



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KRR.410.001.02.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 62 – Rybołówstwo
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, 00-400 Warszawa, ul. Nowy Świat 6/12
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od dnia 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5-7)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
<i>Kontrolerzy</i>	1. Dariusz Marszałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/12/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Artur Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/11/2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 62 – Rybołówstwo, w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp), w tym:

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
- b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 62 – Rybołówstwo.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian w planie wydatków wynikających z podziału rezerw celowych,
- analiza prawidłowości blokowania planowanych wydatków,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,
- analiza wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 62 – Rybołówstwo.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku 2016.

Opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

Dysponentem części 62 – Rybołówstwo był Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, który realizował zadania związane z uczestnictwem we Wspólnej Polityce Rybołówstwa Unii Europejskiej, rozwojem rybołówstwa morskiego, rybactwa śródlądowego, akwakultury i rynku rybnego. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej pełnił funkcję Instytucji Zarządzającej Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (dalej PO RYBY 2014–2020).

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej nadzorował trzy państwowe jednostki budżetowe – dysponentów III stopnia, którymi były okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego (OIRM): w Gdyni, w Słupsku oraz w Szczecinie.

W Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGMiŻŚ) kontrolą objęto dysponenta części oraz dysponenta III stopnia.

W 2017 r. w części 62 – Rybołówstwo dochody wyniosły 5.487,5 tys. zł, co stanowiło 264,6% planu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2017³ (2.074 tys. zł).

³ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Zrealizowane w 2017 r. w części 62 – Rybołówstwo dochody stanowiły 0,002% dochodów budżetu państwa ogółem (350.055.080,2 tys. zł)⁴.

W części 62 – Rybołówstwo wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 112.084,5 tys. zł, co stanowiło 69,7% planu po zmianach na 2017 r. (160.736,1 tys. zł). Zrealizowane w 2017 r. w części 62 – Rybołówstwo wydatki stanowiły 0,03% wydatków budżetu państwa ogółem (375.768.440,2 tys. zł)⁵.

Z budżetu środków europejskich w ramach części 62 – Rybołówstwo wydatkowano kwotę 101.910,5 tys. zł, co stanowiło 41,5% planu po zmianach (245.627 tys. zł). Zrealizowane w 2017 r. w części 62 – Rybołówstwo wydatki budżetu środków europejskich stanowiły 0,2% wydatków budżetu środków europejskich ogółem (48.002.203,4 tys. zł).

IV. Ocena⁶

W wyniku kontroli próby wydatków budżetu państwa dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ w ramach części 62 – Rybołówstwo w kwocie 5.254,2 tys. zł, tj. 25% zrealizowanych wydatków dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ ustalono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Kontrola dotacji celowych w kwocie 16.235,2 tys. zł, tj. 20,3% zrealizowanych dotacji w ramach budżetu państwa w części 62 – Rybołówstwo wykazała, że przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W wyniku kontroli próby wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 19.424,3 tys. zł, tj. 19,6% wydatków zrealizowanych przez dysponenta części w ramach tego budżetu ustalono, że środki były przekazywane w prawidłowych wysokościach, terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Kontrola próby wydatków z budżetu środków europejskich u dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ w kwocie 550,7 tys. zł, tj. 44,2% wydatków zrealizowanych (1.247,2 tys. zł) wykazała, że wydatki zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem, były gospodarne, celowe oraz rzetelne.

Sprawozdania łączne dysponenta części 62 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a kwoty wynikające ze sprawozdań jednostkowych sporządzonych w MGMIŻŚ były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny realizacji PO RYBY 2014–2020. Realizacja powyższego Programu będzie przedmiotem oceny NIK w odrębnej kontroli.

⁴ Dane o wykonaniu łącznych dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich w 2017 r. prezentowane są według stanu na dzień 9 marca 2018 r.

⁵ Dane o wydatkach budżetu państwa uwzględniają wydatki niewygasające w 2017 r. w kwocie 1.296.622,5 tys. zł.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 opisową.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2017 dochody w części 62 – Rybołówstwo w wysokości 2.074 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 5.487,5 tys. zł, tj. w 264,6% ustalonego planu. W porównaniu do 2016 r. (6.081,1 tys. zł) dochody były niższe o 593,6 tys. zł, tj. o 9,8%.

Przyczyną wyższej realizacji dochodów w 2017 r. w stosunku do ustalonego planu na 2017 r. były między innymi przekazane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) nieplanowane dochody z tytułu kwot odzyskanych od beneficjentów Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”.

(dowód: akta kontroli str. 513-517, 565-586, 629-630)

Na koniec 2017 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 62 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 391,8 tys. zł, w tym 346,4 tys. zł stanowiła kwota zaległości. Należności na koniec 2017 r. były niższe o 28,3% od należności wykazanych na koniec 2016 r. (546,7 tys. zł), a zaległości na koniec 2017 r. były wyższe o 11,2% od zaległości na koniec 2016 r. (311,4 tys. zł). Zaległości dotyczyły głównie kar pieniężnych wymierzanych przez okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1349, 1351, 1368)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2017 w części 62 – Rybołówstwo w kwocie 160.650 tys. zł, w trakcie roku zostały zwiększone ze środków pochodzących z rezerw celowych o 86 tys. zł. Plan wydatków po zmianach ustalony został w wysokości 160.736 tys. zł.

Środki z rezerwy celowej zostały wykorzystane w kwocie 82,4 tys. zł, tj. w 95,8%, na sfinansowanie dodatków zadaniowych i specjalnych wraz z pochodnymi dla pracowników OIRM oraz dodatki do służby cywilnej wraz z pochodnymi pracowników MGMIŻŚ. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków, dysponent III stopnia w MGMIŻŚ wprowadził prawidłowo zmiany w planie finansowym, a przyznane środki wykorzystał zgodnie z celem.

Wydatki budżetu państwa w części 62 – Rybołówstwo zostały zrealizowane w kwocie 112.084,5 tys. zł, tj. w 69,7% planu po zmianach.

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2017 r. przez dysponenta części wyniosły 80.031,8 tys. zł, tj. 66,7% planu po zmianach (119.887 tys. zł), a wydatki dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ wyniosły 21.005 tys. zł, co stanowiło 72% planu po zmianach (29.168 tys. zł).

Niepełne wykonanie planu wydatków w części 62 – Rybołówstwo związane było z niewykorzystaniem środków na realizację PO RYBY 2014–2020, co opisano w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

W 2017 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniach 21 listopada, 12 i 28 grudnia 2017 r., w związku z opóźnieniami w realizacji zadań i nadmiarem posiadanych środków, zablokował planowane wydatki na łączną kwotę 44.145 tys. zł, w tym na kwotę 39.082 tys. zł przeznaczoną dla ARiMR na realizację płatności w ramach PO RYBY 2014–2020.

W porównaniu do 2016 r. wydatki w części 62 – Rybołówstwo wzrosły o 52.916,9 tys. zł i stanowiły 189,4% wydatków roku ubiegłego (59.167,6 tys. zł), z tego wydatki dysponenta części wzrosły o 51.516,2 tys. zł i stanowiły 280,7% wydatków roku ubiegłego (28.515,6 tys. zł), a wydatki dysponenta III stopnia wzrosły o 1.476,4 tys. zł i stanowiły 107,6% wydatków zrealizowanych w 2016 r. w kwocie 19.528,6 tys. zł. Wzrost wydatków w części 62 – Rybołówstwo w porównaniu do roku ubiegłego wynikał ze wzrostu wydatków na realizację płatności w ramach PO RYBY 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 158-202, 307-312, 340-377, 518-527, 565-586, 629-630)

U dysponenta części kontrolą objęto wydatki wysokości 16.235,2 tys. zł przeznaczone dla ARiMR na współfinansowanie z budżetu państwa płatności na rzecz beneficjentów PO RYBY 2014–2020, tj. 20,3% zrealizowanych dotacji w 2017 r. w tej części (80.031,8 tys. zł). Doboru próby wydatków do kontroli dokonano w sposób celowy ze względu na najwyższą kwotę wypłaconej dotacji. Zapotrzebowania na środki dotacji, prawidłowo sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zostały złożone stosownie do umowy zawartej w dniu 27 stycznia 2017 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie dokonywania płatności współfinansowania krajowego na rzecz beneficjentów realizujących operacje w ramach PO „Rybacko i Morze” na lata 2014–2020. Przekazywanie i rozliczenie dotacji nastąpiło zgodnie z umową i obowiązującymi przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 1214, 1216-1272)

U dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 5.254,2 tys. zł, tj. 25% wydatków dysponenta III stopnia zrealizowanych w 2017 r. w kwocie 21.005 tys. zł. Doboru próby do badania dokonano metodą monetarną (MUS⁷), na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających bieżącym⁸ i majątkowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Badaniem objęto 69 zapisów księgowych, z tego w grupie wydatków bieżących – 65 zapisów na kwotę 4.789,8 tys. zł oraz w grupie wydatków majątkowych – cztery zapisy na kwotę 464,4 tys. zł. Powyższą próbę wydatków badano również pod względem prawidłowości wyłączenia zamówienia ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia

⁷ MUS (ang. Monetary Unit Samplig) jest to metoda losowania wydatków z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

⁸ Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. ze szczegółowego badania wydatków wyłączono grupę wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych w §§ 401-408 dotyczących wynagrodzeń osobowych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego, §§ 411-414, dotyczących składek od wynagrodzeń na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, ubezpieczenia zdrowotne i wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, § 418 Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności, § 420 Fundusz operacyjny, a także w § 444 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁹ (dalej ustawa pzp) oraz zastosowanego trybu udzielonego zamówienia publicznego.

Stwierdzono, że skontrolowane wydatki zostały dokonane w prawidłowej wysokości, rzetelnie, do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i stosownie do obowiązujących przepisów prawa, w tym ustawy pzp. Wydatki były poniesione zgodnie z zasadą optymalizacji kosztu uzyskanego zasobu niezbędnego do realizacji zadania i służyły celom jednostki. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1311-1317)

Na wszystkich dowodach księgowych objętych badaniem stanowiących podstawę dokonania płatności (69 faktur VAT) przez dysponenta III stopnia w MG MiŻS w łącznej kwocie 5.254,2 tys. zł nie zawarto jednego z wymaganych elementów opisu merytorycznego dotyczącego stosowania ustawy pzp lub zwolnienia zamówienia ze stosowania tej ustawy. Zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 lit. i zarządzenia Nr 1/2016 Dyrektora Generalnego MG MiŻS w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w MG MiŻS, opis merytoryczny dokumentu księgowego powinien zawierać zapis: „zgodnie z art. Ustawy Prawo Zamówień publicznych lub zwolnione ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych”.

(akta kontroli str. 1311-1317)

Dyrektor Departamentu Rybołówstwa wyjaśnił m.in., że „Dowodami księgowymi nie są jedynie faktury i rachunki. Należy także wskazać, że pomimo braku zapisu dotyczącego ustawy Prawo Zamówień Publicznych, przekazywane przez Departament Rybołówstwa dowody księgowe są weryfikowane pod tym kątem. Dodatkowo należy zauważyć, że opis każdego dowodu księgowego zawiera odniesienie do wniosku, w ramach którego zaangażowano środki finansowe w związku z przekazywaną fakturą bądź rachunkiem. Wskazany w opisie faktury wniosek zawiera m.in. informację w zakresie stosowania przepisów ustawy Prawo Zamówień publicznych.”

(akta kontroli str. 1433, 1434)

Główna księgowa w MG MiŻS wyjaśniła m.in., że „Każdy dokument przedkładany do realizacji do wydziału księgowości jest sprawdzony pod względem merytorycznym, co potwierdzone jest podpisem Dyrektora danej komórki organizacyjnej lub osoby przez niego upoważnionej. Zatwierdzenie dokumentu pod względem merytorycznym oznacza m.in. poświadczenie, że dowód został wystawiony zgodnie z istniejącym stanem prawnym oraz warunkami określonymi we wniosku lub umowie. Brak stwierdzenia: „zgodnie z art. ustawy Prawo zamówień publicznych lub zwolnione ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych” nie oznacza, że dowód księgowy nie został pod tym względem sprawdzony.”

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że skoro w jednostce określono aktem wewnętrznym elementy opisu merytorycznego dowodu księgowego, którym w przypadku płatności jest faktura VAT, to taki opis w tym zakresie należy umieszczać na dowodach księgowych.

(akta kontroli str. 1375, 1376)

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

W wyniku szczegółowej analizy trzech zamówień publicznych dotyczących:

- dostaw materiałów promocyjnych PO RYBY 2014–2020, tj. zamówienia realizowanego w trybie przetargu nieograniczonego (na podstawie art. 39 ustawy pzp), którego łączna kwota wydatków w 2017 r. wyniosła 340,2 tys. zł;
- usługi związanej z organizacją stoiska informacyjno-promocyjnego oraz przeprowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnej na temat Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, tj. zamówienia realizowanego w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy pzp), którego łączna kwota wydatków w 2017 r. wyniosła 319,8 tys. zł;
- usługi wykonania i montażu stoiska informacyjno-promocyjnego na Okręgowy Zjazd Delegatów Kół Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Toruniu, tj. zamówienia wyłączonego spod rygoru stosowania ustawy pzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, którego łączna kwota wydatków w 2017 r. wyniosła 78 tys. zł

nie stwierdzono naruszeń ustawy pzp oraz procedur wewnętrznych, obowiązujących w MG MiŻS w zakresie zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1342-1345)

Zobowiązania w ramach części 62 wyniosły 1.259,9 tys. zł, w tym zobowiązania dysponenta III stopnia w MG MiŻS – 811,8 tys. zł, i były wyższe o 12,9% od zobowiązań wykazanych na koniec 2016 r. (718,9 tys. zł). Zobowiązania na koniec 2017 r. dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1348-1350, 1370-1374)

W 2017 r. dysponent części oraz dysponent III stopnia sprawował nadzór i kontrolę nad wydatkami m.in. dokonując bieżącej analizy wykonania wydatków budżetu państwa oraz wydatków w układzie zadaniowym. W MG MiŻS monitorowano również wykonanie planów finansowych jednostek podległych i nadzorowanych. Przygotowywane były informacje z realizacji dochodów i wydatków budżetowych w zakresie skuteczności realizacji planów, na podstawie sprawozdawczości budżetowej oraz informacji opisowych przekazywanych przez jednostki podległe.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 418-427, 481-489, 531-664)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowane w ustawie budżetowej na 2017 r. w części 62 – Rybołówstwo w kwocie 244.852 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone ze środków pochodzących z rezerw celowych o 775 tys. zł. Plan wydatków po zmianach ustalony został w wysokości 245.627 tys. zł.

Środki z rezerwy celowej zostały wykorzystane w kwocie 763 tys. zł, tj. w 95,8%, na sfinansowanie dodatków zadaniowych i specjalnych wraz z pochodnymi dla pracowników okręgowych inspektoratów rybołówstwa morskiego biorących udział we wzmożonych kontrolach w ramach PO RYBY 2014–2020.

W 2017 r. w części 62 zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 101.910,5 tys. zł, co stanowiło 41,5% planu po zmianach. Niepełne wykonanie planu wydatków związane było z niewykorzystaniem środków na realizację PO RYBY 2014–2020, co opisano w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniach 12 i 28 grudnia 2017 r., w związku z opóźnieniami w realizacji zadań i nadmiarem posiadanych środków, zablokował planowane wydatki budżetu środków europejskich na łączną kwotę 141.190 tys. zł, w tym 136.410 tys. zł przeznaczoną dla ARiMR na płatności dla beneficjentów PO RYBY 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 158-191, 308-312, 565-586, 502-512, 528-530)

Szczegółowym badaniem objęto dobraną w sposób celowy¹⁰ próbę wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 19.424,3 tys. zł, tj. 19,6% wydatków zrealizowanych przez dysponenta części (99.176,3 tys. zł). Realizacja płatności oraz ich rozliczanie nastąpiło stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 1215-1251, 1274-1295)

U dysponenta III stopnia w MG MiŻŚ badaniem objęto próbę wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 550,7 tys. zł, tj. 44,2% wydatków zrealizowanych z tego budżetu (1.247,2 tys. zł) dotyczących usługi wsparcia technicznego i asysty technicznej oprogramowania rejestracji i elektronicznego raportowania działalności połowowej.

Wydatki objęte badaniem zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem, były gospodarne, rzetelne oraz celowe. Nie występowały przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat. Nie dokonywano wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności.

Ponadto, w wyniku szczegółowej analizy zamówienia publicznego dotyczącego powyższej próby wydatków, realizowanego w trybie przetargu nieograniczonego – nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1146-1180)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Program Operacyjny Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (PO RYBY 2014–2020)

W ramach części 62 – Rybołówstwo na realizację PO RYBY 2014–2020 w planie po zmianach ujęto wydatki w wysokości 378.563,5 tys. zł, z tego w ramach budżetu państwa – 132.936,5 tys. zł i w ramach budżetu środków europejskich – 245.627 tys. zł.

Wykonanie wydatków wyniosło 189.073,7 tys. zł, tj. 49,9% planu po zmianach. Wydatki w ramach budżetu państwa na ten cel wyniosły 87.163,2 tys. zł, tj. 55,6% planu po zmianach, a wydatki budżetu środków europejskich – 101.910,5 tys. zł, tj. 41,5% planu po zmianach.

Niepełne wykorzystanie limitu wydatków w powyższym zakresie wynikało z późnego wydania przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, tj. we wrześniu i grudniu 2016 r. oraz marcu i kwietniu 2017 r. koniecznych do wdrażania PO RYBY 2014–2020 rozporządzeń do ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹¹. Akty te określają warunki i tryb przyznawania, wypłaty

¹⁰ Kontroli poddano największe wydatki z budżetu środków europejskich.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1267.

i zwrotu pomocy finansowej w ramach sześciu priorytetów tego Programu oraz pomocy technicznej. Spowodowane to było długotrwałym procesem legislacyjnym dotyczącym ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹². Skutkiem tego było spiętrzenie prac wdrożeniowych m.in. w ARiMR oraz nieuruchomienie do końca 2017 r. naborów wniosków o udzielenie pomocy w 14 spośród 36 działań tego Programu. W dwóch przypadkach uruchomiono nabory, ale do końca 2017 r. nie zostały złożone wnioski.

Niski poziom wykorzystania środków w ramach PO RYBY 2014–2020 spowodowany były również m.in. wzrostem czasochłonności rozpatrywania przez ARiMR wniosków złożonych przez beneficjentów ze względu na obszerny zakres realizowanych inwestycji, istotnymi modyfikacjami procedur wdrożeniowych wynikającymi ze zmian w prawodawstwie, problemami pojawiającymi się podczas wdrażania Programu oraz niższym niż zakładano zainteresowaniem beneficjentów działaniem mającym na celu zaprzestanie działalności połowowej.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa MG MiŻŚ „na wydłużenie procesu rozpatrywania wniosków wpłynęły problemy kadrowe ARiMR spowodowane dużą rotacją pracowników oraz koniecznością ciągłego zatrudniania nowych osób z małym doświadczeniem w ocenie dokumentów aplikacyjnych, które w wielu przypadkach musiały zostać przeszkolone oraz potrzebowały czasu na zgłębienie posiadanej wiedzy. Ponadto, zmiana w stosunku do poprzednich okresów programowania, zakresu udzielanej pomocy i procedur wymagała zdobycia nowej wiedzy przez dotychczasowych pracowników weryfikujących dokumenty.”

(dowód: akta kontroli str. 787-795)

W związku z nieuruchomieniem naborów wniosków oraz ich niezłożeniem w przypadku niektórych działań Programu, Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa wyjaśniła m.in., że „przepisy rozporządzenia wykonawczego nie uniemożliwiają uruchomienia ich (naborów) w późniejszym terminie i w tym roku (2018) planowane jest stopniowe uruchamianie wszystkich działań (...). Instytucja Zarządzająca podjęła decyzję o nieuruchamianiu naborów w związku z spiętrzeniem prac wdrożeniowych w instytucjach pośredniczących.”

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż opracowanie i opublikowanie przepisów prawa jest podstawą do dalszych prac nad przygotowaniem wzorów dokumentów, procedur, systemu informatycznego przez agencję płatniczą PO RYBY 2014–2020. Kolejne etapy prac to ogłoszenie naborów, weryfikacja wniosków o pomoc, autoryzacja wniosków o płatność, kontrola na miejscu oraz dokonywanie płatności i poświadczanie wydatków. Beneficjenci Programu muszą mieć również odpowiedni czas na przygotowanie projektów, a następnie na aplikowanie o pomoc, zawarcie umów oraz realizację projektów.

(dowód: akta kontroli str. 795-816, 1424-1427)

Program Operacyjny Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 został zatwierdzony przez Komisję Europejską (KE) decyzją nr C(2015)7386 z dnia 22 października 2015 r.

W ramach Programu przyznano Polsce 531.219,5 tys. euro. Kwota środków Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego została alokowana na poszczególne lata w następujący sposób:

¹² Dz. U. poz. 1203. Ustawa weszła w życie w dniu 9 września 2016 r.

- na 2015 r. – 137.765,1 tys. euro,
- na 2016 r. – 69.953,4 tys. euro,
- na 2017 r. – 71.087,2 tys. euro,
- na 2018 r. – 72.741,3 tys. euro,
- na 2019 r. – 73.238,7 tys. euro,
- na 2020 r. – 74.560,4 tys. euro.

Stosowana w ramach monitoringu wydatkowania środków europejskich zasada n+3¹³ została zrealizowana na koniec 2017 r. w wysokości 18,5% przyznanych Polsce środków EFMR. Realizacja tej zasady wykazywana jest jako iloraz kwot wnioskowanych od początku funkcjonowania PO RYBY 2014–2020 (15.936,8 tys. euro) i różnicy rocznej alokacji EFMR na 2015 r. (137.765,1 tys. euro) oraz kwot przekazanych przez KE zaliczek (51.807,2 tys. euro).

Według stanu na dzień 14 marca 2018 r. do Instytucji Certyfikującej poświadczono wydatki w kwocie 16.809,8 tys. euro, co oznacza, że do pełnej realizacji zasady n+3 do końca 2018 r. należy poświadczyć wydatki w ramach EFMR w wysokości 69.148,1 tys. euro, tj. 286.612,1 tys. zł¹⁴.

Z uwagi na niezakończony proces desygnacji w ramach PO RYBY 2014–2020 do końca 2017 r. nie było możliwe składanie wniosków refundacyjnych do Komisji Europejskiej.

W związku z niskim poziomem realizacji zasady n+3 w ramach PO RYBY 2014–2020 Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej m.in. w 2017 r.:

- dokonał niezbędnej nowelizacji rozporządzeń w zakresie Priorytetu 1 dedykowanego sektorowi rybołówstwa i Priorytetu 2 skierowanego do podmiotów działających w sektorze akwakultury; zmiany dokonano w celu wprowadzenia możliwości wypłaty pomocy finansowej na podstawie umowy o dofinansowanie w przypadku działań, w ramach których przyznaje się pomoc finansową w formie rekompensaty,
- wprowadził rozwiązania polegające na zwiększeniu limitu środków finansowych, do którego może zostać przyznana pomoc finansowa w ramach ogłoszonego przez Prezesa ARiMR naboru wniosków o dofinansowanie.

Ponadto, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wystosował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dwa pisma¹⁵, w których zwrócił się o „zintensyfikowanie procesu weryfikacji wniosków o dofinansowanie przez ARiMR, poprzez zmiany strukturalne w ramach ARiMR np. utworzenie w ramach struktury organizacyjnej ARiMR wyspecjalizowanych i niezależnych komórek weryfikujących tylko i wyłącznie wnioski z PO RYBY 2014–2020, koncentrację i ograniczenie liczby oddziałów regionalnych biorących udział w weryfikacji wniosków np. do trzech oddziałów nadmorskich i dwóch wewnątrz kraju, oraz zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników do sprawnej weryfikacji złożonych wniosków o dofinansowanie”.

¹³ N+3 jest to zasada obowiązująca przez cały okres programowania i oznacza, że państwo członkowskie, które do końca roku n+3 złoży wnioski o płatność opiewające na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku n, z uwzględnieniem płatności zaliczkowych, bezpowrotnie traci kwotę różnicy pomiędzy tymi środkami, a więc możliwość ich wykorzystania.

¹⁴ Kurs 4,1449 zł/euro stosowany w MGMIŻS przy poświadczaniu wydatków do Instytucji Certyfikującej.

¹⁵ Pismo DR.PS.070.11.2.2017.EK, l.dz. 246 z dnia 29 października 2017 r. oraz pismo DR.PS.070.11.2.2017.EK, l.dz. 283 z dnia 29 listopada 2017 r.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zwrócił się także o priorytetowe traktowanie wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach PO RYBY 2014–2020 wskazując, iż „w chwili obecnej ARiMR koncentruje się w głównej mierze na wnioskach o dofinansowanie składanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”. Dodatkowo Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zwrócił się do samorządów województw o zintensyfikowanie wydatkowania i rozliczania środków w ramach Pomocy Technicznej PO RYBY 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 769-783, 790,816)

Od początku funkcjonowania Programu, tj. od 2016 r., do końca 2017 r. złożono 2.625 pozytywnie zweryfikowanych wniosków o pomoc na łączną kwotę 884.644,2 tys. zł, zawarto 1.461 umów na kwotę 240.809,6 tys. zł i zrealizowano 1.302 płatności na kwotę 163.795,9 tys. zł, tj. odpowiednio 31,7%, 8,6% i 5,9% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej zawartej w Programie na lata 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 784-789, 1442, 1464-1466)

Zdaniem NIK, pomimo podejmowanych działań w 2017 r. nadal występuje ryzyko, że środki przyznane przez KE nie zostaną w pełni wykorzystane. Intensyfikacja działań na rzecz wdrożenia Programu powinna być kluczowa dla MGMIŻŚ, na co NIK wskazywała już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r.¹⁶

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Badaniem w ramach budżetu zadaniowego objęto podzadanie 21.4.5. Program Operacyjny "Rybnictwo i Morze" realizowane w ramach zadania 21.4. Wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego.

Dla podzadania 21.4.5. określono miernik „wspieranie akwakultury zrównoważonej środowiskowo, zasobooszczędnej, innowacyjnej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy” wyrażony liczbą operacji, tj. liczbą umów zawartych w ramach PO RYBY 2014–2020.

Realizacja miernika w 2017 r. wyniosła 85,6%, tj. zostało dokonanych 1.278 operacji na 1.493 zaplanowanych. Przyczyny niższego wykonania miernika dla podzadania 21.4.5 były tożsame z przyczynami niewykorzystania limitów środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na PO RYBY 2014–2020, podanymi we wcześniejszej części wystąpienia.

Dyrektor Departamentu Rybołówstwa MGMIŻŚ wyjaśnił m.in., że „umowy zaplanowane do zawarcia w roku 2017, zostaną zawarte w roku 2018 przez co nastąpi zwiększone wykorzystanie środków przeznaczonych na wypłaty dla beneficjentów PO RYBY 2014–2020”.

(dowód: akta kontroli str. 491-494, 652, 667-675, 687, 689-708, 759-783, 797-809)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W wyniku kontroli prób wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ustalono, że były one dokonywane celowo i gospodarnie, zgodnie z przepisami prawa. NIK zwraca uwagę na realne zagrożenie niespełnienia przez Polskę do

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 62 – Rybołówstwo KRR.430.002.2017, nr ewid. 81/2017/P/17/001/KRR.

końca 2018 r. zasady n+3 w ramach PO RYBY 2014–2020 i niewykorzystania środków przyznanych przez Komisję Europejską.

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzania rocznych, łącznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 62 – Rybołówstwo oraz sprawozdań jednostkowych sporządzanych w MG MiŻŚ:

- 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),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 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 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponenta części i dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W wyniku analizy procedur kontroli zarządczej stosowanych w MG MiŻŚ ustalono, że w sposób racjonalny zapewniono prawidłowe sporządzenie sprawozdań. Skontrolowane sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 237-306, 350-522, 565-631)

Ustalone
nieprawidłowości
Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez jednostkę kontrolowaną sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzane były prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

VI. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu państwa w części 62 – Rybołówstwo w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Jednocześnie należy zauważyć, że PO RYBY 2014–2020 jest krajowym instrumentem wdrażania Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego

wspierającym szeroko rozumiany polski sektor rybacki oraz realizację celów określonych w ramach Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej. Alokacja środków przyznanych Polsce w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 stanowi czwartą najwyższą w Unii Europejskiej. Niewykorzystanie tych środków może spowodować niezrealizowanie celów wskazanych w Programie, takich jak m.in. zwiększenie rentowności i konkurencyjności sektora rybołówstwa morskiego i rybactwa śródlądowego, osiągnięcie i utrzymanie przez Polskę pozycji lidera w Unii Europejskiej w produkcji ryb pochodzących z akwakultury śródlądowej, a także utrzymanie dobrego stanu ekologicznego środowiska morskiego. Intensyfikacja działań na rzecz pełnego wykorzystania środków w ramach PO RYBY 2014–2020 oraz wyeliminowanie zagrożenia niespełnienia przez Polskę zasady n+3 przy realizacji tego Programu, powinny być zdaniem NIK priorytetem dla Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz ustaleń kontroli.

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

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis