



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia kwietnia 2010 r.

**Pani
Elżbieta Bieńkowska
Minister Rozwoju Regionalnego**

KAP-4100-06-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego („MRR”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 34 - Rozwój regionalny.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 7 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 34 – Rozwój regionalny.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zrealizowanie przez MRR dochodów budżetowych oraz wykonanie zbadanych wydatków w sposób celowy i zgodny z obowiązującymi przepisami. Ponadto, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną oraz skuteczność funkcjonowania w MRR systemu rachunkowości i ustalonych procedur kontroli finansowej. Osiągnięto także, pomimo niepełnej realizacji zadań ujętych w budżecie zadaniowym na 2009 r., znaczącą w porównaniu do 2008 r. poprawę skuteczności realizacji programów operacyjnych („PO”) w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 („NSRO 2007-2013”), o co NIK wnioskowała w roku ubiegłym. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia nie miały wpływu na ocenę realizacji budżetu części 34.

1. Dochody budżetowe części 34 pierwotnie zaplanowane w kwocie 839,0 tys. zł² w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r.³, zostały zwiększone o 7 626,0 tys. zł do kwoty 8 465,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 38 011,7 tys. zł, tj. cztery i pół krotnie wyższej od określonej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Wyższe dochody uzyskano głównie z tytułu zwrotu niewykorzystanych części dotacji wraz z odsetkami (ok. 96,5%

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Plan wg ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58).

³ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

dochodów uzyskanych w 2009 r.), których nie zakładano na etapie planowania budżetu. Szczegółowe badanie dochodów w kwocie 1 360,6 tys. zł (3,6% uzyskanych dochodów) wykazało, że zostały one pobrane w prawidłowej wysokości i odprowadzone na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w obowiązujących przepisach⁴. Na koniec 2009 r. w części 34 wystąpiły należności w kwocie 2 346,1 tys. zł, w tym zaległości netto – 1 913,6 tys. zł. W porównaniu do wielkości wykazanych na koniec 2008 r.⁵, należności były wyższe o 2 334,1 tys. zł, a zaległości netto wyższe o 1 912,6 tys. zł. Dotyczyły one głównie należności z tytułu przekazanych w latach ubiegłych, a rozliczonych w 2009 r. dotacji w ramach Inicjatywy Wspólnotowej („IW”) EQUAL (2 342,7 tys. zł). W MRR podjęto należyte działania w celu ich wyegzekwowania. W 2009 r. nie dokonywano umorzeń, zaniechań poboru lub odroczeń należności budżetu państwa.

2. W ustawie budżetowej na 2009 r. wydatki w cz. 34 zostały zaplanowane w kwocie 4 492 381,0 tys. zł. W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2009 r. plan wydatków został zwiększony o 1 178,0 tys. zł. Kwota ta była wynikiem ograniczenia wydatków w paragrafach z czwartą cyfrą „0” o kwotę 2 000 tys. zł oraz przeniesienia z cz. 19 – Budżet, finanse i instytucje finansowe oraz cz. 37 – Sprawiedliwość środków w łącznej kwocie 3 178,0 tys. zł na finansowanie dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 („POPT”) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki („PO KL”). W trakcie roku plan wydatków został zwiększony środkami z rezerw celowych o 112,9% do kwoty 9 567 032,3 tys. zł. Pod koniec roku dysponent części 34, w związku z brakiem możliwości efektywnego wydatkowania środków budżetowych w ramach poszczególnych programów operacyjnych dokonał blokady na łączną kwotę 106 069,0 tys. zł. Wprowadzone w trakcie 2009 r. zmiany planu wydatków były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 148 ust. 1-4 ustawy o finansach publicznych⁶ („ufp”).

Wydatki zrealizowano w kwocie 9 005 383,8 tys. zł, tj. 94,1% planu po zmianach i były one wyższe od wydatków zrealizowanych w 2008 r. o 6 472 287,3 tys. zł, tj. o 255,5%. Poniesiono je głównie (99,7%) na finansowanie programów i projektów z udziałem środków Unii Europejskiej oraz innych środków niepodlegających zwrotowi, w tym na realizację:

- Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 wydatkowano kwotę 8 899 117,5 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach,
- Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego („MF EOG i NMF”) oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy („SPPW”) wydatkowano kwotę 68 150,7 tys. zł, tj. 86,1% planu po zmianach.

Niższa realizacja planu wydatków wynikała głównie ze zwrotów niewydatkowanych w trakcie 2009 r. kwot dotacji rozwojowych udzielonych przez MRR na realizację programów operacyjnych NSRO 2007-2013 oraz MF EOG i NMF, w tym: samorządom województw na realizację komponentu regionalnego PO KL, Krajowej Szkole Sądownictwa

⁴ Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

⁵ Na koniec 2008 r. w części 34 należności pozostałe do zapłaty wynosiły 12 tys. zł, w tym zaległości netto - 1 tys. zł.

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

i Prokuratury na realizację projektu w ramach PO KL oraz Polskiej Organizacji Turystycznej na realizację działania 6.4 w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka („PO IG”). Niższe niż pierwotnie planowano wydatki poniesione zostały również przez MRR na projekty pomocy technicznej realizowane w ramach czterech krajowych programów operacyjnych NSRO 2007-2013 (za wyjątkiem Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej – „PO RPW”). Niższe od planowanych wydatki wykonane zostały również przez utworzoną z dniem 1 stycznia 2009 r. jednostkę budżetową podległą Ministrowi Rozwoju Regionalnego, tj. Centrum Projektów Europejskich („CPE”).

Na koniec 2009 r. w części 34 wystąpiły wyłącznie zobowiązania niewymagalne w kwocie 6 119,9 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w kwocie 5 986,7 tys. zł.

2.1. Środki z rezerw celowych, które zwiększyły budżet cz. 34 o kwotę 5 073 473,3 tys. zł, z przeznaczeniem na dotacje rozwojowe, pokrycie kosztów realizacji przez MRR projektów pomocy technicznej oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 4 668 323,0 tys. zł, tj. 92,1% planu. Niższa realizacja tych wydatków wynikała m.in. ze zwrotów przez beneficjentów niewykorzystanych kwot dotacji w związku z opóźnieniami w realizacji projektów lub z niższego zapotrzebowania na środki niż dotacjebiorcy pierwotnie planowali.

2.2. Wydatki z tytułu dotacji zrealizowano w kwocie 8 822 340,3 tys. zł, tj. 94,3% planu po zmianach, w tym 5 734 658,5 tys. zł stanowiły dotacje rozwojowe z przeznaczeniem na wydatki majątkowe. W porównaniu do roku 2008 wydatki na dotacje były wyższe o 6 498 772,1 tys. zł, tj. o 279,7%. W 2009 r. nastąpił wzrost stopnia wykorzystania środków z dotacji z 38,3% planu po zmianach w 2008 r. (bez uwzględnienia wydatków, które nie wygasły z upływem 2008 r.) do 94,3% w 2009 r.

Stwierdzono, że w 2009 r. dotacje w łącznej kwocie 92 207,7 tys. zł (1,0% wydatków poniesionych w ramach dotacji) wydatkowane zostały z rachunku MRR jako dysponenta trzeciego stopnia, co było niezgodne z § 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa. Tym samym nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. dotyczący odstąpienia od przekazywania dotacji z rachunku dysponenta trzeciego stopnia. W 2009 r. znacznie jednak, bo o 1 038 672,2 tys. zł ograniczono kwotę dotacji przekazanej z rachunku dysponenta trzeciego stopnia.

Szczegółową kontrolą objęto próbę 17 dotacji na łączną kwotę 2 454 640,1 tys. zł (w tym 1 373 945,5 tys. zł stanowiły środki pochodzące z rezerw celowych), tj. 27,8% całkowitej kwoty wydatkowanej w 2009 r. w części 34 na dotacje. Środki te przekazano na podstawie umów i porozumień zawartych zgodnie z przepisami ufp oraz kontraktów wojewódzkich. Stwierdzono, że środki w ramach dotacji przekazano terminowo, za wyjątkiem części środków przekazanych w ramach sześciu dotacji rozwojowych, które nie zostały uruchomione w terminach wynikających z kontraktów wojewódzkich i umów. Decyzje o wstrzymaniu przekazywania transz dotacji lub ich przekazywaniu w ratach podejmowały Instytucje Zarządzające i Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne

(IK RPO), kierując się analizą celowości przekazywania pełnych kwot transz dotacji w sytuacji niskiego stopnia wykorzystania przez beneficjentów środków przekazanych wcześniej. Ponadto Minister Finansów na początku 2009 r. tymczasowo wstrzymał przekazanie pierwszych transz dotacji w ramach RPO ze względu m.in. na niskie wówczas zapotrzebowanie środków w ramach wydatków, które nie wygasły z upływem 2008 r. Tym samym, w ocenie NIK wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., dotyczący zapewnienia terminowego przekazywania dotacji, został zrealizowany.

W odniesieniu do badanej próby udzielonych dotacji, wszyscy dotacjobjorcy złożyli sprawozdania okresowe, wnioski o rozliczenie transz dotacji, bądź wnioski o płatność, przy czym 22 na 62 złożonych wniosków/sprawozdań wpłynęło z opóźnieniem od jednego do 22 dni roboczych (średnio dziewięć dni) w odniesieniu do terminów określonych w umowach, kontraktach i porozumieniach. Instytucje Zarządzające i IK RPO wysyłały pisma monitujące do dotacjobjorców o terminowe przedkładanie sprawozdań i wniosków o płatność. Zdaniem NIK, wskazane jest kontynuowanie podjętych działań dyscyplinujących beneficjentów do terminowego rozliczenia przekazywanych dotacji.

Zdaniem NIK, zrealizowany został wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. dotyczący zapewnienia sprawnego rozliczania przez MRR udzielonych dotacji. W trakcie kontroli ustalono, że jedynie dwie transze w kwocie 771,7 tys. zł dotacji rozwojowej udzielonej w ramach POPT 2007-2013 (0,03% objętych badaniem wydatków) zostały rozliczone z opóźnieniem pięciu i 27 dni roboczych w odniesieniu do terminu wynikającego z porozumienia. Powodem opóźnienia były braki kadrowe oraz zaangażowanie pracowników Departamentu Informacji, Promocji i Szkoleń w inne zadania priorytetowe.

Niewykorzystane środki w łącznej kwocie 73 749,7 tys. zł w ramach objętych kontrolą dotacji zostały zwrócone przez dotacjobjorców na rachunki bieżące wydatków MRR, z zachowaniem terminu wynikającego z art. 144 ust. 1 ufp. Zwroty, zgodnie z § 14 ust. 6a i 6b rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa, zostały zaliczone przez MRR na rachunek bieżący wydatków roku 2009.

2.3. W 2009 r. przeciętne zatrudnienie w cz. 34 wyniosło 980 osób i było niższe od planowanego o 149 osób (tj. o 13,2%) oraz wyższe w porównaniu do 2008 r. o 98 osób (tj. o 11,1%). Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) w części 34 zrealizowano w kwocie 83 968,6 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach oraz 109,9% wydatków zrealizowanych w 2008 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w 2009 r. w cz. 34 wyniosło 7 140,2 zł i było niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2008 r. o 1,1%.

Z ustaleń kontroli wynika, że sześciu osobom zajmującym w MRR kierownicze stanowiska państwowe („R”), za okres od 1 marca do 31 grudnia 2009 r., ograniczono wynagrodzenie do wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2009 r. przepisach⁷.

⁷ Art. 3 ust. 2d ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm. – w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2009 r.) oraz art. 29g ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze

2.4. Na zakup towarów i usług⁸ w części 34 w 2009 r. wydatkowano kwotę 68 045,4 tys. zł, tj. 76,7% planu po zmianach. Poniesiono ją głównie (85,5%) na realizację przez MRR projektów pomocy technicznej. Niższe od planowanego wykonanie wydatków w MRR wynikało m.in. z oszczędności powstałych w trakcie realizacji zadań, m.in. z poniesienia niższych niż planowano kosztów konferencji i spotkań informacyjnych oraz innych oszczędności uzyskanych w efekcie procedur przetargowych. Planu wydatków nie zrealizowano także z powodu przedłużających się procedur przetargowych, spowodowanych protestami zgłoszonymi przez potencjalnych wykonawców. MRR zrezygnowało także z części usług zewnętrznych, takich jak m.in. wykonanie analiz i ekspertyz – zadania te wykonali pracownicy MRR.

Wydatki majątkowe (z wyłączeniem dotacji rozwojowych) w cz. 34 zrealizowano w kwocie 2 989,6 tys. zł, tj. 77,8% planu po zmianach. W MRR poniesiono je m.in. na rozbudowę systemu telewizji dozorowanej, rozbudowę okablowania strukturalnego i systemu monitoringu serwerowni i punktów dystrybucyjnych, zakup dwóch samochodów służbowych, sprzętu komputerowego i poligraficznego, a także budowę Lokalnego Systemu Informatycznego oraz Podsystemu Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego. Niższa realizacja tych wydatków związana była m.in. z protestami zgłoszonymi w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, co spowodowało przesunięcie realizacji części wydatków na rok 2010. Zdaniem NIK, uzasadnione jest przygotowywanie do realizacji większej liczby zadań inwestycyjnych, aby w przypadku, gdy zadania ujęte w planie nie mogą być zrealizowane, możliwe było pełne wykorzystanie dostępnych środków.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki bieżące i majątkowe MRR w łącznej kwocie 31 462,2 tys. zł. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i gospodarny, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 35 ufp. Płatności za dostarczone towary i usługi dokonano w terminach i wysokościach określonych w umowach.

2.5. Wydatki, które nie wygasły z upływem 2008 r.⁹ zrealizowano w kwocie 635 799,4 tys. zł, tj. 64,4% planu. Niższe od planowanych wydatki poniesiono na realizację 42 z 51 realizowanych zadań. Głównym powodem niewykonania planu był niski poziom wykorzystania przez samorządy województw dotacji rozwojowych w ramach RPO, na które zaplanowano 76,3% wszystkich środków. Wydatki na ten cel wykonano w kwocie 440 501,3 tys. zł, tj. 58,5% planu. Głównym powodem niewykonania wydatków były opóźnienia w podpisaniu umów w ramach inicjatywy JEREMIE i JESSICA¹⁰ przez dwie Instytucje Zarządzające RPO, spowodowane przedłużającymi się negocjacjami z menedżerami funduszy, co skutkowało niewykorzystaniem kwoty ponad 220 mln zł. Na niezrealizowanie wydatków w ramach RPO wpływ miały również opóźnienia w realizacji projektów przez beneficjentów. Pozostałych wydatków niewygasających nie wykonano

budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm. - w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2009 r.).

⁸ Wydatki sklasyfikowane w §§ 421-430, 434-440 oraz 474-475.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 224, poz. 1478).

¹⁰ JEREMIE - Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, JESSICA - Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas.

z uwagi na przedłużające się postępowania o udzielanie zamówień publicznych, mniejszą liczbę przeprowadzonych szkoleń, konferencji i delegacji zagranicznych, analiz oraz tłumaczeń, a także przeszacowanie (o 14,8 mln zł) zapotrzebowania na środki w ramach PO KL zgłoszone przez jeden samorząd województwa.

Niewykorzystane środki w łącznej kwocie 244 580,1 tys. zł zwrócono do budżetu państwa, przy czym zwrot środków w łącznej kwocie 15 451,0 tys. zł nastąpił po terminie określonym w art. 157 ust. 9 ufp, z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do 167 dni. Przyczyną opóźnienia było nieterminowe przekazanie ww. środków do MRR przez beneficjentów projektów. Objęte szczegółową kontrolą wydatki niewygasające z upływem 2008 r. w kwocie 231 341,2 tys. zł zostały zrealizowane terminowo i zgodnie z planem.

3. W wyniku kontroli stwierdzono, że w części 34 dostosowywano zgłaszane Ministrowi Finansów zapotrzebowania na środki budżetowe do faktycznych potrzeb. Rachunek dysponenta głównego został w 2009 r. zasilony kwotą 9 354 196,0 tys. zł. Kwota ta stanowi wynik różnicy pomiędzy kwotą środków budżetowych przekazanych przez Ministra Finansów na podstawie zgłoszonych przez MRR zapotrzebowań w wysokości 9 757 376,0 tys. zł, a środkami niewykorzystanych w 2009 r. dotacji rozwojowych, zwróconych w trakcie roku przez MRR na rachunek budżetu państwa w kwocie 403 180,0 tys. zł. Niewykorzystane do końca 2009 r. środki budżetowe w cz. 34 w kwocie 4 625,0 tys. zł zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa w terminie określonym w § 14 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

4. Funkcjonujący w MRR system rachunkowości spełniał wymogi nałożone przepisami ustawy o rachunkowości¹¹ oraz rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹², zaś ustanowione procedury kontroli finansowej odpowiadały wymaganiom określonym w art. 47 ufp. NIK pozytywnie opiniuje skuteczność funkcjonowania ww. systemu rachunkowości i kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych. Opinia powyższa wynika z bezpośredniego badania próby 129 dowodów księgowych na łączną kwotę 31 462,2 tys. zł, wybranych metodą monetarną¹³. Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności) nie wykazało nieprawidłowości. Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w księgach rachunkowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wysokości i okresie sprawozdawczym oraz ze wskazaniem odpowiednich kont syntetycznych.

Jednostkowe sprawozdania budżetowe MRR za 2009 r.: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów

¹¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

¹³ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-N o stanie należności, zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej oraz przedstawiały rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wydatków wykonanych w 2009 r., a także stan należności i zobowiązań na koniec roku. Łączne roczne sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z sporządzono prawidłowo na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego oraz podległych dysponentów środków budżetowych i zostały przekazane do Ministerstwa Finansów w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴. W związku z powyższym, NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną MRR.

5. Kontrola wykazała, że dysponent cz. 34, zgodnie z art. 124 pkt 9 ufp, dołączył do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym obejmujące zadania i podzadania w ramach funkcji nr 17¹⁵ i nr 22¹⁶ wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów ich realizacji. W trakcie roku budżet cz. 34 realizowany był w ramach czterech funkcji państwa. Plan wydatków w układzie zadaniowym był na bieżąco uaktualniany, stosownie do zmian wprowadzanych do budżetu części 34 w układzie tradycyjnym. Ewidencja budżetu zadaniowego prowadzona była poprzez zastosowanie rozbudowanej analityki kont księgowych, w powiązaniu z ewidencją budżetu wg obowiązującej klasyfikacji budżetowej, co umożliwiła rozliczenie wydatków w podziale na zadania, podzadania i działania budżetowe.

Szczegółową kontrolą objęto, pięć podzadań związanych z zarządzaniem krajowymi PO oraz PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej („EWT”), a także koordynacją 16 RPO, realizowanych w ramach zadania 17.3 *Koordynacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie programami operacyjnymi*. Zdaniem NIK, sposób określenia podzadań i ich celów prawidłowo odzwierciedlały priorytety i obszar działalności dysponenta części 34.

Dysponent części 34 dla objętych kontrolą podzadań określił po jednym mierniku zdefiniowanym jako *wartość środków certyfikowanych do Komisji Europejskiej (KE) do wartości alokacji*. Kontrola wykazała, że tylko w ramach podzadania *Zarządzanie realizacją PO Infrastruktura i Środowisko* („PO IiŚ”) zaplanowana wartość miernika została osiągnięta (w 150,8%). Dla pozostałych czterech podzadań wykonanie mierników przedstawiało się następująco: POPT 2007-2013 i EWT - 88,2%, PO IG - 65,3%, PO KL - 86,0%, PO RPW - 68,0%. NIK zwraca uwagę, że co prawda osiągnięto znaczną poprawę w zakresie skuteczności absorpcji środków UE (opis w pkt 7.2 i 7.3 wystąpienia), jednak w dalszym ciągu niezbędne są działania zmierzające do pełnej realizacji mierników zaplanowanych zadań.

Z ustaleń kontroli wynika, że w MRR zdefiniowane zostały również działania wchodzące w skład objętych kontrolą podzadań, m.in. takie jak: *wsparcie zarządzania i realizacji programów oraz koszty funkcjonowania, informacja i promocja programu operacyjnego, funkcjonowanie instytucji wspierających IZ/IK*. Dla każdego działania wyodrębnionego w danym podzadaniu określony został miernik kosztu jego realizacji. W ewidencji finansowo-

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

¹⁵ Funkcja państwa nr 17: Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju.

¹⁶ Funkcja państwa nr 22: Tworzenie i koordynacja polityki.

księgowej koszt realizacji danego działania ewidencjonowany był ponadto w podziale na grupy kosztów. Natomiast dla poszczególnych działań nie określono mierników rzeczowych, które powinny zostać osiągnięte w wyniku ich realizacji. NIK zwraca uwagę, że realizacja obowiązku wyodrębnienia działań w budżecie zadaniowym przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania oprócz rzeczywistego kosztu jego realizacji określony zostanie miernik rzeczowy, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców. Pozwoli to na precyzyjne określenie i analizę kosztów zadań i podzadań, a także mierników ich realizacji.

Objęte kontrolą podzadania finansowane były w ramach projektów pomocy technicznej poszczególnych programów operacyjnych realizowanych w MRR. W 2009 r. na ich realizację poniesiono wydatki w kwocie 170 841,2 tys. zł, tj. 83,5% planu po zmianach.

6. W 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego w ramach realizacji NPR 2004-2006 pełnił m.in. funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ) Strategią wykorzystania Funduszu Spójności (FS). Do końca 2009 r. wartość płatności zrealizowanych w ramach FS wyniosła 3 708 525,6 tys. euro natomiast wartość przekazanych do IP wniosków o płatność ze środków FS wyniosła 4 136 165,0 tys. euro, co stanowiło odpowiednio 65,8% i 73,4% alokacji na lata 2000-2006¹⁷.

Wartość zrealizowanych płatności i przekazanych wniosków o płatność, w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. wzrosła w 2009 r. odpowiednio o 29,1% i 30,4%, przy czym wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło odpowiednio o 14,8 i 17,1 punktu procentowego. Przyznane Polsce środki FS powinny zostać wykorzystane do końca 2010 r. MRR podjęło działania w celu zapewnienia sprawnej realizacji FS, m.in. podjęło decyzję o zastosowaniu mechanizmu fazowania wobec czterech projektów, przeprowadziło indywidualne spotkania z beneficjentami, a także prowadzi działania mające na celu wykorzystanie oszczędności pojawiających się w projektach. W październiku 2009 r. MRR zwróciło się do KE o wypracowanie rozwiązań umożliwiających przedłużenie terminów realizacji kilku projektów. W odpowiedzi KE poinformowała o możliwości przedłużenia okresu kwalifikowalności wydatków do końca 2011 r., a w przypadku bardzo dużych projektów nawet do końca 2012 r.

NIK zwraca uwagę na konieczność kontynuowania działań nadzorczych w zakresie realizacji FS, gdyż przy zachowaniu obecnej dynamiki wykorzystania środków, Polska może mieć trudności z pełną absorpcją przyznanej alokacji.

7. W 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego w ramach realizacji NSRO 2007-2013 pełnił m.in. funkcje:

- Instytucji Koordynującej NSRO (IK NSRO) odpowiedzialnej m.in. za nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSRO 2007-2013 oraz koordynację realizacji programów operacyjnych,
- IK RPO odpowiedzialnej za koordynację zarządzania 16 RPO,

¹⁷ W tym projekty ISPA, które po akcesji Polski do UE w roku 2004 kontynuowane są w ramach FS.

- Instytucji Certyfikującej (IC) odpowiedzialnej za poświadczenie do KE prawidłowości wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych oraz monitoring finansowy w zakresie zasady $n+3/n+2$ ¹⁸,
- Instytucji Zarządzającej odpowiedzialnej za realizację pięciu krajowych PO¹⁹ oraz trzech programów EWT i dwóch programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), a także Koordynatora Krajowego dla pozostałych programów EWT.

7.1. W ocenie NIK, IK NSRO i IK RPO w 2009 r. rzetelnie realizowały swoje obowiązki w zakresie koordynacji wdrażania funduszy strukturalnych w ramach nowej perspektywy finansowej oraz zarządzania realizacją RPO. IK NSRO prowadziła bieżący monitoring postępu finansowego oraz rzeczowego wdrażania NSRO. W ramach ww. działań m.in. monitorowano realizację przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2008 r. *Planu wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013*, koordynowano prace nad przygotowaniem lub aktualizacją procedur i dokumentów związanych z wdrażaniem NSRO 2007-2013 (w tym m.in. prace nad nowelizacjami rozporządzeń i wytycznych), a także przeprowadzono badanie zdolności administracyjnej podmiotów zaangażowanych we wdrażanie środków UE.

IK RPO dokonała modyfikacji zapisów Kontraktów Wojewódzkich, które miały na celu m.in. uproszczenie systemu przepływów finansowych i zwiększenie dyscypliny w zakresie rozliczania części otrzymanych transz oraz certyfikowania środków do KE. Podjęto prace nad rozporządzeniami związanymi z pomocą publiczną udzielaną w ramach RPO oraz działania związane z wdrażaniem instrumentów inżynierii finansowej w zakresie wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. IK RPO analizowała również zmiany i czynniki, które mogły przyczynić się do opóźnień w ogłaszaniu konkursów i wydatkowaniu środków UE.

W maju i lipcu 2009 r. MRR wystąpiło również do dysponentów części budżetu państwa o regularne przekazywanie informacji na temat wykonania wydatków na realizację programów operacyjnych ujętych w ustawie budżetowej. Tym samym zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. w części 34, dotyczący rozważenia możliwości wprowadzenia narzędzia sprawozdawczego umożliwiającego systematyczne pozyskiwanie danych w tym zakresie.

7.2. Od początku realizacji programów operacyjnych²⁰ NSRO 2007-2013 do końca 2009 r. z beneficjentami zawarto 27,2 tys. umów o dofinansowanie projektu na całkowitą kwotę dofinansowania ze środków UE 72 602 165,4 tys. zł, co stanowiło 33,2% alokacji NSRO na lata 2007-2013. W tym samym okresie wartość wydatków ze środków UE, wykazanych w zatwierdzonych do refundacji wnioskach beneficjentów o płatność wyniosła

¹⁸ Zgodnie z art. 93 Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., KE anuluje automatycznie część zobowiązania budżetowego w ramach programu operacyjnego, która nie zostanie wykorzystana na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub też w odniesieniu do której nie przesłano wniosku o płatność do końca trzeciego (dotyczy rocznych zobowiązań na lata 2007-2010) lub drugiego (dotyczy rocznych zobowiązań na lata 2011-2013) roku następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego.

¹⁹ PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG), PO Kapitał Ludzki (PO KL), PO Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT 2007-2013).

²⁰ Dotyczy pięciu krajowych programów operacyjnych, 16 RPO oraz trzech programów operacyjnych EWT, dla których Minister Rozwoju Regionalnego pełni funkcję Instytucji Zarządzającej.

16 478 097,1 tys. zł, co stanowiło 7,5% alokacji NSRO na lata 2007-2013. Do końca 2009 r. wszystkie wydatki wykazane przez IZ w *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programów operacyjnych* zostały certyfikowane przez IC do KE, w tym środki UE w kwocie 13 918 229,8 tys. zł, co stanowiło równowartość 3 306 784,0 tys. euro, tj. 5,0% alokacji na lata 2007-2013.

W ramach pięciu krajowych PO podpisano 18,1 tys. umów o dofinansowanie projektu na łączną kwotę dofinansowania ze środków UE 51 532 290,5 tys. zł, co stanowiło 82,8% alokacji na lata 2007-2009 oraz 31,6% całej alokacji. Wartość wydatków uznanych do refundacji ze środków UE wyniosła 11 013 883,9 tys. zł, co stanowiło 6,8% alokacji na lata 2007-2013. Do KE certyfikowano wydatki ze środków UE w kwocie 8 821 142,2 tys. zł, tj. 2 084 326,5 tys. euro, co stanowiło 4,3% całej alokacji. Najbardziej zaawansowane w realizacji były dwa programy: POPT oraz PO KL. W ramach tych programów wartość wydatków certyfikowanych do KE wyniosła odpowiednio 11,5% oraz 7,7%.

W ramach 16 RPO, za realizację których odpowiadają samorzady województw, a MRR wykonuje funkcje koordynacyjne, do końca 2009 r. z beneficjentami podpisano 9,0 tys. umów na łączną kwotę dofinansowania w części UE 20 782 762,9 tys. zł, co stanowiło 87,1% alokacji na lata 2007-2009 r. oraz 37,5% całej alokacji. Wartość wydatków uznanych do refundacji w części UE, wykazanych w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniosła 5 456 303,5 tys. zł, tj. 9,8% alokacji na lata 2007-2013. Do KE certyfikowano wydatki ze środków UE w kwocie 5 084 574,2 tys. zł, tj. 1 219 461,4 tys. euro, co stanowiło 7,4% alokacji na lata 2007-2013.

Tym samym zrealizowano wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. dotyczący podjęcia skutecznych działań w celu przyspieszenia realizacji programów operacyjnych w ramach NSRO 2007-2013. NIK zauważa, że zarówno w odniesieniu do krajowych PO, jak i RPO, kwota wydatków ze środków UE certyfikowanych do KE była wyższa, odpowiednio o 56,8% i 46,8%, niż kwota minimalna jaką należy wydatkować, aby do końca 2010 r. uniknąć anulowania zobowiązania KE wobec Polski z tytułu alokacji na 2007 r. Jak pokazują powyższe dane, do końca 2009 r. nie zakontraktowano pełnej kwoty alokacji na lata 2007-2009. NIK zatem zwraca uwagę na konieczność przyspieszenia kontraktowania środków.

NIK zwraca także uwagę, że niezależnie od powyższego, MRR w 2009 r. nie osiągnęło efektów realizacji zadań w zakresie zarządzania programami operacyjnymi NSRO, które zostały zaplanowane w układzie zadaniowym budżetu cz. 34 (opis w pkt 5).

7.3. W grudniu 2008 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013*. Jest to nowy, wprowadzony od 2009 r., instrument monitorowania wykorzystania środków UE, polegający na ustaleniu przez MRR, w porozumieniu z właściwymi instytucjami, celów do osiągnięcia w zakresie wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i FS na dany rok. Cele, zdefiniowane w odniesieniu do wartości wydatków kwalifikowanych certyfikowanych do KE dla poszczególnych programów operacyjnych,

określono na poziomie wyższym niż minimalna wymagana wartość wydatkowania, niezbędna do uniknięcia utraty środków w odniesieniu do zasady $n+3/n+2$.

Do 2009 r. całkowita kwota wydatków certyfikowanych do KE wyniosła 16 918 862,2 tys. zł, co oznacza, że założenia przyjęte w *Planie...* zrealizowano w 101,0%. Przyjęte cele wydatkowania środków nie zostały jednak osiągnięte w ramach niektórych programów operacyjnych NSRO 2007-2013. Niższa niż planowano kwota wydatków poświadczonych w 2009 r. do KE wystąpiła w siedmiu RPO²¹ oraz w dwóch krajowych PO, tj. w PO IG zrealizowano 64,2% *Planu...* oraz w PO RPW – 65,4% *Planu...*. Zdaniem NIK, wskazuje to na konieczność zintensyfikowania działań podejmowanych na rzecz realizacji ww. programów operacyjnych.

8. W 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełnił również funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego dla MF EOG i NMF oraz Krajowej Instytucji Koordynującej dla SPPW. W 2009 r. na realizację MF EOG i NMF poniesiono wydatki w kwocie 121 430,0 tys. euro, zaś na realizację SPPW kwotę 399,0 tys. franków szwajcarskich, co stanowiło odpowiednio 64,4% i 0,9% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2009 r. oraz odpowiednio 72,7% i 38,4% planu po zmianach.

Niższa realizacja wydatków na MF EOG i NMF wynikała m.in. z długotrwałego procesu kontraktacji środków, który zakłada, że ocena projektów i zmian projektów, podpisywanie umów oraz weryfikacja wniosków o płatność dla każdego projektu następuje zarówno przez stronę polską, jak również stroną darczyńcy, co wydłuża proces kontraktacji środków. Ponadto w związku z deprecjacją złotego beneficjenci odnotowali oszczędności, które mogą zostać wykorzystane na nowe działania po uzyskaniu pozytywnej decyzji darczyńców. Na niższy niż planowano stopień wydatkowania środków SPPW wpływ miał m.in. złożony, dwustopniowy proces oceny projektów oraz fakt, że każdy etap oceny wymaga uzyskania decyzji strony szwajcarskiej. Długotrwały proces oceny projektów przez stronę szwajcarską (3-5 miesięcy) oraz długotrwałe ustalenia z darczyńcą w zakresie kształtu umów dla poszczególnych projektów skutkowały późniejszym rozpoczęciem ich realizacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) kontynuowanie podjętych działań w celu pełnej realizacji Strategii wykorzystania Funduszu Spójności;
- 2) odstąpienie od przekazywania dotacji z rachunku dysponenta trzeciego stopnia;
- 3) kontynuowanie działań dyscyplinujących beneficjentów do terminowego rozliczenia dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Minister w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania

²¹ Dotyczy siedmiu RPO Woj.: Łódzkiego – 78,1% *Planu...*, Małopolskiego – 84,7%, Podkarpackiego – 62,4%, Świętokrzyskiego – 69,8%, Warmińsko-Mazurskiego – 84,8%, Wielkopolskiego – 82,9%, Zachodniopomorskiego – 75,7%.

wniosek bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.