



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.001.06.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 34 – Rozwój regionalny

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Puda, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej od 26 października 2021 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, w okresie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">– Beata Czarnecka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/26/2022 z 12 stycznia 2022 r.;– Edyta Jamioł, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/10/2022 z 12 stycznia 2022 r.;– Sebastian Krawczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/11/2022 z 12 stycznia 2022 r.;– Magdalena Wardzyńska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/12/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-8, 1990-1997)

Wykaz skrótów:

UE	– Unia Europejska;
KE	– Komisja Europejska;
PO	– Program Operacyjny;
RPO	– Regionalny Program Operacyjny/Regionalne Programy Operacyjne;
KPO	– Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności;
UP	– Umowa Partnerstwa;
PF	– Perspektywa Finansowa;
IZ	– Instytucja Zarządzająca/Instytucje Zarządzające;
POIŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;
POPT	– Program Operacyjny Pomoc Techniczna;
POIG	– Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka;
POIR	– Program Operacyjny Inteligentny Rozwój;
POWER	– Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój;
POPW	– Program Operacyjny Polska Wschodnia;
POPC	– Program Operacyjny Polska Cyfrowa;
EWT	– Europejska Współpraca Terytorialna;

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 976).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 896).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu;
MF EOG	– Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
NMF	– Norweski Mechanizm Finansowy;
EIS	– Programy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa;
POKL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki;
MF	– Ministerstwo Finansów;
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
BDG	– Biuro Dyrektora Generalnego;
DBR	– Departament Budżetu;
DKF	– Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej;
DSR	– Departament Strategii;
DK	– Departament Kontroli;
CST	– Centralny System Teleinformatyczny.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 34 – Rozwój regionalny oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań w zakresie dysponenta części 34,
- wykorzystanie środków z Perspektywy Finansowej 2014-2020,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 34.

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

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

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,
- analizy przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analizy stanu zobowiązań,
- dokonanie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych przez dysponenta części 34,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez podległe jednostki finansowane w ramach części 34 – Rozwój regionalny,
- analizy wykorzystania środków z budżetu UE w ramach PF 2014-2020,
- analizy stanu przygotowania do Perspektywy Finansowej 2021-2027 oraz stanu przygotowania do absorpcji środków w ramach KPO.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 34 – Rozwój regionalny oraz wykonanie planu finansowego na 2021 r. Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, m.in. że:

- wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych; nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych,
- sprawozdania łączne dysponenta części 34 za 2021 r. zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów i sprawozdań własnych dysponenta głównego, a sprawozdania jednostkowe kontrolowanej jednostki na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej; sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸ oraz przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.). Uchylone z dniem 22 stycznia 2022 r.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396, ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

- i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę do sporządzenia sprawozdań dysponenta głównego części 34 prowadzone były prawidłowo,
- Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 up, sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 34,
 - działania zarządcze i koordynujące Ministra pozwoliły na zakontraktowanie i wykorzystanie dostępnych środków PF 2014-2020 na zaplanowanym poziomie, a osiągnięty poziom certyfikacji pozwolił na uniknięcie automatycznego anulowania zobowiązań (zasada n+3) na koniec 2021 r.; nie wystąpi ryzyko utraty środków z tego tytułu w roku 2022,
 - Minister sprawował właściwy nadzór nad wydatkowaniem środków UE ujętych m.in. w załącznikach nr 15 i 16 do ustawy budżetowej⁹, dokonał alokacji środków z rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy operacyjne, a wnioski dysponentów części budżetowych o uruchomienie środków z rezerwy były rzetelnie analizowane; w 2021 r. podjął także działania w celu rozdysponowania środków przeznaczonych na niwelowanie negatywnego wpływu pandemii COVID-19,
 - Minister w odniesieniu do PF 2021-2027 podejmował czynności w zakresie kształtowania i programowania wieloletnich ram Polityki Spójności, w tym doprowadził do przygotowania i przekazania do KE Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, a także prowadził prace nad przygotowaniem systemu wdrażania KPO.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 352,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 51 223,4 tys. zł¹¹, głównie z tytułu zwrotów niewykorzystanych dotacji wraz z odsetkami (49 943,1 tys. zł) oraz z wpływów z innych odsetek (588,6 tys. zł). W porównaniu z 2020 r. dochody były wyższe o 13,4%.

Według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych na koniec 2021 r. w części 34 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 67 924,2 tys. zł, w tym zaległości wynosiły 66 111,2 tys. zł. W porównaniu do 2020 r. należności były wyższe o 8597,4 tys. zł, a zaległości netto wyższe o 8350,9 tys. zł. Wzrost zaległości wynikał głównie z naliczenia odsetek od należności za 2021 r. dotyczących programów POIG, POIR, POWER, POKL i EWT (8571,3 tys. zł) oraz kar umownych wraz z odsetkami (396,3 tys. zł), ponadto zaległości zmniejszono m.in. o odpis należności spornych z tytułu nałożonej opłaty zwrotu kosztów doradztwa wraz z odsetkami (567,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 282-310, 532-538, 791-815, 2932-2936)

⁹ Ustawa budżetowa z dnia 20 stycznia 2021 r. na rok 2021 (Dz. U. poz. 190, ze zm.), dalej: ustawa budżetowa.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dane w zakresie dochodów i wydatków na podstawie sprawozdań przekazanych kontrolerom do dnia zakończenia kontroli, tj. do 1 kwietnia 2022 r.

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 34 zostały zrealizowane w 2021 r. w kwocie 2 083 614,2 tys. zł¹², co stanowiło 93,0% planu po zmianach (2 240 805,6 tys. zł). W porównaniu do roku 2020 nastąpił wzrost wydatków o 40 911,5 tys. zł¹³, tj. o 2,0%.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 385 537,8 tys. zł (w tym 50 679,1 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.), co stanowiło 91,3% planu po zmianach (422 058,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2020 r. (284 051,4 tys. zł¹⁴) wzrosły one o 101 486,4 tys. zł, tj. o 35,7%. Wzrost wydatków w 2021 r. spowodowany był głównie realizacją przez Ministerstwo nowych zadań związanych z przygotowaniem i organizacją XI Sesji Światowego Forum Miejskiego w 2022 r. w Katowicach (WUF 11), wzrostem cen rynkowych i związaną z tym zwiększoną wartością ofert złożonych w przeprowadzanych postępowaniach w zakresie usług teleinformatycznych oraz zakupów sprzętu informatycznego, rozbudową i wdrożeniem systemów informatycznych do obsługi PF 2021-2027.

(akta kontroli str. 66-76, 1431-1436, 1693-1808, 1881-1891, 2937-2938, 2943, CD1 pliki 2860-2871)

W 2021 r. w części 34 nie były uruchamiane środki z rezerwy ogólnej. Z przeniesionych do części 34 środków z rezerw celowych budżetu państwa wykorzystano kwotę 235 772,1 tys. zł¹⁵, tj. 87,1% przyznanych środków (270 624,9 tys. zł¹⁶). Wicedyrektor DBR wyjaśniła, że niepełne wykorzystanie środków z rezerw celowych dotyczyło głównie projektów realizowanych w ramach RPO i spowodowane było zmianą zapotrzebowania składanego przez samorządy województw, które było niższe niż w pierwotnie składanych wnioskach o uruchomienie rezerw. Ponadto w mniejszym niż zakładano zakresie zrealizowane zostały wydatki w ramach projektów dotyczących współpracy rozwojowej z Ukrainą i Gruzją, głównie ze względu na sytuację epidemiologiczną oraz niższą wycenę szkoleń, a także z uwagi na niezorganizowanie kampanii promocyjnej projektu w Gruzji ze względu na opóźnienia w procesie naboru propozycji projektowych do realizacji Planu współpracy rozwojowej w 2021 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

(akta kontroli str. 282-302, 398-400, 1693-1808, CD1 pliki 136-2858)

W wyniku badania wykorzystania na próbie środków przeniesionych z rezerw celowych w łącznej kwocie po zmianach 75 120,5 tys. zł (tj. 27,8% środków z rezerw celowych w budżecie części 34) ustalono, że wydatkowano je w kwocie 70 126,1 tys. zł¹⁷ (tj. 93,3% planu po zmianach), zgodnie z przepisami ufp na cel, na jaki rezerwy zostały utworzone, tj. na sfinansowanie wynagrodzeń w ramach POPT, na realizację zadań związanych z przygotowaniem Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2022 r. oraz na realizację RPO 2014-2020.

(akta kontroli str. 398-402, 404-414, 443, 450-472, 2918, 2921-2924)

¹² W tym 51 879,1 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.

¹³ W kwocie wykonania wydatków w 2020 r. – 10 660,5 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2020 r.

¹⁴ W tym 10 660,5 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2020 r.

¹⁵ W tym 46 379,1 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.

¹⁶ W kwocie planu po zmianach uwzględniono pomniejszenie środków uruchomionych z rezerw celowych o kwotę dokonanej blokady w wysokości 2554,0 tys. zł - środki przeniesione decyzją Ministra Finansów do rezerwy poz. 73.

¹⁷ W tym 9 119,1 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.

Minister, w związku z nadmiarem posiadanych środków, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął dziesięć decyzji o blokadzie wydatków w budżecie państwa w części 34 na łączną kwotę 77 675,2 tys. zł (co stanowiło 3,4% planu wydatków po zmianach¹⁸). Kontrola decyzji na łączną kwotę 24 731,1 tys. zł, tj. 31,8% wartości dokonanych blokad wykazała, że dokonano jej w grudniu 2021 r. Jak wyjaśnił Dyrektor DBR, ewentualne zapotrzebowanie na blokady celem przeznaczenia ich na finansowanie innych zadań było przez DBR monitorowane w drodze kontaktów roboczych z MF. Kwota zablokowanych wydatków w kwocie 77 675,2 tys. zł, decyzją Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, została przeniesiona do nowo utworzonej rezerwy celowej pn. *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*¹⁹. W wyniku tej decyzji plan finansowy części 34 został zmniejszony o kwotę dokonanych blokad.

(akta kontroli str. 282-310, 392-397, 473-531)

Zobowiązania w części 34 na koniec 2021 r. wyniosły 17 264,4 tys. zł i były wyższe o 25,0% niż kwota zobowiązań na koniec 2020 r. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz zobowiązań wynikających z rozliczeń przypadających na koniec roku (faktury dotyczące 2021 r. z terminem płatności w 2022 r.). Zobowiązania wymagalne na koniec 2021 r. wyniosły 38,2 tys. zł i dotyczyły opłaty podatku VAT z tytułu opłaconej składki za uczestnictwo Ministerstwa w konsorcjum EoRPA²⁰.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że Ministerstwo 9 sierpnia 2021 r. wystąpiło do Krajowej Informacji Skarbowej z wnioskiem o udzielenie indywidualnej interpretacji przepisów podatkowych w sprawie zapłaty podatku VAT. Interpretacja wpłynęła do Ministerstwa 20 stycznia 2022 r. i wskazywała, że opłata składki stanowi zapłatę za usługę, w związku z powyższym MFIPR zobowiązane było naliczyć i odprowadzić podatek VAT. Śładka została opłacona w 2021 r., w związku z powyższym podatek VAT został ujęty w księgach rachunkowych pod datą 31 grudnia 2021 r. i wykazany w sprawozdaniu jako zobowiązanie wymagalne.

(akta kontroli str. 263-267, 272-275, 315-380)

Szczegółową kontrolą objęto dziesięć dotacji udzielonych przez dysponenta głównego ze środków budżetu państwa w łącznej kwocie 281 670,0 tys. zł, co stanowiło 16,9% wydatków na dotacje dysponenta części 34. Objęte badaniem dotacje były przeznaczone na realizację RPO, POWER, zadania związane z wdrażaniem Programu *Badania stosowane* w ramach MF EOG na lata 2014-2021 i NMF na lata 2014-2021, a także zadania związane z wdrażaniem Funduszu Współpracy Dwustronnej w ramach MF EOG na lata 2014-2021 i NMF na lata 2014-2021, projektów w ramach POWER, POPW, a także projektów pomocy technicznej w ramach POPW i POIR. W próbie objętej kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i zatwierdzanie rozliczania dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w przepisach i umowach dotacji.

¹⁸ Plan po zmianach wraz ze kwotą zablokowanych środków.

¹⁹ Na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2021 r. (znak pisma:BBF.WOF.331.2.11.2021AS(2)) wydanego na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.), w związku z art. 69 ust.1 i 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.), utworzono rezerwę celową poz. 73 pn. „Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19” z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

²⁰ Konsorcjum Badawcze Europejskiej Polityki Regionalnej (ang. European Regional Policy Research Consortium).

(akta kontroli str. 539-790, 1693-1812, 1817-1833, CD1 pliki 3059-3083, CD3 pliki 32-34, CD4 pliki 3-38, 109-185)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu państwa w łącznej kwocie 29 822,4 tys. zł (bieżących – 24 586,2 tys. zł i majątkowych 5236,2 tys. zł) poniesionych w 2021 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia). Próbę dobrano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS) obejmowała 43 zapisy księgowe w kwocie 15 060,1 tys. zł, tj. 4,5% wydatków Ministerstwa. Uzupełniono ją o wydatki na kwotę 14 762,3 tys. zł dobrane celowo. Łącznie objęta badaniem próba stanowiła 8,9% wydatków budżetu państwa w Ministerstwie oraz 1,5% wydatków budżetu państwa w części 34.

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

Badaniem objęto jedno zamówienie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na *Świadczenie usług weryfikacji dokumentacji zamówień publicznych pod względem poprawności zastosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych*²¹ w zakresie prawidłowości stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²². Wartość zawartej umowy wyniosła 1343,2 tys. zł, kwota wydatkowana przez dysponenta III stopnia w 2021 r. 46,2 tys. zł. Badaniem objęto również trzy zamówienia²³, do udzielenia których, z uwagi na wartość zamówienia, nie zastosowano ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴:

- Organizacja konsultacji społecznych projektów Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 oraz założeń do Krajowego Planu Odbudowy – przewidzianą w umowie kwotę 137,8 tys. zł wydatkowano w 2021 r. w całości;
- Zakup subskrypcji licencji systemu wspomagającego jednoczesną pracę zdalną dla minimum 500 użytkowników systemów informatycznych wraz z 12 miesięcznym serwisem – przewidzianą w umowie kwotę 155,1 tys. zł wydatkowano w 2021 r. w całości;
- Usługa doradztwa eksperckiego w zakresie komunikacji ze społeczeństwem oraz poszczególnymi grupami docelowymi w ramach Krajowego Planu Odbudowy – przewidzianą w umowie kwotę 123,0 tys. zł wydatkowano w 2021 r. w całości.

Łączna wartość zbadanych zamówień wyniosła 1759,1 tys. zł. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

Ponadto ustalono, że Ministerstwo wywiązało się z obowiązku publikacji i zapewnienia aktualności planu postępowań o udzielenie zamówień w 2021 r. oraz terminowo przekazało Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, tj. do 1 marca 2022 r. sprawozdania o udzielonych w 2021 r. zamówieniach.

(akta kontroli str. 1499-1503, 1565-1576, 1851-1863, płyta CD2 pliki 031-136)

Wydatki majątkowe (§ 605 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i § 606 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych) w części 34 na koniec

²¹ Przetarg nieograniczony wszczęty 23 grudnia 2020 r.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.). Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020, ze zm.) do postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

²³ Postępowania wszczęte po 1 stycznia 2021 r.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm. (obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.).

2021 r. wyniosły 11 920,2 tys. zł (w tym 1 000,0 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem 2021 r.), tj. 72,7% planu po zmianach.

W planie wydatków majątkowych dysponenta III stopnia na 2021 r. ujęto siedem zadań na kwotę ogółem 20 276,0 tys. zł²⁵ (§ 605 – 5235,0 tys. zł oraz § 606 – 15 041,0 tys. zł) W trakcie roku dokonano zmniejszenia planu wydatków majątkowych do kwoty 16 244,7 tys. zł²⁶ (§ 605 – 5198,6 tys. zł, § 606 – 11 046,1 tys. zł) bez zmiany liczby realizowanych zadań. Ustalono, że trzy zadania zostały zrealizowane w zaplanowanym zakresie rzeczowym (*Rozbudowa infrastruktury teleinformatycznej Ministerstwa; Budowa i rozwój systemów teleinformatycznych MFiPR, zakup sprzętu teleinformatycznego, licencji oraz majątkowych praw autorskich; Budowa i rozwój systemów informatycznych wspomagających zarządzanie funduszami UE*), a cztery częściowo (*Przebudowa i modernizacja budynku, pomieszczeń i infrastruktury technicznej w siedzibie Ministerstwa; Zakup sprzętu i urządzeń infrastruktury technicznej; Budowa i rozwój systemów informatycznych EFS; Budowa, rozwój i wdrożenie systemów informatycznych do obsługi PF 2021-2027*).

Niepełna realizacja wydatków majątkowych dotyczyła głównie zadania *Budowy, rozwoju i wdrażania systemów informatycznych dla obsługi Perspektywy Finansowej na lata 2021-2027*. Dyrektor BDG wyjaśnił, że powodem wydatkowania środków w wysokości niższej niż pierwotnie zakładano w ramach tego zadania były opóźnienia w dostarczaniu produktów zleceń rozwoju, co wynikało ze zmian na rynku informatycznym w związku z epidemią COVID-19. Ponadto, nie zostały zrealizowane podzadania dotyczące wykonania dokumentacji projektowej i wymiany instalacji elektrycznej, przebudowy i modernizacji pomieszczeń i ciągów komunikacyjnych oraz uszczelnienia pionów kanalizacji deszczowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BDG niezasadnym było rozpoczęcie ww. prac przed zakończeniem termomodernizacji budynku Ministerstwa i montażu klimatyzacji centralnej.

(akta kontroli str. 34-43, 263-275, 311-314, 381-391)

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

- wykonano centralną wentylację mechaniczną w ramach podzadania termomodernizacji budynku Ministerstwa,
- wykonano klimatyzację w budynku Ministerstwa,
- zrealizowano zadanie dotyczące rozwoju systemów teleinformatycznych, m.in. systemu finansowo-księgowego, portali Ministerstwa oraz systemu ManageEngine ServiceDesk Plus,
- zakupiono niezbędne licencje i sprzęt w celu migracji systemu poczty elektronicznej z Lotus Notes do Microsoft Exchange,
- rozbudowano infrastrukturę serwerową i macierz dyskową.

(akta kontroli str. 320-325, 334)

Wydatki na wynagrodzenia w 2021 r. w części 34 wyniosły 154 827,5 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach (według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach). Przeciętne zatrudnienie w 2021 r. w części 34 wyniosło 1232 osoby (w przeliczeniu na pełne etaty) i było wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 2020 r. o 8 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2021 r. wyniosło 10 472,64 zł, tj. 1323,97 zł więcej niż w 2020 r.²⁷ Na wzrost wynagrodzeń w 2021 r. wpływ miały m.in. wypłaty dodatków za realizację celów, specjalnych dodatków motywacyjnych, dodatków zadaniowych,

²⁵ Ponadto, w ramach budżetu środków europejskich zaplanowano kwotę 7 978,0 tys. zł (§ 605).

²⁶ Ponadto, w budżecie środków europejskich ujęto kwotę 11 462,5 tys. zł.

²⁷ Według sprawozdania Rb-70.

zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁸, wzrost wydatków na wypłaty nagród jubileuszowych.

(akta kontroli str. 9-11, 51-65, 1693-1808, 2942, CD1 pliki 2969-2971, 3016, 3045-3051)

W załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁹ w ramach części 34 uwzględniono kwotę 10 660,5 tys. zł, z tego 2740,5 tys. zł na wykonanie klimatyzacji w budynku Ministerstwa przy ul. Wspólnej 2/4 oraz 7920,0 tys. zł na składkę na rzecz UN Habitat w związku z przyznaniem prawa do organizacji Światowego Forum Miejskiego w 2022 r. w Katowicach. Ustalono, że w 2021 r. na realizację ww. zadań poniesiono wydatki w wysokości 10 183,1 tys. zł, tj. 95,5% planu. Kontrola wykazała, że środki te zostały wykorzystane do 30 listopada 2021 r.³⁰, zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystane środki zostały zwrócone terminowo.

(akta kontroli str. 277-281, 1363-1373, 1950-1959, 1964-1989, 2928-2931)

W ramach części 34 w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego³¹ uwzględniono kwotę 51 879,1 tys. zł na realizację 16 zadań. Kontrola wykazała, że na etapie opracowywania materiałów planistycznych do ustawy budżetowej na 2022 r. Ministerstwo nie posiadało wiedzy o braku możliwości realizacji ww. zadań w 2021 r. Ustalono, że 13 zadań na kwotę 44 379,1 tys. zł związanych było z organizacją Światowego Forum Miejskiego w 2022 r. w Katowicach. Wydatki związane z realizacją ww. zadań zostały uwzględnione w rezerwach celowych zgodnie ustawą z dnia 24 czerwca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją XI sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2022 r.³²

Ponadto, w ww. rozporządzeniu uwzględniono zadania związane z czyszczeniem elewacji zewnętrznej budynku Ministerstwa w wysokości 2500,0 tys. zł, przebudową i modernizacją budynku, pomieszczeń i infrastruktury technicznej w siedzibie Ministerstwa w wysokości 1000,0 tys. zł oraz działania informacyjne i promocyjne Ministerstwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, w tym KPO w wysokości 2000,0 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej wyjaśniła, że przyczyną niezrealizowania ww. zadań w 2021 r. było m.in. późniejsze niż zakładano rozstrzygnięcie postępowań przetargowych (w tym na operatora organizacyjno-logistycznego, przygotowanie, zorganizowanie oraz przeprowadzenie konkursu dotyczącego polityki miejskiej adresowanego do młodych ludzi, operatora rezerwacji obsługi miejsc hotelowych, kampanię promocyjną WUF11), przeniesienie części delegacji krajowych i zagranicznych na 2022 r., przesunięcie planowanej wpłaty czwartej transzy składki na rzecz UN-Habitat, zgodnie z zawartą umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych na styczeń 2022 r.

²⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. poz. 1394).

²⁹ Dz. U. poz. 2422.

³⁰ tj. zgodnie z terminem określonym w art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

³¹ Dz. U. poz. 2407.

³² Dz. U. poz. 1460.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że przyczyną niezrealizowania zadań w 2021 r. była duża fluktuacja kadry inżynierów, niezależna od Ministerstwa, nieobecność pracowników związanych z realizacją inwestycji z powodu COVID-19. Ponadto, zadanie związane z działaniami informacyjnymi i promocyjnymi Ministerstwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, w tym KPO, nie zostało zrealizowane w 2021 r. w związku z niezatwierdzeniem KPO przez KE. Obecnie realizacja tego zadania jest wstrzymana do czasu podjęcia decyzji o jego zatwierdzeniu.

(akta kontroli str. 77-262)

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

(akta kontroli str.791-815, 1693-1808, 1693-1808, 1817-1833, płyta CD1 pliki 116-135, CD 4, pliki 039-108)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. w części 34 zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 23 180 215,9 tys. zł, co stanowiło 92,6% planu po zmianach (25 036 492,4 tys. zł). W porównaniu do roku 2020 wydatki zmalały o 4 810 884,4 tys. zł, tj. o 17,2%.

Wicedyrektor DBR wyjaśniła, że *niższy poziom wydatków w 2021 r. dotyczył głównie RPO i POIR, i wynikał ze zmniejszenia liczby realizowanych projektów, mniejszych płatności końcowych (...). Ponadto w POIR w 2020 r. uruchomione zostały nowe działania i instrumenty finansowe Dotacje na kapitał obrotowy i Fundusz Finansowego Wsparcie Płynności MSP, związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom COVID-19, w których większość wydatków została poniesiona w 2020 r.*

Wydatki w kwocie 23 085 527,5 tys. zł (99,6% wydatków w części 34) stanowiły płatności dysponenta głównego na dotacje (głównie w ramach RPO, POIR, POWER).

Wydatki budżetu środków europejskich w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 13 804,0 tys. zł, co stanowiło 95,4% planu po zmianach (14 462,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2020 r. wydatki Ministerstwa wzrosły o 11 463,5 tys. zł, tj. o 589,8%.

Dyrektor BDG wyjaśnił, że przyczyną wzrostu wydatków w ramach budżetu środków europejskich dysponenta III stopnia było m.in. rozliczenie prac dotyczących wykonania centralnej wentylacji mechanicznej wraz z jej uruchomieniem oraz pracami budowlanymi i elektrycznymi, rozliczenie płatności za opracowanie Wytucznych PPP³³, realizacja ogólnopolskiego konkursu edukacyjnego dla polskich szkół ponadpodstawowych.

(akta kontroli str. 66-76, 282-302, 1059-1066, 1168-1170, 1693-1808, 2939-2941, CD1 pliki 2859-2871)

Z przeniesionych do części 34 środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich wykorzystano kwotę 4 976 999,6 tys. zł, tj. 79,4% przyznanych środków (6 265 431,4 tys. zł). Wicedyrektor DBR wyjaśniła, że na niższy poziom wydatkowania środków przeniesionych z rezerw wpływ miało głównie niższe wykorzystanie środków

³³ PPP – Partnerstwo Publiczno–Prywatne.

w ramach RPO, POIR oraz Mechanizmów Finansowych, spowodowane m.in. problemami z realizacją projektów związanych z COVID-19, błędami i niską jakością wniosków o płatność składanych przez beneficjentów, trudnościami z rozstrzygnięciem przetargów i wyborem wykonawców z powodu spiętrzenia inwestycji oraz znacznym wzrostem cen towarów i usług, korektami we wnioskach o płatność skutkującymi przesunięciem wypłaty zaliczek na 2022 r. oraz nie podpisaniem umów z czterema beneficjentami w ramach Mechanizmów Finansowych z powodu wydłużającego się procesu przekazywania dokumentów.

W wyniku badania wykorzystania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie ogółem 188 469,7 tys. zł stwierdzono, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na realizację projektu *Termomodernizacja budynku Ministerstwa położonego przy ul. Wspólnej 2/4 w Warszawie*, na realizację RPO oraz wypłatę zaliczek dla beneficjentów Programu Rozwój Lokalny w ramach NMF 2014-2021 oraz MF EOG 2014-2021.

(akta kontroli str. 282-302, 398-402, 415-449, 1801, 2918-2921, CD1 plik 2872)

Szczegółowym badaniem objęto rozliczanie płatności z budżetu środków europejskich w ramach dotacji celowych w kwocie 3 913 242,6 tys. zł, co stanowiło 17,0% wydatków na dotacje dysponenta głównego. Dotacje przekazywano na RPO, POWER, POPW oraz Program *Badania stosowane* w ramach MF EOG na lata 2014-2021 i NMF na lata 2014-2021. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczanie płatności następowało zgodnie z przepisami.

(akta kontroli str. 539-790, 1693-1812, 1817-1833, CD1 pliki 3059-3083, CD3 pliki 32-34, CD4 pliki 3-38, 109-185)

Szczegółowym badaniem objęto również prawidłowość realizacji wydatków w ramach budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 5314,1 tys. zł stanowiących 38,5% całości wydatków poniesionych przez Ministerstwo – dysponenta III stopnia. Badanie przeprowadzono na próbie ośmiu zapisów księgowych dobranych celowo (najwyższe wartości) z konta 138 – *Rachunek środków europejskich*. Kontrola wykazała, że wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym jednostki, umowami o dofinansowanie projektów oraz obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 1500,1504)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Wydatki budżetowe zostały zrealizowane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i przepisach wykonawczych.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 34 – Rozwój regionalny i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta głównego i dysponenta III stopnia):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),

- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 34 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

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

(akta kontroli str. 13-18, 22-33, 44-50, 816-1460, 1809-1812, 1851-1863, 1895-1897, 1938-1949, 1960-1963, 2925-2927, CD2 pliki 1-27, CD3)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 1 kwietnia 2022 r., w ramach części 34 dokonano korekty sprawozdań jednostkowych:

- dysponenta III stopnia (Ministerstwa) – Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-N, i Rb-BZ1,
- dysponenta głównego części 34 –Rb-28 UE,
- Centrum Projektów Europejskich – Rb-N.

Na podstawie ww. sprawozdań, dysponent części 34, skorygował odpowiednio sprawozdania łączne Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE i Rb-N.

(akta kontroli str. 1431-1466, 1881-1937, 1998-2057)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 34 przeprowadzono na próbie 180 zapisów księgowych o łącznej wartości 608 796,8 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 10 zapisami o łącznej wartości 54 558,19 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 954 zapisy księgowe. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi

należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 34 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str.1505-1509, 1521-1564)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania jednostkowe zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, a sprawozdania łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prowadzone przez dysponenta głównego księgi rachunkowe, bowiem nie stwierdzono nieprawidłowości, które wskazywałyby, aby księgi rachunkowe dysponenta głównego prowadzone były nieprawidłowo.

OBSZAR

4. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wykorzystanie środków z Perspektywy Finansowej 2014-2020

Kontraktacja i certyfikacja wydatków

Do 31 grudnia 2021 r. zawarto z beneficjentami 97 046 umów o dofinansowanie na kwotę ogółem 553 138 564,0 tys. zł³⁴ (w tym w ramach REACT-EU³⁵ – sześć umów na kwotę 2 316 591,0 tys. zł). W ww. kwocie ogółem środki UE stanowiły 336 295 298,0 tys. zł (w tym w ramach REACT-EU – 2 172 729,0 tys. zł), co stanowiło 93,5% alokacji na lata 2014-2020³⁶, z czego:

- w ramach sześciu krajowych PO zawarto 28 407 umów o dofinansowanie ogółem na kwotę 353 921 839,0 tys. zł, w tym wkład UE 201 813 949,0 tys. zł (co stanowiło 94,0% alokacji), z czego w ramach:
 - POIŚ – 219 598 517,0 tys. zł, w tym wkład UE 112 033 395,0 tys. zł, co stanowiło 87,1% alokacji,
 - POIR – 77 259 617,0 tys. zł, w tym wkład UE 45 450 659,0 tys. zł, co stanowiło 111,3% alokacji,
 - POWER – 25 404 289,0 tys. zł, w tym wkład UE 21 882 513,0 tys. zł, co stanowiło 100,0% alokacji,
 - POPC – 14 898 241,0 tys. zł, w tym wkład UE 10 770 029,0 tys. zł, co stanowiło 98,3% alokacji,
 - POPW – 12 873 199,0 tys. zł, w tym wkład UE 8 508 516,0 tys. zł, co stanowiło 92,9% alokacji,
 - POPT – 3 887 976,0 tys. zł, w tym wkład UE 3 168 836,0 tys. zł, co stanowiło 98,5% alokacji;

³⁴ Dane wygenerowane z systemu OBIEE w dniu 3 stycznia 2022 r., zaokrąglone do pełnych tys. zł/euro. Wykazana wartość podpisanych umów obejmuje również wartość decyzji o dofinansowaniu, natomiast dane te nie obejmują umów/decyzji anulowanych/wycofanych. Dane przekazane przez DKF, który zgodnie § 9 ust. 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DKF (1 września 2020 r.) wykonuje zadania w zakresie koordynacji wdrażania funduszy polityki spójności w Polsce, i w tym zakresie realizuje zadania związane z obsługą Ministra pełniącego funkcję Instytucji Koordynującej (IK) Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) i Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej Umowy Partnerstwa (UP).

³⁵ REACT-EU – Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe to część instrumentu Next Generation EU zapewniająca dodatkowe środki dla programów polityki spójności na przeciwdziałanie skutkom kryzysu wywołanego pandemią COVID-19.

³⁶ Alokacja przeliczona z EUR na PLN po kursie średnim wyliczonym przez Instytucję Koordynującą UP z ostatnich 12 średnich kursów KE do certyfikacji (średnia z 12 miesięcy tj. styczeń-grudzień 2021), tj. 1 EUR = 4,5777 PLN.

- w ramach 16 RPO zawarto 68 639 umów o dofinansowanie na kwotę ogółem 199 216 725,0 tys. zł, w tym wkład UE 134 481 350,0 tys. zł, co stanowiło 92,8% alokacji.

W programach operacyjnych EWT zawarto 259 umów o dofinansowanie na kwotę ogółem 420 920,0 tys. euro, w tym wkład UE wyniósł 346 058,0 tys. euro, co stanowiło 104,4% alokacji na lata 2014-2020.

W porównaniu do danych na koniec 2020 r. poziom kontraktacji w programach operacyjnych (bez EWT) w odniesieniu do dostępnej alokacji wzrósł o 1,9 punktu procentowego (w krajowych PO o 0,8 punktu procentowego, w RPO o 3,6 punktu procentowego). W programach EWT poziom kontraktacji wzrósł o 2,8 punktu procentowego.

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych certyfikowana przez Instytucje Certyfikujące do KE do końca 2021 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych (w tym REACT-EU) wyniosła 287 345 162,0 tys. zł. Dofinansowanie z UE w tej kwocie stanowiło 252 117 943,0 tys. zł, tj. 70,1% alokacji na lata 2014-2020³⁷.

Do KE w ramach poszczególnych programów operacyjnych certyfikowano (w części UE) następujące kwoty wydatków kwalifikowalnych:

- w krajowych PO – 150 934 460,0 tys. zł, co stanowiło 70,3% alokacji, z czego dla:
 - POIS – 91 187 400,0 tys. zł (70,9% alokacji),
 - POIR – 29 509 979,0 tys. zł (72,2% alokacji),
 - POWER – 14 381 832,0 tys. zł (65,7% alokacji),
 - POPW – 6 693 391,0 tys. zł (73,1% alokacji),
 - POPC – 6 687 251,0 tys. zł (61,1% alokacji),
 - POPT – 2 474 606,0 tys. zł (76,9% alokacji),
- w RPO – 101 183 483,0 tys. zł (69,9% alokacji).

W programach EWT (w części UE) certyfikacja wyniosła 240 913,0 tys. euro, co stanowiło 72,7% alokacji.

W 2021 r. w porównaniu do danych na koniec 2020 r. poziom certyfikacji (bez EWT) w odniesieniu do dostępnej alokacji wzrósł o 13,5 punktów procentowych (w krajowych PO o 12,5 punktów procentowych, a w RPO o 15,1 punktów procentowych). W programach EWT nastąpił wzrost o 15,7 punktów procentowych.

(akta kontroli str. 2887-2916, CD5 plik 016)

Zasada automatycznego anulowania zobowiązań (zasada n+3)³⁸

Na koniec 2021 r. we wszystkich krajowych i regionalnych programach operacyjnych cele określone zgodnie z zasadą n+3 na 2021 r. zostały zrealizowane łącznie na poziomie 160,2%, w tym:

- 161,8% celu planowanego w krajowych PO, tj. 34 343 487,2 tys. euro (cel n+3 na 2021 r. określono na 21 219 669,1 tys. euro):
 - 163,6% celu w POIS, tj. 20 766 894,2 tys. euro (planowano 12 690 244,9 tys. euro),
 - 167,7% celu w POIR, tj. 6 693 112,1 tys. euro (planowano 3 990 786,8 tys. euro),

³⁷ Procentowe wykorzystanie alokacji wyliczone na podstawie danych z zestawienia „Poziom kontraktacji i wykorzystania dostępnych środków do końca 2021 r. Perspektywa Finansowa 2014-2020 według programów operacyjnych przedstawionych w tysiącach złotych”.

³⁸ Zgodnie z art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 anuluje się zobowiązanie KE dla danego PO (część alokacji na dany rok), jeżeli nie zostanie ona wykorzystana na płatności do końca trzeciego roku po roku, w którym podjęto zobowiązanie.

- 142,2% celu w POWER, tj. 3 269 524,2 tys. euro (planowano 2 299 362,8 tys. euro),
- 164,2% celu w POPW, tj. 1 531 022,6 tys. euro (planowano 932 670,9 tys. euro),
- 158,0% celu w POPC, tj. 1 514 744,4 tys. euro (planowano 958 553,2 tys. euro),
- 163,2% celu w POPT, tj. 568 189,7 tys. euro (planowano 348 050,5 tys. euro),
- 157,9% celu planowanego w RPO, tj. 23 017 926,8 tys. euro (cel n+3 na 2021 r. określono w kwocie 14 580 661,5 tys. euro). Najniższy poziom wynoszący 142,8% celu osiągnięto w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a najwyższy 180,8% w RPO Województwa Lubelskiego³⁹.

Procent wykonania celu n+3 zaplanowanego na koniec przyszłego roku, tj. 2022 (według stanu certyfikacji do KE na 31 grudnia 2021 r.) został zrealizowany łącznie na poziomie 127,4% w krajowych PO (od 114,4% w POWER do 131,9% w POIR). Natomiast dla RPO wyniósł on łącznie 124,2% (od 112,1% w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 142,0% w RPO Województwa Lubelskiego).

(akta kontroli str. 2887-2916, CD5 plik 018)

Realizacja Planu certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2021 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020

Plan certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2021 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 (dalej: Plan certyfikacji) został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w marcu 2021 r.⁴⁰

Docelową wartość wydatków kwalifikowalnych do certyfikowania do Komisji Europejskiej w 2021 r. łącznie w krajowych PO i RPO (przy certyfikacji narastająco na koniec 2020 r. w kwocie 223 140 394,0 tys. zł) zaplanowano w kwocie 61 879 559,0 tys. zł. Osiągnięcie celu minimalnego oznaczało certyfikację do końca 2021 r. wydatków narastająco w kwocie 285 019 953,0 tys. zł.

Wg szacunków Ministerstwa kwota ta (285,0 mld zł) miała umożliwić zawnioskowanie do KE w 2021 r. o płatności ze środków UE w kwocie 56,6 mld euro⁴¹, co miało odpowiadać ok. 73,6% alokacji wkładu UE na lata 2014-2020. W *Planie certyfikacji* przyjęto założenie, że na koniec 2021 r. w programach nie powinno być absorpcji alokacji na poziomie niższym niż 68,0%, oprócz RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, dla którego poziom ten założono w wysokości ok. 64,0%.

Planowane wydatki kwalifikowalne certyfikowane do KE w 2021 r. w trzech programach EWT (Polska-Słowacja; Polska-Saksonia; Polska-Bałtyk) określono w wysokości 50 394,0 tys. euro (przy certyfikacji na koniec 2020 r. w kwocie 227 018,2 tys. euro), co miało pozwolić na osiągnięcie do końca roku 2021

³⁹ Cel n+3 na 2021 r. wyniósł dla RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego 1 263 178,9 tys. euro, wobec zaplanowanego w kwocie 884 804,4 tys. euro, dla RPO Województwa Lubelskiego wyniósł 1 874 607,7 tys. euro wobec zaplanowanego 1 036 994,9 tys. euro.

⁴⁰ Projekt Planu certyfikacji został przyjęty 24 lutego 2021 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów w kształcie zaproponowanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (pismo znak: DKPL.WK.060.1.10.2021.AF(7) z dnia 25 lutego 2021 r.) i przedstawiony członkom Rady Ministrów (pismo znak: DKPL.WK.060.2.31.2021.AMU(2)).

⁴¹ Wyliczenia dokonano przy zastosowaniu kursu KE do certyfikacji na styczeń 2021 r., tj. 1 euro = 4,5565 zł. Wartość wydatków odpowiadających wkładowi UE będzie zależna od poziomu współfinansowania UE występującego w poszczególnych osiach priorytetowych, dlatego szacowana kwota może ulec zmianie w zależności od osi, w ramach których wydatki będą certyfikowane. Istotne znaczenie będzie też miał aktualny kurs euro, po którym przeliczane będą na euro wydatki poniesione w złotych.

skumulowanego poziomu wydatków certyfikowanych do KE w wysokości 277 412,2 tys. euro.

Od początku wdrażania Perspektywy Finansowej 2014-2020 do Komisji Europejskiej certyfikowano łącznie (krajowe i regionalne PO) – 287 345 161,5 tys. zł, co stanowiło 100,8% kumulatywnego celu certyfikacji do końca 2021 r., z tego:

- 170 247 253,9 tys. zł w krajowych PO, tj. 100,9% planu (kumulatywnie). Planowanego poziomu nie osiągnięto w POWER (97,9% planu). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w POIR – 101,7% planu;
- 117 097 907,6 tys. zł w RPO, tj. 100,7% planu (kumulatywnie). Planowanego poziomu nie osiągnięto w ośmiu RPO Województw: Dolnośląskiego (98,5%), Kujawsko-Pomorskiego (99,8%), Lubuskiego (99,7%), Łódzkiego (98,2%), Podlaskiego (95,2%), Śląskiego (97,5%), Świętokrzyskiego (98,5%) i Zachodniopomorskiego (99,9%). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w RPO Lubelskiego, tj. 109,8% planu.

W ramach programów EWT certyfikowano wydatki w kwocie 289 550,0 tys. euro, co stanowiło 104,4% planu (kumulatywnie).

Zakładany poziom absorpcji alokacji 2014-2020 na koniec 2021 r. został osiągnięty na poziomie 73,0% wobec 73,6% planowanego, w tym w krajowych PO 73,2% wobec 74,3% poziomu planowanego, a w RPO 72,7% wobec 72,6%. Założonego poziomu absorpcji alokacji na koniec 2021 r. w krajowych PO nie osiągnięto w trzech programach (POIS 73,9% wobec 75,1%, POIR 75,0% wobec 76,1%, POPC – 63,3% wobec 68,4%), a regionalnych PO w 10 programach⁴².

(akta kontroli str. 2887-2916, CD5 pliki 005-012, 016, 018, 020-090, 286)

4.2. Realizacja wydatków ponoszonych w związku z wykorzystaniem środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich oraz budżetu państwa w zakresie programów finansowanych z udziałem środków europejskich, programów EWT, programów EIS oraz wydatki w ramach MF EOG i NMF w 2021 r. ogółem wyniosły 56 362 817,2 tys. zł⁴³, co stanowiło 94,4% planu po zmianach (z tego: z budżetu środków europejskich wydatkowano łącznie 51 502 893,0 tys. zł oraz z budżetu państwa 4 859 924,2 tys. zł, w tym: finansowanie – 1 567 306,0 tys. zł i współfinansowanie – 3 292 618,2 tys. zł).

Z ww. kwoty ogółem poniesiono wydatki w ramach:

- PF 2014-2020 – 55 985 241,3 tys. zł, tj. 94,5% planu po zmianach (59 253 197,7 tys. zł);
- EFTA 2014-2021 – 370 438,1 tys. zł, tj. 80,3% planu po zmianach (461 187,2 tys. zł);
- PF 2007-2013 – 6211,5 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach (6211,5 tys. zł);
- EFTA 2009-2014 – 926,4 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach (926,4 tys. zł).

Dyrektor DBR wyjaśnił, że niższe niż planowano wykonanie wydatków w ramach MF EOG 2014-2021 wynika m.in. z niższego niż planowano wydatkowania środków na realizowane działania wskutek ograniczenia możliwości ich wykonania w związku

⁴² W RPO Województwa Dolnośląskiego, RPO Województwa Lubuskiego, RPO Województwa Łódzkiego, RPO Województwa Małopolskiego, RPO Województwa Mazowieckiego, RPO Województwa Podkarpackiego, RPO Województwa Podlaskiego, RPO Województwa Pomorskiego, RPO Województwa Śląskiego RPO Województwa Świętokrzyskiego,

⁴³ Dane na podstawie informacji sporządzonej na potrzeby niniejszej kontroli, przekazane przez DBR przy piśmie z 3 marca 2022 r. (identyfikator kosztulki: 1974054), dotyczące wykonania wydatków na programy w układzie załącznika nr 15 do ustawy budżetowej.

z utrzymującym się stanem pandemii COVID-19, zmianami w harmonogramach projektów/inicjatyw. Wyjaśnił, że wprowadzone obostrzenia powodowały, że w znacznym stopniu realizacja działań została przeniesiona online (m.in. spotkania, konferencje, szkolenia, warsztaty), co wpłynęło na zmniejszenie skali wydatków administracyjnych. Część wydatków dotyczących współpracy z partnerami zagranicznymi (instytucje z krajów darczyńców) w dalszym ciągu została zastąpiona działaniami online albo przesunięta w czasie, również ze względu na ograniczenia występujące po stronie partnerów. Ponadto, część działań informacyjno-promocyjnych oraz delegacji służbowych krajowych i zagranicznych, musiała zostać czasowo zawieszona lub ograniczona. Dodatkowo, duże zainteresowanie ze strony potencjalnych wnioskodawców przełożyło się na dużą liczbę złożonych propozycji projektów w przypadku niektórych obszarów tematycznych, a tym samym spowodowało wydłużenie wieloetapowego procesu oceny projektów. W przypadku niektórych programów podpisywanie umów na projekty indywidualne również uległo wydłużeniu ze względu m.in na sytuację oraz wynikający z opóźnień po stronie wnioskodawców w kompletowaniu i składaniu dokumentów niezbędnych do podpisania umów (w tym opóźnienia wynikające z dłuższego oczekiwania na uzyskanie decyzji administracyjnych, takich jak pozwolenia na budowę czy inne dokumenty). Kolejnymi przyczynami tego stanu były rezygnacje beneficjentów z płatności zaliczkowych (np. z uwagi na związane z nimi koszty gwarancji bankowych) oraz realizacją wymogu wyboru wykonawców w trybie konkurencyjnym lub zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych. Powyższe spowodowało przesunięcie terminów wypłat zaliczek dla beneficjentów oraz wpłynęło na późniejsze rozpoczęcie działań inwestycyjnych, a co za tym idzie późniejsze ponoszenie kosztów w projektach. Z uwagi na wyznaczoną przez darczyńców końcową datę kwalifikowalności wydatków na działania projektowe (30 kwietnia 2024 r.) oraz biorąc pod uwagę wieloletni i złożony charakter przedsięwzięć, a także utrudnienia jakie się pojawiają i które w znaczącym stopniu przyczyniły się do mniejszego niż planowano wydatkowania środków, Krajowy Punkt Kontaktowy sygnalizuje darczyńcom konieczność wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków, która pozwoliłaby zmaksymalizować wykorzystanie alokacji przyznanej na Mechanizmy Finansowe 2014-2021.

(akta kontroli str. 2765-2774, 2779-2794, 2879-2880, 2887-2916, CD5 plik 483)

Zgodnie z Procedurą uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 98 i 99⁴⁴ (dalej: Procedura), Minister dokonał alokacji środków z rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy operacyjne. Przyznana kwota alokacji środków rezerwy celowej wyniosła po zmianach 26 430 825,0 tys. zł, z czego w ramach:

- budżetu środków europejskich: poz. 98 – 24 574 482,0 tys. zł; poz. 99 – 39 488,0 tys. zł;
- budżetu państwa: poz. 8 – 1 816 855,0 tys. zł.

⁴⁴ Procedura z 15 czerwca 2021 r. podpisana przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. Poprzednio obowiązywała procedura z 18 maja 2020 r. podpisana przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na podstawie decyzji Ministra Finansów w 2021 r. uruchomiono z rezerwy celowej środki w wysokości 14 724 559,6 tys. zł, a wykorzystano 12 779 491,5 tys. zł⁴⁵, tj. 86,8% kwoty ujętej w decyzjach MF i 48,4% alokacji, z tego:

- w ramach budżetu środków europejskich wydatkowano:
 - w poz. 98 – 11 742 357,1 tys. zł, co stanowiło 86,3% kwoty ujętej w decyzjach i 47,8% kwoty alokacji po zmianach,
 - w poz. 99 – 6 286,4 tys. zł, tj. 87,1% kwoty ujętej w decyzjach i 15,9% kwoty alokacji;
- w ramach budżetu państwa wydatkowano:
 - w poz. 8 kwotę 1 030 848,0 tys. zł, co stanowiło 92,4% kwoty ujętej w decyzjach i 56,7% kwoty alokacji.

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

- Perspektywa Finansowa 2014-2020 – wydatkowano 12 758 343,0 tys. zł, tj. 86,8% kwoty ujętej w decyzjach MF, w tym w ramach:
 - POIŚ wydatkowano 3 175 014,0 tys. zł, tj. 96,4% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POWER wydatkowano 215 400,4 tys. zł, tj. 83,3% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POIR wydatkowano 2 120 514,6 tys. zł, tj. 78,8% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POPW wydatkowano 92 653,1 tys. zł, tj. 60,6% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POPT wydatkowano 4 282,6 tys. zł, tj. 99,6% kwoty ujętej w decyzjach,
 - POPC wydatkowano 926 077,6 tys. zł, tj. 96,9% kwoty ujętej w decyzjach,
 - 16 RPO wydatkowano 4 736 837,3 tys. zł, tj. 80,9% kwoty ujętej w decyzjach,
 - EWT wydatkowano 1 658,9 tys. zł, tj. 99,6% kwoty ujętej w decyzjach,
 - EIS wydatkowano 10 736,7 tys. zł, tj. 100,0% kwoty ujętej w decyzjach,
 - Instrument „Łącząc Europę” (CEF) wydatkowano 1 475 167,8 tys. zł, tj. 100,0% kwoty ujętej w decyzjach;
- Programy EFTA wydatkowano 20 875,7 tys. zł, tj. 83,4% kwoty ujętej w decyzjach, w tym w ramach:
 - MF EOG 2014-2021 wydatkowano 11 687,2 tys. zł, tj. 97,0% kwoty ujętej w decyzjach,
 - NMF 2014-2021 wydatkowano 9 188,6 tys. zł, tj. 70,8% kwoty ujętej w decyzjach,
- Perspektywa Finansowa 2007-2013, w ramach POIŚ, wydatkowano 272,8 tys. zł, tj. 100,0% kwoty ujętej w decyzjach Ministra Finansów.

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

- ze zwrotów niewykorzystanych przez beneficjentów środków na zakończenie realizacji projektów; zmian harmonogramów wydatków w projektach (spowodowanych m.in. problemami kadrowymi, przedłużeniem procesu rekrutacji specjalistów do realizacji projektów, opóźnieniami wynikającymi z postępowań przetargowych); z oszczędności wygenerowanych w trakcie realizacji projektów (np. oszczędności poprzetargowe); z opóźnień w podpisywaniu umów o dofinansowanie projektu, jak również z przesuwania podpisania umów na 2022 r., w ramach POWER;
- z nieprzekazania transzy zaliczki do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (zgodnie z jej wnioskiem), bowiem harmonogram płatności w realizowanych przez PARP pilotażach zakładał zintensyfikowanie wydatkowania środków w latach 2022 i 2023; z opóźnień w wyborze wykonawcy pilotaży realizowanych

⁴⁵ Dane dotyczące wykorzystania rezerwy celowej za 2021 r. przekazane przez DBR (Zestawienie wykorzystania rezerwy celowej za 2021 r.; przekazane kontrolerom 30 marca 2022 r.).

przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, co wpłynęło na przesunięcie płatności z nim związanych; z opóźnienia w rozstrzygnięciu konkursu ogłoszonego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju wynikającego z powodu wpływu bardzo dużej liczby wniosków i niedostarczenia w 2021 r. dokumentów niezbędnych do podpisania umów. Powstałe opóźnienie spowodowało przesunięcie płatności z IV kwartału 2021 r. na I kwartał 2022 r., w ramach POIR;

- z problemów w realizacji projektów związanych z zagrożeniem epidemicznym COVID-19 (polegających np. na: ograniczonym kontakcie i wydłużonym okresie oczekiwania na korespondencję od beneficjentów; opóźnieniach w pracach realizowanych przez wykonawców lub opóźnieniach w odbiorach dokonywanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną, straż pożarną itp.; przedłużających się okresach chorobowych; zachwianiu płynności finansowej beneficjentów); z niskiej jakości wniosków o płatność składanych przez beneficjentów; ze składania wniosków o płatność przez beneficjentów, które nie rozliczały 70% dotychczas otrzymanych transz zaliczek; z trudności z rozstrzygnięciem przetargów i wyborem wykonawców z powodu spiętrzenia inwestycji i znacznego wzrostu cen usług, w ramach RPO.

Dyrektor DBR wyjaśnił także, że niskie wykonanie rezerwy celowej wynika również z faktu, iż dysponenci są zobowiązani do wydatkowania w pierwszej kolejności środków z planu ujętego w ich częściach budżetowych, a to ma wpływ na ilość oraz wartość składanych wniosków o uruchomienie rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 2301-2764, 2779-2794, 2821-2852, 2887-2916, CD5 pliki 297-381)

Szczegółowym badaniem objęto 15 spraw dotyczących uruchomienia środków z rezerwy celowej (część 83), które dotyczyły 15 wniosków i trzech korekt złożonych w 2021 r. w łącznej kwocie 8 182 573,5 tys. zł (tj. 54,5% wartości wszystkich złożonych wniosków), w tym:

- 14 wniosków dotyczących budżetu środków europejskich poz. 98 (osiem wniosków i dwie korekty odnoszące się do 58,5% wartości kwoty uruchomionej w tej pozycji rezerwy celowej) i poz. 99 (sześć wniosków i jedną korektę – 63,9% wartości kwoty uruchomionej w tej pozycji rezerwy celowej);
- jeden wniosek dotyczący budżetu państwa poz. 8 odnoszący się do 14,0% wartości kwoty uruchomionej w tej pozycji rezerwy celowej.

Badanie wykazało, że dysponenci poszczególnych części budżetowych złożyli wnioski, a Ministerstwo zweryfikowało je, zgodnie z przyjętą Procedurą. Badanie wykazało również, że IZ terminowo (zgodnie z pkt. 54 Procedury) przekazały informacje miesięczne na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w 2021 r. z rezerwy celowej w okresie od początku roku do ostatniego dnia danego miesiąca.

(akta kontroli str. 2715, 2761-2762, 2887-2916, CD5 pliki 459-479)

Po kontroli nr P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, NIK sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący opracowania reguł postępowania umożliwiających bezzwłoczne i jednoznaczne wyznaczenie jednostki organizacyjnej Ministerstwa jako właściwej do rozpatrzenia wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej, jeśli wniosek dotyczy programu, który nie jest objęty właściwością żadnej jednostki organizacyjnej Ministerstwa. Ustalono, że w znowelizowanej Procedurze obowiązującej od 15 czerwca 2021 r. w pkt. 34a została wprowadzona regulacja dotycząca niezwłocznego wskazania przez Ministra, jednostki właściwej do rozpatrzenia takiego wniosku. W związku z powyższym NIK uznaje, że wniosek został zrealizowany.

(akta kontroli str. 2887-2916, CD5 pliki 320-331)

W 2021 r., na podstawie art. 192 ust. 5 ufp, w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przekazał do Ministra Finansów prognozy płatności dla poszczególnych programów operacyjnych w terminie do 15 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał – oprócz prognozy za II kwartał⁴⁶. Dodatkowo na prośbę Ministerstwa Finansów⁴⁷ została sporządzona aktualizacja prognoz płatności za IV kwartał 2021 r. Kwoty prognoz obejmowały odrębnie PF 2014-2020 oraz PF 2007-2013. W trakcie roku kwoty prognoz za poprzedni kwartał były aktualizowane przy składaniu prognoz na kolejny kwartał. Jak wyjaśnił Dyrektor DK kwartalne prognozy opracowano m.in. na podstawie informacji uzyskanych od poszczególnych IZ i Instytucji Pośredniczących w krajowych PO, IZ w RPO oraz zapotrzebowań zgłoszonych Krajowemu Punkтови Kontaktowemu przez poszczególnych Operatorów Programów w MF 2014-2020. Wyjaśnił także, że *Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej (jako instytucja koordynująca proces certyfikacji) poddaje analizie zgłoszenia otrzymane od Instytucji Zarządzających, biorąc pod uwagę dane dotyczące złożonych wniosków o dofinansowanie, podpisanych umów o dofinansowanie, złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność, aktualnego i prognozowanego stanu certyfikacji do KE, planów wydatkowych ujętych w harmonogramach projektów, dotychczasowej oraz przewidywanej realizacji zasady n+3 czy stanem wdrażania w analogicznym momencie wdrażania poprzedniej perspektywy finansowej.*

(akta kontroli str. 2821-2845, 2887-2916, CD5 pliki 091-227)

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, stosownie do art. 193 ust. 2 ufp terminowo przedstawił Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów informacje o wysokości zobowiązań wynikających z zawartych z beneficjentami umów w ramach poszczególnych programów, wysokości środków przekazanych beneficjentom i planowanych do przekazania do końca roku budżetowego. Informacje za I, II, III i IV kwartał 2021 r. zostały przyjęte przez Stały Komitet Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 2887-2916, CD5 pliki 228-238)

Limit zobowiązań przyjęty w załączniku nr 16⁴⁸ do ustawy budżetowej łącznie (ogółem wkład publiczny) wynosił kumulatywnie 422 895 722,0 tys. zł i został zrealizowany na poziomie 97,6% (412 832 706,0 tys. zł), z tego limit zobowiązań w zakresie środków europejskich w łącznej kwocie 359 818 628,0 tys. zł zrealizowano na poziomie 99,0% (356 224 559,0 tys. zł).

Wykorzystanie zobowiązań – obejmujących kwoty z umów o dofinansowanie z beneficjentami – w zakresie środków europejskich na koniec 2021 r. wyniosło:

- w pięciu krajowych PO na lata 2014-2024 łącznie 100,6%, w tym: 93,0% w POIS, 97,1% w POPW, 105,6% w POWER, 112,0% w POPC i 119,7% w POIR. Natomiast w POPT wykorzystanie zobowiązań na lata 2014-2022 wyniosło 103,2%;
- w RPO od 94,3% w RPO Województwa Lubuskiego do 101,2% w RPO Województwa Lubelskiego (do 2024 r. łącznie pozostało do wykorzystania 2 970 820,0 tys. zł ze środków europejskich);

⁴⁶ Prognozy płatności z budżetu środków europejskich w programach finansowanych z udziałem środków europejskich w Perspektywach Finansowych 2014-2020 oraz 2007-2013 planowane do przekazania w II kwartale 2021 r. oraz aktualizację prognoz na I kwartał 2021 r. zostały przekazane przy piśmie z dnia 16 marca 2021 r. znak sprawy: DKF-V.6515.2.2021.AKa, tj. z jednodniowym opóźnieniem.

⁴⁷ Pismo nr IP4.962.83.2021 z 29 października 2021 r. i 5 listopada 2021 r.

⁴⁸ Dane na podstawie sporządzonej przez DBR informacji dotyczącej wykonania limitów zobowiązań i wydatków w układzie załącznika nr 16 do ustawy budżetowej.

- w CEF (Instrument „Łącząc Europę”) – 93,8% (do 2023 r. pozostało do wykorzystania 1 162 850,0 tys. zł ze środków europejskich); w NMF 2014-2021 – 77,4% (do 2025 r. pozostało do wykorzystania 376 524,0 tys. zł); w MF EOG 2014-2021 – 78,0% (do 2025 r. pozostało do wykorzystania – 308 863,0 tys. zł).

Odnosnie określonego w załączniku 16 do ustawy budżetowej limitu zobowiązań Dyrektor DBR wyjaśnił, że wykonanie zobowiązań w latach 2014-2021 zostało wyliczone na podstawie podpisanych dotychczas umów z beneficjentami. W przypadku: POIR, POWER, POPC, POPT oraz RPO Województwa Lubelskiego tak wyliczona kwota zakontraktowanych środków przekracza ogólny poziom alokacji środków europejskich wskazany w załączniku 16 ustawy budżetowej na 2021 r., co było wynikiem: zwiększenia w 2021 r. alokacji o środki I transzy instrumentu REACT-EU (m. in. w POPC, POIR i POWER); osłabienia kursu złotego w porównaniu do euro, co przełożyło się na wyższą dostępną alokację przeliczoną na PLN; uzyskania zgody Ministerstwa Finansów na nadkontraktację – POIŚ, POIR, POWER, POPC, POPT.

Określone w załączniku 16 do ustawy budżetowej limity na 2021 r. (odniesione do rzeczywistego wykonania wydatków w roku 2021, wykazanych w załączniku 15 do ustawy budżetowej) zrealizowano na poziomie:

- od 71,0% (POIŚ) do 95,2% (POPC) w krajowych PO – w zakresie środków europejskich i od 70,4% (POWER) do 104,8% (POPC) – w zakresie środków budżetu państwa,
- od 61,7% (RPO Województwa Pomorskiego) do 112,7% (RPO Województwa Lubuskiego) – w zakresie środków europejskich i od 53,9% (RPO Województwa Łódzkiego) do 119,5% (RPO Województwa Śląskiego) – w zakresie środków budżetu państwa,
- 76,9% w zakresie środków europejskich i 59,8% w zakresie środków budżetu państwa w Instrumencie „Łącząc Europę”;
- 45,0% w zakresie środków europejskich i 38,8% w zakresie środków budżetu państwa w MF EOG 2014-2021;
- 51,5% w zakresie środków europejskich i 51,7% w zakresie środków budżetu państwa w NMF 2014-2021.

Różnica w wykonaniu wydatków roku 2021 – jak wyjaśnił Dyrektor DBR – wynika przede wszystkim ze sposobu wypełniania danych do Załącznika 16 na etapie planowania i wykonania, tj. ujmowania innych wydatków. Na etapie planu prezentowane są wydatki ujęte w ustawie budżetowej na rok 2021 (w częściach i rezerwach celowych), które mogą być przeznaczone zarówno na zaliczki, jak i refundacje wydatków beneficjentów oraz wypłaty dotacji dla instytucji systemu realizacji programów, z których te zaliczki lub refundacje będą dalej przekazywane beneficjentom. Natomiast w wykonaniu uwzględniono kwoty wydatków z wniosków beneficjentów o płatność, które zostały zatwierdzone w 2021 r. Wnioski o płatność zawierają wydatki 2021 r. oraz wydatki poniesione w latach wcześniejszych (rozliczenie wypłaconych zaliczek) i w związku z powyższym nie pokrywają się z wydatkami budżetowymi roku 2021. Podobnie część wydatków z 2021 r. zostanie ujęta we wnioskach o płatność dopiero w roku 2022. Zatem, w tym zakresie nie można mówić o rozbieżności lub przekroczeniu limitów, bowiem wydatki budżetowe ujmowane w tym załączniku w ustawie budżetowej nie mają przełożenia wprost na wydatki z wniosków o płatność, wykazywane jako rozliczenie tego załącznika w sprawozdaniu z wykonania budżetu. Taki sposób rozliczania załącznika został ustalony z MF. Wynika to z faktu, iż rozliczenie wydatków budżetowych pokazywane jest w załączniku 15, natomiast załącznik 16 pozwala na ukazanie w sprawozdaniu

z wykonaniu budżetu postępu w realizacji programów w innym zakresie, tj. kontraktacji i rozliczenia wydatków na poziomie beneficjentów projektów.

(akta kontroli str. 2764-2767, 2881-2916, CD5 pliki 483-484, 488)

Zgodnie z art. 51 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁴⁹ roczne spotkanie w sprawie przeglądu dla każdego państwa członkowskiego, jest organizowane co roku, począwszy od 2016 r. do 2023 r. włącznie, w celu zbadania wykonania poszczególnych programów, z uwzględnieniem, rocznego sprawozdania z wdrażania oraz uwag i zaleceń Komisji, w stosownych przypadkach. W spotkaniu uczestniczy Komisja i dane państwo członkowskie.

Dyrektor DSR w wyjaśnieniach podała, że z końcem września 2021 r. rozpoczęły się rozmowy z KE dotyczące organizacji spotkania rocznego. W związku z art. 53 pkt. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 podjęto jednak decyzję o nieorganizowaniu takiego spotkania. Podstawą do podjęcia tej decyzji była organizacja spotkań rocznych krajowych programów operacyjnych w IV kwartale 2021 r. oraz organizacja posiedzenia Komitetu ds. Umowy Partnerstwa 2014-2020 (dalej: KUP), a także skupienie się DSR na przygotowaniu Umowy Partnerstwa 2021-2027. Dyrektor DSR wyjaśniła, że *spotkania KUP mają zbieżny charakter i formę ze spotkaniem rocznym (z Komisją Europejską). KUP został utworzony w celu zapewnienia koordynacji i monitorowania realizacji umowy partnerstwa, w szczególności programów służących jej realizacji. Posiedzenia KUP odbywają się minimum raz w roku kalendarzowym, podczas których obecni są przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych, jak również przedstawiciele Komisji Europejskiej. (...) W dniu 17 listopada 2021 r. odbyło się X posiedzenie KUP w formie wideokonferencji, w którym udział wzięli członkowie Komitetu oraz przedstawiciele KE. Na spotkaniu przedstawiono dane dotyczące m.in. wdrażania UP 2014-2020 w 2021 r.*

(akta kontroli str. 2176-2192)

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

Na podstawie art. 14f ustawy z dnia 26 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁰, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w 2021 r. sporządził *Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa w 2020 roku*⁵¹. W sprawozdaniu zawarto informacje otrzymane od: Instytucji Koordynującej UP funkcjonującej w ramach MFiPR, IZ krajowymi PO, IZ Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, IZ Programem Operacyjnym Rybactwo i Morze na lata 2014-2020 oraz Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. W sprawozdaniu oprócz informacji związanych z wpływem pandemii na system wdrażania funduszy europejskich, zawarto informacje na temat postępu wdrażania programów realizujących UP w 2020 r., realizacji celów w strategiach na poziomie krajowym i europejskim, wymiaru terytorialnego realizacji programów Polityki Spójności, systemów koordynacji, monitoringu i ewaluacji, realizacji podstawowych zasad Polityki Spójności oraz działalności informacyjno-promocyjne.

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Raady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE. L. 347 z 20.12.2013 r. s. 320, ze zm.).

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

⁵¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/103415/Sprawozdanie2020wersjaostateczna.pdf>.

Zgodnie z zasadami dotyczącymi Perspektywy Finansowej 2014-2020 i zapisami programów, cele dotyczące rezultatów i efektów rzeczowych zostały zaplanowane do osiągnięcia na koniec 2023 r. Nie były wyznaczane cele na rok 2021.

W POIŚ 2014-2020 wg umów o dofinansowanie na koniec 2021 r. 86 wskaźników osiągnęło minimum 100% realizacji wartości docelowej dla 2023 r. (od 100% do 2441%); jeden wskaźnik był na poziomie 97% (nie planowano podpisywania kolejnych umów zasilających ten wskaźnik); trzy wyniosły od 43% do 73%⁵²; pozostałe osiem to nowe wskaźniki REACT-EU, których szacowana realizacja na koniec 2021 r. była zerowa (wskaźniki te zostały dodane podczas ostatniej zmiany POIŚ, która została zaakceptowana przez KE pod koniec października 2021 r.). Dyrektor DK w wyjaśnieniach podał, że *jeśli chodzi o realizację wskaźników POIŚ wykazywanych we wnioskach o płatność, to jest ona adekwatna do bieżącego postępu w realizacji projektów. Trzeba pamiętać, że inwestycje realizowane ze środków POIŚ to duże, kilkuletnie przedsięwzięcia, które z uwagi na ich skomplikowany charakter cechują się stosunkowo długim okresem przygotowawczym. Oznacza to, że rezultaty projektów, podobnie jak miało to miejsce w POIŚ 2007-13, są widoczne w końcowej fazie realizacji Programu.*

Z informacji kwartalnej (za IV kwartał 2021 r.) z realizacji POWER, przedstawiającej stan realizacji wskaźników rzeczowych (tabela 4⁵³) wynika, że 28 spośród 48 wyznaczonych wskaźników na koniec 2021 r. osiągnęło wartość powyżej 85% wartości docelowej.

W POPC dwa spośród 12 wskaźników na koniec 2021 r. osiągnęły wartość powyżej 85% wartości docelowej (wg danych z tabeli 4). Poziom realizacji wskaźnika *Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s* wyniósł – w stosunku do wartości docelowej – 19% w regionach słabiej rozwiniętych oraz 13% w regionie lepiej rozwiniętym (wartości wynikające z zatwierdzonych wniosków o płatność). Dyrektor DK w wyjaśnieniach podał, że *relatywnie niska wartość wskaźnika osiągnięta na koniec 2021 r. wynika głównie z tego, że jest ona wykazywana przez beneficjentów w ostatnim wniosku o płatność, tj. we wniosku końcowym. Wynika to ze specyfiki wskaźnika, który może być wykazany po zrealizowaniu części produktowej projektu. IZ POPC nie widzi zagrożenia w realizacji wartości docelowej wskaźnika ze względu na wysoki poziom wartości wskaźnika zadeklarowany przez beneficjentów w zawartych umowach o dofinansowanie. Wartości zostaną osiągnięte, przy czym nastąpi to w ostatnim roku kwalifikowalności Programu tj. w 2023 r. Brak zagrożenia także w odniesieniu do wskaźników w II i III osi priorytetowej. Poziom ich realizacji jest wysoki, a wartości planowane w umowach o dofinansowanie wskazują, że będzie on nawet przekroczony, w stosunku do wartości docelowych, przy czym nastąpi to także w ostatnich latach realizacji Programu.*

W POPW dwa na siedem wskaźników osiągnęło na koniec 2021 r. wartość powyżej 85% wartości docelowej (wg danych z tabeli 4). Dyrektor DK w wyjaśnieniach podał, że *założone na koniec 2023 r. wartości wskaźników są sukcesywnie realizowane.*

⁵² Wskaźniki: *Liczba zakupionych/zmodernizowanych pojazdów kolejowych* – realizacja wskaźnika wzrosła po podpisaniu umów wyłonionych w konkursie ogłoszonym w 2021 r. Realizacja wskaźnika powinna znacząco przekroczyć wartość zaplanowaną na 2023 rok; *Liczba zakupionych respiratorów w celu wsparcia leczenia COVID-19* (regiony lepiej rozwinięte) i *Liczba zakupionych respiratorów w celu wsparcia leczenia COVID-19* (regiony słabiej rozwinięte) – wskaźniki te zostały oszacowane przez Ministerstwo Zdrowia z nadwyżką, planowana była zmiana wartości docelowych w Programie.

⁵³ Tabele 4 – wyciąg z informacji kwartalnej z realizacji programu. Z uwagi na niewyznaczenie w ramach POWER celów rocznych, dane prezentowane w tabeli 4 (kolumna 10) informacji odnoszą się do realizacji celów końcowych (wartości docelowych) Programu.

Aktualnie IZ nie ocenia negatywnie możliwości realizacji założonych wartości docelowych na koniec 2023 r.

W odniesieniu do POIR nie zostały osiągnięte cele roczne na 2021 r. w przypadku trzech wskaźników⁵⁴. Dyrektor DK wyjaśnił, że wartość pierwszego wskaźnika jest adekwatna do tempa realizacji osi, natomiast osiągnięcie wartości dwóch pozostałych wskaźników nie jest zagrożone biorąc pod uwagę wartość podpisanych umów.

Dyrektor DK w wyjaśnieniach podał, że *Regionalne Programy Operacyjne są zarządzane przez zarządy województw, MFiPR pełni w tym przypadku funkcję koordynacyjną. Dane dotyczące wykonania mierników w programach Instytucje Zarządzające RPO zawierają w informacjach kwartalnych z realizacji programów, zgodnie z wytycznymi w zakresie sprawozdawczości oraz w sprawozdaniach rocznych przedkładanych komitetom monitorującym i KE (termin składania sprawozdań rocznych za 2021 r. zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 upływa 31 maja 2022 r.)*.

Z dokumentu *Monitoring realizacji ram wykonania w Programach Regionalnych – stan na koniec IV kwartału 2021 r.*⁵⁵ wynika, że w regionalnych programach operacyjnych do ram wykonania przyjęto 490 wskaźników, w tym 166 finansowych. W odniesieniu do stanu na koniec IV kwartału 2020 r. postęp odnotowano dla 463 wskaźników, w tym dla 165 wskaźników finansowych. Cele na 2021 r., ustanowione przez IZ, osiągnęło lub przekroczyło 341 wskaźników, w tym 113 finansowych. Natomiast w odniesieniu do celów końcowych na 2023 r., 267 mierników osiągnęło co najmniej 85% wartości docelowych, z tego 180 – zostało w pełni zrealizowanych.

(akta kontroli str. 2821-2823, 2832-2852, 2887-2916, CD5 pliki 382, 393-401)

Na podstawie mierników budżetu zadaniowego na 2021 r. określonych w MFiPR dla Mechanizmów Finansowych osiągnięto następujące rezultaty i efekty rzeczowe:

- *Liczba inicjatyw badawczych finansowanych w ramach Programu Badania 2014-2021 (w szt.)* – zrealizowano 150 (planowano 133);
- *Liczba inicjatyw wspierających miasta finansowanych z Programu Rozwój Lokalny MF EOG i NMF 2014–2021 (w szt.)* – zrealizowano 28 (planowano 17);
- *Liczba przedsiębiorców i inicjatyw, którym udzielono wsparcia (szt.)* – uzyskano wykonanie na poziomie 156 wobec 202. Dyrektor DK wyjaśnił, że *wolniejszy niż zakładano postęp w zawieraniu umów ws. realizacji projektów, wynikał z opóźnień po stronie wnioskodawców w kompletowaniu i składaniu do PARP dokumentów niezbędnych do podpisania umów (w tym opóźnienia wynikające z dłuższego oczekiwania na uzyskanie decyzji administracyjnych, takich jak pozwolenia na budowę) oraz sześciu rezygnacji wnioskodawców z zawarcia umowy;*

⁵⁴ *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych* – wskaźnik zrealizowany na poziomie 75,88%; *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)* – w regionach słabiej rozwiniętych – 55,88%; *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (CI 28)* – w regionie lepiej rozwiniętym – 81,93%.

⁵⁵ Raport został przygotowany na podstawie Informacji kwartalnych IZ RPO według stanu na 31 grudnia 2021 r. Na potrzeby analizy przyjęto, że cele osi priorytetowych (priorytetu) na rok 2021 zostały osiągnięte jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2021 r. W drodze odstępstwa, w przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie osi priorytetowych uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego (tj. do końca 2021 r.). Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego.

- *Liczba inicjatyw naukowych finansowanych w ramach Programu Edukacja 2014-2021 (w szt.) – zrealizowano 240 z 280 planowanych. Dyrektor DK wyjaśnił, że duża liczba wniosków złożonych w II naborze spowodowała, że proces oceny i podpisywania umów wydłużył się co przełożyło się na niższe wykonanie miernika; proces podpisywania umów był także utrudniony z uwagi na ograniczenia pandemiczne, które przekładały się na terminy przekazywania dokumentów niezbędnych do zawarcia umów;*
- *Wartość środków certyfikowanych w ramach programu w tys. euro – realizacja 168 269,0 (planowano 199 949,8). Dyrektor DK wyjaśnił, że dłuższy niż zakładano proces podpisywania umów oraz niższe wydatki związane były z ograniczeniami wynikającymi z pandemii;*
- *Wartość środków zakontraktowanych w ramach programu w tys. euro – realizacja 684 282 (zakładano 656 546);*
- *Liczba osób zaangażowanych w realizację Mechanizmów Finansowych finansowanych ze środków PT (w szt.) – wykonanie 18 z 18 zaplanowanych;*
- *Liczba działań informacyjno-promocyjnych (w szt.) – realizacja 9 z 9 zaplanowanych;*
- *Liczba predefiniowanych inicjatyw oraz otwartych konkursów ofert (w szt.) – 4 z 4 planowanych.*

W ramach PO PT 2014-2020, które służą wsparciu instytucji uczestniczących w systemie realizacji Polityki Spójności, z wykorzystaniem funduszy Programu w części 34, osiągnięto następujące efekty:

- *w ramach celu Stworzenie warunków do sprawnej realizacji programu sfinansowane zostały wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację Polityki Spójności. Liczba etatomiesięcy sfinansowanych ze środków POPT wyniosła 10 731 (894,3 etatów średniorocznie). Dyrektor DK wyjaśnił, że poziom realizacji wyniósł ok. 93% i wynikał z nieobecności pracowników przebywających na urloпах macierzyńskich, wychowawczych oraz długich zwolnieniach lekarskich, a także z konieczności wszczynania naborów na zastępstwa za nieobecnych pracowników. W ramach celu sfinansowano również 251 spotkań, konferencji i seminariów;*
- *w ramach celu Zapewnienie wsparcia procesu ewaluacji programu sfinansowanych zostało dziewięć ewaluacji przeprowadzonych przez ewaluatorów lub zewnętrznych ekspertów. Dyrektor DK wyjaśnił, że przyczyną zrealizowania wskaźnika w niższej wysokości niż planowana (75%) były utrudnienia w realizacji procesów ewaluacyjnych związane z dalszym trwaniem pandemii COVID-19 oraz przesunięcie realizacji wybranych badań ewaluacyjnych na kolejny rok (z racji na zmniejszoną dynamikę wdrażania interwencji związaną z dalszym trwaniem pandemii COVID-19);*
- *w ramach celu Sprawna realizacja działań w zakresie informacji i promocji sfinansowano 239 240 działań informacyjno-promocyjnych (planowano 170 561);*
- *w ramach celu Wzmocnienie sprawności beneficjentów ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego polityki spójności udzielono 41 dotacji na realizację projektów wzmacniających potencjał beneficjentów;*
- *w ramach celu Sprawna realizacja działań wspierających wdrażanie programu sfinansowane zostały wynagrodzenia Centrum Projektów Europejskich i PARP w 2021 r. Liczba etatomiesięcy sfinansowanych ze środków POPT wyniosła 4303 (358,6 etatów średniorocznie). Dyrektor DK wyjaśnił, że poziom realizacji jest minimalnie niższy od planowanego (99%) z uwagi na długotrwałe nieobecności pracowników.*

Dyrektor DK poinformował, że w 2021 r. programy EWT i EIS monitorowane były na bieżąco, poprzez analizę stanu umów, raportowania przez beneficjentów o postępach realizacji projektów, kontroli wydatków oraz certyfikacji wydatków beneficjentów do Komisji Europejskiej. Na koniec roku nie było istotnych zagrożeń w realizacji projektów i osiąganiu wskaźników projektów (wskaźniki realizowane były zgodnie z cyklem życia poszczególnych projektów). Dowodem na osiągnięcie rezultatów jest również wykonanie celów określonych na poziomie Ministerstwa w Planie Działalności i celów Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 2821-2852 2928-2929)

Wpływ pandemii COVID-19 na wykorzystanie środków europejskich

Minister w wyjaśnieniach podał, że stan epidemii COVID-19 w 2021 r. nie wpłynął znacząco na proces wdrażania funduszy Polityki Spójności w Polsce i realizację programów operacyjnych. Umożliwiła to przede wszystkim tzw. specustawa funduszowa⁵⁶, która wprowadziła szereg uproszczeń i ułatwień zarówno dla beneficjentów jak i instytucji wdrażających środki europejskie. Ustawa uchwalona 3 kwietnia 2020 r., została następnie znowelizowana (wejście w życie nowelizacji: 23 grudnia 2020 r.), skutkiem czego było przedłużenie jej obowiązywania do końca okresu programowania 2014-2020, tzn. do 31 grudnia 2023 r. Dzięki uproszczonej procedurze realokacji środków polityki spójności pomiędzy priorytetami w ramach danego programu operacyjnego i funduszu (tzw. pakiet CRII) a następnie możliwości realokacji środków pomiędzy programami i funduszami polityki spójności (CRII+) możliwe było przekierowanie znaczącej części jeszcze niezakontraktowanej alokacji do obszarów interwencji nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii. Pozytywnie ocenić należy także rozszerzenie zakresu wsparcia unijnego i dopuszczenie możliwości finansowania kapitału obrotowego w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Zgodnie z danymi wygenerowanymi z systemu SL2014 wartość wydatków kwalifikowalnych przeznaczonych na niwelowanie negatywnego wpływu pandemii COVID-19 wykazana w podpisanych umowach na dzień 31 grudnia 2021 r. wyniosła 16 248 229,9 tys. zł, w tym: ramach krajowych PO (łącznie z REACT-UE) – 9 840 504,2 tys. zł (POIR – 5 175 270,1 tys. zł, POWER – 2 119 691,7 tys. zł, POPC – 1 269 006,8 tys. zł, POIS – 1 070 485,3 tys. zł, POPW – 206 050,3 tys. zł) i w ramach 16 RPO łącznie 6 407 725,7 tys. zł. W ramach krajowych PO planuje się objąć wsparciem 5 251 projektów, natomiast w RPO – 14 670. Przeważająca część dostępnych środków 11 650 314,3 tys. zł, tj. 72%, zaplanowano dla beneficjentów w formie bezzwrotnych dotacji. Na zwrotne pożyczki zaplanowano 3 997 918,6 tys. zł (24,6% puli), natomiast 600 000,0 tys. zł przeznaczone zostało na zwrotne gwarancje i zasililo projekt *Utworzenie i dokapitalizowanie Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw realizowany w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój*.

Minister wyjaśnił, że spośród 16,2 mld zł przeznaczonych na niwelowanie negatywnego wpływu pandemii COVID-19 dominująca część już zakontraktowanych środków antykryzysowych (7,4 mld zł) trafiła do grupy małych i średnich przedsiębiorstw. Nowatorską formą wsparcia, opracowaną na potrzeby łagodzenia skutków kryzysu i zapewnienia przedsiębiorstwom niezbędnej płynności finansowej, są bezzwrotne dotacje na wsparcie kapitału obrotowego. W ten sposób wspierane są MŚP które odnotowały określony spadek obrotów i które utrzymały działalność przez 3 miesiące. Kwota dotacji uzależniona jest od wielkości zatrudnienia danego przedsiębiorstwa. Drugim co do wielkości obszarem wsparcia jest infrastruktura

⁵⁶ Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 986).

ochrony zdrowia, w ramach której 4,3 mld zł przeznaczono m.in. na zakup sprzętu medycznego oraz środków ochrony indywidualnej dla placówek służby zdrowia. Z kolei 2,7 mld zł przeznaczono na aktywizację osób pozostających bez pracy.

Na wsparcie przeciwdziałania skutkom pandemii w ramach krajowych i regionalnych PO wg stanu na 31 grudnia 2021 r. kumulatywnie poniesiono wydatki kwalifikowalne w łącznej kwocie 10 387 276,0 tys. zł, w tym ramach krajowych PO łącznie 5 943 308,3 tys. zł (POIR – 2 897 648,1 tys. zł, POWER – 1 585 886,1 tys. zł, POPC – 451 482,0 tys. zł, POIŚ – 805 191,6 tys. zł, POPW – 203 100,5 tys. zł), a w 16 RPO łącznie – 4 443 967,7 tys. zł.

W 2021 r. na wsparcie w ramach krajowych PO i RPO poniesiono wydatki kwalifikowalne w łącznej kwocie 5 017 754,3 tys. zł. W krajowych PO łącznie wydatkowano 2 660 600,1 tys. zł, w tym w: POIR – 970 424,6 tys. zł, POWER – 974 858,5 tys. zł, POPC – 101 433,9 tys. zł, POIŚ – 488 739,4 tys. zł, POPW – 125 143,7 tys. zł), a w RPO łącznie – 2 357 154,2 tys. zł.

W ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 Polska korzystała również ze środków REACT-EU. Jak wyjaśnił Minister FiPR, w 2021 r. uruchomiono I transzę środków z instrumentu REACT-EU, który stanowi dodatkową alokację dla programów Polityki Spójności. Środki z instrumentu mają wpływać na przeciwdziałanie negatywnym gospodarczym i społecznym skutkom pandemii COVID-19, ale jednocześnie wpisywać się w strategiczne cele UE określone w pakiecie Next Generation EU, tj. europejski zielony ład oraz transformacja cyfrowa. W pierwszej transzy instrumentu REACT-EU, Polska otrzymała 1,64 mld euro. Środki te zostały przeznaczone na cztery główne obszary wsparcia: sektor ochrony zdrowia, infrastrukturę energetyczną, transformację cyfrową oraz bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw.

Wg stanu na 31 grudnia 2021 r. środki z REACT-EU alokowane na poszczególne PO na lata 2014-2020 wyniosły łącznie 7 529 050,2 tys. zł⁵⁷, w tym: krajowe PO łącznie 5 857 301,5 tys. zł (POIŚ – 3 089 372,8 tys. zł, POIR – 1 421 577,3 tys. zł, POPC – 1 005 969,6 tys. zł, POWER – 340 381,8 tys. zł), RPO łącznie – 1 671 748,7 tys. zł.

Do dnia 31 grudnia 2021 r. zawarto sześć umów o dofinansowanie w ramach REACT-UE w czterech programach operacyjnych (POIŚ, POIR, POPC, POWER) na łączną kwotę 2 172 729,3 tys. zł (wkład UE), co stanowiło 28,9% alokacji.

Minister wyjaśnił, że na podstawie zmienionego przepisu art. 25 a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. wprowadzona została czasowa możliwość podwyższenia do 100% poziomu dofinansowania w rozliczeniach z KE (jako element CRII+). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – mając na uwadze potrzebę ograniczenia negatywnych skutków pandemii COVID-19 – zdecydowanie zarekomendowało instytucjom zarządzającym programami operacyjnymi skorzystanie z opisanego powyżej mechanizmu. Pozwoliło to uzyskać w roku obrachunkowym 2020/2021 napływ do polskiego budżetu dodatkowych („przyśpieszonych”) płatności okresowych w wysokości 1,8 mld euro.

(akta kontroli str. 2795-2820, 2887-2916, CD5 pliki 016, 286)

⁵⁷ Alokacja REACT-EU – wkład UE 1 644 723,4 tys. euro przeliczony po kursie DKF z ostatnich 12 miesięcy: 4,5777. Całość środków alokowana w osi 6: Zwiększenie potencjału przedsiębiorstw i przygotowanie do cyfrowej transformacji w kontekście pandemii COVID-19 / Działanie: Fundusz Pożyczkowy Wsparcia Płynności MŚP – REACT-EU.

4.3. Stan przygotowania do Perspektywy Finansowej 2021-2027

Minister Inwestycji i Rozwoju w dniu 26 kwietnia 2019 r. podpisał zarządzenie w sprawie powołania grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2021-2027. Prace pięciu grup roboczych⁵⁸ miały na celu wypracowanie zakresu interwencji w poszczególnych celach polityki i realizujących je programach operacyjnych oraz miały zapewnić właściwą koncentrację wsparcia na poziomie krajowym i regionalnym. Na podstawie § 1.3 ww. zarządzenia wsparcie przygotowania programu operacyjnego pomocy technicznej zostało powierzone Grupie Sterującej do spraw Pomocy Technicznej.

W grupie roboczej ds. programowania interwencji w ramach:

- celu polityki 1, w 2021 r. prowadzono prace, które przyczyniły się m.in. do opracowania projektu Programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki, 2021-2027 (FENG), który został zaakceptowany przez Komitet Stały Rady Ministrów. Obecnie trwają negocjacje programu FENG z Komisją Europejską;
- celu polityki 2 i celu polityki 3 – w 2021 r. prace nad projektem programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027 (FEnIKS) prowadzone były w ramach jednej połączonej i poszerzonej grupy roboczej ds. przygotowania programu FEnIKS. Celem tej grupy roboczej było przeniesienie dotychczasowych wniosków i doświadczeń z prac grup roboczych dedykowanych celowi polityki 2 i celowi polityki 3 (jaki miały miejsce w 2019 r.) na forum jednej grupy skoncentrowanej na wypracowaniu założeń przyszłego programu. Zamiarem Instytucji Zarządzającej FEnIKS było zapoznanie się z głosem i opiniami środowiska partnerów jeszcze przed przekazaniem projektu programu do oficjalnych konsultacji społecznych. W wyniku prac przygotowano projekt programu FEnIKS;
- celu polityki 3 – prowadzono prace związane opiniowaniem roboczego projektu programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (FERC). Zgłoszone uwagi w dużej mierze dotyczyły kwestii o charakterze wdrożeniowym i zostaną rozpatrzone na późniejszym etapie podczas przygotowywania dokumentacji wdrożeniowej;
- celu polityki 4 – w 2021 r. prace koncentrowały się na aktualizacji i operacjonalizacji wypracowanych wcześniej założeń Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, po czym przeprowadzone zostały szerokie konsultacje społeczne, które poprzedziły skierowanie Programu na oficjalną ścieżkę legislacyjną;
- celu polityki 5 – prowadzono prace koncepcyjne nad zapisami Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, w oparciu o wyniki wcześniejszych prac Grupy.

⁵⁸ Grupa do spraw programowania interwencji w ramach:

- celu polityki 1. *Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej* (komórka wiodąca Departament Wsparcia Programów Innowacji i Rozwoju);
- celu polityki 2. *Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem* (komórka wiodąca Departament Programów Infrastrukturalnych);
- celu polityki 3. *Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych* (komórka wiodąca Departament Programów Infrastrukturalnych);
- celu polityki 4. *Europa o silniejszym wymiarze społecznym przez wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych* (komórka wiodąca Departament Europejskiego Funduszu Społecznego);
- celu polityki 5. *Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych* (komórka wiodąca Departament Regionalnych Programów Operacyjnych).

Natomiast w Grupie Sterującej ds. programowania pomocy technicznej, której członkami są przedstawiciele wszystkich instytucji zarządzających programami operacyjnymi, instytucji ds. koordynacji strategicznej UP, instytucji ds. koordynacji wdrożeniowej UP na lata 2021-2027, Instytucji Audytowej, Instytucji Płatniczej oraz Instytucji Certyfikującej, w 2021 r. omawiano zasady rozliczania kosztów pośrednich w latach 2021-2027 za pomocą kosztów uproszczonych (przewidziane w rozporządzeniu); w trakcie podgrupy ds. programowania PT i beneficjentów nowego Programu PT FE omówiono podstawowe zasady realizacji projektów PT FE 2021-2027, a także założenia do Wytycznych do pomocy technicznej.

(akta kontroli str. 2795-2820, 2887-2916, CD5 pliki 436-458)

Ustalono, że w Ministerstwie czynności w odniesieniu do Perspektywy Finansowej 2021-2027 w zakresie kształtowania i programowania kolejnych wieloletnich ram Polityki Spójności skupione były na:

- negocjacjach pakietu legislacyjnego dla Polityki Spójności Unii Europejskiej 2021-2027. W ramach grupy roboczej Rady Unii Europejskiej ds. działań strukturalnych (tzw. grupa B.05) prace nad pakietem zakończyły się 30 czerwca 2021 r. przyjęciem pakietu, który wszedł w życie 1 lipca 2021 r.;
- przygotowaniu Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027. Przekazanie przez MFIPR Umowy pod obrady Komitetu ds. Europejskich Rady Ministrów (dalej: KSE) nastąpiło w sierpniu 2021 r.⁵⁹ Dokument ten został przyjęty przez członków KSE 23 sierpnia 2021 r. Po rozpatrzeniu zgłoszonych uwag i uzgodnieniu stanowisk, został zaakceptowany 28 października 2021 r. przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, a następnie przez Stały Komitet Rady Ministrów 25 listopada 2021 r. Przyjęcie uchwały w sprawie przyjęcia projektu Umowy Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce przez Radę Ministrów nastąpiło 30 listopada 2021 r.⁶⁰ Umowa została przekazana do KE za pośrednictwem systemu SFC w celu rozpoczęcia dialogu formalnego nad jej zapisami 15 grudnia 2021 r. Zgodnie z art. 12 ust. 4 rozporządzenia 2021/1060⁶¹ Komisja Europejska ma cztery miesiące od dnia pierwszego przedłożenia UP przez państwo członkowskie na wydanie decyzji zatwierdzającej UP. Instytucje zarządzające programami krajowymi i regionalnymi zostały poinformowane o przekazaniu UP do KE, a także o wynikającym z art. 21 ust. 2 rozporządzenia 2021/1060 obowiązku przedłożenia Komisji programów nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia przedłożenia KE Umowy Partnerstwa. Następnie Komisja ma pięć miesięcy od dnia pierwszego przedłożenia programu na wydanie decyzji zatwierdzającej program (art. 23 ust. 4 rozporządzenia 2021/1060). Dokument Umowa Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce został udostępniony do publicznej informacji na stronie internetowej MFIPR⁶². Do dnia 31 marca 2022 r. Komisja Europejska nie wydała decyzji ws. przyjęcia Umowy. Zastępca Dyrektora DSR poinformowała, że *formalny dialog dotyczący UP został zainaugurowany spotkaniem 25 stycznia 2022 r. Zaproponowany przez MFIPR cykl spotkań został przesunięty na wniosek*

⁵⁹ Pismo z 2 sierpnia 2021 r. znak sprawy: DEM-IIa.003.2.9.2021.AB.

⁶⁰ Uchwała nr 159/2021 Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu Umowy Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021–2027 w Polsce.

⁶¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231 z 30.06.2021 r., str. 159, ze zm.).

⁶² <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/konsultacje-up/o-funduszach/>

KE o blisko 3 tygodnie, np. spotkanie w sprawie celu 1 polityki przesunięto z 17 lutego br. na 8 marca br., ze względu na fakt, że KE przekazała oficjalne uwagi do projektu UP w dniu 2 marca. Nadal odbywają się spotkania i ustalenia robocze brzmienia poszczególnych części UP z KE w ramach dialogu formalnego. W dniu 5 kwietnia br. odbędzie się spotkanie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z Komisarz Ferreirą m.in. w sprawach dotyczących kwestii konfliktu zbrojnego na Ukrainie oraz Umowy Partnerstwa. Zależnie od ustaleń ze spotkania zorganizowane zostaną niezbędne spotkania z KE w celu zamknięcia wszystkich kwestii w ramach dialogu formalnego UP;

- pracach nad warunkowością podstawową, tj. katalogiem określonych wymagań na poziomie dokumentów strategicznych i legislacyjnych, niezbędnych do spełnienia przez każde państwo członkowskie w celu korzystania ze środków Polityki Spójności na lata 2021-2027. Minister wyjaśnił, że powołane w 2019 r. cztery grupy robocze wspierające prace nad terminowym spełnieniem warunków podstawowych na lata 2021-2027 dla celów polityki 1 - 4 oraz warunków horyzontalnych kontynuowały w 2021 r. prace nad spełnieniem warunków podstawowych. Według stanu na koniec 2021 r. siedem warunków⁶³ zostało uznanych za spełnione przez KE, w przypadku 11⁶⁴ trwał dialog z KE (na różnym etapie), w odniesieniu do trzech⁶⁵ warunków podstawowych planowane było przekazanie dokumentów do KE w I kwartale 2022 r. Do 14 marca 2022 r. przekazano do KE trzy samooceny spełnienia tych warunków.

(akta kontroli str. 2795-2820, 2887-2916, 2918-2927, CD5 pliki 436-458)

4.4. Stan przygotowania do absorpcji środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy

Opis stanu faktycznego

Projekt Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) to dokument programowy określający cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy strukturalne i inwestycje. Dokument stanowi podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF). Horyzont czasowy realizacji KPO określono na koniec sierpnia 2026 r. Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2021 r. i przekazany do Komisji Europejskiej 3 maja 2021 r. MFiPR koordynuje prace nad przygotowaniem KPO.

⁶³ Warunki: 1. Skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych; 2. Narzędzia i zdolności umożliwiające skuteczne stosowanie zasad pomocy państwa; 1.1. Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji (na poziomie krajowym); 1.2. Krajowy lub regionalny plan w zakresie sieci szerokopasmowej; 2.4. Skuteczne ramy zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i katastrofami; 2.6. Aktualizowane planowanie w zakresie gospodarowania odpadami; 2.7. Ramy działań priorytetowych w przypadku koniecznych środków ochrony obejmujących dofinansowanie unijne.

⁶⁴ Warunki: 3. Skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych; 4. Wdrażanie i stosowanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE; 2.2. Zarządzanie w sektorze energii; 2.3. Skuteczne wspieranie wykorzystania energii odnawialnej w poszczególnych sektorach i w całej Unii; 2.5. Aktualizowane planowanie koniecznych inwestycji w sektorze wodno-ściekowym – w zakresie wody pitnej; 4.1. Ramy strategiczne polityki na rzecz aktywnych polityk rynku pracy; 4.2. Krajowe ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia płci; 4.3. Ramy strategiczne polityki na rzecz systemu kształcenia i szkolenia na wszystkich szczeblach; 4.4. Krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa; 4.5. Krajowe strategiczne ramy polityki na rzecz integracji Romów; 4.6. Ramy strategiczne polityki na rzecz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

⁶⁵ Warunki: 2.1 Ramy strategiczne polityki na rzecz wsparcia renowacji budynków pod kątem efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i niemieszkalnych; 2.5. Aktualizowane planowanie wymaganych inwestycji w sektorach gospodarki wodnej i ściekowej – w zakresie aktualizacji VI AKPOŚK; 3.1. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie.

Minister wyjaśnił, że do lipca 2021 r. trwał nieformalny dialog z KE. Dialog z KE został wznowiony w październiku 2021 r i trwał do końca roku. W tych miesiącach odbyło się wiele spotkań z KE na poziomie technicznym i politycznym. W wyniku rozmów technicznych z KE wprowadzono zmiany w ponad 100 kamieniach milowych i wskaźnikach. Zmiany te dotyczyły głównie: doprecyzowania opisów i przesunięcia terminów realizacji), zmian w zakresach kilku inwestycji (m.in. przesunięto z części pożyczkowej KPO do programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki wsparcie na B+R⁶⁶ na rzecz aktywnych substancji farmaceutycznych (API), rozszerzono wsparcie dla ekonomii społecznej na istniejące podmioty), rozszerzenia zastosowania zasady DNSH (do no significant harm – nie czyni znaczącej szkody środowisku), weryfikacji kosztorysów inwestycji (m.in. wyłączono VAT z kalkulacji kosztów), ujęcia ogólnych zasad przejrzystego i niedyskryminacyjnego naboru projektów w inwestycjach JST, a także uzyskania zgody KE na finansowanie 198 nowych etatów z RRF do obsługi 10 inwestycji. Prowadzono, z udziałem ministerstw, intensywne prace nad przygotowaniem systemu wdrażania KPO, m.in.: powstał projekt nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, opracowano projekty wytycznych MFiPR do audytu i kontroli oraz monitorowania i sprawozdawczości KPO, opracowano wzór porozumień instytucjonalnych z Instytucjami Odpowiedzialnymi za Reformy i Instytucjami Odpowiedzialnymi za Inwestycje i skonsultowano je z właściwymi ministerstwami, przygotowano kryteria horyzontalne dotyczące wyboru przedsięwzięć, opracowano ogólne zasady kwalifikowalności, skierowano do resortów zalecenia dotyczące prowadzenia procesu legislacyjnego dla reform KPO, uruchomiono system informatyczny CST dla KPO, rozpoczęto negocjacje umowy na prefinansowanie z MF i Polskim Funduszem Rozwoju. Prowadzono również comiesięczny monitoring realizacji reform i inwestycji przewidzianych w KPO.

Dyrektor DSR poinformowała, że stan prac nad KPO na 31 marca 2022 r. przedstawia się następująco:

- 1) Zakończono dialog techniczny z Komisją Europejską. Trwa oczekiwanie na decyzję o zatwierdzeniu KPO przez KE;
- 2) Kontynuowane są prace nad przygotowaniem systemu wdrażania KPO:
 - projekt tzw. ustawy wdrożeniowej (ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w Perspektywie Finansowej 2021-2027) jest procedowany w Senacie. Planowane wejście w życie ustawy to druga połowa maja br.;
 - opracowane projekty wytycznych MFiPR dla sprawozdawczości i monitorowania oraz kontroli i audytu zostały przekazane do resortów pełniących role instytucji odpowiedzialnych za reformy/inwestycje; przekazano także projekt strategii informacji i promocji;
 - kluczowym wymogiem dla uruchomienia wdrażania KPO jest podpisanie porozumień pomiędzy MFiPR a instytucjami odpowiedzialnymi za realizację inwestycji i reform KPO. Aktualnie trwają intensywne prace w resortach nad załącznikami do tych porozumień we współpracy z MFiPR. Porozumienia będą przygotowane odpowiednio wcześniej, aby możliwe stało się ich podpisanie natychmiast po wejściu w życie ustawy wdrożeniowej;
 - od sierpnia 2021 r. MFiPR monitoruje co miesiąc stan wdrażania kamieni milowych i wskaźników, których termin realizacji obejmuje lata 2021-2023;

⁶⁶ B+R – prace badawczo-rozwojowe (przypis kontrolerów NIK).

- MFiPR realizując zadania Instytucji Koordynującej KPO prowadzi monitoring gotowości instytucjonalnej w postaci ankiet wysyłanych do resortów badających: przygotowanie programów pomocowych, porozumień i umów międzyinstytucjonalnych, potencjał kadrowy, a także wewnętrzne procedury dla zachowania odpowiedniego rozdziału funkcji i ścieżki audytu;
- MFiPR prowadzi także działania zmierzające do uruchomienia CST dla KPO służącego do monitorowania i sprawozdawczości z realizacji reform i inwestycji. CST działa i jest obecnie audytowany przez instytucję audytową w MF na potrzeby wysłania pierwszego wniosku o płatność do KE. W najbliższym czasie zostaną powołani administratorzy systemu CST w resortach, którzy po przeszkoleniu, zaczną zasilać i wykorzystywać system teleinformatyczny do monitorowania KPO.

W ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) na wniosek strony samorządowej powstał zespół roboczy ds. Krajowego Planu Odbudowy (dalej: Zespół ds. KPO). Zespół ds. KPO rozpoczął pracę 5 maja 2021 r. Przewodniczącym zespołu ze strony rządowej został Pan Waldemar Buda Sekretarz Stanu w MFiPR. W zespole roboczym reprezentowane były wszystkie korporacje samorządowe, działające w KWRiST. Współprzewodniczącym ze strony samorządowej został reprezentujący Związek Województw RP Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Członkowie Zespołu spotkali się na pięciu posiedzeniach: 5, 12, 19 i 26 maja oraz 2 czerwca 2021 r. KPO był przedmiotem dyskusji na specjalnym posiedzeniu Zespołu ds. Finansów Publicznych KWRiST, który odbył się 31 maja 2021 r.

Jak wyjaśnił Minister FiPR, główne tematy dyskutowane na forum KWRiST to: zakres merytoryczny KPO; rola samorządów w realizacji ustaleń KPO (w tym w szczególności możliwość udziału samorządów województw jako instytucji pośredniczących); podział środków z części dotacyjnej oraz pożyczkowej na projekty dedykowane stronie rządowej i samorządowej; skład i kompetencje Komitetu Monitorującego realizację KPO; rozstrzygnięcia KPO dotyczące planu centralizacji szpitali. Prace Zespołu podsumowano podczas posiedzenia plenarnego KWRiST 23 czerwca 2021 r., podczas którego Pan Marszałek Piotr Całbecki przedstawił sprawozdanie z jego działalności. Strona samorządowa uznała, że znaczna część jej postulatów nie została przyjęta przez MFiPR w zadowalającym stopniu. Ustalono jednocześnie, że strona samorządowa przyjmuje propozycję Pana Ministra Waldemara Budy, dotyczącą indywidualnego uzgadniania z ministerstwami (i ewentualnie innymi agendami rządowymi) udziału samorządów województw w ich realizacji. Podmioty te, odpowiedzialne za realizację inwestycji, w których wdrażanie chciałyby zaangażować się samorządy województw są wskazane w KPO i zgodnie z tymi wskazaniem, za pośrednictwem KWRiST, zostanie podjęta organizacja spotkań roboczych. Możliwe jest wznowienie prac Zespołu, jeśli Komisja Europejska będzie oczekiwała wprowadzenia zmian do projektu KPO. Strona samorządowa zadeklarowała wolę dalszej współpracy ze stroną rządową w ewentualnych dalszych pracach nad KPO oraz dokumentami wdrożeniowymi.

(akta kontroli str. 2795-2820, 2887-2916, CD5 pliki 438-439)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie realizacji zadań związanych z wykorzystaniem środków z budżetu Unii Europejskiej. Poziom kontraktacji i certyfikacji środków wskazuje, że nie występuje ryzyko utraty środków w ramach zasady n+3 zarówno na rok

2021, jak i rok 2022. Zrealizowano przyjęty *Plan certyfikacji* i osiągnięto wyniki lepsze niż prognozowano. W 2021 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych certyfikowano do KE 64,2 mld zł wydatków kwalifikowalnych, co stanowi 103,8% założonego celu wydatków kwalifikowalnych jakie będą certyfikowane do KE w tym okresie. W 2021 r. kontynuowano działania w celu niwelowania negatywnego wpływu pandemii COVID-19, na co w ramach krajowych i regionalnych PO przeznaczono 16,2 mld zł i rozdysponowano łącznie 10,4 mld zł. Minister podejmował działania w zakresie przygotowania do wdrażania funduszy Polityki Spójności na lata 2021-2027, w tym m.in. opracował projekt Umowy Partnerstwa i przekazał do KE w celu rozpoczęcia dialogu formalnego, a także działania zmierzające do przygotowania wdrażania KPO.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski i uwagi

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków i uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁶⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia kwietnia 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

⁶⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonemu własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.