

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP.430.007.2018

Nr ewid. 62/2018/P/18/001/KAP

Informacja  
o wynikach kontroli  
wykonania budżetu państwa w 2017 r.  
w części 34 – Rozwój regionalny

Warszawa, czerwiec 2018 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja o wynikach kontroli  
wykonania budżetu państwa w 2017 r.  
w części 34 – Rozwój regionalny**

---

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

---

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 4. 06. 2018 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## **Spis treści**

<b>I. Wprowadzenie.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Ocena kontrolowanej działalności .....</b>	<b>6</b>
1. Ocena ogólna .....	6
2. Uwagi i wnioski .....	8
<b>III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich .....</b>	<b>9</b>
1. Dochody budżetowe .....	9
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich .....	9
3. Sprawozdania .....	15
4. Księgi rachunkowe .....	18
<b>IV. Inne ustalenia kontroli.....</b>	<b>19</b>
1. Stan zaawansowania realizacji Umowy Partnerstwa 2014–2020 .....	19
2. Stan zaawansowania zamknięcia pomocy NSRO 2007–2013 .....	25
3. Realizacja wydatków na programy operacyjne we wszystkich częściach budżetowych, w których realizowane są programy operacyjne NSRO 2007–2013, UP 2014–2020, EFTA oraz Fundusz Spójności .....	25
<b>V. Ustalenia innych kontroli.....</b>	<b>28</b>
<b>VI. Informacje dodatkowe.....</b>	<b>30</b>
<b>Załączniki .....</b>	<b>31</b>

## I. Wprowadzenie

Dysponentem części budżetowej 34 – Rozwój regionalny był Minister Rozwoju i Finansów (dalej: Minister). W 2017 r. budżet części 34 realizowany był przez dysponenta głównego oraz dwóch dysponentów III stopnia, tj.: Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju i Dyrektora Centrum Projektów Europejskich (CPE).

W 2017 r. poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa wykonywały zadania związane z pełnieniem przez Ministra m.in. następujących funkcji:

- 1) w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 (UP 2014–2020):
  - Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej Umowy Partnerstwa (Instytucja Koordynująca UP lub IK UP),
  - Instytucji do spraw koordynacji strategicznej Umowy Partnerstwa,
  - Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne (IK RPO),
  - Instytucji Zarządzającej (IZ) sześcioma programami operacyjnymi, tj. PO Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), PO Inteligentny Rozwój (PO IR), PO Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), PO Polska Wschodnia (PO PW), PO Polska Cyfrowa (PO PC), PO Pomoc Techniczna (PO PT),
  - Instytucji Zarządzającej trzema programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT) i Koordynatora Krajowego (KK) dla pozostałych programów EWT,
  - Instytucji Zarządzającej dwoma programami Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS);
- 2) w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (NSRO 2007–2013):
  - Instytucji Koordynującej NSRO (IK NSRO),
  - Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne (IK RPO 2007–2013),
  - Instytucji Zarządzającej (IZ) pięcioma programami operacyjnymi (PO), tj. PO Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ 2007–2013), PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG), PO Kapitał Ludzki (PO KL), PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), PO Pomoc Techniczna 2007–2013 (PO PT 2007–2013),
  - IZ trzema programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT 2007–2013) i Koordynatora Krajowego (KK) dla pozostałych programów EWT,
  - IZ dwoma programami Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP),
  - Instytucji Certyfikującej (IC);
- 3) Krajowego Punktu Kontaktowego (KPK) w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF);
- 4) Krajowej Instytucji Koordynującej (KIK) w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW).

W ramach części 34 finansowano, zgodnie z art. 23a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>1</sup>, zadania m.in. z zakresu:

- zarządzania programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym sektorowymi programami operacyjnymi, z wyjątkiem programów zarządzanych przez zarządy województw, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa;
- zawierania, kontrolowania realizacji i rozliczania kontraktów wojewódzkich;
- koordynacji opracowywania przez samorządy województw regionalnych programów operacyjnych, zawierania regionalnych porozumień programowych, a także monitorowania i oceny przebiegu ich wykonywania.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.

Dysponent części 34 realizuje budżet w układzie zadaniowym w ramach ośmiu funkcji państwa:

- 6 – *Polityka gospodarcza kraju,*
  - 7 – *Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo,*
  - 10 – *Nauka polska,*
  - 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic,*
  - 14 – *Rynek pracy,*
  - 15 – *Polityka zagraniczna,*
  - 17 – *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju,*
  - 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna,*
- oraz 11 zadań, 14 podzadań i 29 działań.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 34 – Rozwój regionalny w związku z wykonywaniem budżetu państwa i planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej (UE) Perspektywy Finansowej 2014–2020 (PF 2014–2020),
- stan zaawansowania zamknięcia programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2007–2013,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej: ufp), w tym:
  - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
  - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego, a także kontrolę należności pozostałych do zapłaty oraz podejmowania przez Ministerstwo działań zmierzających do odzyskania należności.

Zrealizowane w 2017 r. w części 34 dochody wyniosły 33 769,5 tys. zł, w tym 33 623,5 tys. zł (tj. 99,6% dochodów w części) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę.

Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 1 352 117,2 tys. zł, w tym 1 323 567,7 tys. zł (tj. 97,9%) stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki.

Z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 11 317 256,6 tys. zł, w tym 11 272 893,8 tys. zł (tj. 99,6%) w ramach kontrolowanej jednostki.

Udział dochodów i wydatków części 34 w budżecie państwa ogółem wyniósł odpowiednio 0,01% dochodów, 0,36% wydatków budżetu państwa oraz 23,6% wydatków budżetu środków europejskich.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### 1. Ocena ogólna<sup>4</sup>

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r w części 34 – Rozwój regionalny stwierdza, że:

- wydatki zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych,
- nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych,
- w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto większość celów prowadzonej działalności zaplanowanych w układzie zadaniowym wydatków,
- podjęte przez Ministra działania zarządcze i koordynujące przyczyniły się do przyspieszenia wdrażania PF 2014–2020,
- Minister dokonał alokacji środków rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy operacyjne. Wnioski o uruchomienie rezerw celowych otrzymywane od dysponentów innych części były rzetelnie analizowane przez IZ PO oraz Departament Budżetu Rozwoju (DBR), podobnie jak sprawozdania z wykonania uruchomionych środków,
- prognozy płatności, o których mowa w art. 192 ust. 5 ufp, przekazywano terminowo i w zweryfikowanych kwotach. Dokonywano również kwartalnych aktualizacji zgłoszonych prognoz,
- Minister zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 34.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- niewykazanie w sprawozdaniach rocznych Rb-27 dysponenta głównego i dysponenta III stopnia w kolumnie 7 *należności* oraz kolumnie 11 *należności pozostałe do zapłaty* należności w łącznej kwocie 1 963,9 tys. zł, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych<sup>5</sup>,
- błędne ujęcie w sprawozdaniach rocznych Rb-27 dysponenta głównego i dysponenta III stopnia, w kolumnie 12 *zaległości netto*, należności w łącznej kwocie 158,2 tys. zł, które nie mogły być egzekwowane – wykazywanie przedmiotowych należności jako zaległości było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych,
- błędne ujęcie w sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2017 r. dysponenta głównego i dysponenta III stopnia należności w łącznej kwocie 37,8 tys. zł, co było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 i 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych<sup>6</sup>,
- niedokonywanie przez dysponenta części 34 zmian wartości docelowych stosowanych mierników stopnia realizacji celów zadania i podzadań, pomimo zwiększania planu wydatków na ich realizację środkami z rezerwy celowej,
- nierzetelne zaplanowanie oraz brak weryfikacji wykonania planu wydatków ze środków przeniesionych z rezerwy celowej na sfinansowanie wynagrodzeń dla pięciu członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Biurze Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej (dalej: Biuro Pełnomocnika),
- zapłatę zobowiązania zasądzonego prawomocnym wyrokiem sądowym z nieuzasadnioną zwłoką,

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

<sup>5</sup> Załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

<sup>6</sup> Załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

- nierzetelne opracowanie i niezrealizowanie przyjętego przez Radę Ministrów *Planu Certyfikacji środków do KE w 2017 r. oraz zakładanego na 2017 r. poziomu dofinansowania unijnego w umowach o dofinansowanie w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020.*

Powyższe nieprawidłowości – w szczególności nieprawidłowości w sprawozdawczości – zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami, spowodowały obniżenie oceny kontrolowanej działalności do opisowej.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje negatywnie sprawozdawczość w części 34 – Rozwój regionalny.

Podstawą negatywnej opinii, stosownie do przyjętych przez NIK kryteriów oceny, były błędy w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia (Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju) za 2017 r. przeniesione do sprawozdań łącznych dysponenta części 34:

- rocznych z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),

które skutkowały zaniżeniem należności o kwotę 1 963,9 tys. zł i zawyżeniem zaległości o kwotę 158,2 tys. zł w sprawozdaniu Rb-27 oraz zawyżeniem należności o kwotę 37,8 tys. zł w sprawozdaniu Rb-N.

Przyjęty system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań nie pozwolił na uniknięcie nieprawidłowości, powodem powstania których było m.in. przyjęcie zasady niewykazywania w sprawozdaniach Rb-27 należności spomych.

Kontrola prawidłowości i rzetelności sporządzania przez dysponenta części 34 – Rozwój regionalny pozostałych łącznych sprawozdań za 2017 r. i sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia (Ministerstwa):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

nie wykazała nieprawidłowości. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 34 na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych dysponentów podległych i sprawozdań własnych dysponenta głównego. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent główny i dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 34 – Rozwój regionalny przedstawiona została w załączniku nr 6 do informacji.

## 2. Uwagi i wnioski

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 34 – Rozwój regionalny, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała m.in. następujące wnioski pokontrolne:

- 1) ujmowanie wszystkich należności w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N zgodnie z ewidencją księgową, ich treścią ekonomiczną oraz dokumentacją źródłową,
- 2) wzmocnienie nadzoru nad planowaniem i zmianami planu w zakresie rezerw celowych w trakcie roku budżetowego przeznaczonych dla dysponenta III stopnia,
- 3) niezwłoczne regulowanie zobowiązań z tytułu prawomocnych wyroków sądowych,
- 4) rzetelne opracowanie celów w Planie certyfikacji, a także zapewnienie: w przypadku krajowych PO pełnej realizacji tych celów, a w przypadku RPO skutecznej koordynacji działań odpowiedzialnych IZ w realizacji tych celów.

NIK w odniesieniu do niektórych RPO zwróciła także uwagę na ryzyko nadmiernego skumulowania kwot płatności koniecznych do osiągnięcia w 2018 r., aby uniknąć anulowania przez KE części zobowiązań wobec Polski. Jednocześnie NIK rekomendowała wzmocnienie nadzoru nad działaniami w ramach RPO na wypadek wystąpienia zagrożeń.

NIK zwróciła także uwagę na bardzo poważne zagrożenie niezrealizowania na koniec 2018 r. uzgodnionych z KE celów pośrednich w dwóch krajowych i wszystkich regionalnych programach operacyjnych. Skutkowałoby to brakiem możliwości wykorzystania części przyznanych Polsce środków ujętych w tzw. rezerwie wykonania w osiach, w których cele nie zostałyby zrealizowane.



### **III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich**

#### **1. Dochody budżetowe**

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych w części 34 – Rozwój regionalny została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego oraz do kontroli należności pozostałych do zapłaty i podejmowania przez Ministerstwo działań zmierzających do odzyskania należności.

W ustawie budżetowej<sup>7</sup> dochody budżetu państwa w części 34 zostały zaplanowane w kwocie 380,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 33 769,5 tys. zł, głównie z tytułu:

- odsetek od nieterminowego zwrotu dotacji niewykorzystanych i wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem (16 209,2 tys. zł),
- zwrotów dotacji niewykorzystanych i wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ufp, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości (9 404,1 tys. zł),
- wpływów z innych dochodów, m.in. zwrotów w ramach kar dla beneficjentów, przychodów z projektu i rozliczeń z lat ubiegłych (5 432,7 tys. zł).

W porównaniu do 2016 r. nastąpił spadek dochodów o 27,2% głównie w związku z mniejszymi niż w roku poprzednim dochodami z tytułu zwrotu dotacji.

Zestawienie dochodów budżetowych w 2017 r., według klasyfikacji budżetowej, przedstawione zostało w załączniku nr 1 do informacji.

Na koniec 2017 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 34 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 531,0 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 526,7 tys. zł. W porównaniu do 2016 r. należności ogółem były wyższe o 21,7 tys. zł, a zaległości wyższe o 216,1 tys. zł. Wzrost zaległości wynikał głównie z powstania w 2017 r. nowych zaległości zarówno u dysponenta głównego, jak i dysponenta III stopnia, a także z naliczonych odsetek od zaległości powstałych w latach ubiegłych. Zaległości dotyczyły głównie kary umownej wraz z odsetkami od dostawcy sprzętu komputerowego naliczonej przez dysponenta III stopnia oraz środków niezwróconych przez beneficjentów w związku z rozwiązaniem w 2017 r. przez dysponenta głównego dwóch umów dotacji.

Szczegółowe badanie zaległości w łącznej kwocie 489,0 tys. zł, tj. 92,1% należności pozostałych do zapłaty w części 34 wykazało, że Ministerstwo podejmowało prawidłowe działania zmierzające do ich odzyskania.

#### **2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich**

Dysponent części 34 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 do sfinansowania ze środków dotacji oraz zagrożeń niewydatkowania środków na realizację zadań uzyskanych na podstawie informacji uzyskanych od dysponentów niższego stopnia i jednostek organizacyjnych pełniących rolę instytucji zarządzających poszczególnymi programami współfinansowanymi ze środków unijnych i innych środków niepodlegających zwrotowi, a także sporządzał comiesięczne notatki dla Kierownictwa Ministerstwa dotyczące realizacji budżetu części 34.

<sup>7</sup> Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

## 2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 34 zostały zrealizowane w 2017 r. w kwocie 1 352 117,2 tys. zł, co stanowiło 86,1% planu po zmianach (1 570 734,7 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpiło zwiększenie wydatków o 35 007,6 tys. zł, tj. o 2,7%, spowodowane głównie przyspieszeniem wdrażania programów PF 2014-2020.

Minister, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ufp, podjął trzy decyzje o blokowaniu wydatków w budżecie państwa na kwotę 31 516,7 tys. zł (wykonanie wydatków z uwzględnieniem zablokowanych kwot wyniosło 87,8% planu po zmianach). Przyczyną dokonania blokad był nadmiar środków związany głównie ze zgłoszonymi przez poszczególne IZ oszczędnościami w programach operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014-2020. Dysponent części 34 zablokował środki niezwłocznie po ustaleniu, że nie zostaną wykorzystane do końca roku budżetowego.

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 299 710,9 tys. zł, co stanowiło 87,3% planu po zmianach (343 227,6 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2016 r. zwiększyły się o 52 667,8 tys. zł, tj. o 21,3%.

Zestawienie wydatków budżetu państwa w 2017 r., według klasyfikacji budżetowej, przedstawione zostało w załączniku nr 2 do informacji.

W układzie rodzajowym (grup paragrafów wydatków) wydatki w części 34 przedstawiały się następująco.

Na **dotacje** celowe (bez dotacji uwzględnionych w wydatkach majątkowych) wydatkowano kwotę 988 624,1 tys. zł (73,1% wydatków w części), co stanowiło 85,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wydatki te były wyższe o 315 998,5 tys. zł, tj. o 47%. Wyższy niż w 2016 r. poziom wydatków z budżetu państwa wynikał z przyspieszenia realizacji projektów w ramach programów operacyjnych perspektywy 2014–2020. Dotacje przekazano m.in. na realizację: RPO, PO WER (dla Instytucji Pośredniczącej – Wojewódzkiego Urzędu Pracy i na realizację projektu pomocy technicznej), SPPW (dla Fundacji Partnerstwo dla Środowiska) oraz projektów w ramach NMF i MF EOG 2009–2014 (dla Związku Miast Polskich).

**Świadczenia na rzecz osób fizycznych** wyniosły 1 689,7 tys. zł (0,1% wydatków w części), co stanowiło 93,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wydatki te były wyższe o 875,2 tys. zł, tj. o 107,5%. Wydatki poniesiono głównie na: dodatki służby zagranicznej, refundację kosztów zakupu okularów oraz kosztów nauki na kursach językowych i studiach podyplomowych. Zwiększenie wydatków w porównaniu do roku ubiegłego związane było z finansowaniem od 2017 r. z części 34 dodatków służby zagranicznej pracowników Wydziału Polityki Regionalnej i Spójności w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy UE.

**Wydatki bieżące jednostek budżetowych** wyniosły 227 215,4 tys. zł (16,8% wydatków w części), co stanowiło 90,0% planu po zmianach. Były one niższe niż w 2016 r. o 22 355,3 tys. zł, tj. o 9,0%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 139 179,2 tys. zł (95,6% planu po zmianach) oraz na zakupy towarów i usług 69 577,9 tys. zł (82,4% planu po zmianach).

Wydatki na wynagrodzenia (z pochodnymi) wzrosły w porównaniu do 2016 r. o 7 387,8 tys. zł (o 5,6%), natomiast wydatki na zakup towarów i usług były wyższe o 12 464,0 tys. zł (o 21,8%) niż w 2016 r. Jak wyjaśnił Dyrektor BDG wzrost wydatków na wynagrodzenia związany był m.in. z wypłatą dodatków służby cywilnej dla nowo mianowanych urzędników służby cywilnej oraz wzrostem dodatków za wieloletnią pracę. Wzrost wydatków na zakup towarów i usług związany był z przyspieszeniem, w porównaniu z 2016 r., realizacji PF 2014–2020.

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. w części 34 wyniosło 1 098 osób<sup>8</sup> i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2016 r. o 6 osób. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2017 r. wyniosło 8 990,7 zł<sup>9</sup> i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2016 r. było wyższe o 446,0 zł, tj. o 5,2%. Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynikał m.in. z wypłaty pracownikom Ministerstwa dodatkowych środków o charakterze motywacyjnym.

Dane o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w 2017 r. zostały przedstawione w załączniku nr 3 do informacji.

**Wydatki majątkowe** wyniosły 134 588,0 tys. zł (10,0% wydatków w części), co stanowiło 82,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wydatki te były niższe o 259 510,8 tys. zł, tj. o 65,8%. W ramach tej grupy wydatkowano:

- na dotacje celowe: 124 827,8 tys. zł,
- na zakupy inwestycyjne: 7 114,7 tys. zł,
- na inwestycje: 2 645,5 tys. zł.

Na niższy niż w 2016 r. poziom wydatków majątkowych wpływ miało głównie wydatkowanie niższych kwot na współfinansowanie krajowe projektów UE – w szczególności projektów inwestycyjnych RPO 2007–2013 oraz PO RPW, dla których rok 2016 był ostatnim, w którym ponoszono wydatki przed złożeniem dokumentów zamknięcia pomocy do Komisji Europejskiej. W 2017 r. wydatki na te programy nie były już ponoszone, poza niewielkimi kwotami rozliczeń końcowych.

Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne w Ministerstwie (dysponent III stopnia) zostały zrealizowane w kwocie 9 389,5 tys. zł, tj. 83,3% planu po zmianach. Pozostałe wydatki zrealizowane zostały przez Centrum Projektów Europejskich.

**Zobowiązania** w części 34 na koniec 2017 r. wyniosły 10 451,3 tys. zł i były wyższe o 2,8% od zobowiązań z końca 2016 r. Wśród zobowiązań największy udział stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (8 807,9 tys. zł). Na koniec 2017 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

**Szczegółowym badaniem** objęto prawidłowość realizacji części wydatków budżetu państwa w kwocie 253 169,2 tys. zł, tj. 18,7% wydatków budżetu państwa poniesionych w 2017 r. w części 34, w tym:

- prawidłowość udzielania oraz rozliczania dotacji celowych przez dysponenta głównego w łącznej kwocie 222 947,1 tys. zł<sup>10</sup> (tj. 21,9% dotacji przekazanych przez dysponenta głównego z budżetu państwa oraz 20,0% wydatków na dotacje z budżetu państwa w części),
- prawidłowość realizacji wydatków dysponenta III stopnia (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)<sup>11</sup>) w kwocie 30 222,1 tys. zł<sup>12</sup>, na podstawie próby wydatków poniesionych w 2017 r. w Ministerstwie, która stanowiła 2,2% wydatków w części oraz 10,1% wydatków dysponenta III stopnia – badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w Pzp w czterech postępowaniach o zamówienia publiczne o łącznej wartości dokonanych w 2017 r. wydatków 5 611,7 tys. zł.

<sup>8</sup> Według sprawozdania *Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w przeliczeniu na pełne etaty.

<sup>9</sup> Według sprawozdania *Rb-70 kwartalne sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach*, w którym ujmowane są wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich.

<sup>10</sup> Do wyboru próby zastosowano dobór celowy według osądu kontrolera, z wyłączeniem dotacji zbadanych w trzech ostatnich latach, w których nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

<sup>12</sup> Losowania próby wydatków dokonano z konta 130 – *Rachunek bieżący jednostki*, statystyczną metodą monetarną MUS, tj. metodą, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem (11 972,7 tys. zł). Ponadto do badania włączono wydatki dobrane w sposób celowy wg wielkości kwot wydatków (18 249,4 tys. zł). Zbadano wydatki bieżące w kwocie 22 186,5 tys. zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 8 035,7 tys. zł.

Kontrola wykazała, że przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach. Badanie próby wydatków poniesionych w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami oraz obowiązującymi przepisami. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączeń stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku analizy badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

W realizacji wydatków z budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. W Ministerstwie nie podjęto niezwłocznych działań w celu ustalenia danych niezbędnych do zapłaty zobowiązania zasądanego prawomocnym wyrokiem sądowym, co skutkowało zapłatą dodatkowych odsetek w kwocie 834,20 zł<sup>13</sup>.

Ustalono, że zobowiązanie z tytułu prawomocnego wyroku sądowego uregulowano dopiero po 91 dniach od jego wpływu do Ministerstwa. Zastępca Dyrektora DWT wyjaśniła, że Departament Współpracy Terytorialnej czekał na wezwanie, o którym mowa w art. 1060 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>14</sup>, które powinno zawierać wszelkie dane potrzebne do wykonania wyroku sądu apelacyjnego, w tym dane do wykonania przelewu bankowego, bez których spełnienie świadczenia nie było możliwe oraz na informację z Prokuratury Generalnej RP w sprawie ewentualnego wniesienia skargi kasacyjnej, które wpłynęło dopiero 27 czerwca 2017 r.

W ocenie NIK, działania mające na celu realizację zobowiązania należało podjąć niezwłocznie, gdyż przekazany do Ministerstwa wyrok był już prawomocny i podlegał wykonaniu. Należy zauważyć, iż art. 1060 § 1 ustawy Kodeks postępowania cywilnego, na który powołała się Zastępca Dyrektora DWT, dotyczy wszczęcia postępowania egzekucyjnego przeciwko państwowej jednostce organizacyjnej. W opinii NIK, oczekiwanie na takie wezwanie było nieuzasadnione i spowodowało zapłatę dodatkowych odsetek.

2. Dysponent części 34 nierzetelnie zaplanował, a w trakcie roku budżetowego nie zweryfikował zaplanowanych wydatków z rezerwy celowej na finansowanie wynagrodzeń dla pięciu członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Biurze Pełnomocnika.

Kontrola NIK ustaliła, że dysponent części 34 dokonując kalkulacji środków ujętych w ww. rezerwie na 2017 r. przyjął wynagrodzenie w wysokości 7 090,0 zł i 23 stycznia 2017 r. wystąpił o uruchomienie z rezerwy kwoty 508 950,0 zł. Zatrudnienie na etatach finansowanych z rezerwy, w dniu wystąpienia z wnioskiem o jej uruchomienie, było niepełne, tj. od początku roku finansowano dwa etaty, a kolejne trzy ostatecznie zostały obsadzone w kwietniu 2017 r. Wynagrodzenia zatrudnionych osób<sup>15</sup> stanowiły od 52,3% do 66,2% średniego wynagrodzenia na jednego pracownika przyjętego do kalkulacji kwoty rezerwy. Wykorzystanie rezerwy w listopadzie wyniosło 242,0 tys. zł, tj. 47,5%. W grudniu 2017 r. wszystkim pięciu osobom poza wynagrodzeniem przyznano dodatkowe wynagrodzenie motywacyjne za osiągnięcie celów w II połowie 2017 r. w łącznej kwocie 65,2 tys. zł<sup>16</sup> oraz czterem z pięciu osób – dodatki zadaniowe za listopad i grudzień 2017 r. w łącznej kwocie 12,9 tys. zł. Pomimo wypłaty w grudniu 2017 r. dodatkowego wynagrodzenia za osiągnięcie celów w II połowie 2017 r. oraz dodatków zadaniowych za miesiąc listopad i grudzień, wykorzystanie rezerwy wyniosło łącznie 345,0 tys. zł, tj. 67,8%. W ciągu roku 2017 dysponent części nie występował o korektę decyzji w sprawie uruchomienia rezerwy.

<sup>13</sup> W przypadku wyroku odsetki naliczone za okres od daty wpływu do Ministerstwa informacji o wyroku (12.04.2017 r.) do dnia podjęcia pierwszych czynności w sprawie ustalenia danych do przelewu zobowiązania (21.06.2017 r.) wyniosły 834,20 zł (71 dni) – wg kalkulatora odsetek ustawowych zamieszczonego na stronie [www.gofin.pl](http://www.gofin.pl).

<sup>14</sup> Dz. U z 2018 r. poz. 155, ze zm.

<sup>15</sup> Stan na kwiecień 2017 r.

<sup>16</sup> Kwota wynagrodzenia wraz z pochodnymi.

Dyrektor DBR poinformował, że w wysokość środków w rezerwie na 2016 r. wyliczyło Biuro Zasobów Ludzkich (BZL). Natomiast we wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej z 23 stycznia 2017 r. zostały one skalkulowane przez dysponenta części 34 w oparciu o kwoty decyzji z dnia 14 października 2016 r., która obejmowała finansowanie etatów przez 4 miesiące 2016 r. Podał również, że w 2017 r. konieczne było jedynie przeliczenie kwot na 2017 r. z uwzględnieniem finansowania etatów przez cały rok, a wniosek uzyskał akceptację BZL. Dysponent części nie występował do dysponenta III stopnia o zrewidowanie kwoty w zakresie ww. rezerwy. Dysponent trzeciego stopnia nie zgłaszał w tym zakresie uwag. Wskazał również, że nie wystąpiono z wnioskiem o korektę ww. decyzji, ponieważ przeciągające się procedury rekrutacyjne nie dawały pełnej informacji, co do ostatecznego zapotrzebowania na środki przeznaczone na powyższe etaty.

W ocenie NIK, nie można zgodzić się z argumentacją, iż przeciągające się procedury rekrutacyjne nie dawały pełnej informacji, co do ostatecznego zapotrzebowania na środki przeznaczone na powyższe etaty, gdyż ostatnia z pięciu osób, których wynagrodzenie finansowano z rezerwy została zatrudniona w kwietniu 2017 r., a wynagrodzenie każdej z tych osób było niższe<sup>17</sup> niż przyjęte w kalkulacji do rezerwy średnie wynagrodzenie (7 090 zł). W opinii NIK, dysponent części mógł już w maju (po zatrudnieniu pozostałych osób) ocenić zapotrzebowanie na środki z rezerwy do końca roku budżetowego oraz wystąpić z wnioskiem o korektę decyzji, tak aby odpowiadała realnym potrzebom.

## 2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich w 2017 r. w części 34 zrealizowano w kwocie 11 317 256,6 tys. zł, co stanowiło 92,8% planu po zmianach (12 192 494,7 tys. zł). W porównaniu do roku 2016 nastąpiło zwiększenie wydatków o 4 171 231,8 tys. zł, tj. o 58,4%. Wydatki w kwocie 11 270 836,8 tys. zł (99,6% wydatków w części 34) stanowiły płatności dysponenta głównego na dotacje w ramach m.in. RPO, PO WER oraz SPPW.

Wydatki budżetu środków europejskich w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 2 057,0 tys. zł, co stanowiło 77,7% planu po zmianach (2 647,4 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych przez Ministerstwo w 2016 r. zwiększyły się o 1 822,2 tys. zł, tj. o 775,9%.

Wyższy niż w 2016 r. poziom wydatków budżetu środków europejskich wynikał z przyspieszenia realizacji projektów w ramach programów operacyjnych perspektywy 2014-2020.

Zestawienie wydatków budżetu środków europejskich w części 34, według klasyfikacji budżetowej oraz programów operacyjnych, przedstawiono w załączniku nr 4 do informacji.

**Szczegółowym badaniem** objęto prawidłowość realizacji części wydatków ponoszonych z budżetu środków europejskich w kwocie 2 072 867,3 tys. zł, tj. 18,3% wydatków budżetu środków europejskich w części, z tego:

- prawidłowość udzielania upoważnień oraz rozliczania płatności dotacji celowych przez dysponenta głównego w łącznej kwocie 2 072 033,5 tys. zł<sup>18</sup> (tj. 18,4% płatności na dotacje przekazanych przez dysponenta głównego z budżetu środków europejskich oraz 18,3% płatności na dotacje w części 34),
- prawidłowość realizacji wydatków dysponenta III stopnia w kwocie 833,8 tys. zł<sup>19</sup>, na podstawie próby wydatków poniesionych w 2017 r. w Ministerstwie, która stanowiła 40,5% wydatków dysponenta III stopnia. Badaniem objęto również prawidłowość postępowania, do którego nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp (na mocy art. 4 pkt. 8 tej ustawy, tj. zamówienia o wartości

<sup>17</sup> Wysokość poszczególnych wynagrodzeń wynosiła od 52,3% do 66,2% średniego wynagrodzenia na jednego pracownika przyjętego do kalkulacji kwoty rezerwy.

<sup>18</sup> Badaniem objęto płatności z budżetu środków europejskich w ramach dotacji wybranych do badania z budżetu państwa.

<sup>19</sup> Doboru próby 12 dowodów księgowych dokonano w sposób celowy z konta 227 – *Rozliczenia wydatków z budżetu środków europejskich*.

nieprzekraczającej równowartości wyrażonej w złotych kwoty 30,0 tys. euro)<sup>20</sup> o wartości 24,6 tys. zł.

Kontrola wykazała, że przekazywanie i rozliczenie płatności dotacji następowało zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym z zasadami określonymi w ufp. Badanie próby wydatków poniesionych w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wykazało, że dokonywano ich zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, zgodnie z prawidłowo zawartymi umowami oraz obowiązującymi przepisami.

### 2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W części 34, w efekcie zrealizowania przez Ministerstwo (dysponenta III stopnia) wydatków majątkowych (bez dotacji majątkowych) w kwocie 9 389,5 tys. zł:

- w ramach wydatków na inwestycje m.in. przebudowano i zmodernizowano budynek, rozbudowano infrastrukturę teleinformatyczną oraz system sygnalizacji włamania i napadu w siedzibie Ministerstwa,
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne m.in. zakupiono sprzęt i urządzenia infrastruktury technicznej, zbudowano i rozwijano systemy informatyczne wspomagające zarządzanie funduszami UE i podsystem monitorowania EFS.

Szczegółowe badanie jednego zadania 17.1 *Wsparcie rozwoju regionalnego kraju*, w tym trzech podzadań: 17.1.1 *Wspieranie rozwoju województw w ramach programów regionalnych*, 17.1.2 *Wspieranie rozwoju województw w ramach programów krajowych*, 17.1.3 *Wsparcie województw w ramach pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocy*, w ramach jednej funkcji<sup>21</sup> państwa w układzie zadaniowym pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cele zadania (*Poprawa spójności społecznej i terytorialnej*) i podzadań (*Rozwój województw w ramach programów regionalnych*, *Rozwój regionów w ramach programów krajowych* oraz *Rozwój regionów w ramach pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocy*) zostały określone zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017<sup>22</sup>,
- monitoring mierników prowadzony był systematycznie na podstawie rzetelnych źródeł danych (m.in. ewidencji księgowej, Centralnego Systemu Teleinformatycznego „SL2014”, Krajowego Systemu Informatycznego – Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli 2007–2013 (KSI SIMIK 2007–2013), informacji/raportów z realizacji poszczególnych programów),
- wartości mierników realizacji celów dla zadania i podzadań osiągnęły założony poziom, tj.:
  - w zadaniu 17.1 – procentowy udział kwoty środków certyfikowanych do KE do kwoty alokacji NSRO 2007–2013 na poziomie regionów – planowano 100%, zrealizowano 100%,
  - w podzadaniu 17.1.1 – procentowy udział kwoty środków certyfikowanych do KE do kwoty alokacji RPO 2014–2020 – planowano 8,2%, zrealizowano 8,2%,
  - w podzadaniu 17.1.2 – procentowy udział kwoty środków certyfikowanych do KE do kwoty alokacji w ramach PO PW, PO WER na poziomie regionów – planowano 13%, zrealizowano 13%,
  - w podzadaniu 17.1.3 – ilość inicjatyw wspierających województwa finansowanych z Programu Regionalnego MF 2009–2014 – planowano 18 sztuk, zrealizowano 18 sztuk.

<sup>20</sup> Umowa Nr DPT/BDG-III/MF/6/2017 z 27.09.2017 r.

<sup>21</sup> Funkcja 17 – *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*.

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 735.

W przypadku jednego miernika w zadaniu 17.1 – procentowy udział kwoty środków zakontraktowanych do kwoty alokacji UP 2014–2020 na poziomie regionów – planowano 53%, zrealizowano 48%.

Szczegółowym badaniem objęto również cztery wydatki z budżetu środków europejskich w Ministerstwie (dysponent III stopnia), wybrane do szczegółowego badania wydatków w części 34, spośród wydatków z konta 227 – *Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich*. Wydatki poniesiono na podstawie porozumienia w sprawie realizacji projektu w ramach PO WER. Wykazało ono, że poziom osiągniętych na koniec 2017 r. wskaźników produktu nie wskazuje na ryzyko nieterminowego zakończenia realizacji projektu pn. *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce* (termin zakończenia w 2019 r.).

Kontrola wykazała, że dysponent części 34 zwiększając plan wydatków zadania i podzadań środkami z rezerwy celowej (o ok. 30,1%) nie dokonywał zmian wartości docelowych stosowanych mierników stopnia realizacji ich celów.

W trakcie kontroli wyjaśniono m.in., że w przypadku mierników dotyczących certyfikacji i kontraktacji uruchomienie środków z rezerwy celowej nie ma bezpośredniego wpływu na wartości docelowe powyższych mierników lub też bardzo trudno jest ten bezpośredni wpływ uchwycić.

W ocenie NIK, zarówno kontraktacja jak i certyfikacja (stanowiące przedmiot mierników w badanym zadaniu i podzadaniach), mają ścisły związek z poziomem wydatkowania środków na realizację programów, zatem zwiększenie poziomu wydatków w ciągu roku, zwłaszcza w tak dużej skali wpływa na poziom mierników osiągania celów kontraktacyjnych i certyfikacyjnych. Z punktu widzenia celu budżetu w układzie zadaniowym, ciągła weryfikacja wartości docelowych mierników w powiązaniu z kwotami wydatkowanymi na ich osiągnięcia jest zasadna i korzystnie wpływa na efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

### 3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych za 2017 r. łącznych sporządzonych przez dysponenta części 34 oraz 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 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),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Wyżej wymienione sprawozdania (dotyczy sprawozdań przed korektą) zostały sporządzone terminowo. Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 34 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

Kontrola NIK wykazała następujące nieprawidłowości w obszarze sprawozdawczości.

1. Dysponent główny oraz dysponent III stopnia nie wykazali w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27 za 2017 r. w kolumnie *należności* oraz w kolumnie *należności pozostałe do zapłaty* należności z tytułu dochodów budżetowych w kwotach odpowiednio 1 270 449,86 zł<sup>23</sup> oraz 693 499,58 zł<sup>24</sup>. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, który stanowi że w kolumnie *należności* wykazuje się salda początkowe, powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których pierwotny termin przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów oraz z § 9 ust. 2 pkt 5 ww. instrukcji, zgodnie z którym w odpowiednich kolumnach salda końcowego wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto. Dotyczyło to następujących należności:

- kwoty 1 096 451,52 zł<sup>25</sup> u dysponenta głównego i 693 499,58 zł u dysponenta III stopnia, które dotyczyły należności od pięciu dłużników i zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych na koncie 240 – *Pozostałe rozrachunki*.

W opinii Ministerstwa należności sporne, kwestionowane przez dłużnika nie powinny być wykazywane w sprawozdaniu Rb-27, bowiem występuje duże prawdopodobieństwo, że należności te nie zostaną odzyskane i przekazane na konto dochodów budżetowych.

- kwoty 173 998,34 zł u dysponenta głównego, która dotyczyła zapłaty rozłożonego na raty długu (kwoty pozostałej do spłaty), którego pierwotny termin spłaty przypadał na 2013 r. Umowa w sprawie rozłożenia zapłaty długu na raty oraz umorzenia części odsetek została podpisana w grudniu 2014 r. pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury i dłużnikiem. Na dzień 31 grudnia 2017 r. dłużnikowi pozostała do spłaty kwota należności głównej w wysokości 173 998,34 zł. Była ona zaewidencjonowana w księgach rachunkowych na koncie 226 – *Długoterminowe należności budżetowe*.

Dyrektor DBR wyjaśnił, że umowa zawarta z dłużnikiem zmieniła charakter należności wynikający z wyroku sądu z 2013 r. i znaczenie „pierwotny termin” wynikający z umowy jest terminem zapłaty należności głównej wraz z odsetkami, zgodnie z harmonogramem.

Zdaniem NIK, praktyka nieujmowania należności kwestionowanych i spornych w sprawozdaniu Rb-27 oraz należności, których pierwotny termin spłaty minął i rozłożono je na raty, powoduje, że sprawozdanie to jest niewiarygodne, gdyż nie wykazano w nim wszystkich tytułów odpowiadających treści ekonomicznej, tj. wszystkich należności. Sprawozdania te nie odzwierciedlają również zapisów w księgach rachunkowych, w których te należności zostały ujęte. Prześięgowanie należności spornych na konto 240 i dochodzenie ich przed sądem nie powoduje, że należności te przestają być należnościami z tytułu dochodów budżetowych. Zatem powinny być one wykazywane w odpowiednich kolumnach sprawozdania Rb-27.

2. Dysponent główny oraz dysponent III stopnia błędnie ujęli w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27 za 2017 r. w kolumnie *zaległości netto*, należności w kwotach odpowiednio 121 998,0 zł<sup>26</sup> oraz 36 234,0 zł<sup>27</sup>, które zostały zakwestionowane przez dłużników (mają charakter należności spornych) i nie mogą być egzekwowane. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, który stanowi że w ww. kolumnie wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane. Dotyczyło to następujących należności:

- kwoty 121 998,0 zł od dłużnika, który w listopadzie 2017 r. złożył do Ministra Rozwoju i Finansów wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej decyzji Ministra w sprawie zwrotu środków dofinansowania projektu. W takiej sytuacji – stosownie do wewnętrznych uregulowań Ministerstwa – należność uznaje się za sporną. Kontrola wykazała, że komórka

<sup>23</sup> W tym należność główna 747 279,86 zł, odsetki na dzień 31.12.2017 r. – 523 170,0 zł.

<sup>24</sup> W tym należność główna 601 318,49 zł, odsetki na dzień 31.12.2017 r. – 92 181,09 zł.

<sup>25</sup> W tym należność główna 573 281,52 zł, odsetki na dzień 31.12.2017 r. – 523 170,0 zł.

<sup>26</sup> W tym 4 464,0 zł – należność główna, 117 534,0 zł – odsetki na dzień 31.12.2017 r.

<sup>27</sup> W tym 33 300,0 zł – należność główna, 2 934,0 zł – odsetki na dzień 31.12.2017 r.



merytoryczna prowadząca sprawę nie przekazała do służb księgowych wniosku dłużnika o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W opinii NIK, złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zmienia charakter należności, powodując jej zakwalifikowanie jako spornej. W związku z tym powinien zostać on niezwłocznie przekazany do księgowości w celu odpowiedniego, zgodnego ze stanem faktycznym, ujęcia należności w sprawozdaniach.

- kwoty 36 234,0 zł od beneficjenta, na którego Ministerstwo nałożyło korektę finansową z tytułu nieprawidłowości w realizacji projektu i wezwało do zwrotu środków w listopadzie 2017 r., na podstawie art. 169 ust. 1, 4 i 5 ufp. W grudniu 2017 r. dłużnik zakwestionował żądanie zwrotu środków. Na dzień 31 grudnia 2017 r. nie wydano ostatecznej decyzji o zwrocie tych środków. Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że *zgodnie z przyjętą w Ministerstwie praktyką, za rozszczenia sporne uznawane są należności dochodzone na drodze postępowania sądowego.*

Zdaniem NIK, przedmiotowa należność jest kwestionowana przez dłużnika (dłużnik podnosi zarzuty dotyczące istnienia należności), a Minister, na dzień 31 grudnia 2017 r., nie wydał decyzji o zwrocie środków, zatem nie powinna być ujęta w kolumnie *zaległości netto* sprawozdania Rb-27 oraz w sprawozdaniu Rb-N, gdzie wykazuje się wyłącznie należności, które mogą być egzekwowane.

Jednocześnie dysponent główny ujął ww. należność główną w kwocie 4 464,0 zł, a dysponent III stopnia w kwocie 33 300,0 zł w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2017 r., co było niezgodne z § 13 ust. 1 pkt 5 i 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych, zgodnie z którymi w sprawozdaniu Rb-N wykazuje się należności bezsporne.

W odniesieniu do pozostałych sprawozdań kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponenta głównego oraz dysponenta III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>28</sup>. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także zobowiązań 2017 r.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ramach cz. 34 dokonano korekty sprawozdań jednostkowych:

- dysponenta III stopnia (Ministerstwa) – Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-BZ1 – w związku ze zmianą wartości zobowiązań, przesunięciami pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w wyniku zaksięgowania rozliczonych transz dotacji oraz zmianą kwalifikowalności wydatków,
- dysponenta głównego części 34 – Rb-23, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE i Rb-N – m.in. w związku z korektą zwrotów i płatności oraz ujęciem należności dotyczącej 2017 r. w księgach rachunkowych,
- Centrum Projektów Europejskich – Rb-28 UE – w związku z korektą błędnie wprowadzonej kwoty wydatków.

Na podstawie otrzymanych korekt ww. sprawozdań, dysponent części 34, do 4 kwietnia 2017 r., sporządził korektę łącznych sprawozdań Rb-23, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE i Rb-N.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz z dnia 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 109), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

#### 4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 34 przeprowadzono na próbie 71 zapisów księgowych na łączną kwotę 251 742,0 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną (która została uzupełniona 83 zapisami<sup>29</sup> na łączną kwotę 212 421 781,7 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, obejmującego 127 327 zapisów księgowych).

Zbadano poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o rachunkowości, były sprawdzalne i zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

---

<sup>29</sup> Najwyższymi kwotowo w każdej kategorii potencjalnych nieprawidłowości wskazanej w przeglądzie analitycznym, w tym 10 zapisów dotyczących bilansu otwarcia na łączną kwotę 199 514 250,9 tys. zł.

## IV. Inne ustalenia kontroli

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. kontrola zakładała sprawdzenie poziomu wydatków na realizację programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi w Ministerstwie Rozwoju i Instytucjach Zarządzających.

### 1. Stan zaawansowania realizacji Umowy Partnerstwa 2014–2020

#### **Kontraktacja i certyfikacja wydatków**

Od początku realizacji programów operacyjnych do końca 2017 r. instytucje zaangażowane w realizację UP 2014-2020 zawarły z beneficjentami 30 616 umów o dofinansowanie projektu, w których wartość wydatków ogółem (wydatki kwalifikowalne) wyniosła 224 914 206,6 tys. zł, w tym kwota dofinansowania ze środków UE 172 028 255,8 tys. zł, co stanowiło 53,3% alokacji na lata 2014–2020<sup>30</sup>. W PO EWT zawarto 134 umowy o dofinansowanie projektu, w których wartość wydatków ogółem (wydatki kwalifikowalne) wyniosła 218 862,6 tys. euro, w tym kwota dofinansowania ze środków UE wyniosła 180 707,4 tys. euro, co stanowiło 58,7% alokacji na lata 2014–2020.

W porównaniu do danych na koniec 2016 r. poziom kontraktacji (tj. wartość zawartych umów o dofinansowanie) w programach operacyjnych w odniesieniu do dostępnej alokacji wzrósł w 2017 r. o 29,7 punktów procentowych (w krajowych PO o 31,2 punktów procentowych i w RPO o 27,1 punktów procentowych). W PO EWT poziom kontraktacji wzrósł o 35,5 punktów procentowych.

Całkowita kwota wydatków uznanych za kwalifikowalne przekazana do KE do końca 2017 r. w ramach wszystkich programów operacyjnych wyniosła 47 220 224,3 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków UE 40 229 236,0 tys. zł, co stanowiło 12,2% alokacji na lata 2014–2020. W krajowych PO dofinansowanie wyniosło 29 240 558,0 tys. zł, tj. 15,3% alokacji, a w 16 RPO 10 988 678,0 tys. zł, tj. 8,4% alokacji. W ramach PO EWT wydatki kwalifikowalne wyniosły 24 330,7 tys. euro, w tym dofinansowanie UE 20 388,0 tys. euro, tj. 6,6% alokacji.

W porównaniu do danych na koniec 2016 r. poziom certyfikacji w odniesieniu do dostępnej alokacji wzrósł w 2017 r. o 7,1 punktów procentowych (w krajowych PO o 8,5 punktów procentowych, a w 16 RPO o 5,9 punktów procentowych). W PO EWT nastąpił wzrost o 6,2 punktów procentowych poziomu alokacji w porównaniu do roku 2016 r.

#### **Realizacja Planu Certyfikacji środków do KE w 2017 r. oraz zakładanego na 2017 r. poziomu dofinansowania unijnego w umowach o dofinansowanie w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 (dalej: Plan certyfikacji)**

W 2017 r. w przyjętym przez Radę Ministrów Planie certyfikacji ustalono minimalny cel kontraktacji wynoszący łącznie dla programów krajowych i regionalnych 96 772 659,0 tys. zł. Miało to pozwolić na osiągnięcie z końcem 2017 r. skumulowanego poziomu kontraktacji w wysokości 169 866 426,0 tys. zł, stanowiącego średnio 50% alokacji na lata 2014–2020. Dla trzech PO EWT na 2017 r. zaplanowano kontraktację na kwotę 116 520,5 tys. euro, natomiast docelowy łączny poziom kontraktacji na koniec 2017 r. określono w wysokości 187 919,1 tys. euro, co miało stanowić ok. 60% alokacji na lata 2014–2020.

Minimalną wartość wydatków, w ramach krajowych i regionalnych PO (bez trzech PO EWT), które miały zostać certyfikowane do KE w 2017 r. ustalono w wysokości 36 726 269,0 tys. zł. Miało to pozwolić na osiągnięcie z końcem 2017 r. skumulowanego poziomu 55 120 185,0 tys. zł wydatków certyfikowanych do KE. Według szacunków Ministerstwa kwota ta miała umożliwić zawnioskowanie do KE o płatności ze

<sup>30</sup> Kwota alokacji w łącznej wysokości 322 954 061,0 tys. zł obliczona według kursu KE z grudnia 2017 r. wynoszącego 1 EUR=4,2006 PLN, na podstawie danych zawartych w tabelach finansowych programów operacyjnych.

środków UE w kwocie 10,6 mld euro<sup>31</sup>, co odpowiada ok. 14,0% alokacji środków UE przewidzianych dla Polski. Dla trzech PO EWT w 2017 r. zaplanowano wydatki certyfikowane do KE na kwotę 27 048,0 tys. euro, natomiast narastający poziom wydatków certyfikowanych do KE na koniec 2017 r. określono w wysokości 28 753,8 tys. euro, co odpowiadało ok. 9% alokacji środków przewidzianych dla Polski.

Od początku wdrażania UP 2014–2020 zakontraktowano dofinansowanie UE w wysokości 172 028 255,8 tys. zł, co stanowiło 101,3% celu kontraktacji do końca 2017 r. oraz 53,3% alokacji na lata 2014–2020 (o 3,3 p.p. więcej niż planowano). W krajowych PO, plan kontraktacji (całkowity) został zrealizowany na poziomie 110 188 614,8 tys. zł, co stanowiło 109,3% planu. Nie osiągnięto planowanego poziomu w dwóch krajowych PO (najslabiej w PO IR – 95,5% planu). Najwyższy poziom kontraktacji osiągnięto w PO PW (127,8% planu). Natomiast w regionalnych PO, plan kontraktacji został zrealizowany na poziomie 61 839 641,1 tys. zł, co stanowiło 89,6% planu. Nie osiągnięto planowanego poziomu w 13 RPO (najslabiej w RPO Województwa Świętokrzyskiego – 60,6% planu). Najwyższy poziom kontraktacji osiągnięto w RPO Województwa Pomorskiego (139,5% planu). W ramach programów EWT zakontraktowano środki w kwocie 180 707,4 tys. euro, co stanowiło 96,2% planu oraz 58,7% alokacji przewidzianej dla Polski na lata 2014-2020.

Do Komisji Europejskiej od początku wdrażania UP 2014-2020 certyfikowano 47 220 224,3 tys. zł, co stanowiło 85,7% celu certyfikacji do końca 2017 r. oraz 12,2% alokacji na lata 2014–2020 (o 1,8 punktów procentowych mniej niż planowano). W przypadku krajowych PO, plan certyfikacji został zrealizowany na poziomie 34 240 176,5 tys. zł, co stanowiło 101,3% planu. Nie osiągnięto planowanego poziomu w dwóch krajowych PO (najslabiej w PO IR – 73,8% planu). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w PO IŚ (109,3% planu). W przypadku RPO, plan certyfikacji (kumulatywnie) został zrealizowany na poziomie 12 980 047,9 tys. zł (60,9% planu). Nie osiągnięto planowanego poziomu w żadnym RPO (najslabiej w RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego – 40,0% planu). Najwyższy poziom certyfikacji osiągnięto w RPO Województwa Zachodniopomorskiego (77,6% planu). W ramach programów EWT certyfikowano wydatki w kwocie 24 330,7 tys. euro, co stanowiło 84,6% planu oraz 6,6% alokacji przewidzianej dla Polski na lata 2014–2020 (o 2,4 punktów procentowych mniej niż planowano).

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym zaplanowaniu przez Ministerstwo celów certyfikacji przyjętych przez Radę Ministrów w Planie certyfikacji. Cele te ustalono dla wszystkich PO na poziomie co najmniej 13% alokacji, tj. znacznie wyższym (w RPO nawet od 0,5 do 5,8 punktów procentowych) niż prognozy certyfikacji, które zgodnie z art. 112 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 każdego roku (do 31 stycznia i do 31 lipca), Instytucje Zarządzające przekazują do KE. Dodać należy, że prognozy te (w tym prognozy przygotowane przez marszałków województw pełniących funkcje Instytucji Zarządzających dla RPO) zostały pozytywnie zweryfikowane przez Ministerstwo przed przekazaniem do KE.

IK UP wyjaśniła, że na etapie opracowywania projektu Planu certyfikacji za punkt wyjścia przyjęto prognozy certyfikacji przekazane przez Instytucje Zarządzające w grudniu 2016 r. Poddano je analizie m.in. pod kątem wynikającego z nich tempa absorpcji alokacji, realizacji zasady n+3, zgodności z założeniami w zakresie wieloletniego rozkładu wydatków czy stanem wdrażania w analogicznym momencie wdrażania poprzedniej perspektywy finansowej. W związku z tym, iż propozycje IZ wyraźnie odbiegały zarówno od postępu wdrażania poprzedniej perspektywy w analogicznym okresie (tj. w czwartym i piątym roku wdrażania), jak i od pułapu przyjętego w *Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020*, IK UP zaproponowała Kierownictwu podniesienie prognoz opracowanych przez IZ

<sup>31</sup> Wyliczenia dokonano przy zastosowaniu kursu KE do certyfikacji na styczeń 2017 r., tj. 1 EURO = 4,4141 PLN. Wartość wydatków odpowiadająca wkładowi UE jest zależna od poziomu współfinansowania w poszczególnych osiach priorytetowych.

do wysokości odpowiadającej co najmniej 13% alokacji na lata 2014–2020, a do końca 2018 r. do wysokości odpowiadającej co najmniej 25% alokacji. Propozycja została zaakceptowana przez Kierownictwo Ministerstwa. Tak wyliczone kwoty zostały ujęte w Planie. Jednocześnie IZ zostały poinformowane pisemnie o powyższych ustaleniach i poproszone, aby wskazane kwoty zostały uwzględnione w ich prognozach certyfikacji przekazywanych do KE.

IK UP wyjaśniła także, że nie dokonywano szczegółowej analizy każdego z RPO pod kątem działań zaplanowanych przez IZ, wychodząc z założenia, iż to raczej IZ powinny dostosować w miarę możliwości swoje plany i harmonogramy do dokumentu Rady Ministrów, a nie odwrotnie.

Marszałkowie Województw wyjaśnili, że założenia ujęte w Planie certyfikacji były niemożliwe do zrealizowania przez IZ RPO. Nie odzwierciedlały stanu wdrażania poszczególnych programów oraz przekazanych przez nich do KE prognoz certyfikacji. Marszałkowie Województw nie mieli wpływu na ich ustalanie, a o niemożliwości ich zrealizowania informowali Ministerstwo niezwłocznie po otrzymaniu Planu i ponownym przeanalizowaniu zgłoszonych prognoz, jeszcze przed przekazaniem projektu Planu certyfikacji na Radę Ministrów.

Zdaniem NIK, wyznaczenie celu certyfikacji bez uwzględnienia analiz stanu wdrażania poszczególnych programów oraz bez uzgodnienia z IZ PO było działaniem nierzetelnym, za co odpowiedzialność ponosi IK UP, realizująca również zadania Instytucji Koordynującej Proces Certyfikacji.

Przyjęte ogólnie cele nie odzwierciedlały realnego tempa wdrażania poszczególnych programów i nie wynikały z faktycznej oceny stanu ich realizacji, czy analizy specyfiki projektów. Dodać należy, że to Instytucje Zarządzające odpowiadają za zarządzanie programami operacyjnymi i posiadają największą wiedzę o tempie i stanie ich wdrażania, zatem przy ustalaniu zadań zarządczych powinny być traktowane podmiotowo.

W opinii NIK, uwzględniając dodatkowo fakt, że w 2016 roku Plan certyfikacji także nie został zrealizowany, plan ten nie wyznacza w chwili obecnej realnych, możliwych do osiągnięcia celów dla zdecydowanej większości Instytucji Zarządzających. Przestał tym samym być, jak Minister wielokrotnie wskazywał w poprzednich latach, *skutecznym narzędziem mobilizacji instytucji do przyśpieszenia procesu wydatkowania i certyfikacji*. Przeciwnie, z uwagi na „abstrakcyjność” wyznaczonych celów może stać się nawet czynnikiem demotywującym IZ PO do osiągnięcia celów na kolejne lata.

Na koniec 2017 r. ujęte w Planie certyfikacji cele kontraktacji dla dwóch krajowych PO i 13 RPO oraz cele certyfikacji dla dwóch krajowych PO i wszystkich RPO nie zostały zrealizowane. W ramach programów EWT cele kontraktacji i certyfikacji nie zostały zrealizowane w dwóch programach operacyjnych. Wysokość założonych w Planie certyfikacji celów kontraktacji i certyfikacji nie została zrealizowana m.in. ze względu na:

- małe zainteresowanie projektodawców aplikowaniem o środki w niektórych obszarach, co powodowało konieczność powtarzania określonych naborów lub przesunięcia środków na inne działania,
- brak rozstrzygnięcia naborów w planowanym terminie oraz opóźnienia w podpisywaniu umów o dofinansowanie projektów związane z niską jakością złożonych wniosków o dofinansowanie projektów,
- nieuwzględnienie w realizacji celów kontraktacji pre-umów w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- problemy z zabezpieczeniem wkładu własnego przez potencjalnych beneficjentów (głównie w projektach inwestycyjnych i społecznych),
- zbyt długie przeprowadzanie zmian w zakresie prawa wodnego oraz aktualizacji dokumentów w obszarach gospodarki odpadami i zdrowia na szczeblu centralnym i lokalnym, co wpłynęło na opóźnienia w ogłaszaniu konkursów,
- zwlekanie przez beneficjentów ze składaniem wniosków o płatność,

- rozwiązywanie przez beneficjentów umów o dofinansowanie spowodowane trudnościami w pozyskiwaniu grup docelowych lub wykonawców,
- opóźnienia w realizacji projektów i zmiany harmonogramów ich realizacji (np. z powodu długotrwałego procesu wyboru wykonawców w trybie ustawy Pzp lub trudności w pozyskiwaniu grup docelowych),
- nieterminowe składanie przez beneficjentów wniosków o płatność oraz składanie błędnych wniosków wymagających wielokrotnych poprawek.

IZ RPO opracowały plany działań na rzecz przyspieszenia realizacji RPO, w których przedstawiono przyczyny i przeszkody we wdrażaniu programów oraz wskazano zadania poprawiające ich wdrażanie obejmujące lata 2017-2019.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę pozytywny wpływ przeprowadzonych czynności ujętych w *Planie działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020*, opracowanie indywidualnych planów działań dla każdego regionalnego programu operacyjnego należy uznać za działanie celowe, a ich sprawna realizacja może przyczynić się do przyspieszenia wdrażania RPO.

### **Zasada automatycznego anulowania zobowiązań (zasada n+3)**

Zgodnie z art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013<sup>32</sup> Komisja Europejska anuluje swoje zobowiązanie (przynależną część alokacji) na dany rok dla danego PO, jeżeli nie zostanie ona wykorzystana na płatności do końca trzeciego roku po roku, w którym ją przyznano.

Na koniec 2017 r. zasadą n+3 objętych było 12 programów operacyjnych zatwierdzonych przez KE w 2014 r., w tym: pięć krajowych (PO WER, PO PT, PO IS, PO PC i PO PW) oraz siedem regionalnych (RPO Województw: Dolnośląskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Lubuskiego, Łódzkiego, Opolskiego, Śląskiego oraz Wielkopolskiego). W 2017 r., pomimo niezrealizowania Planu certyfikacji, została ona wypełniona we wszystkich 12 programach. W odniesieniu do minimalnego poziomu płatności poniżej którego następuje anulowanie zobowiązań, w powyższych programach poziom płatności wynosił od 142% w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 481,8% w PO PT.

Na koniec 2018 r. zasada n+3 będzie dotyczyła wszystkich sześciu krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych. Z danych Ministerstwa wynika, że zrealizowane w RPO na koniec 2017 r. płatności wyniosły średnio 58,9% płatności minimalnej, jaką należy osiągnąć w 2018 roku, najmniej w RPO Województw: Podlaskiego (38,2%), Kujawsko-Pomorskiego (44,1%), Warmińsko-Mazurskiego (45,0%), Świętokrzyskiego (49,9%) oraz Lubelskiego (51,1%).

IZ RPO stwierdziły, że w kontekście realizacji zasady n+3 w 2018 r. nie istnieje ryzyko niezrealizowania celów i utraty środków z UE w żadnym z ww. regionalnych programów operacyjnych.

Zdaniem NIK pomimo, że IZ RPO nie przewidują problemów ze spełnieniem zasady n+3 na koniec 2018 r., należy mieć na uwadze, że zwłaszcza dla pięciu ww. województw istnieje ryzyko nadmiernego skumulowania kwot płatności do osiągnięcia w 2018 r. Biorąc pod uwagę dotychczasowe nierównomierne tempo wdrażania programów regionalnych oraz niezrealizowanie Planu certyfikacji, może to stanowić realne zagrożenie utraty środków. W opinii NIK, wskazuje to na konieczność wzmocnienia nadzoru nad działaniami RPO, na wypadek wystąpienia negatywnych skutków opóźnień w naborach, małej podaży projektów, opóźnień w postępowaniach przetargowych, czy zwiększenia skali nieprawidłowości w realizowanych projektach.

### **Realizacja celów finansowo-rzeczowych, ustanowionych w ramach wykonania w programach operacyjnych UP 2014–2020**

Ramy wykonania to podsystem wskaźników wykorzystywanych do mierzenia postępu we wdrażaniu środków unijnych ustanowiony dla wszystkich programów UP 2014–2020. Składa się z dwóch

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320-469.

elementów: celów pośrednich (osiąganych na koniec 2018 r.) oraz celów końcowych (osiąganych na koniec 2023 r.). Do elementów ram wykonania należą wskaźniki finansowe oraz wskaźniki produktu. Ponadto określono mierniki tzw. Kluczowego Etapu Wdrażania (KEW).

Stan realizacji wskaźników mających wpływ na osiągnięcie celów pośrednich (na koniec 2018 r. powinny one osiągnąć co najmniej 85% ustalonej wartości) i końcowych, na dzień 31 grudnia 2017 r. przedstawiał się następująco:

- w krajowych programach operacyjnych<sup>33</sup> określono 143 wskaźniki<sup>34</sup> w ramach 35 osi priorytetowych. Na koniec 2017 r. 56 wskaźników zrealizowano poniżej założeń<sup>35</sup>. Najniższy procent realizacji celu pośredniego osiągnięto w PO WER (24%), a najwyższy w PO PW (80%),
- w 16 RPO określono 542 wskaźniki<sup>36</sup> w ramach 166 osi priorytetowych. Na koniec 2017 r. 339 wskaźników zrealizowano poniżej założeń. Najniższy procent realizacji celu pośredniego osiągnięto w RPO Woj. Kujawsko-Pomorskiego (6%), a najwyższy w RPO Woj. Mazowieckiego (50%).

Zestawienie realizacji wskaźników i celów pośrednich w programach operacyjnych, przedstawiono w załączniku nr 5 do informacji.

Z danych przedstawionych w *Raporcie monitorowania osiągnięcia celów*, w zakresie zagrożonej utratą kwoty alokacji, wynika, że:

- w trzech krajowych programach operacyjnych (PO IR, PO WER, PO ÍS) – w ośmiu osiach na 35 istnieje wysokie lub średnie ryzyko niezrealizowania celów pośrednich ram wykonania. Zagrożona utratą w tych osiach rezerwa wykonania<sup>37</sup> wynosi 649,4 mln euro, co stanowi 24% rezerwy w krajowych PO,
- we wszystkich regionalnych programach operacyjnych w 131 osiach na 166 istnieje wysokie lub średnie ryzyko niezrealizowania celów pośrednich. Rezerwa wykonania wynosi w nich 1 441,2 mln euro, co stanowi 77% rezerwy w 16 RPO.

Przyczynami nieosiągnięcia założonych celów były m.in.:

- opóźnienia w aktualizacji dokumentów na poziomie krajowym i regionalnym (m.in. w obszarach gospodarki odpadami, prawa wodnego, rewitalizacji i zdrowia)<sup>38</sup>,
- konieczność powtarzania konkursów, ze względu na małe zainteresowanie naborami wniosków,
- brak możliwości finansowych pokrycia wkładu własnego przez potencjalnych beneficjentów,
- problemy ze zgromadzeniem grup docelowych projektów, naborem wykwalifikowanej kadry lub wykonawców skutkujące rozwiązywaniem umów o dofinansowanie,
- wydłużające się procedury wyłonienia wykonawców zgodnie z ustawą Pzp (w szczególności z powodu wzrostu cen rynkowych),
- zmiana sytuacji społeczno-gospodarczej, która spowodowała zmniejszenie zainteresowania naborami, m.in.:

<sup>33</sup> Dane bez PO EWT, EIS oraz PO PT.

<sup>34</sup> 35 wskaźników finansowych, 76 wskaźników produktu oraz 32 wskaźniki KEW.

<sup>35</sup> Ministerstwo przyjęło, zgodnie z rozporządzeniem UE, założenia, że za ryzyko poważnego niepowodzenia realizacji celów pośrednich uważa się sytuację, w której wskaźniki ram wykonania nie osiągnęły na koniec 2017 r. 65% wartości celu pośredniego ustalonego na koniec 2018 r.

<sup>36</sup> 166 wskaźników finansowych, 313 wskaźników produktu oraz 63 wskaźniki KEW.

<sup>37</sup> W każdym programie operacyjnym (z wyłączeniem PO PT oraz osi pomocy technicznej w pozostałych programach) wyodrębniona została rezerwa wykonania w wysokości 6% całkowitej alokacji. Realokacja rezerwy wykonania odbędzie się podczas przeglądu wyników w 2019 r. Środki rezerwy wykonania z osi/priorytetów, które nie zrealizowały celów pośrednich nie będą mogły zostać wykorzystane w tych osiach/priorytetach i stworzą pulę środków na poziomie krajowym. Będzie ona rozdzielona w formie dodatkowych środków dla osi/priorytetów, które osiągnęły cele pośrednie zgodnie z zasadami określonymi w Umowie Partnerstwa.

<sup>38</sup> M.in.: Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami, Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Planów Gospodarowania Wodami w Dorzeczach, Lokalnych Programów Rewitalizacji, map potrzeb zdrowotnych oraz rekomendacji dla kryteriów wyboru projektów w sektorze zdrowia.

- wprowadzenie programu 500+ zmniejszające zainteresowanie projektami aktywizującymi społecznie i zawodowo, skierowanymi m.in. do grup bezrobotnych, nieaktywnych zawodowo kobiet, czy brakiem zapotrzebowania na tworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3,
- reforma systemu edukacji, w wyniku której zaistniała konieczność ustalenia nowej siatki szkół, zmiany podstawy programowej oraz korekty liczebności lub zmiany grup docelowych projektów z powodu likwidacji części szkół,
- reforma sądownictwa powodująca problemy z pozyskiwaniem kadr sądów na szkolenia z powodu obciążenia pracą oraz oczekiwanie potencjalnych beneficjentów na zakończenie zmian związanych z reformą,
- reforma Krajowej Administracji Skarbowej powodująca m.in. wycofanie się Ministerstwa Finansów z koncepcji projektu w ramach PO WER i przyjęcie nowej dopiero po wdrożeniu reformy, tj. w II połowie 2017 r.,
- problemy interpretacyjne w zakresie podatku VAT od dotacji dla beneficjentów prowadzących działalność gospodarczą,
- nieterminowa realizacja zadań przez wykonawców.

IZ RPO opracowały na przełomie 2017/2018 *Plany naprawcze* dla pełnej realizacji ram wykonania na koniec 2018 r., które uwzględniają bariery związane z wdrażaniem oraz propozycje działań mających na celu przyspieszenie realizacji wskaźników. Plany zostały zaopiniowane przez IK RPO i są na etapie wdrażania. Również IZ krajowymi programami operacyjnymi opracowały propozycje działań naprawczych w celu realizacji wskaźników ram wykonania. W planach wskazano m.in. następujące działania naprawcze:

- możliwość rozstrzygnięcia konkursów częściami,
- pierwszeństwo ogłaszania naborów uwzględniających wskaźniki ram wykonania,
- zwiększenie alokacji w konkursach na projekty realizujące wskaźniki, w których wnioski przekroczyły dostępną alokację,
- wprowadzenie zmian organizacyjnych w strukturach IZ RPO w celu usprawnienia i przyspieszenia działań,
- wprowadzenie kryterium gotowości technicznej przy wyborze projektów do dofinansowania,
- dokonywanie ocen formalnej i merytorycznej w jednym etapie w celu skrócenia terminów weryfikacji wniosków o dofinansowanie,
- pierwszeństwo w weryfikacji wniosków o płatność, w których realizowane są najwyższe stopnie osiągnięcia wskaźników,
- możliwość częściowych rozliczeń wniosków o płatność,
- uproszczenie procedur ubiegania się o zaliczki oraz rozliczenia projektów,
- zwiększenie liczby szkoleń, spotkań informacyjnych oraz emisji programów informacyjno-promocyjnych w mediach,
- opracowanie planów naprawczych dla wdrażania instrumentu ZIT w poszczególnych województwach.

Ponadto zwrócono się do KE o wyrażenie zgody na dokonanie zmian wskaźników w programach operacyjnych. W osiach/priorytetach, w których istnieje ryzyko niezrealizowania celów pośrednich, zaproponowano m.in. zmniejszenie wartości docelowych wskaźników lub ich zmianę. Propozycje zmian są obecnie na etapie uzgodnień z KE.

NIK zauważyła, że zgodnie z zasadami określonymi w Umowie Partnerstwa, środki rezerwy wykonania dla osi/priorytetów, w których nie zrealizowano celów pośrednich nie będą mogły zostać w nich wykorzystane. W ocenie NIK, istnieje bardzo poważne zagrożenie niezrealizowania celów pośrednich na koniec 2018 r. w dwóch krajowych i wszystkich regionalnych programach operacyjnych.

Ponadto NIK zwróciła uwagę, że nawet w przypadku gdy Komisja Europejska zgodzi się na obniżenie wartości wskaźników ram wykonania rzeczowa realizacja programów operacyjnych będzie niższa,



pomimo wykorzystania środków w niezmienionej wysokości, zatem obniży się efektywność wykorzystania środków publicznych.

Zdaniem NIK, należy wdrożyć i nadzorować wszystkie działania wymienione w planach naprawczych opracowanych przez IZ RPO, IZ POWER oraz IZ PO IR, aby uniknąć utraty środków rezerwy wykonania w osiach priorytetowych, w których cele pośrednie nie zostaną zrealizowane lub konieczności renegotjowania z KE obniżenia wartości wskaźników ram wykonania.

### **Realizacja programów z udziałem państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)**

W 2017 r. zakończono rzeczową realizację Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (projektów i programów). 13 marca 2018 r. przekazano stronie szwajcarskiej raport końcowy z wdrażania programu. Strona szwajcarska zrefundowała 437,0 mln franków szwajcarskich, co stanowiło 96,6% alokacji przyznanej stronie polskiej (452,6 mln franków szwajcarskich, kwota alokacji nie uwzględnia 12,0 mln franków szwajcarskich Funduszu Stypendialnego wdrażanego bezpośrednio przez stronę szwajcarską) oraz 100,0% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa na realizację SPPW. W 2017 r. wydatkowano łącznie 171 526,0 tys. zł, tj. 98,0% planowanej kwoty.

W 2017 r. zakończono realizację wszystkich programów w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014. Operatorzy Programów opracowali raporty końcowe z ich realizacji i przekazali je do weryfikacji KPK w 2018 r. Na dzień zakończenia kontroli KPK zatwierdziła 12 z 14 raportów. W 2017 r. wydatkowano łącznie 345 591,5 tys. zł, tj. 93,6% planowanej kwoty.

Dopiero w grudniu 2017 r., w wyniku prowadzonych działań, podpisano dokumenty dotyczące uruchomienia wdrażania III Perspektywy Finansowej Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG. W 2017 r. wydatkowano łącznie 270,5 tys. zł, tj. 78,6% planowanej kwoty.

## **2. Stan zaawansowania zamknięcia pomocy NSRO 2007–2013**

Na koniec 2017 r. wysokość wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej wyniosła 94 378 867,8 tys. euro, w tym wysokość środków europejskich 67 524 773,6 tys. euro. Stanowiło to 99,99% alokacji na lata 2007–2013.

Alokacja nie została wykorzystana w PO PT (353,4 tys. euro, tj. 0,07% alokacji) oraz trzech programach EWT (łącznie 5 194,0 tys. euro, tj. 1,5% łącznej alokacji). Przyczyną jej niewykorzystania, według wyjaśnień dyrektorów departamentów pełniących rolę IZ PO PT oraz IZ PO EWT były głównie różnice kursowe powstałe na ostatnim etapie rozliczania projektów oraz brak możliwości nadkontraktacji środków powstałych w wyniku oszczędności w programach EWT.

We wnioskach o płatność końcową certyfikowano wydatki na łączną kwotę 3 370 968,7 tys. euro. Do końca 2017 r. KE zatwierdziła rozliczenie czterech programów (PO IŚ, PO PT, PO KL oraz PO EWT Południowy Bałtyk) i wypłaciła łącznie 1 940 281,1 tys. euro, tj. 57,6% kwoty ujętej w złożonych wnioskach o płatność końcową.

## **3. Realizacja wydatków na programy operacyjne we wszystkich częściach budżetowych, w których realizowane są programy operacyjne NSRO 2007–2013, UP 2014–2020, EFTA oraz Fundusz Spójności**

Na realizację programów NSRO 2007–2013, UP 2014–2020 oraz EFTA poniesiono w 2017 r. wydatki w łącznej kwocie 33 122 950,5 tys. zł, tj. 92,8% planu po zmianach.

Na podstawie ustanowionej procedury<sup>39</sup>, Minister dokonał alokacji środków rezerwy celowej pomiędzy poszczególne programy operacyjne. Przyznana kwota alokacji środków rezerwy wyniosła po zmianach 26 882 718,0 tys. zł (w ramach budżetu państwa: w poz. 8 wynosiła 1 398 838,0 tys. zł<sup>40</sup>, w poz. 19 – 16 426,0 tys. zł, a w ramach budżetu środków europejskich w poz. 98 wynosiła 25 432 214,0 tys. zł, zaś w poz. 99 – 35 240,0 tys. zł).

W 2017 r. na podstawie decyzji Ministra Finansów uruchomiono z rezerwy celowej środki w wysokości 9 323 712,9 tys. zł, a wydatkowano 8 628 999,7 tys. zł, tj. 92,5% kwoty ujętej w decyzjach oraz 32,1% alokacji, z tego:

- w ramach budżetu państwa wydatkowano:
  - w poz. 8 kwotę 223 762,5 tys. zł, co stanowiło 82,6% kwoty ujętej w decyzjach oraz 16,0% alokacji,
  - w poz. 19 kwotę 805,9 tys. zł, co stanowiło 49,8% kwoty ujętej w decyzjach oraz 4,9% alokacji,
- w ramach budżetu środków europejskich wydatkowano:
  - w poz. 98 kwotę 8 399 592,8 tys. zł, co stanowiło 92,9% kwoty ujętej w decyzjach oraz 33,0% alokacji,
  - w poz. 99 kwotę 4 838,5 tys. zł, co stanowiło 52,2% kwoty ujętej w decyzjach oraz 13,7% alokacji.

Na niższy poziom wykonania wydatków, w tym środków z rezerwy celowej, wpływ miały m.in:

- brak rozstrzygnięć postępowań administracyjnych i sądowych (dotyczy NSRO 2007–2013),
- zmiany harmonogramów ogłaszania konkursów (dotyczy UP 2014–2020),
- małe zainteresowanie beneficjentów niektórymi naborami wniosków powodujące konieczność ponownego ich ogłaszania (m.in. PO IR, PO WER, RPO) lub duże zainteresowanie innymi konkursami (m.in. RPO, PO PW), co wydłużyło proces oceny wniosków o dofinansowanie,
- zmiany harmonogramów realizacji zadań w wyniku m.in. przedłużających się procedur uzyskiwania pozwoleń na realizację inwestycji lub przedłużających się postępowań przetargowych (wszystkie programy operacyjne),
- rozwiązywaniem umów o dofinansowanie przez beneficjentów z powodu problemów m.in. z: rekrutacją uczestników projektów, znalezieniem wykwalifikowanych pracowników lub podwykonawców (RPO, PO IŚ, PO PC, PO WER),
- częste unieważnianie postępowań przetargowych z powodu braku ofert lub ofert przekraczających ceny zatwierdzone w projekcie (RPO, PO IŚ, PO IR),
- brak akceptacji założeń projektów informatycznych przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji oraz wstrzymywanie prac w projektach ze względu na oparcie produktów projektu o drogie technologie o wątpliwej atrakcyjności oraz znaczące koszty ich utrzymania w przyszłości (PO PC),
- przeszacowanie zapotrzebowania na środki budżetowe przez beneficjentów i składanie wniosków o płatność na niższe kwoty niż pierwotnie zgłaszane (wszystkie programy operacyjne),
- sfinansowanie wydatków EIS ze środków programów EISP 2007–2013,
- przedłużające się negocjacje z darczyńcami w ramach NMF i MF III Perspektywy Finansowej i podpisanie *Memorandum of Understanding* dopiero pod koniec 2017 r.

<sup>39</sup> Na podstawie *Procedury 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 środków z części 83, poz. 8, 19, 98, 99 (dalej: Procedura).*

<sup>40</sup> Kwota alokacji rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 8) przeznaczony na finansowanie programów uległa obniżeniu o 299 360,0 tys. zł. Środki zostały przeznaczone na zwiększenie wydatków w cz. 20 – Gospodarka i cz. 39 – Transport, na realizację zadań przez Policję, Biuro Ochrony Rządu, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną oraz na dotacje celowe i podwyższenie kapitału zakładowego dla Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A.

Instytucje Zarządzające PO na bieżąco monitorowały wydatkowanie środków przez Instytucje Pośredniczące i beneficjentów. Odbywały się również spotkania Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszy Europejskich, złożonego z przedstawicieli Ministrów, na których omawiano postępy wdrażania programów operacyjnych. W Ministerstwie odbywały się cykliczne spotkania kierownictw departamentów pełniących rolę IZ/IK z Kierownictwem Ministerstwa, na których omawiano postępy we wdrażaniu programów oraz ewentualne problemy. Sporządzano również miesięczne informacje nt. wykonania budżetu na programy i cotygodniowe informacje o aktualnej kwocie płatności z budżetu środków europejskich. Informacje były wykorzystywane m.in. do analizy wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej składanych przez dysponentów innych części oraz ewentualnych przesunięć niewykorzystanych środków pomiędzy programami.

Zgodnie z art. 154 ust. 5 ufp, podziału rezerw celowych dokonuje Minister Finansów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Badanie pięciu wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich, złożonych w 2017 r. w łącznej kwocie 2 412 532,9 tys. zł wykazało, że zostały one złożone przez dysponentów poszczególnych części budżetowych i zweryfikowane przez Ministerstwo zgodnie z przyjętą procedurą. Badanie przeprowadzono pod względem poprawności formalnej składanych wniosków, spełnienia wymogów dotyczących poziomu wydatkowania środków planowanych na programy przed złożeniem wniosku o uruchomienie rezerwy celowej, dokonywania weryfikacji i analizy wniosków przez odpowiednie instytucje oraz terminowości procedowania z dokumentami.

W 2017 r. Minister, w terminie określonym w art. 192 ust. 5 ufp, przekazał do ministra właściwego ds. finansów publicznych kwartalne prognozy płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Prognozy na każdy kwartał opracowano m.in. na podstawie informacji uzyskanych od IZ krajowymi PO, IK RPO oraz KIK SPPW. Kwoty zgłaszane przez poszczególne Instytucje były ustalane m.in. na podstawie danych uzyskanych z CST SL2014, informacji IP/IR oraz samorządów województw. Zgłoszone kwoty były również analizowane przez DBR w Ministerstwie.

## V. Ustalenia innych kontroli

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Rozwoju kontrolę pn. *Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności*<sup>41</sup>.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Rozwoju i Finansów jako Instytucja Zarządzająca objętymi kontrolą krajowymi Programami Operacyjnymi<sup>42</sup> (PO), podejmował odpowiednie działania w ramach zarządzania niezbędne dla osiągnięcia celów ustanowionych w programach operacyjnych. W związku z niewystarczającym zaawansowaniem realizacji krajowych PO w 2015 r. w Ministerstwie opracowano *Plan działań*. W wyniku wdrożenia działań naprawczych przewidzianych w tym planie, m.in. rzetelnie, terminowo i zgodnie z przyjętymi wymogami opracowano i wdrożono system oceny realizacji celów pośrednich i końcowych w powiązaniu z celami finansowymi i rzeczowymi oraz ścieżki dojścia do zakładanych poziomów wskaźników osiągnięcia celów określonych w ramach wykonania. Według stanu na 30 czerwca 2017 r. istotne ryzyko niewykonania dotyczyło tylko kilku z ponad stu wskaźników zaplanowanych na koniec 2017 r. i koniec 2018 r. IZ krajowymi Programami Operacyjnymi oraz Instytucja Koordynująca rzetelnie i na bieżąco monitorowały realizację wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów określonych w ramach wykonania.

Kontrola wykazała, że w okresie 2016–2017 (do 30 czerwca) w porównaniu do 2015 r. we wszystkich programach nastąpił istotny postęp w wykorzystaniu alokacji środków UE. W Ministerstwie podjęto skuteczne działania na rzecz zwiększenia efektywności i przyśpieszenia realizacji krajowych PO. Realizowano również działania w celu zapewnienia dobrego przygotowania i wsparcia beneficjentów w ramach poszczególnych programów. Zgodnie z *Planem działań*, Ministerstwo zidentyfikowało bariery prawno-organizacyjne wpływające na przebieg realizacji krajowych PO, czego efektem było przyjęcie *ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityk spójności i finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw*<sup>43</sup>. Terminowo zakończono procesy związane z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach PO WER i PO IR.

Przyjęty przez Radę Ministrów plan certyfikacji na 2016 r. nie został zrealizowany w czterech z pięciu objętych kontrolą krajowych PO. Natomiast w 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca), poziom certyfikacji w odniesieniu do rocznego planu był zgodny z przyjętymi przez IZ założeniami. Plan certyfikacji w ujęciu kwartalnym (za II pierwsze kwartały 2017 r.) został wykonany powyżej 100% w czterech objętych kontrolą programach operacyjnych. Jedynie w przypadku PO PC plan został zrealizowany nieco poniżej zakładanego poziomu (94,5%).

W ramach dwóch programów operacyjnych (PO IS i PO WER) już na 30 czerwca 2017 r., osiągnięto minimalny poziom certyfikacji wydatków niezbędny dla uniknięcia na koniec 2017 r. ryzyka utraty części alokacji funduszy z UE w wyniku zastosowania zasady n+3 (tzw. cel n+3). Dla kolejnych dwóch krajowych PO (PO PC i PO PW) na 30 czerwca 2017 r. został on wykonany nieznacznie poniżej zakładanego poziomu. Wykonanie celu n+3 dla PO IR na 30 czerwca 2017 r. wyniosło 40,3%, z tym że dla PO IR pierwszy termin rozliczeń według zasady n+3 przypada na koniec 2018 r. (gdyż program ten został zatwierdzony w 2015 r.). NIK oceniła, że po zakończeniu I półrocza 2017 r., ryzyko niezrealizowania celu certyfikacji zgodnie z zasadą n+3 pod koniec 2017 lub 2018 r. w ramach trzech krajowych PO jest raczej niewielkie, jednak w kolejnych latach cel ten mocno wzrasta i może być go znacznie trudniej osiągnąć ze względu na kumulację wydatków, rozliczeń i certyfikacji (na 2023 rok przypada do certyfikacji łącznie aż 42% dostępnej alokacji).

<sup>41</sup> Kontrola nr P/17/005.

<sup>42</sup> Kontrolą objęto: PO IS, PO IR, PO WER, PO PC oraz PO PW.

<sup>43</sup> Dz. U. poz. 1475.

NIK zwróciła również uwagę, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych nadal nie został spełniony jeden z 29 warunków wstępnych (tzw. warunków ex-ante) realizacji Umowy Partnerstwa, tj. warunek 6.1. *Gospodarka wodna*, co może być powodem zawieszenia przez KE płatności na rzecz Polski związanych z tym obszarem. Przyczyną opóźnienia była przedłużająca się procedura związana z przygotowaniem przez Ministerstwo Środowiska nowej ustawy – *Prawo wodne*.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nieterminowego przekazywania informacji kwartalnych oraz *Deklaracji Zarządczej* i *Rocznego Podsumowania* nie miały negatywnych skutków na wdrażanie poszczególnych krajowych Programów Operacyjnych.

NIK sformułowała dwa wnioski pokontrolne o terminowe przekazywanie informacji kwartalnych do IK oraz *Deklaracji Zarządczej* i *Rocznego Podsumowania* do Instytucji Audytowej, które są obecnie w trakcie realizacji.

## **VI. Informacje dodatkowe**

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki niniejszej kontroli Ministrowi Inwestycji i Rozwoju w wystąpieniu pokontrolnym podpisanym 17 kwietnia 2018 r.

W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano sześć wniosków.

Minister Inwestycji i Rozwoju w piśmie z 8 maja 2018 r. wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w zakresie wszystkich nieprawidłowości i sformułowanych na ich podstawie wniosków pokontrolnych.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w uchwale z 30 maja 2018 r. uwzględniło w części zastrzeżenie dotyczące planowania budżetu zadaniowego oraz planowania rezerwy celowej. W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.

## Załączniki

## Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 34 – Rozwój regionalny

L.p.	Wyszczególnienie	2016	2017		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Wykonanie		
		tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
	<b>Ogółem część 34 Rozwój regionalny, w tym:</b>	<b>46 373,5</b>	<b>380,00</b>	<b>33 769,50</b>	<b>72,8</b>	<b>8 886,7</b>
<b>1.</b>	<b>Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe</b>	<b>3 141,2</b>	<b>0,00</b>	<b>183,90</b>	<b>5,9</b>	<b>-</b>
1.1.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	244,9	0,00	158,20	64,6	-
1.2.	Rozdział 15012 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	1 653,7	0,00	0,40	0,0	-
1.3.	Rozdział 15079 Pomoc zagraniczna	0,0	0,00	0,60	-	-
1.4.	Rozdział 15095 Pozostała działalność	1 242,7	0,00	24,70	2,0	-
<b>2.</b>	<b>Dział 750 Administracja publiczna</b>	<b>1 854,1</b>	<b>330,00</b>	<b>8 325,80</b>	<b>449,1</b>	<b>2 523,0</b>
2.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 202,7	380,00	1 690,80	140,6	444,9
2.2.	Rozdział 75018 Urzędy marszałkowskie	6,3	0,00	1,40	22,2	-
2.3.	Rozdział 75065 Krajowa Szkoła Administracji Publicznej	0,1	0,00	2,30	3 833,3	-
2.4.	Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	0,0	0,00	0,00	0,0	-
2.5.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	645,0	0,00	6 631,30	1 028,1	-
<b>3</b>	<b>Dział 758 Rozliczenia różne</b>	<b>39 635,1</b>	<b>0,00</b>	<b>24 090,80</b>	<b>60,8</b>	<b>-</b>
3.1.	Rozdział 75861 Regionalne Programy Operacyjne 2007-2013	33 507,4	0,00	15 867,00	47,4	-
3.2.	Rozdział 75862 Program Operacyjny Kapitał Ludzki	5 984,4	0,00	3 001,90	50,2	-
3.3.	Rozdział 75863 Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	13,2	0,00	350,80	2 663,6	-
3.4.	Rozdział 75864 Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego	130,2	0,00	4 871,00	3 742,3	-
<b>4.</b>	<b>Dział 801 Oświata i wychowanie</b>	<b>1 641,8</b>	<b>0,00</b>	<b>385,70</b>	<b>23,5</b>	<b>-</b>
4.1.	Rozdział 80195 Pozostała działalność	1 641,8	0,00	385,70	23,5	-
<b>5.</b>	<b>Dział 803 Szkolnictwo wyższe</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,60</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
5.1.	Rozdział 80395 Pozostała działalność	0,0	0,00	0,60	-	-
<b>6.</b>	<b>Dział 852 Pomoc społeczna</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>1,40</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
6.2.	Rozdział 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze	0,0	0,00	1,40	-	-
<b>7.</b>	<b>Dział 853 Pozostała działalność w zakresie polityki społecznej</b>	<b>101,4</b>	<b>0,00</b>	<b>781,30</b>	<b>770,3</b>	<b>-</b>
7.1.	Rozdział 85332 Wojewódzkie Urzędy Pracy	99,2	0,00	775,10	781,7	-
7.2.	Rozdział 85395 Pozostała działalność	2,3	0,00	6,20	273,1	-

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

1) Ustawa budżetowa na rok 2017.

## Załącznik 2. Wydatki budżetowe w części 34 – Rozwój regionalny

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup> /Plan finansowy	Budżet po zmianach/Plan finansowy po zmianach	Wykonanie			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>Ogółem część 34, w tym:</b>	<b>1 317 109,6</b>	<b>1 414 642,0</b>	<b>1 570 734,70</b>	<b>1 352 117,2</b>	<b>102,7</b>	<b>95,6</b>	<b>86,1</b>
1.	<b>Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe</b>	<b>71 462,3</b>	<b>48 427,0</b>	<b>42 991,1</b>	<b>39 988,9</b>	<b>56,0</b>	<b>82,6</b>	<b>93,0</b>
1.2.	<b>Rozdział 15012 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości</b>	<b>64 617,4</b>	<b>47 619,0</b>	<b>41 461,0</b>	<b>38 896,1</b>	<b>60,2</b>	<b>81,7</b>	<b>93,8</b>
1.2.1.	§ 2008 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp	28 290,1	24 322,0	30 020,7	29 428,1	104,0	121,0	98,0
1.3.	<b>Rozdział 15079 Pomoc zagraniczna</b>	<b>255,0</b>	<b>0,00</b>	<b>702,1</b>	<b>527,1</b>	<b>206,7-</b>	<b>-</b>	<b>75,1</b>
1.4.	<b>Rozdział 15095 Pozostała działalność</b>	<b>6 590,0</b>	<b>808,0</b>	<b>828,1</b>	<b>565,7</b>	<b>8,6</b>	<b>70,0</b>	<b>68,3</b>
2.	<b>Dział 750 Administracja publiczna</b>	<b>334 232,9</b>	<b>429 674,0</b>	<b>390 412,6</b>	<b>338 453,1</b>	<b>101,3</b>	<b>78,8</b>	<b>86,7</b>
2.1.	<b>Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej</b>	<b>184 707,7</b>	<b>234 601,00</b>	<b>226 310,7</b>	<b>204 243,4</b>	<b>110,6</b>	<b>87,1</b>	<b>90,2</b>
2.1.1.	§ 4028 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej	63 126,7	67 992,0	67 407,4	65 601,6	103,9	96,5	97,3
2.2.	<b>Rozdział 75057 Placówki zagraniczne</b>	<b>0,0</b>	<b>780,0</b>	<b>1 755,6</b>	<b>1 703,7</b>	<b>-</b>	<b>218,4</b>	<b>97,0</b>
2.3.	<b>Rozdział 75065 Krajowa Szkoła Administracji Publicznej</b>	<b>2,63</b>	<b>186,0</b>	<b>224,4</b>	<b>37,2</b>	<b>1413,3</b>	<b>20,0</b>	<b>16,6</b>
2.4.	<b>Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna</b>	<b>691,5</b>	<b>0,0</b>	<b>2 296,3</b>	<b>1 957,1</b>	<b>283,0</b>	<b>-</b>	<b>85,2</b>
2.5.	<b>Rozdział 75095 Pozostała działalność</b>	<b>148 831,1</b>	<b>194 107,0</b>	<b>159 805,6</b>	<b>130 511,7</b>	<b>87,7</b>	<b>67,2</b>	<b>81,7</b>
2.5.1.	§ 2008 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp	51 672,9	116 162,0	92 318,9	76 260,0	147,6	65,6	82,6
3.	<b>Dział 752 Obrona Narodowa</b>	<b>13,0</b>	<b>24,00</b>	<b>24,00</b>	<b>13,00</b>	<b>100</b>	<b>54,2</b>	<b>54,2</b>
3.1.	<b>Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne</b>	<b>13,0</b>	<b>24,00</b>	<b>24,00</b>	<b>13,00</b>	<b>100</b>	<b>54,2</b>	<b>54,2</b>
4.	<b>Dział 758 Różne rozliczenia</b>	<b>869 481,7</b>	<b>854 750,00</b>	<b>1 064 534,9</b>	<b>913 328,6</b>	<b>105,0</b>	<b>106,9</b>	<b>85,8</b>
4.1.	<b>Rozdział 75861 RPO 2007–2013</b>	<b>275 316,6</b>	<b>0,0</b>	<b>158,6</b>	<b>158,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>	<b>100</b>
4.2.	<b>Rozdział 75862 POKL</b>	<b>274,2</b>	<b>0,00</b>	<b>25,8</b>	<b>25,8</b>	<b>9,4</b>	<b>-</b>	<b>100</b>
4.3.	<b>Rozdział 75863 RPO 2014–2020 finansowane z udziałem środków EFRR</b>	<b>88 150,2</b>	<b>140 752,0</b>	<b>119 258,7</b>	<b>105 087,3</b>	<b>119,2</b>	<b>74,7</b>	<b>88,1</b>
4.3.1.	§ 6209 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp	68 285,1	64 401,0	53 819,7	48 029,2	70,3	74,6	89,2
4.3.2.	§ 6259 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ufp	19 767,4	71 675,0	65 009,0	56 835,3	287,5	79,3	87,4



<b>4.4.</b>	<b>Rozdział 75864 RPO 2014-2020 finansowane z udziałem środków EFS</b>	<b>505 740,7</b>	<b>713 998,0</b>	<b>945 091,8</b>	<b>808 056,9</b>	<b>159,8</b>	<b>113,2</b>	<b>85,5</b>
4.4.1.	§ 2058 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ufp	446 164,9	499 561,0	550 866,3	518 993,0	116,3	103,9	94,2
<b>5.</b>	<b>Dział 801 Oświata i wychowanie</b>	<b>3 855,1</b>	<b>0,0</b>	<b>7 863,4</b>	<b>7 596,1</b>	<b>197,0</b>	<b>-</b>	<b>96,6</b>
<b>5.1.</b>	<b>Rozdział 80195 Pozostała działalność</b>	<b>3 855,1</b>	<b>0,0</b>	<b>7 863,4</b>	<b>7 596,1</b>	<b>197,0</b>	<b>-</b>	<b>96,6</b>
5.1.1.	§ 2009 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ufp	3 855,1	0,0	7 863,4	7 596,1	197,0	-	96,6
<b>6.</b>	<b>Dział 803 Szkolnictwo wyższe</b>	<b>0,0</b>	<b>33,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
<b>6.1.</b>	<b>Rozdział 80395 Pozostała działalność</b>	<b>0,0</b>	<b>33,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>7.</b>	<b>Dział 851 Ochrona zdrowia</b>	<b>91,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>7.1.</b>	<b>Rozdział 85195 Pozostała działalność</b>	<b>91,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>8.</b>	<b>Dział 852 Pomoc społeczna</b>	<b>24,7</b>	<b>0,0</b>	<b>83,5</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>8.1.</b>	<b>Rozdział 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze</b>	<b>24,7</b>	<b>0,0</b>	<b>83,5</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>9.</b>	<b>Dział 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej</b>	<b>37 948,9</b>	<b>81 734,0</b>	<b>64 825,2</b>	<b>52 737,6</b>	<b>139,0</b>	<b>64,5</b>	<b>81,4</b>
<b>9.1.</b>	<b>Rozdział 85332 Wojewódzkie urzędy pracy</b>	<b>37 844,1</b>	<b>80 710,0</b>	<b>63 671,0</b>	<b>52 008,1</b>	<b>137,4</b>	<b>64,4</b>	<b>81,7</b>
9.1.1.	§ 2058 Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ufp	32 394,9	44 927,0	37 822,3	33 178,4	102,4	73,9	87,7
<b>9.2.</b>	<b>Rozdział 85395 Pozostała działalność</b>	<b>104,7</b>	<b>1 024,0</b>	<b>1 154,1</b>	<b>729,5</b>	<b>696,5</b>	<b>71,2</b>	<b>63,2</b>

Dane na podstawie rocznego sprawozdania RB-28 z wykonania planu wydatków.

1) Ustawa budżetowa na rok 2017.

## Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 34 – Rozwój regionalny

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2016			Wykonanie 2017			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		Osób <sup>1)</sup>	tys. zł	zł	osób <sup>2)</sup>	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>Ogółem wg statusu zatrudnienia<sup>2</sup> w tym:</b>	<b>1 092</b>	<b>111 969,3</b>	<b>8 544,7</b>	<b>1 098</b>	<b>118 461,0</b>	<b>8 990,7</b>	<b>105,2</b>
1.	<b>dział 750 Administracja publiczna</b>	<b>1 092</b>	<b>111 969,3</b>	<b>8 544,7</b>	<b>1 098</b>	<b>118 461,0</b>	<b>8 990,7</b>	<b>105,2</b>
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji publicznej	990	99 719,1	8 393,9	986	105 503,0	8 916,8	106,2
	01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	71	4 742,9	5 566,8	77	5 797,7	6 274,5	112,7
	02 – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	5	813,4	13 556,6	4	792,7	16 514,5	121,8
	03 – członkowie korpusu służby cywilnej	914	94 162,8	8 585,2	905	98 912,6	9 108,0	106,1
1.2.	Rozdział 75057 Placówki zagraniczne	0	0	0	4	420,4	8 757,8	-
	13 – członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	0	0	0	4	420,4	8 757,8	-
1.3.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	102	12 250,2	10 008,3	108	12537,7	9 674,1	96,7
	01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	102	12 250,2	10 008,3	108	12537,7	9 674,1	96,7

1) W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

2) Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

## Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 34 – Rozwój regionalny

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2016	2017			6:3	6:4	6:5
			Ustawa <sup>1)</sup>	Plan (po zmianach)	Wykonanie wydatków			
			tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	<b>Ogółem cz. 34 - rozwój regionalny, z czego:</b>	<b>7 145 939,1</b>	<b>9 425 443,0</b>	<b>12 192 494,7</b>	<b>11 317 256,6</b>	<b>158,4</b>	<b>120,1</b>	<b>92,8</b>
<b>1.</b>	<b>Dział 150 - Przetwórstwo przemysłowe</b>	<b>426 427,2</b>	<b>438 076,0</b>	<b>1 082 004,9</b>	<b>1 018 838,8</b>	<b>238,9</b>	<b>232,6</b>	<b>94,2</b>
1.1.	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	249 776,8	0,0	1 112,7	1 091,8	0,4	-	98,1
1.2.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	32 345,4	0,0	113,9	113,9	0,4	-	100,0
1.3.	Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020	129 600,7	384 500,0	1 047 825,5	986 327,4	761,1	256,5	94,1
1.4.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020	10 899,0	51 776,0	22 602,4	21 569,0	197,9	41,7	95,4
1.5.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	3 805,3	1 800,0	10 350,5	9 736,7	255,9	540,9	94,1
<b>2.</b>	<b>Dział 730 – Nauka</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5 302,4</b>	<b>5 302,4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>
2.1.	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	0,0	0,0	5 302,4	5 302,4	-	-	100,0
<b>3.</b>	<b>Dział 750 - Administracja publiczna</b>	<b>71 945,4</b>	<b>98 303,0</b>	<b>78 836,3</b>	<b>73 138,6</b>	<b>101,7</b>	<b>75,2</b>	<b>92,8</b>
3.1.	Mechanizm Finansowy EOG 2009–2014	11 998,4	5 940,0	5 579,0	5 357,3	44,7	90,2	96,0
3.2.	Mechanizm Finansowy EOG 2014–2020	0,0	1 003,0	0,0	0,0	-	-	-
3.3.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	45 382,7	6 149,0	6 429,3	5 455,9	12,0	88,7	84,9
3.4.	Norweski Mechanizm Finansowy 2014–2020	0,0	1 037,0	0	0	-	-	-
3.5.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	7 644,3	3 375,0	263,6	23,1	0,3	0,7	8,8
3.6.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	6 920,0	80 799,0	66 564,5	62 302,3	900,3	77,1	93,6
<b>4.</b>	<b>Dział 758 - Różne rozliczenia</b>	<b>6 248 263,0</b>	<b>8 426 838,0</b>	<b>10 456 081,2</b>	<b>9 707 013,2</b>	<b>155,3</b>	<b>115,2</b>	<b>92,8</b>
4.1.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	590,2	0,0	146,0	146,0	24,7	-	100,0
4.2.	RPO Województwa Dolnośląskiego 2014–2020	225 871,2	854 560,0	956 862,8	932 764,6	413,0	109,2	97,5
4.3.	RPO Województwa Kujawsko- Pomorskiego 2014–2020	25 766,7	423 896,0	524 426,3	448 896,0	1 742,2	105,9	85,6
4.4.	RPO Województwa Lubelskiego 2014–2020	174 747,4	325 278,0	566 814,5	553 647,3	316,8	170,2	97,7
4.5.	RPO Województwa Lubuskiego 2014–2020	57 905,9	317 543,0	470 936,3	387 299,5	668,8	122,0	82,2
4.6.	RPO Województwa Łódzkiego 2014–2020	305 587,7	523 174,0	620 777,3	543 075,4	177,7	103,8	87,5
4.7.	RPO Województwa Małopolskiego 2014–2020	315 917,1	1 029 313,0	890 516,8	856 834,3	271,2	83,2	96,2
4.8.	RPO Województwa Mazowieckiego 2014–2020	173 140,3	455 732,0	668 752,3	653 458,8	377,4	143,4	97,7
4.9.	RPO Województwa Opolskiego 2014–2020	275 450,0	301 446,0	384 903,4	366 524,2	133,1	121,6	95,2
4.10.	RPO Województwa Podkarpackiego 2014–2020	109 844,7	703 271,0	886 852,1	860 209,6	783,1	122,3	97,0
4.11.	RPO Województwa Podlaskiego 2014–2020	83 876,5	194 886,0	248 297,6	205 910,9	245,5	105,7	82,9
4.12.	RPO Województwa Pomorskiego 2014–2020	331 691,9	468 400,0	1 022 536,3	913 795,4	275,5	195,1	89,4
4.13.	RPO Województwa Śląskiego 2014–2020	420 260,3	942 483,0	1 008 873,5	937 690,3	223,1	99,5	92,9

4.14.	RPO Województwa Świętokrzyskiego 2014–2020	63 945,0	301 638,00	473 538,0	398 679,8	623,5	132,2	84,2
4.15.	RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014–2020	28 871,5	358 215,00	457 630,6	418 684,7	1 450,2	116,9	91,5
4.16.	RPO Województwa Wielkopolskiego 2014–2020	355 968,7	747 308,00	804 308,0	788 470,0	221,5	105,5	98,0
4.17.	RPO Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020	176 413,9	479 695,00	464 465,2	435 485,9	246,9	90,8	93,8
4.18.	RPO Województwo dolnośląskie	81 609,2	0,0	46,5	46,5	0,1	-	100,0
4.19.	RPO Województwo kujawsko-pomorskie	243 883,5	0,0	87,0	87,0	0,0	-	100,0
4.20.	RPO Województwo lubelskie	203 579,4	0,0	0,0	0,0	-	-	-
4.21.	RPO Województwo lubuskie	96 280,6	0,0	138,4	138,4	0,1	-	100,0
4.22.	RPO Województwo łódzkie	153 112,8	0,0	436,7	436,7	0,3	-	100,0
4.23.	RPO Województwo małopolskie	255 969,4	0,0	507,6	507,6	0,2	-	100,0
4.24.	RPO Województwo mazowieckie	370 071,4	0,0	790,0	790,0	0,2	-	100,0
4.25.	RPO Województwo opolskie	34 442,8	0,0	0	0	-	-	-
4.26.	RPO Województwo podkarpackie	106 743,6	0,0	0	0	-	-	-
4.27.	RPO Województwo podlaskie	128 649,5	0,0	258,9	258,9	0,2	-	100,0
4.28.	RPO Województwo pomorskie	169 699,2	0,0	1 863,8	1 863,7	1,1	-	100,0
4.29.	RPO Województwo śląskie	478 270,4	0,0	79,5	79,5	0,0	-	100,0
4.30.	RPO Województwo świętokrzyskie	83 673,2	0,0	0	0	-	-	-
4.31.	RPO Województwo warmińsko-mazurskie	174 998,3	0,0	352,7	352,7	0,2	-	100,0
4.32.	RPO Województwo wielkopolskie	349 366,8	0,0	0	0	-	-	-
4.33.	RPO Województwo zachodniopomorskie	192 064,2	0,0	883,2	883,2	0,5	-	100,0
<b>5.</b>	<b>Dział 801 - Oświata i wychowanie</b>	<b>229 025,8</b>	<b>85 578,0</b>	<b>218 583,2</b>	<b>199 632,3</b>	<b>87,2</b>	<b>233,3</b>	<b>91,3</b>
5.1.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	229 025,8	85 578,0	218 583,2	199 632,3	87,2	233,3	91,3
<b>6.</b>	<b>Dział 803 - Szkolnictwo wyższe</b>	<b>0,0</b>	<b>7 200,0</b>	<b>756,7</b>	<b>486,8</b>	<b>-</b>	<b>6,8</b>	<b>64,3</b>
6.1.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	0,0	7 200,0	756,7	486,8	-	6,8	64,3
<b>7.</b>	<b>Dział 851 - Ochrona zdrowia</b>	<b>1 502,8</b>	<b>9 600,0</b>	<b>7 800,9</b>	<b>2 981,7</b>	<b>198,4</b>	<b>31,1</b>	<b>38,2</b>
7.1.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	1 502,8	9 600,0	7 800,9	2 981,7	198,4	31,1	38,2
<b>8.</b>	<b>Dział 852 - Pomoc społeczna</b>	<b>2 678,5</b>	<b>12 894,0</b>	<b>12 240,5</b>	<b>10 662,6</b>	<b>398,1</b>	<b>82,7</b>	<b>87,1</b>
8.1.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	2 678,5	12 894,0	12 240,5	10 662,6	398,1	82,7	87,1
<b>9.</b>	<b>Dział 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej</b>	<b>166 096,6</b>	<b>346 954,0</b>	<b>330 888,7</b>	<b>299 186,1</b>	<b>180,1</b>	<b>86,2</b>	<b>90,4</b>
9.1.	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	166 096,6	346 954,0	330 888,7	299 186,1	180,1	86,2	90,4

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków z budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

1) Ustawa budżetowa na rok 2017.

**Załącznik 5. Wykaz realizacji wskaźników celów pośrednich w programach operacyjnych**

Program Operacyjny	Ilość wskaźników (szt.)	Ilość wskaźników zrealizowanych poniżej założeń (szt.)	Procent realizacji celów pośrednich przyjętych na koniec 2017 r. <sup>1)</sup>	Wskaźnik % realizacji celów pośrednich na koniec 2018 r. <sup>2)</sup>
PO Inteligentny Rozwój	26	11	65	46
PO Infrastruktura i Środowisko	44	10	97	77
PO Wiedza Edukacja Rozwój	45	29	33	24
PO Polska Cyfrowa	18	4	67	67
PO Polska Wschodnia	10	2	89	80
RPO Woj. Dolnośląskiego	38	26	67	29
RPO Woj. Kujawsko-Pomorskiego	32	30	35	6
RPO Woj. Lubelskiego	46	21	74	48
RPO Woj. Lubuskiego	26	22	50	12
RPO Woj. Łódzkiego	38	24	59	29
RPO Woj. Małopolskiego	43	23	73	47
RPO Woj. Mazowieckiego	27	19	86	50
RPO Woj. Opolskiego	34	22	57	26
RPO Woj. Podkarpackiego	33	22	54	24
RPO Woj. Podlaskiego	25	22	22	8
RPO Woj. Pomorskiego	29	15	48	36
RPO Woj. Śląskiego	30	20	45	20
RPO Woj. Świętokrzyskiego	32	25	52	19
RPO Woj. Warmińsko-Mazurskiego	44	25	48	36
RPO Woj. Wielkopolskiego	27	16	23	26
RPO Woj. Zachodniopomorskiego	38	24	48	29

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie *Raportu z monitorowania osiągnięcia celów w ramach wykonania za rok 2017 oraz Raportu realizacji celów finansowo-rzeczowych, ustanowionych w ramach wykonania w programach regionalnych 2014-2020.*

1. Wskaźniki na 2017 r. powinny zostać zrealizowane w 100% (wg stanu na 31 grudnia 2017 r.), przy czym ich nieosiągnięcie nie rodzi negatywnych skutków finansowych.
2. Wskaźniki realizacji celów pośrednich powinny zostać zrealizowane w co najmniej 85% na koniec 2018 r., przy czym nieosiągnięcie tego poziomu powoduje utratę możliwości skorzystania z dodatkowych środków ujętych w tzw. rezerwie wykonania.

## Załącznik 6. Kalkulacja oceny ogólnej w części 34 – Rozwój regionalny

Oceny wykonania budżetu w części 34 – Rozwój regionalny dokonano stosując kryteria<sup>48</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku<sup>49</sup>.

**Dochody: 33 769,5 tys. zł<sup>50</sup>**

**Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich): 12 669 373,8 tys. zł**

**Łączna kwota G: 12 669 373,8 tys. zł (kwota wydatków)**

Waga wydatków w łącznej kwocie:  $Ww = 1,00$

Nieprawidłowości w wydatkach:

- zapłata zobowiązania zasądzzonego prawomocnym wyrokiem sądowym z nieuzasadnioną zwłoką, co skutkowało zapłatą dodatkowych odsetek w kwocie 834,20 zł,
- nierzetelne zaplanowanie oraz brak weryfikacji wykonania planu wydatków z rezerwy celowej.

**Ocena cząstkowa wydatków: (5) ocena pozytywna**

Nieprawidłowości w sprawozdawczości budżetowej w kwotach:

- 1 963,9 tys. zł - niewykazanie w sprawozdaniach rocznych Rb-27 dysponenta głównego i dysponenta III stopnia należności, niezgodnie z § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, określonej w załączniku nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- 158,2 tys. zł - błędne ujęcie w sprawozdaniach rocznych Rb-27 dysponenta głównego i dysponenta III stopnia należności, które nie mogły być egzekwowane, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, określonej w załączniku nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- 37,8 tys. zł - błędne ujęcie w sprawozdaniach Rb-N za IV kwartał 2017 r. dysponenta głównego i dysponenta III stopnia należności, niezgodnie z § 13 ust. 1 pkt 5 i 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych, określonej w załączniku nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

W związku z tym, że negatywnie oceniono cztery sprawozdania (Rb-27 oraz Rb-N dysponenta głównego i dysponenta III stopnia), a nieprawidłowości ze sprawozdań jednostkowych zostały przeniesione do sprawozdań łącznych Rb-27 i Rb-N, zgodnie z kryteriami oceny ogólnej sprawozdań jednostkowych i łącznych, NIK opiniuje sprawozdawczość negatywnie.

**Opinia o sprawozdaniach: negatywna**

W kontroli wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym zaplanowaniu przez Ministerstwo celów certyfikacji przyjętych przez Radę Ministrów w Planie certyfikacji.

Uwzględniając pozytywną ocenę wydatków, negatywną opinię o sprawozdawczości oraz nieprawidłowości w wykorzystaniu środków z budżetu UE, zgodnie z kryteriami oceny ogólnej wykonania budżetu państwa, zastosowano ocenę opisową.

**Ocena końcowa: ocena opisowa**

<sup>48</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

<sup>49</sup> Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>.

<sup>50</sup> Wielkości dochodów nie uwzględniono przy ustalaniu wartości G, gdyż zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w części 34, planowanie i realizacja dochodów nie były objęte szczegółowym badaniem.

**Załącznik 7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Inwestycji i Rozwoju
6. Minister Finansów
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej