo do Departamentu Ekonomiczno-Finansowego MRR celem dodatkowej weryfikacji pod kątem możliwości ich realizacji z punktu widzenia wysokości środków zabezpieczonych w częściach budżetowych

oraz rezerwach celowych budżetu państwa. Potrzeba zapewnienia możliwie rzetelnych danych przesyłanych do MF jest niezmiennie przedstawiana instytucjom systemu wdrażania na forum Międzyresortowego Zespołu ds. Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE, którego członkiem jest również reprezentant MF. Dotychczas, poza wspomnianym pismem, w którym jedynie bardzo ogólnie zasygnalizowano potrzebę konsultacji, MF nie sprecyzowało, czego konkretnie miałyby dotyczyć przedmiotowe konsultacje.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2166)

Dyrektor DEF poinformowała, że w związku z wnioskiem NIK, DEF został włączony w 2012 r. w proces weryfikacji prognoz przygotowanych przez IZ/IK. We wrześniu i październiku 2012 r. DEF przekazał do DKF uwagi dotyczące prognozy na IV kwartał i jej korekty, wynikające z monitoringu dotychczasowych wydatków w danym roku, jak i porównaniu z wydatkami w poprzednich latach. Poinformowała również, że podjęto dodatkowe działania zmierzające do monitorowania stanu wydatkowania środków z budżetu środków europejskich, który związany jest z prognozami płatności, w tym m.ni.: przeprowadzono spotkania z kierownictwem ministerstw odpowiedzialnych za realizację programów oraz z marszałkami województw.

(dowód: akta kontroli str. 2170-2190)

7.1.2. Dyrektor DEF poinformowała, że prowadziła analizy współfinansowania krajowego realizacji projektów m.in. na etapie prac nad aktualizacją Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i projektem ustawy budżetowej oraz uruchamiania środków z rezerw celowych. Analizy te wykorzystywane są przede wszystkim przy weryfikacji wniosków o uruchomienie rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2166, 2170-2204)

7.1.3. Minister Rozwoju Regionalnego dokonała alokacji środków rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy w ramach poszczególnych rezerw⁶⁸. Przyznana kwota alokacji środków rezerwy wyniosła 32 558 267,0 tys. zł, z czego:

- w ramach budżetu państwa: w poz. 8 wynosiła 3 157 839,0 tys. zł, w poz. 19 - 13 304,0 tys. zł;
- w ramach budżetu środków europejskich w poz. 98 wynosiła 29 374 125,0 tys. zł, zaś w poz. 99 – 12 999,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2269-2273)

W 2012 r. na mocy decyzji MF uruchomiono środki w wysokości 25 713 645,0 tys. zł, a wydatkowano 24 693 296,0 tys. zł⁶⁹, tj. 96,0% kwoty ujętej w decyzjach oraz 75,8% alokacji, z tego:

- w ramach budżetu państwa (BP):
 - w poz. 8 wydatkowano 1 506 671,1 tys. zł, co stanowiło 88,6% kwoty ujętej w decyzjach oraz 47,7% alokacji,
 - w poz. 19 wydatkowano 604,8 tys. zł, co stanowiło 77,0% kwoty ujętej w decyzjach oraz 4,5% alokacji,
- w ramach budżetu środków europejskich (BSE):
 - w poz. 98 wydatkowano 23 184 460,8 tys. zł, co stanowiło 96,6% kwoty ujętej w decyzjach oraz 78,9% alokacji,
 - w poz. 99 wydatkowano 1 559,3 tys. zł, co stanowiło 86,9% kwoty ujętej w decyzjach oraz 12,0% alokacji,

⁶⁸ Na podstawie: Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013 oraz Funduszu Spójności 2004-2006, Mechanizmu Finansowego EOG, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy na 2012 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99. (Procedura). Wersja obowiązująca od 27 lutego 2012 r.

⁶⁹ Sporządzono na podstawie: Informacji rocznej za 2012 r. na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w 2012 r. z rezerwy celowej w okresie od początku roku do 31 grudnia 2012 r. przekazanych do DEF przez IZ/IK/KK.

W podziale na programy i mechanizmy wykorzystanie rezerwy przedstawiało się następująco:

- w ramach PO IS wydatkowano z BP 869 307,4 tys. zł, tj. 98,2% kwoty ujętej w decyzjach oraz 57,8% alokacji, a z BSE 17 505 110,8 tys. zł, tj. 99,2% kwoty ujętej w decyzjach oraz 96,5% alokacji,
- w ramach PO IG wydatkowano z BP 234 131,8 tys. zł, tj. 73,0% kwoty ujętej w decyzjach oraz 45,0% alokacji, a z BSE 1 510 181,2 tys. zł, tj. 76,5% kwoty ujętej w decyzjach oraz 51,5% alokacji,
- w ramach PO KL wydatkowano z BP 84 978,7 tys. zł, tj. 55,8% kwoty ujętej w decyzjach oraz 36,0% alokacji, a z BSE 1 680 387,1 tys. zł, tj. 90,8% kwoty ujętej w decyzjach oraz 57,8% alokacji,
- w ramach PO PT nie uruchomiono żadnej kwoty rezerwy zaplanowanej na dany program kwoty (21 197,0 tys. zł),
- w ramach PO RPW wydatkowano z BP 12 111,2 tys. zł, tj. 99,7% kwoty ujętej w decyzjach oraz 27,9% alokacji, a z BSE 472 714,3 tys. zł, tj. 98,1% kwoty ujętej w decyzjach oraz 42,5% alokacji,
- w ramach 16 RPO wydatkowano z BP 232 100,6 tys. zł, tj. 90,6% kwoty ujętej w decyzjach oraz 32,4% alokacji, a z BSE 1 952 427,5 tys. zł, tj. 97,9% kwoty ujętej w decyzjach oraz 48,4% alokacji,
- w ramach PO EWT i EISP wydatkowano z BP 44 112,1 tys. zł, tj. 98,1% kwoty ujętej w decyzjach oraz 47,0% alokacji,
- w ramach SPPW z BP nie uruchomiono żadnej kwoty rezerwy zaplanowanej na dany program kwoty (2 130,0 tys. zł), a z BSE 65 199,2 tys. zł, tj. 100,0% kwoty ujętej w decyzjach oraz 49,5% alokacji,
- w ramach NMF i MF EOG 2004-2009 wydatkowano z BP 30 528,0 tys. zł, tj. 99,7% kwoty ujętej w decyzjach oraz 98,1% alokacji,
- w ramach NMF i MF EOG 2009-2014 wydatkowano z BP 6,1 tys. zł, tj. 7,2% kwoty ujętej w decyzjach oraz 0,2% alokacji, a z BSE nie zrealizowano żadnych środków z zaplanowanej na dany program kwoty 119 044,0 tys. zł,
- na Granty EFS nie uruchomiono i nie zrealizowano żadnych zaplanowanych w BSE środków.

(dowód: akta kontroli str. 1776-2002, 2143-2149, 2170-2207, 2269-2282, 3355)

Pani Jadwiga Romaszko, Dyrektor DEF podała, że głównymi przyczynami niepełnej realizacji wydatków były: przesunięcia terminów realizowanych zadań w harmonogramach projektów lub rezygnacja z części zadań, w tym zwłaszcza opóźnienia w realizacji projektów kolejowych, nieprawidłowości i błędy we wnioskach o płatność składanych przez beneficjentów, czasowe wstrzymanie certyfikacji wydatków w ramach 7. osi priorytetowej PO IG, co skutkowało zawieszeniem części postępowań przetargowych, zwroty niewykorzystanych dotacji, opóźnienia po stronie darczyńców w akceptacji propozycji programów lub umów dla projektów (NMF i MF EOG oraz SPPW) oraz przedłużające się procedury uruchamiania środków z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 2170-2207)

Szczegółowe badanie 10 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa (sześć wniosków z poz. 8) i budżetu środków europejskich (cztery wnioski z poz. 98), złożonych we wrześniu 2012 r. w łącznej kwocie 778 543,8 tys. zł wykazało, że zostały one złożone przez dysponentów poszczególnych części budżetowych i zweryfikowane przez MRR zgodnie z przyjętą procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 2283-2287, 3355)

7.2. Wykorzystanie środków otrzymanych z budżetu UE

Planowanie środków z budżetu Unii Europejskiej

Podstawą do określenia planowanych kwot wydatków na realizację programów współfinansowanych z funduszy europejskich były formularze planistyczne, sporządzone

przez MRR na podstawie zgłoszeń i we współpracy z innymi dysponentami środków budżetu państwa biorącymi udział w realizacji zadań finansowanych z ww. środków.

Zgłoszone do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 wydatki na realizację programów zostały opracowane m.in.:

- zgodnie z limitami⁷⁰ i zasadami⁷¹ określonymi w piśmie Ministra Finansów z 6 kwietnia 2011 r. oraz w piśmie MRR z 7 kwietnia 2011 r., które następnie zostały przekazane przez MRR właściwym dysponentom części budżetowych oraz departamentom merytorycznym Ministerstwa realizującym zadania Instytucji Zarządzających (IZ), Instytucji Koordynującej (IK) oraz Krajowego Koordynatora (KK),
- na podstawie formularzy planistycznych przekazanych przez dysponentów budżetu państwa uczestniczących w realizacji poszczególnych programów,
- z uwzględnieniem ograniczenia wydatków na współfinansowanie projektów drogowych,
- na podstawie projektów planów finansowych zgłoszonych przez Instytucje Zarządzające/Instytucje Koordynujące poszczególnymi programami i projektów planów finansowych zgłoszonych przez dysponentów III stopnia.

Zgłaszane przez dysponentów części budżetowych kwoty zostały oszacowane m.in. na podstawie:

- danych o projektach realizowanych w 2012 r. (m.in. wg zawartych umów i harmonogramów rzeczowo-finansowych projektów), danych o projektach planowanych do rozpoczęcia (na etapach przygotowywania wniosków, po ocenach formalnej i merytorycznej lub na etapie przygotowania umów) oraz danych o projektach z podpisanymi pre-umowami,
- wydanych przez Ministra Finansów decyzji o zapewnieniu finansowania projektów,
- harmonogramów przeprowadzania konkursów oraz naboru wniosków oraz potrzeb w ramach pomocy technicznej (m.in. wg rocznych lub wieloletnich Planów Działania Pomocy Technicznej), związanych z pełnieniem przez jednostki funkcji Instytucji Zarządzających, Instytucji Pośredniczących i Instytucji Pośredniczących II stopnia, Władzy Wdrażającej Programy Europejskie.

(dowód: akta kontroli str. 2435-2824, 3355)

Zgłoszone przez MRR na formularzach planistycznych do MF kwoty wydatków wynosiły 63 238 783,0 tys. zł, w tym:

- w zakresie budżetu państwa 7 238 783,0 tys. zł⁷², w tym w częściach budżetowych 4 071 235,0 tys. zł (56,2% kwoty limitu), a w rezerwie celowej 3 167 548,0 tys. zł (43,8% kwoty limitu, tj. zgodnie z zasadami MF),
- w zakresie budżetu środków europejskich 56 000 000,0 tys. zł, w tym w częściach budżetowych 26 600 959,0 tys. zł (47,5% kwoty limitu), a w rezerwie celowej 29 399 041,0 tys. zł (52,5% kwoty limitu, w tym projekty kolejowe i drogowe, tj. zgodnie z zasadami MF).

(dowód: akta kontroli str. 2537-2690, 3355)

Pani Jadwiga Romaszko, Dyrektor DEF poinformowała, że przekazane MF formularze planistyczne zostały opracowane na podstawie formularzy przekazanych przez dysponentów poszczególnych części budżetowych, z uwzględnieniem limitów wydatków. Kwoty w nich ujęte zostały poddane analizie przez poszczególne departamenty merytoryczne w MRR (IZ i IK) oraz DEF. Weryfikacja prowadzona była m.in. przy

⁷⁰ Limit wydatków na realizację programów wynosił: w zakresie budżetu państwa 7 238 783,0 tys. zł, w zakresie budżetu środków europejskich 56 000 000,0 tys. zł.

⁷¹ W piśmie MF określono: W zakresie budżetu państwa w częściach budżetowych powinny być uwzględnione w całości wydatki na pomoc techniczną i nie więcej niż 60% wydatków w innych programach. Pozostałe 40% wydatków zaproponowano uwzględnić w rezerwach celowych. W zakresie budżetu środków europejskich w częściach budżetowych powinno być uwzględnione nie więcej niż 60% wydatków, natomiast pozostałe 40% wydatków oraz całość wydatków na projekty drogowe GDDKiA oraz na projekty kolejowe PKP PLK w rezerwach celowych.

⁷² W ramach kwoty 7 238 783 tys. zł finansowanie wyniosło 1 533 925 tys. zł, a współfinansowanie 5 583 121 tys. zł.

uwzględnieniu wartości wydatków wynikających z zawartych umów z systemu KSI SIMIK oraz dotychczasowego procesu realizacji wydatków na programy przez dysponenta. W wyniku analizy dokonywano korekt, głównie w zakresie podziału na część budżetową i rezerwę celową z tytułu zaplanowanych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 2170-2207)

Podstawę ujęcia środków w rezerwach celowych stanowiły informacje przekazane przez MF o globalnych kwotach na programy oraz o procentowym podziale tych kwot na wydatki do ujęcia w częściach budżetowych i w rezerwach celowych. Ponadto w ramach rezerw celowych ujęto również wydatki, które dotyczyły środków ujętych w decyzjach o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 1776-2002, 2143-2149, 2170-2207, 2502-2616, 2825-2861)

Realizacja wydatków

W ustawie budżetowej na 2012 r. ujęto wydatki w kwocie 63 236 121,0 tys. zł, z tego w zakresie budżetu państwa określono kwotę 7 236 121,0 tys. zł (w tym 3 171 143,0 tys. zł w rezerwie celowej), a w zakresie budżetu środków europejskich kwotę 56 000 000,0 tys. zł (w tym 29 387 124,0 tys. zł w rezerwie celowej).

Na programy NPR, NSRO i EFTA poniesiono w 2012 r. z BP i BSE wydatki w łącznej kwocie 54 111 986,9 tys. zł⁷³, tj. 95,9% planu po zmianach, w tym z BSE 48 957 149,5 tys. zł, tj. 96,7% planu po zmianach, z tego w ramach:

- NPR 2004-2006 - 25 212,0 tys. zł, tj. 91,8% planu po zmianach (w całości z BP),
- NSRO 2007-2013 - 53 813 503,5 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 48 767 279,2 tys. zł, tj. 96,8% planu po zmianach. W ramach ww. kwoty poniesione wydatki na poszczególne programy wyniosły:
 - PO IG - 6 300 090,1 tys. zł, tj. 84,7% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 5 263 651,9 tys. zł, tj. 85,0% planu po zmianach,
 - PO IŚ - 26 854 129,5 tys. zł, tj. 98,8% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 25 456 081,9 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach,
 - PO KL - 7 215 229,1 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 6 194 997,5 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach,
 - PO PT - 311 833,4 tys. zł, tj. 93,2% planu po zmianach (w całości z BP),
 - PO RPW kwotę 1 383 862,1 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 1 247 335,4 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach,
 - 16 RPO - 11 674 396,7 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 10 605 212,4 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach,
 - PO EWT - 24 681,1 tys. zł, tj. 65,9% planu po zmianach (w całości z BP),
 - EISP - 49 281,5 tys. zł, tj. 50,5% planu po zmianach (w całości z BP),
- EFTA - 272 519,7 tys. zł, tj. 77,5% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 189 143,6 tys. zł, tj. 76,3% planu po zmianach. W ramach ww. kwoty poniesiono wydatki na:
 - MF EOG i NMF 2004-2009 w wysokości 66 361,0 tys. zł, tj. 96,0% planu po zmianach (w całości z BP),
 - MF EOG i NMF 2009-2014 w wysokości 7 232,7 tys. zł, tj. 16,0% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 1 856,8 tys. zł, tj. 7,1% planu po zmianach,
 - SPPW w wysokości 198 926,0 tys. zł, tj. 83,8% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 187 286,8 tys. zł, tj. 84,5% planu po zmianach,
- Pozostałych programów - 751,7 tys. zł, tj. 86,6% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 726,7 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach. W ramach ww. kwoty poniesiono wydatki na:

⁷³ Dane na podstawie sprawozdań budżetowych (dane nie uwzględniają korekt otrzymanych przez MRR po sporządzeniu zbiorczej informacji, tj. po dniu 10 marca 2013 r.).

- Granty EFS w wysokości 738,7 tys. zł, tj. 93,8% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 726,7 tys. zł, tj. 94,4% planu po zmianach,
- Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) w wysokości 13,0 tys. zł, tj. 16,3% planu po zmianach (w całości z BP).

(dowód: akta kontroli str. 2288-2306)

Dyrektorzy departamentów merytorycznych realizujących zadania IZ/IK poinformowali, że na niższy niż zakładano poziom wykonania wydatków wpływ miały głównie: przesunięcia terminów realizowanych zadań w harmonogramach projektów lub rezygnacja z części zadań, nieprawidłowości i błędy we wnioskach o płatność składanych przez beneficjentów, rezygnacja przez potencjalnych beneficjentów z podpisania umowy o dofinansowanie pomimo pozytywnej oceny wniosków o dofinansowanie, czasowe wstrzymanie certyfikacji wydatków w ramach 7. osi priorytetowej PO IG, oszczędności przetargowe, mniejsze niż planowano zainteresowanie beneficjentów ogłaszanymi konkursami naborów wniosków, opóźnienia po stronie darczyńców w akceptacji propozycji programów lub umów dla projektów (NMF i MF EOG oraz SPPW) oraz zaostrenie zasad uruchamiania środków z rezerwy celowej na wkład własny uczelni publicznych w ramach RPO.

(dowód: akta kontroli str. 1776-2002, 2143-2149, 2170-2207)

W trakcie roku budżetowego MRR na bieżąco analizowało realizację wydatków w ramach programów m.in. poprzez analizę: sprawozdań budżetowych składanych przez dysponentów poszczególnych części budżetowych, informacji uzyskiwanych z BGK. Przeprowadzono spotkania z Marszałkami Województw (Instytucje Zarządzające RPO) oraz występowało do nich z prośbami o sporządzanie oszacowań wydatków w bieżącym roku, co miało pozwolić na zwolnienie części wydatków w rezerwie celowej i przeniesienie na inne programy. Organizowane były również spotkania z Ministrami pełniącymi funkcje IP w programach, w których występowało niskie wykonanie wydatków⁷⁴ w celu omówienia przyczyn niskiego wykonania wydatków, oszacowania wykonania do końca roku i określenia działań niezbędnych do pełnego wykonania budżetu w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1776-2002, 2143-2149, 2170-2204, 2825-2891)

W wyniku przeprowadzanych analiz przebiegu wykonania wydatków na programy i możliwości wydatkowania środków ujętych w ustawie budżetowej na 2012 r., Minister Rozwoju Regionalnego informowała Ministra Finansów m.in. na etapie opracowywania planu ustawy budżetowej na 2013 r. oraz we wrześniu 2012 r. o przyczynach niewykonania planowanych wydatków na programy i możliwym niewykonaniu do końca 2012 r. planu wydatków na poziomie ok. 5,5-7,4 mld zł (9-12% planu łącznie z rezerwami).

(dowód: akta kontroli str. 2170-2204, 2496-2501, 2825-2888)

Kontraktowanie i certyfikacja wydatków w programach operacyjnych NSRO 2007-2013⁷⁵

Od początku realizacji programów operacyjnych do końca 2012 r. beneficjenci w pięciu krajowych⁷⁶, 16 regionalnych programach operacyjnych oraz PO EWT i EISP⁷⁷ złożyli 249,1 tys. wniosków o dofinansowanie projektu, poprawnych pod względem formalnym, na całkowitą kwotę dofinansowania (ze środków unijnych oraz krajowych) 527 108 342,9 tys. zł, z czego:

⁷⁴ Przeprowadzono spotkania m.in. z Ministrem Gospodarki (MG), Ministrem Administracji i Cyfryzacji (MAIC), Ministrem Środowiska (MŚ), Ministrem Zdrowia (MZ) i Ministrem Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej).

⁷⁵ Informacje dotyczące kontraktacji środków przedstawione zostały na podstawie danych otrzymanych z Instytucji Zarządzających programami oraz Instytucji Koordynującej RPO, zaś informacje dotyczące certyfikacji środków przedstawione zostały na podstawie danych otrzymanych z Instytucji Certyfikującej.

⁷⁶ PO IG, PO IŚ, PO PT 2007-2013, PO KL oraz PO RPW.

⁷⁷ Minister Rozwoju Regionalnego pełni funkcję IZ dla trzech programów EWT, tj.: Polska-Słowacja, Polska-Brandenburgia, Południowy Bałtyk oraz dla dwóch programów EISP, tj. Polska-Białoruś-Ukraina oraz Polska-Litwa-Rosja.

- 192,5 tys. wniosków w kwocie dofinansowania 409 823 272,5 tys. zł w pięciu krajowych PO,
- 55,3 tys. wniosków w kwocie dofinansowania 110 029 400,4 tys. zł w ramach 16 RPO,
- 0,6 tys. wniosków w kwocie dofinansowania 3 172 399,7 tys. zł w ramach PO EWT,
- 0,7 tys. wniosków w kwocie dofinansowania 4 083 270,3 tys. zł w ramach EISP.

(dowód: akta kontroli str. 1702, 1708-1744)

Do realizacji zatwierdzono 108,3 tys. wniosków (w tym 32,4 tys. wniosków w ramach RPO) na kwotę dofinansowania (ze środków unijnych i krajowych) 319 774 547,9 tys. zł (w tym w RPO 73 589 539,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1702, 1708-1744)

Do końca 2012 r. z beneficjentami zawarto 80,4 tys. umów o dofinansowanie projektu⁷⁸, w których wartość wydatków kwalifikowalnych ogółem wyniosła 342 006 703,3 tys. zł⁷⁹, w tym kwota dofinansowania ze środków UE 235 995 572,6 tys. zł, co stanowiło 114,7% alokacji⁸⁰ na lata 2007-2012 oraz 95,9% alokacji na lata 2007-2013, z czego:

- a) 51,7 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 173 603 879,9 tys. zł w pięciu krajowych PO, tj.:
 - w PO IŚ zawarto 1,9 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 98 532 293,9 tys. zł, tj. 117,6% alokacji dostępnej na koniec 2012 r. oraz 95,6% alokacji na lata 2007-2013,
 - w PO IG – 11,4 tys. umów na kwotę 30 190 147,0 tys. zł, tj. odpowiednio 115,6% i 99,1%,
 - w PO KL – 37,9 tys. umów na kwotę 33 931 379,2 tys. zł, tj. odpowiednio 110,5% i 94,7%,
 - w PO RPW – 0,2 tys. umów na kwotę 9 393 107,9 tys. zł, tj. odpowiednio 130,6% i 111,9%,
 - w PO PT – 0,3 tys. umów na kwotę 1 556 951,9 tys. zł, tj. odpowiednio 95,3% i 81,6%,
- b) 28,3 tys. umów na kwotę dofinansowania ze środków UE 60 434 617,5 tys. zł w ramach 16 RPO, tj. 111,9% alokacji dostępnej na koniec 2012 r. oraz 94,8% alokacji na lata 2007-2013,
- c) 0,3 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 1 271 392,5 tys. zł w ramach PO EWT, tj. 105,1% alokacji dostępnej na koniec 2012 r. oraz 89,0% alokacji na lata 2007-2013,
- d) 0,1 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 685 682,7 tys. zł w ramach EISP, tj. 61,7% alokacji dostępnej na koniec 2012 r. oraz 53,0% alokacji na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 1656-1667, 1702, 1708-1744)

Całkowita kwota wydatków uznanych za kwalifikowalne wykazana w złożonych przez IC do KE do końca 2012 r. *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego* (dalej: Poświadczenie) wyniosła 172 359 891,4 tys. zł⁸¹. Podstawę certyfikacji stanowiła kwota 159 152 647,4 tys. zł, w tym środki UE w kwocie 128 725 864,1 tys. zł, tj. 31 000 288,8 tys. euro, co stanowiło 45,9% alokacji na lata 2007-2013. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło o 15,5 punktów procentowych (p.p.).

W ramach poszczególnych PO do KE certyfikowane zostały następujące kwoty wydatków kwalifikowalnych w części UE:

- a) w pięciu krajowych PO wydatki uznane za kwalifikowalne w części UE certyfikowane do KE wyniosły 86 554 032,9 tys. zł, tj. 20 756 322,5 tys. euro, co stanowiło 41,6% alokacji na lata 2007-2013 (wzrost o 15,4 p.p. w porównaniu do stanu na koniec 2011 r.).

⁷⁸ Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

⁷⁹ Kurs przyjęty do przeliczenia programów EWT i EISP: 1 Euro = 4,17 PLN.

⁸⁰ Kwota alokacji w złotych obliczona została na podstawie załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na 2012 r., tabela 1: *Limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO* i w taki sposób prezentowana jest w dalszej części protokołu kontroli, chyba że zaznaczono inaczej.

⁸¹ Kwoty certyfikowane przez IC do KE wykazane bez EISP.

Wydatki kwalifikowalne w części UE, wykazane w złożonych do KE Poświadczeniach w poszczególnych PO wyniosły:

- PO IŚ – 45 451 768,8 tys. zł, tj. 10 826 031,4 tys. euro, co stanowiło 38,2% alokacji (wzrost o 15,9 p.p.),
 - PO IG – 14 665 955,8 tys. zł, tj. 3 557 834,9 tys. euro, co stanowiło 41,1% alokacji (wzrost o 15,2 p.p.),
 - PO KL – 21 164 814,2 tys. zł, tj. 5 103 145,3 tys. euro, co stanowiło 51,0% alokacji (wzrost o 15,7 p.p.),
 - PO RPW – 4 183 053,1 tys. zł, tj. 1 005 741,0 tys. euro, co stanowiło 42,1% alokacji (wzrost o 10,5 p.p.),
 - PO PT – 1 088 441,0 tys. zł, tj. 263 569,9 tys. euro, co stanowiło 51,0% alokacji (wzrost o 12,4 p.p.),
- b) w 16 RPO wydatki wyniosły 41 663 160,9 tys. zł, tj. 10 119 803,5 tys. euro, co stanowiło 58,6% alokacji na 2007-2013 (wzrost o 16,1 p.p. w porównaniu do stanu na koniec 2011 r.),
- c) w PO EWT wydatki wyniosły 508 670,3 tys. zł, tj. 124 162,8 tys. euro, co stanowiło 36,2% alokacji na 2007-2013 (wzrost o 15,7 p.p. w porównaniu do stanu na koniec 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1703-1707, 1708-1744, 1745-1775)

Kwota wydatków w części UE certyfikowanych do KE do końca 2012 r. w krajowych i regionalnych programach operacyjnych stanowi 220,8% zobowiązania budżetowego na 2009 r., obliczonego na podstawie znowelizowanego art. 93 rozporządzenia 1083/2006⁸² (zasada n+3⁸³), z czego w krajowych PO, RPO oraz PO EWT odpowiednio 209,9%, 248,8% oraz 160,0%.

(dowód: akta kontroli str. 1745-1775)

Komisja Europejska do końca 2012 r. zrefundowała kwotę 29 028 016,0 tys. euro, tj. 93,6% kwoty przekazanej do Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą w zakresie środków UE. Do zrefundowania przez KE pozostała kwota 1 972 272,8 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 1703-1707, 1745-1775)

W 2012 r. Komisja Europejska wstrzymała refundację w ramach następujących programów operacyjnych:

- PO IG:
 - w kwocie 312 mln euro, która dotyczyła wydatków wykazanych w trzech *Poświadczeniach* dla całego programu z powodu przekroczenia dopuszczalnego progu 2% stwierdzonych nieprawidłowości. W dniu 20 kwietnia 2012 r. KE odblokowała refundację płatności w ramach całego programu,
 - w kwocie 121,0 mln euro, która dotyczyła wydatków w zakresie 7 osi priorytetowej i działań 4.5, 6.2.2 i 6.5.2 (w okresie od 20 kwietnia do 28 września 2012 r.). Ww. wydatki w ramach działań zostały zrefundowane do dnia 12 listopada 2012 r.,

⁸² Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U.UE.L.2006.210.25 ze zm.), Komisja automatycznie anuluje każdą część kwoty obliczonej zgodnie z akapitem drugim w ramach programu operacyjnego, która nie została wykorzystana na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub też w odniesieniu do której nie przesłano wniosku o płatność, zgodnie z art. 86, do dnia 31 grudnia drugiego roku następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego w ramach programu. W celu dokonania automatycznego anulowania Komisja oblicza kwotę dodając jedną szóstą rocznych zobowiązań budżetowych związanych z całkowitym rocznym wkładem na rok 2007 r. do każdego zobowiązania budżetowego na lata budżetowe 2008-2013. Dla państw członkowskich, których PKB w latach 2001-2003 pozostawał poniżej 85% średniego PKB UE-25 w tym samym okresie, ostateczny termin oznacza dzień 31 grudnia trzeciego roku następującego po roku podjęcia rocznego zobowiązania budżetowego na lata 2007-2010 w ramach ich programów operacyjnych.

⁸³ W okresie 2007-2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych wprowadzono zasadę n+3. Oznacza to, że środki, które przyznano Polsce na rok 2007 (rok n) można wydatkować do roku 2010 (n+3), środki na rok 2009 – do roku 2012, a środki na rok 2010 – do roku 2013. W kolejnych latach (czyli 2011-2013) ponownie obowiązywać będzie zasada n+2. Po tym okresie różnica między kwotą zarezerwowaną w budżecie wspólnotowym a kwotą wniosków o płatność, jakie spłynęły do Komisji Europejskiej zostanie automatycznie anulowana.

z wyjątkiem kwoty 127,1 mln zł. obejmującej wydatki poniesione w ramach projektów realizowanych przez Centrum Projektów Informatycznych na rzecz dwóch wykonawców, które z uwagi na możliwość wystąpienia nieprawidłowości, zostały wycofane z certyfikacji,

- PO IŚ w kwocie 874,0 mln euro, w związku z działaniami prowadzonymi przez organy ścigania dotyczące podejrzeń o zмовę cenową w trzech kontraktach rozstrzygniętych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA),
- PO RPW w kwocie 67,2 mln euro, w związku z ww. działaniami prowadzonymi przez organy ścigania. Postępowania prokuratorskie dotyczą PO IŚ, lecz zakaz został rozszerzony na PO RPW z uwagi na realizowane przez GDDKiA projektów w ramach działania 4.1 PO RPW,
- PO KL w kwotach: 231,5 mln euro we wrześniu 2012 r. oraz 65,0 mln euro w listopadzie 2012 r. z powodu konieczności zatwierdzenia zwiększenia budżetu EFS na 2012 r. KE dokonała refundacji ww. środków 28 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1776-1877)

IZ PO IŚ oraz IZ PO RPW, po otrzymaniu 21 grudnia 2012 r. decyzji KE, tzw. *Interruption Letter*, podjęły czynności w nim określone tj.:

- poinformowano KE o jakichkolwiek trwających i zakończonych śledztwach prowadzonych przez ABW/prokuraturę dotyczących projektów współfinansowanych przez UE (żadne z postępowań nie dotyczy projektów PO RPW),
- dokonano kontroli projektów drogowych realizowanych przez GDDKiA w celu ustalenia zakresu nieprawidłowości i oceny ryzyka ich wystąpienia w innych projektach (na podstawie danych, przekazanych przez GDDKiA, obejmujących 100 postępowań przetargowych dla kontraktów na roboty budowlane realizowanych w projektach współfinansowanych w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności 2004-2006, PO IŚ, PO RPW) i przekazano raport KE,
- opracowano strategię przeciwdziałania oszustwom zawierającą zabezpieczenia mające zminimalizować ryzyko wystąpienia podobnych przypadków w przyszłości, tj. *Zalecenia IZ PO IŚ nr 18/2013 dotyczące zapobiegania, identyfikowania i reagowania w przypadku symptomów oszustw w szczególności w zakresie zмów cenowych przy wdrażaniu projektów PO IŚ oraz Zalecenia IZ PO RPW dotyczące zapobiegania, identyfikowania i reagowania w przypadku symptomów oszustw przy wdrażaniu projektów PO RPW, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka zмów przetargowych w projektach drogowych,*
- wypracowano metody bezpośredniej współpracy z ABW, CBA oraz Prokuraturą Apelacyjną w zakresie zapobiegania i identyfikowania zagrożeń wystąpienia nieprawidłowości w procedurach zamówień publicznych, finansowanych ze środków UE oraz złożono wnioski do Pełnomocnika Rządu do Spraw Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę RP lub Unii o powołanie grupy roboczej.

Powyższe informacje zostały przekazane KE wraz z pismem z 15 lutego 2013 r.⁸⁴ Komisja wystąpiła z dodatkowymi wymogami dotyczącymi m.in. dokonania pogłębionej analizy wszystkich projektów drogowych⁸⁵. Wg wyjaśnień IZ PO RPW, w zakresie PO RPW taka analiza została dokonana przez IP i IZ PO RPW w dniach 11-12 marca br. i została przekazana do weryfikacji Instytucji Audytowej. Komisja Europejska 27 marca 2013 r. odblokowała refundację płatności w ramach PO RPW oraz PO IŚ⁸⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1791-1840, 1849-1877, 3357)

Dyrektorzy departamentów pełniących funkcje IZ i IK RPO poinformowali, że nie wystąpiły przypadki wnioskowania do KE o zwrot środków na projekty, co do których stwierdzono występowanie nieprawidłowości przed złożeniem wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 1776-2002, 2143-2149)

⁸⁴ Pismo nr DWI-I-82110-(1)-4-JO/12.

⁸⁵ Pismo z 8 lutego 2013 r., sygn. IK/regio.dga2.h2(2013)368498.

⁸⁶ Pismo z 27 marca 2013 r., sygn. REGIO H.2/IK Ares (2013)512594.

Ponadto, dyrektorzy departamentów pełniących funkcje IZ poinformowali również, że w celu zapewnienia sprawnej i efektywnej realizacji programów, w 2012 r. podjęto m.in. następujące działania: prowadzono na bieżąco monitoring realizacji projektów, przeprowadzono analizy finansowe wykorzystania alokacji w ramach Programu, w celu wprowadzenia ewentualnych zmian w alokacji środków, aby zapewnić maksymalne wykorzystanie całości dostępnych środków, uruchamiano nowe instrumenty, mające zwiększyć poziom certyfikacji wydatków⁸⁷, przeprowadzano kontrole systemowe w IP, opracowywano nowe, zaktualizowane wersje dokumentów programowych oraz wytycznych, współpracowano z beneficjentami i innymi instytucjami, w celu rozwiązywania bieżących problemów, dokonano przeglądu zamówień publicznych w celu identyfikacji najbardziej ryzykownych zamówień (PO IG, PO IS oraz PO RPW), nawiązano współpracę m.in. z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym w celu stworzenia mechanizmów antykorupcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1776-2002, 2143-2149, 2150-2169)

Realizacja Planu wydatkowania środków w 2012 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007 - 20013

Rada Ministrów 23 marca 2012 r. przyjęła opracowany przez MRR Plan wydatkowania środków w 2012 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007 - 20013 (Plan). Jako minimalną wartość wydatków, w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych (bez trzech programów EWT), które miały zostać certyfikowane do KE w 2012 r. (liczoną jako podstawę certyfikacji) ustalono kwotę 50 405 971,0 tys. zł, co miało pozwolić na osiągnięcie na koniec 2012 r. skumulowanego poziomu 153 241 696,0 tys. zł wydatków certyfikowanych do KE. Wg szacunków ww. kwota zawierała ok. 122 400 000,0 tys. zł⁸⁸ (30 600 000,0 tys. euro) wydatków odpowiadających wkładowi UE (46% alokacji środków UE przewidzianych dla Polski).

Dla trzech programów EWT docelowy kumulatywny poziom wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do KE na koniec 2012 r. określono w wysokości 139 805,7 tys. euro, w tym zakładany na 2012 r. poziom certyfikacji określono w wysokości 56 383,0 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 2307-2318)

Wysokość założonych celów, jak wyjaśnił dyrektor DKF, została opracowana w oparciu o zgłoszenia właściwych IZ oraz IK RPO. Deklaracje weryfikowane były przez DKF przede wszystkim pod kątem zabezpieczenia przed ryzykiem utraty części alokacji w związku z tzw. zasadą n+3/n+2 w roku bieżącym i kolejnym. Podkreślić należy, iż pomimo skokowego wzrostu minimalnego pułapu wydatków certyfikowanych do KE chroniącego państwo członkowskie przed utratą środków w roku 2013 (kumulacja zasady n+3 dla alokacji roku 2010 oraz n+2 dla roku 2011) otrzymane zgłoszenia wyraźnie przewyższały minimalny próg certyfikacji wynikający ze wspomnianej zasady, tak więc nie było potrzeby dokonywania korekt zgłoszonych kwot.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2166)

Do końca 2012 r. kwota wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do KE (stanowiących podstawę certyfikacji) wyniosła 55 712 926,0 tys. zł, co stanowiło 110,5% kwoty przyjętej w Planie, w tym:

- a) w pięciu krajowych PO certyfikowano wydatki w kwocie 41 151 638,0 tys. zł, tj. wykonano 101,9% Planu przyjętego na koniec 2012 r., z czego:

25 516 842,0 tys. zł w PO IS certyfikowano 25 516 842,0 tys. zł, tj. wykonano 101,2% planu,
 – w PO IG certyfikowano 6 345 248,0 tys. zł, tj. wykonano 104,6% planu,
 – w PO KL certyfikowano 7 732 579,0 tys. zł, tj. wykonano 101,5% planu,
 – w PO RPW certyfikowano 1 238 269,0 tys. zł, tj. wykonano 102,2% planu,
 – w PO PT certyfikowano 318 600,0 tys. zł, tj. wykonano 119,9% planu;

- b) w 16 RPO certyfikowano kwotę 14 561 288,0 tys. zł, tj. wykonano 145,1% Planu na koniec 2012 r.

⁸⁷ Np. uruchomienie funduszu wsparcia innowacji (funduszu pożyczkowego) w ramach PO IG.

⁸⁸ Wyliczenia dokonano przy zastosowaniu kursu 1 EURO = 4 PLN.

Kumulatywny cel na koniec 2012 r. został osiągnięty w wysokości 158 548 651,0 tys. zł, tj. wykonano 103,5% Planu.

W ramach EWT certyfikowano kwotę 64 008,8 tys. euro, tj. 113,5% Planu. Kumulatywny cel na koniec 2012 r. został osiągnięty w wysokości 147 431,5 tys. euro, tj. wykonano 105,5% Planu.

(dowód: akta kontroli str. 2319-2403)

Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy

W 2012 r. zakończono prace nad kontraktacją środków SPPW. Zakontraktowano kwotę 464 570,0 tys. franków szwajcarskich, tj. 100% alokacji dostępnej w ramach programu⁸⁹. Podpisano 58 umów, w tym 50 w sprawie projektów indywidualnych oraz osiem w sprawie programów/grantów blokowych.

Na koniec 2012 r. z budżetu państwa wypłacono kwotę 87 013,3 tys. franków szwajcarskich⁹⁰, tj. 18,7% alokacji na program. Strona szwajcarska zrefundowała kwotę 47 792,5 tys. franków szwajcarskich, tj. 10,2% alokacji oraz 54,9% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację programu. Niższy poziom refundacji w stosunku do prefinansowania wynika z przyjętego w ramach programu systemu płatności. Ponadto płatności realizowane w grudniu 2012 r. zostaną zgłoszone stronie szwajcarskiej w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1992-2082)

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2009-2014

Do końca 2012 r. zatwierdzono 13 programów, co umożliwiło przystąpienie do prac wdrożeniowych, w tym ogłoszono pierwsze konkursy wniosków. Poza programami uruchomiono również *Fundusz na rzecz godnej pracy i dialogu trójstronnego* i wyodrębniono *Fundusz Pomocy technicznej* oraz *Fundusz Współpracy Dwustronnej*.

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. poziom kontraktacji środków w ramach NMF i MF EOG 2009-2014 wyniósł 350 742,0 tys. euro⁹¹, tj. 66,0% alokacji na programy (531 630,5 tys. euro).

Do końca 2012 r. stronie polskiej przekazano 4 500,0 tys. euro, tj. głównie zaliczki dotyczące podpisanych umów oraz zaliczki dla programów.

(dowód: akta kontroli str. 1992-2002, 2083-2142)

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2004-2009

W 2012 r. na realizację NMF i MF EOG 2004-2009 poniesiono w ramach wszystkich części budżetowych, wydatki w kwocie 66 361,0 tys. zł, tj. 198,2% kwoty określonej w załączniku nr 17 do ustawy budżetowej na 2012 r. (33 477,0 tys. zł)⁹² oraz 96,1% planu po zmianach (69 091,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2288-2306, 2404)

W 2012 r. zakończono wdrażanie NMF i MF EOG 2004-2009. Ostatecznie zrealizowano 410 projektów indywidualnych oraz sześć grantów blokowych. Wg stanu na 31 grudnia 2012 r. Biuro Mechanizmów Finansowych zaakceptowało sprawozdania końcowe z realizacji 402 projektów (na 410) oraz czterech grantów blokowych. Ponadto na ostateczną decyzję darczyńców oczekiwały sprawozdania końcowe dla sześciu projektów indywidualnych oraz dwóch grantów. Sprawozdania końcowe dla dwóch projektów indywidualnych znajdowały się w fazie oceny przez Instytucje Pośredniczące⁹³.

(dowód: akta kontroli str. 1992-2002, 2405-2424)

⁸⁹ Kwota alokacji nie uwzględnia kosztów zarządzania programem przez stronę szwajcarską w wysokości ok. 24,5 mln CHF.

⁹⁰ Wypłaty dokonano z budżetu krajowego oraz z budżetu środków europejskich.

⁹¹ Według wartości decyzji Darczyńców zatwierdzających programy.

⁹² Wydatki planowane na rok 2012 r. zostały zwiększone środkami z rezerwy celowej poz. 8.

⁹³ Termin na przekazanie tych sprawozdań upływał w lutym 2013 r.

W ramach NMF i MF EOG 2004-2009 zakontraktowano 528,2 mln euro, tj. 100% alokacji przeznaczonej na dofinansowanie. Wydatkowanie środków do końca 2012 r. wyniosło 493,8 mln euro, tj. 93,5% kwoty zakontraktowanej. Łącznie do końca 2012 r. strona polska otrzymała płatności, w tym zaliczki, na kwotę 495,4 mln euro, tj. 93,8% kwoty zakontraktowanej z darczyńcami.

(dowód: akta kontroli str. 1992-2002, 2405-2424)

Fundusz Spójności 2000-2006

Wg stanu na 31 grudnia 2012 r. spośród 130 projektów dofinansowanych z FS, zakończyła się realizacja wszystkich projektów w kwocie dofinansowania ze środków FS 5 478 174,5 tys. euro, których wartość stanowiła 100,0% alokacji z FS. Odnosnie 29 projektów⁹⁴ w kwocie dofinansowania 795 686,6 tys. euro (14,5% alokacji z FS) wypłacono płatność końcową, a w przypadku 99 projektów⁹⁵ w kwocie dofinansowania 4 159 288,5 tys. euro (75,9% alokacji z FS) beneficjenci złożyli wniosek o płatność końcową i oczekują na jej wypłatę.

W przypadku pozostałych dwóch projektów⁹⁶ w kwocie dofinansowania ze środków FS 523 199,4 tys. euro (9,6% alokacji z FS) beneficjenci nie złożyli jeszcze wniosków o płatność końcową, w związku z przedłużeniem terminu kwalifikowalności wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 2426-2432)

Komisja Europejska 24 lipca 2012 r. wydała decyzję dotyczącą fazowania⁹⁷ trzech projektów, tj.:

- nr 2005/PL/16/C/PE/003 „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie - faza III”,
- 2005/PL/16/C/PE/015 „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”,
- 2005/PL/16/C/PT/001 „Modernizacja linii kolejowej E-65, odcinek Warszawa - Gdynia (etap II)”.

W związku z ww. decyzją KE odnośnie fazowania projektu wnioski o płatność końcową dla ww. trzech projektów podlegają aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 2426-2432, 1849-1877, 1918-1931)

Do końca 2012 r. z FS dokonano płatności w kwocie 4 872 466,1 tys. euro⁹⁸ (tj. 20 391 270,7 tys. zł), natomiast wartość przekazanych do KE wniosków o płatność⁹⁹ ze środków FS wyniosła 5 420 483,0 tys. euro (22 684 721,2 tys. zł), tj. odpowiednio 88,9% i 98,9% alokacji środków FS (wraz z ISPA) na lata 2000-2006. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło odpowiednio o 3,7 i 1,1 p.p.

(dowód: akta kontroli str. 2425-2432)

W 2012 r. na realizację FS z budżetu państwa poniesiono wydatki w kwocie 9 884,0 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach oraz 1,0% przewidywanego wykonania w 2012 r. określonego w załączniku nr 18 do ustawy budżetowej na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2305, 1849-1877)

Dyrektor DEF wyjaśniła, że niepełna realizacja wydatków określonych w ustawie budżetowej wynikała głównie z wczesnego planowania (I kwartał 2011 r.) wydatków na 2012 r., które

⁹⁴ Dziewięć projektów z sektora transportu, 19 projektów z sektora środowisko oraz projekt EDIS.

⁹⁵ 27 projektów z sektora transportu, 71 projektów z sektora środowisko oraz jeden projekt z zakresu informacji i promocji.

⁹⁶ Projekty nr 2005/PL/16/C/PT/001 „Modernizacja linii kolejowej E-65, odcinek Warszawa-Gdynia (etap II)” oraz nr 2006/PL/16/C/PT/001 „Budowa Autostrady A1, Odcinek Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Belk-Gorzyczki”.

⁹⁷ Fazowanie - sfinansowanie pewnego etapu inwestycji z nowego budżetu, tutaj PO IŚ 2007-2013, np. w przypadku przekroczeń kosztów lub oszczędności, wynikających m.in. z wypełniania warunków środowiskowych lub modyfikacji projektu.

⁹⁸ Podana kwota obejmuje sumę z wniosków o płatności przekazanych z KE na rzecz projektów FS.

⁹⁹ Podana kwota obejmuje sumę z wniosków o płatności przekazanych do KE.

utrudniło prawidłowe oszacowanie wydatków (przyjęte plany wydatków zostały obciążone większym błędem).

(dowód: akta kontroli str. 2170-2204)

W celu sprawnego zakończenia i rozliczenia inwestycji oraz niedopuszczenia do utraty środków IZ prowadziła działania polegające głównie na koordynacji przygotowania dokumentacji końcowej dla projektów oraz na bieżącej współpracy z KE w zakresie udzielania wyjaśnień i odpowiedzi na pytania KE dotyczące zakończonych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1849-1877, 1918-1931)

7.3. Stan zaawansowania zamknięcia pomocy 2004-2006

Dokumenty zamknięcia pomocy¹⁰⁰ zostały przekazane do Komisji Europejskiej, w terminach określonych w dokumencie pn. *Indykatywne harmonogramy zamknięcia programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006* dla wszystkich (10) programów objętych wsparciem, tj.: Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006 (PO PT 2004-2006), Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPO T), Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (SPO ROL), SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (SPO RYBY), Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Inicjatywy Wspólnotowej (IW) Interreg IIIA Polska-Białoruś-Ukraina, IW Interreg IIIA Polska-Słowacja oraz PIW EQUAL.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2166, 2433-2434)

Do końca 2012 r. Komisja zatwierdziła sprawozdania końcowe dla wszystkich ww. programów. Saldo końcowe zostało wypłacone w odniesieniu do dziewięciu ww. programów, z wyjątkiem SPO RYBY, co zakończyło procedurę zamknięcia. We wnioskach o płatność zawnioskowano o wypłatę łącznie 861 865,8 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 2150-2166, 2433-2434)

Komisja Europejska wypłaciła salda końcowe w łącznej kwocie 380 655,6 tys. euro. Pozostała różnica, niezwrócona przez KE, stanowi m.in. wysokość wnioskowanej, a niewypłaconej przez KE nadkontraktacji¹⁰¹ oraz kwoty zawieszone w ramach procedury informowania o nieprawidłowościach. Do zakończenia 2012 r. nie wypłacono salda końcowego dla SPO RYBY (wnioskowana kwota 20 194,6 tys. euro).

(dowód: akta kontroli str. 2150-2166, 2433-2434)

Pozostałe programy IW Interreg IIIA, tj.: Polska-Litwa-Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki), Polska-Czechy, Polska-Brandenburgia, Polska-Saksonia oraz Polska-Maklemburgia-Pomorze Przednie zarządzane są przez partnerów zagranicznych (odpowiednio: Litwę, Czechy i Niemcy) i harmonogramy zamknięcia pomocy są ustalane przez ww. partnerów.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁰⁰ Tj. sprawozdanie końcowe z realizacji programów, końcową deklarację wydatków wraz z wnioskiem o płatność końcową oraz deklarację zamknięcia pomocy.

¹⁰¹ Zgodnie z Wytocznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi zamknięcia pomocy (2000-2006) finansowanej z funduszy strukturalnych kalkulacja ostatecznego wkładu Wspólnoty na rzecz państwa członkowskiego odbywa się przy zastosowaniu tzw. zasady elastyczności. Jest to mechanizm, który pozwala wnioskować na poziomie priorytetu danego programu o refundację kwoty równej wkładowi UE określonego w ostatniej zatwierdzonej przez KE decyzji, powiększonej o określony % tego wkładu, przy zachowaniu niezmienności wielkości wkładu na poziomie całego programu – tzw. nadkontraktacja. Na mocy decyzji KE C(2009) 960 kalkulacja ostatecznego wkładu Wspólnoty na poziomie priorytetu odnosi się do 110% alokacji zatwierdzonej w planie finansowym programu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, MRR podjęło działania zmierzające do bardziej rzetelnego określania prognoz płatności, a tym samym realizacji wniosku NIK sformułowanego w ubiegłym roku. W wyniku tych działań przyjęta procedura prognozowania płatności w każdym kwartale 2012 r. pozwoliła na sporządzanie znacznie lepszej niż w roku 2011 jakości prognoz płatności ogółem w odniesieniu do poszczególnych kwartałów. NIK zwraca jednak uwagę na znaczące rozbieżności prognoz w stosunku do zrealizowanych płatności dla poszczególnych programów operacyjnych (zwłaszcza w PO IŚ, gdzie niedoszacowano prognoz oraz w 16 RPO, gdzie prognozy zostały przeszacowane). Dlatego zdaniem Izby, należy kontynuować działania w celu bardziej trafnego planowania kwot płatności w ramach programów operacyjnych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰², wnosi o:

1. Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych.
2. Kontynuowanie działań zmierzających do rzetelnego planowania prognoz płatności dla poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w ramach NSRO 2007-2013.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2013 r.

12.04.2013 r.
A. Benoit - Cośkam
D. Nielechi
I. Cośkam

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla
Podpis

¹⁰² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.