



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ

KAP-4100-06-01/2012

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2012 r.

**Tekst ujednoczony**

**Pani  
Elżbieta Bieńkowska  
Minister Rozwoju Regionalnego**

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 skontrolowała Ministerstwo Rozwoju Regionalnego („MRR”) w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 11 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności dokonywanie wydatków w sposób celowy i gospodarny, prawidłowe i terminowe sporządzenie sprawozdań rocznych.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały głównie na:

- udzieleniu dwóch zamówień publicznych o łącznej wartości 6 363,4 tys. zł z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> („Pzp”),
- ujęciu w ewidencji księgowej MRR zapisów niezawierających daty operacji gospodarczej, zapisów z błędnymi datami operacji gospodarczej lub/i datami dowodu oraz braku na dowodach numerów identyfikacyjnych, pod jakimi zostały one ujęte w księgach rachunkowych, co było niezgodne z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup> („uor”),
- niegospodarnym działaniu polegającym na umorzeniu w całości należności od spółki Procesy inwestycyjne Sp. z o.o., powstałej w związku z realizacją projektu nr F0580d2 *Elastyn – Promocja Elastycznych Stanowisk Pracy i ochrona kapitału intelektualnego firm*,
- nierzetelnym planowaniu prognoz płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, przekazywanych do Ministra Finansów („MF”) na podstawie art. 192 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> („ufp”).

Zgodnie z przyjętymi w NIK kryteriami dokonywania oceny, nie spowodowało to jednak obniżenia oceny.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

1. Dochody budżetowe części 34 zaplanowane w ustawie budżetowej na 2011 r.<sup>5</sup> w kwocie 622,0 tys. zł, zrealizowano w kwocie 33 130,0 tys. zł (5 326,4%). Wyższe dochody uzyskano głównie z tytułu zwrotów przez beneficjentów niewykorzystanych części dotacji (wraz z odsetkami), których nie zakładano na etapie planowania budżetu.

Na koniec 2011 r. wystąpiły należności w kwocie 1 391,4 tys. zł, w tym zaległości netto – 1 390,5 tys. zł. W porównaniu do wielkości wykazanych na koniec 2010 r., należności były niższe o 844,7 tys. zł, a zaległości netto niższe o 155,7 tys. zł. Zaległości dotyczyły głównie niezwróconych przez beneficjentów kwot dotacji udzielonych na projekty realizowane w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL („PIW EQUAL”) z lat poprzednich (1 220,8 tys. zł). Wobec podmiotów zalegających z wpłatą dysponent części 34 podejmował prawidłowe działania, m.in. kierował wezwania do zwrotu należnych środków, podejmował czynności w celu wykorzystania weksli stanowiących zabezpieczenie umów oraz kierował sprawy na drogę sądową. Ponadto, trzem beneficjentom, na ich uzasadniony wniosek, rozłożono spłatę należności na raty. W 2011 r. MRR (dysponent główny) umorzył należności sześciu beneficjentów PIW EQUAL w łącznej kwocie 450,8 tys. zł, w tym dwa przypadki dotyczyły podmiotów które uległy likwidacji. Pozostałe cztery przypadki umorzeń dotyczyły należności od beneficjentów (głównie organizacji pożytku publicznego) na podstawie ich umotywowanych wniosków.

NIK ocenia jako niegospodarne umorzenie w całości należności od beneficjenta - Procesy Inwestycyjne Sp. z o.o., powstałej w związku z realizacją projektu nr F0580d2 *Elastyn – Promocja Elastycznych Stanowisk Pracy i ochrona kapitału intelektualnego firm*, realizowanego na podstawie umowy nr EQ/090/Fd2/2006 z 6 lutego 2006 r. w ramach PIW EQUAL. Beneficjent w piśmie z 27 maja 2010 r., zwrócił się o umorzenie w całości kwoty należności głównej wraz z odsetkami, względnie o umorzenie w 50% należności kwoty głównej oraz naliczonych odsetek w całości oraz rozłożenie na raty pozostałej kwoty. Minister Rozwoju Regionalnego decyzją z 22 marca 2011 r.<sup>6</sup> umorzyła w całości należność ww. beneficjenta, tj. 81,3 tys. zł kwoty głównej oraz 10,6 tys. zł naliczonych odsetek od nieterminowego zwrotu dotacji. Wyjaśniając przyczyny podjęcia decyzji bez uwzględnienia korzystniejszego z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa rozwiązania, które zaproponował sam dłużnik, Pani Aleksandra Dmitruk Z-ca Dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, podała iż *IZ PIW EQUAL przyjęła założenie, że należy zastosować jednolite podejście do beneficjentów, którzy złożyli wnioski o zastosowanie ulg w spłacie zobowiązań. Tym samym, w przypadku należności podmiotów likwidowanych, od których windykacja należności nie byłaby możliwa, zaproponowano umorzenie należności. W opinii IZ PIW EQUAL zasadne było zastosowanie takiego podejścia również w przypadku gdy zobowiązanie beneficjenta wynikało z należności partnera projektu, który został zlikwidowany.(...)*. Zdaniem NIK, każda decyzja w sprawie umorzenia należności Skarbu Państwa powinna być podejmowana indywidualnie, z uwzględnieniem możliwości spłaty należności przez dłużnika. W powyższym przypadku, brak było przesłanek do dokonania umorzenia należności w całości, w sposób mniej korzystny dla Skarbu Państwa, niż deklarowany przez dłużnika.

2. Wydatki budżetu państwa w cz. 34 zaplanowano w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 1 496 535,0 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian (przeniesień kwot z rezerw celowych budżetu państwa), plan wydatków został zwiększony o kwotę 504 290,6 tys. zł, do kwoty 2 000 825,6 tys. zł, tj. o 33,7%.

2.1. Środki z rezerw celowych wykorzystano w kwocie 413 638,2 tys. zł, tj. 82,0% planu. Zostały one przeznaczone na:

<sup>5</sup> Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

<sup>6</sup> Znak DZF-IX-708-12-AL/10.

- dotacje celowe na realizację 16 Regionalnych Programów Operacyjnych („RPO”), komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki („PO KL”), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka („PO IG”) i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej („PO RPW”) oraz dla operatorów Funduszy: Stypendialno-Szkoleniowego i dla Organizacji Pozarządowych realizowanych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego („Mechanizmy Finansowe”),
- sfinansowanie wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) dla 32 etatów w MRR zajmowanych przez pracowników zatrudnionych w urzędzie do końca 2010 r. oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej,
- realizację projektu *Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej Gruzji w zakresie systemu zarządzania i monitorowania przygotowania programów rozwoju regionalnego i projektów infrastrukturalnych*,
- realizację zadania specjalnego *System motywacyjno-lojalnościowy w ramach programu wieloletniego Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.*

Szczegółowym badaniem objęto wydatki z rezerw celowych w wysokości 157 818,7 tys. zł i ustalono, że środki te były wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

**2.2.** Wprowadzone w trakcie 2011 r. przez dysponenta cz. 34 zmiany w planie były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ust. 1 ufp. Badanie próby dziesięciu decyzji Ministra Rozwoju Regionalnego na łączną kwotę 5 434,0 tys. zł wykazało, że dokonane na ich podstawie zmiany w planie wydatków zostały niezwłocznie wprowadzone do planu finansowego. W przypadku decyzji powodujących zmiany wysokości wydatków majątkowych dysponent części, zgodnie z art. 171 ust. 3 ufp, uzyskiwał zgodę Ministra Finansów na dokonanie zmiany na kwotę powyżej 100,0 tys. zł lub przekazywał informacje o dokonanych zmianach nie przekraczających ww. kwoty. Pod koniec roku dysponent cz. 34, w związku z nadmiarem posiadanych środków na realizację programów operacyjnych, dokonał blokady środków na kwotę 31 395,1 tys. zł.

**2.3.** Wydatki budżetu państwa w cz. 34 zostały zrealizowane w kwocie 1 794 560,2 tys. zł, tj. 89,7% planu po zmianach oraz 91,1% planu po zmianach z uwzględnieniem blokady. 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 1 738 476,1 tys. zł, tj. 89,6% planu po zmianach. Największe kwoty niewykorzystanych środków wystąpiły w zakresie wydatków:

- na dotacje celowe udzielone m.in. na realizację programów operacyjnych NSRO 2007-2013 oraz Mechanizmów Finansowych, gdzie zrealizowano 89,6% planu po zmianach (szczegółowy opis w pkt 2.6 wystąpienia),
- bieżących na zakupy towarów i usług, gdzie zrealizowano 84% planu po zmianach (szczegółowy opis w pkt 2.7 wystąpienia).

**2.4.** Zasilanie rachunku bankowego dysponenta części 34 odbywało się zgodnie z regulacjami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>7</sup> oraz zgodnie z wytycznymi MF dotyczącymi realizacji od dnia 20 kwietnia 2011 r. nowych zasad obsługi budżetu państwa, polegających na składaniu zapotrzebowań na środki w systemie TREZOR oraz na automatycznym przekazywaniu środków pieniężnych z rachunku dysponenta na koniec dnia roboczego na

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W 2011 r. MRR przekazywał do MF zapotrzebowania na środki budżetowe sporządzone na podstawie potrzeb zgłaszanych przez departamenty merytoryczne oraz Centrum Projektów Europejskich. Nie stwierdzono zapotrzebowań na środki budżetu państwa w nadmiernych, w stosunku do rzeczywistych potrzeb, kwotach.

Prawidłowo prowadzono także gospodarkę środkami gotówkowymi w kasie Ministerstwa utrzymując zapas środków (pogotowie kasowe) na poziomie określonym przez Dyrektora Generalnego MRR adekwatnie do rzeczywistych potrzeb.

Po zakończeniu roku budżetowego niewykorzystane środki w wysokości 142 123,8 tys. zł MRR zwróciło na rachunek wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa w terminach określonych w § 16 ust. 7 i 10 ww. rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

**2.5.** Na koniec 2011 r. w cz. 34 zobowiązania wyniosły 7 524,4 tys. zł, głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi w kwocie 7 390,3 tys. zł i były wyższe od zobowiązań na koniec 2010 r. o 3,5%. Na koniec 2011 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

**2.6.** Wydatki z tytułu dotacji (z uwzględnieniem zwrotu środków przez beneficjentów) zrealizowano w kwocie 1 546 759,6 tys. zł, tj. 89,6% planu po zmianach, w tym na wydatki majątkowe 468 249,1 tys. zł, tj. 93,8% planu po zmianach. Kwota zwrotów niewykorzystanych środków dotacji wyniosła 157 215,7 tys. zł. Środki dotacji nie zostały w pełni wykorzystane m.in. z powodu opóźnień w realizacji projektów i rozliczeń w stosunku do terminów wynikających z harmonogramów, niższego zapotrzebowania na środki oraz przedłużających się procedur oceny, złożonych przez beneficjentów, wniosków o płatność zawierających błędy.

Szczegółową kontrolą objęto dotacje celowe na łączną kwotę 397 680,4 tys. zł<sup>8</sup> (w tym 157 818,7 tys. zł z rezerwy celowej), tj. 25,7% kwoty wydatkowanej w cz. 34 na dotacje. Dotacje przekazywano na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami art. 150 ufp, w terminach oraz wysokości wynikającej z zawartych umów, harmonogramów płatności oraz przedkładanych przez dotacjebiorców rozliczeń. Uruchamianie środków na dotacje celowe z rezerw budżetu państwa następowało zgodnie z przyjętą przez MRR *Procedurą*<sup>9</sup>. Objęte kontrolą sprawozdania i wnioski o płatność były terminowo składane przez dotacjebiorców oraz weryfikowane i zatwierdzane w MRR. Instytucje Zarządzające („IZ”) danym programem operacyjnym oraz Instytucja Koordynująca RPO („IK RPO”) dokonywały okresowych ocen wykorzystania dotacji na podstawie sprawozdań składanych przez dotacjebiorców, zgodnie z zapisami poszczególnych umów/porozumień. Niewykorzystane środki w łącznej kwocie 37 045,2 tys. zł zostały zwrócone przez dotacjebiorców na rachunki bieżące wydatków MRR, w terminie wynikającym z art. 168 ust. 1 ufp, tj. do 31 stycznia 2012 r.

**2.7.** W 2011 r. na realizację wydatków bieżących wykorzystano kwotę 227 967,6 tys. zł, tj. 89,9% planu po zmianach, w tym na wydatki bieżące MRR (dysponenta III stopnia) kwotę 201 026,6 tys. zł, tj. 91,3% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wydatków przez MRR wynikało m.in. z przesunięcia terminu realizacji dwóch zadań na rok 2012 oraz z niższych kosztów z tytułu m.in. z oszczędności przetargowych związanych z: organizacją spotkań, szkoleń, kampanii edukacyjnej z zakresu konsultacji społecznych dla

<sup>8</sup> Dotacje udzielone m.in.: samorządom województw: łódzkiego, małopolskiego i mazowieckiego w ramach PO KL, podkarpackiego i zachodniopomorskiego w ramach RPO, dolnośląskiego i pomorskiego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz Polskiej Organizacji Turystycznej w ramach PO IG, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach PO RPW i Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji w ramach Mechanizmów Finansowych.

<sup>9</sup> *Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych w ramach NSS 2007-2013 oraz Funduszu Spójności 2004-2006, MF EOG, NMF i SPPW na 2011 rok z części 83, poz. 8, 19, 98, 99 z 9 lutego 2011 r. i 1 lipca 2011 r.*

beneficjentów projektów indywidualnych Programów Operacyjnych<sup>10</sup>, wykonaniem materiałów informacyjno-promocyjnych, usług tłumaczenia.

Kontrola nie wykazała przekroczenia limitu wydatków na wynagrodzenia, określonych w ustawie budżetowej na rok 2011 oraz w decyzjach Ministra Finansów dotyczących zmian planu wydatków. W 2011 r. przeciętne zatrudnienie, wykazane w sprawozdaniu Rb-70<sup>11</sup>, wyniosło 1 102 etaty i było niższe od planowanego o 56 etatów (tj. o 4,8%) oraz wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2010 r. o 29 etatów (tj. o 2,7%). Wzrost zatrudnienia spowodowany był głównie kontynuacją procesu organizacji powołanego w 2009 r. Centrum Projektów Europejskich. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w cz. 34 wyniosło 7 461,31 zł i było wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2010 r. o 1,1%.

Z ustaleń kontroli wynika, że siedmiu osobom zajmującym w MRR kierownicze stanowiska państwowe („R”), za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r., wypłacono wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r., spełniając tym samym wymogi zawarte w obowiązujących w 2011 r. przepisach<sup>12</sup>.

**2.8.** Na wydatki i zakupy inwestycyjne w MRR wykorzystano w 2011 r. kwotę 18 368,4 tys. zł, tj. 92,9% planu po zmianach. Różnice stanowiły oszczędności przetargowe oraz niewykonane wydatki spowodowane:

- przesunięciem realizacji dwóch zadań na rok 2012 z powodu: przedłużających się procedur przetargowych zakończonych podpisaniem umowy z wykonawcą w roku 2012<sup>13</sup> w przypadku zadania dotyczącego rozbudowy systemu wirtualizacji oraz podjęcia decyzji o realizacji zadania w zmienionym zakresie w celu obniżenia kosztów wykonania w przypadku zadania *Dostawa agregatu prądowórczego z centralnym UPS wraz z rozbudową instalacji zasilania gwarantowanego w budynku MRR przy ul. Wspólnej 2/4*,
- podjęciem przez kierownictwo resortu decyzji o wycofaniu się z realizacji systemu *Hurtowni Danych PEFS 2007*, z uwagi na wysokie koszty budowy i utrzymania.

**2.9.** Szczegółowym badaniem objęto wydatki bieżące i majątkowe w kwocie 44 756,3 tys. zł<sup>14</sup> i ustalono, że zostały one poniesione zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i gospodarny.

Płatności za dostarczone towary i usługi dokonywano terminowo. W 51 przypadkach (na 101 badanych dowodów), na łączną kwotę 25 478,2 tys. zł, płatności dokonywano od ośmiu do 28 dni przed upływem wynikającego z zaciągniętych zobowiązań terminu. NIK zwraca uwagę, że racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi, szczególnie w warunkach deficytu budżetowego wymaga, aby zobowiązania regulowane były bez nieuzasadnionego wyprzedzenia, tj. wydatki powinny być dokonywane z możliwie najmniejszym wyprzedzeniem w stosunku do obligacyjnych terminów płatności.

Prawidłowo zrealizowano płatności opłat abonamentowych za użytkowanie odbiorników telewizyjnych i radioodbiorników, na które wydatkowano 20,6 tys. zł. Płatności dokonano za wszystkie posiadane przez MRR odbiorniki w wysokości i terminie wynikającym z ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej i 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

<sup>11</sup> Kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

<sup>12</sup> Art. 1 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578) oraz art. 3 ust. 2f ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2011 r. Nr 79 poz. 430 ze zm.).

<sup>13</sup> Kwota wynagrodzenia wykonawcy zgodnie z umową DI/BDG-III/POPT-KF/61/2011 z 23 stycznia 2012 r. wynosi 183,3 tys. zł.

<sup>14</sup> W tym 172,8 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Badanie pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 24 844,6 tys. zł wykazało, że z wyjątkiem niżej opisanych przypadków, zostały one przeprowadzone zgodnie z Pzp.

Postępowanie na przebudowę dachu obiektu przy ul. Wspólnej 2/4 w Warszawie<sup>16</sup> przeprowadzono w trybie z wolnej ręki, uzasadniając wybór trybu przesłanką określoną w art. 67 ust. 1 pkt 4 Pzp, tj. faktem, że w dwóch prowadzonych wcześniej przetargach nieograniczonych nie złożono żadnej oferty. Przesłanką zastosowania trybu z wolnej ręki jest jednak zakaz dokonywania istotnych zmian pierwotnych warunków zamówienia. Zamawiający, prowadząc postępowanie, dokonał zmian pierwotnych warunków zamówienia określonych dla uczestników przetargów. Zmiana ta polegała na odstąpieniu od żądania przedstawienia przez wykonawcę niektórych dokumentów określonych w SIWZ<sup>17</sup>, potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Zdaniem NIK, taka modyfikacja warunków, stanowi obniżenie wymagań odnoszących się do wykonawców w postępowaniu prowadzonym w trybie niekonkurencyjnym w stosunku do przeprowadzonych wcześniej postępowań w trybie konkurencyjnym i jest zmianą istotną, gdyż wpływa na krąg potencjalnie zainteresowanych oferentów. Umowę<sup>18</sup> na realizację powyższego zadania inwestycyjnego, o wartości 3 974,5 tys. zł brutto, zawarła 29 sierpnia 2011 r. Dyrektor BA MRR Pani Ewa Madej – Popiel.

Art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybu udzielenia zamówienia publicznego z wolnej ręki, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego<sup>19</sup> na zorganizowanie i przeprowadzenie kampanii edukacyjnej z zakresu konsultacji społecznych dla beneficjentów projektów indywidualnych Programów Operacyjnych<sup>20</sup>, odpowiadając na złożone 21 stycznia 2011 r. odwołanie<sup>21</sup>, MRR w dniu 28 stycznia 2011 r. uwzględniło w całości zarzuty odwołującego się i wniosło o umorzenie postępowania odwoławczego. Zarzuty te dotyczyły naruszenia art. 87 ust. 1 Pzp<sup>22</sup> (zaniechania jego zastosowania) i w konsekwencji wyboru oferty z naruszeniem zasady równego traktowania wykonawców, wyrażonej w art. 7 ust. 1 Pzp. MRR zobowiązało się unieważnić czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i ponownie dokonać badania i oceny ofert. Ustalono, że zamawiający nie wykonał przyjętego w trakcie postępowania przed KIO zobowiązania i odrzucił oferty wykonawców (w tym ofertę odwołującego się), z wyjątkiem oferty wcześniej wybranego już wykonawcy, uznając ponowne przeprowadzenie ww. czynności za bezzasadne ze względu na upływ 60-dniowego terminu związania ofertą. Brak działania zamawiającego w tym zakresie, zdaniem NIK, faktycznie usankcjonował dokonany uprzednio z naruszeniem art. 7 ust. 1 Pzp wybór najkorzystniejszej oferty. NIK zwraca uwagę, że oferta

---

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

<sup>16</sup> Nr BDG-V-281-75-MP/11.

<sup>17</sup> Dokumentów dotyczących podmiotu trzeciego, na którego potencjał powoływał się wykonawca, w zakresie wymaganym dla wykonawcy, tj. oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu i braku podstaw wykluczenia oraz aktualnego odpisu z właściwego rejestru.

<sup>18</sup> Nr BDG-N-32018-U-184/11.

<sup>19</sup> Nr BDG-V-281-99-KS/10.

<sup>20</sup> Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej, 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

<sup>21</sup> Sprawa KIO nr 131/11.

<sup>22</sup> Art. 87 ust. 1 Pzp stanowi, że w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści.

wykonawcy odwołującego się była o 36,9 tys. zł tańsza od oferty, którą wybrał zamawiający. Umowę<sup>23</sup> na realizację powyższego zadania, o wartości 2 388,9 tys. zł brutto, zawarł 7 marca 2011 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej MRR Pan Przemysław Derwich.

Art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych mającym wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

**2.10.** MRR zrealizowało wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 34 w 2010 r. i dokonało w 2011 r. sprawdzenia kwot zdeponowanych na rachunku sum depozytowych<sup>24</sup>. W 2011 r. MRR nie posiadało rachunków pomocniczych, o których mowa w § 3 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach<sup>25</sup>.

**3.** Wydatki budżetu środków europejskich w cz. 34 zaplanowano w ustawie budżetowej na 2011 r. w kwocie 11 586 592,0 tys. zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian (przeniesień kwot z rezerwy celowej budżetu środków europejskich), plan wydatków został zwiększony o 53,1% do kwoty 17 740 417,2 tys. zł. Wprowadzone w trakcie 2011 r. zmiany w planie były celowe i zostały dokonane zgodnie z art. 171 ust. 1 oraz art. 194 ust. 4 ufp.

Zrealizowano wydatki w kwocie 17 375 196,1 tys. zł, tj. 97,9% planu po zmianach. Poniesiono je na finansowanie programów operacyjnych w ramach NSRO 2007-2013, w tym na realizację 16 RPO wydatkowano kwotę 12 030 151,9 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach. Niższe od planowanego wykonanie wydatków wynikało głównie z niepełnego wykorzystania rezerwy celowej w ramach PO KL oraz z niewypłacenia drugiej transzy środków na dofinansowanie funduszy w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy („SPPW”).

**3.1.** Minister Rozwoju Regionalnego, na podstawie art. 188 ust. 2 ufp, upoważniła 67 instytucji uczestniczących w procesie realizacji programów operacyjnych do wydawania zgody na dokonywanie zleceń płatności, o których mowa w art. 188 ust. 1 ww. ustawy.

W trakcie roku dokonywano analizy zleceń płatności składanych przez upoważnione instytucje. W tym celu w planie kont MRR wprowadzono konto 971-*Obciążenia planu wydatków budżetu środków europejskich*, na którym rejestrowano informacje z Banku Gospodarstwa Krajowego („BGK”) o zleceniach płatności otrzymanych od instytucji oraz kwotowe limity upoważnień wystawionych przez MRR dla instytucji. Umożliwiało to prowadzenie kontroli w zakresie określonych w upoważnieniach limitów wydatków w porównaniu ze złożonymi przez instytucje zleceniami płatności i pozwalało na wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości w złożonych zleceniach przed ich realizacją.

**3.2.** MRR (dysponent III stopnia) dysponowało rachunkiem pomocniczym do obsługi płatności<sup>26</sup>, na realizację wydatków z budżetu środków europejskich w cz. 34. W 2011 r. dokonano z niego płatności w ramach Grantów Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”) <sup>27</sup> oraz projektu systemowego PO KL, realizowanych bezpośrednio przez MRR. W wyniku badania przeprowadzonego na próbie siedemnastu dowodów księgowych na kwotę

<sup>23</sup> Nr DPT/BDG-II/POPT/23/11.

<sup>24</sup> Sprawdzenia w 2011 roku dokonano trzykrotnie (na dzień: 8 sierpnia, 30 września i 31 grudnia 2011 r.).

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 1667 ze zm.

<sup>26</sup> Z rachunku obsługiwano płatności na wypłaty m.in.: wynagrodzeń bezosobowych oraz pochodnych, zaliczek na podatek dochodowy od wynagrodzeń, należności przysługujących z tytułu podróży służbowych.

<sup>27</sup> Granty EFS to środki z UE przekazywane poza programami operacyjnymi na realizację małych projektów.

186,8 tys. zł stwierdzono, że wypłat dotyczących realizacji projektu w ramach PO KL oraz Grantów EFS dokonywano terminowo, a płatności finansowania z budżetu środków europejskich oraz współfinansowania z budżetu państwa następowały w tych samych dniach. Nie wystąpiły przypadki finansowania wydatków z budżetu państwa, zamiast z budżetu środków europejskich<sup>28</sup>. Zlecenia płatności składano do BGK w terminach określonych w terminarzu płatności<sup>29</sup>.

**3.3.** Szczegółowym badaniem objęto kwalifikowalność wydatków w kwocie 1 777,3 tys. zł poniesionych na realizację trzech projektów, w tym na: jeden projekt z PO KL<sup>30</sup> oraz dwa projekty z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna („PO PT”)<sup>31</sup>. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności oraz w terminach określonych w umowach o dofinansowanie projektu.

**4.** Kontrola wykazała, że dysponent główny sprawował nadzór nad wykonaniem budżetu w części 34, stosownie do przepisów art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, dokonując kwartalnych analiz i ocen przebiegu realizacji dochodów i wydatków budżetowych. Ponadto, raz w miesiącu Kierownictwu MRR przedkładana była notatka na temat realizacji wydatków. Ustalono, że w MRR podjęto również działania w celu wdrożenia zaleceń sformułowanych w trakcie przeprowadzonych w 2011 r. audytów wewnętrznych.

**5.** NIK pozytywnie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych MRR (w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej), natomiast negatywnie ocenia skuteczność funkcjonowania w MRR ustanowionego w ramach systemu kontroli zarządczej systemu kontroli finansowej. Ocena powyższa wynika z przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych Ministerstwa oraz bezpośredniego badania próby 163 dowodów księgowych na kwotę 44 756,3 tys. zł<sup>32</sup> (w tym 101 dowodów w kwocie 43 009,6 tys. zł wylosowanych metodą monetarną<sup>33</sup>).

W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono, że system finansowo-księgowy MRR nie zapewnia skutecznej kontroli poprawności i kompletności wprowadzanych zapisów księgowych. W przypadku 3,7 tys. zapisów księgowych (spośród 157,1 tys. zapisów objętych analizą) stwierdzono bowiem, że nie zawierają one daty operacji gospodarczej, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor. Ponadto, w przypadku 585 zapisów księgowych wprowadzono do systemu błędne daty operacji gospodarczej i/lub daty dowodów księgowych, co było niezgodne z art. 24 ust. 3 uor.

Badanie próby w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz ich kontroli bieżącej i dekretacji (badanie zgodności) wykazało, że w przypadku 16 dowodów na łączną kwotę 4 179,4 tys. zł, nie zamieszczono na nich wskazania numerów identyfikacyjnych, pod jakimi zostały ujęte w księgach rachunkowych, co było niezgodne z art. 24 ust. 4 pkt 1 uor, a także z § 1 ust. 6 pkt 5 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w MRR<sup>34</sup>. Ponadto, w przypadku 12 dowodów, na łączną kwotę 186,5 tys. zł dotyczących podatku od nieruchomości stwierdzono, że ujęto je na koncie 201–Rozrachunki z odbiorcami

<sup>28</sup> Badanie na próbie 19 zapisów na koncie 138-Rachunek środków europejskich zaewidencjonowanych jako zwroty środków lub korekty, wybranych wg osądu kontrolera.

<sup>29</sup> Terminarz płatności środków europejskich w 2011 roku zamieszczony na [www.bgk.com.pl](http://www.bgk.com.pl).

<sup>30</sup> POKL.05.03.00-00-007/09 Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce.

<sup>31</sup> POPT.03.01.00-00-167/10 Wsparcie funkcjonowania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego realizującego PWW/NSRO w latach 2009-2013 oraz POPT.03.02.00-00-006/07 Wsparcie przygotowania i realizacji projektów kluczowych w ramach inicjatywy project pipeline.

<sup>32</sup> W tym 172,8 tys. zł z budżetu środków europejskich.

<sup>33</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

<sup>34</sup> Załącznik do zarządzenia Nr 4 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 7 marca 2011 r. w sprawie sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.



*i dostawcami*, zamiast na koncie 225-Rozrachunki z budżetami. Było to niezgodne z zakładowym planem kont MRR<sup>35</sup>.

Badanie wiarygodności zapisów księgowych, tj. prawidłowości ich ujęcia w księgach rachunkowych wykazało, że zostały one ujęte we właściwej wysokości i okresie sprawozdawczym oraz na odpowiednich kontach syntetycznych, z wyjątkiem ww. 12 dowodów księgowych dotyczących podatku od nieruchomości. Wydatki z budżetu środków europejskich zaewidencjonowano na kontach wyodrębnionych dla tego budżetu, zgodnie z obowiązującymi przepisami. W ewidencji księgowej MRR zastosowano rozbudowaną analitykę kont i zdefiniowane zostały zestawienia umożliwiające generowanie informacji o aktualnej realizacji wydatków w podziale na zadania budżetowe i programy (odpowiednio działania i poddziałania).

W 2011 r. w MRR przeprowadzono inwentaryzację środków pieniężnych zgromadzonych w kasie, potwierdzenia stanu środków na rachunkach bankowych, potwierdzenia sald z kontrahentami oraz inwentaryzację w drodze weryfikacji sald kont księgowych. W trakcie kontroli NIK ustalono, iż objęte inwentaryzacją należności od trzech podmiotów w łącznej kwocie 833,20 zł dotyczące odsetek za nieterminowe regulowania należności z tytułu użyczenia przez MRR powierzchni biurowej w latach poprzednich uległy przedawnieniu. Ustalono, że dłużnicy w 2011 r. i w latach poprzednich nie potwierdzili sald ww. należności. Zgodnie z art. 27 ust. 2 uor, ujawnione w toku inwentaryzacji ewentualne różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji. W 2008 r. dokonano odpisu aktualizującego powyższych należności i jak wyjaśniono, postanowiono odpisać je w koszty funkcjonowania jednostki w 2012 r. Do dnia zakończenia kontroli stosownego odpisu nie dokonano.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że w dwóch z trzech badanych przypadków w kartach inwentarzowych środków trwałych nie ujęto danych dotyczących powiązania środków trwałych z konkretną nieruchomością. Stosownie do § 6 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości<sup>36</sup>, inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją właściwego zasobu nieruchomości.

**6.** NIK pozytywnie opiniuje sprawozdawczość roczną MRR. Jednostkowe sprawozdania budżetowe MRR za 2011 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-28 Programy 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-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej,

<sup>35</sup> Załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 2 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 3 lutego 2011 r. w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w tym w zakresie finansowania programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

<sup>36</sup> Rozporządzenie MF z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

- Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

zostały sporządzone na podstawie danych z ewidencji księgowej i przedstawiają rzetelny i prawdziwy obraz zrealizowanych dochodów oraz wykonanych wydatków w 2011 r., a także stanu 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 i terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów<sup>37</sup>.

7. W 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełniła 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 Instytucji Zarządzających („IZ”) odpowiedzialnych za realizację m.in. pięciu krajowych PO<sup>38</sup> i trzech programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej. IK NSRO prowadziła bieżący monitoring postępu finansowego i rzeczowego wdrażania NSRO oraz realizacji przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 23 listopada 2010 r. *Planu wydatkowania środków w 2011 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013*. Podjęła również działania m.in. w zakresie koordynacji prac nad przygotowaniem i aktualizacją procedur i dokumentów związanych z realizacją NSRO 2007-2013 oraz kontroli krzyżowych. IK RPO prowadziła bieżący monitoring stanu wdrażania poszczególnych RPO oraz regularnie organizowała spotkania z przedstawicielami regionów lub Instytucjami Zarządzającymi RPO w celu omówienia pojawiających się trudności oraz propozycji środków zaradczych i usprawnień.

8. W ustawie budżetowej na realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków budżetu UE zaplanowano 67 449 639,4 tys. zł<sup>39</sup>, z czego: w budżecie państwa 6 162 643,4 tys. zł<sup>40</sup> (w tym 3 311 385,4 tys. zł w rezerwach celowych), a w budżecie środków europejskich 61 286 996,0 tys. zł (w tym 32 926 506,0 tys. zł w rezerwach celowych).

Na programy, z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, poniesiono łącznie wydatki w kwocie 46 787 924,3 tys. zł<sup>41</sup>, w tym: z budżetu państwa - 4 715 296,0 tys. zł, a z budżetu środków europejskich - 42 072 628,3 tys. zł. Stanowiło to 69,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej oraz 94,8% planu po zmianach. Niepełna realizacja kwot ujętych w ustawie budżetowej wynikała głównie z niepełnego wykorzystania środków z rezerw celowych, z których wykorzystano kwotę 16 500 857,0 tys. zł. Stanowiło to 45,8% łącznej wartości zaplanowanych rezerw po zmianach, z tego w ramach budżetu państwa: z poz. 8 oraz poz. 19 rezerw

<sup>37</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>38</sup> PO IiŚ, PO IG, PO KL, PO RPW, PO PT.

<sup>39</sup> Załącznik nr 15 Tabela 1: *Plan dochodów i wydatków budżetu środków europejskich oraz budżetu państwa w latach 2011 – 2013 w zakresie NSS w latach 2007-2013, SPPW, NMF 2009-2014, MF EOG 2009-2014, PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich oraz Wspólnej Polityki Rolnej*. W zakresie wysokości rezerw celowych kwoty w poz. 8 i 98 określono na podstawie pisma MF do MRR z dnia 11 lutego 2011 r., a w poz. 19 i 99 na podstawie załącznika odpowiednio nr 2 i 4 do ustawy budżetowej na 2011 r. W związku z opiniami nr 217 oraz 237 Komisji Finansów Publicznych rezerwę w poz. 8 zmniejszono o 269 989,6 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie cz. 46 oraz na remonty linii kolejowych.

<sup>40</sup> W ramach tej kwoty finansowanie wyniosło 1 319 056,0 tys. zł, a współfinansowanie 4 843 587,4 tys. zł.

<sup>41</sup> Obliczenia MRR na podstawie sprawozdań budżetowych dysponentów poszczególnych części budżetowych (dane nie uwzględniają korekt otrzymanych przez MRR po sporządzeniu zbiorczej informacji, tj. po dniu 27 lutego 2012 r.).

wydatkowano odpowiednio 1 767 633,8 tys. zł i 17 164,1 tys. zł, a w ramach budżetu środków europejskich z poz. 98 i 99 rezerw wydatkowano odpowiednio 14 709 302,6 tys. zł i 6 756,5 tys. zł.

Podstawą do określenia planowanych kwot wydatków na realizację programów współfinansowanych z funduszy europejskich były formularze planistyczne sporządzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego, w porozumieniu z innymi dysponentami środków budżetu państwa biorącymi udział w realizacji tak finansowanych zadań. Zgłaszane przez dysponentów kwoty zostały oszacowane m.in. na podstawie: zawartych umów i harmonogramów rzeczowo-finansowych projektów, harmonogramów przeprowadzania konkursów lub naborów oraz założeń ujętych w Wieloletnich Planach Finansowych, Planach Wdrażania Projektów i Wieloletnich Planach Działań. Informacje przesyłane do MRR przez ww. dysponentów były weryfikowane przez Instytucje Zarządzające oraz IK RPO, które dokonały weryfikacji przy uwzględnieniu wartości wydatków wynikających z zawartych umów z systemu KSI SIMIK 07-13, dotychczasowego procesu realizacji wydatków na programy przez dysponentów, zapewnienia pełnego wykorzystania środków na programy/priorytety/działania w perspektywie wieloletniej.

Podstawę do ujęcia kwot wydatków w rezerwach celowych stanowiły, wg złożonych wyjaśnień, uzyskane z MF informacje o globalnych kwotach na programy oraz wydatkach budżetu państwa przewidywanych do ujęcia w częściach budżetowych i w rezerwach celowych wynikających z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Wysokość środków ujętych w rezerwach determinował, dokonany na podstawie ww. Planu, procentowy podział wydatków na programy do ujęcia w częściach i w rezerwach celowych w ramach budżetu państwa, a procentowe wskaźniki zastosowane w budżecie państwa, zastosowano również w budżecie środków europejskich. Określony procent wydatków na dany program ujęty został w rezerwach celowych (poza pomocą techniczną, która co do zasady ujmowana jest w całości w częściach dysponentów). W ramach rezerw celowych ujęto w szczególności środki, które były określone w decyzjach o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia, wydanych przez Ministra Finansów oraz wydatki w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) i PO RPW przeznaczone na realizację projektów drogowych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).

W ramach sprawowanego nadzoru, MRR kilkakrotnie zwracał się m.in. do IZ, IK RPO oraz do dysponentów części budżetowych o dokładną analizę zasadności wnioskowania o środki z rezerw, o przegląd udzielonych zapewnień finansowania oraz o poinformowanie o możliwości dokonania korekt w ramach środków z rezerw celowych. Na podstawie przedstawionych analiz sporządzał miesięczne informacje o realizacji wydatków budżetu w ramach programów wraz z przewidywanym wykonaniem w 2011 r., które były przekazywane kierownictwu, dyrektorom departamentów pełniących funkcje IZ oraz na roboczo kierownictwu Departamentu Instytucji Płatniczej w MF. W ocenie NIK, działania te umożliwiły MRR wnioskowanie do MF o uruchomienie środków z rezerw celowych w kwotach dostosowanych do rzeczywistych potrzeb poszczególnych dysponentów biorących udział w realizacji zadań współfinansowanych z funduszy europejskich.

Główną przyczyną wykorzystania środków z rezerw jedynie na poziomie 45,8% planu określonego w ustawie budżetowej były zmiany w harmonogramach wydatków projektów, w szczególności projektów realizowanych w ramach PO IiŚ. Największe zmiany w PO IiŚ dotyczyły głównie projektów drogowych, gdzie - jak wyjaśniono - zmiana przez Radę Ministrów w 2011 r. Programu Budowy Dróg Krajowych spowodowała zmniejszenie planowanych wydatków na projekty w 2011 roku o kwotę 12,4 mld zł. Ponadto, realizacja płatności w ramach kilku realizowanych projektów drogowych była niższa od planowanej wskutek powstałych problemów

z wykonawcami. Wystąpiły także znaczne opóźnienia w realizacji projektów kolejowych, na skutek czego nie wydatkowano kwoty 6,1 mld zł.

W 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego w terminie określonym w art. 192 ust. 5 upf przekazała Ministrowi Finansów kwartalne prognozy płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Prognozy na każdy kwartał 2011 r. opracowano m.in. na podstawie informacji uzyskanych od Instytucji Zarządzających krajowymi programami operacyjnymi oraz IK RPO. Kwoty zgłaszane przez poszczególne Instytucje były ustalane m.in. na podstawie danych uzyskanych z KSI SIMIK 07-13, informacji Instytucji Pośredniczących/Realizujących, samorządów województw oraz harmonogramu wydatkowania Grantów EFS.

Zrealizowane w 2011 r. przez BGK płatności z budżetu środków europejskich wyniosły 42 922 255,4 tys. zł. W pierwszych trzech kwartałach były one niższe od przekazanych prognoz odpowiednio o: 46,2%, 14,2%, oraz 39,5%. Płatności za czwarty kwartał były natomiast o 13,1% wyższe od prognozowanej wielkości.

Zdaniem NIK, przyjęta procedura kwartalnego prognozowania była nieskuteczna, a skala rozbieżności prognoz z faktycznymi płatnościami wskazuje, że bieżąca weryfikacja kwot prognozowanych była jedynie formalna. NIK zwraca przy tym uwagę, że wartości przekazane w prognozach do MF, tak odbiegające od rzeczywistości zrealizowanych płatności, nie pozwalają na rzetelne i wiarygodne zaplanowanie przez MF wysokości środków na rachunku w BGK na realizację płatności. Może to spowodować niepotrzebne blokowanie środków w BGK, a w przypadku płatności wyższych niż przekazane prognozy, niemożliwość ich realizacji z powodu braku środków na rachunku w BGK.

9. Do końca 2011 r.<sup>42</sup> instytucje zaangażowane w realizację programów operacyjnych<sup>43</sup> NSRO 2007-2013 zawarły z beneficjentami 65,3 tys. umów o dofinansowanie projektów na łączną kwotę dofinansowania ze środków UE 195 167 743,8 tys. zł, co stanowiło 79,3% alokacji na programy operacyjne na lata 2007-2013<sup>44</sup>. Do końca 2011 r. do Komisji Europejskiej („KE”) certyfikowano wydatki ze środków UE w kwocie 84 604 204,3 tys. zł, co stanowiło równowartość 20 462 289,2 tys. euro. Wydatki te stanowiły 34,4% alokacji na lata 2007-2013 i były dwukrotnie wyższe od wydatków certyfikowanych do końca 2010 r. W krajowych programach operacyjnych do KE certyfikowano wydatki ze środków UE w kwocie 54 315 565,9 tys. zł, tj. 13 052 688,1 tys. euro, zaś w 16 RPO, za realizację których odpowiadają samorzady województw, wydatki w kwocie 29 970 479,1 tys. zł, tj. 7 339 360,7 tys. euro. Stanowiło to odpowiednio 26,2% i 42,5% alokacji na lata 2007-2013, zaś w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wzrost odpowiednio o 13,3 i 15,9 punktu procentowego („p.p.”).

Kwota wydatków ze środków UE poświadczonych do KE stanowiła w odniesieniu do krajowych PO i 16 RPO, odpowiednio 537,1% i 577,0% minimalnej kwoty jaką należało certyfikować, aby do końca 2011 r. uniknąć anulowania zobowiązań KE wobec Polski z tytułu alokacji na 2008 r.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Od początku realizacji programów operacyjnych.

<sup>43</sup> Dotyczy pięciu krajowych PO, 16 RPO oraz trzech programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

<sup>44</sup> Kwota alokacji dla krajowych PO i 16 RPO wg załącznika nr 16 do ustawy budżetowej na 2011 r., tabela 1: *Limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO i SPPW*. Kurs przyjęty do obliczenia alokacji dla PO EWT: 1 euro=4,458 zł.

<sup>45</sup> Zobowiązanie budżetowe na 2008 r., obliczone na podstawie znowelizowanego art. 93 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U.UE.L.2006.210.25 ze zm.).

Przyjęty przez Radę Ministrów *Plan wydatkowania środków w 2011 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013* zrealizowano w 126,5%. Plan został zrealizowany w trzech krajowych i 16 regionalnych programach operacyjnych NSRO 2007-2013. Niepełna realizacja planu, która wystąpiła w ramach PO IG oraz PO RPW, spowodowana była odpowiednio m.in. problemami z certyfikacją wydatków w projektach realizowanych przez Centrum Projektów Informatycznych oraz opóźnionym tempem realizacji niektórych projektów drogowych przez GDDKiA.

W ustawie budżetowej na 2011 r. na finansowanie programów operacyjnych zaplanowano środki w wysokości 62,6 mld zł<sup>46</sup>, natomiast w ww. Planie cele minimalne określono na poziomie 39,7 mld zł, tj. o 40% niższym niż plan wydatków na finansowanie w ustawie budżetowej.

**10.** W 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełnił funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego dla Mechanizmów Finansowych oraz Krajowej Instytucji Koordynującej dla SPPW. W 2011 r. na realizację Mechanizmów Finansowych poniesiono, w ramach wszystkich części budżetowych, wydatki w kwocie 433 774,3 tys. zł, zaś na realizację SPPW kwotę 32 262,1 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich kwotę 28 854,5 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 91,3% i 30,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej na 2011 r. oraz odpowiednio 85,5% i 53,2% planu po zmianach.

Jak wyjaśniono, na poziom wydatków i stan zaawansowania projektów w ramach Mechanizmów Finansowych miały wpływ m.in. przedłużające się procedury przetargowe, czynniki atmosferyczne oraz prace archeologiczne na terenach inwestycji projektów. Wpłynęło to na konieczność wnioskowania przez beneficjentów o wydłużenie realizacji niektórych projektów do kwietnia 2012 r., na co uzyskali zgodę darczyńców. Ponadto, niepełne wydatkowanie wynikało również z opóźnień po stronie darczyńców w przekazywaniu decyzji o akceptacji sprawozdań końcowych.

Na niższy poziom realizacji wydatków w SPPW wpływ miały m.in. przesunięcia czasowe w zakresie uruchomienia projektów, które wynikały ze złożonego (II-stopniowego) procesu oceny projektów i faktu, iż każdy etap oceny wymaga decyzji strony szwajcarskiej oraz długotrwałego ustalania z nią zakresu i kształtu umów dla poszczególnych projektów, gdyż zgodnie z Umową ramową o wdrażaniu SPPW, umowa na każdy wybierany do dofinansowania projekt jest oddzielnie negocjowana ze stroną szwajcarską.

**11.** NIK pozytywnie ocenia działania dotyczące zamykania pomocy w ramach perspektywy finansowej 2004–2006. Dokumenty zamknięcia wszystkich (12) programów<sup>47</sup> zostały przekazane Komisji Europejskiej w terminach określonych w Indykatoryjnych harmonogramach zamknięcia programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na lata 2004-2006. Do końca 2011 r. Komisja Europejska zatwierdziła sześć z 12 przekazanych sprawozdań końcowych dla następujących programów: PO Pomoc Techniczna, IW Interreg IIIA Polska-Słowacja, PIW EQUAL, ZPORR, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich oraz SPO Transport. W odniesieniu do pięciu z ww. sześciu programów, tj. PO Pomoc Techniczna, IW Interreg IIIA Polska-Słowacja, PIW EQUAL, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich oraz ZPORR wypłacono saldo końcowe (dla ZPORR wypłacono saldo końcowe z części EFS, natomiast jeszcze nie wypłacono salda końcowego z części EFRR), co zakończyło

<sup>46</sup> W tym finansowanie z: budżetu środków europejskich 61,3 mld zł, budżetu państwa 1,3 mld zł.

<sup>47</sup> PO Pomoc Techniczna, SPO Transport, SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, ZPORR, PIW EQUAL, IW Interreg IIIA Polska-Słowacja, IW Interreg IIIA Polska-Białoruś-Ukraina, IW Interreg IIIA Polska-Brandenburgia, IW Interreg IIIA Polska-Litwa-Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki), SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich oraz SPO Rybołówstwo.

procedurę zamknięcia. Do dnia zakończenia kontroli NIK, MRR nie otrzymało informacji o zatwierdzeniu przez KE dokumentów zamknięcia i wypłacie salda końcowego dla pozostałych programów.

W 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego pełniła funkcję Instytucji Zarządzającej Strategią wykorzystania Funduszu Spójności („FS”). W ramach Funduszu Spójności każdy projekt jest oddzielnie rozliczany i zamykany. Spośród 130 projektów realizowanych w ramach FS zakończono realizację 126 projektów z kwotą dofinansowania ze środków Funduszu 5 351 108,8 tys. euro, co stanowiło 94,9% alokacji na lata 2000-2006<sup>48</sup>. W 15 projektach<sup>49</sup> w kwocie dofinansowania 395 113,9 tys. euro (7,0% alokacji z FS) wypłacono płatność końcową, a w 111 projektach<sup>50</sup> w kwocie dofinansowania 4 955 994,9 tys. euro (87,9% alokacji z FS) beneficjenci złożyli wniosek o płatność końcową. W odniesieniu do pozostałych czterech projektów w kwocie dofinansowania ze środków FS 284 325,6 tys. euro beneficjenci nie złożyli wniosków o płatność końcową, a IZ wcześniej wystąpiła do KE o przedłużenie terminu kwalifikowalności wydatków, z czego dwa projekty<sup>51</sup> nadal oczekują na wydanie decyzji KE, zaś w przypadku dwóch pozostałych projektów<sup>52</sup> KE wydała decyzję pozytywną. Obecnie trwają prace zmierzające do ostatecznego rozliczenia tych inwestycji oraz przygotowania dokumentów niezbędnych do zamknięcia projektów<sup>53</sup>.

Do końca 2011 r. z FS dokonano płatności<sup>54</sup> w kwocie 4 797 028,3 tys. euro, natomiast wartość przekazanych do KE wniosków o płatność<sup>55</sup> ze środków FS wyniosła 5 511 196,1 tys. euro. Stanowiło to odpowiednio 85,2% i 97,8% alokacji na lata 2000-2006. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło odpowiednio o 2,6 i 10,9 p.p.

IZ w celu sprawnego zakończenia i rozliczenia inwestycji oraz niedopuszczenia do utraty środków w ramach Funduszu Spójności, prowadziła działania w celu przyspieszenia procesu wydawania decyzji modyfikujących przez KE, przesyłając do Komisji *wnioski*, uzasadnienia, dodatkowe wyjaśnienia oraz analizy, na bieżąco monitorowała realizację projektów oraz organizowała spotkania z podmiotami uczestniczącymi w procesie zamykania projektów FS.

Zdaniem NIK, stan zaawansowania realizacji projektów wskazuje, że MRR kontynuowało podjęte w latach wcześniejszych działania w celu pełnej realizacji Strategii wykorzystania Funduszu Spójności i tym samym zrealizowało wniosek w tej sprawie, sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r.

\* \* \*

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

1. Rzetelne planowanie kwartalnych prognoz płatności przekazywanych do Ministra Finansów.
2. Zapewnienie poprawności i kompletności zapisów wprowadzanych do ewidencji księgowej MRR.

<sup>48</sup> W tym projekty ISPA, które po akcesji Polski do UE w roku 2004 kontynuowane są w ramach FS.

<sup>49</sup> Dziesięć projektów z sektora transportu, pięć projektów z sektora środowisko oraz projekt EDIS.

<sup>50</sup> 28 projektów z sektora transportu, 82 projekty z sektora środowisko oraz jeden projekt z zakresu informacji i promocji.

<sup>51</sup> Projekty nr 2003/PL/16/P/PE/046 *Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Kędzierzynie Koźlu* oraz nr 2006/PL/16/C/PT/001 *Budowa Autostrady A1, Odcinek Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Bełk-Gorzyczki*.

<sup>52</sup> Projekty nr 2004/PL/16/C/PE/021 *Program gospodarki wodno-ściekowej w Tarnobrzegu* oraz nr 2005/PL/16/C/PE/014 *Sanitacja rzeki Czarnej Staszowskiej – wykonanie kanalizacji sanitarnej dla gmin Połaniec, Staszów i Rytwiany*.

<sup>53</sup> Zgodnie z pkt 3.7 *Wytycznych do przygotowania Raportu Końcowego projektu Funduszu Spójności IP* przekazuje do KE najpóźniej w terminie 6 miesięcy od daty zakończenia realizacji projektu wniosek o płatność końcową wraz z kopią raportu końcowego.

<sup>54</sup> Podana kwota obejmuje sumę wniosków o płatności przekazanych z KE na rzecz projektów FS.

<sup>55</sup> Podana kwota obejmuje sumę wniosków o płatności przekazanych do KE.

3. Zapewnienie udzielania zamówień publicznych z zachowaniem zasad określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.
4. Podejmowanie każdorazowo decyzji o umorzeniu należności na podstawie indywidualnej oceny każdego wniosku, ze szczególnym uwzględnieniem interesu Skarbu Państwa.
5. Podjęcie działań w celu ostatecznego wyjaśnienia i rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych oraz ujęcie w kartach inwentarzowych danych pozwalających na porównanie ich z ewidencją właściwego zasobu nieruchomości.

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 ustawy o NIK, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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