



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4100-001-06/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z treścią uchwały Nr 29/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 maja 2014 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 34 – Rozwój regionalny
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Beata Burtka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89288 z dnia 3 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Monika Brzozowska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89286 z dnia 3 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Piotr Dziwisz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89287 z dnia 3 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Maciej Bukowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89289 z dnia 3 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ¹ (zwane dalej „MIR” lub „Ministerstwo”), ul. Wspólna 2/4, Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Bienkowska, Minister Infrastruktury i Rozwoju ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ wykonanie w 2013 r. budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych (ufp)⁴, prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, a także terminowe i rzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- pomiarze miernika dla działania 17.1.1 w sposób uniemożliwiający prezentowanie danych dotyczących osiągniętej wartości miernika za 2013 r. w terminie wymaganym na sporządzenie sprawozdania Rb-BZ⁵, co było niezgodne z ust. 78

¹ Poprzednio, tj. do dnia 26 listopada 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju powstało z dniem 27 listopada 2013 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1390).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1005). Poprzednio obowiązywało postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów, zgodnie z którym Pani Elżbieta Bienkowska pełniła funkcję Ministra Rozwoju Regionalnego (M.P. z 2011 r., poz. 1027).

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z załącznikiem 5. do Programu kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

⁵ W terminie do 20 lutego.

pkt 4 lit. g załącznika nr 66 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁶ (zwanego dalej notą budżetową na 2013 r.),

- zaplanowaniu wartości mierników celów zadań ujętych w układzie zadaniowym niezgodnie z ust. 79 pkt 4 załącznika nr 66 do noty budżetowej na 2013 r., tj. z uwzględnieniem środków z rezerw celowych.

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

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru dysponenta głównego nad podległymi jednostkami w części 34 realizowany był m.in. w formie kwartalnych analiz realizacji dochodów i wydatków, których przedmiotem były zagadnienia wyszczególnione w ust. 2 ufp, poprzez bieżącą kontrolę stanu wykonania planu wydatków, w formie notatek dla Kierownictwa Ministerstwa dotyczących realizacji budżetu części 34 oraz poprzez działania opisane w pkt 2.5. niniejszego wystąpienia.

III. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2013 roku budżetu państwa kontrola dochodów budżetowych w części 34 została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na 2013 r.⁷ (zwanej dalej ustawą budżetową) dochody budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 26 524 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 47 370,4 tys. zł⁸, tj. 178,6% kwoty planowanej, głównie z tytułu zwrotu części dotacji (19 905,0 tys. zł) oraz odsetek (25 417,9 tys. zł). Powodem różnic w realizacji planu dochodów była, wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu Rozwoju (DBR) Pani Jadwigi Romaszko, specyfika dochodów i związany z tym brak możliwości przewidzenia ich wysokości; dochody z tytułu zwrotów dotacji i odsetek od nich nie były co do zasady planowane, plan w tym zakresie został przyjęty na etapie nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. i uwzględniał faktycznie zrealizowane dochody z tego tytułu za okres siedmiu miesięcy.

Na koniec 2013 r. w części 34 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1 500,3 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 1 497,8 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności ogółem były niższe o 9,8 tys. zł, a zaległości niższe o 11,5 tys. zł. Powodem zmniejszenia kwoty zaległości była spłata należności wraz z odsetkami przez część dłużników.

(dowód: akta kontroli str. 1096-1107, 1458, 2090-2093)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W 2013 r. budżet części 34 realizowany był przez dysponenta głównego oraz dwie jednostki będące dysponentami trzeciego stopnia, tj.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego/Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Centrum Projektów Europejskich.

W 2013 r. poszczególne komórki organizacyjne wykonywały zadania związane z pełnieniem przez Minister Infrastruktury i Rozwoju m.in. następujących funkcji:

- 1) w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO 2007-2013):

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 628). Rozporządzenie straciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2013 r.

⁷ Ustawa budżetowa z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169) zmieniona ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

⁸ Co stanowiło 85,5% dochodów zrealizowanych w 2012 r. (55 155,1 tys. zł).

- Instytucji Koordynującej NSRO⁹ (IK NSRO),
 - Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne¹⁰ (IK RPO),
 - Instytucji Zarządzającej (IZ) pięcioma programami operacyjnymi (PO), tj. PO Infrastruktura i Środowisko¹¹ (PO IŚ), PO Innowacyjna Gospodarka¹² (PO IG), PO Kapitał Ludzki¹³ (PO KL), PO Rozwój Polski Wschodniej¹⁴ (PO RPW), PO Pomoc Techniczna 2007-2013¹⁵ (PO PT),
 - IZ trzema programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i dwoma programami Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) oraz Koordynatora Krajowego (KK) dla pozostałych programów EWT¹⁶,
 - Instytucji Certyfikującej¹⁷ (IC),
- 2) Krajowego Punktu Kontaktowego (KPK) w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF),
 - 3) Krajowej Instytucji Koordynującej (KIK) w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 238)

2.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 1 694 474 tys. zł. Kwoty wydatków zgłoszone przez dysponenta do projektu budżetu części 34 wyniosły łącznie 1 694 891 tys. zł, tj. 100,02% kwoty ujętej w ustawie budżetowej¹⁹. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Uwzględniono także wprowadzone przepisami ustaw ograniczenia wydatków. Przy planowaniu uwzględniono 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;
- b. zadania planowane do realizacji w ramach programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Szwajcarskiego – Polskiego Programu Współpracy;

⁹ Zadania IK NSRO w zakresie koordynowania wdrażania funduszy strukturalnych w 2013 r. wykonywał Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (DKF) oraz w zakresie informacji, promocji i edukacji – Departament Informacji, Promocji i Szkoleń (DIP).

¹⁰ Zadania IK RPO wykonywał Departament Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji (DRC) do 31.10.2013 r., a od 01.11.2013 r. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej (DKS).

¹¹ Zadania IZ PO IŚ oraz IZ Strategią wykorzystania FS w 2013 r. wykonywały: Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych (DPI) oraz Departament Wsparcia Programów Infrastrukturalnych (DWI).

¹² Zadania IZ PO IG w 2013 r. wykonywał Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności (DKI).

¹³ Zadania IZ PO KL w 2013 r. wykonywał Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym (DZF).

¹⁴ Zadania IZ PO RPW w 2013 r. wykonywał Departament Programów Ponadregionalnych (DPP).

¹⁵ Zadania IZ PO PT w 2013 r. wykonywał Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej (DPT).

¹⁶ Zadania IZ trzema PO EWT, IZ dwoma PO EISP oraz KK dla pozostałych programów EWT w 2013 r. wykonywał Departament Współpracy Terytorialnej (DWT), a od 27.06.2013 r. zadania IZ PO EISP wykonywał DIC.

¹⁷ Zadania IC w 2013 r. wykonywał Departament Instytucji Certyfikującej (DIC).

¹⁸ Zadania wymienione w pkt 2) i 3) w 2013 r. wykonywał DPT.

¹⁹ 99,98% kwoty ujętej w ustawie budżetowej przed nowelizacją (1 695 174 tys. zł).

c. zadania inwestycyjne nowe i kontynuowane.

(dowód: akta kontroli str. 9-170, 1660-1664)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w części 34 zostały w trakcie roku zwiększone per saldo o 401 036,4 tys. zł do kwoty 2 095 510,4 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 396 290,4 tys. zł, z przeznaczeniem głównie na współfinansowanie komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (277 679,0 tys. zł) oraz realizację Regionalnych Programów Operacyjnych dla samorządów poszczególnych województw (92 154,2 tys. zł),
- ze zwiększenia per saldo o kwotę 4 746,0 tys. zł w związku z przeniesieniami kwot między częściami budżetowymi, na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów²⁰.

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 396 290,4 tys. zł wykorzystano 315 667,0 tys. zł, tj. 79,7%. Jak podała Dyrektor DBR, przyczynami niepełnej realizacji przyznanej kwoty były m.in.:

- wydłużający się okres zatwierdzania wniosków o płatność spowodowany koniecznością składania przez beneficjentów licznych korekt wniosków o płatność, co w konsekwencji wpłynęło na opóźnienia w przekazywaniu beneficjentom transz dofinansowania,
- częste zmiany harmonogramów płatności przedkładanych przez beneficjentów i przekazywanie wniosków o płatność na kwoty niższe niż zaplanowane w harmonogramach w związku z opóźnieniami w realizacji projektów,
- opóźnienia w kontraktowaniu środków w ramach planowanych do realizacji w 2013 r. konkursów, wynikające z niskiej jakości wniosków o dofinansowanie składanych przez potencjalnych beneficjentów oraz niższego niż zakładano zainteresowania potencjalnych beneficjentów niektórymi konkursami,
- oszczędności powstałe na skutek zmniejszenia wartości zadań w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 1102-1104)

Badaniem objęto środki z rezerw w kwocie 102 775,5 tys. zł, tj. 25,9% ogólnej kwoty środków przeniesionych z rezerw celowych, w tym u dysponenta głównego – 101 964,8 tys. zł oraz u dysponenta III stopnia – 810,7 tys. zł. W wyniku kontroli ustalono, że środki z rezerw wykorzystano zgodnie z przepisami *ufp* na cele na jakie rezerwy zostały utworzone, tj. na:

- współfinansowanie komponentu regionalnego PO KL dla 15 województw,
- realizację projektów w ramach osi priorytetowych I-V PO Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 dla jednostki realizującej (PARP),
- współfinansowanie Programu „Polsko-Norweska Współpraca Badawcza” realizowanego ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej w NMF 2009-2014 dla jednostki realizującej (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju),
- sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
- 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 – kontynuacja” oraz „Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej w Mołdawii w zakresie przygotowania dokumentów strategicznych i projektów rozwoju regionalnego – kontynuacja”.

(dowód: akta kontroli str. 211-216, 239, 403-507, 1015-1019)

²⁰ Cztery decyzje zmniejszające plan wydatków części 34 łącznie o 3 654,0 tys. zł (przeniesienie do części 17 – Administracja publiczna, 49 – Urząd Zamówień Publicznych, 85/16 – Województwo opolskie) oraz jedna decyzja zwiększająca plan wydatków w części 34 o 8 400,0 tys. zł (przeniesienie z części 58 – Główny Urząd Statystyczny).

W trakcie kontroli ustalono, że Pani Minister realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonała w 2013 r. zmian planu wydatków w części 34 (134 decyzje na łączną kwotę 198 910,8 tys. zł, w tym 38 decyzji dotyczących wydatków majątkowych), polegających na przeniesieniu kwot pomiędzy rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach jednego działu²¹. Zmiany zostały dokonane zgodnie z przepisami. Szczegółowe badanie celowości dokonanych zmian, przeprowadzone na próbie ostatnich 14 zmian dokonanych przez dysponenta części budżetowej w 2013 roku (na łączną kwotę 4 489,1 tys. zł) wykazało, że zbadane zmiany były celowe, poprzedzone analizami ekonomicznymi i wynikały z faktycznych potrzeb jednostki.

W grudniu 2013 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjęła sześć decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych na łączną kwotę 15 632,9 tys. zł. Przyczyną dokonania blokady były powstałe oszczędności i nadmiar środków w poszczególnych programach realizowanych ze środków budżetowych części 34 oraz zidentyfikowany brak możliwości ich wydatkowania.

(dowód: akta kontroli str. 184-210, 217-237, 351-402, 620)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2013 r. w części 34 zostały zrealizowane w kwocie 1 885 857,7 tys. zł, co stanowiło 111,3% planu wg ustawy budżetowej (1 694 474,0 tys. zł) oraz 90,0% planu po zmianach (2 095 510,4 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. wydatki zrealizowane w 2013 r. stanowiły 99,0 %.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w następujących działach:

- dział 758 Różne rozliczenia – 1 311 296,2 tys. zł (69,5% wydatków w części), co stanowiło 89,9% planu po zmianach, z tego w rozdziale 75861 Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013 – 800 413,0 tys. zł (93,4% planu po zmianach) oraz w rozdziale 75862 Program Operacyjny Kapitał Ludzki – 510 883,2 tys. zł (84,9% planu po zmianach). 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).
- dział 750 Administracja publiczna – 382 005,6 tys. zł (20,3% wydatków w części), co stanowiło 89,2% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej – 220 595,7 tys. zł (57,7% wydatków w dziale), co stanowiło 90,0% planu po zmianach. Wydatki w całości dotyczyły Ministerstwa – dysponenta III stopnia.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 221 914,7 tys. zł, co stanowiło 80,9% planu pierwotnego (274 197,0 tys. zł²²) oraz 90,0 % planu po zmianach (246 490,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (218 013,9 tys. zł) stanowiły one 101,8 %.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 34, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 351-362, 371-394, 403, 2051-2053, 2157-2165, 2351-2360)

²¹ Decyzje Minister Infrastruktury i Rozwoju dotyczyły zmian w planie wydatków zarówno dysponenta głównego, jak i dysponentów III stopnia.

²² Plan finansowy na 2013 r. (wg stanu na 14 lutego 2013 r.) ujmował wydatki budżetowe państwa w zakresie dysponenta III stopnia (Ministerstwo) w wysokości 274 897,0 tys. zł. W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r. plan ten został zmniejszony o 700,0 tys. zł. (w rozdziale 75001, § 6050) do kwoty 274 197,0 tys. zł.

Struktura wydatków (wg grup ekonomicznych)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 550,2 tys. zł (0,03% wydatków w części), co stanowiło 96,1% planu po zmianach, z tego wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń (m.in. refundacja kosztów kursów językowych, zakupu okularów korygujących wzrok, zakup środków BHP dla pracowników Ministerstwa) – 540,8 tys. zł (96,3% planu po zmianach).

Zrealizowane **wydatki bieżące** (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) wyniosły 33 434,3 tys. zł (1,8% wydatków w części), co stanowiło 94,8% planu po zmianach. Były one wyższe niż w 2012 r. o 1 115,0 tys. zł, tj. o 3,4%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń²³ 22 738,5 tys. zł (98,1% planu po zmianach) oraz na zakupy towarów i usług²⁴ – 6 444,5 tys. zł (85,3% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2012 r. o 994,5 tys. zł. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Budżetu i Rozwoju Pani Jadwiga Romaszko 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,
- przyznania dodatków dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej oraz wzrostu tego dodatku z tytułu zmiany stopnia służbowego,
- zapłaty zobowiązań z tytułu podatku dochodowego i składek ZUS od wynagrodzeń i umów zlecenia za grudzień 2012 r. w styczniu 2013 r., jak również wzrostu składki wypadkowej, która od 01 kwietnia 2013 r. wzrosła z 0,93% do 1,21%²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 2065-2066, 2085-2086, 2094-2100, 2351-2360, 2409-2418)

Wydatki majątkowe (bez wydatków na realizację programów z udziałem środków europejskich) zrealizowano w kwocie 1 916,8 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 92,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były niższe o 1 322,3 tys. zł, tj. o 40,8%. W ramach tej grupy wydatkowano: na inwestycje 1 338,4 zł (65,9% planu wg ustawy budżetowej i 90,9% planu po zmianach) oraz na zakupy inwestycyjne 578,4 tys. zł (96,1% planu po zmianach). W Ministerstwie – dysponent III stopnia w rozdziale 75001 zaplanowano na inwestycje, z uwzględnieniem nowelizacji ustawy budżetowej, 1 960,0 tys. zł. W ciągu roku plan został zmniejszony o 557,0 tys. zł (o 28,4%). Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego (BDG) Pani Bożena Pleczeluk, zmniejszenie planu wydatków na inwestycje było spowodowane oszczędnościami wynikłymi z postępowań przetargowych, zmniejszonymi możliwościami wydatkowania środków w ramach poszczególnych postępowań przetargowych i logistycznymi uwarunkowaniami robót prowadzonych w funkcjonującym urzędzie oraz odstąpieniem od realizacji niektórych działań zaplanowanych na 2013 r.²⁶

(dowód: akta kontroli str. 155-183, 1095, 1459, 2094-2100)

Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf wyniosły 1 849 956,5 tys. zł (98,1% wydatków w części), co stanowiło 89,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. wydatki te były niższe o 19 090,2 tys. zł, tj. o 1,0%. W ramach tej grupy największe wydatki poniesiono na:

- dotacje celowe²⁷ – 1 670 552,1 tys. zł (89,6% planu po zmianach).
- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń²⁸ – 96 400,9 tys. zł (97,8% planu po zmianach)²⁹,

²³ §§ 4010, 4020, 4040, 4110, 4120.

²⁴ §§ 4210-4300, 4340-4400.

²⁵ Wyjaśnienia odnoszą się do wszystkich wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (sklasyfikowanych w grupie wydatków bieżących oraz w grupie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf).

²⁶ Szczegółowy opis osiągniętych efektów rzeczowych został zamieszczony w pkt 2.5 Efekty rzeczowe realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

²⁷ §§ 200 i 620.

²⁸ §§ 401, 402, 404, 411, 412 (nie obejmuje paragrafów z ostatnią cyfrą „0”).

- inwestycje i zakupy inwestycyjne³⁰ – 5 756,1 tys. zł (84,2% planu po zmianach).

Jak podała Dyrektor DBR Pani Jadwiga Romaszko, niepełne wykonanie planu wydatków w ww. grupie wydatków wynikało głównie z:

- niepełnego wykorzystania środków na dotacje (zwroty dokonywane są do końca stycznia roku następnego),
- opóźnień w realizacji dużych projektów, np. dotyczących sieci szerokopasmowej, wymagających notyfikacji KE,
- przeniesienia realizacji części zadań na kolejny rok budżetowy, np. wydłużenie przez beneficjentów realizacji niektórych projektów na kolejny rok z uwagi na zmianę przepisów prawa w zakresie gospodarki odpadami, przedłużające się procedury przetargowe lub brak wyłonienia wykonawców do realizacji zaplanowanych działań,
- niższego niż przewidziano wydatkowania środków z uwagi na wybór tańszych ofert w ramach procedury przetargowej,
- przedłużającego się procesu kontroli na zakończenie realizacji projektów oraz korekt finansowych nałożonych na beneficjentów w wyniku przeprowadzonych kontroli skutkujące obowiązkiem zwrotu środków,
- wydłużającego się okresu zatwierdzania wniosków o płatność spowodowanego koniecznością składania przez beneficjentów korekt wniosków oraz częstych zmian harmonogramów płatności skutkujących przesunięciem terminu wypłat płatności okresowych i końcowych w projektach,
- opóźnień w kontraktowaniu środków w ramach planowanych do realizacji w 2013 r. konkursów wynikających z niskiej jakości wniosków o dofinansowanie projektów oraz niższego niż zakładano zainteresowania potencjalnych beneficjentów niektórymi konkursami,
- opóźnień w podpisywaniu umów z beneficjentami.

(dowód: akta kontroli str. 1096, 1100, 2094-2100)

Niewykonanie planu wydatków za zakupy inwestycyjne było spowodowane, wg wyjaśnień Dyrektor BDG, m.in. oszczędnościami wynikłymi z postępowań przetargowych, przedłużającymi się procedurami przetargowymi, przesunięciem terminów odbioru prac i płatności na 2014 r. oraz odstąpieniem od realizacji niektórych planowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 171-183)

Dysponent części 34 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 139 463,9 tys. zł w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³¹.

Zobowiązania w części 34 na koniec 2013 r. wyniosły 10 257,2 tys. zł i były niższe o 1,4% niż kwota zobowiązań na koniec 2012 r. (10 406,0 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (6 249,2 tys. zł) oraz pochodnych od wynagrodzeń i dodatków motywacyjnych wypłaconych w grudniu 2013 r. (2 877,7 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2013 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1091-1099, 2094-2100)

²⁹ Wzrost o 3 219,9 tys. zł w stosunku do roku 2012.

³⁰ Bez § 620.

³¹ W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.) uchylonym z dniem 31 stycznia 2014 r. oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 82).

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie³² w 2013 r. w części 34 wyniosło 1076 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. o 4 osoby. Największe różnice wystąpiły w grupie 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (zmniejszenie o sześć osób).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2013 r. wyniosło 7.792,12 zł³³ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było wyższe o 82,91 zł, tj. o 1,08%.

(dowód: akta kontroli str. 2061-2064, 2067-2068, 2075-2078)

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 m.in. następujące działania:

- dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp (opis także w pkt. 2.5 wystąpienia),
- Dyrektor Generalny Ministerstwa, wykonując funkcję dysponenta środków budżetowych III stopnia dysponował informacjami o konieczności przeznaczenia środków na realizację inwestycji oraz na ich utrzymanie. Na etapie planowania wydatków w ramach kosztów funkcjonowania Ministerstwa, jak podał Dyrektor Generalny Ministerstwa Pan Adam Wojtaś, zaplanowano środki na realizację inwestycji, zakup towarów i usług, eksploatację i utrzymanie powierzchni biurowej. Zaplanowane wydatki uzgadniano z Biurem Administracyjnym i Departamentem Informatyki. W celu uzyskania oszczędności podjęto działania polegające m.in. na: ograniczeniu wynajmu powierzchni biurowych na rynku komercyjnym przy ul. Chalubińskiego; wdrożono system centralnego wydruku, zobowiązując wykonawcę umowy do świadczenia usług najmu i utrzymania urządzeń wielofunkcyjnych w sprawności zapewniającej ciągłą eksploatację, ograniczając koszty związane m.in. z zakupem tonerów, naprawą i konserwacją urządzeń drukujących. Oszczędności wystąpiły na skutek działań rozpoczętych w 2012 r. związanych m.in. z wdrożeniem systemu telefonii stacjonarnej VOIP.

(dowód: akta kontroli str. 621-624)

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu części 34 objęto:

1. prawidłowość udzielania oraz rozliczania dotacji celowych w łącznej kwocie 337 341,9 tys. zł (tj. 20,2% przekazanych z budżetu państwa dotacji celowych),
2. prawidłowość wykorzystania środków z rezerw celowych w kwocie 102 775,5 tys. zł³⁴ (szczegółowy opis w pkt 2.1. wystąpienia),
3. prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 34 233,5 tys. zł (tj. 16,0% tego rodzaju wydatków w części 34³⁵), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2013 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 15,4% wydatków Ministerstwa (szczegółowy opis doboru próby w pkt. 4.3 wystąpienia). W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w Prawo zamówień publicznych³⁶ (zwanej dalej „pzp”), w odniesieniu do pięciu

³² Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

³³ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich.

³⁴ Wykorzystanie środków z rezerw celowych w ramach budżetu państwa w kwocie 101 964,8 tys. zł objęto kontrolą przy badaniu dotacji przekazywanych przez dysponenta części 34.

³⁵ Wydatki bieżące i majątkowe w części 34 wyniosły 214 151,30 tys. zł (łącznie z tego rodzaju wydatkami sklasyfikowanymi w grupie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp).

³⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

postępowań o zamówienia publiczne³⁷ o łącznej wartości 1 402,1 tys. zł, z których badaniem objęto wydatki poniesione w 2013 r. na kwotę 284,4 tys. zł. Badaniem, pod względem kwalifikowalności, objęto kwotę 4 944,1 tys. zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów w udziale środków Unii Europejskiej (wyniki badania przedstawione zostały w pkt 2.4 wystąpienia).

Łącznie badaniem objęto 372 386,1 tys. zł z budżetu państwa (tj. 19,7% wydatków budżetu państwa w części 34).

(dowód: akta kontroli str. 600-620, 625, 1020-1090, 1883-2030, 2094-2100)

Dotacje

Dotacje celowe były przekazywane m.in. do samorządów województw, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Polskiej Organizacji Turystycznej (POT), Ośrodka Przetwarzania Informacji na realizację programów finansowanych z udziałem środków UE oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG.

Szczegółową kontrolą objęto pięć umów dotacji zawartych przez dysponenta części 34, w tym trzy na współfinansowanie krajowe komponentu regionalnego oraz realizację projektów pomocy technicznej w ramach PO KL, jedną na realizację programu pn. Polsko-Norweska Współpraca Badawcza w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 oraz jedną na współfinansowanie krajowe projektów w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013. Kontrola wykazała, 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. 1020-1090)

Realizacja wydatków

Badaniem objęto wydatki z budżetu państwa w łącznej kwocie 34 233,5 tys. zł, z tego:

- wydatki na zakupy towarów i usług w kwocie 31 121,4 tys. zł (§ 421 Zakup materiałów i wyposażenia – 1 535,1 tys. zł, § 426 Zakup energii – 179,6 tys. zł, § 427 Zakup usług remontowych – 340,1 tys. zł, § 428 Zakup usług zdrowotnych – 6,8 tys. zł, § 430 Zakup usług pozostałych – 27 540,2 tys. zł, § 436 Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej – 7,5 tys. zł, § 438 Zakup usług obejmujących tłumaczenia 65,2 tys. zł, § 440 Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 1 251,5 tys. zł, § 441 Podróże służbowe krajowe – 2,4 tys. zł, § 442 Podróże służbowe zagraniczne – 28,3 tys. zł, § 454 Składki do organizacji międzynarodowych – 123,0 tys. zł, § 455 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 41,7 tys. zł³⁸), tj. 15,1 % wydatków bieżących poniesionych w części 34³⁹.

³⁷ Dwa w trybie z wolnej ręki na świadczenie usług zastępstwa procesowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie i Naczelnym Sądem Administracyjnym w zakresie spraw wnoszonych po wyczerpaniu procedury odwoławczej wynikającej z systemu realizacji PO KL oraz na opracowanie analizy rozwoju społecznego Polski na poziomie lokalnym i regionalnym na podstawie lokalnego wskaźnika rozwoju (Local Human Development Index). Trzy postępowania w trybie zapytania o cenę: jedno na zakup i dostawę artykułów spożywczych oraz dwa na świadczenie usługi polegającej na obsłudze cateringowej spotkań organizowanych w siedzibie MIR.

³⁸ W tym: § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 191,5 tys. zł, § 4218 Zakup materiałów i wyposażenia – 1 146,8 tys. zł; § 4219 Zakup materiałów i wyposażenia – 196,8 tys. zł; § 4260 Zakup energii – 114,6 tys. zł, § 4268 Zakup energii – 55,3 tys. zł, § 4269 Zakup energii – 9,8 tys. zł; § 4270 Zakup usług remontowych – 192,7 tys. zł; § 4278 Zakup usług remontowych – 125,2 tys. zł, § 4279 Zakup usług remontowych – 22,1 tys. zł; § 4280 Zakup usług zdrowotnych – 6,8 tys. zł; § 4300 Zakup usług pozostałych – 1 085,3 tys. zł, § 4308 Zakup usług pozostałych – 22 346,7 tys. zł, § 4309 Zakup usług pozostałych – 4 108,2 tys. zł; § 4368 Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej – 6,4 tys. zł, § 4369 Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej – 1,1 tys. zł; § 4388 Zakup usług obejmujących tłumaczenia – 55,5 tys. zł, § 4389 Zakup usług obejmujących tłumaczenia – 9,8 tys. zł; § 4400 Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 54,8 tys. zł, § 4408 Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 1017,2 tys. zł, § 4409 Oplaty za administrowanie

- wydatki majątkowe w kwocie 3 112,1 tys. zł (§ 605 Wydatki na inwestycje – 1 340,6 tys. zł i § 606 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 1 771,5 tys. zł)⁴⁰, tj. 40,6 % wydatków majątkowych poniesionych w części 34⁴¹.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Płatności dokonywano terminowo, zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami i ewidencjonowano je zgodnie z obowiązującymi przepisami. Objęte kontrolą postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami pzp.

(dowód: akta kontroli str. 600- 620, 1245-1246, 1757-2030)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK odnoszą się do następujących zagadnień:

- Protokół odbioru usługi cateringowej z dnia 23 lipca 2013 r. (Konsultacje Umowy Partnerstwa 2014-2020) wykonanej na podstawie umowy o nr: BDG-IV-32018-U-30/13 z dnia 21 marca 2013 r. na świadczenie usług cateringowych na potrzeby spotkań organizowanych przez komórki organizacyjne MRR nie został podpisany przez kierownika komórki organizacyjnej⁴² będącej organizatorem spotkania i nie zawierał jego oświadczenia o braku albo istnieniu wad w realizacji zamówienia. Było to niezgodne z § 5 ust. 1 i 2 zawartej umowy w zw. z § 10 ust. 2 pkt. 7 Zarządzenia Nr 1 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w procesie dokonywania wydatków publicznych. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Pani Anita Noskowska-Piątkowska Dyrektor Departamentu Informacji i Promocji MIR.

(dowód: akta kontroli str. 1883-1887, 1952-1984, 2034-2044, 2075-2080)

Jak podała Dyrektor Departamentu Informacji i Promocji MIR w omawianym przypadku miała zastosowanie procedura stopniowania. (...) kierownik komórki po zapoznaniu się z protokołem odbioru, wydał dyspozycję do uruchomienia środków finansowych, akceptując tym samym klasyfikację wydatków (...), wydając dyspozycję wypłaty środków zatwierdził całość realizacji zlecenia w ramach poszczególnych części przedmiotowej umowy. Dyrektor wyjaśniła, że protokół został podpisany przez osoby, które odpowiadały za przygotowanie konferencji od strony logistyczno-organizacyjnej, w tym w niej uczestniczyli.

(dowód: akta kontroli str. 2032-2033, 2045)

NIK zauważa, że niepodpisanie protokołu odbioru prac oraz niezłożenie wymaganego oświadczenia przez uprawnioną osobę stanowiło naruszenie sposobu zatwierdzenia

i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 179,5 tys. zł; § 4410 Podróże służbowe krajowe – 1,7 tys. zł, § 4418 Podróże służbowe krajowe – 0,6 tys. zł § 4419 Podróże służbowe krajowe – 0,1 tys. zł; § 4420 Podróże służbowe zagraniczne – 5,9 tys. zł, § 4428 Podróże służbowe zagraniczne 18,0 tys. zł, § 4429 Podróże służbowe zagraniczne 4,4 tys. zł; § 4540 Składki do organizacji międzynarodowych – 123,0 tys. zł; § 4550 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 14,3 tys. zł, § 4558 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 23,2 tys. zł, § 4559 Szkolenia członków korpusu służby cywilnej – 4,1 tys. zł.

³⁹ Wydatki bieżące w części 34 wyniosły (łącznie z wydatkami bieżącymi sklasyfikowanymi w grupie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp) 206 478,4 tys. zł.

⁴⁰ Z tego: § 6050 Wydatki na inwestycje – 339,5 tys. zł, § 6058 Wydatki na inwestycje – 850,9 tys. zł, § 6059 Wydatki na inwestycje – 150,2 tys. zł, § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 48,1 tys. zł, § 6068 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 1 465,4 tys. zł i § 6069 Wydatki na zakupy inwestycyjne – 258,0 tys. zł.

⁴¹ Wydatki majątkowe w cz. 34 wyniosły 7 672,9 tys. zł (łącznie z wydatkami bieżącymi sklasyfikowanymi w grupie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, bez dotacji celowych ujętych w § 620).

⁴² Dot. Departamentu Informacji, Promocji i Szkoleń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (obecnie Departament Informacji i Promocji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju).

przez zamawiającego wykonania umowy, w tym stwierdzenia braku albo istnienia wad w realizacji zamówienia.

- Ministerstwo zawarło 31 października 2013 r. umowę z Telewizją Polską S.A. (dalej TVP S.A.)⁴³ na wyemitowanie 45-sekundowych filmów poświęconych Funduszom Europejskim (zwane spotami) w okresie od 7 listopada do 12 grudnia 2013 r. Ich emisja miała nastąpić zgodnie z planem emisji, będącym załącznikiem do umowy. Plan emisji określał m.in. datę, dokładną godzinę, nazwę programu przed lub po którym nastąpi emisja spotu oraz cenę za jego emisję. W planie tym w odniesieniu do emisji spotów w okresie od 1 do 12 grudnia 2013 r. zamieszczono dane o cenach spotów i umiejscowieniu ich nadawania w programie telewizyjnym pochodzące z grudnia roku poprzedniego. Jak podała Dyrektor Departamentu Informacji i Promocji MIR Pani Anita Noskowska-Piątkowska, na etapie zawierania umowy Telewizja Polska S.A. nie miała opublikowanego cennika na grudzień 2013 r., a przyjęte do umowy dane z grudnia roku poprzedniego były najbardziej zbliżone cenowo.

Rozliczenie z TVP S.A. sporządzone w formie raportu poemisyjnego zawierało zestawienie wyemitowanych spotów, w którym podano łączną kwotę za ich emisję, nie wyszczególniając kwot jednostkowych za emisję danego spotu. Zastępca Dyrektora Departamentu Informacji i Promocji MIR Pan Robert Sidorowicz podał m.in. że *po przedstawieniu przez TVP raportu poemisyjnego analizie podlegała wyłącznie cena całkowita za emisję.*

Ustalono, że wyemitowano więcej spotów niż zakładał plan emisyjny, a ich łączna cena nie przekroczyła kwoty wskazanej w umowie.

NIK zwraca uwagę, że umowa z wykonawcą powinna być zawarta na okres, w którym znany jest plan emisji programów telewizyjnych oraz aktualny cennik jego usług w okresie obowiązywania umowy. Raport poemisyjny TVP S.A. powinien zawierać, celem jego dokładnej weryfikacji z postanowieniami umowy, ceny jednostkowe za emisję poszczególnych spotów, składające się na kwotę ogólną, którą zapłacono wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 629-785)

2.3. Planowanie wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 10 593 556 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;
- 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. 1172-1222)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich w części 34 zostały w trakcie roku zwiększone o 4 125 016,4 tys. zł w tym:

⁴³ Umowa nr DIP/BDG-II/POST/165/13).

- o kwotę 4 123 342,6 tys. zł środkami z rezerw celowych budżetu środków europejskich, z przeznaczeniem m.in. na zapewnienie finansowania komponentu regionalnego PO KL oraz na realizację RPO⁴⁴,
- o kwotę 1 673,8 tys. zł środkami z innych części budżetowych na zapewnienie środków na realizację projektów w ramach POIG przez Polską Organizację Turystyczną⁴⁵

oraz zmniejszone o kwotę 42,4 tys. zł poprzez przeniesienie do innej części budżetowej na projekt realizowany w ramach RPO Woj. Opolskiego⁴⁶. Plan po zmianach wyniósł 14 718 529,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1171)

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 4 123 342,6 tys. zł wykorzystano 3 847 212,1 tys. zł, tj. 93,3%. Jak ustalono, główną przyczyną niepełnej realizacji przyznanej kwoty było m.in.: wydłużający się okres zatwierdzania wniosków o płatność spowodowany koniecznością składania przez beneficjentów licznych korekt, problemy z rekrutacją w projekcie co skutkowało opóźnieniami w realizacji działań zaplanowanych w harmonogramie, wydłużanie przez beneficjentów realizacji projektów na kolejny rok, przedłużający się proces akceptacji przez darczyńców programów operacyjnych, a tym samym przesunięcie terminów ogłaszania naborów wniosków aplikacyjnych na projekty indywidualne, co wpłynęło na opóźnienia w podpisywaniu umów i wypłaty zaliczek dla beneficjentów końcowych oraz oszczędności generowane w realizowanych projektach.

W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w wysokości 1 515 762,9 tys. zł, które zostały wykorzystane w kwocie 1 409 221,9 tys. zł (tj. 36,6% 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. realizację RPO dla samorządów województw, finansowanie programu „Polsko-Norweska Współpraca badawcza” w ramach NMF 2009-2014 oraz na finansowanie zadań Funduszu dla Organizacji Pozarządowych oraz Funduszu Partnerskiego i Polsko-Szwajcarskiego Programu Badawczego w ramach SPPW.

(dowód: akta kontroli str. 239, 1223-1244, 1478-1529)

W trakcie kontroli ustalono, że Minister Finansów dokonał w ramach części 34 zmian planu wydatków (6 decyzji na łączną kwotę 3 316,6 tys. zł) pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej. Zmiany były zgodne z wnioskami Ministra Rozwoju Regionalnego i dotyczyły m.in. przeniesienia środków na płatności w ramach PO KL.

Ponadto, Pani Minister realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej dokonała w 2013 r. zmian planu wydatków w części 34 (31 decyzji na łączną kwotę 389 208,3 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.

Minister Infrastruktury i Rozwoju dokonała blokady wydatków w budżecie środków europejskich na 2013 r. na kwotę 1 360,0 zł wynikającej z nadmiaru posiadanych środków na realizację PO KL.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1171)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

⁴⁴ Na podstawie 37 decyzji Ministra Finansów, w tym: 31 decyzji uruchamiających środki oraz 6 decyzji korygujących.

⁴⁵ Decyzja Ministra Finansów przenosząca środki z części 85/02 – Województwo dolnośląskie.

⁴⁶ Decyzja Ministra Finansów przenosząca środki z części 34 do 85/16 – Województwo opolskie.

2.4. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich w 2013 r. w części 34 zostały zrealizowane w kwocie 14 288 157,9 tys. zł, co stanowiło 134,9% planu wg ustawy budżetowej na rok 2013 (10 593 556,0 tys. zł) oraz 97,1% planu po zmianach (14 718 529,9 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (15 470 700,4 tys. zł) wydatki zrealizowane w 2013 r. stanowiły 92,4%.

(dowód: akta kontroli str. 1460, 2112-2115)

Największy udział w strukturze wydatków budżetu środków europejskich miały wydatki w następujących działach:

- dział 758 Różne rozliczenia – 12 776 237,0 tys. zł (89,4% wydatków części), co stanowiło 96,9% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75861 Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013 – 8 851 284,7 tys. zł (69,3% wydatków w dziale), co stanowiło 97,7% planu po zmianach,
- dział 150 Przetwórstwo przemysłowe – 1 370 200,9 tys. zł (9,6% wydatków części), co stanowiło 99,2% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 15012 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – 1 322 520 tys. zł (96,5% wydatków w dziale), co stanowiło 99,6% planu po zmianach,
- dział 750 Administracja publiczna – 136 520,3 tys. zł (1% wydatków w części), co stanowiło 92,3% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75095 Pozostała działalność – 134 283,9 tys. zł (98,4% wydatków w dziale), co stanowiło 92,2% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 1460, 2112-2115)

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 1 920,9 tys. zł, co stanowiło 627,7% planu pierwotnego (306,0 tys. zł), 98,9% planu po zmianach (1 941,9 tys. zł) oraz 0,01% wydatków w części. W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2012 r. (2 842,4 tys. zł) stanowiły one 67,6%.

(dowód: akta kontroli str. 1284, 2173)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponent III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w części 34, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 2112-2115)

Struktura wydatków (wg programów operacyjnych)

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

- w ramach 16 RPO – 8 851 284,7 tys. zł (61,9% wydatków w części), co stanowiło 97,7% planu po zmianach (9 063 390,7 tys. zł). Niepełne wydatkowanie wynikało m.in. z wydłużania przez beneficjentów realizacji projektów na kolejny rok m.in. z uwagi na zmianę przepisów prawa w zakresie gospodarki odpadami (co spowodowało konieczność dostosowania technologii) oraz opóźnienia w realizacji dużych projektów (np. dotyczących sieci szerokopasmowej) wymagających notyfikacji KE,
- w ramach PO KL – 3 937 206,6 tys. zł (27,6% wydatków w części), co stanowiło 95,3% planu po zmianach (4 133 034,0 tys. zł). Przyczynami niepełnego zrealizowania wydatków były m.in. częste zmiany harmonogramów płatności przedkładanych przez beneficjentów i przedkładanie wniosków o płatność na niższe kwoty, niższe niż zakładano zainteresowanie potencjalnych beneficjentów niektórymi konkursami, oszczędności powstałe m.in. w wyniku postępowań przetargowych, a także przedłużające się procedury związane z zamówieniami publicznymi,
- w ramach PO RPW – 1 322 520,0 tys. zł (9,3% wydatków w części), co stanowiło 99,6% planu po zmianach (1 328 058,2 tys. zł),

- w ramach SPPW – 76 474,5 tys. zł (0,5% wydatków w części), co stanowiło 100% planu po zmianach (76 474,6 tys. zł),
- w ramach PO IG – 46 163,3 tys. zł (0,3% wydatków w części), co stanowiło 88,5% planu po zmianach (52 181,2 tys. zł). Niepełna realizacja wydatków wynikała głównie z prolongaty terminu zakończenia realizacji pięciu przedsięwzięć na kolejny rok (w ramach wdrażania przez POT działania 6.4) oraz korekt finansowych nakładanych na beneficjentów w wyniku przeprowadzonych kontroli,
- w ramach NMF i MF EOG 2009-2014 – 54 024,8 tys. zł (0,4% wydatków w części), co stanowiło 83,3% planu po zmianach (64 863,0 tys. zł). Niepełna realizacja wynikała m.in. z wielostopniowego procesu oceny wniosków i opóźnień w podpisywaniu umów z beneficjentami końcowymi przez Operatora Programu, nierozstrzygnięcia konkursu (które przesunięto na 2014 r.), a także długotrwałej procedury oceny wniosków i toczącej się procedury odwoławczej w ramach działania Współpraca Instytucjonalna, co wpłynęło na niezakończenie procesu oceny projektów,
- w ramach Grantów EFS – 484,1 tys. zł (0,003% wydatków w części), co stanowiło 91,6% planu po zmianach (528,3 tys. zł). Niepełna realizacja wydatków spowodowana była nie zawarciem części planowanych umów bilateralnych pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju a partnerami. Umowy będą podpisywane w 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 1478-1529, 2112-2115)

Ustalono, że kwoty wydatków z budżetu środków europejskich zrealizowanych przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) wykazane w księgach rachunkowych (strona Ma konta 227-Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich) były zgodne z informacją o zrealizowanych płatnościach przekazaną dysponentowi przez BGK.

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 2013 r. zostały zrealizowane, odpowiednio dla płatności dokonywanych w ramach PO KL w łącznej kwocie 1 856,0 tys. zł oraz w ramach Grantów EFS w łącznej kwocie 65,0 tys. zł. Składane przez MRR do BGK zlecenia były zgodnie z terminarzem płatności⁴⁷. Opóźnienia w realizacji przez BGK zleceń płatności nie wystąpiły.
(dowód: akta kontroli str. 1245-1248)

Badanie prawidłowości realizacji budżetu środków europejskich

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

- prawidłowość wykorzystania środków z rezerw celowych w kwocie 1 515 762,9 tys. zł (opis w pkt 2.3. wystąpienia),
- 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 realizacji wydatków bieżących i majątkowych w kwocie 1 043,8 tys. zł (tj. 54,3% tego rodzaju wydatków w części 34), na podstawie próby wydatków poniesionych w 2013 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 15,9% wydatków Ministerstwa; w ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie pzp w odniesieniu do jednego postępowania o zamówienie publiczne o wartości 259,5 tys. zł, z którego badaniem objęto wydatki na kwotę 157,9 tys. zł (szczegółowy opis próby w pkt. 2.2 oraz 4.3 wystąpienia).

⁴⁷ „Terminarz płatności środków europejskich w 2013 roku” zamieszczony na stronie internetowej: www.bgk.com.pl

Rozliczenia środków

Ustalono, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego/Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – dysponent III stopnia w 2013 r. posiadało w BGK jeden rachunek pomocniczy wydatków ze środków europejskich (o których mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa).

Dysponent części 34, jak wyjaśniła Pani Jadwiga Romaszko Dyrektor DBR, na bieżąco monitorował stany środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym dysponenta III stopnia do obsługi szczególnych płatności w ramach programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich i krajowego współfinansowania. Prawdopodobność rozliczeń rachunku pomocniczego zapewnia analiza karty kontowej analitycznej, generowanej z systemu księgowego, wykazującej wszelkie zapisy dotyczące uznań i obciążeń na tym koncie. Jednocześnie Biuro Dyrektora Generalnego przekazuje do dysponenta części półroczne informacje o wysokości środków znajdujących się na tych rachunkach w podziale na miesiące oraz saldo na koniec każdego miesiąca.

(dowód: akta kontroli: 164-167, 875-878)

Szczegółowe badanie rozliczeń środków na koncie 138 *Rachunek środków europejskich* prowadzonym w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wykazało, że zwroty środków niewykorzystanych w kolejnych miesiącach 2013 r. dokonywane były na rachunek bankowy do obsługi płatności prowadzony w BGK w obowiązujących terminach. Łączna kwota zwróconych w 2013 r. środków wyniosła 2,6 tys. zł i w całości dotyczyła zrealizowanych płatności w ramach Grantów EFS w walutach obcych. Przyczyną niewykorzystania środków były różnice kursów walut, po których dokonywano zleceń płatności i wypłat środków.

(dowód: akta kontroli: 172-178, 1245-1283)

Saldo rachunku na ostatni dzień każdego miesiąca oraz na koniec 2013 r. nie wykazywało żadnych kwot.

(dowód: akta kontroli: 1255-1264)

Realizacja wydatków

Badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 1 043,8 tys. zł. W ramach ww. kwoty szczegółową kontrolą w zakresie kwalifikowalności objęto wydatki w łącznej kwocie 64 743,9 tys. zł, w tym na realizację dwóch umów w ramach projektu POKL 05.03.00-00-007/09. Stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie z planem rzeczowym i finansowym oraz kategoriami wydatków, a także w terminach wynikających z decyzji o dofinansowaniu. Wykonawcy umów zostali wybrani w sposób zapewniający uczciwą konkurencję, przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Środki wydawkowano na cele określone w umowie, w okresie kwalifikowalności oraz rzetelnie udokumentowano.

(dowód: akta kontroli str. 600- 620, 1245-1246, 1757-2030)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.5. Efekty rzeczowe realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w części 34 w efekcie zrealizowania wydatków majątkowych⁴⁸ w kwocie 7 672,9 tys. zł:

- w ramach wydatków na inwestycje (3 318,2 tys. zł) m.in. dokonano wymiany trzech dźwigów osobowych, przebudowano ciągi komunikacyjne w budynku Ministerstwa przy ul. Wspólnej 2/4, zakończono wykonanie wentylacji w garażu w budynku przy ul. Wspólnej 2/4, zbudowano system zasilania gwarantowanego w budynku Ministerstwa, uruchomiono system wczesnej detekcji dymu, zainstalowano i rozbudowano system monitoringu oraz telewizji przemysłowej w serwerowniach, a także wykonano dokumentację projektową dotyczące: wymiany instalacji centralnego

⁴⁸ Bez dotacji ujętych w §§ 620.

ogrzewania, wykonania izolacji płyty garażowej na styku garażu i budynku Ministerstwa przy ul. Wspólnej 2/4 oraz rozbudowy systemu CCTV⁴⁹. W 2013 r. odstąpiono od realizacji zadania dotyczącego przebudowy nawierzchni najazdu i wjazdu do garażu zlokalizowanego w budynku Ministerstwa przy ul. Wspólnej 2/4.

- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne (4 354,7 tys. zł) zakupiono m.in. klimatyzatory, przemysłową niszczarkę dokumentów, rejestratory do kamer wraz z oprogramowaniem, laminator na potrzeby poligrafii Ministerstwa, sprzęt komputerowy, serwery kasetowe. Odstąpiono m.in. od zakupu urządzeń poligraficznych ze względu na wdrożenie w 2013 r. Systemu Centralnego Wydruku, zakupu samochodu oraz od planowanego postępowania przetargowego na *Rozszerzenie wdrożenia systemu obiegu dokumentów* w związku z zaistnieniem możliwości skorzystania z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją udostępnianego nieodpłatnie jednostkom Skarbu Państwa przez Podlaski Urząd Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 171-183)

W budżecie części 34 w układzie zadaniowym zostały ujęte 52 działania zgrupowane w 25 podzadaniach, 10 zadaniach i 6 funkcjach państwa⁵⁰.

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 *ufp* obowiązku nadzoru i kontroli skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów, dysponent części 34:

- zorganizował system monitorowania realizacji planów jednostek w układzie zadaniowym, który polegał na włączeniu komórek organizacyjnych Ministerstwa odpowiedzialnych za realizację zadań w przygotowywanie sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym w części efektywnościowej (wykonanie wartości mierników). Jak podała Dyrektor DBR, prace komórek organizacyjnych Ministerstwa polegają m.in. na szacowaniu wartości mierników, które będą osiągnięte do końca roku budżetowego mając na względzie zmieniające się uwarunkowania oraz dokonywane przeniesienia planowanych wydatków. W przypadku mierników, dla których źródłem danych jest Krajowy System Informatyczny SIMIK 2007-2013 oraz mierników dotyczących certyfikacji i kontraktacji monitoring prowadzony jest na bieżąco, a ich wyniki przedkładane kierownictwu Ministerstwa i publikowane co tydzień na stronie MIR,
- sporządzał comiesięczne informacje przedstawiające stopień realizacji planów finansowych z uwzględnieniem wykonania zadań w ramach programów, analizę dynamiki wykonania oraz prognozy i uwarunkowania możliwego do osiągnięcia poziomu realizacji na koniec roku budżetowego,
- sporządzał w ujęciu kwartalnym *Informacje w sprawie kontroli i realizacji dochodów i wydatków* obejmującą swym zakresem również informacje o stopniu wykonania zadań wg klasyfikacji układu zadaniowego oraz osiągniętym poziomie realizacji mierników (na podstawie informacji przedkładanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa oraz Centrum Projektów Europejskich),
- do każdej decyzji zmieniającej plan wydatków w części 34 sporządzał zestawienie obrazujące skutki dokonywanych przeniesień planowanych wydatków dla układu zadaniowego budżetu.

Jak podała Dyrektor DBR, dzięki istniejącemu powiązaniu zadań realizowanych w ramach programów z zdaniami budżetu państwa w układzie zadaniowym, możliwe jest

⁴⁹ System dozoru telewizyjnego.

⁵⁰ W pierwotnym układzie zadaniowym ujęto 51 działań zgrupowanych w 24 podzadaniach, 9 zadaniach i 6 funkcjach państwa. W pierwszym kwartale 2013 r. do budżetu zadaniowego wprowadzono jedno działanie związane z realizacją grantu UE pn. „Social Entrepreneurship Network”, które nie zostało uwzględnione w budżecie na 2013 r. ze względu na przedłużający się proces akceptacji wniosku aplikacyjnego przez Komisję Europejską (działanie 13.5.2.4 – Promocja ekonomii społecznej realizowane w ramach funkcji 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, zadania 13.5 – Działalność pożytku publicznego, podzadania 13.5.2 – Wspieranie społeczeństwa obywatelskiego oraz gospodarki społecznej).

monitorowanie poziomu ich realizacji na bieżąco (w systemie księgowym zdefiniowane zostały zestawienia wydatków, które umożliwiają bieżące śledzenie realizacji poszczególnych zadań). W związku z dokonanymi analizami dysponent części 34 obligował komórki organizacyjne Ministerstwa do dokonywania przeglądów planowanych wydatków pod kątem realizowanych zadań i zgłaszania nadwyżek środków celem ich wykorzystania na inne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 217-237, 855-873)

Szczegółowe badanie pięciu działań⁵¹ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że:

- cele i mierniki realizacji celów działań zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (ewidencja księgowa, dokumenty programowe dotyczące poszczególnych programów operacyjnych, Krajowy System Informatyczny SIMIK 2007-2013, sprawozdania lub informacje z realizacji poszczególnych programów przedkładane przez instytucje uczestniczące w realizacji programów operacyjnych), przy czym w jednym przypadku, opisanym w części niniejszego rozdziału wystąpienia dotyczącego nieprawidłowości, pomiar miernika uniemożliwiał prezentowanie danych o wielkości osiągniętego miernika w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1⁵²,
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym spowodowały zwiększenie kwot wydatków na realizację trzech działań (od 27,9% do 71,6%)⁵³ oraz zmniejszenie planu wydatków na realizację dwóch działań⁵⁴ (od 1,1% do 9,4%). W żadnym przypadku nie dokonano aktualizacji wartości mierników realizacji celów działań stosownie do zmienionych kwot wydatków. Jak podała Dyrektor DBR, *nie dokonano aktualizacji docelowych wartości mierników z uwagi na brak oficjalnych wytycznych w tym zakresie. (...) w trakcie 2013 r. plan cz. 34 – Rozwój regionalny zmieniany był około 200 decyzjami wliczając w to decyzje ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz decyzje Ministra Finansów. Przy wskazanym powyżej braku uregulowań prawnych w tym zakresie szacowanie przewidywanego poziomu mierników na koniec roku budżetowego przy tak zmieniających się warunkach realizacji nie wydaje się niezbędne do prawidłowego gospodarowania dostępnymi środkami. Należy też zauważyć, iż ciągła weryfikacja wartości docelowych miernika na najniższym poziomie klasyfikacji z uwagi na ograniczone zastosowanie tego poziomu klasyfikacji zadaniowej w podejmowaniu strategicznych decyzji oraz ograniczony nakład środków służących wdrażaniu budżetu zadaniowego przy nieokreślonym statusie prawnym tegoż budżetu (stanowi on bowiem część uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej) byłaby niecelowa i nieefektywna. (...) nie każda zmiana dokonana w planie wydatków musi pociągać za sobą zmianę w zakresie planowanych do osiągnięcia wartości mierników. Ponadto znaczna część wydatków na programy została zaplanowana w rezerwie celowej, a mierniki zostały zaplanowane z uwzględnieniem środków tych rezerw.*

(dowód: akta kontroli str. 786-918)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁵¹ 17.1.1.1. – Wsparcie regionów w ramach komponentu regionalnego PO KL, 17.1.2.1. – Wsparcia rozwoju poszczególnych województw w ramach RPO, 17.1.3.1. – Wsparcie województw Polski Wschodniej, 17.2.1.1. – Wsparcie zarządzania i realizacji programów, 17.2.9.1. – Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej.

⁵² W terminie do 20 lutego.

⁵³ 17.1.1.1. – zwiększenie planu wydatków o 71,6% (z 2 750 521 tys. zł do 4 720 774,9 tys. zł), 17.1.2.1. – zwiększenie planu wydatków o 27,9% (z 7 498 461 tys. zł do 9 587 110,9 tys. zł), 17.1.3.1. – zwiększenie planu wydatków o 43,6% (z 980 240 tys. zł do 1 407 570,4 tys. zł).

⁵⁴ 17.2.1.1. – zmniejszenie planu wydatków o 9,4% (z 148 858 tys. zł do 134 794,3 tys. zł) i 17.2.9.1. – zmniejszenie planu wydatków o 1,1% (z 229 379 tys. zł do 226 863 tys. zł).

- Dla działania 17.1.1.1. – Wspieranie regionów w ramach komponentu regionalnego PO KL⁵⁵, którego celem było podniesienie jakości i poziomu zatrudnienia w regionach ustalono miernik *liczba osób, które zakończyły udział w projektach realizowanych w ramach komponentu regionalnego PO KL (w osobach)*. Pomiar miernika prowadzono na podstawie danych uzyskiwanych ze sprawozdań okresowych z realizacji PO KL z częstotliwością pomiaru co pół roku – dane za I półrocze uzyskiwano we wrześniu, natomiast dane za rok – w kwietniu następnego roku. Uniemożliwiało to prezentowanie w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ1 danych w zakresie wartości miernika osiągniętej w danym roku budżetowym. Dane zawarte w rocznym sprawozdaniu za 2013 r. sporządzonym w dniu 19 lutego 2014 r. odnosiły się do wartości miernika osiągniętej na dzień 30 czerwca 2013 r. Było to niezgodne z ust. 78 pkt 4 lit. g załącznika nr 66 do noty budżetowej na 2013 r., który stanowi, że mierniki użyte przez dysponenta powinny posiadać źródło danych pozwalające na uzyskiwanie danych umożliwiających dotrzymanie terminów złożenia sprawozdań z realizacji budżetu zadaniowego. Jak wyjaśniła Dyrektor DBR, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym przewiduje możliwość korygowania sprawozdań rocznych w terminie do 30 kwietnia roku następującego po danym roku budżetowym i w tym terminie będzie możliwe wykazanie danych na koniec 2013 r. Dyrektor DBR dodała, że miernik ten jest najbardziej reprezentatywny spośród wskaźników określonych w PO KL, ponieważ stanowi wspólny mianownik dla wsparcia oferowanego w różnych obszarach interwencji komponentu regionalnego PO KL. Zasadę korygowania rocznego sprawozdania w związku z aktualizacją wartości miernika przewidziano w obowiązującej w Ministerstwie *Metodologii wyznaczania mierników budżetu zadaniowego dla części 34 Rozwój regionalny od roku 2013*. Jak podała Zastępca Dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego Pani Aleksandra Dmitruk, w opinii IZ PO KL, pomiar ww. miernika w trybie półrocznym jest wystarczający z punktu widzenia skuteczności i efektywności zarządzania realizacją działania.

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zmieniają faktu, że pomiar stopnia osiągania celu działania 17.1.1.1. nie spełniał wymagań określonych w przepisach. Częstotliwość pomiaru, pozwalająca na uzyskanie pierwszej informacji o stopniu realizacji celu działania dopiero we wrześniu, w ocenie NIK, ogranicza efektywność i skuteczność zarządzania tym działaniem, gdyż wyklucza przez większą część roku możliwość reagowania na możliwe zagrożenia nieosiągnięcia celu działania.

(dowód: akta kontroli str. 919-1014)

- Zaplanowanie wartości mierników z uwzględnieniem środków z rezerw celowych było niezgodne z ust. 79 pkt 4 załącznika nr 66 noty budżetowej, który stanowi, że wielkości docelowych wartości mierników określa się dążąc w miarę możliwości (...) do powiązania tych wielkości z wysokością planowanych wydatków (nie uwzględniając rezerw celowych). Jak podała Dyrektor DBR Pani Jadwiga Romaszko, w ramach zadań wyodrębnionych w części 34 realizowane są projekty, których wykonanie przebiega w oparciu o harmonogramy określające m.in. przewidywane wydatki w poszczególnych latach realizacji i bez znaczenia jest fakt czy wydatki te będą finansowane środkami ujętymi w części dysponenta czy pozyskanymi z rezerw celowych. Zdaniem Dyrektora DBR, *uzależnianie wysokości miernika od wysokości środków ujętych na zadanie w części dysponenta na etapie planowania, w oderwaniu od wydatków wynikających z harmonogramów realizowanych projektów bądź przewidywanej wartości wdrażanych projektów (będących podstawą ujmowania wydatków w projekcie ustawy budżetowej) prowadziłoby do ustalania mierników na sztucznym, nierealnym poziomie, który musiałby podlegać ciągłej weryfikacji (...)* Powyższe oraz przede wszystkim brak przepisów regulujących kwestie związane ze zmianą planowanej wartości mierników w trakcie roku budżetowego spowodowało, że mierniki w części 34 (...) na etapie

⁵⁵ Działanie realizowane w ramach funkcji 17 – Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju, zadanie 17.1. – Wsparcie rozwoju regionalnego kraju, podzadanie 17.1.1. – Wsparcie regionów w zakresie wzrostu poziomu zatrudnienia i spójności gospodarczej.

sporządzania projektu ustawy budżetowej zostały określone w powiązaniu z pełną wysokością planowanych wydatków. (...) Ministerstwo Finansów nigdy nie zakwestionowało takiego podejścia do kwestii szacowania mierników w części 34 (...).

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zmieniają faktu, że wartości mierników zostały zaplanowane niezgodnie z notą budżetową na 2013 r. W ocenie NIK, brak w planie informacji o wartości miernika rzeczowego, który byłby osiągnięty przy finansowaniu zadań bez środków z rezerwy oznacza brak wiedzy o skutkach rzeczowych ewentualnego nieuruchomienia lub niepełnego uruchomienia tych środków w trakcie roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 876-878, 2419-2448)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak aktualizacji wartości mierników celów działań w przypadku zmian kwot przeznaczonych na ich realizację, zwłaszcza przy dużej skali tych zmian, znacząco ogranicza możliwość wykorzystania zarządczej funkcji układu zadaniowego budżetu, która jest kluczowa dla istoty celowości jego wdrażania. Z punktu widzenia tego celu, ciągła weryfikacji wartości docelowych mierników, wbrew poglądom wyrażonym w wyjaśnieniach Dyrektor DBR, jest zasadna i korzystnie wpływa na efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

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

3.1. 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/Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pełniące funkcję dysponenta III stopnia.

Dyrektor DBR Pani Jadwiga Romaszko podała, że podstawę sporządzania sprawozdań jednostkowych i łącznych stanowi rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁶, 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 ani też procedury kontroli sprawozdań podległych dysponentów. 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. 2347-2350)

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. Wyjątek stanowi opisana w pkt 2.5 wystąpienia praktyka ujmowania w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 nieaktualnych danych w zakresie wartości miernika działania 17.1.1.1. oraz ich aktualizacja w drodze korekty sprawozdania.

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r.

3.2. Prawidłowość i 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 2013 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 (MIR oraz Centrum Projektów Europejskich). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dysponent części informował dysponentów III stopnia o konieczności sporządzenia korekty sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 2347-2350)

Dysponent części 34 otrzymywał sprawozdania budżetowe od jednostek podległych w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁵⁷. Również terminowo i w obowiązujących formach (elektronicznej i papierowej) przekazywał łączne sprawozdania budżetowe do właściwych odbiorców.

(dowód: akta kontroli str. 2087-2346)

Badanie poprawności ujęcia w każdym z rocznych sprawozdań łącznych oraz w sprawozdaniach łącznych za IV kwartał z operacji finansowych⁵⁸ wybranych losowo 39 pozycji⁵⁹ z analogicznymi pozycjami ze wszystkich sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania łącznego wykazało, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych.

(dowód: akta kontroli str. 2087-2202, 2221-2346)

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych Ministerstwa (dysponent III stopnia)⁶⁰, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach. Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i terminowo przekazane dysponentowi głównemu. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. nr 43, poz. 247 ze zm.).

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Po pięć pozycji w sprawozdaniach Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28UE, Rb-N, Rb-Z, Rb-BZ1 oraz cztery pozycje w Rb-23.

⁶⁰ 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.

kontach ksiąg rachunkowych, w tym ze sporządzonymi zestawieniami obrotów i sald⁶¹. Dane w sprawozdaniu Rb-23 zostały potwierdzone przez oddział okręgowy NBP.

(dowód: akta kontroli str. 2203-2346)

W okresie do zakończenia kontroli dokonano korekt sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1 dysponentów III stopnia (Ministerstwo oraz CPE)⁶². Korekty sprawozdań związane były z koniecznością ujęcia w księgach rachunkowych zobowiązań wynikających z dowodów księgowych dotyczących operacji gospodarczych dokonanych w 2013 r., które wpłynęły po zakończeniu okresu przejściowego. Ww. dane zostały skorygowane zgodnie z zapisami korygującymi wprowadzonymi do ewidencji księgowej.

Jak podała Pani Jadwiga Romaszko, Dyrektor DBR, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami z Ministerstwem Finansów, korekta sprawozdań łącznych uwzględniająca korekty sprawozdań dysponenta głównego i dysponentów III stopnia nastąpi przed zamknięciem ksiąg rachunkowych, po otrzymaniu przez DBR wyjaśnień beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 2307-2346, 2351-2389, 2409-2417)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

4. Księgi rachunkowe

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

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w Ministerstwie (dysponent III stopnia) dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała warunki określone w ustawie o rachunkowości (uor)⁶³ i została dostosowana do zmian wprowadzonych od 2012 r. w rozporządzeniu MF w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości⁶⁴. 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. 240-350)

4.2. Prawdliwość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

W Ministerstwie funkcjonuje system księgowości komputerowej Quorum. Z uwagi na fakt, że system ten nie był po 2009 r. modyfikowany, za wyjątkiem zmiany wersji oprogramowania⁶⁵, a prawidłowość jego funkcjonowania w poprzedniej kontroli NIK w zakresie wykonania budżetu państwa w części 34 nie była kwestionowana, stosownie do założeń kontroli, wykonania budżetu państwa w 2012 r., odstąpiono od szczegółowego badania w tym zakresie.

⁶¹ Zestawienia obrotów i sald sporządzono w dniach: 27.02.2014 r., 13.03.2014 r., 14.03.2014 r., 17.03.2014 r.

⁶² W sprawozdaniu Rb-28 korekt dokonano: a) w kol. 9 rozdziale 75001: § 4308 (pierwotnie: 445 271,05; po korekcie: 449 975,80), § 4309 (pierwotnie: 77 983,25; po korekcie: 78 813,50), § 4420 (pierwotnie: 1 476,00; po korekcie: 1 774,57) dot. Ministerstwa (dysponent III stopnia); b) w kol. 9 rozdziale 75095: § 4308 (przed korektą: 66 286,31; po korekcie: 66 466,73), § 4309 (przed korektą: 761,04; po korekcie: 779,47) dot. CPE (dysponent III stopnia). W sprawozdaniu Rb-BZ1 korekt dokonano: a) w kol. 21 działanie 17.2.1.3 (pierwotnie: 68 513,10; po korekcie: 74 048,10) i kol. 21 działanie 22.2.1.2 W (pierwotnie: 6 596,24; po korekcie: 6 894,81) oraz w odpowiednich pozycjach w ramach danej funkcji, zadania i podzadania dot. Ministerstwa (dysponent III stopnia); b) w kol. 21 działanie 17.2.4.4 (przed korektą: 442 763,18; po korekcie: 442 886,08) i kol. 21 działanie 17.2.6.4 (przed korektą: 999 638,56; po korekcie: 999 714,51) oraz w odpowiednich pozycjach w ramach danej funkcji, zadania i podzadania dot. CPE (dysponent III stopnia).

⁶³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych 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 siedzibą poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

⁶⁵ System księgowości komputerowej Quorum funkcjonuje w Ministerstwie od 2005 r. W polityce rachunkowości wskazano m.in., że w 2013 r. używano wersji 6.90. W okresie prowadzenia czynności kontrolnych używano wersji 7.10.

4.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

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 2013 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 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. (wg daty księgowania) po stronie Ma, na kontach: 201⁶⁶, 204⁶⁷, 227, 231⁶⁸, 235⁶⁹, 236⁷⁰. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- 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) tj. metodą 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 27% 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 niestatystyczny:

- które w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych zostały wykazane jako niezawierające treści operacji gospodarczej w zapisie (na kwotę 7 169,36 zł – zapisy dodatnie) bądź zawierające błędne daty operacji gospodarczej w zapisie (o wartości 17 527,50 zł),
- które obrazują wydatki dokonane w ramach realizacji zamówień publicznych o wartości 442 241,55 zł, a nie zostały wylosowane w próbie statystycznej,
- wydatki z budżetu środków europejskich poniesione na realizację Grantów EFS oraz PO KL o wartości 86 643,98 zł.

(dowód: akta kontroli str. 508-619, 1245-1246, 1883-1887)

⁶⁶ Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami.

⁶⁷ Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami w walutach obcych.

⁶⁸ Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń.

⁶⁹ Pozostałe rozrachunki z pracownikami w złotych.

⁷⁰ Pozostałe rozrachunki z pracownikami z tytułu podróży zagranicznych.

Poprawność formalna dowodów i zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 35 277 251,85 zł, z tego o wartości 26 841 512,09 zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 8 435 739,76 zł dobranych w sposób celowy (niestatystyczny). W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem 40 błędnych zapisów księgowych ujawnionych w wyniku przeglądu analitycznego, opisanych w części niniejszego rozdziału wystąpienia dotyczącego nieprawidłowości, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 511-514, 520, 525-526, 531-610, 617-619)

Wiarygodność zapisów księgowych

W zakresie spełnienia wymogów poprawności: wartości transakcji, okresu księgowania, zapisu na kontach syntetycznych i analitycznych kontrolą objęto próbę zapisów księgowych tożsamą z próbą opisaną w punkcie dotyczącym poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych. 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 prawidłowo. Zapisy 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. 511-527, 597-610, 617-619)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 36 zapisach księgowych dotyczących dwóch dowodów na łączną kwotę 7 169,36 zł brak było treści operacji gospodarczej (niezgodność z art. 23 ust. 2 pkt 3 uor). W czterech zapisach księgowych dotyczących jednego dowodu księgowego na kwotę 17 527,50 zł wskazano błędną datę operacji gospodarczej (niezgodność z art. 24 ust. 3 uor). Zastępca Dyrektora BDG wyjaśnił, że dowody księgowe w rejestrze PK_D8 o nr 2013/10/66 i 2013/12/71 (...) nie zawierają opisu pozycji zapisu księgowego w dzienniku obrotów z powodu nieprawidłowego wprowadzenia ich do ewidencji księgowej. W trakcie kontroli skorygowano brakujący opis operacji gospodarczej. Z kolei błędne daty operacji gospodarczej (8 czerwca 2010 r.) wynikały z omyłki pisarskiej w rejestrze POIG (2013/07/6). Prawidłową datą wynikającą z dokumentów źródłowych był 8 czerwca 2013 r.

Osobą odpowiedzialną za kontrolę prawidłowości księgowania był Naczelnik Wydziału Finansowania Pomocy Technicznej II BDG.

Stwierdzone błędy miały charakter formalny. Ich skala nie przekroczyła dopuszczalnego poziomu dla objętej kontrolą próby, w związku z czym nie wpłynęły one na ocenę funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz na opinię o sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 511-512, 520, 526, 531-596)

5. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

5.1. Przepływ środków w ramach budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

5.1.1. W trakcie kontroli ustalono, że Minister Rozwoju Regionalnego przekazała do Ministra Finansów kwartalne prognozy płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich na wszystkie kwartały 2013 r., tj.:

- na I kwartał 2013 r. przekazano prognozę w kwocie 7 160 184,4 tys. zł; zrealizowano płatności w kwocie 5 810 425,2 tys. zł, tj. 81,1% prognozowanej kwoty;

- na II kwartał 2013 r. przekazano prognozę w kwocie 11 712 877,1 tys. zł, a następnie została ona zaktualizowana do kwoty 8 929 317,2 tys. zł.; zrealizowano płatności w kwocie 8 304 289,1 tys. zł, tj. 70,9% pierwotnej kwoty prognozy i 93% prognozowanej kwoty po zaktualizowaniu;
- na III kwartał 2013 r. przekazano prognozę w kwocie 11 038 928 tys. zł, a następnie została ona zaktualizowana do kwoty 10 986 354,9 tys. zł; zrealizowano płatności w kwocie 11 127 943,2 tys. zł, tj. 100,8% pierwotnej kwoty prognozy i 101,3% prognozowanej kwoty po zaktualizowaniu;
- na IV kwartał 2013 r. przekazano prognozę w kwocie 17 851 787,6 tys. zł, a następnie została ona zaktualizowana do kwoty 17 865 717,4 tys. zł; zrealizowano płatności w kwocie 16 795 520,3 tys. zł, tj. 94,1% pierwotnej kwoty prognozy i 94% prognozowanej kwoty po zaktualizowaniu.

Prognozy na każdy kwartał 2013 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. Prognozy były przekazywane do Ministerstwa Finansów terminowo, z wyjątkiem prognozy na III kwartał 2013 r., którą przekazano z jednodniowym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 1285-1348)

Pan Marek Kalupa, Dyrektor DKF podał, że *Instytucje systemu wdrażania funduszy UE, sporządzając prognozy bazują na deklaracjach beneficjentów co do tempa realizacji danego projektu i wynikającego z nich harmonogramu przedkładania wniosków o płatność.* Dyrektor DKF wyjaśnił, 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.

(dowód: akta kontroli str. 1287-1290, 1452-1477)

5.1.2. Ustalono, że analiza współfinansowania prowadzona jest na płaszczyźnie poszczególnych programów. Analiza udziału współfinansowania krajowego w realizacji programów ma miejsce szczególnie w okresach prac planistycznych nad aktualizacją Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i projektem ustawy budżetowej, celem ustalenia limitu wydatków na programy. Jest również elementem weryfikacji wniosków do rezerwy celowej, aby ocenić zasadność wnioskowania o środki z rezerwy. Ponieważ wydatki na współfinansowanie wpływają bezpośrednio na wynik budżetu państwa, w 2013 r. utrzymano w Procedurze rezerw celowych restrykcyjne regulacje, których celem jest ograniczenie wydatków na współfinansowanie projektów z budżetu państwa. Ograniczenia te dotyczyły głównie jednostek sektora finansów publicznych niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi oraz projektów EWT i EISP. Z uwagi na różnorodność źródeł współfinansowania (budżet państwa, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, budżet jednostek samorządu terytorialnego, środki funduszy celowych, środki prywatne), przy dużej ilości realizowanych projektów i ogólności przekazywanych danych planistycznych analiza współfinansowania jest utrudniona.

(dowód: akta kontroli str. 1288-1290, 1452-1457)

5.1.3. Minister Rozwoju Regionalnego dokonała alokacji środków rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy w ramach poszczególnych rezerw⁷¹. Przyznana kwota alokacji środków rezerwy wyniosła 26 820 363 tys. zł, z czego:

- w ramach budżetu państwa: w poz. 8 wynosiła 3 308 924 tys. zł, w poz. 19 – 2 500 tys. zł;
- w ramach budżetu środków europejskich w poz. 98 wynosiła 23 504 939 tys. zł, zaś w poz. 99 – 4 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1194-1222, 1668-1669)

W 2013 r. na mocy decyzji Ministra Finansów uruchomiono środki w wysokości 16 242 959,5 tys. zł, a wydatkowano 15 290 720,0 tys. zł⁷², tj. 94,1% kwoty ujętej w decyzjach oraz 57% alokacji, z tego:

- w ramach budżetu państwa (BP):
 - w poz. 8 wydatkowano 1 407 188,4 tys. zł, co stanowiło 83,2% kwoty ujętej w decyzjach oraz 42,5% alokacji,
 - w poz. 19 wydatkowano 296,2 tys. zł, co stanowiło 65,1% kwoty ujętej w decyzjach oraz 11,8% alokacji,
- w ramach budżetu środków europejskich (BSE):
 - w poz. 98 wydatkowano 13 879 951,2 tys. zł, co stanowiło 95,4% kwoty ujętej w decyzjach oraz 59,1% alokacji,
 - w poz. 99 wydatkowano 3 284,2 tys. zł, co stanowiło 83,4% kwoty ujętej w decyzjach oraz 82,1% alokacji.

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

- w ramach PO IŚ wydatkowano z BP 535 789,7 tys. zł, tj. 97,5% kwoty ujętej w decyzjach oraz 30,6% alokacji, a z BSE 5 942 310,1 tys. zł, tj. 97,4% kwoty ujętej w decyzjach oraz 48,6% alokacji,
- w ramach PO IG wydatkowano z BP 357 407,9 tys. zł, tj. 69,9% kwoty ujętej w decyzjach oraz 63,4% alokacji, a z BSE 2 907 046,5 tys. zł, tj. 93,5% kwoty ujętej w decyzjach oraz 85,5% alokacji,
- w ramach PO KL wydatkowano z BP 278 099,0 tys. zł, tj. 71,7% kwoty ujętej w decyzjach oraz 66,6% alokacji, a z BSE 2 529 169,5 tys. zł, tj. 93,1% kwoty ujętej w decyzjach oraz 89% alokacji,
- w ramach PO PT wydatkowano z BP 2,2 tys. zł, tj. 7,2% kwoty ujętej w decyzjach,
- w ramach PO RPW wydatkowano z BP 21 971,9 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ujętej w decyzjach oraz 38,7% alokacji, a z BSE 487 525,8 tys. zł, tj. 98,9% kwoty ujętej w decyzjach oraz 61,6% alokacji,
- w ramach 16 RPO wydatkowano z BP 165 804,4 tys. zł, tj. 96,2% kwoty ujętej w decyzjach oraz 39,1% alokacji, a z BSE 1 931 384,5 tys. zł, tj. 94,9% kwoty ujętej w decyzjach oraz 49,3% alokacji,
- w ramach PO EWT i EISP wydatkowano tylko z BP 38 930,5 tys. zł, tj. 99,8% kwoty ujętej w decyzjach oraz 63,3% alokacji,
- w ramach SPPW z BP 4 438,3 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach oraz 67,2% alokacji, a z BSE 58 441,6 tys. zł, tj. 99,99% kwoty ujętej w decyzjach oraz 46,1% alokacji,

⁷¹ 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 z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z tych środków na 2013 r. z części 83, poz. 8,98,99. (Procedura). Wersja obowiązująca od 29 stycznia 2013 r.

⁷² Sporządzono na podstawie informacji rocznej za 2013 r. na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w 2013 r. z rezerwy celowej w okresie od początku roku do 31 grudnia 2013 r. sporządzonej przez DBR (stan na 20.03.2014 r.).

- w ramach MF EOG i NMF 2009-2014 wydatkowano z BP 5 040,6 tys. zł, tj. 98,0% kwoty ujętej w decyzjach oraz 18,8% alokacji, a z BSE 27 357,3 tys. zł, tj. 72,6% kwoty ujętej w decyzjach oraz 14% alokacji.

W ramach Grantów EFS nie planowano środków z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 239, 1668-1669, 1755-1756)

Pani Jadwiga Romaszko, Dyrektor DBR podała, że głównym powodem niewykorzystania środków z rezerwy celowej było niewydatkowanie środków na projekty kolejowe, a w zakresie budżetu państwa dodatkowo zmiana źródła współfinansowania projektów kolejowych na obligacje emitowane przez PKP PLK SA oraz wydłużenie w czasie realizacji wydatków na projekty drogowe z budżetu środków europejskich – część refundacji przesunięto na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1478-1483)

Szczegółowe badanie 10 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa, złożonych w październiku 2013 r. w łącznej kwocie 230 917,5 tys. zł wykazało, że zostały one złożone przez dysponentów poszczególnych części budżetowych i zweryfikowane przez MRR zgodnie z przyjętą procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 1230-1231)

5.2. Wykorzystanie środków otrzymanych z budżetu UE

Opis stanu
faktycznego

Realizacja wydatków

Na programy NSRO i EFTA poniesiono w 2013 r. z BP i BSE wydatki w łącznej kwocie 45 670 989,6 tys. zł⁷³, tj. 96,1% planu po zmianach, w tym z BSE 41 081 034,7 tys. zł, tj. 97% planu po zmianach, z tego w ramach:

- NSRO 2007-2013 – 45 356 648,3 tys. zł, tj. 96,2% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 40 809 745,5 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach. W ramach ww. kwoty poniesione wydatki na poszczególne programy wyniosły:
 - PO IG – 7 980 631,6 tys. zł, tj. 92,6% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 6 826 056,7 tys. zł, tj. 94,3% planu po zmianach,
 - PO IŚ – 17 788 077,2 tys. zł, tj. 98,4% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 16 896 775,0 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach,
 - PO KL – 7 750 144,5 tys. zł, tj. 93,7% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 6 683 348,4 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach,
 - PO PT – 327 994,0 tys. zł, tj. 89,8% planu po zmianach (w całości z BP),
 - PO RPW kwotę 1 497 938,0 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 1 404 207,6 tys. zł, tj. 99,3% planu po zmianach,
 - 16 RPO – 9 936 744,6 tys. zł, tj. 97,2% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 8 998 873,8 tys. zł, tj. 97,6% planu po zmianach,
 - PO EWT – 26 178,3 tys. zł, tj. 88,7% planu po zmianach (w całości z BP),
 - EISP – 48 456,1 tys. zł, tj. 84,7% planu po zmianach (w całości z BP),
 - Granty EFS – 484,1 tys. zł, tj. 91,6% planu po zmianach, (w całości BSE).
- EFTA – 314 341,2 tys. zł, tj. 84% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 271 289,2 tys. zł, tj. 88,2% planu po zmianach. W ramach ww. kwoty poniesiono wydatki na:
 - MF EOG i NMF 2009-2014 w wysokości 105 134,1 tys. zł, tj. 70,6% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 79 842,7 tys. zł, tj. 76,8% planu po zmianach,
 - SPPW w wysokości 209 207,1 tys. zł, tj. 92,8% planu po zmianach, w tym z BSE kwotę 191 446,5 tys. zł, tj. 94% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 1530-1548, 2407-2408)

Dyrektorzy departamentów merytorycznych realizujących zadania IZ/IK poinformowali, że na niższy niż zakładano poziom wykonania wydatków wpływ miały głównie: wprowadzenie zmian do projektów w realizacji w tym zmiany harmonogramów, konieczność dokonywania

⁷³ Dane na podstawie Informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej sporządzonej przez DBR z dnia 28 marca 2014 r.

korekt wniosków, wydłużające się postępowania przetargowe, ograniczenie wydatków budżetu środków europejskich w zakresie projektów realizowanych przez GDDKiA w ramach POIiŚ, niepełne wykonanie planowanych wydatków w związku z opóźnieniami w realizacji kontraktów, opóźnienia w pozyskiwaniu uzgodnień i decyzji administracyjnych, niższe kwoty składanych wniosków o płatność od zadeklarowanych.

(dowód: akta kontroli str. 1549-1657)

Kontraktowanie i certyfikacja wydatków w programach operacyjnych NSRO 2007-2013⁷⁴

Od początku realizacji programów operacyjnych do końca 2013 r. beneficjenci w pięciu krajowych⁷⁵, 16 regionalnych programach operacyjnych oraz PO EWT⁷⁶ złożyli 287,3 tys. wniosków o dofinansowanie projektu, poprawnych pod względem formalnym, na całkowitą kwotę dofinansowania (ze środków unijnych oraz krajowych) 587 709 903,0 tys. zł, z czego:

- 226,8 tys. wniosków w kwocie dofinansowania 467 141 516,5 tys. zł w pięciu krajowych PO,
- 59,8 tys. wniosków w kwocie dofinansowania 117 384 590,6 tys. zł w ramach 16 RPO,
- 0,6 tys. wniosków w kwocie dofinansowania 3 183 795,9 tys. zł w ramach PO EWT.

(dowód: akta kontroli str. 1356-1377)

Do końca 2013 r. z beneficjentami zawarto 94,1 tys. umów o dofinansowanie projektu⁷⁷, w których wartość wydatków kwalifikowalnych ogółem wyniosła 389 915 742,6 tys. zł⁷⁸, w tym kwota dofinansowania ze środków UE 269 047 417,2 tys. zł, co stanowiło 95,3% alokacji na lata 2007-2013, z czego:

- a) 61,5 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 201 184 252,4 tys. zł w pięciu krajowych PO, tj.:
 - w PO IŚ zawarto 2,2 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 113 679 199,8 tys. zł, tj. 95,5% alokacji,
 - w PO IG – 15,4 tys. umów na kwotę 35 973 565,1 tys. zł, tj. 99,6% alokacji,
 - w PO KL – 43,3 tys. umów na kwotę 39 904 258,1 tys. zł, tj. 95,5% alokacji,
 - w PO RPW – 0,2 tys. umów na kwotę 9 678 760,3 tys. zł, tj. 96,6% alokacji,
 - w PO PT – 0,4 tys. umów na kwotę 1 948 469,1 tys. zł, tj. 90,6% alokacji,
- b) 32,3 tys. umów na kwotę dofinansowania ze środków UE 66 470 141,3 tys. zł w ramach 16 RPO, tj. 92,6% alokacji na lata 2007-2013,
- c) 0,3 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 1 393 023,5 tys. zł w ramach PO EWT, tj. 96,9% alokacji na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 1357-1377)

Całkowita kwota wydatków uznanych za kwalifikowalne wykazana w złożonych przez IC do KE do końca 2013 r. *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego* (dalej: Poświadczenie) wyniosła 240 516 231,0 tys. zł⁷⁹.

Podstawę certyfikacji stanowiła kwota 221 238 432,7 tys. zł⁸⁰, w tym środki UE w kwocie 177 669 612,2 tys. zł, tj. 42 594 967,7 tys. euro, co stanowiło 63,1% alokacji na lata 2007-2013. W porównaniu do stanu na koniec 2012 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło o 17,2 punktów procentowych (p.p.).

⁷⁴ Informacje dotyczące kontraktacji środków przedstawione zostały na podstawie *Informacji o wykorzystaniu Funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce na koniec 2013 r. wraz z rekomendacjami* przekazanej na Komitet Stały Rady Ministrów, zaś informacje dotyczące certyfikacji środków przedstawione zostały na podstawie danych otrzymanych z Instytucji Certyfikującej.

⁷⁵ PO IG, PO IŚ, PO PT 2007-2013, PO KL oraz PO RPW.

⁷⁶ Minister Rozwoju Regionalnego pełni funkcję IZ dla trzech programów EWT, tj.: Polska-Słowacja, Polska-Brandenburgia, Południowy Bałtyk.

⁷⁷ Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

⁷⁸ Kurs przyjęty do przeliczenia programów EWT i EISP - 1 Euro = 4,1942 PLN.

⁷⁹ Kwoty certyfikowane przez IC do KE wykazane bez EISP.

⁸⁰ W tym krajowe i regionalne programy operacyjne – 220 245 890,2 tys. zł i EWT – 992 542,5 tys. zł (236 646,4 tys. euro).

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 125 350 263,3 tys. zł, tj. 29 939 317,1 tys. euro, co stanowiło 60% alokacji na lata 2007-2013.

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

- PO IS – 69 573 969,0 tys. zł, tj. 16 536 695,4 tys. euro, co stanowiło 58,4% alokacji,
- PO IG – 20 940 929 tys. zł, tj. 5 040 812,3 tys. euro, co stanowiło 58,2% alokacji,
- PO KL – 27 507 365,6 tys. zł, tj. 6 604 851,0 tys. euro, co stanowiło 66% alokacji,
- PO RPW – 5 975 567,3 tys. zł, tj. 1 430 769,6 tys. euro, co stanowiło 59,9% alokacji,
- PO PT – 1 352 432,4 tys. zł, tj. 326 188,8 tys. euro, co stanowiło 63,1% alokacji,

- b) w 16 RPO wydatki wyniosły 51 483 894,7 tys. zł, tj. 12 456 457,8 tys. euro, co stanowiło 72,1% alokacji na 2007-2013,

- c) w PO EWT wydatki wyniosły 835 454,2 tys. zł, tj. 199 192,8 tys. euro, co stanowiło 57,8% alokacji na 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 1356-1377, 1552-1659)

Komisja Europejska do końca 2013 r. zrefundowała kwotę 39 568 000,0 tys. euro, tj. 92,9% kwoty przekazanej do Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą w zakresie środków UE. Do zrefundowania przez KE pozostała kwota 3 026 967,6 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 1356-1377, 1382-1384)

Dyrektorzy departamentów pełniących funkcje IZ i IK RPO poinformowali, że w 2013 r. nie wystąpiły przypadki wstrzymania refundacji środków przez KE. Jedynie w ramach POIG IZ samodzielnie podjęła działania zmierzające do czasowego wstrzymania ujmowania wydatków w ramach 7 osi priorytetowej. W grudniu 2013 r. IZ POIG podjęła decyzję o wycofaniu ok. 16 mln zł z certyfikacji z uwagi na uzyskanie z Prokuratury Apelacyjnej informacji o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z wydatkami. Natomiast w ramach RPO Woj. Podkarpackiego na prośbę KE, w związku ze śledztwem w Urzędzie Marszałkowskim Woj. Podkarpackiego prowadzonym przez Prokuraturę Apelacyjną w Lublinie, Instytucja Audytowa przeprowadziła w 2013 r. audyt w IZ RPO Woj. Podkarpackiego, którego wyniki zostały przekazane do KE. W związku z tym IZ RPO Woj. Podkarpackiego wycofała środki uprzednio certyfikowane w poświadczeniu za styczeń 2014 r.

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. 1552-1657)

Ponadto, dyrektorzy departamentów pełniących funkcje IZ poinformowali również, że w celu zapewnienia sprawnej i efektywnej realizacji programów oraz wykorzystania alokacji, w 2013 r. podjęto m.in. następujące działania: podnoszono temat na spotkaniach z IZ RPO oraz wysyłano pisma w zakresie zagrożenia spełnienia warunków wynikających z zasady anulowania zobowiązań, przesuwano środki pomiędzy osiami priorytetowymi, organizowano dodatkowe nabory wniosków, prowadzono na bieżąco monitoring realizacji projektów, przeprowadzano kontrole systemowe w IP, opracowywano nowe, zaktualizowane wersje dokumentów programowych oraz wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1552-1657)

Realizacja Planu wydatkowania środków w 2013 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007 - 2013⁸¹

Rada Ministrów 15 lutego 2013 r. przyjęła opracowany przez MRR *Plan wydatkowania środków w 2013 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach*

⁸¹ Na podstawie danych przekazanych przez Instytucję Certyfikującą.

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 2013 r. (liczoną jako podstawę certyfikacji) ustalono kwotę 63 742 174,0 tys. zł, co miało pozwolić na osiągnięcie na koniec 2013 r. skumulowanego poziomu 222 290 827,0 tys. zł wydatków certyfikowanych do KE. Wg szacunków ww. kwota miała umożliwić zawnieśkowanie do KE o płatności okresowe w kwocie 44,5 mld euro⁸², co odpowiada ok. 66% alokacji środków UE przewidzianych dla Polski.

Dla trzech programów EWT docelowy kumulatywny poziom wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do KE na koniec 2013 r. określono w wysokości 229 580,0 tys. euro, tj. 66,7% alokacji, w tym zakładany na 2013 r. poziom certyfikacji określono w wysokości 82 148,4 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 1349-1355)

Wysokość założonych w Planie 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. 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. 1287-1290)

W 2013 r. kwota wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do KE (stanowiących podstawę certyfikacji) wyniosła 61 697 240,1 tys. zł, co stanowiło 96,8% kwoty przyjętej w Planie, w tym:

- a) w pięciu krajowych PO certyfikowano wydatki w kwocie 49 239 954,6 tys. zł, tj. wykonano 100,6% Planu przyjętego na 2013 r., z czego:
 - w PO IŚ certyfikowano 31 963 425,5 tys. zł, tj. wykonano 100,8% planu,
 - w PO IG certyfikowano 7 394 201,7 tys. zł, tj. wykonano 104,2% planu,
 - w PO KL certyfikowano 7 462 757,4 tys. zł, tj. wykonano 96,3% planu,
 - w PO RPW certyfikowano 2 108 964,6 tys. zł, tj. wykonano 101,4% planu,
 - w PO PT certyfikowano 310 605,5 tys. zł, tj. wykonano 102,8% planu;
- b) w 16 RPO certyfikowano kwotę 12 457 285,5 tys. zł, tj. wykonano 84,1% planu na koniec 2013 r.

Kumulatywny cel na koniec 2013 r. został osiągnięty w wysokości 220 245 890,2 tys. zł, tj. wykonano 99,1% Planu.

W ramach EWT certyfikowano kwotę 89 214,9 tys. euro, tj. 108,6% Planu. Kumulatywny cel na koniec 2013 r. został osiągnięty w wysokości 236 646,4 tys. euro, tj. wykonano 103,1% Planu.

(dowód: akta kontroli str. 1378-1451)

Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy

W 2013 r. na Szwajcarsko-Polski Program Współpracy wydatkowano łącznie 209 207,2 tys. zł⁸³ tj. 92,8% planowanej kwoty, w tym z budżetu państwa 17 760,6 tys. zł, z budżetu środków europejskich 191 446,5 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. podpisano 58 umów na łączną kwotę 464 570,0 tys. CHF, stanowiącą 100%, alokacji przyznanej stronie polskiej⁸⁴.

⁸² Wyliczenia dokonano przy zastosowaniu kursu 1 EURO = 4 PLN, wartość wydatków odpowiadająca wkładowi UE jest zależna od poziomu współfinansowania w poszczególnych ośiach priorytetowych.

⁸³ Na podstawie informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej sporządzonej przez DBR z dnia 28 marca 2014 r.

⁸⁴ Kwota alokacji nie uwzględnia kosztów zarządzania programem przez stronę szwajcarską w wysokości ok. 24 450 tys. CHF.

Do końca 2013 r. kwota zrefundowanych stronie polskiej przez stronę szwajcarską środków wyniosła 121 040,3 tys. CHF⁸⁵, co stanowiło ponad 26% alokacji przyznanej stronie polskiej i 85% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację SPPW (tj. 141 107,2 tys. CHF). Niższy poziom refundacji w stosunku do prefinansowania z budżetu państwa wynikał przede wszystkim z systemu płatności przyjętego w ramach SPPW.

(dowód: akta kontroli str. 1530-1548, 1671-1754)

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2009-2014

W 2013 r. na MF EOG oraz NMF wydatkowano łącznie 105 134,1 tys. zł⁸⁶ tj. 70,6% planowanej kwoty, w tym z budżetu państwa 25 291,4 tys. zł, a z budżetu środków europejskich 79 842,7 tys. zł.

Na koniec 2013 r. poziom kontraktacji środków w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego wyniósł – 514 742,5 tys. euro⁸⁷, tj. 96,3% alokacji na programy (tj. 534 742,5 tys. euro⁸⁸)

W 2013 roku podpisano umowy dla czterech programów (PL04, PL05, PL08, PL15) oraz dziewięć umów ws. realizacji programu (dla wymienionych wcześniej oraz PL07, PL13, PL14, PL16 i PL17). Liczby nie uwzględniają programu PL18 Green Industry Innovation (Innowacje w zakresie zielonych technologii), gdzie do końca 2013 r. nie podpisano umowy ws. Programu, ale dobiegały końca prace nad tworzeniem tego programu. W 2013 r. trwały intensywne prace nad przygotowywaniem, ogłaszaniem i rozstrzygnięciem naborów w ramach programów.

Kwota zaliczek wypłaconych/zawnioskowanych Operatorom Programów i środków zawnioskowanych do Darczyńców wyniosła ponad 82 mln euro, co stanowi ponad 17% alokacji dla programów wdrażanych przez stronę polską. Dotychczas strona Darczyńców przekazała środki w wysokości ponad 54,44 mln euro. Dodatkowo w przedłożonych przez Operatorów Finansowych Raportach Okresowych zatwierdzone zostały wydatki poniesione do końca sierpnia 2013 r. w kwocie 5,5 mln euro (w tym 5,1 mln euro z grantu)⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1530-1548, 1614-1627, 1670)

Fundusz Spójności 2000-2006

Do Komisji Europejskiej zostały przekazane dokumenty zamknięcia dla projektów Funduszu Spójności z wyjątkiem projektu nr 2006/PL/16/C/PT/001 „Budowa Autostrady A1, Odcinek Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Bełk-Gorzyczki”. W przypadku tego projektu KE dnia 1 sierpnia 2012 r. podjęła decyzję o przedłużeniu terminu kwalifikowalności wydatków do 31 grudnia 2012 r. W dniu 20 czerwca 2013 r. do KE został przekazany wniosek o płatność końcową dla przedmiotowego projektu na kwotę 44 872,3 tys. euro. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem raportu końcowego. Raport końcowy ma być przekazany do KE w czerwcu 2014 r.

W zakresie sektora środowisko na koniec 2013 r. z 90 projektów przekazanych do KE – 50 uzyskało list zamknięcia, 46 otrzymało płatność końcową, a cztery były w weryfikacji i oczekiwały na akceptację. W zakresie sektora transport spośród 38 projektów transportowych 17 projektów otrzymało płatność końcową oraz w przypadku 5 projektów

⁸⁵ Na podstawie Raportu rocznego z wdrażania SPPW za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2013 r.

⁸⁶ Na podstawie Informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej sporządzonej przez DBR z dnia 28 marca 2014 r.

⁸⁷ Na podstawie Raportu Strategicznego z wdrażania MF EOG i NMF 2009 – 2014 w Polsce w 2013 r.

⁸⁸ Kwota alokacji bez kosztów zarządzania funduszami przez stronę Darczyńców.

⁸⁹ Dysproporcja pomiędzy kwotami zaliczek wypłaconych przez darczyńców a kwotami wydatkowanymi, zaraportowanymi przez Operatorów Programów w Finansowych Raportach Okresowych wynika z faktu, że Programy realizowane są w systemie zaliczkowym. W przedkładanych przez Operatorów Programów Finansowych Raportach Okresowych przedstawiane są zarówno wydatki poniesione w okresie sprawozdawczym poprzedzającym termin płatności od darczyńców, jako sukcesywne rozliczanie wcześniej otrzymanych zaliczek, oraz kwoty wnioskowane na okres sprawozdawczy następujący bezpośrednio po terminie płatności od darczyńców (na podstawie Raportu Strategicznego z wdrażania MF EOG i NMF 2009 – 2014 w Polsce w 2013 r.).

strona polska otrzymała stanowisko KE dotyczące zamknięcia projektu (list zamknięcia) i oczekuje na wypłatę płatności końcowej przez KE. W odniesieniu do pozostałych 16 projektów, KE nie podjęła działań w celu ich zamknięcia. IZ FS monitoruje proces zamknięcia po stronie KE.

W 2013 r. działania IZ FS polegały przede wszystkim na bieżącej współpracy z KE w zakresie udzielania wyjaśnień i odpowiedzi na pytania KE dotyczące zakończonych projektów, dla których strona polska nie otrzymała płatności końcowych. W dniu 14 listopada 2013 r. IZ FS zwołała ostatnie posiedzenie Komitetu Monitorującego FS. Komitet wypełnił swoje statutowe zadania i zakończył swoją działalność.

Do końca 2013 r. z FS dokonano płatności w kwocie 4 996 162,03 tys. euro (tj. 20 971 390,12 tys. zł), natomiast wartość przekazanych do KE wniosków o płatność ze środków FS wyniosła 5 449 331,27 tys. euro (22 873 568,01 tys. zł), tj. odpowiednio 91,2% i 99,5% alokacji środków FS (wraz z ISPA) na lata 2000 – 2006.

(dowód: akta kontroli str. 1638-1644)

W 2013 r. wykonanie⁹⁰ FS wyniosło 124 512 tys. euro (504 269 tys. zł) co stanowi 34% przewidywanego wykonania w 2013 r.⁹¹ Dyrektor DWI Pan Marek Michalski wyjaśnił, że niepełna realizacja planu wynika z otrzymania mniejszej sumy kwot z KE z uwagi na brak zatwierdzenia przez KE wniosków o płatność końcową dla zakończonych projektów FS.

(dowód: akta kontroli str. 1638-1657)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

6. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 kwietnia 2013 r. nr KAP – 4100-05-01/2013 skierowanym do Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczącym kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. NIK sformułowała dwa wnioski pokontrolne:

Wniosek nr 1 dotyczący wzmocnienia mechanizmów kontrolnych systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków niezgodnego z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywania zapisów księgowych jest w trakcie realizacji. Świadczy o tym mniejsza ilość stwierdzonych podczas kontroli uchybień w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Wniosek nr 2 dotyczący kontynuowania działań zmierzających do rzetelnego planowania prognoz płatności dla poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w ramach NSRO 2007-2013 został zrealizowany. W 2013 r. sporządzano znacznie lepsze niż w 2012 r. prognozy płatności zarówno ogółem w odniesieniu do poszczególnych kwartałów, jak i dla poszczególnych programów operacyjnych. Wykonanie kwartalnych prognoz wahało się od 81,1% (prognoza na I kwartał 2013 r.) do 101,3% (III kwartał 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 620, 1291-1337)

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 Kontroli⁹², wnosi o:

1. Planowanie i aktualizację wartości mierników stopnia realizacji celów zadań, podzadań i działań ujętych w układzie zadaniowym przy uwzględnieniu kwot planowanych na ich realizację zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów.
2. Pomiar wartości miernika stopnia realizacji celu działania 17.1.1.1. – Wspieranie regionów w ramach komponentu regionalnego PO KL w sposób umożliwiający

⁹⁰ Termin „wykonanie” w załączniku nr 18 do ustawy budżetowej rozumiane jest jako wpływy do budżetu państwa z KE.

⁹¹ Określonego w załączniku nr 18 do ustawy budżetowej na 2013 r.

⁹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

prezentowanie danych za pełny okres sprawozdawczy w terminie określonym przepisami.

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.

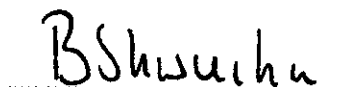
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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 11 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka



podpis

