



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Sekretarz Kolegium



Ministerstwo Rozwoju  
RPW/68635/2017 P  
Data: 2017-06-09

KPK-KPO.000.027.2017

Warszawa, dnia 8 czerwca 2017 r.

- Wpłynęło dnia	KANCELARIA GŁÓWNA MINISTERSTWA ROZWOJU
	2017 -06- 09
Nr pisma .....	

Pan  
Mateusz Morawiecki  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju i Finansów

*Magdalena Dominiak*

Stosownie do art. 57 i art. 61<sup>a</sup> ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), przesyłam Panu Premierowi uchwałę Nr 30/2017 wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 2 czerwca 2017 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 kwietnia 2017 r. (Nr KAP.410.001.07.2017), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rozwoju kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:  
Uchwała Nr 30/2017

*Stanisław Jarosz*

SEKRETARZ KOLEGIUM  
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Kolegium

**Uchwała Nr 30/2017**  
**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**  
**z dnia 2 czerwca 2017 r.**

**w sprawie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego**

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2017 r. zastrzeżenia zgłoszonego z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 kwietnia 2017 r. (Nr KAP.410.001.07.2017), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rozwoju kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny” – podjęło następującą

**uchwałę:**

**zastrzeżenie z dnia 12 maja 2017 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju do wystąpienia pokontrolnego z dnia 26 kwietnia 2017 r. (Nr KAP.410.001.07.2017), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rozwoju kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny”**

**– oddala się.**

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Stanisław JAROSZ*

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Krzysztof KWIAKOWSKI*  
PREZES NIK

**UZASADNIENIE**

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej przeprowadziła w Ministerstwie Rozwoju (dalej: Ministerstwo) kontrolę pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 34 – Rozwój regionalny”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 kwietnia 2017 r., do którego w piśmie z dnia 12 maja 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów (dalej: Minister) – w którego imieniu działał Sekretarz Stanu w Ministerstwie – zgłosił jedno zastrzeżenie.

**Zastrzeżenie** dotyczyło fragmentu uwagi, w której NIK wskazała na problem opóźnień we wdrażaniu Umowy Partnerstwa 2014-2020<sup>1</sup> w tym m.in. na nieosiągnięcie założonych w przyjętym przez Radę Ministrów planie certyfikacji, minimalnych kwot, zarówno w ujęciu ogółem, jak i w większości z programów operacyjnych (zwłaszcza Regionalnych Programach Operacyjnych), a także na to, że plan certyfikacji został opracowany zaledwie w rocznej perspektywie (tylko na 2016 r.), co nie sprzyja systemowemu podejściu do zarządzania UP 2014-2020, zwłaszcza w sytuacji gdy już na początku realizacji tej umowy cele nie są w pełni osiąganane (str. 18 wystąpienia pokontrolnego).

W zastrzeżeniu Minister stwierdził, że nie zgadza się z uwagą NIK dotyczącą niepełnej realizacji celu certyfikacji na 2016 rok oraz oceną, że wspomniany cel, ze względu na swoją roczną perspektywę, nie sprzyja systemowemu podejściu do zarządzania Umową Partnerstwa 2014-2020. Zgłaszający zastrzeżenie wskazał, że praktyka przyjmowania przez Radę Ministrów rocznych celów certyfikacji funkcjonuje już od 2009 r. i z perspektywy czasu można stwierdzić, iż sam cel okazał się generalnie skutecznym narzędziem mobilizacji instytucji do przyspieszenia procesu wydatkowania i certyfikacji. Minister podkreślił, że w żadnym z programów operacyjnych perspektywy 2007-2013 nie nastąpiła utrata alokacji w związku z zasadą „n+3”<sup>2</sup>, a słabsza realizacja, w stosunku do ambitnych zamierzeń, w przypadku niektórych programów operacyjnych, nie powinna przesłaniać ogólnego wniosku. Zgłaszający zastrzeżenia dodał również, że cel certyfikacji na 2016 r. został celowo określony na poziomie wybiegającym poza ostrożne szacunki instytucji zarządzających i wyraźnie wykraczającym poza wartości minimum wynikające z zasady „n+3”. Minister wyjaśnił, że jego celem było uchronić Polskę przed utratą części alokacji i ograniczenie presji wydatkowej w kolejnych latach wdrażania perspektywy 2014-2020 dlatego też chciał zmobilizować instytucje do jeszcze większego wysiłku. W ocenie Ministra, samo niezrealizowanie dość ambitnego celu nie powinno być rozpatrywane jako problem sam w sobie, przynajmniej dopóki postęp finansowy jest na tyle zadowalający (a tak jest w chwili obecnej), jak również, że nie rodzi w dłuższej perspektywie ryzyka niewykorzystania części środków unijnych. Zgłaszający zastrzeżenie podkreślił, że przyjęta roczna, „średnioterminowa” perspektywa celu przyjmowanego przez Radę Ministrów jest optymalna z punktu widzenia operacyjnego, gdyż w miarę wiarygodne określenie celu w perspektywie dłuższej niż roczna jest trudne ze względu na konieczność uwzględnienia wielu zmiennych, których wartości nie da się przewidzieć z tak dużym wyprzedzeniem. Minister zaznaczył, że powyższe nie oznacza wcale, że Ministerstwo nie dokonuje szacunków w perspektywie wieloletniej. Dla każdego programu operacyjnego opracowana została, aż do roku 2023, indywidualna ścieżka kontraktacji i certyfikacji, która jest punktem odniesienia dla kolejnych planów rocznych.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Z ustaleń kontroli wynika, że w związku z opóźnieniami we wdrażaniu programów w ramach UP 2014-2020, Rada Ministrów w dniu 24 lutego 2016 r. przyjęła „*Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności*

<sup>1</sup> Umowa przyjęta decyzją Komisji Europejskiej (KE) z dnia 23 maja 2014 r., dalej: UP 2014-2020.

<sup>2</sup> Jedną z reguł zarządzania finansowego publicznymi środkami wspólnotowymi stanowiącą, że KE anuluje automatycznie część zobowiązania, które nie zostało uregulowane przez płatność zaliczkową lub dla którego KE nie otrzymała wniosku o płatność, do końca trzeciego roku po roku dokonania zobowiązania. Oznacza ona, że państwo członkowskie, które do końca roku n+3 złożyło wnioski o płatność, opiewające na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku n, bezpowrotnie traci kwotę różnicy.

*i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020*". W planie tym podkreślono, że porównanie stanu wdrażania programów w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 listopada 2008 r. (perspektywa 2007-2013) oraz w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 listopada 2015 r. (perspektywa 2014-2020) wskazuje na wyraźnie wolniejsze tempo uruchamiania programów w obecnej perspektywie finansowej. Jednym z działań uznanym za konieczny do podjęcia w celu przyspieszenia i usprawnienia realizacji programów realizowanych w ramach perspektywy 2014-2020 miało być przyjęcie planu certyfikacji wydatków w ramach funduszy Polityki Spójności dla poszczególnych programów operacyjnych na rok 2016, w którym miała zostać określona minimalna wartość wydatków, które powinny zostać certyfikowane do KE w 2016 r. Zrealizowanie w pełni wyznaczonego celu miało pozwolić na osiągnięcie na koniec 2017 r./2018 r. poziomu certyfikacji koniecznego dla dochowania zasady n+3. Wskazać należy, że przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2016 r. „Plan certyfikacji środków w 2016 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020” zakładał minimalny cel certyfikacji na 2016 r. w wysokości 20 028 211,0 tys. zł. Tym samym zaplanowano, że od początku umowy do końca 2016 r. do KE certyfikowane będą wydatki w wysokości 21 908 014,0 tys. zł. Natomiast w toku kontroli, ustalono że kwota wydatków przesłana do KE do końca 2016 r. wyniosła 18 393 916,0 tys. zł, co stanowiło 84,0% realizacji Planu (w tym w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych kwota certyfikowana wyniosła 3 690 761,0 tys. zł, co stanowiło tylko 44,6% planu). Powyższe dane zostały ujęte m.in. w „Sprawozdaniu z realizacji w 2016 r. Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020” przekazany do wiadomości członkom Rady Ministrów w dniu 1 lutego 2017 r.<sup>3</sup>. Kolegium NIK zauważa, że po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu Najwyższa Izba Kontroli podniosła problem opóźnień we wdrażaniu UP 2014-2020 (całkowita kwota wydatków przedstawionych KE do certyfikacji stanowiła pod koniec marca 2016 r. zaledwie 0,8% dostępnej alokacji) i zwróciła uwagę, że wdrażany „Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020” przyniesie efekty pod warunkiem, że będzie on realizowany zgodnie z przyjętymi w nim założeniami, w szczególności zgodnie z przyjętymi terminami realizacji poszczególnych działań<sup>4</sup>.

Problem niskiej certyfikacji środków do KE w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych został przedstawiony także w dokumencie własnym Ministerstwa Rozwoju pn. „Przyspieszenie realizacji programów regionalnych 2014-2020 - Plan działań na IV kwartał 2016 r.”, przekazany Marszałkom Województw przez Podsekretarza Stanu w dniu 16 listopada 2016 r.<sup>5</sup>. W ocenie Kolegium NIK fakt ten stoi w sprzeczności z prezentowaną w zastrzeżeniach opinią o zadowalającym postępie finansowym wdrażania Umowy Partnerstwa. Ponadto zdaniem Kolegium NIK argument, że cel certyfikacji na 2016 r. został celowo zawyżony nie świadczy o zapobiegliwości, lecz raczej o ujęciu w dokumencie rządowym nierzetelnych danych. Podkreślić należy, że Minister posiada inne, sformalizowane i skuteczne narzędzia do mobilizowania instytucji wdrażających Umowę Partnerstwa.

<sup>3</sup> Akta kontroli str. 2437-2459, 2563-2585, 2610-2614, 2615-2622.

<sup>4</sup> Akta kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 34 – Rozwój regionalny” str. 3833.

<sup>5</sup> Akta kontroli str. 2437-2459.

Odnosząc się do problemu określania poziomu certyfikacji w dłuższej perspektywie czasowej, Kolegium NIK zauważa, że Izba nie kwestionuje w wystąpieniu pokontrolnym zasadności opracowania indywidualnych ścieżek kontraktacji i certyfikacji dla każdego programu operacyjnego. Podkreślić jednak należy, że aby były one skuteczniejszym narzędziem odniesienia dla kolejnych planów rocznych (co wskazuje Minister w swoich zastrzeżeniach) oraz systemowego podejścia do zarządzania UP 2014-2020, celowe jest zastosowanie rozwiązania wykorzystanego w poprzedniej perspektywie finansowej 2007-2013 i określenie w rządowym planie certyfikacji wartości wydatków dla wszystkich lat obecnej perspektywy finansowej, podobnie jak to miało miejsce w „Planie wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013”<sup>6</sup>. Warto przy tym zauważyć, że takie podejście pozwoliło na zaprezentowanie w tym dokumencie analizy, z której wynikało, że wymagane minimalne poziomy certyfikacji na kolejne lata, wyliczone wg zasady  $n+2/3$ , mają charakter skokowy, co negatywnie wpływało na płynność finansowania. Określono więc zrównoważone poziomy certyfikacji, uwzględniające i niwelujące niepożądane odchylenia i ryzyko braku płynności finansowej.

Należy także podkreślić, że NIK już w trakcie czynności kontrolnych wzięła pod uwagę podniesione w zastrzeżeniach Ministra informacje o tym, że cel został określony na poziomie wykraczającym poza wartości minimum wynikające z zasady  $n+3$ , czego wynikiem było zamieszczenie w wystąpieniu pokontrolnym jedynie uwagi w tym zakresie, a nie stwierdzenie nieprawidłowości.

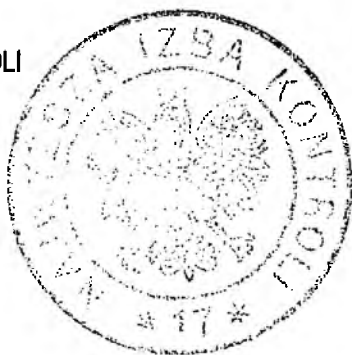
Zdaniem Kolegium NIK, sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym uwaga dotycząca nieosiągnięcia założonych w planie certyfikacji minimalnych kwot, zarówno w ujęciu ogółem, jak i w większości z programów operacyjnych oraz że cel ze względu na swoją roczną perspektywę nie sprzyja systemowemu podejściu do zarządzania UP 2014-2020 jest zgodna ze stanem faktycznym i zasadna.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JABOSZ



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI  
PREZES NIK

<sup>6</sup> Plan znajduje się w aktach kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 34 – Rozwój regionalny” str. 801-805.