



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.07.2016
P/16/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały Nr 34/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 czerwca 2016 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 34 – Rozwój regionalny
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Agnieszka Bernaś-Coşkun, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96849 z dnia 14 stycznia 2016 r. 2. Ewa Przychodaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96850 z dnia 14 stycznia 2016 r. 3. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96852 z dnia 14 stycznia 2016 r. 4. Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96851 z dnia 14 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju (zwane dalej MR lub Ministerstwo), Plac Trzech Krzyży 3/5, Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju ^{1,2} .

II. Wprowadzenie

Dysponentem części 34 – Rozwój regionalny jest Minister Rozwoju (do 16 listopada 2015 r. dysponentem był Minister Infrastruktury i Rozwoju).

W 2015 r. budżet części 34 realizowany był przez dysponenta głównego, dwóch dysponentów III stopnia (tj.: Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju i Dyrektora Centrum Projektów Europejskich (CPE)) oraz dysponenta II stopnia - dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT).

Ministerstwo Rozwoju³ powstało w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (zwane dalej MliR), które polegało na wyłączeniu z dotychczasowego MliR części budżetowych 18 – Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 21 - Gospodarka morską oraz 39 – Transport, a włączeniu części budżetowej 20 – Gospodarka. MR zachowało dotychczasowe numery REGON, NIP oraz rachunków bankowych MliR.

W polityce rachunkowości⁴ Ministerstwa wskazano m.in. iż w Ministerstwie prowadzona była obsługa finansowo-księgowa dysponentów części budżetowych: 18, 21, 34 i 39 oraz dysponenta III stopnia (§ 2 ust.1).

Ewidencję księgową w ramach obsługi dysponenta części budżetowej 34 prowadził Departament Budżetu Rozwoju (DBR). Ewidencję księgową w ramach obsługi dysponenta części budżetowych 18, 21 oraz 39 prowadził Departament Budżetu Infrastruktury (DBI). Biuro Dyrektora Generalnego prowadziło ewidencję księgową dysponenta III stopnia.

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

² Do 16 listopada 2015 r. dysponentem cz. 34 była Minister Infrastruktury i Rozwoju - Maria Wasiak

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076).

⁴ Określonej zarządzeniem nr 5 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (Dz. Urz. MliR poz. 6, ze zm.).

Do prowadzenia ewidencji księgowej w ramach wszystkich ww. części budżetowych wykorzystywany był system informatyczny Quorum firmy QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o., przy czym jak podała Pani Jadwiga Romaszko Dyrektor DBR, księgi rachunkowe dla poszczególnych części budżetowych prowadzone były we wspólnym systemie na zasadzie rozdzielności. Poszczególni dysponenti części prowadzili ewidencję księgową w odrębnych rejestrach księgowych, dostępnych jedynie dla osób prowadzących ewidencję w zakresie odpowiednich dysponentów. Rozdzielona była również funkcja głównego księgowego dysponenta części na głównego księgowego części 34 oraz głównego księgowego części 18, 21 i 39.

W związku z tym, że zgodnie z art. 12 ust 3a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, zwanej dalej uor, można nie zamykać ksiąg rachunkowych, jeżeli podział jednostki następuje przez wydzielenie, co dotyczy jednostki, która pozostaje z wydzielenia (w tym przypadku część 34), księgi rachunkowe dysponenta głównego części 34 nie zostały zamknięte z dniem 15 listopada 2015 r.

W dniu 31 grudnia 2015 r. podpisano umowy rachunku bankowego z Narodowym Bankiem Polskim na prowadzenie rachunków bankowych o dotychczasowych numerach przez Ministerstwo Rozwoju.

(dowód: akta kontroli, str. 2077-2078, 2082-2083, 2089-2103)

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.⁶ (zwanej dalej ustawą budżetową) w części 34 – Rozwój regionalny.

W ramach części 34 finansowano, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi⁷, zadania m.in. z zakresu:

- zarządzania programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym sektorowymi programami operacyjnymi, z wyjątkiem programów zarządzanych przez zarządy województw, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa;
- zawierania, kontrolowania realizacji i rozliczania kontraktów wojewódzkich;
- koordynacji opracowywania przez samorządy województw regionalnych programów operacyjnych, zawierania regionalnych porozumień programowych, a także monitorowania i oceny przebiegu ich wykonywania.

W 2015 r. poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa wykonywały zadania związane z pełnieniem przez Ministra m.in. następujących funkcji:

1. w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO 2007-2013):
 - Instytucji Koordynującej NSRO⁸ (IK NSRO),
 - Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne⁹ (IK RPO),
 - Instytucji Zarządzającej (IZ) pięcioma programami operacyjnymi (PO), tj. PO Infrastruktura i Środowisko¹⁰ (PO IŚ), PO Innowacyjna Gospodarka¹¹ (PO IG), PO Kapitał Ludzki¹² (PO KL), PO Rozwój Polski Wschodniej¹³ (PO RPW), PO Pomoc Techniczna 2007-2013¹⁴ (PO PT),

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

⁶ Dz. U. poz. 153, ze zm.

⁷ Zgodnie z art. 23a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 812, ze zm.).

⁸ Zadania IK NSRO w zakresie koordynowania wdrażania funduszy strukturalnych w 2015 r. wykonywał Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju (DKS), Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (DKF) oraz w zakresie informacji i promocji – Departament Informacji i Promocji (DIP).

⁹ Zadania IK RPO w 2015 r. wykonywał Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju (DKS).

¹⁰ Zadania IZ PO IŚ oraz IZ Strategią wykorzystania Funduszu Spójności w 2015 r. wykonywały: Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych (DWI) oraz Departament Programów Infrastrukturalnych (DPI).

¹¹ Zadania IZ PO IG w 2015 r. wykonywał Departament Konkurencyjności i Innowacyjności (DKI).

¹² Zadania IZ PO KL w 2015 r. wykonywał Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (DZF).

¹³ Zadania IZ PO RPW w 2015 r. wykonywał Departament Programów Ponadregionalnych (DPP).

¹⁴ Zadania IZ PO PT w 2015 r. wykonywał Departament Programów Pomocowych (DPT).

- IZ trzema programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i Koordynatora Krajowego (KK) dla pozostałych programów EWT¹⁵,
- IZ dwoma programami Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP)¹⁶,
- 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.
- 4. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (UP 2014-2020):
 - Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej Umowy Partnerstwa¹⁹ (IK UP),
 - Instytucji do spraw koordynacji strategicznej Umowy Partnerstwa²⁰,
 - Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne²¹ (IK RPO 2014-2020),
 - Instytucji Zarządzającej (IZ) sześcioma programami operacyjnymi, tj. PO Infrastruktura i Środowisko²² (PO IŚ 2014-2020), PO Inteligentny Rozwój²³ (PO IR), PO Wiedza Edukacja Rozwój²⁴ (PO WER), PO Polska Wschodnia²⁵ (PO PW), PO Polska Cyfrowa²⁶ (PO PC), PO Pomoc Techniczna²⁷ (PO PT 2014-2020),
 - IZ trzema programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT 2014-2020) i Koordynatora Krajowego (KK) dla pozostałych programów EWT²⁸,
 - IZ dwoma programami Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS)²⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 2065-2071, 2074-2076)

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych³⁰,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,

¹⁵ Zadania IZ trzema PO EWT w 2015 r. wykonywał Departament Współpracy Terytorialnej (DWT).

¹⁶ Zadania IZ dwoma programami EISP w 2015 r. wykonywał Departament Certyfikacji i Desygnacji (DCD).

¹⁷ Zadania IC w 2015 r. wykonywał DCD.

¹⁸ Zadania wymienione w pkt 2 i 3 w 2015 r. wykonywał DPT.

¹⁹ Zadania Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej UP w 2015 r. wykonywał Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (DKF) oraz w zakresie informacji i promocji – Departament Informacji i Promocji (DIP).

²⁰ Zadania Instytucji do spraw koordynacji strategicznej UP w 2015 r. wykonywał Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju (DKS),

²¹ Zadania IK RPO 2014-2020 w 2015 r. wykonywał Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju (DKS).

²² Zadania IZ PO IŚ 2014-2020 w 2015 r. wykonywały: Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych (DWI) oraz Departament Programów Infrastrukturalnych (DPI).

²³ Zadania IZ PO IR w 2015 r. wykonywał Departament Konkurencyjności i Innowacyjności (DKI).

²⁴ Zadania IZ PO WER w 2015 r. wykonywał Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (DZF).

²⁵ Zadania IZ PO PW w 2015 r. wykonywał Departament Programów Ponadregionalnych (DPP).

²⁶ Zadania IZ PO PC w 2015 r. wykonywał Departament Rozwoju Cyfrowego (DRC).

²⁷ Zadania IZ PO PT 2014-2020 w 2015 r. wykonywał Departament Programów Pomocowych (DPT).

²⁸ Zadania IZ trzema PO EWT 2014-2020 w 2015 r. wykonywał Departament Współpracy Terytorialnej (DWT).

²⁹ Zadania IZ dwoma EIS w 2015 r. wykonywał Departament Certyfikacji i Desygnacji (DCD).

³⁰ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ (dalej ufp).

Zrealizowane w 2015 r. w części 34 dochody wyniosły 68 313,9 tys. zł, w tym 67 508,8 tys. zł (tj. 98,8% dochodów w części) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

W 2015 r. w części 34 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 2 082 756,4 tys. zł, w tym 1 715 546,8 tys. zł (tj. 82,4% wydatków w części) stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 17 380 321,7 tys. zł, w tym 12 240 471,1 tys. zł (tj. 70,4% wydatków w części) w ramach kontrolowanej jednostki.

III. Ocena kontrolowanej działalności³²

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, na podstawie kontroli 16,5% zrealizowanych wydatków budżetu państwa części, że w części 34 – Rozwój regionalny zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto większość celów prowadzonej działalności zaplanowanych w układzie zadaniowym wydatków.

Dysponent części 34 rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu tej części.

Sprawozdania budżetowe za 2015 r. – łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 34 – Rozwój regionalny na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów i sprawozdania własnego dysponenta. Jednostkowe sprawozdania budżetowe dysponenta III stopnia i dysponenta głównego za 2015 r. zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej³³, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁴, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³⁵, a dane w nich wykazane były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Badane sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz pokazują prawidłowy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2015 r., z wyjątkiem sprawozdania Rb-27³⁶ dysponenta głównego.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia nie miały wpływu na realizację budżetu w cz. 34 i polegały na:

- błędnym ujęciu w sprawozdaniu Rb-27 rocznym dysponenta głównego, w kolumnie „zaległości netto”, należności w kwocie 924,7 tys. zł, która nie mogła być

³¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

³² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

³⁶ Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych (dalej: RB – 27).

egzekwowana, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych³⁷,

- błędnym ujęciu w ewidencji księgowej danych w zakresie dat operacji gospodarczych i daty dokumentu (dotyczy zapisów w łącznej kwocie 301 971,4 tys. zł), co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor,
- błędnym ujęciu w dokumentach księgowych numerów identyfikacyjnych ewidencji księgowej (dotyczy zapisów w łącznej kwocie 46 484,6 tys. zł), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 440,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 68 313,9 tys. zł, co stanowiło ponad piętnastokrotność kwoty planowanej oraz 135,0% dochodów 2014 r. Głównym źródłem dochodów były dochody z tytułu zwrotów niewykorzystanych dotacji (31 709,4 tys. zł), odsetek od dotacji i płatności (31 181,4 tys. zł), zwroty w ramach kar umownych od beneficjentów, przychodów z projektów, zwrotów postępowania kasacyjnego oraz opłaty prolongacyjnej jak również zwroty z Komisji Europejskiej (dalej: KE), rozliczeń z lat ubiegłych (3 091,6 tys. zł). W pierwotnym planie zaplanowano dochody głównie z najmu pomieszczeń w związku ze sprawowanym przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) zarządem budynku przy ul. Wspólnej 2/4 i z opłat za miejsca parkingowe. Dochody te zostały zrealizowane w kwocie 392,8 tys. zł (89,3%).

Na koniec 2015 r. w części 34 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 1 833,2 tys. zł, w tym zaległości wyniosły 1 664,3 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 691,5 tys. zł (tj. o 60,6%), a zaległości wyższe o 567,3 tys. zł, (tj. o 51,7%). Wpływ na wzrost należności w 2015 r. (w tym zaległości) miała głównie naliczona przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) kara umowna w kwocie 488,7 tys. zł wraz z odsetkami. Ponadto zaległości dotyczyły m.in. należności w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (PIW EQUAL) od Śląskiej Fundacji Wspierania Przedsiębiorczości oraz kar umownych od Centrum Rozwoju Administracji Sp. z o.o. i MCSI Sp. z o.o. z odsetkami.

Kontrola wykazała, że ujęta w sprawozdaniu Rb-27 kwota zaległości netto została zawyżona o należność w kwocie 924,7 tys. zł, co do której toczy się postępowanie sądowe. (szczegółowy opis na str. 16-17 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1786-1796, 2044-2046, 2048-2052, 2078, 2083, 2104, 2107, 2126, 2128, 2132)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa w części 34 zaplanowano w kwocie 1 655 266,0 tys. zł. Zostały one w trakcie roku zwiększone per saldo o 568 329,1 tys. zł do kwoty 2 223 595,1 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerwy celowej budżetu państwa o łączną kwotę 558 360,3 tys. zł, z tego:
 - 552 840,1 tys. zł na dotację, głównie na współfinansowanie komponentu regionalnego PO KL oraz realizację RPO,
 - 5 520,2 tys. zł na wydatki bieżące z przeznaczeniem na realizację projektów *Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej Republiki Tunezyjskiej w procesie programowania i realizacji polityki rozwoju i polityki*

³⁷ Załącznik nr 37 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej (dalej: Instrukcja).

regionalnej oraz Wsparcie administracji publicznej w Mołdawii w zakresie przygotowania do realizacji projektów wspierających wzrost konkurencyjności i potencjał rozwojowy regionów, na sfinansowanie wynagrodzeń pracowników CUPT, finansowanie projektów ze środków PO PT 2014-2020 przez DIP oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej i dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla urzędników służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie,

- ze zwiększenia per saldo o kwotę 10 839,0 tys. zł w związku z przeniesieniami kwot między częściami budżetowymi, na podstawie pięciu decyzji Ministra Finansów³⁸,
- ze zmniejszenia o kwotę 717,2 tys. zł przeniesionej do części 45, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, w tym kwot wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2015³⁹,
- ze zmniejszenia o kwotę 153,0 tys. zł w związku przeniesieniem środków do części 39, na podstawie jednej decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju za zgodą Rady Ministrów wydaną w dniu 7 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1932-1941, 2079-2081, 2084-2088, 2171-2229)

Wydatki w części 34 zostały zrealizowane w kwocie 2 082 756,4 tys. zł, co stanowiło 93,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki zrealizowane w 2015 r. stanowiły 101,4%.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w następujących działach:

- dział 758 Różne rozliczenia – 1 237 585,5 tys. zł (59,4% wydatków w części), co stanowiło 93,1% planu po zmianach; wydatki zostały zrealizowane m.in. w dwóch rozdziałach: 75861 Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013 – 929 349,7 tys. zł (95,7% planu po zmianach) oraz 75862 Program Operacyjny Kapitał Ludzki – 208 203,4 tys. zł (94,8% planu po zmianach) i dotyczyły dotacji celowych udzielanych na realizację programów finansowanych z środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp;
- dział 750 Administracja publiczna – 478 546,9 tys. zł (23,0% wydatków w części), co stanowiło 93,1% planu po zmianach; w ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziale 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej – 249 964,5 tys. zł (52,2% wydatków w dziale), co stanowiło 94,1% planu po zmianach.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 288 572,2 tys. zł, co stanowiło 90,3% planu pierwotnego (319 661,0 tys. zł) oraz 92,1% planu po zmianach (313 309,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. (248 062,6 tys. zł) stanowiły one 116,3%.

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 planu finansowego (po zmianach) limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli, str. 1475-1479, 1777-1785, 1797-1805, 1932-1941, 2162-2165, 2167-2169)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerwy celowej kwoty 558 360,3 tys. zł wykorzystano 520 309,1 tys. zł, tj. 93,2% (z czego na dotacje – 515 069,4 tys. zł). W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z rezerwy celowej w kwocie 87 827,0 tys. zł, w tym u dysponenta głównego – 87 683,7 tys. zł oraz u dysponenta III stopnia Ministerstwo – 143,3 tys. zł (tj. 16,9%

³⁸ Dwie decyzje zmniejszające plan wydatków części 34 łącznie o 335,0 tys. zł (przeniesienie do części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej) oraz trzy decyzje zwiększające plan wydatków w części 34 łącznie o 11 174,0 tys. zł (przeniesienie z części 85/14 – Województwo mazowieckie, 85/32 – Województwo zachodniopomorskie i 38 – Szkolnictwo wyższe).

³⁹ Dz. U. poz. 1882.

ogólnej kwoty wydatków poniesionych ze środków przeniesionych z rezerwy celowej) ustalono, że wykorzystano je zgodnie z przepisami ufp na cele na jakie zostały utworzone, tj. m.in. na współfinansowanie komponentu regionalnego PO KL, realizację RPO, finansowanie projektów ze środków PO PT, realizację projektów w ramach osi priorytetowych I-V PO RPW dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP).

(dowód: akta kontroli str. 2079-2081, 2084-2088, 2181-2183, 2187-2188, 2230-2367)

Realizacja wydatków według grup ekonomicznych

Na **dotacje** celowe (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych) wydatkowano kwotę 893 300,1 tys. zł (42,9% wydatków w części), co stanowiło 91,4% planu po zmianach (977 514,3 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 238 855,6 tys. zł, tj. o 21,1%.

Środki przeznaczone były m.in. na realizację: RPO perspektyw 2007-2013 oraz 2014-2020, komponentu regionalnego PO KL, projektów w ramach NMF 2009-2014 i MF EOG 2009-2014, PO PT perspektyw 2007-2013 oraz 2014-2020.

Dotacje celowe przekazywane były m.in. do samorządów województw, PARP, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, na zadania realizowane w ramach programów finansowanych z udziałem środków UE oraz SPPW, NMF i MF EOG.

(dowód: akta kontroli str. 561-911, 1932-1941, 2079, 2083-2084, 2104, 2107-2108, 2166-2170, 3802)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 759,4 tys. zł (0,04% wydatków w części), co stanowiło 83,1% planu po zmianach (914,0 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 366,0 tys. zł, tj. o 32,5%. Zmniejszenie tych wydatków w stosunku do 2014 r. wynikało przede wszystkim z przeniesienia kwoty 348,2 tys. zł, z wydatków ujętych w rozdziale 75057 – Placówki zagraniczne (na dodatki zagraniczne w związku z utrzymaniem stanowisk Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli) do części 45 – Sprawy zagraniczne. Zrealizowane wydatki dotyczyły refundacji kosztów zakupu okularów i kosztów nauki na kursach językowych, studiach podyplomowych i aplikacji radcowskiej.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 244 690,5 tys. zł (11,7% wydatków w części), co stanowiło 92,5% planu po zmianach (264 560,7 tys. zł). Były one wyższe niż w 2014 r. o 20 314,0 tys. zł, tj. o 9,1%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń⁴⁰ – 156 914,8 tys. zł (97,6% planu po zmianach) oraz na zakupy towarów i usług⁴¹ – 71 751,9 tys. zł (84,1% planu po zmianach). Wydatki na wynagrodzenia (z pochodnymi) były wyższe w porównaniu do 2014 r. o 21 855,6 tys. zł. Na wyższe wykonanie wydatków w porównaniu do 2014 r. wpływ miało finansowanie wydatków na pomoc techniczną CUPT w 2015 r. przez cały rok budżetowy, podczas gdy w 2014 r. finansowanie tej jednostki z części 34 miało miejsce jedynie w drugiej połowie roku.

(dowód: akta kontroli str. 1777-1785, 1932-1941, 2078-2079, 2083-2084, 2105, 2108, 2166-2170, 3802)

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe wyniosły 944 006,4 tys. zł (45,3% wydatków w części), tj. 96,3% planu po zmianach. W porównaniu z 2014 r. wydatki te były wyższe o 247 072,8 tys. zł tj. o 35,5%. W ramach tej grupy wydatkowano:

- na inwestycje: 2 874,1 tys. zł,
- na zakupy inwestycyjne: 11 089,1 tys. zł,
- na dotacje celowe: 930 043,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 40, 1777-1785, 1932-1942, 2084, 2166-2170, 3802)

⁴⁰ §§ 401 – Wynagrodzenia osobowe pracowników, 402 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, 404 – Dodatkowe wynagrodzenie roczne, 411 – Składki na ubezpieczenie społeczne, 412 – Składki na Fundusz Pracy.

⁴¹ §§ 421-430, 434-440.

W 2015 r. na wydatki majątkowe dysponenta III stopnia (Ministerstwa) wydatkowano 35 135,4 tys. zł tj. 96,7% planu po zmianach i 145,7% planu pierwotnego, z czego w ramach planu inwestycyjnego zostało wydatkowane 13 963,2 tys. zł tj. 96,9% planu po zmianach i 102,5% planu pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 40, 48-52, 2166-2170, 3802)

Plan inwestycyjny Ministerstwa przewidywał realizację siedmiu zadań z czego trzech w ramach wydatków na inwestycje i czterech w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne. W trakcie roku w planie dokonane zostały korekty, m.in. zrezygnowano z realizacji jednego zadania inwestycyjnego (zakup sprzętu biurowego i urządzeń technicznych)⁴² i dodano jedno zadanie polegające na zakupie panelowego wykrywacza metalu.

(dowód: akta kontroli str. 40-59)

Zobowiązania w części 34 na koniec 2015 r. wyniosły 11 850,3 tys. zł i były wyższe o 3,9% niż kwota zobowiązań na koniec 2014 r. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, a także zobowiązań wynikających z rozliczeń przypadających na koniec roku na podstawie zawartych umów (w przypadku których faktury wpłynęły do Ministerstwa w 2016 r.). Wzrost zobowiązań w stosunku do roku poprzedniego spowodowany był głównie zwiększeniem kwot w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi, co wynika ze zwiększenia liczby osób uprawnionych do otrzymania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 r. oraz wzrostu kwoty średniego dodatkowego wynagrodzenia rocznego w stosunku do 2014 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 1932-1941, 2126, 2129)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w części 34 wyniosło 1 390 osób⁴³ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o 154 osoby. Różnice wystąpiły:

- w grupie pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzenia zatrudnienie było wyższe o 131 osób, co związane było z przeniesieniem finansowania wynagrodzeń CUPT z części 39 do części 34 oraz czterech nowych etatów dla CPE do obsługi zadań związanych z funkcjonowaniem Wspólnego Sekretariatu Technicznego dla Programu EWT Polska – Saksonia 2014-2020,
- w grupie członków korpusu służby cywilnej przeciętne zatrudnienie wzrosło o 25 osób; jak podała Dyrektor DBR, wzrost w porównaniu do 2014 r. uwzględnia skutki przeniesienia w 2014 r. (w dwóch etapach: od kwietnia i lipca) 70 etatów z części 39 do części 34 w Ministerstwie. Dodatkowo w ustawie budżetowej na 2015 r. w grupie tej zaplanowano 22 nowe etaty do obsługi zadań PO WER,
- w grupie członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej, nie wykazano zatrudnionych osób. W 2014 r. w tej grupie zatrudnienie wynosiło dwie osoby. Wydatki na wynagrodzenia tej grupy zostały przeniesione do części 45.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 7 972,5 zł⁴⁴ i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 316,9 zł, tj. o 4,1%. Jak wyjaśniła Dyrektor DBR, wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynikał m.in. z uruchomienia środków z rezerwy celowej na dodatki służby cywilnej dla urzędników MliR mianowanych z dniem 1 grudnia 2014 r. oraz z dniem 1 grudnia 2015 r., nabywania przez pracowników uprawnień do dodatku za wieloletnią pracę, wypłaty nagród jubileuszowych, uzyskania wyższych stopni służbowych przez

⁴² Zakup drobnego sprzętu biurowego i urządzeń technicznych realizowany był w ramach § 421 – Zakup materiałów i wyposażenia.

⁴³ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁴ Według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich.

urzędników mianowanych, uwzględnienia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2014 r. pracowników CUPT.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 889,1 tys. zł, co stanowiło 69,5% planu po zmianach (1 278,5 tys. zł). W porównaniu do planu pierwotnego na 2014 r. (1 005,5 tys. zł) wydatki te były niższe o 116,4 tys. zł, tj. o 11,6%.

Wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. była zgodna z postanowieniami art. 16 i 17 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴⁵, tj. nie przekroczyła wysokości ww. wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1744-1776, 1806-1841, 1968-1970, 1975-1978, 2105, 2109, 2044-2048, 2050, 2072-2073)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto:

- prawidłowość udzielania oraz rozliczania dotacji celowych przez dysponenta głównego w łącznej kwocie 328 190,6 tys. zł (tj. 18,4% dotacji przekazanych przez dysponenta głównego z budżetu państwa),
- prawidłowość realizacji wydatków bieżących i majątkowych dysponenta III stopnia w kwocie 15 465,1 tys. zł, na podstawie próby⁴⁶ wydatków poniesionych w 2015 r. w Ministerstwie, która stanowiła 0,7% wydatków w części oraz 5,4% wydatków dysponenta III stopnia.

W ramach tej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁷ (dalej Pzp) w odniesieniu do trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości 2 651,7 tys. zł (z których badaniem objęto wydatki poniesione w 2015 r. na kwotę 1 222,1 tys. zł). Badaniem pod względem kwalifikowalności objęto kwotę 8 495,0 tys. zł⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 70-84, 118-129, 561-586, 2475-2680)

Łącznie badaniem objęto 343 655,7 tys. zł, tj. 16,5% wydatków budżetu państwa w części.

Dotacje

Szczegółową kontrolą objęto dobraną celowo próbę 13 dotacji na łączną kwotę 328 190,6 tys. zł udzielonych przez dysponenta głównego⁴⁹, w tym m.in.: po dwie dotacje na: realizację RPO 2007-2013, realizację RPO 2014-2020, współfinansowanie komponentu regionalnego PO KL oraz po jednej dotacji dla: Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji na realizację PO WER, PARP na realizację PO PW, Polskiej Organizacji Turystycznej (POT) na realizację PO IG, Ośrodka Przetwarzania Informacji w ramach SPPW, Gminy Piaski na realizację projektu w ramach MF EOG 2009-2014, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju na realizację programu w ramach NMF 2009-2014 oraz Urzędu Miasta Łodzi na sfinansowanie I etapu zadania pn. *Ubieganie się w fazie aplikacji przez Miasto Łódź o przyznanie prawa organizacji Międzynarodowej Wystawy EXPO w Łodzi w roku 2022, zgodnie z zasadami Międzynarodowego Biura Wystawy*.

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w ufp.

(dowód: akta kontroli str. 561-917)

⁴⁵ Dz.U. poz. 1877, ze zm.

⁴⁶ Losowania próby wydatków dokonano z konta 130 – Rachunek bieżący jednostki, statystyczną metodą monetarną MUS, tj. metodą, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem (14 242,3 tys. zł). Ponadto, do badania włączono wydatki dobrane w sposób celowy z badania trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz jeden zapis o najwyższej wartości z § 302 (1 222,8 tys. zł).

⁴⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164.

⁴⁸ W związku z tym, że z budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia dokonano wydatków wyłącznie w ramach grantów EFS (wg zapisów na koncie 227), do szczegółowego badania kwalifikowalności wydatków wybrano wydatki na finansowanie z czwartą cyfrą „8” z budżetu państwa.

⁴⁹ Do wyboru próby zastosowano dobór celowy wg osądu kontrolera.

Pozostałe wydatki

Badaniem objęto 59 zapisów księgowych na kwotę ogółem 15 465,1 tys. zł, w tym: w grupie wydatków majątkowych 13 zapisów na kwotę 2 146,8 tys. zł, w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 45 zapisów na kwotę 13 297,7 tys. zł oraz jeden zapis na kwotę 20,6 tys. zł w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 12 470,1 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania Pzp nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego) o łącznej wartości umownej 2 651,7 tys. zł⁵⁰. W wyniku analizy ww. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wydatków finansowanych z budżetu państwa w Ministerstwie Rozwoju nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 70-84, 118-145, 2120, 2122)

Szczegółowym badaniem kwalifikowalności wydatków ponoszonych przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia), objęto wydatki bieżące w kwocie 8 495,0 tys. zł (tj. 85,8% tego rodzaju wydatków)⁵¹.

Ustalono, że zostały one poniesione w okresie kwalifikowalności, zgodnie z kategoriami wydatków, w terminach wynikających z umowy o dofinansowanie oraz rzetelnie udokumentowane. Stwierdzono, że kwoty wykazane w poleceniach przelewu były zgodne z kwotami dofinansowania określonymi w umowie oraz z kwotami wskazanymi w dokumentach księgowych. Zarówno kwoty finansowania, jak i współfinansowania zostały uregulowane z zachowaniem terminów płatności wynikających z dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 2475-2680)

Dysponent części 34 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 80 572,1 tys. zł w terminach określonych w § 22 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵².

(dowód: akta kontroli str. 1879-1883)

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 upb obowiązek nadzoru dysponenta głównego nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych realizowany był m.in.:

- w formie kwartalnych analiz realizacji dochodów i wydatków, poprzedzonych analizą informacji dotyczących m.in. wykorzystania udzielonych dotacji i stopnia realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania ze środków dotacji oraz zagrożeń niewydatkowania środków na realizację zadań uzyskanych od dysponentów niższego stopnia oraz jednostek organizacyjnych pełniących rolę instytucji zarządzających poszczególnymi programami współfinansowanymi ze środków unijnych i innych środków niepodlegających zwrotowi;
- w formie comiesięcznych notatek dla Kierownictwa Ministerstwa dotyczących realizacji budżetu cz. 34;
- poprzez bieżące monitorowanie wykonania budżetu: DBR wnioskował m.in. do poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa o wskazanie kwot nadwyżek środków w programach, co stanowiło podstawę, jak podała Dyrektor DBR, do

⁵⁰ Przedmiotem wybranych postępowań były: *Modernizacja pionów sanitarnych w budynku Ministerstwa, Organizacja eventów promujących fundusze norweskie i EOG oraz Dostawa sprzętu komputerowego.*

⁵¹ Doboru próby dokonano w sposób celowy wg osądu kontrolera (wydatki o najwyższej wartości z próby wydatków do szczegółowego badania wylosowanej metodą MUS).

⁵² Dz. U. z 2016 r. poz. 69, ze zm.

oszacowania możliwości zagospodarowania tych środków na inne programy lub do podjęcia decyzji o blokadzie środków.

(dowód: akta kontroli str. 912-1005, 3695-3801)

W celu optymalizacji kosztów działalności w Ministerstwie wprowadzono sformalizowaną procedurę sporządzania przez wszystkie komórki organizacyjne planów zamówień publicznych i zakupów, do których nie stosuje się przepisów Pzp. Zgłoszone przez komórki organizacyjne planowane wydatki były poddawane analizie i weryfikacji pod kątem właściwego zagregowania wydatków tożsamych rodzajowo w celu określenia właściwych procedur udzielenia zamówienia publicznego. Wprowadzona została procedura dokonywania wydatków nie podlegających przepisom Pzp na podstawie sformalizowanego wniosku o dokonanie zakupu/zaangażowanie środków. Wykorzystanie środków przez poszczególne komórki organizacyjne było monitorowane, a wszelkie oszczędności były przeznaczane na zadania wymagające realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 126, 2120, 2122)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 12 146 608,0 tys. zł. W trakcie roku zostały zwiększone o 5 405 572,2 tys. zł (w wyniku decyzji Ministra Finansów zwiększających plan wydatków z rezerwy celowej na kwotę 5 367 067,2 tys. zł oraz w wyniku przeniesienia wydatków z innych części budżetowych na kwotę 38 505,0 tys. zł⁵³).

(dowód: akta kontroli str. 244-424, 512-547)

W grudniu 2015 r. Minister Rozwoju, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął jedną decyzję o blokadzie wydatków w budżecie środków europejskich na kwotę 10 694,6 tys. zł. Przyczyną dokonania blokady środków był nadmiar środków w PO KL powstały głównie w wyniku oszczędności przetargowych. Dysponent części 34 zablokował środki niezwłocznie po ustaleniu, że nie zostaną wykorzystane do końca roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 403-408)

Wydatki w części 34 zostały zrealizowane w kwocie 17 380 321,7 tys. zł, co stanowiło 99,0% planu po zmianach (17 552 180,2 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki były niższe o 2,8%.

(dowód: akta kontroli str. 548-560)

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

- dział 758 Różne rozliczenia – 9 962 128,9 tys. zł (57,3% wydatków w części), co stanowiło 98,5% planu po zmianach;
- dział 600 Transport i łączność – 5 139 850,7 tys. zł (29,6% wydatków w części), co stanowiło 99,8% planu po zmianach.

Wydatki Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 100,2 tys. zł co stanowiło 12,2% planu pierwotnego (822,7 tys. zł) oraz 88,4% planu po zmianach (113,4 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. (269,2 tys. zł) stanowiły one 37,2%.

Główną przyczyną niepełnej realizacji planu wydatków, szczególnie w odniesieniu do planu określonego w ustawie budżetowej, wg wyjaśnień Pana Grzegorza Borowca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, była zmiana planów w zakresie MF EOG 2009-2014,

⁵³ Na podstawie decyzji Ministra Finansów zwiększających plan wydatków w cz. 34 środkami z części 37- Sprawiedliwość, 85/10 – Województwo Łódzkie, 85/14 – Województwo Mazowieckie oraz 85/32 – Województwo Zachodniopomorskie.

dotycząca organizacji współpracy dwustronnej z partnerem norweskim. Pierwotnie na 2015 r. zaplanowane zostały warsztaty ekspertów z Polski i EOG oraz konferencja podsumowująca efekty prac warsztatowych. Z powodu trudności związanych z organizacją warsztatów przez norweskiego partnera, w 2015 r. odbyły się tylko warsztaty w Polsce, natomiast warsztaty w Norwegii i konferencja zostały przeniesione na rok 2016.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 UE dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponenta 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. 548-560)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerwy celowej kwoty 5 367 067,2 tys. zł wykorzystano 5 293 500,8 tys. zł, tj. 99,0%.

Środki zostały przyznane głównie na:

- finansowanie komponentu regionalnego PO KL dla samorządów województw;
- realizację RPO;
- realizację projektów w ramach działań 7.2, 7.3, 8.2 oraz 8.3 PO IŚ 2007-2013;
- realizację projektów w ramach PO RPW;
- finansowanie Programu *Polsko-Norweska Współpraca Badawcza*, realizowanego ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej w ramach NMF 2009-2014;
- finansowanie Programu *Fundusz Stypendialny i Szkoleniowy*, realizowanego ze środków NMF 2009-2014 oraz MF EOG 2009-2014;
- wypłatę zaliczek oraz refundację wydatków poniesionych przez beneficjentów realizujących projekty w ramach działania 6.4 PO IG dla POT;
- finansowanie *Polsko-Szwajcarskiego Programu Badawczego* realizowanego ze środków SPPW dla Ośrodka Przetwarzania Informacji.

(dowód: akta kontroli str. 421-511)

Realizacja wydatków według programów operacyjnych

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

1. NSRO 2007-2013:

- w ramach PO RPW – 1 949 782,4 tys. zł (11,2% wydatków w części), co stanowiło 99,9% planu po zmianach;
- w ramach PO IŚ – 5 139 850,7 tys. zł (29,6% wydatków w części), co stanowiło 99,8% planu po zmianach;
- w ramach PO IG – 30 496,6 tys. zł (0,2% wydatków w części), co stanowiło 76,5% planu po zmianach. Przyczyną niepełnej realizacji wydatków był brak możliwości przekazania refundacji na rzecz beneficjentów m.in. ze względu na konieczność przeprowadzenia konsultacji prawnych z powodu upadłości głównego wykonawcy jednego z projektów;
- w ramach PO KL – 1 177 018,6 tys. zł (6,8% wydatków w części), co stanowiło 96,6% planu po zmianach;
- w ramach 16 RPO – 8 724 393,4 tys. zł (50,2% wydatków w części), co stanowiło 99,1% planu po zmianach.

2. UP 2014-2020:

- w ramach PO WER – 164 121,2 tys. zł (0,9% wydatków w części), co stanowiło 100,0% planu po zmianach;
- w ramach PO PW – nie zrealizowano żadnych zaplanowanych wydatków;
- w ramach PO IŚ – nie zrealizowano żadnych zaplanowanych wydatków;
- w ramach 16 RPO – 61 247,6 tys. zł (0,4% wydatków w części), co stanowiło 69,1% planu po zmianach, w tym m.in. w dziewięciu RPO Województwa: Mazowieckiego, Podlaskiego, Zachodniopomorskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego, Lubuskiego, Małopolskiego, Podkarpackiego oraz Świętokrzyskiego nie zrealizowano żadnych zaplanowanych wydatków.

3. Środki pochodzące z EFTA i Granty EFS:

- w ramach NMF i MF EOG 2009-2014 – 119 813,2 tys. zł (0,7% wydatków w części), co stanowiło 98,6% planu po zmianach;
- w ramach SPPW – 13 297,5 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 100,0% planu po zmianach;
- w ramach Grantów EFS wydatkowano 300,7 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach.

Niezrealizowanie wszystkich zaplanowanych wydatków w ramach UP 2014-2020, jak wyjaśniła Dyrektor DBR, spowodowane było głównie opóźnieniami w uruchamianiu poszczególnych programów operacyjnych w ramach nowej perspektywy finansowej, w tym m.in. przedłużającym się procesem negocjacji porozumień IZ z Instytucjami Pośredniczącymi (IP) oraz opóźnienia w przygotowywaniu *Szczegółowych Opisków Osi Priorytetowych* (SzOOP).

(dowód: akta kontroli str. 548-560)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności jednostki w zakresie wydatków budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie sformulowano uwag.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w części 34 w efekcie zrealizowania wydatków majątkowych (bez dotacji majątkowych) w kwocie 13 963,2 tys. zł:

- w ramach wydatków na inwestycje (2 874,1 tys. zł) m.in. zmodernizowano piony sanitarne, szyby windowe wraz z dźwigami oraz rozbudowano system CCTV w siedzibie Ministerstwa;
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne (11 089,1 tys. zł) m.in. rozbudowano systemy teleinformatyczne Ministerstwa (m.in. system finansowo-księgowy oraz Lokalny System Informatyczny Lessi), zbudowano Bazę Konkurencyjności Funduszy Europejskich, zainstalowano system do ochrony sieci i rozwiązań teleinformatycznych przed zaawansowanymi atakami oraz zbudowano Centralny System Informatyczny do obsługi programów w ramach perspektywy 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 40-47)

W budżecie części 34 w układzie zadaniowym zostało ujętych 86 działań zgrupowanych w 43 podzadaniach, 17 zadaniach i 9 funkcjach państwa⁵⁴. Działania były realizowane przez wszystkich dysponentów realizujących wydatki w części 34.

Szczegółowym badaniem rezultatów i rzeczowych efektów realizacji zadań oraz prawidłowości przyjętych mierników objęto pięć działań⁵⁵ ujętych w budżecie zadaniowym części 34. Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dotyczącym wydatków w części 34 w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały w większości osiągnięte w stopniu adekwatnym do stopnia realizacji planowanych na nie wydatków.

W przypadku działania 19.1.1.3. stwierdzono, iż pomimo zrealizowania planu wydatków na poziomie 99,4% planu nie wykonano miernika stopnia realizacji celów (miernik zrealizowano na poziomie 70,3%). Dotyczyło to działania realizowanego przez jednostkę podległą – CUPT. Pan Piotr Lipiec, Dyrektor Departamentu Kontroli, w zastępstwie Dyrektora CUPT odnośnie określenia mierników dla powyższego działania wyjaśnił, że prezentacja osiągnięcia miernika jest związana ze sposobem finansowania projektów oraz metodologią wykazywania jego wykonania. Jak wskazał, wydatkowanie środków w danym okresie nie przekłada się bezpośrednio na narastającą wartość miernika planowaną do osiągnięcia na koniec danego okresu, gdyż dopiero po zakończeniu realizacji rzeczowej i finansowej

⁵⁴ Wg rocznego sprawozdania Rb-BZ1 za 2015 r.

⁵⁵ 17.1.1.1. – Wsparcie regionów w ramach komponentu regionalnego PO KL, 17.1.2.1. – Wsparcie rozwoju poszczególnych województw w ramach RPO, 17.1.3.1. – Wsparcie województw Polski Wschodniej, 19.1.1.3. – Budowa i przebudowa pozostałych dróg krajowych, 19.5.2.1. – Budowa oraz modernizacja infrastruktury transportu publicznego.

projektu, możliwe będzie określenie efektywności poniesionych wydatków. Podał również, iż CUPT nie jest inwestorem projektów, w ramach których mierzony jest stopień realizacji celów, a wypłata dofinansowania nie zawsze jest zbieżna w czasie z osiągnięciem miernika. Wypłaty na rzecz beneficjenta są realizowane przez CUPT z opóźnieniem (refundacja środków) lub z wyprzedzeniem (zaliczka) w stosunku do osiąganych przez beneficjentów wartości mierników. Ponadto, ze środków finansowych CUPT wypłacane są korekty dodatnie (m.in. z tytułu wcześniej wstrzymanych wydatków, wzrostu poziomu dofinansowania) w ramach wniosków o płatność, w których beneficjent wykazał zrealizowanie miernika w okresach wcześniejszych. Korekty dodatnie wypłacane są dużo później w stosunku do zatwierdzenia wniosku przed korektą. Miernik został urealniony zgodnie z przyjętą metodologią na podstawie umów o dofinansowanie oraz aneksów do tych umów, podpisanych przez beneficjentów z Instytucją Wdrażającą i wyniósł 91 km. Wykonanie miernika wyniosło 64 km. W wykonaniu uwzględniono łączną długość odcinków nowo wybudowanych dróg uzyskujących status drogi krajowej oraz odcinków dróg krajowych przebudowanych w ramach projektów realizowanych przez miasta na prawach powiatu. Zatwierdzenie złożonych wniosków o płatność końcową (z uwzględnieniem wyników kontroli) traktowane było jako formalne potwierdzenie osiągnięcia konkretnych wartości wykazywanych we wnioskach przez beneficjentów projektów. Oznacza to, że plan finansowy CUPT był w ciągu roku urealniany na podstawie umów o dofinansowanie, a wartość wykonania miernika, oceniana była na dany dzień w oparciu o zatwierdzone wnioski o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 1971, 2057-2064, 2158)

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 m.in.: pozyskiwał informacje od jednostek pełniących rolę IZ/IK oraz jednostek podległych w zakresie planowanych i wykonanych wartości mierników, sporządzał w ujęciu kwartalnym *Informacje w sprawie kontroli i realizacji dochodów i wydatków*, obejmujące swym zakresem również analizę stopnia wykonania zadań wg klasyfikacji budżetu zadaniowego oraz osiągniętego poziomu realizacji mierników, przygotowywał miesięczne informacje z wykonania wydatków w podziale na programy (w tym wydatków w Ministerstwie, z uwzględnieniem wykonania wydatków w układzie zadaniowym), a także dokonywał weryfikacji oraz w razie potrzeby aktualizował w ciągu roku wartości mierników realizacji celów (na podstawie informacji uzyskiwanych od jednostek podległych oraz komórek organizacyjnych Ministerstwa odpowiedzialnych za pomiar mierników). W systemie finansowo-księgowym zdefiniowane są zestawienia umożliwiające bieżący monitoring wykorzystania środków na finansowanie zadań. Jak podała Dyrektor DBR analiza sprawozdań w układzie zadaniowym RB-BZ1 przekazanych przez jednostki podległe przed sporządzeniem sprawozdania łącznego również była elementem monitoringu realizacji planu w układzie zadaniowym.

Szczegółowe badanie pięciu działań⁵⁶ 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 budżetowej⁵⁷;
- monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych (ewidencji księgowej, KSI SIMIK 2007-2013, zatwierdzonych wniosków o płatność składanych przez beneficjentów, informacji z realizacji poszczególnych programów);
- zmiany kwot wydatków w planie finansowym w układzie tradycyjnym spowodowały zwiększenie kwot wydatków na realizację objętych kontrolą działań (od 41,0% do 121,2%). W 2015 r. dokonywano aktualizacji wartości mierników przy czym wzrost planowanej wartości miernika (od 3,2% do 59,6%) nastąpił w trzech działaniach⁵⁸,

⁵⁶ 17.1.1.1., 17.1.2.1., 17.1.3.1., 19.1.1.3. oraz 19.5.2.1.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 825).

⁵⁸ Działanie 17.1.2.1., 17.1.3.1., 19.1.1.3.

w jednym działaniu wzrost planu wydatków nie spowodował wzrostu wartości miernika celu realizacji tego działania⁵⁹, w jednym działaniu wartość miernika była niższa niż przed zwiększeniem planu wydatków w tym zadaniu⁶⁰.

Jak podała Dyrektor DBR, z uwagi na specyfikę mierników (działania 17.1.1.1., 17.1.2.1., 17.1.3.1. i 19.1.1.3.) wzrost wydatków nie miał równoznacznego przełożenia na wysokość miernika. Ponadto, jak wskazała Dyrektor DBR, dla działania 19.5.2.1. dokonano zmiany miernika w 2015 r., była to *liczba zrealizowanych projektów w zakresie rozwoju sieci transportu szynowego i trolejbusowego*⁶¹. Wydatki CUPT zostały włączone do planu cz. 34 w drugiej połowie 2014 r., kiedy cele i mierniki dla tych wydatków były już ustalone. W 2015 r. przy wyborze mierników na poszczególnych szczeblach budżetu zadaniowego kierowano się zasadą adekwatności mierników do wydatków ponoszonych w ramach danej pozycji i zasadą dostępności danych do sprawozdań, a także niepowtarzaniem tych samych mierników na poszczególnych szczeblach układu zadaniowego. Dyrektor DBR wskazała, iż sytuacja, w której dla działania nastąpił wzrost planu wydatków i obniżenie wartości miernika wynika z faktu, iż wydatki mogą być ponoszone przez CUPT wcześniej w stosunku do osiągnięcia docelowej wartości miernika.

(dowód: akta kontroli str. 1531-1642, 1967-1968, 1972, 2126-2130, 2133-2158)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

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

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 34 – Rozwój regionalny i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa – dysponenta III stopnia oraz dysponenta głównego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- 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 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 34 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent główny i dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym z zestawieniem obrotów i sald⁶². Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone

⁵⁹ Działanie 17.1.1.1.

⁶⁰ Działanie 19.5.2.1.

⁶¹ W 2014 r. stosowano miernik *długość wybudowanej/przebudowanej sieci transportu szynowego i trolejbusowego (narastająco w km)*.

⁶² Zgodność sprawozdań jednostkowych z ewidencją księgową sprawdzono przed sporządzeniem korekty sprawozdań, za wyjątkiem sprawozdania rocznego sprawozdania Rb-23 dysponenta głównego, które badano po dokonaniu pierwszej korekty.

terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, za wyjątkiem nieprawidłowości stwierdzonej w sprawozdaniu Rb-27 (opis w części dotyczącej nieprawidłowości).

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

Do 4 kwietnia 2016 r. MR dokonało korekty łącznych rocznych sprawozdań za 2015 r.:

- sprawozdania Rb-27, Rb-28, Rb-N za IV kwartał 2015 r. i Rb-23 (w pozycji *Środki otrzymane z Min Finansów lub od dysponenta wyższego stopnia oraz Wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb-28* było 2 082 756 440,10 zł, jest 2 082 756 410,83 zł) w związku z korektami sprawozdań jednostkowych dokonanych przez dysponenta głównego oraz dysponentów III stopnia;
- sprawozdania Rb-28 Programy (w pozycjach *Zaangażowanie i Wykonanie wydatków* było 2 041 653,9 tys. zł, po korekcie jest 2 041 651,9 tys. zł), w związku z korektami sprawozdań jednostkowych dokonanych przez dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia (Ministerstwo);
- sprawozdania Rb-28 UE (w pozycjach: *Zaangażowanie i Wykonanie wydatków* było: 17 380 691,8 tys. zł, po korekcie jest 17 380 321,7 tys. zł, *Zwroty wydatków narastające od początku roku dotyczące płatności roku bieżącego* było: 542 472,7 tys. zł, jest: 542 842,8 tys. zł) w związku z korektą sprawozdania jednostkowego dokonaną przez dysponenta głównego.

Skorygowane dane ze sprawozdań jednostkowych zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdań łącznych oraz bezzwłocznie przekazane do właściwych odbiorców.

Do 1 kwietnia 2016 r. dokonano korekt sprawozdań jednostkowych:

- dysponenta III stopnia (Ministerstwa) Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-BZ1 oraz Rb-28 Programy. Korekty sprawozdań wynikały m.in. z konieczności ujęcia operacji gospodarczych dotyczących 2015 r. i naliczonych kar umownych (Rb-27 i Rb-N), ujęcia w księgach rachunkowych w 2015 r. dowodów księgowych dotyczących operacji gospodarczych dokonanych w 2015 r., które wpłynęły po zakończeniu okresu przejściowego oraz zmian związanych z rozliczeniem umów dotacji (Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-BZ1);
- dysponenta głównego: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy oraz Rb-28UE. Korekty sprawozdań wynikały m.in. z dokonanych przebiegów pomiędzy paragrafami oraz doksiegowaniem naliczenia odsetek w ramach umowy o rozłożeniu na raty spłaty długu w ramach PIW EQUAL (Rb-27), z uwzględnia zwrotów dotacji z 2015 r. (Rb-28 i Rb-28 Programy).

Dane zostały skorygowane zgodnie z zapisami korygującymi wprowadzonymi do ewidencji księgowej oraz dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 1006-1530, 1705-1743, 1842-1977, 1979-2043, 2114-2127, 2130-2131, 2159-2161)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykazaniu w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2015 r. (w kolumnie „zaległości netto”) należności w kwocie 924,7 tys. zł, pomimo tego, że należność ta nie mogła być egzekwowana. Było to niezgodne z postanowieniem § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji, który stanowi, że w kolumnie „zaległości netto” sprawozdania Rb-27 należy wykazywać należności, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane oraz nie są: płatne w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczone (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), objęte wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów, czy objęte postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Powyższa należność, uznana przez MR za należność sporną, nie została wykazana w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

W trakcie kontroli ustalono, że w odniesieniu do należności toczy się sprawa sądowa przeciwko Śląskiej Fundacji Wspierania Przedsiębiorczości (umowa nr EQ/036/G/d2/2005 z 19 grudnia 2005 r.) Należność dotyczy zwrotu niewykorzystanych środków dotacji z 2008 r. udzielonej w ramach PIW EQUAL.

Ustalono, że dłużnik powyższą należność kwestionuje - w 2009 r. wniósł do sądu sprawę o ustalenie, że zobowiązanie nie istnieje. Sąd wydał wyrok w czerwcu 2014 r. orzekając zwrot kwoty na rzecz Skarbu Państwa oraz oddalając powództwo w pozostałym zakresie. W wyroku orzeczonym 21 maja 2015 r. Sąd Apelacyjny oddalił powództwo.

Jednocześnie w 2010 r., po bezskutecznym wzywaniu dłużnika do zapłaty należności, ówczesna Minister Rozwoju Regionalnego przekazała sprawę do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa w celu wszczęcia postępowania sądowego o zapłatę tej należności. Według przekazanych Ministerstwu przez Prokuraturę Generalną informacji, Sąd zawiesił postępowanie do czasu rozstrzygnięcia powództwa wytoczonego przez dłużnika przeciwko Skarbowi Państwa. W 2015 r. Ministerstwo przekazało do Prokuratury Generalnej wyrok Sądu Apelacyjnego do wykorzystania w dalszym postępowaniu. Według informacji Dyrektor DBR (według stanu na dzień 7 marca 2016 r.) brak jest ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie o zapłatę należności.

Dyrektor DBR w wyjaśnieniach wskazała, że zgodnie z Instrukcją w kolumnie „zaległości netto” wykazuje się należności, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane, nie ma natomiast wyłączenia w odniesieniu do należności spornych. Ponadto, w przypadku tej należności termin zapłaty minął i trwają czynności mające na celu wyegzekwowanie należności od dłużnika na drodze postępowania sądowego.

Zdaniem NIK, do czasu uzyskania prawomocnego orzeczenia sądowego dotyczącego zapłaty, powyższa należność nie może być egzekwowana, w związku z czym nie spełnia definicji⁶³ podanej w § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 1026-1041, 1229-1243, 1644-1704, 1901-1906, 2114-2116, 2126-2128)

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości odpowiedzialność, o której mowa w art. 4 ust. 5 uor, ponosił główny księgowy części 34 - Zastępca Dyrektora DBR. Powierzenia tej odpowiedzialności na piśmie i za jego zgodą dokonali Ministrowie Infrastruktury i Rozwoju 2 grudnia 2013 r. oraz Rozwoju 7 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 35-36)

Przyjęta w Ministerstwie dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała podstawowe wymogi określone w art. 10 uor, z zastrzeżeniem uwagi opisanej w dalszej części wystąpienia. W szczególności w dokumentacji podano metody wyceny aktywów i pasywów, wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Dokumentacja ta opisywała zasady przyjęte dla całego Ministerstwa (zarówno dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia). Funkcjonujący w 2015 r., dla części 34, program QNT Quorum (wersja 7.50.) spełniał wymogi określone w uor. Księgi dysponenta części i dysponenta III stopnia stanowiły osobne rejestry księgowe.

(dowód: akta kontroli str. 28, 63-69)

⁶³ Wg tej definicji zaległości netto to należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane.

Badanie dowodów i zapisów księgowych

Badanie przeprowadzono w Ministerstwie (dysponent główny) w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność kwoty z dokumentem źródłowym), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych).

Kontrolą objęto próbę 129 zapisów księgowych oraz dowodów stanowiących podstawę zapisu o łącznej wartości 991 092,67 tys. zł, z tego 69 zapisów księgowych o łącznej wartości 411 911,8 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną MUS oraz 60 zapisów o łącznej kwocie 579 190,9 tys. zł dobranych w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Zapisy księgowe, poza siedmioma przypadkami (szczegółowy opis w punkcie omawiającym ustalone nieprawidłowości) zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych 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. 151-176)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badania ksiąg rachunkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości;

- w przypadku trzech zapisów na łączną kwotę 52 265,7 tys. zł⁶⁴ daty dokonania operacji gospodarczej w ewidencji księgowej różniły się od dat operacji wynikających z dowodów księgowych, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać m.in. datę dokonania operacji gospodarczej;
- w przypadku jednego zapisu na kwotę 249 705,7 tys. zł⁶⁵ data dokumentu w ewidencji księgowej jest inna niż data dokumentu księgowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 uor, który stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać m.in. datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jeżeli różni się ona daty dokonania operacji.
- w przypadku trzech zapisów na łączną kwotę 46 484,6 tys. zł⁶⁶ na dokumentach księgowych wpisano błędne numery identyfikacyjne ewidencji księgowej (sposób ujęcia dowodu w księgach), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor, który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać m.in.: wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

Tym samym księgi rachunkowe nie odzwierciedlały w pełni stanu rzeczywistego, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 uor.

Dyrektor DBR w Ministerstwie Rozwoju wyjaśniła, że ww. błędy wynikały z omyłek pisarskich.

(dowód: akta kontroli str. 177-242, 2802-2813)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W dokumentacji opisującej zasady rachunkowości w MR określono, że księgi rachunkowe prowadzone są przy użyciu komputera oraz, że na koniec każdego okresu sprawozdawczego wykonywane są wydruki zestawienia obrotów i sald potwierdzające zgodność ksiąg rachunkowych ze sprawozdawczością. W dokumencie tym nie określono

⁶⁴ Nr POWER/2015/12/11/2 na kwotę 52 253,2 tys. zł - data operacji została określona na 20 grudnia 2015 r., podczas gdy z dokumentu źródłowego wynika, że powinna ona być ustalona na 18 grudnia, nr GrEFS1/2015-3/4/1 na kwotę 1,7 tys. zł - data operacji została określona na 15 lutego 2015 r., podczas gdy z dokumentu źródłowego wynika, że powinna ona być ustalona na 25 lutego oraz nr PBU/2015/02/16/2 na kwotę 10,8 tys. zł - data operacji w dzienniku księgowym została określona na 23 lutego 2014 r., podczas gdy z dokumentu źródłowego wynika, że powinna zostać ustalona na 23 lutego 2015 r.

⁶⁵ Nr RPO-Ez/2015/74/1.

⁶⁶ Nr DG/W/2015/04/19/1 na kwotę 506,2 tys. zł - na dokumencie źródłowym naniesiony został numer DG/W/2015/04/17, nr DG/W/2015/5/5 na kwotę 4 490,5 tys. zł - na dokumencie źródłowym naniesiony został numer DG/W/2015/5/4, nr PBU/2015/11/7 na kwotę 1 487,9 tys. zł - na dokumencie źródłowym naniesiony został numer PBU/2015/11/9.

wprost, czy księgi mają postać wydruków w formie papierowej, czy też występują w postaci odpowiednich zasobów informacyjnych rachunkowości zorganizowanych w formie oddzielnych komputerowych zbiorów danych, bazy danych lub wyodrębnionych jej części.

W opinii NIK, zasadne jest doprecyzowanie tych zapisów tak, aby zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 13 ust. 2 i 3 uor w związku z art. 72 ust. 1 uor jednoznacznie określić sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 2053-2056)

5. Wykorzystanie środków z funduszy polityki spójności Unii Europejskiej, koordynowanych przez Ministra Rozwoju

Opis stanu
faktycznego

5.1. Realizacja wydatków

5.1.1 Na programy NSRO 2007-2013, UP 2014-2020 oraz EFTA poniesiono w 2015 r. z BP i BSE wydatki w łącznej kwocie 47 670 177,0 tys. zł⁶⁷, tj. 96,3% planu po zmianach, z tego w ramach:

- NSRO 2007-2013 wydatkowano 44 335 265,0 tys. zł, tj. 96,3% planu po zmianach. W ramach tej kwoty wydatki na poszczególne programy wyniosły:
 - PO IS 20 481 692,0 tys. zł, tj. 97,7% planu po zmianach,
 - PO IG 7 926 408,0 tys. zł, tj. 94,0% planu po zmianach,
 - PO KL 3 501 976,0 tys. zł, tj. 93,8% planu po zmianach,
 - PO PT 312 482,0 tys. zł, tj. 95,8% planu po zmianach (w całości z BP),
 - PO RPW 2 238 529,0 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach,
 - 16 RPO 9 835 613,0 tys. zł, tj. 98,6% planu po zmianach,
 - PO EWT 19 275,0 tys. zł, tj. 78,4% planu po zmianach (w całości z BP),
 - EISP 18 989,0 tys. zł, tj. 88,4% planu po zmianach (w całości z BP),
 - Granty EFS 634,5 tys. zł, tj. 80,5% planu po zmianach (w całości BSE).
- UP 2014-2020 wydatkowano 2 296 788,0 tys. zł, tj. 87,6% planu po zmianach. W ramach tej kwoty poniesiono wydatki na:
 - Krajowe Programy Operacyjne 2 130 328,0 tys. zł, tj. 90,3% planu po zmianach,
 - Regionalne Programy Operacyjne 161 280,0 tys. zł, tj. 62,9% planu po zmianach,
 - PO EWT 5 110,0 tys. zł, tj. 78,0% planu po zmianach (w całości z BP),
 - Instrument Łącząc Europę 70,0 tys. zł, tj. 67,3% planu po zmianach (w całości z BP).
- EFTA wydatkowano 1 038 124,0 tys. zł, tj. 89,3% planu po zmianach. W ramach tej kwoty poniesiono wydatki na:
 - SPPW 289 451,0 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach,
 - NMF 424 723,0 tys. zł, tj. 84,9% planu po zmianach,
 - MF EOG 323 950,0 tys. zł, tj. 88,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 2691-2728, 2814-3025)

Dyrektor DBR oraz dyrektorzy departamentów merytorycznych realizujących zadania IZ/IK poinformowali, że na niższy niż zakładano poziom wykonania wydatków wpływ miały m.in:

- opóźnienia we wdrażaniu Perspektywy Finansowej 2014-2020 w szczególności przedłużający się proces negocjacji i zawierania porozumień IZ z IP, późne ogłoszenia naborów konkursowych, spowodowane opóźnionym opracowaniem m.in. kryteriów wyborów projektów oraz regulaminów naborów,
- długotrwały proces akceptacji wniosków o płatność wynikający z błędnie przygotowanych przez beneficjentów dokumentów sprawozdawczych oraz załączników,
- oszczędności w projektach powstałe w wyniku rozstrzygnięcia procedur przetargowych, poprzez wybór tańszych niż planowano ofert,
- wydłużenie możliwości wykorzystania środków pomocy technicznej 2007-2013 do końca 2015 r. w ramach PO EWT,

⁶⁷ Dane na podstawie sporządzonej przez DBR informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

- wydłużenie, za zgodą Komisji Europejskiej (KE), okresu finansowania kosztów przygotowania programów EIS ze środków EISP do czasu wypłacenia przez KE pierwszych zaliczek z EIS.

(dowód: akta kontroli str. 3210-3366)

5.1.2 Minister dokonał alokacji środków rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy operacyjne⁶⁸. Przyznana kwota alokacji środków rezerwy wyniosła po zmianach 25 449 571,0 tys. zł, z czego:

- w ramach budżetu państwa: w poz. 8 wynosiła 2 397 831,0 tys. zł⁶⁹, w poz. 19 – 18 000,0 tys. zł;
- w ramach budżetu środków europejskich w poz. 98 wynosiła 22 998 740,0 tys. zł, zaś w poz. 99 – 35 000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2731-2776, 2782-2801)

W 2015 r. na mocy decyzji Ministra Finansów uruchomiono środki w wysokości 15 813 462,1 tys. zł, a wydatkowano 15 152 749,9 tys. zł⁷⁰, tj. 95,8% kwoty ujętej w decyzjach oraz 59,5% alokacji, z tego:

- w ramach budżetu państwa (BP) wydatkowano:
 - w poz. 8 kwotę 1 761 800,5 tys. zł, co stanowiło 97,2% kwoty ujętej w decyzjach oraz 73,5% alokacji,
 - w poz. 19 kwotę 2 452,5 tys. zł, co stanowiło 95,8% kwoty ujętej w decyzjach oraz 13,6% alokacji,
- w ramach budżetu środków europejskich (BSE) wydatkowano:
 - w poz. 98 kwotę 13 384 239,6 tys. zł, co stanowiło 95,6% kwoty ujętej w decyzjach oraz 58,2% alokacji,
 - w poz. 99 kwotę 4 257,3 tys. zł, co stanowiło 85,3% kwoty ujętej w decyzjach oraz 12,2% alokacji.

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

- NSRO 2007-2013 wydatkowano 13 175 851,8 tys. zł, tj. 95,9% kwoty ujętej w decyzjach, w tym w ramach:
 - PO IŚ wydatkowano 6 696 641,5 tys. zł, tj. 97,2% kwoty ujętej w decyzjach,
 - PO IG wydatkowano 2 475 478,4 tys. zł, tj. 89,5% kwoty ujętej w decyzjach,
 - PO KL wydatkowano 728 652,5 tys. zł, tj. 96,0% kwoty ujętej w decyzjach,
 - PO PT wydatkowano 53 520,4 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ujętej w decyzjach,
 - PO RPW wydatkowano 746 684,5 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach,
 - 16 RPO wydatkowano 2 468 132,2 tys. zł, tj. 98,2% kwoty ujętej w decyzjach,
 - PO EWT wydatkowano 6 424,4 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach,
 - EISP wydatkowano 318,0 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach.
- UP 2014-2020 wydatkowano 1 629 939,5 tys. zł, tj. 96,5% kwoty ujętej w decyzjach, w tym w ramach:
 - PO IŚ wydatkowano 1 596 845,1 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach,
 - PO WER wydatkowano 5 311,6 tys. zł, tj. 8,9% kwoty ujętej w decyzjach,
 - PO PT wydatkowano 3 966,9 tys. zł, tj. 93,7% kwoty ujętej w decyzjach,

⁶⁸ Na podstawie *Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych 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 udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 19, 98, 99 (wersja obowiązująca od 20 marca 2014 r. oraz od kwietnia 2015 r.)* (zwanej dalej Procedurą).

⁶⁹ W ustawie z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2015 rok kwota alokacji rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 8) przeznaczonej na finansowanie programów uległa obniżeniu o 852 672,0 tys. zł (z kwoty 3 250 503,0 tys. zł do 2 397 831,0 tys. zł).

⁷⁰ Sporządzono na podstawie zestawienia wykorzystania rezerwy celowej (stan na 31 grudnia 2015 r.) sporządzonego przez DBR (informacja z dnia 14 marca 2016 r.).

- PO PC wydatkowano 130,6 tys. zł, tj. 84,1% kwoty ujętej w decyzjach,
- 16 RPO wydatkowano 23 685,2 tys. zł, tj. 84,0% kwoty ujętej w decyzjach,
- PO IR, PO PW, PO EWT, EIS oraz Instrumentu Łącząc Europę (CEF) nie wydano żadnych decyzji uruchamiających środki z rezerwy celowej oraz nie wydatkowano żadnych środków.
- Programy EFTA wydatkowano 245 723,0 tys. zł, tj. 85,8% kwoty ujętej w decyzjach, w tym w ramach:
 - SPPW 73 173,8 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach,
 - MF EOG 2009-2014 wydatkowano 116 103,0 tys. zł, tj. 90,1% kwoty ujętej w decyzjach,
 - NMF 2009-2014 wydatkowano 56 446,1 tys. zł, tj. 66,9% kwoty ujętej w decyzjach.
- Fundusz Spójności 2004-2006 wydatkowano 101 235,7 tys. zł, tj. 100,0% kwoty ujętej w decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 2777-2781)

Dyrektor DBR oraz dyrektorzy poszczególnych departamentów pełniących funkcje IZ i IK RPO podali, że głównym powodem niewykorzystania środków z rezerw celowych były opóźnienia we wdrażaniu programów nowej perspektywy finansowej związane z ich późniejszym niż zakładano na etapie planowania budżetu zatwierdzeniem przez Komisję Europejską. Szczegółowe przyczyny są tożsame z przyczynami niezrealizowania planu wydatków na poszczególne programy przedstawionymi w pkt 5.1.1 niniejszego wystąpienia. Dyrektor DBR podała iż, w 2015 r. MR monitorowało wydatkowanie środków z rezerw celowych na podstawie procedury, zgodnie z którą *dysponenti, dla których uruchomiono środki byli zobowiązani do przekazywania odpowiedniej IZ/IK informacji o zaangażowaniu i wydatkowaniu co miesiąc, do 15 dnia miesiąca po okresie sprawozdawczym. Zestawienie zbiorcze w zakresie zarządzanych/koordynowanych programów poszczególne IZ/IK przekazywały do DBR w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po okresie sprawozdawczym.*

(dowód: akta kontroli str. 2802-2813, 3210-3366)

Szczegółowe badanie 20 wniosków⁷¹ o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa, złożonych w 2015 r. w łącznej kwocie 2 976 280,8 tys. zł wykazało, że zostały one złożone przez dysponentów poszczególnych części budżetowych i zweryfikowane przez Ministerstwo zgodnie z przyjętą procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 2368-2411, 2731-2776)

5.1.3 W trakcie kontroli ustalono, że Minister, w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, przekazał do Ministra Finansów prognozy płatności na wszystkie kwartały 2015 r., tj. przekazano prognozy na:

- I kwartał 2015 r. na kwotę 7 256 363,7 tys. zł; którą zaktualizowano do kwoty 7 126 010,9 tys. zł.,
- II kwartał 2015 r. na kwotę 11 244 117,9 tys. zł (w tym 92 244,0 tys. zł w zakresie nowej perspektywy), którą zaktualizowano do kwoty 11 217 073,6 tys. zł.,
- III kwartał 2015 r. na kwotę 9 573 953,8 tys. zł (w tym 161 183,1 tys. zł w zakresie nowej perspektywy), którą zaktualizowano do kwoty 9 653 059,0 tys. zł,
- IV kwartał 2015 r. na kwotę 13 817 440,7 tys. zł (w tym 1 895 969,1 tys. zł w zakresie nowej perspektywy), którą zaktualizowano do kwoty 14 626 155,8 tys. zł.

Prognozy na każdy kwartał 2015 r. opracowano m.in. na podstawie informacji uzyskanych od IZ krajowymi PO, IK RPO oraz KIK SPPW. Kwoty zgłaszane przez poszczególne Instytucje były ustalane m.in. na podstawie danych uzyskanych z KSI SIMIK 07-13, informacji IP/IR, samorządów województw oraz harmonogramu wydatkowania grantów EFS.

(dowód: akta kontroli str. 3576-3632)

⁷¹ Z czego jedna decyzja na kwotę (1 639,8 tys. zł) oraz jeden wniosek (na kwotę 378,7 tys. zł) zostały anulowane.

Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy

W 2015 r. na SPPW wydatkowano łącznie 289 451,0 tys. zł⁷², tj. 97,8% planowanej kwoty.

Do końca 2015 r. kwota środków zgłoszonych do refundacji do strony szwajcarskiej wyniosła 287,2 mln CHF, z czego kwota zrefundowana stronie polskiej przez stronę szwajcarską wyniosła 277,8 mln CHF, co stanowiło blisko 61,4% alokacji przyznanej stronie polskiej (452,6 mln CHF kwota alokacji nie uwzględnia 12,0 mln CHF Funduszu Stypendialnego wdrażanego bezpośrednio przez stronę szwajcarską) i 97,0% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację SPPW⁷³.

Do końca 2015 r. w ramach prefinansowania strona polska przekazała Instytucjom Realizującym środki w kwocie ponad 301,1 mln CHF, tj. 66,5% alokacji przyznanej stronie polskiej.

(dowód: akta kontroli str. 2695-2728, 3379-3454)

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2009-2014

W 2015 r. na MF EOG oraz NMF wydatkowano łącznie 748 673,0 tys. zł⁷⁴, tj. 86,4% planowanej kwoty.

Na koniec 2015 r. poziom kontraktacji środków w ramach MF EOG oraz NMF wyniósł – 534 742,5 tys. euro⁷⁵, tj. 100,0% alokacji na programy.

Do końca 2015 r. strona polska przekazała Operatorom Programów zaliczki środków Mechanizmów w kwocie 324,3 mln euro, co stanowi 68,0% kwoty alokacji przyznanej stronie polskiej. Z tego do końca 2015 r. wydatkowano środki w wysokości 249,2 mln euro, co stanowi 84,6% kwoty przekazanej zaliczkowo na programy.

KPK, w porozumieniu z darczyńcami, dokonał w 2015 r. realokacji środków pomiędzy programami, co miało wpływ na podniesienie poziomu wydatkowania. Kwota alokacji udostępnionej na dofinansowanie projektów konkursowych wzrosła dzięki temu o blisko 80,0 mln euro. Realokacja miała na celu wykorzystanie niewydatkowanych środków alokowanych pierwotnie w ramach rezerwy na straty wynikające z różnic kursowych.

Ponadto, wydłużono kwalifikowalność wydatków projektów do 30 kwietnia 2017 r. w przypadku projektów zakontraktowanych.

Do końca 2015 r. kwota przekazanych stronie polskiej przez darczyńców środków wyniosła blisko 324,3 mln euro, co stanowi 100,0% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację programów.

(dowód: akta kontroli str. 2691-2728, 3455-3575)

Fundusz Spójności 2000-2006

Wszystkie projekty Funduszu Spójności (FS) zostały zakończone. Do KE do końca 2014 r. przekazano wszystkie raporty końcowe.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. zamkniętych zostało 118 ze 130 projektów. W przypadku pozostałych 12 projektów IZ prowadziła bieżącą współpracę z KE mającą na celu przyspieszenie procesu zamykania projektów (m.in. przekazała do KE stanowisko w odniesieniu do ośmiu otrzymanych od niej listów zamknięcia).

W 2015 r. wykonanie FS wyniosło 134 474,0 tys. euro (tj. 534 870,0 tys. zł), co stanowi 63,6% przewidywanego wykonania w 2015 r. (określonego w zał. nr 18 do ustawy budżetowej).

Dyrektor DPI Pan Jarosław Orlński wyjaśnił, że niewykonanie założeń napływu środków z Unii Europejskiej za 2015 r. wynika z przewlekłego procedowania KE z przedstawionymi

⁷² Dane na podstawie sporządzonej przez DBR informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

⁷³ Na podstawie *Raportu rocznego z wdrażania Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy za okres 1 stycznia – 31 grudnia 2015 r.*, przyjętego przez Komitet Monitorujący dla SPPW w dniu 15 marca 2016 r. Dane nie uwzględniają Funduszu Stypendialnego z uwagi na fakt składania przez Konferencję Rektorów Uniwersytetów Szwajcarskich stronie polskiej *Raportu rocznego z wdrażania Funduszu Stypendialnego za 2015 r.* w terminie do końca kwietnia 2016 r.

⁷⁴ Dane na podstawie sporządzonej przez DBR informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

⁷⁵ Na podstawie *Raportu Strategicznego z wdrażania MF EOG i NMF 2009 – 2014 w Polsce w 2015 r.*

przez stronę polską dokumentami zamknięcia projektów (nadal brak czterech listów zamknięcia, mimo przekazania do KE dokumentów oraz niezbędnych wyjaśnień).

(dowód: akta kontroli str. 2729-2730, 3252-3269, 3289)

5.2. Stan zaawansowania zamknięcia pomocy 2007-2013

Kontraktowanie i certyfikacja wydatków w programach operacyjnych NSRO 2007-2013⁷⁶

Do końca 2015 r. z beneficjentami zawarto 106,5 tys. umów o dofinansowanie projektu⁷⁷, w których wartość wydatków kwalifikowalnych ogółem wyniosła 403 431 472,4 tys. zł, w tym kwota dofinansowania ze środków UE 286 769 260,6 tys. zł, co stanowiło 101,5% alokacji na lata 2007-2013⁷⁸, z czego:

- 69,7 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 213 552 211,2 tys. zł w pięciu krajowych PO, tj.:
 - w PO IS zawarto 3,3 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 120 891 323,8 tys. zł, tj. 101,6% alokacji,
 - w PO IG – 17,8 tys. umów na kwotę 37 994 696,5 tys. zł, tj. 104,5% alokacji,
 - w PO KL – 47,8 tys. umów na kwotę 42 316 946,0 tys. zł, tj. 100,7% alokacji,
 - w PO RPW – 0,3 tys. umów na kwotę 10 194 949,9 tys. zł, tj. 101,7% alokacji,
 - w PO PT – 0,5 tys. umów na kwotę 2 154 295,0 tys. zł, tj. 99,3% alokacji;
- 36,5 tys. umów na kwotę dofinansowania ze środków UE 71 657 840,6 tys. zł w ramach 16 RPO, tj. 98,7% alokacji na lata 2007-2013;
- 0,3 tys. umów na kwotę dofinansowania w części UE 1 559 208,7 tys. zł w ramach PO EWT, tj. 106,1% alokacji na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 3026-3054)

Całkowita kwota wydatków uznanych za kwalifikowalne wykazana w złożonych przez IC do KE do końca 2015 r. *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego* (dalej: Poświadczenie) wyniosła 332 375 261,1 tys. zł⁷⁹, w tym kwota dofinansowania UE 263 407 891,5 tys. zł. Stanowiło to 92,9% alokacji na lata 2007-2013. W porównaniu do stanu na koniec 2014 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło o 12,5 punktów procentowych.

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

- w pięciu krajowych PO wydatki uznane za kwalifikowalne w części UE certyfikowane do KE wyniosły 195 364 349,4 tys. zł, co stanowiło 93,2% alokacji na lata 2007-2013. Wydatki kwalifikowalne w części UE, wykazane w złożonych do KE Poświadczeniach w poszczególnych PO wyniosły:
 - PO IS – 110 514 599,0 tys. zł, co stanowiło 92,9% alokacji,
 - PO IG – 33 563 391,0 tys. zł, co stanowiło 92,3% alokacji,
 - PO KL – 40 218 954,5 zł, co stanowiło 95,7% alokacji,
 - PO RPW – 9 078 260,5 tys. zł, co stanowiło 90,5% alokacji,
 - PO PT – 1 989 144,4 tys. zł, co stanowiło 91,7% alokacji;
- w 16 RPO wydatki wyniosły 68 043 542,1 tys. zł, co stanowiło 93,8% alokacji;
- w PO EWT wydatki wyniosły 1 374 328,4 tys. zł, co stanowiło 93,5% alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 3026-3054, 3203-3209)

KE do końca 2015 r. zrefundowała 57 828 045,3 tys. euro z kwoty 63 383 622,7 tys. euro certyfikowanej do KE w złożonych wnioskach, tj. 85,6% alokacji na lata 2007-2013 (po uwzględnieniu Krajowej Rezerwy Wykonania i dostosowania technicznego).

⁷⁶ Informacje dotyczące kontraktacji środków przedstawione zostały na podstawie danych otrzymanych z DKF.

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

⁷⁸ Wartość alokacji w wysokości określonej w załączniku nr 16 do ustawy budżetowej, z wyjątkiem PO EWT, w którym wysokość alokacji przeliczona jest wg kursu 1 euro = 4,2631 zł.

⁷⁹ Informacje dotyczące certyfikacji wykazane bez PO EWT oraz EISP, według zestawienia otrzymanego z IC za pośrednictwem DKF.

Biorąc pod uwagę kwotę ww. refundacji oraz kwotę 6 233 450,0 tys. euro stanowiącą zaliczki przekazane przez KE stanowi to 94,9% alokacji. Do zrefundowania przez KE do wysokości 95,0% alokacji na lata 2007-2013 pozostała kwota 92 309,6 tys. euro. W celu wykorzystania 100,0% alokacji należy zawniekskować do KE o kwotę 4 146 698,2 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 3193-3209)

Realizacja Planu wydatkowania środków w 2015 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007 - 2013⁸⁰

20 lutego 2015 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan wydatkowania środków w 2015 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007 - 2013* (dalej Plan). Jako minimalną wartość wydatków, w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych (bez trzech PO EWT), które miały zostać certyfikowane do KE w 2015 r. (liczoną jako podstawę certyfikacji) ustalono kwotę 49 125 695,0 tys. zł, co miało pozwolić na osiągnięcie na koniec 2015 r. skumulowanego poziomu 329 867 072,0 tys. zł wydatków certyfikowanych do KE. Według szacunków ww. kwota miała umożliwić zawniekskowanie do KE o płatności okresowe w kwocie 63,0 mld euro⁸¹, co odpowiada ok. 94,0% alokacji środków UE przewidzianych dla Polski.

Dla trzech PO EWT docelowy kumulatywny poziom wydatków kwalifikowalnych certyfikowanych do KE na koniec 2015 r. określono w wysokości 362 979,3 tys. euro, tj. 105,3% alokacji, w tym zakładany na 2015 r. poziom certyfikacji określono w wysokości 57 396,3 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 3026-3051, 3187-3201)

W 2015 r. certyfikowano do KE 51 633 882,8 tys. zł wydatków kwalifikowalnych, co stanowiło 105,1% założonego celu. Na koniec 2015 r. osiągnięto cel kumulatywny w wysokości 332 375 261,1 tys. zł (tj. 100,8% celu).

W PO EWT w 2015 r. certyfikowano wydatki w kwocie 79 820,5 tys. euro, co stanowiło 139,1% założonego celu. Na koniec 2015 r. osiągnięto cel kumulatywny w wysokości 385 403,5 tys. euro (tj. 106,2% celu).

Cel wydatkowania dla roku 2015 nie został osiągnięty w przypadku dwóch krajowych programów operacyjnych (PO IG – 95,8%, PO KL – 85,4%) oraz pięciu regionalnych programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 3026-3047, 3193-3209)

Wysokość założonych w Planie celów, jak wyjaśnili dyrektorzy departamentów pełniących rolę IZ dla programów PO IG, PO KL oraz IK RPO dla programów regionalnych nie została zrealizowana m.in. ze względu na:

- przedłużające się procesy kontrolne na zakończenie realizacji projektów,
- oszczędności wynikające z końcowego rozliczenia projektów (aneksowanie umów o dofinansowanie) oraz wydłużenie terminów realizacji projektów,
- naliczenie kar umownych, które pomniejszały kwoty płatności,
- przeniesienie części wydatków pierwotnie przeznaczonych do certyfikacji pod koniec 2015 r. na rok następny,
- niską jakość składanych wniosków o płatność (wymagających korekt i uzupełnień), co przesunęło termin refundacji, jak również składanie wniosków o płatność przez beneficjentów w terminach niezgodnych z harmonogramami.

(dowód: akta kontroli str. 3210-3366)

Realizacja Planu naprawczego dla funduszy Polityki Spójności 2007 - 2013

W celu zagwarantowania optymalnego wykorzystania środków europejskich NSRO 2007-2013, w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenia i wyzwania związane z zamykaniem programów operacyjnych Rada Ministrów 7 grudnia 2015 r. przyjęła *Plan naprawczy dla funduszy Polityki Spójności 2007-2013* (zwany Planem naprawczym).

⁸⁰ Na podstawie danych otrzymanych z DKF oraz DCD.

⁸¹ Wyliczenia dokonano przy zastosowaniu kursu 1 EURO = 4,3103 PLN, wartość wydatków odpowiadająca wkładowi UE jest zależna od poziomu współfinansowania w poszczególnych osiach priorytetowych.

W planie przedstawiono aktualną sytuację oraz zidentyfikowane obszary ryzyka wraz ze wskazaniem działań naprawczych. Określono w nim trzy główne cele, tj.:

- pełną realizację założonego na 2015 r. planu certyfikacji (poświadczenia) wydatków do KE w ramach NSRO 2007-2013. Szczegółowy opis planu wydatkowania środków powyżej;
- poświadczenie do KE pozostałych 6,0% alokacji do 30 czerwca 2016 r. Pozostała wartość środków, o jaką należyawnie zgłosić do KE, aby wykorzystać 100,0% alokacji na lata 2007-2013 wynosi ponad 4,1 mld euro. Zgodnie z rekomendacjami KE, ostatni wniosek o płatność pośrednią od państwa członkowskiego powinien zostać przekazany do KE do 30 czerwca 2016 r. Konieczne jest więc zapewnienie wydatków kwalifikowalnych w wysokości pozwalającej na certyfikowanie do KE ww. kwoty;
- zapewnienie dodatkowej puli wydatków (ponad dostępną alokację) o wartości dofinansowania UE do 5,0% alokacji w ramach danego programu operacyjnego (tzw. „poduszka bezpieczeństwa”).

(dowód: akta kontroli str. 3055-3186)

Dyrektorzy departamentów pełniących funkcje IZ/IK poinformowali, iż w celu optymalnego wykorzystania środków europejskich NSRO 2007-2013, podjęte w 2015 r. działania określone w Planie naprawczym, w odniesieniu do poszczególnych programów operacyjnych, polegały m.in. na:

- zwiększeniu nadkontraktacji do poziomu 105,0% dostępnej puli funduszy. Poszczególne IZ zwracały się w 2015 r. do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na nadkontraktację do 5,0% kwoty alokacji w czterech krajowych oraz siedmiu regionalnych PO;
- bieżącym stosowaniu mechanizmu elastyczności do 10,0% wartości, tj. realokacji środków unijnych pomiędzy częściami programów, określonego w art. 77 ust. 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁸² (zwanego rozporządzeniem 1083/2006), przewidującego możliwośćawnoskowania do KE o kwoty wkładu unijnego większe niż zapisane w dokumentach programowych. Mechanizm elastyczności zastosowany został we wszystkich krajowych programach operacyjnych i w większości RPO,
- zwiększeniu wartości dofinansowania UE w projektach realizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych. W uzasadnionych przypadkach beneficjentom umożliwiano wnioskowanie o dodatkowe dofinansowanie na pokrycie kosztów na zwiększenie m.in. zakresu projektów, co wiązało się bezpośrednio lub pośrednio ze zwiększeniem wartości wskaźników ustalonych dla projektu oraz kosztów na rozbudowę projektu o nowe funkcjonalności np. w projektach informatycznych. Poziom dofinansowania w projektach zwiększono m.in. w PO IŚ, PO IG, PO RPW, PO EWT i 16 RPO⁸³. W związku z tym, że poziom dofinansowania projektów w PO KL (ze środków EFS) oraz PO PT (ze środków EFRR) wyliczany był jako 85,0% wydatków kwalifikowanych finansowanych ze środków publicznych, nie było możliwości podniesienia poziomu dofinansowania w ramach żadnego z realizowanych projektów w tych programach;
- zidentyfikowaniu puli projektów rezerwowych, które mogłyby otrzymać dofinansowanie w przypadku powstania oszczędności lub nałożenia korekt. Listy rezerwowe powstały m.in. w PO IŚ, PO RPW, PO KL, PO EWT oraz dziewięciu RPO⁸⁴. W PO IG nie utworzono odrębnej listy rezerwowej, lecz w 2015 r. IZ PO IG podjęła decyzję

⁸² Dz. Urz. UE L 131 z 27.05.1999, str. 27, ze zm.

⁸³ Wg danych IZ/IK: w PO IG zwiększono dofinansowanie UE 101 projektów o kwotę 633 mln zł, w PO IŚ 234 projekty o kwotę 2 506,8 mln zł, w PO RPW 23 projekty o kwotę 414,6 mln zł, w PO EWT 12 projektów o kwotę 6 047 tys. euro, a w 16 RPO 297 projektów w kwotę 1 049 mln zł.

⁸⁴ Wg danych IZ/IK: z list rezerwowych zakontraktowano dodatkowo m.in. w ramach: PO IŚ 10 projektów na kwotę dofinansowania UE 656,5 mln zł, PO RPW dwa projekty na kwotę 30,8 mln zł (dodatkowo trzy projekty na kwotę 61,7 mln zł warunkowo, jeżeli pojawią się wolne środki), dziewięciu RPO 221 projektów na kwotę 354,5 mln zł.

o zakontraktowaniu 100 projektów w ramach działania 6.1 z konkursu w 2013 r., które spełniły kryteria i otrzymały wymaganą liczbę punktów, jednak pierwotnie nie otrzymały dofinansowania z powodu wyczerpania dostępnej w konkursie alokacji;

- umożliwieniu podpisywania umów o dofinansowanie w 2016 r. na już zakończone projekty. Do 11 marca 2016 r. umowy o dofinansowaniu projektów zostały podpisane m.in. w PO IŚ oraz sześciu RPO⁸⁵. Planowane było również podpisanie jednej umowy w ramach PO PT⁸⁶;
- przesunięciu środków na działania dedykowane Instrumentom Inżynierii Finansowej. Uruchomienia nowego instrumentu lub/i zwiększenia wsparcia na dotychczasowe działanie w zakresie instrumentów inżynierii finansowej dokonano m.in. w PO IG, PO RPW, PO KL oraz RPO⁸⁷.

(dowód: akta kontroli str. 3026-3165, 3210-3378)

W żadnym programie operacyjnym nie są realizowane projekty o wydłużonym okresie kwalifikowalności (poza 31 grudnia 2015 r.)⁸⁸, co jest zgodne z art. 56 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006.

Po 31 grudnia 2015 r. realizowano projekty, w których poniesiono wszystkie wydatki kwalifikowalne w terminie do 31 grudnia 2015 r. Środki na wydatki uznane za niekwalifikowalne przekazano na dofinansowanie innych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 3210-3378)

Do 30 czerwca 2015 r. Polska przekazała do KE listę dziewięciu⁸⁹ dużych projektów w ramach sektora transportu PO IŚ, które miały zostać poddane procedurze fazowania⁹⁰. Do 31 grudnia 2015 r. KE wydała pozytywne decyzje w odniesieniu do ośmiu projektów. Jeden projekt nadal oczekiwał na decyzję KE. Ponadto, 18 grudnia 2015 r.⁹¹ przekazano do KE jeden⁹² projekt w sektorze energetyki PO IŚ oraz jeden⁹³ projekt w PO IG, które również oczekują na decyzję KE.

⁸⁵ Wg danych IZ/IK: w ramach PO IŚ podpisano jedną umowę w kwocie dofinansowania UE 4,7 mln zł, w sześciu RPO podpisano umowy na realizację 98 projektów w łącznej kwocie dofinansowania 159,7 mln zł.

⁸⁶ Wg danych IZ/IK: na kwotę dofinansowania UE 3,3 mln zł.

⁸⁷ Wg danych IZ/IK: w ramach PO IG uruchomiono jeden nowy instrument i zwiększono jeden dotychczasowy na łączną kwotę prawie 350,0 mln zł, w PO RPW zwiększono alokację działania 1.2 o 20,0 mln zł w zakresie dofinansowania UE, w PO KL zwiększono wkład dla dwóch projektów łącznie o kwotę 5,0 mln zł, w RPO przesunięto środki w ramach sześciu projektów na łączną kwotę dofinansowania UE 51,4 mln zł oraz podpisano dodatkowych siedem umów na łączną kwotę dofinansowania 64,2 mln zł.

⁸⁸ Nie dotyczy projektów realizowanych w ramach Instrumentów Inżynierii Finansowej, dla których odrębny termin kwalifikowalności wydatków (31 marca 2017 r.) został przewidziany w *Wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013)*.

⁸⁹ Projekty pn.: *Modernizacja linii kolejowej E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/ GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego, Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie - Radom (LOT: A, B, F), Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa - Białystok - granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne), Modernizacja linii kolejowej Warszawa - Łódź, etap II, Lot A - odcinek Warszawa Zachodnia – Miedniewice (Skierniewice), Modernizacja linii kolejowej Warszawa - Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, Pomorska Kolej Metropolitalna Etap I – rewitalizacja „Kolei Kokoszkowskiej” Faza II – realizacja przedsięwzięcia, Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa), Modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków-Rzeszów, etap III, Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław - Poznań, etap III, odc. Czempin – Poznań.*

⁹⁰ Fazowanie - sfinansowanie pewnego etapu inwestycji z nowego budżetu, tutaj PO IŚ 2014-2020, np. w przypadku przekroczeń kosztów lub oszczędności, wynikających m.in. z wypełniania warunków środowiskowych lub modyfikacji projektu.

⁹¹ Uwzględniając stanowisko państw członkowskich stwierdzające, że nie zawsze jest możliwa identyfikacja projektów planowanych do poddania procedurze fazowania lub zmiany decyzji KE przed 30 czerwca 2015 r., służby KE poinformowały, że w uzasadnionych przypadkach przekazanie wniosku o zmianę decyzji dla dużego projektu (np. uwzględniającego zmianę zakresu rzeczowego projektu lub fazowanie), może nastąpić do końca marca 2016 r.

⁹² Projekt pn. *Modernizacja systemu przesyłowego na Dolnym Śląsku w celu poprawy jego funkcjonalności oraz optymalnego wykorzystania połączenia Polska – Niemcy.*

⁹³ Projekt pn. *Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (P1).*

Dyrektor DPI poinformował, że równolegle dla tych projektów zostały zawarte stosowne aneksy do umów o dofinansowanie uwalniające niewykorzystane środki PO IS 2007-2013, a także w celu zapewnienia pełnego montażu finansowego tych projektów, umowy o dofinansowanie na okres 2014-2020. Uwolnione przez projekty fazowane środki w wysokości ok. 2,6 mld zł zostały wykorzystane na zwiększenie dofinansowania UE dla inwestycji miejskich w ramach działania 7.3 *Transport miejski w obszarach metropolitalnych*. Wcześniej, z powodu braku alokacji UE, projekty te były realizowane przy obniżonym poziomie dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 3210-3378)

5.3. Stan zaawansowania realizacji Umowy Partnerstwa 2014-2020

Kontraktacja i certyfikacja wydatków⁹⁴

Od początku realizacji programów operacyjnych do końca 2015 r. beneficjenci w sześciu krajowych⁹⁵ i 16 regionalnych programach operacyjnych złożyli 3,9 tys. wniosków o dofinansowanie projektu, poprawnych pod względem formalnym, na całkowitą kwotę dofinansowania (ze środków unijnych) 20 641 086,7 tys. zł, z czego⁹⁶:

- 2 886 wniosków w kwocie dofinansowania UE 18 560 221,6 tys. zł w sześciu krajowych PO,
- 1 045 wniosków w kwocie dofinansowania UE 2 080 865,0 tys. zł w ramach 16 RPO.

(dowód: akta kontroli str. 3637-3690)

Do końca 2015 r. z beneficjentami zawarto 935 umów o dofinansowanie projektu⁹⁷, w których wartość wydatków ogółem wyniosła 25 751 968,9 tys. zł, w tym kwota dofinansowania ze środków UE wyniosła 14 845 676,2 tys. zł, co stanowiło 5,3% alokacji na lata 2014-2020⁹⁸, z czego:

- 541 umów na kwotę dofinansowania w części UE 13 726 700,8 tys. zł w sześciu krajowych PO, tj.:
 - w PO IS zawarto 22 umowy na kwotę 10 628 081,7 tys. zł, tj. 9,7% alokacji,
 - w PO IR – 96 umów na kwotę 588 752,2 tys. zł, tj. 1,7% alokacji,
 - w PO WER – 372 umów na kwotę 1 349 404,9 tys. zł, tj. 7,2% alokacji,
 - w PO PW – 2 umowy na kwotę 1 758,5 tys. zł, tj. 0,02% alokacji,
 - w PO PT – 38 umów na kwotę 491 376,4 tys. zł, tj. 17,5% alokacji,
 - w PO PC – 11 umów na kwotę 667 327,1 tys. zł, tj. 7,7% alokacji,
- 394 umów na kwotę dofinansowania ze środków UE 1 118 975,4 tys. zł w ramach 16 RPO, tj. 1,1% alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 3637-3690)

Całkowita kwota wydatków wykazana w złożonych przez IC do KE do końca 2015 r. *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego* (dalej: Poświadczenie) wyniosła 1 879 803,8 tys. zł⁹⁹, w tym dofinansowanie UE w kwocie 1 597 828,9 tys. zł, co stanowiło 0,6% alokacji na lata 2014-2020.

Wydatki kwalifikowalne (dofinansowanie ogółem), wykazane w złożonych do KE Poświadczeniach, wyniosły w PO IS – 1 596 845,0 tys. zł (1,5% alokacji) oraz w PO PC – 983,8 tys. zł (0,01% alokacji). W dwóch krajowych (PO WER, PO PW) i sześciu RPO złożono do IZ wnioski o płatność, ale nie złożono jeszcze do IC Poświadczeń, natomiast w pozostałych dwóch krajowych (PO IR, PO PT) i 10 RPO nie złożono do IZ wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 3637-3690)

Ministerstwo zidentyfikowało opóźnienia we wdrażaniu perspektywy finansowej 2014-2020, poprzez porównanie stanu wdrażania programów w okresie 1 stycznia 2007 r. do 30 listopada 2008 r. (perspektywa 2007-2013) oraz w okresie 1 stycznia 2014 r. do 30 listopada 2015 r. (perspektywa 2014-2020). Porównanie to wskazało na wolniejsze tempo

⁹⁴ Dane przekazane przy piśmie DKF.VI.0810.1.2016.MBW.9 z dnia 31 marca 2016 r.

⁹⁵ PO IR, PO IS 2014-2020, PO PT 2014-2020, PO WER oraz PO PW, PO PC.

⁹⁶ Zgodnie z załącznikiem nr 7 do pisma znak: DKF.VI.0810.1.2016.MBW.9 z dnia 31 marca 2016 r.

⁹⁷ Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

⁹⁸ Dane w zakresie kwot alokacji przekazane przez DKF.

⁹⁹ Kwoty przekazane do KE wykazane bez EISP.

uruchamiania programów w obecnej perspektywie finansowej, a opóźnienia te, w zależności od programu, wyniosły od sześciu do dziewięciu miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 3659-3682)

Dyrektorzy departamentów pełniących funkcje IZ i IK RPO podali, że przyczynami opóźnień we wdrażaniu perspektywy 2014-2020, były m.in.:

- późne rozpoczęcie ogłaszania naborów konkursowych, co było spowodowane przedłużającymi się pracami nad dokumentami niezbędnymi do wdrażania programów,
- brak rozstrzygnięcia naborów w planowanym terminie oraz opóźnienia w podpisywaniu umów o dofinansowanie projektów związane z niską jakością projektów złożonych w odpowiedzi na nabór,
- sfinansowanie wydatków zaplanowanych w ramach pomocy technicznej PO IR ze środków PO IG z uwagi na opóźnienia w przyjęciu PO IR przez KE,
- przedłużające się uzgodnienia z KE na temat fazowania projektów sektora transportu kolejowego, co warunkowało możliwość zawarcia umów o dofinansowanie na fazy projektów przewidziane do realizacji w okresie 2014-2020,
- niepełna realizacja zaplanowanych działań w ramach dotacji na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), a także przesunięcie części działań i płatności na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3210-3363, 3690-3694)

Realizacja Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020

W związku z opóźnieniami przygotowano *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020* (dalej Plan działań)¹⁰⁰, w którym założono wdrożenie kompleksowego systemu zarządzania celami finansowo-rzeczowymi, wspieranymi 21 działaniami o charakterze: horyzontalnym, z zakresu programowania i instytucjonalnym.

Do końca lutego br. wdrożono system zarządzania celami polegający na opracowaniu planów (ścieżek) realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi wspólnych dla wszystkich IZ oraz wprowadzeniu obowiązku kwartalnej oceny realizacji tych celów.

W zakresie działań zaplanowanych z I kwartału 2016 r., wspierających system zarządzania celami:

- przewidziano i zrealizowano m.in.:
 - opracowanie *Planu certyfikacji środków w 2016 w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020*, który został przyjęty w marcu 2016 r. i określił minimalną wartość wydatków certyfikowanych do KE do końca 2016 roku,
 - stworzenie systemu instytucjonalnego w programach, w tym zawarcie wszystkich niezbędnych porozumień międzyinstytucjonalnych,
 - wdrożenie systemu monitorowania projektów pozakonkursowych,
 - zidentyfikowanie barier prawno-proceduralnych wpływających na przebieg realizacji programów,
- w trakcie realizacji pozostają m.in.:
 - zakończenie procesu desygnacji, warunkującego certyfikację środków i otrzymywanie refundacji z KE¹⁰¹,
 - przyjęcie kompletnych SzOOP dla programów operacyjnych¹⁰²,
 - przyjęcie wszystkich ogólnych kryteriów wyboru projektów w każdym programie oraz wszystkich kryteriów wyboru projektów w odniesieniu do naborów zaplanowanych na 2016 r.¹⁰³,

¹⁰⁰ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 lutego 2016 r.

¹⁰¹ Wg danych otrzymanych z DKF oraz DCD proces desygnacji zakończony został we wszystkich krajowych PO (bez PO EWT) oraz ośmiu RPO. W sześciu RPO Instytucja Audytowa sporządziła wstępne sprawozdania, a w pozostałych dwóch RPO prowadzone były czynności audytowe.

¹⁰² Wg danych otrzymanych z DRP działanie to jest nadal realizowane w dwóch RPO (Warmińsko-Mazurskie i Opolskie).

¹⁰³ Wg danych otrzymanych z DKF i DRP działanie zostało zrealizowane dla trzech krajowych PO (PO PW, PO WER i PO IŚ) oraz dwóch RPO (Wielkopolskie i Podkarpackie).

- wdrażanie systemu monitorowania projektów dużych,
- przyspieszenie realizacji ZIT - zakończenie procesu przygotowania/poprawiania strategii ZIT oraz ich opiniowania, a także przyjęcie przez Komitety Monitorujące kryteriów wyboru projektów w formule ZIT oraz ogłoszenie konkursów.

(dowód: akta kontroli str. 3210-3363, 3633-3694)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że realizacja planu działań spowoduje przyspieszenie wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020, pod warunkiem, że będzie on realizowany zgodnie z przyjętymi w nim założeniami, w szczególności zgodnie z przyjętymi terminami realizacji poszczególnych działań.

Wg stanu na 20 marca br. całkowita kwota wydatków wykazana w złożonych przez IC do KE Poświadczeniach wyniosła 2 662 780,4 tys. zł¹⁰⁴ w tym dofinansowanie ogółem w kwocie 2 229 388,3 tys. zł, co stanowiło 0,8% alokacji na lata 2014-2020. Do 3 lutego 2016 r. KE zrefundowała wydatki w łącznej kwocie 1 438 046,0 tys. zł w PO IŚ oraz PO PC.

(dowód: akta kontroli str. 2682-2690, 3689)

Spełnienie warunkowości wstępnej, o której mowa w Umowie Partnerstwa

W 2015 r. w Ministerstwie kontynuowano i koordynowano prace dotyczące przygotowania samooceny spełnienia warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante), tj. warunków umożliwiających efektywną realizację programów operacyjnych, określonych w załączniku do projektu umowy partnerstwa¹⁰⁵, które powinny być spełnione do 31 grudnia 2016 r. Niespełnienie warunków w wyznaczonym terminie może być powodem zawieszenia przez KE płatności na rzecz danego państwa członkowskiego.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. spełnionych zostało 24 z 29 warunków tematycznych¹⁰⁶ oraz 6 z 7 warunków ogólnych (warunek ogólny 7 dotyczący systemów statystycznych spełniany jest na poziomie poszczególnych programów operacyjnych).

Trwają prace nad spełnieniem pozostałych warunków tematycznych, tj. 3.1. *Przedsiębiorczość*, 6.1. *Gospodarka wodna*, 6.2. *Gospodarka odpadami*, 7.1.-7.2. *Transport* oraz 9.3. *Zdrowie*.

Dyrektor Departamentu Strategii Rozwoju poinformował, że w celu monitorowania postępu spełniania warunków ex-ante podjęto działania polegające m.in. na: bieżącym informowaniu i dyskusji w ramach Zespołu Międzyresortowego, prowadzeniu kwartalnych przeglądów stanu realizacji Planów działań dla poszczególnych warunków, w wyniku których aktualizowano dokument pn. *Stan spełnienia warunkowości ex-ante* oraz spotkaniach na poziomie roboczym z resortami.

(dowód: akta kontroli str. 2438-2474)

Opracowanie i publikowanie dokumentów krajowych i regionalnych niezbędnych do nowej perspektywy w ramach polityki spójności oraz opracowanie i wdrożenie systemu informatycznego dla perspektywy 2014-2020

Do końca 2015, Ministerstwo wydało 14 rozporządzeń pomocowych w ramach RPO oraz 20 w ramach krajowych PO. Dyrektor DKF poinformował, że obecnie pozostają do wydania cztery rozporządzenia¹⁰⁷ dla RPO, a pięć rozporządzeń¹⁰⁸ jest planowanych do wydania w ramach krajowych programów operacyjnych.

¹⁰⁴ Kwoty przekazane do KE wykazane bez EISP.

¹⁰⁵ Umowa przyjęta decyzją KE z dnia 23 maja 2014 r.

¹⁰⁶ Jeden warunek (1.1. *Badania naukowe i innowacje*) oczekuje na akceptację ze strony KE.

¹⁰⁷ Rozporządzenia w sprawie: udzielania pomocy inwestycyjnej na infrastrukturę badawczą w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020; udzielania pomocy na dostęp mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców do finansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020; udzielania pomocy regionalnej na rzecz rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020; udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej przedsiębiorcom z sektora stoczniowego.

¹⁰⁸ Rozporządzenia w sprawie: udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie propagowania energii z odnawialnych źródeł energii w ramach PO IŚ na lata 2014-2020; udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne służące poprawie efektywności energetycznej w ramach PO IŚ na lata 2014-2020; wsparcia transportu intermodalnego w ramach PO IŚ 2014-2020; dla działania 3.2 PO PC (pomoc szkoleniowa i pomoc *de minimis*); dla działania 2.4 PO PC.

W 2015 r. Ministerstwo koordynowało proces wydawania wytycznych horyzontalnych, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁰⁹. Do końca roku 2015 zostało zatwierdzonych przez Ministra 28 wytycznych horyzontalnych. Dyrektor DKF poinformował, że nie toczą się aktualnie żadne prace nad przygotowaniem nowych, obejmujących inne zagadnienia wytycznych horyzontalnych.

(dowód: akta kontroli str. 3026-3051, 3633-3689)

Zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zapewnia budowę i funkcjonowanie centralnego systemu teleinformatycznego wspierającego realizację programów operacyjnych.

Dyrektor DKF poinformował, iż 6 lipca 2015 r. uruchomiono produkcyjnie SL2014 – aplikację główną centralnego systemu teleinformatycznego, umożliwiającą m.in. pełen zakres obsługi wniosków o płatność zarówno po stronie instytucji, jak i beneficjenta. Projekty pomocy technicznej w krajowych PO są obsługiwane przez aplikację SL2014-PT.

(dowód: akta kontroli str. 3026-3051, 3633-3689)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 34 – Rozwój regionalny, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁰ 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.

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały Nr 34/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 czerwca 2016 r.

Warszawa, dnia czerwca 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej
Najwyższej Izby Kontroli

Bogdan Skwarka

¹⁰⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 217.

¹¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.