



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.001.08.2020

Małgorzata Jarosińska-Jedynak
Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4,
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 34 – Rozwój regionalny

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ¹ (dalej: MFiPR lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Jarosińska-Jedynak, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 15 listopada 2019 r. ² W okresie objętym kontrolą dysponentem części 34 – Rozwój regionalny był Jerzy Stanisław Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju, od dnia 8 stycznia 2018 r. do dnia 20 września 2019 r. ³ , Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od dnia 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r. ⁴
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Beata Czarnecka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/2/2020 z 10 stycznia 2020 r., 2. Agnieszka Bernaś-Coşkun, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/6/2020 z 10 stycznia 2020 r., 3. Marcin Chojnacki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/5/2020 z 10 stycznia 2020 r., 4. Justyna Głowacka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/4/2020 z 10 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-8, 3144-3146)

Wykaz skrótów:

UE	– Unia Europejska;
KE	– Komisja Europejska;
PO	– Program Operacyjny;
RPO	– Regionalny Program Operacyjny;
KPO	– Krajowy Program Operacyjny;
UP	– Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020;
PF	– Perspektywa Finansowa 2014-2020;
IK	– Instytucja Koordynująca;
IZ	– Instytucja Zarządzająca;
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny;

¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej powstało z dniem 15 listopada 2019 r. w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. poz. 2293).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1092).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 29) oraz postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 2019 r. nr 1131.18.2019 o odwołaniu Ministra Inwestycji i Rozwoju (M. P. poz. 858).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 2019 r. nr 1131.19.2019 o powołaniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju (M. P. poz. 859).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
 POIŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;
 POPT – Program Operacyjny Pomoc Techniczna;
 POIR – Program Operacyjny Inteligentny Rozwój;
 POWER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój;
 POPW – Program Operacyjny Polska Wschodnia;
 POPC – Program Operacyjny Polska Cyfrowa;
 EWT – Europejska Współpraca Terytorialna;
 MF EOG – Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
 NMF – Norweski Mechanizm Finansowy;
 MF – Ministerstwo Finansów;
 ARiMR lub Agencja – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
 Prezes UZP – Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.

II. Cel i zakres kontroli

- Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 34 – Rozwój regionalny. Ocenie podlegały w szczególności:
- Zakres kontroli
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
 - sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
 - prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
 - system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
 - wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej Perspektywy Finansowej 2014-2020,
 - stan zaawansowania zamknięcia programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007-2013,
 - nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy porównawczej wykonania planu dochodów,
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 34 w trakcie roku budżetowego,

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- kontroli przestrzegania ustalonych dla części 34 limitów wydatków, w tym – limitów środków na wynagrodzenia,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- dokonania przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych części 34 – Rozwój regionalny
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 34 – Rozwój regionalny,
- analizy wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej Perspektywy Finansowej 2014-2020 oraz stanu zaawansowania zamknięcia programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007-2013.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 34 –Rozwój regionalny.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że :

- wydatki zostały 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,
- w toku badania ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2019 r. nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo,
- sprawozdania łączne dysponenta części 34 za 2019 r. zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów i sprawozdań własnych dysponenta głównego, a sprawozdania jednostkowe kontrolowanej jednostki na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej; sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

budżetowej⁸, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁰ oraz przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań,

- Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 upf sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 34.

Działania zarządcze i koordynujące Ministra pozwoliły na realizację kontraktacji i certyfikacji środków UE na zaplanowanym poziomie. Osiągnięty poziom certyfikacji pozwolił na uniknięcie automatycznego anulowania zobowiązań (zasada n+3) na koniec 2019 r. Nie występuje również ryzyko utraty środków w roku 2020. Zrealizowano wniosek pokontrolny w zakresie rzetelnego opracowania celów w Planie certyfikacji oraz skutecznej koordynacji działań wobec IZ RPO w realizacji tych celów. Prawidłowo koordynowano przygotowanie i przekazanie sprawozdań rocznych za 2019 r. w programach operacyjnych oraz przygotowano sprawozdanie roczne z realizacji perspektywy finansowej 2014-2020, na podstawie których KE wydała decyzje o przyznaniu środków z rezerwy wykonania. W 2019 r. koordynowano również proces zmian programów operacyjnych.

W zakresie realizacji budżetu państwa Minister sprawował właściwy nadzór nad wydatkowaniem środków UE ujętych m.in. w załącznikach nr 15 i 16 do ustawy budżetowej¹¹ (dalej: ustawa budżetowa). Ponadto, dokonał alokacji środków z rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy operacyjne, a wnioski o uruchomienie rezerw celowych otrzymane od dysponentów części budżetowych były rzetelnie analizowane przez instytucje zarządzające i Departament Budżetu Rozwoju (DBR).

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła zawiadomienia Prezesa UZP o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie „z wolnej ręki” z opóźnieniem 34 dni w stosunku do terminu określonego w art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (dalej: ustawa Pzp).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 400,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 49 128,1 tys. zł, głównie z tytułu niewykorzystanych dotacji oraz płatności wynikających z nieprawidłowego wykorzystania środków europejskich (22 085,0 tys. zł) oraz odsetek od dotacji i płatności niezwróconych w terminie (24 942,0 tys. zł).

W porównaniu do 2018 r. nastąpił spadek dochodów o 53,5%, w związku z mniejszymi niż w roku poprzednim dochodami z tytułu zwrotu nieprawidłowo

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

⁹ 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).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

wykorzystanych dotacji oraz w związku z tym, że w 2018 r. dokonano zwrotów w ramach programów EWT Interact II, Regionu Morza Bałtyckiego, Interreg IV C PT za lata 2007-2013.

Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, na koniec 2019 r. w części 34 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 33 935,0 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 32 530,5 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. należności były wyższe o 10 765,0 tys. zł, a zaległości netto wyższe o 10 650,3 tys. zł. Wzrost zaległości wynikał głównie z naliczenia odsetek od należności powstałych w latach wcześniejszych oraz powstania należności wymagalnych z tytułu: niezwrócenia środków przekazanych w ramach umów o dofinansowanie projektu oraz należnych odsetek z tego tytułu, nieuiszczenia kar umownych wraz z odsetkami, niezwrócenia kosztów postępowania kasacyjnego oraz kosztów egzekucyjnych, niezwrócenia środków z tytułu uznania wydatków za niekwalifikowalne dotyczących programów operacyjnych.

(akta kontroli str. 1820-2300, 3105-3111, CD13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 34 zostały zrealizowane w 2019 r. w kwocie 1 994 835,1 tys. zł, co stanowiło 92,7% planu po zmianach (2 150 849,5 tys. zł). W porównaniu do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków o 126 520,7 tys. zł, tj. o 6,8%¹⁴.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 315 250,5 tys. zł, co stanowiło 90,7% planu po zmianach (347 641,5 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2018 r. (301 161,1 tys. zł) zwiększyły się o 14 089,4 tys. zł, tj. o 4,7%.

Wzrost wydatków budżetu państwa w stosunku do 2018 r. wynikał m.in. z przyśpieszenia oraz zwiększenia liczby realizowanych projektów w ramach programów operacyjnych PF 2014-2020, w tym głównie RPO 2014-2020.

(akta kontroli str. 28-183, 446-466, 541-564, 2343-2349, 3077-3098, 3105-3111)

W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁵ w ramach części 34 uwzględniona została kwota 81 000,0 tys. zł przeznaczona na wypłatę pomocy finansowej dla Kół Gospodyń Wiejskich (dalej: KGW), o której mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich¹⁶. Pomoc finansowa dla KGW była wypłacana przez ARiMR ze środków przekazanych przez Ministra Inwestycji i Rozwoju na podstawie zawartej 19 grudnia 2018 r. umowy dotacji¹⁷ na kwotę 90 000,0 tys. zł (zadanie dotyczyło wniosków złożonych przez KGW do 27 grudnia 2018 r.). Ministerstwo przekazało ARiMR ze środków niewygasających z końcem 2018 r. kwotę ogółem 10 186,0 tys. zł (tj. 12,6% kwoty zgłoszonej do wydatków niewygasających). Wykonanie

¹⁴ W kwocie wydatków 2018 r. uwzględniono kwotę wydatków niewygasających z upływem 2018 r. w wysokości 81 000,0 tys. zł.

¹⁵ Dz.U. poz. 2346, dalej: rozporządzenie RM w sprawie wydatków niewygasających

¹⁶ Dz. U. poz. 2212, ze zm.

¹⁷ Nr BMS/1/2018.

wydatków niewygasających wyniosło 9 949,6 tys. zł, tj. 12,3% planu i 97,7% kwoty przekazanej ARiMR.

Dyrektor Biura Inicjatyw Społecznych wyjaśniała, że przyczyną niepełnej realizacji wydatków niewygasających z upływem 2018 r. była niska liczba wniosków złożonych przez koła gospodyń wiejskich, co miało związek z krótkim okresem obowiązywania umowy.

Zgodnie z art. 181 ust. 8 ufp niewykorzystane środki podlegają przekazaniu na dochody budżetu państwa w terminie 21 dni od dnia określonego w rozporządzeniu RM w sprawie wydatków niewygasających. Zgodnie z umową nr BMS/1/2018 z 19 grudnia 2018 r. zwrot środków powinien nastąpić w terminie 15 dni kalendarzowych od dnia określonego w ww. rozporządzeniu (tj. 31 marca 2019 r.).

Ministerstwo zwróciło do MF niewykorzystane środki w wysokości ogółem 236,4 tys. zł, w tym kwota 189,8 tys. zł została zwrócona w terminie określonym w art. 181 ust. 8 ufp, natomiast kwota 46,6 tys. zł z opóźnieniem wynoszącym od 9 do 106 dni. Ustalano, że przyczyną opóźnień zwrotu środków było ich nieterminowe przekazywanie przez Agencję (środki w wysokości 46,6 tys. zł zwrócono w okresie od 29 kwietnia 2019 r. do 2 sierpnia 2019 r.).

Dyrektor Biura Inicjatyw Społecznych wyjaśniła, że Ministerstwo prowadziło korespondencję mailową z ARMiR dot. zwrotów otrzymanych przez Agencję od kół gospodyń wiejskich oraz że Agencja niezwłocznie dokonywała zwrotów, które otrzymywała od kół. Ministerstwo nie naliczało odsetek od kwot zwrotów ponieważ zwroty były dokonywane na bieżąco przez Agencję niezwłocznie po dokonaniu rozliczeń z KGW.

(akta kontroli str. 842-949, 1246-1291)

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK sformułowała wniosek pokontrolny o rzetelne szacowanie wydatków zgłaszanych do wykazów wydatków niewygasających z upływem danego roku budżetowego. Z uwagi na to, że w 2019 r., nie wystąpiły wydatki które nie wygasły z upływem roku budżetowego sprawdzenie realizacji ww. wniosku było niemożliwe.

Z przyznaných w części 34 środków z rezerw celowych wykorzystano kwotę 496 394,9 tys. zł, tj. 88,2% (562 977,1 tys. zł).

Głównymi przyczynami niewykorzystania rezerw (głównie w ramach RPO) były m.in. przesunięcia planowanych płatności z uwagi na opóźnienia wynikające z przedłużających się postępowań przetargowych, zmiany w zakresach projektów, zwracane przez beneficjentów oszczędności na koniec projektów, brak możliwości przekazania kolejnej transzy środków w ramach instrumentów finansowych z uwagi na niespełnienie wymogów związanych w rozliczeniem poprzedniej transzy, wydłużający się okres weryfikacji/rozliczania wniosków o płatność spowodowany koniecznością składania przez beneficjentów licznych korekt tych wniosków, wstrzymanie weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność końcową do czasu zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 306-308, 311, 3129-3133)

W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków przeniesionych z rezerwy celowej w kwocie 3 565,9 tys. zł (tj. 65,2% zwiększenia środków z rezerw celowych w budżecie dysponenta III stopnia) ustalono, że poniesiono je zgodnie z przepisami ufp na cel na jaki rezerwa została utworzona, tj. na sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) dla pracowników Ministerstwa w ramach instrumentu Łącząc Europę CEF, NMF 2014-2021, MF EOG 2014-2021

oraz w ramach PO PT. Wykonanie wydatków w ramach rezerw objętych kontrolą wyniosło 3 538,6 tys. zł, tj. 99,2% planu po zmianach.

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK sformułowała wniosek pokontrolny w zakresie rzetelnego szacowania kwot wykazanych we wnioskach o uruchomienie rezerwy celowej na finansowanie nowych stanowisk pracy w Ministerstwie.

Badanie rezerwy celowej¹⁸ na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników Ministerstwa z przeznaczeniem na dwa etaty planowane do utworzenia od marca 2019 r. wśród członków korpusu służby cywilnej w ramach Instrumentu Łącząc Europę CEF wykazało, że Ministerstwo w związku z późniejszym obsadzeniem stanowisk (jedna osoba została zatrudniona od 15 marca 2019 r., druga od 23 kwietnia 2019 r.), wystąpiło do Ministra Finansów o korektę ww. decyzji (zmniejszając kwotę przyznanych środków o 24,1 tys. zł). W ramach rezerwy wydatkowano 158,2 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

W związku z powyższym NIK uznaje że ww. wniosek pokontrolny został zrealizowany.

(akta kontroli str. 710-785, 3112-3124, 3134-3137)

Z przyznanych w części 34 środków z rezerwy ogólnej w kwocie 4 305,0 tys. zł wykorzystano 4 209,5 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta III stopnia oraz dysponenta głównego środków z rezerwy ogólnej stwierdzono, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na pomoc KGW, składkę do organizacji międzynarodowych z przeznaczeniem dla Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (UN-Habitat) oraz realizację zadań Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich oraz wsparcia rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich.

(akta kontroli str. 310, 950-968, 1002, 1181-1280)

Minister, w związku z nadmiarem posiadanych środków, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął pięć decyzji o blokadzie wydatków w budżecie państwa na łączną kwotę 18 992,9 tys. zł. Decyzje zostały podjęte niezwłocznie po ustaleniu, że środki nie zostaną wykorzystane do końca roku budżetowego. Ponadto, na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp blokady środków w cz. 34 dokonał Minister Finansów w kwocie ogółem 139 265,0 tys. zł.

W trakcie roku Minister Finansów dokonał zmian w budżecie państwa na rok 2019 zmniejszając pierwotnie zaplanowane wydatki w części 34 o kwotę dokonanych wcześniej blokad w wysokości 155 257,9 tys. zł:

- na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw¹⁹ na kwotę 139 265,0 tys. zł,
- na podstawie art. 24d ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019²⁰ na kwotę 15 992,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 408-421, 594-647)

¹⁸ Nr decyzji MF/IP6.4143.3.84.2019.MF.CEF.376 z dnia 5 marca 2019 r.

¹⁹ Dz. U. poz. 924.

²⁰ Dz. U. poz. 2435, ze zm.

Zobowiązania w części 34 na koniec 2019 roku wyniosły 12 780,2 tys. zł i były wyższe o 11,8% niż kwota zobowiązań na koniec 2018 r. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, a także zobowiązań wynikających z rozliczeń przypadających na koniec roku na podstawie zawartych umów (faktury dotyczące 2019 r. z terminem płatności w 2020 r.). Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 446-593)

Szczegółową kontrolą objęto osiem dotacji w łącznej kwocie 472 632,2 tys. zł udzielonych z budżetu państwa przez dysponenta głównego. Stanowiło to 27,9% wydatków na dotacje w części 34. Objęte badaniem dotacje były przeznaczane na realizację RPO oraz projektów w ramach POWER, POIR, POPT oraz wypłatę pomocy finansowej dla kół gospodyń wiejskich. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczanie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach.

(akta kontroli str. 1003-1180)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu państwa w kwocie 27 380,5 tys. zł (bieżących – 24 031,8 zł i majątkowych – 3 348,8 tys. zł), poniesionych w 2019 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia). Kontrolą objęto 101 dowodów księgowych na kwotę 27 380,6 tys. zł. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia cz. 34. Próba wylosowana metodą monetarną MUS (metoda statystyczna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej dowodem) objęła 6,1% wydatków Ministerstwa (dotyczyła 87 pozycji o wartości 19 104,0 tys. zł). Ponadto próbę uzupełniono o kwotę 8 276,6 tys. zł wydatków dobranych celowo. Łącznie objęta kontrolą próba wydatków stanowiła 8,7% wydatków budżetu państwa w Ministerstwie oraz 1,1% wydatków budżetu państwa w części 34.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym jednostki oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 2324-2326, 2475-2483, 2492-2495, CD7, 2497-2498)

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK sformułowała wniosek pokontrolny o rzetelne dokumentowanie zleczonych i wykonanych zadań w ramach zawartych umów. W ramach kontroli wydatków (w tym wykorzystania środków z rezerwy ogólnej oraz wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia) ustalono, że zlecenie prac odbywało się pisemnie a wykonanie zlecenia we wszystkich przypadkach potwierdzane było protokołem odbioru. W związku z powyższym NIK uznaje, że ww. wniosek sformułowany po zeszłorocznej kontroli został zrealizowany.

Ponadto, kontrola wykazała, że dwa wnioski NIK sformułowane po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. dotyczące każdorazowego wykazywania we wszystkich wnioskach o płatność wskaźników produktu rzeczywiście zrealizowanych oraz ujmowania wszystkich wydatków dotyczących danego projektu zostały zrealizowane. Badanie wydatków dotyczących dwóch projektów nr POIS.01.03.01-00-0001/18-02 pn. „Termomodernizacja budynku Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju przy ul. Wspólnej 2/4 w Warszawie”²¹ oraz nr POWR.02.18.00-00-0096/16-00 pn.

²¹ Faktura nr 1911098 wystawiona 28 listopada 2019 r. w kwocie 186 330,04 zł, faktura nr 79/2019 wystawiona 21 października 2019 r. w kwocie 35 149,50 zł, faktura nr 06331901134 wystawiona 14 czerwca 2019 r. 59 889,06 zł, faktura nr 01331300003 wystawiona 10 stycznia 2020 r. w kwocie 365 848,64 zł pomniejszona o karę umowną 107 925,34 zł (257 923,30 zł).

„Rozwój Partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”²² wykazała, że zostały ujęte we właściwych wnioskach o płatność i w okresie kwalifikowalności. Natomiast wskaźniki produktu zostały przedstawione we wnioskach o płatność na poziomie jego realizacji.

(akta kontroli str. 2484-2491)

Badaniem objęto również prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do trzech postępowań o zamówienia publiczne: „Modernizacja korytarzy na III i IV piętrze wraz z modernizacją dwóch klatek schodowych od II do V piętra w budynku Ministerstwa ul. Wspólna.” (zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego)²³, „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem.” (zamówienie w trybie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp)²⁴ oraz „Organizacja Dni Otwartych Funduszy Europejskich.” (zamówienie w trybie art. 138o ustawy Pzp)²⁵, o łącznej wartości 3 651,1 tys. zł udzielonych przez Ministerstwo. Badanie wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłonienie wykonawców nie wykazało nieprawidłowości. Również badanie prawidłowości przygotowania, przeprowadzenia postępowania oraz udzielenia zamówień w trzech wyżej wymienionych przypadkach nie wykazało nieprawidłowości, poza jedną stwierdzoną w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzanego w trybie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, polegającą na zawiadomieniu przez zamawiającego Prezesa UZP o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie „z wolnej ręki” z uchybieniem terminu określonego w art. 67 ust. 2 ustawy Pzp, co zostało szerzej opisane w części wystąpienia dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący szacowania wartości zamówienia publicznego zgodnie z art. 32 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy Pzp. Kontrola wykazała (na podstawie 3 wyżej wskazanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego), że powyższy wniosek pokontrolny został zrealizowany. Badanie nie wykazało nieprawidłowości w zakresie szacowania wartości zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 1833-1837, 2301-2323, 2327-2341)

Dysponent części sprawował nadzór nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych przez podległych dysponentów w zakresie wymienionym w art. 175 ust. 1 i 2 ufp. W ramach nadzoru dokonywał m.in. kwartalnych analiz realizacji wydatków, w tym wykorzystania udzielonych dotacji i stopnia realizacji zadań przewidzianych dla sfinansowania ze środków dotacji na podstawie informacji od dysponentów niższego stopnia i jednostek organizacyjnych pełniących rolę IZ, a także sporządzał comiesięczne notatki dla Kierownictwa Ministerstwa dotyczące realizacji budżetu części 34.

(akta kontroli str. 184-305, 312-407)

Wydatki na wynagrodzenia w 2019 r. w części 34 wyniosły 133 775,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach (według sprawozdania Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach). Przeciętne zatrudnienie w 2019 r. w części 34 wyniosło 1204 osoby (w przeliczeniu na pełne etaty) i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. o 30 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2018 r. wyniosło 9 259,1 zł, tj. 266,3 zł więcej niż w 2018 r.

²² Faktura nr 1/08/2019 wystawiona 8 sierpnia 2019 r. w kwocie 226 470,43 zł.

²³ Nr umowy BA/KF/POPT/BDG-IV-U-87/19.

²⁴ Nr umowy DSR/BDG-II/POPT/142/19.

²⁵ Nr umowy DIP/BDG/III/POPT/46/19.

(według sprawozdania Rb-70, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich).

(akta kontroli str. 422-445, 3098)

Wydatki majątkowe (paragraf 605 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i 606 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych) w części 34 na koniec 2019 r. wyniosły 7 659,8 tys. zł (tj. 80,4% planu po zmianach i dotyczyły siedmiu zadań realizowanych przez dysponentów III stopnia: Ministerstwo oraz CPE²⁶. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Budżetu Rozwoju wpływ na poziom realizacji zaplanowanych wydatków miało m.in. *przełożenie prac dotyczących sal konferencyjnych z uwagi na planowaną na lata 2020-2021 instalację centralnej klimatyzacji i termomodernizacji w budynku Ministerstwa, niższe niż szacowano wydatki w ramach POPT na sfinansowanie zakupu wartości niematerialnych i prawnych (autorskich praw majątkowych) przez Departament Informacji i Promocji m.in. praw autorskich do spotów telewizyjnych oraz internetowych, jak również zdjęć, tekstów i grafik wykorzystywanych w biuletynie „Fundusze Europejskie w Polsce”.*

(akta kontroli str. 446-466, 541-564, 649-676, 969-1000, 3077-3090)

W efekcie zrealizowanych wydatków majątkowych w Ministerstwie m.in.:

- wykonano modernizację dwóch rozdzielni elektrycznych,
- wykonano dokumentację techniczną oraz na jej podstawie modernizację korytarzy na III i IV piętrze budynku Ministerstwa,
- rozbudowano systemy teleinformatyczne Ministerstwa m.in. system finansowo-księgowy, portali Ministerstwa, wewnętrznej witryny wymiany informacji,
- rozbudowano infrastrukturę teleinformatyczną, w tym dostawę sprzętu sieciowego, rozbudowę platformy telefonii IP, tj. usług faks-serwer,
- zakupiono sprzęt do wideokonferencji oraz sprzęt do archiwizacji poczty,
- rozbudowano system informatyczny POWER o moduł Zarządzania Wydarzeniami.

(akta kontroli str. 649-709, 3099-3104)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zawiadomienie przez zamawiającego Prezesa UZP o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie „z wolnej ręki” z uchybieniem terminu określonego w art. 67 ust. 2 ustawy Pzp.

Zamawiający (Ministerstwo) 3 czerwca 2019 r. przesłał drogą elektroniczną wybranemu podmiotowi zaproszenie do negocjacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest wykonanie badania pt.: „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”. Wraz z zaproszeniem do negocjacji zostały przesłane Istotne Postanowienia Umowy oraz Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia (art. 68 ust. 1 ustawy Pzp). Postępowanie to prowadzone było w trybie „z wolnej ręki”, na podstawie art. 66 oraz art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp. Szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 188 558,60 euro.

²⁶ Centrum Projektów Europejskich

Zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawy Pzp jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w art. 11 ust. 8 ustawy Pzp (dla usług – 144 000,00 euro), zamawiający w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie „z wolnej ręki” zawiadamia Prezesa UZP o jego wszczęciu. Wobec powyższego termin na zawiadomienie Prezesa PZP, po wszczęciu postępowania 3 czerwca 2019 r. (wysłania/przekazania zaproszenia do negocjacji), upłynął 6 czerwca 2019 r.

Zamawiający dopiero 10 lipca 2019 r. przesłał do Prezesa UZP zawiadomienie o wszczęciu postępowania wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym zastosowania udzielenia zamówienia.

(akta kontroli str. 1833-1837, 2336-2340, CD10)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że powiadomienie Prezesa UZP 10 lipca 2019 r. wynikało z omyłki, zaznaczając, że UZP powiadomiono w okresie trwania negocjacji z zaproszonym wykonawcą. Zdaniem Dyrektora dopełnienie obowiązku powiadomienia po terminie nie miało żadnego wpływu na wynik postępowania ani nie pozbawiło Prezesa UZP skorzystania z jego uprawnień kontrolnych. Ponadto Dyrektor stwierdził, że obowiązek nałożony w art. 67 ust. 2 ustawy Pzp jest obowiązkiem wyłącznie informacyjnym, od którego dopełnienia nie jest uzależniona zgodna na prowadzenie postępowania, ani ważność umowy w sprawie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 1833-1837)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. w części 34 zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 24 514 098,8 tys. zł, co stanowiło 93,5% planu po zmianach (26 206 309,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2018 wydatki wzrosły o 2 243 756,5 tys. zł, tj. o 10,1%.

Wydatki w kwocie 24 511 782,1 tys. zł (99,99% wydatków w części 34) stanowiły płatności dysponenta głównego na dotacje (głównie w ramach RPO, POWER oraz POIR).

(akta kontroli str. 28-183, 467-593)

Wydatki budżetu środków europejskich w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 3 213,9 tys. zł, co stanowiło 83,6% planu po zmianach (3 844,8 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2018 r. wydatki Ministerstwa zwiększyły się o 480,1 tys. zł, tj. o 17,6%.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że przyczyną niepełnego wykorzystania środków europejskich był m.in. brak możliwości finansowania wykonania klimatyzacji w ramach POIS, rozliczenie mniejszej niż przewidywano kwoty na organizację II serii warsztatów specjalistycznych oraz przesunięcie terminu uruchomienia szkoleń uzupełniających, a także mniejsza niż zakładano liczba organizowanych spotkań.

(akta kontroli str. 496-497, 3141-3143)

Z przyznanych w części 34 środków z rezerw celowych, w ramach budżetu środków europejskich, wykorzystano kwotę 6 772 540,2 tys. zł, tj. 83,9% planu (8 072 114,4 tys. zł). Na poziom wydatkowania środków wpływ miała głównie niższa niż zakładano realizacja RPO.

(akta kontroli str. 309, 950-1002, 3138-3140)

Szczegółowym badaniem objęto rozliczanie płatności z budżetu środków europejskich w ramach dotacji celowych, w łącznej kwocie 5 507 452,7 tys. zł, co stanowiło 22,5% płatności na dotacje w części 34. Dotacje przekazywano na realizację RPO oraz POWER. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczanie płatności następowała zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 1019-1180)

W wyniku badania wykorzystania przez dysponenta III stopnia środków przeniesionych z rezerw celowych (pięć decyzji) w kwocie ogółem 519,0 tys. zł ustalono, że rezerwy zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem tj. na pokrycie kosztów realizacji przedsięwzięcia pn. „Termomodernizacja budynku Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju” oraz na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zaangażowanych w to zadanie.

(akta kontroli str. 309, 786-841, 3125-3128)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków bieżących z budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 1 600,1 tys. zł poniesionych przez Ministerstwo - dysponent III stopnia (tj. dziewięć dowodów księgowych dobranych w sposób celowy z konta 227 – *Rozliczenia wydatków z budżetu środków europejskich*). Próba stanowiła 49,8% wydatków budżetu środków europejskich tego dysponenta.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym jednostki, porozumieniem w sprawie realizacji projektu oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 2483-2495)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem pod względem osiągnięcia zaplanowanych mierników realizacji celów objęto pięć podzadań w ramach pięciu zadań realizowanych przez dysponenta części 34:

- 06.01.02 Tworzenie warunków do zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw,
- 10.01.01 Wspieranie badań naukowych,
- 14.01.03 Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu,
- 17.01.01 Wsparcie rozwoju województw w ramach programów regionalnych,
- 17.02.01 Koordynacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE.

Wartości mierników realizacji celów dla wyżej wymienionych podzadań, poza jednym zostały osiągnięte lub były bliskie założonemu poziomowi, tj.:

- podzadanie 06.01.02 – planowano udzielenie wsparcia 3466 przedsiębiorstwom i inicjatywom, udzielono wsparcia 3399 przedsiębiorstwom i inicjatywom (zrealizowano 98,07%),
- podzadanie 10.01.01 – planowano finansowanie 91 inicjatyw badawczych i naukowych finansowanych w ramach MF EOG 2014-2021, a w trakcie roku zmieniono poziom miernika na dwie inicjatywy badawcze. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Budżetu MFIPR nieosiągnięcie wartości miernika wynikało z dłuższej procedury oceny projektów oraz wielostopniowego charakteru kreacji, wyboru i akceptacji projektów. Dyrektor wskazał, że

Krajowy Punkt Kontaktowy na bieżąco monitorował poszczególne etapy wdrażania przez Operatorów programów oraz harmonogram działań. Dyrektor przyznał, że mimo nieosiągnięcia celu dla tego podzadania, zostały zrealizowane działania, które przyczynią się do realizacji pierwotnie zaplanowanego poziomu miernika w późniejszym okresie – nastąpiło przesunięcie osiągnięcia zakładanych celów w czasie.

- podzadanie 14.01.03 – planowano wsparcie 60 848 osób młodych w ramach POWER (w trakcie roku skorygowano do liczby 61 200), a udzielono wsparcia 62 128 osobom (osiągnięto wskaźnik na poziomie 102,1% pierwotnego planu),
- podzadanie 17.01.01 – planowano osiągnięcie procentowego udziału środków certyfikowanych do KE do wartości alokacji RPO 2014-2020 w wysokości 30,29% (w trakcie roku skorygowano do 38,37%) wartości tych środków, na koniec roku udział środków certyfikowanych do KE wyniósł 38,74%, tj. nieco powyżej planowanego poziomu,
- podzadanie 17.02.01 – planowano osiągnięcie procentowego udziału kwoty środków certyfikowanych do KE do kwoty alokacji w programach krajowych UP 2014-2020 w wysokości 39,28% (w trakcie roku skorygowano na 39,49%), cel zrealizowano na poziomie 39,74% wartości środków certyfikowanych do KE.

(akta kontroli str. 950-964, 2350-2474)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki budżetowe zostały zrealizowane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i przepisach wykonawczych. W rezultacie osiągnięto zasadnicze cele prowadzonej działalności. Stwierdzona nieprawidłowość, zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny, nie spowodowała obniżenia oceny.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 34 – Rozwój regionalny i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia):

- 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, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- 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 2019 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 trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ramach cz. 34 dokonano korekty sprawozdań jednostkowych:

- dysponenta III stopnia (Ministerstwa) – Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-N, RB-BZ1 roczne – m.in. w związku ze zmianą wartości zobowiązań dotyczących dowodów księgowych, które wpłynęły do MFiPR w 2020 r., a dotyczyły 2019 r., oraz zmiany klasyfikacji poniesionych wydatków wynikających z rozliczeń dotacji,
- dysponenta głównego części 34 – Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE, Rb-N – m.in. w związku z otrzymanymi informacjami odnośnie korekt zwrotów i płatności dotyczących 2019 r.,
- Centrum Projektów Europejskich – Rb-28, Rb-28 Programy – w związku z korektą zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także faktur i korekt księgowania dokumentów dotyczących 2019 r. oraz na podstawie otrzymanych dokumentów dotyczących roku 2019, które wpłynęły do MFiPR po złożeniu sprawozdania rocznego – korekta metodologii podziału kosztów.

Na podstawie otrzymanych korekt ww. sprawozdań, dysponent części 34, do 3 kwietnia 2020 r., sporządził korektę sprawozdań łącznych Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE i Rb-N.

(akta kontroli str. 446-538, 1838-1908, 2352-2303, 2379-2388, CD7, CD8, 2496-2964)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 34 przeprowadzono na próbie 115 zapisów księgowych na łączną kwotę 438 229,2 tys. zł wylosowanych metodą monetarną²⁷, która została uzupełniona 236 zapisami (potencjalne nieprawidłowości wskazane w przeglądzie analitycznym oraz dobranymi celowo z próby wybranej w sposób losowy) na łączną kwotę 289 211,8 tys. zł. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

²⁷ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 34 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str. 15-27, 2965-3046, CD9, CD11, CD12, CD13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia przez kontrolowaną jednostkę sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 34 na podstawie sprawozdań jednostkowych. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prowadzone przez dysponenta głównego księgi rachunkowe, bowiem nie stwierdzono nieprawidłowości, które wskazywałyby, aby księgi rachunkowe dysponenta głównego prowadzone były nieprawidłowo.

4. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

4.1. Wykorzystanie środków z Perspektywy Finansowej 2014-2020

Kontraktacja i certyfikacja wydatków

Opis stanu
faktycznego

Do końca 2019 r. zawarto z beneficjentami umowy o dofinansowanie na kwotę wydatków ogółem 447 239 968,0 tys. zł²⁸, w tym środki Unii Europejskiej – 272 018 072,0 tys. zł, co stanowiło 83,1% alokacji na lata 2014-2020²⁹, z czego:

- w sześciu krajowych PO zawarto umowy na kwotę dofinansowania w części UE 166 100 514,0 tys. zł, tj. 85,6% alokacji:
 - w POIS na kwotę dofinansowania 102 770 703,0 tys. zł, co stanowiło 88,1% alokacji,
 - w POIR na kwotę dofinansowania 29 736 464,0 tys. zł, co stanowiło 81,1% alokacji,
 - w POWER na kwotę dofinansowania 15 768 304,0 tys. zł, co stanowiło 78,7% alokacji,
 - w POPC na kwotę dofinansowania 8 605 117,0 tys. zł, co stanowiło 93,1% alokacji,
 - w POPW na kwotę dofinansowania 6 883 173,0 tys. zł, co stanowiło 80,9% alokacji,
 - w POPT na kwotę dofinansowania 2 336 753,0 tys. zł, co stanowiło 78,1% alokacji,
- w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych zawarto umowy na kwotę dofinansowania UE 105 917 558,0 tys. zł, tj. 79,6% alokacji.

W programach operacyjnych EWT zawarto umowy o dofinansowanie projektu na kwotę ogółem 375 956,0 tys. euro, w tym kwota dofinansowania UE wyniosła 308 995,0 tys. euro, co stanowiło 93,2% alokacji na lata 2014-2020.

W porównaniu do danych na koniec 2018 r. poziom kontraktacji w programach operacyjnych (bez EWT) w odniesieniu do dostępnej alokacji wzrósł o 12,3 punkty procentowe (w krajowych PO o 11,4 punkty procentowe, w RPO o 13,8 punktów

²⁸ Dane z systemu OBIIEE na 2 stycznia 2020 r. przekazane przez IK Umowę Partnerstwa (DKF). Wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowaniu, dane nie obejmują umów/decyzji anulowanych/wycofanych.

²⁹ Wartość alokacji przeliczona z EUR po kursie ECB z dnia 30 grudnia 2019 r., tj. 4,2567 zł.

procentowych). W programach EWT poziom kontraktacji wzrósł o 19,2 punkty procentowe.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych certyfikowana przez Instytucje Certyfikujące do Komisji Europejskiej do końca 2019 r. wyniosła 157 858 870,0 tys. zł, w tym dofinansowanie UE – 134 061 597,0 tys. zł, co stanowiło 41,0% alokacji na lata 2014-2020³⁰. W ramach poszczególnych programów operacyjnych do KE certyfikowane zostały następujące kwoty wydatków kwalifikowalnych w części UE:

- w krajowych PO – 82 059 378,0 tys. zł, co stanowiło 42,3% alokacji, z czego:
 - POIS – 51 781 503,0 tys. zł (44,4% alokacji),
 - POIR – 13 735 863,0 tys. zł (37,5% alokacji),
 - POWER – 7 701 108,0 tys. zł (38,4% alokacji),
 - POPW – 3 992 993,0 tys. zł (46,9% alokacji),
 - POPC – 3 258 125,0 tys. zł (35,2% alokacji),
 - POPT – 1 589 786,0 tys. zł (53,1% alokacji),
- w RPO – 52 002 219,0 tys. zł (39,1% alokacji).

W programach EWT certyfikacja w części UE wyniosła 134 424,0 tys. euro, co stanowiło 40,5% alokacji.

W 2019 r. w porównaniu do danych na koniec 2018 r. poziom certyfikacji (bez EWT) w odniesieniu do dostępnej alokacji wzrósł o 15,9 punktów procentowych (w krajowych PO o 14,4 punkty procentowe, a w RPO o 18,0 punktów procentowych). W programach EWT nastąpił wzrost o 16,7 punktów procentowych.

(akta kontroli str. 1292-1318, 1334-1376, CD1)

Zasada automatycznego anulowania zobowiązań (zasada n+3)³¹

Na koniec 2019 r. we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych cel określony zgodnie z zasadą n+3 został zrealizowany, w tym:

- w krajowych PO najniższy poziom wynoszący 145,2% celu na 2019 r. osiągnięto w POWER, a najwyższy 208,4% w POPT³²;
- w RPO najniższy poziom wynoszący 130,0% celu osiągnięto w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a najwyższy 208,1% w RPO Województwa Opolskiego³³.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. wykonanie celu n+3 na 2020 r. (tj. na rok przed terminem) wyniosło średnio dla krajowych PO 120,7% (od 105,1% w POWER do 144,1% w POPT), natomiast dla RPO – 111,7% (od 90,0% w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 144,1% w RPO Województwa Opolskiego).

(akta kontroli str. 1292-1318, 1334-1376, CD1)

Realizacja Planu certyfikacji środków do KE w 2019 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020

³⁰ Procentowe wykorzystanie alokacji wyliczone na podstawie danych z zestawienia IK Umowę Partnerstwa przedstawionych w tysiącach złotych.

³¹ Zgodnie z art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 anuluje się zobowiązanie KE dla danego PO (część alokacji na dany rok), jeżeli nie zostanie ona wykorzystana na płatności do końca trzeciego roku po roku, w którym podjęto zobowiązanie.

³² Cel n+3 na 2019 r. wyniósł odpowiednio: POWER 1 231 951,6 tys. euro, a zrealizowano 1 788 986,5 tys. euro, POPT 177 876,5 tys. euro, a zrealizowano 370 666,7 tys. zł.

³³ Cel n+3 na 2019 r. wyniósł odpowiednio: RPO Woj. Kujawsko-Pomorskiego 455 165,2 tys. euro, a zrealizowano 591 910,5 tys. euro, RPO Woj. Opolskiego 225 956,0 tys. euro, a zrealizowano 470 253,8 tys. zł.

Plan certyfikacji środków do KE w 2019 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (Plan certyfikacji) został przyjęty przez Radę Ministrów w lutym 2019 r.

Ustalono w nim minimalny cel certyfikacji wydatków do KE w 2019 r. w kwocie 56 108 264,0 tys. zł. Miało to pozwolić na osiągnięcie na koniec 2019 r. skumulowanego poziomu 153 551 843,0 tys. zł wydatków certyfikowanych do KE.

Kwota ta miała umożliwić zawnioskowanie do KE o płatności ze środków UE w kwocie 30,5 mld euro (wyliczenia dokonano przy zastosowaniu kursu KE do certyfikacji na styczeń 2019 r., tj. 1 euro = 4,3028 zł), co miało odpowiadać 40% alokacji wkładu UE na lata 2014-2020. Dodatkowo w *Planie certyfikacji* założono, że na koniec 2019 r., w żadnym programie nie powinno być absorpcji alokacji na poziomie niższym niż 33%.

W trzech programach EWT zaplanowano w 2019 r. wydatki certyfikowane do KE w wysokości 53 456 538,0 tys. euro, co miało pozwolić na osiągnięcie do końca 2019 r. skumulowanego poziomu wydatków certyfikowanych do KE w wysokości 147 450 029,0 tys. euro.

Od początku wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020 certyfikowano do KE 157 858 870,5 tys. zł, co stanowiło 102,8% kumulatywnego celu certyfikacji do końca 2019 r.

W krajowych PO certyfikacja wyniosła 96 424 929,6 tys. zł, co stanowiło 101,2% planu (kumulatywnie). Planowanego poziomu nie osiągnięto w POWER (97,1% planu do końca 2019 r.). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w POPT – 104,8% planu.

W RPO plan certyfikacji (kumulatywnie) został zrealizowany na poziomie 61 433 940,9 tys. zł, co stanowiło 105,4% planu. Planowanego poziomu nie osiągnięto w dwóch RPO Województw: Kujawsko-Pomorskiego (94,3%) i Śląskiego (98,7%). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w RPO Województwa Pomorskiego – 117,6% planu.

W ramach programów EWT certyfikowano wydatki w kwocie 159 869,0 tys. euro, co stanowiło 108,4% planu (kumulatywnie).

(akta kontroli str. 1292-1318, 1334-1376, CD1)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 34 w 2017 r. NIK sformułowała wniosek o rzetelne opracowanie celów w *Planie certyfikacji*, a także zapewnienie: w przypadku krajowych PO pełnej realizacji tych celów, a w przypadku RPO skutecznej koordynacji działań odpowiedzialnych IZ w realizacji tych celów.

Kontrola wykazała, że cele certyfikacji na koniec 2019 r. nie zostały wykonane w jednym krajowym PO i w dwóch RPO, jednakże poziom ich wykonania wynosił od 94,3% do 98,7%. W porównaniu z latami poprzednimi poziom realizacji *Planu certyfikacji* znacznie się poprawił.

Z wyjaśnień IK UP wynika, że cele określone w *Planie certyfikacji* zostały określone m.in. w oparciu o analizę zgłoszonych przez IZ RPO prognoz płatności oraz propozycji w zakresie certyfikacji środków do KE, dotychczasowego postępu wdrażania programów z uwzględnieniem wysokości zakontraktowanych środków, a także kwoty poniesionych i certyfikowanych do KE wydatków. Po przeprowadzeniu analizy rekomendowano zwiększenie prognoz płatności w pięciu RPO, aby były one tożsame z kwotami *Planu certyfikacji*. Przekazane przez IZ do KE prognozy były zgodne z zalecanymi przez IK Umowę Partnerstwa, z wyjątkiem trzech RPO Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego i Warmińsko-Mazurskiego, które

przedstawiły prognozy niższe niż zalecane. Jednakże cele certyfikacji określone dla tych RPO zostały również osiągnięte, poza RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, gdzie zrealizowano 94,3% celu.

Biorąc powyższe pod uwagę wniosek pokontrolny NIK w zakresie zapewnienia pełnej realizacji celów należy uznać za zrealizowany.

(akta kontroli str. 1292-1318, 1326-1376, CD1, CD3)

4.2. Realizacja wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. na programy Perspektywy Finansowej 2014-2020, EFTA oraz Perspektywy Finansowej 2007-2013 poniesiono z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wydatki w łącznej kwocie 54 462 268,4 tys. zł³⁴, co stanowiło 95,4% planu po zmianach (z budżetu państwa wydatkowano kwotę 3 774 943,0 tys. zł, a z budżetu środków europejskich kwotę 50 687 325,4 tys. zł), w tym w ramach:

- Perspektywy Finansowej 2014-2020 – 54 248 053,8 tys. zł, tj. 95,4% planu po zmianach;
- EFTA – 54 151,8 tys. zł, tj. 77,7% planu po zmianach;
- Perspektywy Finansowej 2007-2013 – 160 062,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

Zrealizowanie budżetu w ramach programów realizowanych z udziałem państw EFTA na poziomie 77,7% wynikało z opóźnienia w uruchomieniu programów III edycji MF EOG i NMF, a tym samym naborów i projektów. Głównymi przyczynami były: długotrwały proces konsultacji dotyczący kształtu poszczególnych programów z darczyńcami i opóźnienia w podpisaniu umów z darczyńcami na programy powodujące konieczność przesunięcia części zadań na rok 2020, redukcja wydatków o charakterze administracyjnym (np. kosztów podróży służbowych, czy tłumaczeń) w porównaniu z wydatkami prognozowanymi.

(akta kontroli str. 1390-1460, 1495-1501, 1777-1813)

Zgodnie z *Procedurą 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 UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 98 i 99*, Minister dokonał alokacji środków z rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy operacyjne. Przyznana kwota alokacji środków z rezerwy celowej wyniosła po zmianach 27 137 033,0 tys. zł, z czego w ramach:

- budżetu państwa: poz. 8 – 1 585 605,0 tys. zł;
- budżetu środków europejskich: poz. 98 – 25 534 665,0 tys. zł, poz. 99 – 16 763,0 tys. zł.

W 2019 r. na podstawie decyzji Ministra Finansów uruchomiono z rezerwy celowej środki w wysokości 15 072 371,4 tys. zł, a wydatkowano 13 567 423,8 tys. zł³⁵, tj. 90,0% kwoty ujętej w decyzjach oraz 50,0% alokacji, z tego:

- w ramach budżetu państwa wydatkowano:

³⁴ Dane na podstawie sporządzonej przez DBR informacji dotyczącej wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

³⁵ Dane dotyczące wykorzystania rezerwy celowej za 2019 r. przekazane przez DBR (informacja z 1 kwietnia 2020 r.).

- w poz. 8 kwotę 969 882,5 tys. zł, co stanowiło 92,4% kwoty ujętej w decyzjach i 61,2% alokacji,
- w ramach budżetu środków europejskich wydatkowano:
 - w poz. 98 – 12 590 764,9 tys. zł, co stanowiło 89,8% kwoty ujętej w decyzjach i 49,3% alokacji,
 - w poz. 99 – 6 776,4 tys. zł, tj. 87,4% kwoty ujętej w decyzjach i 40,4% alokacji.

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

- Perspektywa Finansowa 2014-2020 wydatkowano 13 548 212,8 tys. zł, tj. 90,0% kwoty ujętej w decyzjach, w tym w ramach:
 - POIŚ wydatkowano 3 945 991,1 tys. zł, tj. 97,1% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POWER wydatkowano 446 187,5 tys. zł, tj. 98,4% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POIR wydatkowano 955 491,0 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POPW wydatkowano 221 771,2 tys. zł, tj. 93,4% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POPT wydatkowano 5 994,8 tys. zł, tj. 95,6% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POPC wydatkowano 440 939,0 tys. zł, tj. 97,8% kwoty ujętej w decyzjach,
 - 16 RPO wydatkowano 7 009 014,4 tys. zł, tj. 83,8% kwoty ujętej w decyzjach,
 - EWT wydatkowano 3 113,7 tys. zł, tj. 99,6% kwoty ujętej w decyzjach,
 - EIS wydatkowano 14 756,1 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach,
 - Instrumentu Łącząc Europę wydatkowano 504 953,9 tys. zł, tj. 99,7% kwoty ujętej w decyzjach,
- Programy EFTA wydatkowano 13 018,6 tys. zł, tj. 99,9% kwoty ujętej w decyzjach, w tym w ramach:
 - NMF 2009-2014 wydatkowano 8 125,2 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach,
 - MF EOG 2009-2014 wydatkowano 3 946,8 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach,
 - MF EOG III Perspektywa Finansowa wydatkowano 469,5 tys. zł, tj. 99,2% kwoty ujętej w decyzjach,
 - NMF III Perspektywa Finansowa wydatkowano 477,1 tys. zł, tj. 99,2% kwoty ujętej w decyzjach,
- Perspektywa Finansowa 2007-2013 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa wydatkowano 6 192,4 tys. zł, tj. 100% kwoty ujętej w decyzjach.

Dyrektor DBR poinformował, że niższy niż zakładano poziom wykorzystania środków z rezerwy celowej wynikał m.in. z:

- braku zainteresowania beneficjentów niektórymi naborami, bądź niespełnienia przez część wybranych projektów wymaganych kryteriów do otrzymania współfinansowania z budżetu państwa,
- rezygnacji z podpisania umów o dofinansowanie przez beneficjentów (z uwagi na brak środków własnych na pokrycie wkładu własnego),
- zmiany w POIR montażu finansowego polegającego na finansowaniu projektu pozakonkursowych w 100% z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

- konieczności dokonania w trakcie roku zmiany źródła finansowania z budżetu państwa na Fundusz Kolejowy i związane z tym opóźnienia w dokonywaniu płatności w ramach projektów kolejowych,
- zwrotu środków na koniec roku budżetowego związanego m.in. z niewykorzystaną dotacją celową; z rozwiązaniem umów o dofinansowanie projektów; z oszczędnościami na koniec realizacji projektów, z niezrealizowaniem zaplanowanych zadań,
- przedłużających się procedur przetargowych,
- zmian w harmonogramach wydatków powodujących przesunięcie składania wniosków o płatność na kolejny rok, na skutek opóźnień w realizacji projektów lub przesunięć w rozliczeniach z wykonawcami,
- rezygnacji beneficjentów z realizacji projektów i rozwiązania umów o dofinansowanie (m.in. z powodu problemów w rekrutacji uczestników i kadry do projektów), co skutkowało zwrotem pobranych środków,
- wydłużonego czasu weryfikacji wniosków o płatność wynikającego z błędów, konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień i dokumentów, czy problemów kadrowych,
- opóźnień we wdrażaniu programów w ramach Mechanizmów Finansowych oraz przesunięcia części zadań na rok 2020 i wykorzystywania przez dysponentów w pierwszej kolejności środków zaplanowanych w częściach budżetowych bez konieczności uruchamiania środków z rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 1461-1494, 1504-1592, 1772-1794, CD5)

Szczegółowe badanie 10 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich poz. 98 złożonych w 2019 r. w łącznej kwocie 8 763 795,8 tys. zł wykazało, że zostały one złożone przez dysponentów poszczególnych części budżetowych i zweryfikowane przez Ministerstwo, zgodnie z przyjętą procedurą. IZ/IK RPO przekazywały terminowo informacje miesięczne na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w 2019 r. z rezerwy celowej w okresie od początku roku do ostatniego dnia miesiąca za który składano informację.

(akta kontroli str. 1504-1506, 1593-1771, CD5)

Zgodnie z art. 192 ust. 5 ufp, Minister w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, przekazał terminowo do Ministra Finansów prognozy płatności dla poszczególnych programów operacyjnych, na wszystkie kwartały 2019 r. Kwoty prognoz obejmowały odrębnie Perspektywę Finansową 2014-2020 oraz Perspektywę Finansową 2007-2013 w zakresie PO Innowacyjna Gospodarka oraz PO Kapitał Ludzki.

W trakcie roku kwoty prognoz za poprzedni kwartał były każdorazowo aktualizowane przy składaniu prognoz na kolejny kwartał. Kwartalne prognozy opracowano m.in. na podstawie informacji uzyskanych od poszczególnych IZ krajowymi PO oraz IK RPO, po weryfikacji kwot zarówno przez IK Umowę Partnerstwa, jak i DBR.

(akta kontroli str. 1292-1318, 1326-1333, CD1, CD3)

Realizacja przyjętych w załączniku nr 16³⁶ do ustawy budżetowej limitów zobowiązań była zgodna z przyjętymi wartościami. Jedynie w dwóch programach operacyjnych (POIS oraz RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego) kwoty zaciągniętych w latach 2014-2019 zobowiązań w budżecie państwa (odpowiednio 5 344 698,0 tys. zł i 101 207,0 tys. zł) oraz limitów zaplanowanych na lata 2019-2023 (odpowiednio 3 801 356,0 tys. zł i 103 646,0 tys. zł) nie pozwalają na

³⁶ Dane na podstawie sporządzonej przez DBR informacji dotyczącej wykonania limitów zobowiązań i wydatków w układzie załącznika nr 16 do ustawy budżetowej.

osiągnięcie zobowiązań na lata 2014-2023 określonych w tym załączniku w kwotach odpowiednio 11 896 615,0 tys. zł i 323 770,0 tys. zł.³⁷

W zakresie realizacji, określonych w załączniku 16 do ustawy budżetowej, limitów wydatków stwierdzono, że:

- w krajowych programach operacyjnych zrealizowano wydatki (ogółem wkład publiczny) na poziomie od 55,5% limitu w POPC do 93,1% limitu w POPT;
- w RPO zrealizowano wydatki na poziomie od 57,8% limitu w RPO Województwa Mazowieckiego do 119,6% w RPO Województwa Podlaskiego;
- w Instrumencie „Łącząc Europę” zrealizowano 55,2% limitu wydatków;
- w Mechanizmach Finansowych III Perspektywy Finansowej zrealizowano wydatki na poziomie 10,7% limitu w NMF i 22,1% w MF EOG.

Przyczyny niepełnej realizacji przyjętych w załączniku nr 16 ustawy budżetowej, limitów są tożsame z przyczynami niewykorzystania rezerwy celowej.

Dyrektor DBR wyjaśnił, że nie istnieje ryzyko w zakresie realizacji zobowiązań, gdyż na koniec 2019 r. zakontraktowano ponad 83% alokacji środków UE (w ramach POIS zakontraktowano już ponad 88% alokacji). Zagrożenie nie istnieje również w zakresie wydatków, gdyż m.in. do wydatkowania środków pozostało jeszcze cztery lata. Poinformował, że w celu uniknięcia utraty alokacji IZ programami operacyjnymi podjęły działania zaradcze m.in.: uzyskały zgody MF na nadkontraktację w programach, wypracowały działania naprawcze z beneficjentami opóźnionych projektów, ogłosiły dodatkowe nabory, przenieśli środki pomiędzy działaniami, rozszerzyły grupy wsparcia oraz wprowadziły monitoring oszczędności w projektach.

(akta kontroli str. 1502-1503, 1777-1813)

Realizacja celów finansowo-rzeczowych ustanowionych w ramach wykonania w programach operacyjnych UP 2014-2020

W 2019 r. KE przeprowadziła przegląd śródkresowy realizacji programów, w tym m.in. realizacji celów pośrednich (zaplanowanych do osiągnięcia na koniec 2018 r.). Zgodnie z art. 6 ust. 1–4 rozporządzenia nr 215/2014³⁸ cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r.³⁹

Do 30 czerwca 2019 r. Polska przekazała do KE *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2018 roku*. W sprawozdaniu zawarto m.in.: główne działania realizowane w ramach Umowy Partnerstwa w roku 2018, postęp finansowy realizacji programów operacyjnych, postęp w realizacji instrumentów terytorialnych

³⁷ W POIS w budżecie państwa wartość zaciągniętych do końca 2019 r. zobowiązań 5 344 698,0 tys. zł plus przyjęty limit zobowiązań na lata 2019-2023 w wysokości 3 801 356,0 tys. zł nie pozwoli na osiągnięcie zobowiązań na lata 2014-2023 w wysokości 11 896 615,0 tys. zł. W RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego w budżecie państwa wartość zaciągniętych do końca 2019 r. zobowiązań 101 207,0 tys. zł plus przyjęty limit zobowiązań na lata 2019-2023 w wysokości 103 646,0 tys. zł nie pozwoli na osiągnięcie zobowiązań na lata 2014-2023 w wysokości 323 770,0 tys. zł.

³⁸ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 215/2014 z 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 69 z 08.03.2014, s. 65, ze zm.), zwane dalej: rozporządzeniem 215/2014

³⁹ W przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego.

oraz stan realizacji celów dla wskaźników wybranych do ram wykonania. Przekazano również sprawozdania roczne z realizacji poszczególnych programów operacyjnych.

Zgodnie ze sprawozdaniem, celów pośrednich ram wykonania (wskaźników finansowych), w wyniku których konieczna będzie realokacja środków rezerwy wykonania, nie osiągnięto w pięciu osiach w pięciu RPO oraz w jednej osi w POWER, tj. w:

- osi XI RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego (alokacja rezerwy wykonania – 2,15 mln euro);
- osi I RPO Województwa Łódzkiego (10,3 mln euro);
- osi IX RPO Województwa Podlaskiego (1,6 mln euro);
- osi I RPO Województwa Śląskiego (10,1 mln euro);
- osi V RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego (6,3 mln euro);
- osi III (region lepiej rozwinięty) PO WER (9,3 mln euro).

Powodami nieosiągnięcia celów były m.in. opóźnienia we wdrażaniu RLKS, przeszacowanie wartości wskaźnika na etapie programowania, niskie zainteresowanie potencjalnych wnioskodawców realizacją projektów w osi, niska jakość merytoryczna projektów, niepowodzenie prac B+R oraz opóźnione przyjęcie/aktualizacja dokumentów strategicznych stanowiących realizację warunków ex-ante.

KE w terminie dwóch miesięcy od otrzymania sprawozdania miała podjąć decyzję określającą, które osie osiągnęły swoje cele pośrednie. Decyzja KE⁴⁰ z 16 sierpnia 2019 r. wskazała programy operacyjne i priorytety, które osiągnęły cele pośrednie. Odrębnie wykazano pięć priorytetów w pięciu ww. RPO, jako te które nie osiągnęły celów pośrednich.

W przypadku programów operacyjnych (pięciu krajowych i 11 regionalnych), które osiągnęły wszystkie cele pośrednie na 2018 r., kwoty rezerwy wykonania uznano za ostatecznie przyznane. IZ rozpoczęły procedurę zmian w programach operacyjnych, zgodnie z art. 30 rozporządzenia nr 1303/2013⁴¹, która nie została jeszcze zakończona. Zmiany dotyczyły głównie zmian wartości wskaźników i kwot alokacji w osiach.

W odniesieniu do pozostałych pięciu RPO oraz POWER, IK Umowę Partnerstwa zaopiniowała w 2019 r. propozycje poszczególnych IZ realokacji środków rezerwy wykonania w ramach danego programu operacyjnego pomiędzy pozostałymi priorytetami/osiami priorytetowymi.

(akta kontroli str. 1377-1379, 1814-1819, CD4, CD6)

Zgodnie z rozdziałem 3 pkt 6 *wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*, w związku z wprowadzeniem w perspektywie finansowej 2014-2020, na podstawie art. 20-22 rozporządzenia ogólnego i rozdz. II rozporządzenia 215/2014, mechanizmu ram wykonania, skutkującego ryzykiem nałożenia sankcji związanych z nieosiągnięciem celów pośrednich i końcowych (realokowanie rezerwy wykonania, zawieszenie płatności lub korekty netto), istnieje konieczność monitorowania postępu realizacji celów rocznych, pośrednich i końcowych dla ram wykonania

⁴⁰ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 16.8.2019 r. nr C(2019)6164 final.

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE L347 z 20.12.2013 r., s. 320), zwane dalej: rozporządzeniem ogólnym.

w cyklu kwartalnym. Według ww. wytycznych roczne cele realizacji ram wykonania stanowią uzupełnienie unijnego systemu monitorowania ram wykonania, który określony został jako cele pośrednie (dla 2018 r.) i końcowe (dla 2023 r.). Roczne cele określone są dla lat 2017, 2019-2022 i wykorzystywane są dla potrzeb monitorowania na poziomie krajowym.

W 2019 r. prowadzono kwartalny monitoring celów rocznych i końcowych na podstawie kwartalnych informacji przekazywanych przez IZ programami operacyjnymi.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Strategii, wyniki monitoringu i pogłębione analizy realizacji wskaźników były przekazywane kierownictwu Ministerstwa do momentu złożenia przez wszystkie IZ sprawozdań rocznych za 2018 r. (w czerwcu 2019 r.), na podstawie których KE dokonywała oceny osiągnięcia celów pośrednich przez IZ i wydała decyzję przyznającą tzw. rezerwę wykonania. Głównym celem w I półroczu 2019 r. była koordynacja działań związanych z przygotowaniem przez IZ sprawozdań rocznych, w tym przygotowanie jednolitego podejścia co do zakresu opisów w sprawozdaniach oraz skoordynowanie wysłania sprawozdań przez wszystkie IZ w mniej więcej tym samym terminie⁴². Po otrzymaniu decyzji wykonawczej KE, wszystkie IZ przystąpiły do modyfikacji programów operacyjnych pod kątem realokacji dostępnych środków a także korekt zakresu działań i poddziałań. Głównym obszarem zmian w programach operacyjnych były zmiany wartości docelowych wskaźników, spowodowane przyznaniem dodatkowej alokacji z rezerwy wykonania do danej osi lub realokacji środków z jednej osi do drugiej. Ostateczne wartości wskaźników będą znane dopiero po zakończeniu negocjacji z KE i przyjęciu zmian programów operacyjnych.

Dyrektor poinformował, że według stanu na koniec 2019 r., w większości programów operacyjnych nie zakończono procesu zmian, wobec czego Departament, ze względu na niespójność danych, nie uznał za uzasadnione przekazywanie szczegółowych analiz wskaźnikowych dla ram wykonania do kierownictwa Ministerstwa. Szczegółowe informacje dotyczące ram wykonania będą analizowane przez IK UP po zakończeniu zmian w programach pod kątem przeglądu śródkresowego.

(akta kontroli str. 1380-1389, 1814-1819, CD6)

4.3. Stan zaawansowania procedury zamknięcia pomocy 2007-2013 oraz stan przygotowania do nowej perspektywy 2021-2027

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. Komisja Europejska dokonała płatności salda końcowego na rzecz ostatniego programu – RPO Województwa Mazowieckiego. W sumie dla pięciu krajowych PO, 16 RPO oraz trzech programów EWT KE wypłaciła w ramach salda końcowego kwotę 3 370 007,9 tys. euro. Tym samym procedura zamknięcia została sfinalizowana dla wszystkich programów operacyjnych objętych wsparciem Polityki Spójności na lata 2007-2013.

(akta kontroli str. 1326-1333, CD3)

W odniesieniu do kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 czynności Ministerstwa w zakresie kształtowania i programowania kolejnych wieloletnich ram Polityki Spójności skupione były na:

⁴² KE wymagała otrzymania sprawozdań w jednym terminie aby możliwe było wydanie jednej decyzji dla państwa członkowskiego przyznającej rezerwę wykonania.

- negocjacji pakietu legislacyjnego dla Polityki Spójności na lata 2021-2027 w ramach grupy roboczej Rady UE ds. działań strukturalnych (tzw. grupa B.05). W ramach kształtowania nowego pakietu rozporządzeń ogólnych UE przygotowywano stanowiska i instrukcje. Większość z elementów pakietu legislacyjnego została uzgodniona na poziomie prac w Radzie UE w 2019 r. Obecnie trwają tzw. trilogi czyli negocjacje pomiędzy PE, Radą oraz KE;
- przygotowaniu dokumentów programowych dla perspektywy 2021-2027 poprzez:
 - dialog nieformalny z KE, który miał na celu zderzenie oczekiwań KE oraz polskiego rządu co do kształtu i zakresu realizacji programów operacyjnych w przyszłej perspektywie finansowej. W kwietniu 2019 r. zorganizowano konferencję z udziałem obu stron, a następnie sześć spotkań, z których każde dotyczyło innego Celu Polityki lub zagadnień horyzontalnych. Wynikiem dialogu było dokonanie ustaleń merytorycznych i technicznych dotyczących wszystkich Celów Polityki. Dialog zamknęło spotkanie podsumowujące, które odbyło się 11 lipca 2019 r.,
 - przygotowanie Założeń do Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 (ZUP). W dokumencie zawarto wnioski z poprzednich perspektyw finansowych, diagnozę obecnej sytuacji gospodarczej i społecznej kraju, a także główne cele będące realizowane w Polsce z wykorzystaniem funduszy w latach 2021-2027. Do najważniejszych należą: zwiększenie konkurencyjności gospodarki, poprawa stanu środowiska naturalnego, cyfrowy rozwój kraju, wzmocnienie połączeń komunikacyjnych, poprawa jakości kapitału ludzkiego oraz dalsze ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Założenia będą również podstawą do przygotowania nowych programów na poziomie krajowym oraz regionalnym. W 2019 r. ZUP konsultowano na poziomie wewnątrzresortowym, eksperckim oraz społecznym. Do końca 2019 roku odbyły się również dwie konsultacje dokumentu w trybie obiegowym w ramach Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów,
 - prace nad warunkowością podstawową, tj. katalogiem określonych wymagań na poziomie dokumentów strategicznych i legislacyjnych, niezbędnych do spełnienia przez każde państwo członkowskie w celu korzystania ze środków polityki spójności na lata 2021-2027. Równoległe do prac nad kształtem aneksów do rozporządzenia ogólnego zwierającego 4 warunki podstawowe horyzontalne i 19 warunków tematycznych rozpoczęte zostały prace nad oceną spełnienia warunków podstawowych polegające przede wszystkim na ustaleniu instytucji odpowiedzialnych za poszczególne warunki oraz dokumentów spełniających określone w warunkach kryteria. W I kwartale 2019 r. ustalono stan spełnienia warunków podstawowych na podstawie informacji przekazanych przez właściwe instytucje odpowiedzialne za warunki. Regularny kwartalny monitoring spełnienia warunków został wprowadzony od II kwartału 2019 r. Ponadto w III kw. 2019 wprowadzony został obowiązek szczegółowego rozpisania harmonogramu działań zmierzających do spełnienia warunków oraz określenia czasu ich realizacji wraz z katalogiem ryzyk. W celu zwiększenia koordynacji nad spełnieniem warunków podstawowych, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego powołał w 2019 r. cztery grupy robocze wspierające prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych na lata 2021-2027 dla celów polityki oraz warunków horyzontalnych. Do zadań grup należy m.in.: wypracowywanie, omawianie, analizowanie i konsultowanie: działań koniecznych do przeprowadzenia w celu spełnienia warunków podstawowych oraz dokumentów, które mają

zapewnić spełnienie warunków podstawowych; monitorowanie postępów w spełnianiu warunkowości podstawowej; reagowanie na ryzyka pojawiające się w związku z procesem spełniania warunków podstawowych; monitorowanie spełnienia warunków podstawowych na lata 2021-2027.

(akta kontroli str. 1319-1325, 1380-1389, CD2)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie realizacji zadań związanych z wykorzystaniem środków z budżetu Unii Europejskiej. W wyniku przyspieszenia kontraktacji i certyfikacji środków nie występuje ryzyko utraty środków w ramach zasady n+3 zarówno na rok 2019 r. jak i 2020 r. Zrealizowano przyjęty *Plan certyfikacji* oraz osiągnięto założony w nim 33% poziom wydatkowania środków w każdym programie operacyjnym. W 2019 r. przeprowadzono również przegląd realizacji celów pośrednich i dokonano podziału rezerwy wykonania. W zdecydowanej większości osi priorytetowych przyznano dodatkowe środki do wykorzystania. Tylko w sześciu osiach sześciu PO konieczna była realokacja środków z rezerwy wykonania do innych osi w danym programie. Nie wystąpiły przypadki utraty środków rezerwy wykonania w jakimkolwiek programie operacyjnym.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o wysłanie zawiadomień do Prezesa UZP o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie „z wolnej ręki” w terminie określonym w art. 67 ust. 2 ustawy Pzp.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych

⁴³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki pocztowej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁴, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
Podpis

⁴⁴ Dz.U. poz.374, 567 i 568.

