



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Józef Górny**

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2011 r.

**Pani  
Elżbieta Bieńkowska  
Minister Rozwoju Regionalnego**

KAP-4100-05-01/2011

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 3 stycznia do 28 marca 2011 r. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego („MRR”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 34 – Rozwój regionalny.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 7 kwietnia 2011 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 2010 r. w części 34 – Rozwój regionalny.**

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie i zrealizowanie przez MRR dochodów budżetowych, dokonanie zbadanych wydatków w sposób celowy i zgodny z obowiązującymi przepisami oraz zrealizowanie wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 34. NIK pozytywnie opiniuje też sprawozdawczość roczną oraz skuteczność funkcjonowania w MRR systemu rachunkowości i ustalonych w ramach mechanizmów kontroli zarządczej procedur kontroli finansowej. Stwierdzone w toku kontroli NIK uchybienia nie miały wpływu na realizację budżetu części 34. Uchybienia te polegały na:

- pozostawieniu na rachunku sum depozytowych łącznej kwoty 153,5 tys. zł, z tytułu wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy, która powinna zostać przekazana na rachunek dochodów budżetu państwa oraz wykonawcy,
- nieskutecznej realizacji zadania *Budowa Podsystemu Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”)*, w ramach którego od trzech lat nie rozpoczęto budowy jednego z modułów pn. *Hurtownia danych*.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

**1.** Dochody budżetowe części 34 zaplanowane w ustawie budżetowej na 2010 r.<sup>2</sup> w kwocie 870,0 tys. zł, zrealizowano w kwocie 55 271,6 tys. zł (6 353,1%). Wyższe dochody uzyskano głównie z tytułu zwrotu przez beneficjentów niewykorzystanych części dotacji wraz z odsetkami w kwocie 54 467,6 tys. zł (tj. 98,5% dochodów uzyskanych w 2010 r.), których nie zakładano na etapie planowania budżetu. Szczegółowe badanie dochodów w kwocie 17 260,9 tys. zł (tj. 31,2% uzyskanych dochodów) wykazało, że zostały one pobrane w prawidłowej wysokości i odprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa w terminach określonych w obowiązujących przepisach<sup>3</sup>.

**1.1.** Na koniec 2010 r. w części 34 wystąpiły należności w kwocie 2 236,1 tys. zł, w tym zaległości netto – 1 546,2 tys. zł. W porównaniu do kwot wykazanych na koniec 2009 r.<sup>4</sup>, należności były niższe o 110,0 tys. zł, a zaległości netto niższe o 367,4 tys. zł. Zaległości dotyczyły głównie niezwróconych przez beneficjentów kwot dotacji udzielonych na projekty realizowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (2 082,8 tys. zł) z lat poprzednich. Wobec podmiotów zalegających z wpłatą dysponent części podejmował prawidłowe działania, m.in. kierował wezwania do zwrotu należnych środków oraz podejmował czynności w celu wykorzystania weksli stanowiących zabezpieczenie umów. Ponadto trzem beneficjentom, na ich uzasadniony wniosek, rozłożono spłatę należności na raty. W 2010 r. MRR nie dokonywało umorzeń, ani zaniechań poboru należności budżetu państwa.

**2.** Wydatki budżetu państwa w cz. 34 zaplanowano w ustawie budżetowej na 2010 r. w kwocie 1 572 163,0 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian (przeniesień kwot z rezerwy celowej budżetu państwa oraz pomiędzy częściami budżetowymi), plan wydatków został zwiększony o kwotę 445 670,3 tys. zł do kwoty 2 017 833,3 tys. zł, tj. o 28,3%.

**2.1.** W wyniku podziału rezerwy celowej, budżet państwa w cz. 34 został zwiększony środkami w kwocie 440 852,5 tys. zł. Zostały one przeznaczone m.in. na dotacje celowe dla samorządów województw na realizację 16 Regionalnych Programów Operacyjnych („16 RPO”) i komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki („PO KL”), operatorów Funduszy: Stypendialno-Szkoleniowego i dla Organizacji Pozarządowych realizowanych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego („Mechanizmy Finansowe”), na pokrycie kosztów realizacji przez MRR projektów w ramach PO Pomoc Techniczna („POPT”) i PO Rozwój Polski Wschodniej („PO RPW”) oraz na sfinansowanie dodatków służby cywilnej. Środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem w kwocie 359 196,4 tys. zł, tj. 81,5% planu.

**2.2.** Pod koniec roku dysponent cz. 34, w związku z nadmiarem posiadanych środków na realizację programów operacyjnych, dokonał blokady środków na kwotę 37 866,0 tys. zł. Kontrola wykazała, że wprowadzone w trakcie 2010 r. zmiany w planie były celowe i zostały

---

<sup>2</sup> Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

<sup>3</sup> 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.).

<sup>4</sup> Na koniec 2009 r. w części 34 należności pozostałe do zapłaty wynosiły 2 346,1 tys. zł, w tym zaległości netto 1 913,6 tys. zł.

dokonane zgodnie z art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>5</sup> („ufp”). Badanie próby dziewięciu decyzji Ministra Rozwoju Regionalnego na kwotę 8 673,9 tys. zł wykazało, że dokonane na ich podstawie zmiany w planie wydatków zostały niezwłocznie wprowadzone do planu finansowego cz. 34. Decyzje powodujące zmianę wysokości wydatków majątkowych poprzedzone zostały, zgodnie z art. 171 ust. 3 ufp, uzyskaniem odpowiedniej zgody Ministra Finansów.

**2.3.** Wydatki budżetu państwa w cz. 34 zrealizowano w kwocie 1 768 669,9 tys. zł, tj. 87,7% planu po zmianach. Poniesiono je głównie na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów, w tym projektów pomocy technicznej, realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej („UE”) oraz innych środków niepodlegających zwrotowi, w tym na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 („NSRO 2007-2013”) wydatkowano kwotę 1 688 599,8 tys. zł, tj. 88,1% planu po zmianach.

Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało głównie z dokonanych już w 2011 r. przez beneficjentów zwrotów niewykorzystanych do końca 2010 r. kwot dotacji celowych udzielonych przez MRR na realizację programów operacyjnych NSRO 2007-2013 oraz Mechanizmów Finansowych. Po zakończeniu roku budżetowego niewykorzystane środki dotacji celowych w kwocie 163 371,1 tys. zł, MRR zwróciło na rachunek budżetu państwa. Środki dotacji nie zostały w pełni wykorzystane m.in. z powodu późniejszego niż zakładano podpisywania umów z beneficjentami, niepełnego wykorzystania środków na szkolenia przez Instytucje Pośredniczące, przesunięcia na 2011 r. realizacji części zadań, niższego niż dotacjodawcy pierwotnie planowali zapotrzebowania na środki oraz rezygnacji niektórych beneficjentów z realizacji projektów.

Niższe niż planowano wydatki wykonane zostały także przez MRR na projekty pomocy technicznej realizowane w ramach wszystkich programów operacyjnych finansowanych ze środków UE oraz innych środków niepodlegających zwrotowi. Niższe od planowanego wykonanie wydatków przez MRR wynikało m.in. z niższych kosztów organizacji spotkań i szkoleń, przesunięcia na 2011 r. niektórych zadań, oszczędności przetargowych, niższych kosztów transportu i noclegów podczas wyjazdów służbowych oraz nierozstrzygnięcia do końca roku części postępowań przetargowych.

Na koniec 2010 r. w cz. 34 zobowiązania wyniosły 7 229,4 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w kwocie 6 887,2 tys. zł. Zobowiązania wymagalne wyniosły 0,7 tys. zł i były wynikiem wstrzymania płatności zakwestionowanego przez MRR zobowiązania za usługi lotnicze.

**2.4.** Wydatki z tytułu dotacji (z uwzględnieniem zwrotu środków przez beneficjentów) zrealizowano w kwocie 1 537 606,0 tys. zł, tj. 88,0% planu po zmianach, w tym na wydatki inwestycyjne 481 790,9 tys. zł, tj. 87,9% planu po zmianach.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Szczegółową kontrolą objęto dotacje celowe na łączną kwotę 363 367,6 tys. zł<sup>6</sup> (w tym 105 454,8 tys. zł z rezerwy celowej), co stanowiło 23,6% kwoty wydatkowanej w cz. 34 na dotacje. Ustalono, że dotacje przekazywano na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami art. 150 ufp<sup>7</sup>, w terminach oraz wysokości wynikającej z zawartych umów, harmonogramów płatności oraz przedkładanych przez dotacjobiorców rozliczeń. Uruchamianie środków na dotacje celowe z rezerwy budżetu państwa następowało zgodnie z przyjętą przez MRR *Procedurą*<sup>8</sup>. Objęte kontrolą sprawozdania i wnioski o płatność były terminowo składane przez dotacjobiorców oraz weryfikowane i zatwierdzane w MRR. Tym samym, wniosek sformułowany przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., dotyczący kontynuowania działań dyscyplinujących beneficjentów do terminowego rozliczenia dotacji został zrealizowany. Instytucje Zarządzające („IZ”) danym programem operacyjnym dokonywały okresowych ocen wykorzystania dotacji na podstawie sprawozdań składanych przez dotacjobiorców, zgodnie z zapisami poszczególnych umów/porozumień. Niewykorzystane środki w łącznej kwocie 23 854,2 tys. zł zostały zwrócone przez dotacjobiorców na rachunki bieżące wydatków MRR, w terminie wynikającym z art. 168 ust. 1 ufp, tj. do 31 stycznia 2011 r.

**2.5.** W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w cz. 34, wykazane w sprawozdaniu Rb-70<sup>9</sup>, wyniosło 1073 etaty i było niższe od planowanego o 131,5 etatu (tj. o 10,9%) oraz wyższe w porównaniu do 2009 r. o 93 etaty (tj. o 9,5%). Wzrost zatrudnienia spowodowany był przejściem przez MRR w drugiej połowie 2009 r. od Ministerstwa Finansów („MF”) zadań związanych z utrzymaniem i rozwojem KSI SIMIK 2007-2013 oraz koniecznością wzmocnienia komórek wspierających i wdrażających NSRO 2007-2013. W 2010 r. kontynuowano także proces organizacji powołanego rok wcześniej Centrum Projektów Europejskich („CPE”). Wydatki na wynagrodzenia (bez pochodnych) w 2010 r. cz. 34 zrealizowano w kwocie 95 001,7 tys. zł, tj. 96,1% planu po zmianach. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w cz. 34 wyniosło 7 378,20 zł i było wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2009 r. o 3,3%.

Z ustaleń kontroli wynika, że siedmiu osobom zajmującym w MRR kierownicze stanowiska państwowe („R”), za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r., wypłacono wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2010 r. przepisach<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Dotacje udzielone m.in.: samorządom województw lubelskiego i dolnośląskiego w ramach PO KL, mazowieckiego i śląskiego w ramach RPO, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego w ramach POPT oraz Polskiej Organizacji Turystycznej w ramach PO Innowacyjna Gospodarka („PO IG”), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach PO RPW i ECORYS Polska Sp. z o.o. w ramach Mechanizmów Finansowych.

<sup>7</sup> Badaniem w tym zakresie objęto umowy zawarte w 2010 r. Umowy zawierane przed 2010 r. zostały objęte kontrolą w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. w cz. 34 Rozwój regionalny.

<sup>8</sup> *Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania przedsięwzięć ze środków rezerwy celowej budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013 oraz Funduszu Spójności 2004-2006, MF EOG, NMF i SPPW na 2010 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99 z dnia 3 marca i 5 października 2010 r.*

<sup>9</sup> Kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

<sup>10</sup> Art. 3 ust. 2e ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.) oraz art. 29h ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu

W 2010 r. w MRR utworzony został fundusz nagród w wysokości 3% funduszu wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej oraz osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w kwocie 2 317,7 tys. zł. W trakcie 2010 r. fundusz został zwiększony decyzjami Dyrektora Generalnego MRR do kwoty 14 288,9 tys. zł. Badanie próby 12 nagród indywidualnych o łącznej wartości 15,2 tys. zł wykazało, że zostały one wypłacone zgodnie z zasadami określonymi w *Regulaminie nagradzania i motywowania pracowników MRR* z dnia 3 sierpnia 2009 r.

**2.6.** W 2010 r. na realizację wydatków bieżących<sup>11</sup> w cz. 34 wykorzystano kwotę 111 109,5 tys. zł, tj. 82,2% planu po zmianach, w tym na wydatki bieżące MRR (dysponenta III stopnia) kwotę 96 994,7 tys. zł, tj. 83,3% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wydatków przez MRR wynikało m.in. z przesunięcia na 2011 r. niektórych zadań, nierozstrzygnięcia do końca roku części postępowań przetargowych, niższych od planowanych kosztów organizacji spotkań i szkoleń, oszczędności przetargowych oraz niższych kosztów delegacji.

Na wydatki i zakupy inwestycyjne w MRR wykorzystano w 2010 r. kwotę 5 452,1 tys. zł, tj. 40,1% planu po zmianach. Plan zadań inwestycyjnych MRR na 2010 r. obejmował 24 zadania, z czego w pełni zrealizowano 17. Zrealizowane zadania dotyczyły m.in. rozbudowy sieci teleinformatycznej oraz monitoringu serwerowni, przebudowy i montażu wentylacji mechanicznej i klimatyzacji sal konferencyjnych, modernizacji wejścia, budowy Lokalnego Systemu Informatycznego i zakupu samochodu. Niepełne wykonanie wydatków wynikało m.in. z przedłużających się procedur przetargowych i ponad trzymiesięcznego oczekiwania na pozwolenie budowlane w ramach zadania *Wykonanie projektów i przebudowa Sali kinowej na salę konferencyjną z zapleczem techniczno-komunikacyjnym*, długiego terminu uzgodnień między komórkami MRR zakresu prac w ramach zadania *Przebudowa i adaptacja pomieszczeń zlokalizowanych w siedzibie MRR od strony ul. Żurawiej*, przesunięcia na 2011 r. realizacji części zadania *Rozbudowa systemów informatycznych oraz zakup sprzętu komputerowego, sieciowego oraz majątkowych autorskich licencji oprogramowania i Rozwój KSI SIMIK* oraz oszczędności przetargowych.

Nie zrealizowano planowanego na 2010 r. jednego z przedsięwzięć w ramach zadania *Budowa Podsystemu Monitorowania EFS*<sup>12</sup>, które jest kontynuowane od 2008 r. W 2010 r. na to zadanie poniesiono wydatki w kwocie 151,7 tys. zł, tj. 73,1% planu po zmianach i 4,1% planu pierwotnego (plan w ciągu roku zmniejszono o 3 492,4 tys. zł). Wykorzystanie środków w poprzednich latach także było niskie. Wykonanie wydatków w 2008 r. wyniosło 9% planu po zmianach, a w 2009 r. 84,6% planu po zmianach (przy czym plan wydatków zmniejszono o 426,6 tys. zł). Wynika to z faktu, że po raz trzeci od 2008 r. przesunięto na kolejny rok budżetowy realizację modułu *Podsystemu pn. Hurtownia Danych*. Jak wyjaśniła Pani Anna Mickiewicz, Z-ca Dyrektora Departamentu Zarządzania EFS, realizację tego modułu

---

wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.) – w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.

<sup>11</sup> W §§ 417-495, z wyłączeniem § 444.

<sup>12</sup> Na realizację tego zadania składa się m.in. rozbudowa Generatorów Wniosków Aplikacyjnych i Płatniczych oraz Systemu Wizualizacji Projektów, budowa Hurtowni Danych, itd.

przesunięto na 2011 r. z uwagi na złożoność systemu. Zdaniem NIK, trzyletnia nieskuteczność w realizacji części ww. zadania świadczy o jego przygotowaniu bez rozeznania realnych możliwości Ministerstwa w tym zakresie.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki bieżące i majątkowe w kwocie 44 949,6 tys. zł<sup>13</sup> i ustalono, że zostały one poniesione zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i gospodarny, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 44 ufp. Płatności za dostarczone towary i usługi dokonano w terminach i wysokościach określonych w umowach. Wszystkich zakupów dokonano po uzyskaniu akceptacji głównego księgowego. Badanie siedmiu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 11 257,9 tys. zł wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup> („Pzp”).

**2.7.** Pozostające w dniu 31 grudnia 2010 r. na rachunku sum depozytowych kwoty dotyczyły głównie wpłat wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umowy. Szczegółowym badaniem objęto osiem z 39 pozycji wykazanych na ww. rachunku na koniec 2010 r. i ustalono, że depozyty na łączną kwotę 153,5 tys. zł, powinny zostać przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa oraz wykonawcy. W wyniku kontroli NIK, MRR:

- przekazało na rachunek dochodów budżetu państwa środki w wysokości 102,6 tys. zł<sup>15</sup>, z tego kwota 61,2 tys. zł dotyczyła wadium zatrzymanego na podstawie art. 46 ust. 4a Pzp, które powinno zostać przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa w 2010 r., a kwota 41,4 tys. zł zabezpieczenia z tytułu gwarancji i rękojmi, które wygasło z dniem 1 grudnia 2009 r. (dopiero w trakcie kontroli NIK Biuro Dyrektora Generalnego ustaliło, że wykonawca umowy już nie istnieje),
- zwróciło wykonawcy kwotę 56,1 tys. zł (w tym odsetki 1,4 tys. zł) z tytułu gwarancji należytego wykonania umowy 87 dni po terminie określonym w umowie.

Ustalenia NIK wskazują na konieczność sprawdzenia zasadności utrzymywania pozostałych kwot zdeponowanych na rachunku sum depozytowych.

**3.** Zasilanie rachunku bankowego dysponenta części 34 odbywało się na podstawie przekazywanych do MF zapotrzebowań na środki budżetowe, sporządzonych na podstawie zapotrzebowań składanych przez departamenty merytoryczne oraz CPE, po analizie wysokości środków pozostających na rachunku MRR. Rachunek dysponenta głównego został w 2010 r. zasilony kwotą 1 932 043,3 tys. zł. Kwota ta stanowi różnicę pomiędzy kwotą środków budżetowych przekazanych przez Ministra Finansów na podstawie zgłoszonych przez MRR zapotrzebowań w wysokości 2 000 759,0 tys. zł, a środkami zwróconymi przez MRR na rachunek budżetu państwa do końca 2010 r. w kwocie 68 715,7 tys. zł.

Po zakończeniu roku budżetowego niewykorzystane środki w wysokości 163 373,4 tys. zł (w tym 163 371,1 tys. zł dotyczyło zwrotów niewykorzystanych w 2010 r. dotacji celowych) MRR zwróciło na rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w terminach określonych w § 16 ust. 7 i 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> W tym 138,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

<sup>15</sup> Kwota główna łącznie 98,8 tys. zł oraz odsetki łącznie 3,8 tys. zł.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 245, poz. 1637).

4. W związku ze zmianą ufp i wdrożeniem nowego schematu przepływów finansowych w programach operacyjnych realizowanych z udziałem środków europejskich, w lipcu 2009 r. w MRR powołany został Zespół ds. wdrożenia nowej ufp, w prace którego zaangażowanych było większość komórek organizacyjnych MRR. Zespół opracował harmonogram zmian dokumentów oraz na bieżąco monitorował i weryfikował realizację podstawowych zadań związanych z wdrożeniem nowych przepisów w tym zakresie. Opis zmian systemu przepływu środków europejskich oraz zidentyfikowane kwestie problemowe przesłane zostały do instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO oraz udostępnione beneficjentom za pośrednictwem strony internetowej MRR. Ponadto, Zespół opracował harmonogram szkoleń i, przy wykorzystaniu specjalnie do tego celu opracowanego zestawu szkoleniowego, przeprowadził szkolenie ok. 300 pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie NSRO 2007-2013.

Minister Rozwoju Regionalnego, na podstawie art. 188 ust. 2 ufp, upoważniła 67 instytucji uczestniczących w procesie realizacji programów operacyjnych (w tym Departament Ekonomiczno-Finansowy i Biuro Dyrektora Generalnego) do wydawania zgody na dokonywanie zleceń płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ww. ustawy. Wystawione upoważnienia, zawierające limity kwot wydatków dla poszczególnych instytucji, podlegały w trakcie roku zmianom w związku z uruchomieniem środków rezerwy celowej lub przesunięciami środków pomiędzy instytucjami w ramach budżetu przeznaczanego na poszczególne programy. W dniach 29 i 30 grudnia 2009 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego zawarto umowy rachunków pomocniczych do obsługi wypłat na współfinansowanie realizacji programów z udziałem środków europejskich, wypłat w walutach wymiennalnych oraz obsługi szczególnych płatności, a także świadczenia usług w portalu komunikacyjnym BGK-Zlecenia w zakresie obsługi zleceń płatności. Tym samym, w ocenie NIK, nowy system finansowania programów operacyjnych z udziałem środków UE został wdrożony w terminie umożliwiającym jego funkcjonowanie z początkiem 2010 r.

4.1. Wydatki budżetu środków europejskich w cz. 34 zaplanowano w ustawie budżetowej na 2010 r. w kwocie 7 857 299,0 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian (przeniesień kwot z rezerwy celowej budżetu środków europejskich oraz pomiędzy częściami budżetowymi), plan wydatków został zwiększony o 134,1% do kwoty 18 396 846,3 tys. zł. Wprowadzone w trakcie 2010 r. zmiany w planie były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ust. 1 ufp.

Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 17 933 620,8 tys. zł, tj. 97,5% planu po zmianach. Poniesiono je głównie finansowania programów operacyjnych w ramach NSRO 2007-2013, w tym na realizację 16 RPO wydatkowano kwotę 13 138 201,3 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało głównie z opóźnień w realizacji przez beneficjentów harmonogramów wydatków w ramach umów o dofinansowanie projektów oraz rezygnacji przez beneficjentów z wnioskowania o kolejne transze zaliczki, uzasadnianej nagłym atakiem zimy.

W trakcie roku dokonywano analizy zleceń płatności składanych przez upoważnione instytucje i, w przypadku wystąpienia błędów, podejmowano działania w celu ich skorygowania lub anulowania. W celu wyeliminowania potencjalnych błędów, organizowane

były spotkania z przedstawicielami instytucji upoważnionych do składania zleceń. Istotne kwestie związane z realizacją płatności przekazywane były ww. instytucjom również w formie pisemnej. NIK jako rzetelne ocenia działania podjęte przez MRR w związku z nadzorem nad realizacją budżetu środków europejskich w cz. 34.

**5.** NIK pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania w MRR systemu rachunkowości i kontroli finansowej oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych. Ocena powyższa wynika z bezpośredniego badania próby 177 dowodów księgowych na kwotę 44 949,6 tys. zł<sup>17</sup>, w tym 134 dowody w kwocie 42 704,2 tys. zł wylosowano metodą monetarną<sup>18</sup>. 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. Wydatki z budżetu środków europejskich zaewidencjonowano na kontach wyodrębnionych dla tego budżetu, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną MRR. Jednostkowe sprawozdania budżetowe<sup>19</sup> MRR za 2010 r.: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28UE, Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i przedstawiały prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wydatków wykonanych w 2010 r., a także stan należności i zobowiązań na koniec roku. Łączne roczne sprawozdania budżetowe w ww. zakresie zostały sporządzone prawidłowo na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego oraz podległych dysponentów środków budżetowych<sup>20</sup> i terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów<sup>21</sup>.

**6.** Zgodnie z art. 124 pkt 9 poprzedniej ufp<sup>22</sup>, dysponent cz. 34 dołączył do projektu ustawy budżetowej na 2010 r. zestawienie budżetu w układzie zadaniowym obejmujące zadania, podzadania i działania w ramach pięciu funkcji państwa wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz kosztów ich realizacji. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian budżet cz. 34 realizowany był w ramach siedmiu funkcji państwa.

---

<sup>17</sup> W tym 138,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

<sup>18</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

<sup>19</sup> Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz innych środków niepodlegających zwrotowi, Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

<sup>20</sup> Prawidłowość opracowania łącznych sprawozdań budżetowych Rb-23, Rb-27 i Rb-28 w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu -Trezor została sprawdzona przez NIK w ramach kontroli cz. 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w Ministerstwie Finansów.

<sup>21</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz.103) oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obowiązująca w trakcie opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2010 r.



Szczegółowym badaniem objęto sześć podzadań realizowanych w ramach zadania 17.3 *Koordinacja realizacji NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych*, dotyczących zarządzania krajowymi PO oraz PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej („EWT”). Na objęte kontrolą podzadania, finansowane w ramach realizowanych przez MRR projektów pomocy technicznej poszczególnych programów operacyjnych, poniesiono w 2010 r. wydatki w kwocie 216 105,3 tys. zł, tj. 84,8% planu po zmianach. Zdaniem NIK, cele dla tych podzadań określono zgodnie ze standardami definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych i odzwierciedlały one obszar działalności dysponenta cz. 34. Dla objętych kontrolą podzadań dysponent części 34 określił miernik zdefiniowany jako *wartość środków certyfikowanych do Komisji Europejskiej („KE”) do wartości alokacji*. Wartości mierników zaplanowanych w ramach wszystkich objętych kontrolą podzadań została osiągnięta.

Plan wydatków w układzie zadaniowym był na bieżąco uaktualniany, stosownie do zmian wprowadzanych do planu finansowego oraz planu rzeczowo-finansowego cz. 34. Ewidencja budżetu zadaniowego prowadzona była poprzez zastosowanie rozbudowanej analityki kont księgowych, w powiązaniu z ewidencją budżetu wg obowiązującej klasyfikacji budżetowej, co umożliwia rozliczenie wydatków w podziale na zadania, podzadania i działania budżetowe.

Ministerstwo, zgodnie z pkt 89 szczegółowych zasad opracowywania materiałów do ustawy budżetowej na 2010 r., określiło działania wchodzące w skład objętych kontrolą podzadań, m.in. takie jak: *wsparcie zarządzania i realizacji programów oraz koszty funkcjonowania, ewaluacja, informacja i promocja, funkcjonowanie instytucji wspierających IZ/IK*. Dla każdego działania wykazane zostały planowane wydatki, źródła ich finansowania oraz jednostki realizujące działania. W ewidencji finansowo-księgowej koszt realizacji poszczególnych działań ewidencjonowany był również w podziale na grupy kosztów.

7. W 2010 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełnił m.in. funkcję Instytucji Zarządzającej Strategią wykorzystania Funduszu Spójności („FS”). Przyznane Polsce środki powinny zostać wykorzystane do końca 2010 r. Spośród 130 projektów realizowanych w ramach FS (wg stanu na 18 marca 2011 r.) zakończono realizację 102 projektów z kwotą dofinansowania ze środków Funduszu 4 000 249,5 tys. euro, co stanowiło 71,0% alokacji na lata 2000-2006<sup>23</sup>. W związku z ryzykiem niezakończenia niektórych projektów FS do końca 2010 r., spowodowanym powodzią oraz kryzysem finansowym, na mocy noty KE z dnia 24 września 2010 r., IZ wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie terminu kwalifikowalności wydatków<sup>24</sup> dla 28 projektów z kwotą dofinansowania 1 635 184,9 tys. euro, tj. 29,0% alokacji na lata 2000-2006. W odniesieniu do 24 projektów (z kwotą dofinansowania ze środków Funduszu 1 573 393,8 tys. euro), strona polska oczekuje na decyzję KE. W przypadku pozostałych czterech projektów (1,1% alokacji), KE wydała negatywną decyzję odnośnie wydłużenia terminu kwalifikowalności wydatków. Obecnie trwają prace zmierzające do ostatecznego

---

<sup>23</sup> W tym projekty ISPA, które po akcesji Polski do UE w roku 2004 kontynuowane są w ramach FS.

<sup>24</sup> Zgodnie z notą KE realizacja projektów może zostać przedłużona do końca 2011 r., a w przypadku dużych projektów, z wkładem Funduszu Spójności powyżej 100 mln euro, do końca 2012 r.

rozliczenia tych inwestycji oraz przygotowania dokumentów niezbędnych do zamknięcia projektów<sup>25</sup>.

Do końca 2010 r. z FS dokonano płatności w kwocie 4 652 729,2 tys. euro, natomiast wartość przekazanych do IP wniosków o płatność ze środków FS wyniosła 4 900 365,8 tys. euro. Stanowiło to odpowiednio 82,8% i 87,0% alokacji na lata 2000-2006. W porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło odpowiednio o 17,0 i 13,6 punktu procentowego.

IZ podjęła, poza wystąpieniem do KE o przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków dla ww. projektów, również inne działania w celu zapewnienia sprawnego zakończenia i rozliczenia inwestycji w ramach FS, m.in. organizowano spotkania z podmiotami uczestniczącymi w procesie zamykania projektów FS, prowadzono działania w celu pełnego wykorzystania oszczędności pojawiających się w projektach. Wobec czterech projektów zdecydowano o zastosowaniu mechanizmu fazowania, który ma na celu wyłączenie części zadań z projektów realizowanych dotychczas z FS i przeniesienie ich do perspektywy finansowej 2007-2013.

Zdaniem NIK, stan zaawansowania realizacji projektów wskazuje, że MRR podjęło skuteczne działania w celu jak najwyższego wykorzystania środków Funduszu Spójności i tym samym zrealizowało wniosek w tej sprawie, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. NIK zwraca jednak uwagę na potrzebę kontynuowania przez IZ działań w celu jak najpełniejszej realizacji Strategii wykorzystania FS.

**8.** W 2010 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełnił m.in. funkcję Instytucji Koordynującej NSRO („IK NSRO”) odpowiedzialnej za nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSRO 2007-2013 i koordynację realizacji programów operacyjnych, IK RPO odpowiedzialnej za koordynację zarządzania 16 RPO oraz IZ odpowiedzialnej za realizację m.in. pięciu krajowych PO<sup>26</sup> i trzech programów EWT.

IK NSRO prowadziła bieżący monitoring postępu finansowego i rzeczowego wdrażania NSRO oraz realizacji przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 12 stycznia 2010 r. *Planu wydatkowania środków w 2010 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013*. IK NSRO podjęła również działania m.in. w zakresie koordynacji prac nad przygotowaniem i aktualizacją procedur i dokumentów związanych z realizacją NSRO 2007-2013 oraz wzięła udział w procesie wdrażania nowych rozwiązań w zakresie przepływów finansowych wynikających ze zmian ufp. IK RPO prowadziła bieżący monitoring stanu wdrażania poszczególnych RPO. Organizowano spotkania z przedstawicielami regionów w celu omówienia pojawiających się trudności oraz propozycji środków zaradczych i usprawnień. Ponadto, w związku z wejściem w życie nowej ufp, IK RPO z końcem 2009 r. dokonała modyfikacji zapisów Kontraktów Wojewódzkich, a także koordynowała proces dokonywania zmian w RPO. W ocenie NIK, IK NSRO i IK RPO w 2010 r. rzetelnie realizowały swoje obowiązki w zakresie koordynacji wdrażania

---

<sup>25</sup> Zgodnie z obowiązującymi zasadami rozliczania projektów, beneficjent ma czas do 12 miesięcy od daty kwalifikowalności wydatków na dokonanie ostatecznego zakończenia prac w ramach projektu.

<sup>26</sup> PO Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), PO IG, PO KL, PO RPW, POPT 2007-2013.

funduszy strukturalnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 oraz zarządzania realizacją RPO.

**8.1.** Do końca 2010 r.<sup>27</sup> instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych<sup>28</sup> NSRO 2007-2013 zawarły z beneficjentami 50,5 tys. umów o dofinansowanie projektów na łączną kwotę dofinansowania ze środków UE 154 462 291,8 tys. zł, co stanowiło 57,7% alokacji na programy operacyjne na lata 2007-2013<sup>29</sup>. W tym samym okresie wartość wydatków uznanych do refundacji ze środków UE, wykazanych przez beneficjentów w zatwierdzonych wnioskach o płatność, wyniosła 46 385 384,1 tys. zł, co stanowiło 17,3% alokacji na lata 2007-2013. Do końca 2010 r. do KE certyfikowano wydatki ze środków UE w kwocie 43 537 006,8 tys. zł, co stanowiło równowartość 10 686 344,7 tys. euro. Wydatki te stanowiły 16,3% alokacji na lata 2007-2013 i były ponad trzykrotnie wyższe od wydatków certyfikowanych do końca 2009 r.

W krajowych programach operacyjnych do KE certyfikowano wydatki ze środków UE w kwocie 25 589 957,8 tys. zł, tj. 6 256 980,5 tys. euro, zaś w 16 RPO, za realizację których odpowiadają samorzady województw, wydatki w kwocie 17 852 744,7 tys. zł, tj. 4 406 250,4 tys. euro. Stanowiło to odpowiednio 12,9% i 26,6% alokacji na lata 2007-2013, zaś w porównaniu do stanu na koniec 2009 r. wzrost odpowiednio o 8,6 i 19,2 punktu procentowego. W odniesieniu do krajowych PO, jak i 16 RPO, kwota wydatków ze środków UE poświęconych do KE stanowiła odpowiednio 257,5% i 346,4% minimalnej kwoty jaką należy certyfikować, aby do końca 2011 r. uniknąć anulowania zobowiązania KE wobec Polski z tytułu alokacji na 2008 r.<sup>30</sup>

Przyjęty w styczniu 2010 r. przez Radę Ministrów *Plan wydatkowania środków w 2010 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013* zrealizowano w 120,0%. Plan został zrealizowany we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych NSRO 2007-2013.

**9.** W 2010 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełnił również funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego dla Mechanizmów Finansowych oraz Krajowej Instytucji Koordynującej („KIK”) dla Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy („SPPW”). W 2010 r. na realizację Mechanizmów Finansowych poniesiono wydatki<sup>31</sup> w kwocie 610 874,6 tys. zł, zaś na realizację SPPW kwotę 74 207,6 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich kwotę 72 648,1 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 156,1% i 45,5% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2010 r.<sup>32</sup> oraz odpowiednio 90,4% i 86,9% planu po zmianach.

<sup>27</sup> Od początku realizacji programów operacyjnych.

<sup>28</sup> Dotyczy pięciu krajowych PO, 16 RPO oraz trzech programów EWT.

<sup>29</sup> Kwota alokacji dla krajowych PO i 16 RPO wg załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na 2010 r., tabela 1: *Limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO i SPPW*. Kurs przyjęty do obliczenia alokacji dla PO EWT: 1 euro=4,08 zł.

<sup>30</sup> Zobowiązanie budżetowe na 2008 r., obliczone na podstawie znowelizowanego art. 93 rozporządzenia 1083/2006. Nowelizacji rozporządzenia dokonał w czerwcu 2010 r. Parlament Europejski, w związku z kryzysem finansowym i gospodarczym.

<sup>31</sup> Wydatki poniesione w ramach wszystkich części budżetowych.

<sup>32</sup> Plan wydatków dla Mechanizmów Finansowych wg załącznika nr 17 do ustawy budżetowej na 2010 r. Plan wydatków dla SPPW w zakresie środków europejskich i budżetu państwa wg załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na 2010 r., tabela 2: *Limity wydatków w kolejnych latach obowiązywania NSRO i SPPW*.

Jak wyjaśniono w trakcie kontroli NIK, na poziom wydatków i stan zaawansowania projektów w ramach Mechanizmów Finansowych miał wpływ m.in. wzrost cen materiałów budowlanych i usług, w wyniku którego wielu beneficjentów wstrzymało realizację projektów, gdyż niezbędne było pozyskanie dodatkowych środków na ich współfinansowanie. Wpłynęło to na konieczność wydłużenia realizacji projektów. Niektórzy beneficjenci odnotowali oszczędności, które mogą zostać wykorzystane na realizację nowych działań, jednak jest to możliwe dopiero po uzyskaniu pozytywnej decyzji darczyńców. Na niższy poziom realizacji wydatków w SPPW wpływ miał m.in. złożony, dwustopniowy proces oceny projektów, w którym każdy etap oceny wymaga uzyskania decyzji strony szwajcarskiej. Długotrwały proces oceny projektów przez stronę szwajcarską (3-5 miesięcy) oraz długotrwałe ustalenia z darczyńcą zakresu i kształtu umów dla poszczególnych projektów skutkowały późniejszym rozpoczęciem ich realizacji. Od początku realizacji SPPW, strona szwajcarska zaakceptowała osiem z 21 kompletnych projektów przekazanych przez KIK.

\* \* \*

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

- 1) dokonanie weryfikacji kwot pozostających na rachunku sum depozytowych MRR;
- 2) kontynuowanie podjętych działań w celu pełnej realizacji Strategii wykorzystania Funduszu Spójności;
- 3) pełną realizację zadania *Budowa Podsystemu Monitorowania EFS*.

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 wniosków 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.