



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KBF.410.005.02.2015
P/15/015

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/015 - Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ¹ Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Marcin Tomalak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 96671 z dnia 14 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – do dnia 15 listopada 2015 r. Ministerstwo Rozwoju – od dnia 16 listopada 2015 r. 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Wasiak – Minister Infrastruktury i Rozwoju do dnia 15 listopada 2015 r. Mateusz Morawiecki – Minister Rozwoju od dnia 16 listopada 2015 r.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2014 r. – 31 sierpnia 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego podejmowane w celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej w zakresie polityki rozwoju okazały się niewystarczające i nieskuteczne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² sporządzone sprawozdania budżetowe i inne o charakterze finansowym na dzień 30 czerwca 2015 r. oraz kontrolowane sprawozdania za 2014 r. w zakresie części 34 *Rozwój regionalny*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

System danych finansowych o wydatkach na realizację zadań z zakresu polityki rozwoju był mało przejrzysty. Układ funkcjonalny sprawozdawczości budżetowej nie był zintegrowany z układem celów, priorytetów i działań określonych w dokumentach strategicznych i programach operacyjnych. Przejście od układu zadaniowego budżetu państwa do układu celów i działań określonych w wyżej wymienionych dokumentach wieloletnich było niemożliwe. Ponadto nie było możliwe wykonywanie analiz regionalnych w zakresie wydatków publicznych w oparciu o dane zawarte w istniejących systemach sprawozdawczości finansowej. Tym samym system ten nie spełniał podstawowych postanowień międzynarodowych standardów jawności i przejrzystości finansów publicznych opracowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy³, tj.:

¹ Dalej: Najwyższa Izba Kontroli lub NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3 stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, jeżeli nie zostały spełnione kryteria określone dla oceny pozytywnej ani negatywnej i negatywna.

³ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, The Fiscal Transparency Code, <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

- zasady 1.3, zgodnie z którą sprawozdania powinny zawierać dane, które w jasny i przystępny sposób wskazują, na co zostały przeznaczone środki publiczne;
- zasady 1.4.3, zgodnie z którą dane zawarte w sprawozdaniach dotyczących finansów publicznych powinny być porównywalne;
- zasady 2.3., zgodnie z którą sprawozdania powinny być prezentowane w sposób umożliwiający analizę prowadzonych polityk oraz przypisanie odpowiedzialności za ich realizację.

Stwierdzone w toku kontroli uchybienia mające wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych polegały w szczególności na:

- zastosowaniu nieprzejrzystej metody wyliczania wydatków na realizację celów Strategii Rozwoju Kraju 2020,
- nieopracowaniu harmonogramu wydatków dla poszczególnych celów i zadań ujętych w wyżej wymienionej strategii,
- niepodejmowaniu skutecznych działań w celu dostosowania sprawozdawczości budżetowej do celów polityki rozwoju kraju.

Funkcjonujący system sprawozdawczości finansowej nie umożliwiał identyfikacji zarówno istotnych źródeł finansowania wydatków publicznych w obszarze rozwoju regionalnego, jak i uzyskanych efektów w układzie regionalnym. Nie dostarczał również informacji o wielkości wydatków poniesionych na realizację zadań strategicznych.

Do poprawy jawności i przejrzystości finansów publicznych nie przyczynił się również wniosek złożony przez ministra do spraw rozwoju w sprawie utworzenia dwóch dodatkowych rozdziałów w dziale 758 – Różne rozliczenia.

Formułując ocenę na temat prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i innych o charakterze finansowym, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła fakt, iż sprawozdania sporządzone zostały terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a wykazane w nich dane wynikały z ewidencji księgowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sprawozdania budżetowe i inne o charakterze finansowym

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła sporządzone przez kontrolowaną jednostkę na dzień 30 czerwca 2015 r. następujące sprawozdania dotyczące części 34 *Rozwój regionalny*:

- Rb-27 – *sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych*;
- Rb-28 – *sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa*;
- Rb-28 Programy – *sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej*;
- Rb-28UE – *sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej*;
- Rb-BZ1 – *półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym*;
- Rb-N – *kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych*;
- Rb-Z – *kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*;

oraz za 2014 rok:

- sprawozdanie Rb-WSb – o wydatkach strukturalnych w podziale wojewódzkim (regionalnym) poniesionych przez pozostałe jednostki sektora finansów publicznych z wyłączeniem placówek;
- sprawozdanie z wykonania planu działalności za 2014 r. w zakresie kierowanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju działów administracji rządowej, sporządzone na podstawie art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Sprawozdania budżetowe i pozostałe o charakterze finansowym sporządzono rzetelnie, w terminach wymaganych przepisami. Sprawozdania te były prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wykazane w nich dane wynikały z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str.3-79, 263-412,544-556, 595-605)

Audyt wewnętrzny w Ministerstwie, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r., przeprowadzał analizę ryzyka w zakresie planowania rocznego oraz na potrzeby realizowanych zadań audytowych. Przygotowując plany audytu wewnętrznego oparte na analizie ryzyka, kierownik komórki audytu wybierał obszary, w których ryzyko zostało ocenione najwyżej, biorąc pod uwagę m.in.: czas od ostatniego zadania audytowego realizowanego w obszarze, ocenę ryzyka dokonaną przez poszczególne komórki organizacyjne, analizę zasobów osobowych, priorytet kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, priorytet Komitetu Audytu. Dla planu audytu wewnętrznego wybierane były obszary, w których ryzyko ocenione zostało najwyżej. Analiza ryzyka opracowana w kontrolowanym okresie przez Zespół Audytu Wewnętrznego wykazała, że obszar dotyczący sporządzania sprawozdań budżetowych i pozostałych o charakterze finansowym, nie uzyskał najwyższej oceny i w związku z tym w jego zakresie nie były przeprowadzane zadania audytowe.

(dowód: akta kontroli str. 608-618)

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. do Ministerstwa skierowano 184 wnioski o udostępnienie informacji o sprawach publicznych, w szczególności o majątku publicznym (art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵). Dotyczyły one między innymi spraw kadrowo-organizacyjnych, majątkowych, zasad udzielania zamówień publicznych i finansowania wydatków ze środków z Unii Europejskiej. Nie stwierdzono przypadków nieterminowego udzielenia odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 619-627)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.

2. Spełnienie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdań o charakterze finansowym

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 23a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶ i z § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju⁷, minister ten był odpowiedzialny między innymi za:

- programowanie i koordynację polityki rozwoju, w szczególności opracowywanie projektów strategii rozwoju,
- programowanie i realizację polityki regionalnej,
- opracowywanie dokumentów programowych z zakresu społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego,
- opracowywanie analiz i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego, w tym raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym,
- zarządzanie programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym sektorowymi programami operacyjnymi,
- koordynację opracowywania przez samorządy województw regionalnych programów operacyjnych, zawieranie regionalnych porozumień programowych, a także monitorowanie i ocenę przebiegu ich wykonywania.

W celu realizacji polityki rozwoju kraju minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego powinien mieć zapewniony dostęp do odpowiednich danych o wydatkach na finansowanie zadań w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego. Dane te powinny być również dostępne dla innych użytkowników, zgodnie z zasadą jawności finansów publicznych.

Najważniejszym rządowym dokumentem odnoszącym się do zagadnienia rozwoju państwa w średnim okresie jest Strategia Rozwoju Kraju 2020 (SRK) przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 r., zawierająca między innymi opis celów strategicznych i podporządkowanych im priorytetów rozwojowych oraz działań prowadzonych w tych obszarach. W strategii zawarto także prognozę całkowitych wydatków na realizację zadań strategicznych (wydatków rozwojowych) w podziale na obszary działania państwa, określone w międzynarodowej klasyfikacji wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji (COFOG). Nie zdefiniowano jednak pojęcia wydatków rozwojowych.

Całkowite wydatki na realizację strategii w latach 2011-2020 oszacowano na 2.976,2 mld zł, biorąc pod uwagę, że w związku ze średniorocznym tempem PKB na poziomie 3,5% PKB i zwiększeniem dochodów publicznych z tytułu podwyższenia składki rentowej oraz wprowadzenia podatku od kopalin z jednej strony oraz koniecznością redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z drugiej strony, wydatki możliwe do poniesienia na cele rozwojowe zwiększą się w stosunku do PKB z 16,4% w 2010 r. do 17,6% w 2020 r. Punktem wyjścia do oszacowania wydatków rozwojowych w całym okresie realizacji SRK była zatem wielkość wydatków rozwojowych w bazowym 2010 roku, równa 16,4% PKB. Wychodząc od łącznej kwoty wydatków rozwojowych, dokonano jej podziału pomiędzy poszczególne obszary wskazane w klasyfikacji COFOG, określając łączne wydatki rozwojowe w całym okresie na finansowanie każdej z ośmiu wyodrębnionych dziedzin oraz wydatki do poniesienia w tych obszarach w roku 2011 i w roku 2020.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1257.

Obliczając wydatki rozwojowe, przyporządkowano do poszczególnych obszarów działalności państwa całkowite wydatki publiczne za określony obszar działań. Na przykład w obszarze Edukacja oszacowano wydatki rozwojowe poniesione w 2011 r. na 82,1 mld zł. W latach 2011-2020 średnioroczne wydatki rozwojowe w tym obszarze mają wynieść 93,6 mld zł. Wydatki rozwojowe w 2011 r. na ochronę zdrowia oszacowano na 75,0 mld zł, a średniorocznie w latach 2011-2020 na 93,8 mld zł.

W Strategii Rozwoju Kraju nie zamieszczono harmonogramu wydatków rozwojowych, dlatego nie wiadomo, ile środków jednostki sektora finansów publicznych zamierzają przeznaczyć w poszczególnych latach na realizację zadań strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 669, 677, 692)

W grudniu 2014 r. Rada Ministrów przyjęła „Sprawozdanie z wdrażania planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013”⁸. W sprawozdaniu tym zamieszczono między innymi opis stanu realizacji strategicznych zadań państwa wynikających z SRK, jednak bez przypisanych do nich wydatków. W rozdziale V sprawozdania – Środki finansowe przeznaczone na realizację SRK 2020 – znalazło się: zestawienie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, przeznaczonych na realizację SRK w 2013 r. w podziale na cele strategii, zestawienie wydatków budżetu państwa na realizację programów wieloletnich w 2013 r., a także omówienie postępu finansowego we wdrażaniu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia ogółem oraz w podziale na województwa i na obszary tematyczne interwencji. Omówienie postępu finansowego we wdrażaniu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia zawierało tylko wybrane dane, dotyczące wartości wniosków oraz umów i decyzji o dofinansowanie, a także wartości złożonych wniosków o płatność. Nie zamieszczono natomiast ani nie podano odnośników do pełnych danych, stanowiących podstawę sporządzenia tej części sprawozdania. Porównując województwa, odwoływano się do kwot dofinansowania ogółem, a nie do kwot dofinansowania w relacji do liczby mieszkańców. Na końcu rozdziału V zamieszczono mapę przedstawiającą wartość dofinansowania UE w podpisanych umowach, w podziale na województwa i obszary tematyczne, również bez odnośnika do danych źródłowych.

Wydatki poniesione na realizację SRK w 2013 r. zostały obliczone w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju według metodyki polegającej na przyporządkowaniu do poszczególnych obszarów i celów tej strategii wydatków na realizację wybranych zadań, wyróżnionych w układzie zadaniowym budżetu państwa. Układ tych zadań różnił się od układu zadań przyjętego w strategii. Oszacowano, że łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację SRK w 2013 r. wyniosły 232,3 mld zł. Na podstawie „Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.” rozpisano pomiędzy różne cele SRK kwotę 6,1 mld zł, przeznaczoną na realizację programów wieloletnich.

W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju nie sporządzono oddzielnego dokumentu zawierającego metodologię obliczania wydatków na realizację SRK. Za metodologię przyjęto arkusz kalkulacyjny układu zadaniowego budżetu państwa, w którym do zadań budżetowych przypisano obszary i cele SRK. Arkusz ten nie został nigdzie opublikowany.

(dowód: akta kontroli str. 668-669, 675-676, 691-692)

⁸ Sprawozdanie opublikowano na stronie Ministerstwa Rozwoju pod adresem http://www.mr.gov.pl/media/3334/Sprawozd_PDSRK_2013.pdf

Drugim istotnym dokumentem strategicznym związanym z zakresem działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR). Minister koordynuje działania związane z realizacją tej strategii.

KSRR nie podlega wymogowi sprawozdawczości. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ma obowiązek sporządzenia co cztery lata raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, zaś co roku sporządza raporty na temat polityki regionalnej i przestrzennej, zawierające oceny postępów realizacji celów polityki regionalnej określonych w KSRR i w ramach kontraktów regionalnych.

(dowód: akta kontroli 672, 682, 692)

W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju gromadzono także dane związane z wykorzystaniem środków na realizację programów operacyjnych (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, regionalne programy operacyjne, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka). Dysponenci środków europejskich, w zakresie wydatków związanych z realizacją wyżej wymienionych programów, przekazywali Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju sprawozdania Rb-28 Programy i Rb-28UE. Na podstawie tych sprawozdań w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju sporządzana była miesięczna informacja dla kierownictwa resortu.

(dowód: akta kontroli str. 630, 634)

Minister Infrastruktury i Rozwoju był między innymi dysponentem środków europejskich, przeznaczonych na realizację programów operacyjnych Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w części 34 *Rozwój regionalny*.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DKSiPR, układ zadaniowy budżetu państwa nie jest dostosowany do układu działań przyjętego w tych programach. Jednakże dla części budżetowych, których dysponentem był Minister Infrastruktury i Rozwoju, Dyrektor DKSiPR wskazała klucz przejścia z układu działań w obydwu edycjach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko do układu zadaniowego budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 630-631, 636, 672, 678-679, 681, 683)

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zgłaszał Ministrowi Finansów uwagi, dotyczące konieczności zapewnienia większej spójności planowania budżetowego z planowaniem strategicznym oraz rozszerzenia układu sprawozdawczości budżetowej o wymiar regionalny.

W dniu 5 listopada 2010 r. w piśmie nr DEF-I-079-489-AKO/10(2) Dyrektor Generalny w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego zaproponował Ministrowi Finansów rezygnację z wpisywania programów wieloletnich jako podzadania w układzie zadaniowym budżetu państwa. Zdaniem Dyrektora Generalnego programy te powinny być instrumentami realizacyjnymi zadań, a nie zadaniami lub podzadaniami. Dyrektor Generalny wskazał także na konieczność odzwierciedlania układu celów rozwojowych w układzie zadaniowym budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 655-656)

W dniu 28 października 2011 r. Dyrektor Generalny w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego zwrócił się do Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego w Ministerstwie Finansów z wnioskiem o dostosowanie układu zadaniowego budżetu państwa do celów i zadań określonych w Strategii Rozwoju Kraju oraz

w projektach dziewięciu zintegrowanych z nią strategii rozwoju. Ponadto Dyrektor Generalny wskazał, że należy rozważyć wprowadzenie terytorialnego rozkładu środków w sprawozdawczości budżetowej, gdyż bez takiej informacji nie jest możliwe właściwe prowadzenie polityki rozwoju (pismo DEF-I-03131-28-AKO/11).

(dowód: akta kontroli str. 659)

W dniu 21 listopada 2013 r. Dyrektor Generalny w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem o wprowadzenie w klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych dwóch rozdziałów: 75863 – Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 75864 – Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 657-658)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Biorąc pod uwagę fakt, że podejmowane przez ministra do spraw rozwoju działania nie zapewniały użytkownikom zewnętrznym informacji koniecznej do oceny skuteczności i efektywności prowadzonej polityki rozwoju oraz nie dostarczały danych koniecznych do efektywnego zarządzania zadaniami w tym zakresie, NIK zgłasza następujące uwagi:

- 1. Metodologia obliczania wydatków na realizację celów SRK nie została opisana w żadnym osobnym dokumencie. Sposób przyporządkowania zadań ujętych w układzie zadaniowym budżetu państwa do poszczególnych celów SRK wynika z roboczego układu arkusza kalkulacyjnego, który nie został nigdzie opublikowany.**

Zdaniem NIK wielkość wydatków na realizację celów strategicznych państwa jest na tyle istotną kwestią, że metodologia ich obliczania powinna być publicznie dostępna.

(dowód: akta kontroli str. 669, 676, 691-692)

- 2. Nie jest jasna definicja środków finansowych przeznaczonych na realizację celów SRK 2020, wykazanych w „Sprawozdaniu z wdrażania Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013” w tabeli 2. na stronie 77. Do środków tych zaliczono wydatki sztywne, związane z zapewnieniem podstawowego standardu usług publicznych, do czego państwo jest zobowiązane na podstawie obowiązujących przepisów. Środki te byłyby więc ponoszone również wtedy, gdy strategia nie byłaby realizowana.**

Oprócz wydatków na działania wynikające ze strategii, w sprawozdaniu ujęto także wydatki na działania standardowe, niezależne od SRK. Wynikało to z przyjętej metody obliczania wydatków wykazanych w „Sprawozdaniu z wdrażania Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020”. W celu obliczenia wydatków na realizację celów SRK w 2013 r. podzielono wydatki, ujęte w układzie zadaniowym budżetu państwa, na dwie grupy. W pierwszej z nich znalazły się wydatki na realizację zadań, w których zidentyfikowano działania służące realizacji celów SRK, a w drugiej pozostałe wydatki.

Przy obliczaniu wydatków na SRK uwzględniono nie tylko działania służące realizacji celów SRK, ale również inne działania, które wchodziły w zakres danego zadania, tak jak zostało one ujęte w układzie zadaniowym budżetu państwa. Na przykład do zadania strategicznego SRK – Zmiany w systemie edukacji i szkolnictwa wyższego sprzyjające podniesieniu jakości nauczania i budowie społeczeństwa opartego na wiedzy – zaliczono pełne wydatki przypisane w układzie zadaniowym budżetu państwa do zadania 3.1 – Oświata i wychowanie, w odniesieniu do środków, których dysponentem był Minister Finansów. W związku

z tym wykazano, że na zmiany w systemie edukacji sprzyjające podniesieniu jakości nauczania i budowie społeczeństwa opartego na wiedzy Minister Finansów przeznaczył w 2013 r. aż 39,5 mld zł, podczas gdy kwota ta służyła przede wszystkim finansowaniu działalności podstawowej szkół przez jednostki samorządu terytorialnego. Na sfinansowanie tej działalności jednostki samorządu terytorialnego otrzymały część oświatową subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 636-637, 691-692)

3. Wykazane w „Sprawozdaniu z wdrażania planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013” wydatki na realizację poszczególnych celów zostały obliczone na podstawie danych o wydatkach na realizację innego zbioru zadań niż zbiór zadań zawarty w tej strategii.

Zestawienie wydatków przeznaczonych na realizację celów SRK w roku 2013 sporządzono w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w następujący sposób. Zadania ujęte w układzie zadaniowym budżetu państwa przypisano bezpośrednio do celów szczegółowych SRK z pominięciem wymienionych w tej strategii kierunków interwencji (strategicznych zadań państwa). W związku z tym, mimo że w zestawieniu wydatków na realizację SRK zaprezentowano pełen układ celów i zadań strategicznych, to wydatki zostały wykazane wyłącznie na poziomie celów, a nie na poziomie zadań. Takie ujęcie jest, zdaniem NIK, nieprawidłowe, gdyż oznacza, że cele strategiczne są realizowane przy pomocy innych zadań niż wskazano w strategii.

Z wyjaśnień Dyrektor DKSIPR wynika, że zadania wskazane w układzie zadaniowym budżetu państwa nie pokrywają się z zadaniami (kierunkami interwencji) zawartymi w SRK. Wobec tego, ze względu na dostępność danych w układzie zadaniowym, zawarte w nim zadania przyporządkowano do celów szczegółowych strategii, z pominięciem zadań strategicznych.

Wyjaśnienia te potwierdzają, że występuje niespójność pomiędzy zadaniami ujętymi w Strategii Rozwoju Kraju a zadaniami wykazywanymi w budżecie państwa. O ile można się zgodzić z argumentem, że zadania strategiczne są definiowane nieco inaczej niż zadania określone w obowiązujących przepisach, więc nie są one jednakowe w budżecie państwa i w SRK, to przejście z układu budżetowego na układ strategii powinno być przynajmniej możliwe na poziomie działań, które można przypisać do obydwu układów.

(dowód: akta kontroli str. 670, 677, 692)

Dyrektor Generalny w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że układ funkcji, zadań, podzadań i działań finansowanych z budżetu państwa nie może być w pełni spójny z układem celów i zadań strategicznych wymienionych w SRK ze względu na różny poziom ogólności i różny horyzont czasowy.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tej opinii. W istotnej części wydatki budżetu państwa są również wydatkami ponoszonymi na realizację Strategii Rozwoju Kraju, a w sensie funkcjonalnym służą finansowaniu jednego, określonego działania, wspólnego dla realizacji celów planu jednorocznego i planu wieloletniego. Ujednolicenie zestawu podejmowanych działań na poziomie budżetu państwa, czy szerzej: na poziomie sektora instytucji rządowych i samorządowych, powinno zatem umożliwiać płynne poruszanie się pomiędzy układem zadań budżetu państwa, układem zadań SRK i innych strategii, a także układem działań przyjętych w dowolnych programach wieloletnich, w tym programach operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 631, 637, 692)

Należy też wskazać, że publikowanie danych o wysokości wydatków na realizację SRK tylko na poziomie celów, a nie na poziomie zadań strategicznych, ma stosunkowo małą wartość informacyjną. Na przykład do celu strategicznego 1.3 – wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela – przypisano następujące zadania:

- usprawnienie wymiaru sprawiedliwości skutkujące skróceniem średniego czasu trwania postępowania sądowego oraz zmiana w systemie organizacyjno-proceduralnym prokuratury,
- wzmocnienie kapitału społecznego w wymiarze lokalnym poprzez zwiększenie świadomości w zakresie korzyści wynikających ze współpracy oraz kształtowanie postaw prospołecznych i przedsiębiorczych,
- działania z zakresu zdrowia publicznego obejmujące choroby cywilizacyjne,
- wprowadzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa, ratownictwa i ochrony ludności,
- działania minimalizujące ryzyko powodziowe,
- poprawa infrastruktury ochrony zdrowia, bazy dydaktycznej uczelni medycznych oraz instytutów badawczych,
- poprawa jakości żywności i zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego.

(dowód: akta kontroli str. 692)

Posługiwanie się danymi o wydatkach wyłącznie na poziomie wyżej wymienionego celu przynosi małą wiedzę o procesach, jakie się odbywają, żeby cel ten został osiągnięty.

4. W obliczeniach wydatków publicznych na realizację SRK w 2013 r. uwzględniono jedynie kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, mimo że zadania strategiczne są realizowane przez różne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, które wykorzystują w tym celu również środki własne.

Dyrektor Generalny w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wyjaśnił, że przedstawiane dane dotyczą tylko wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, gdyż zestawienie zostało przygotowane na podstawie Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2013 r. oraz na podstawie zestawienia Programy wieloletnie w układzie zadaniowym w 2013 r., zawartego w „Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.”, tom 1. Z wyjaśnień tych wynika, że głównym powodem, dla którego w rozdziale poświęconym wydatkom na finansowanie SRK ograniczono się tylko do wydatków budżetowych, był brak danych innych jednostek sektora finansów publicznych w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 630, 633, 668, 675, 691-692)

Na pytanie NIK o działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na rzecz objęcia wszystkich jednostek sektora finansów publicznych obowiązkiem sporządzania sprawozdań z wykonania wydatków w jednolitym układzie funkcjonalnym Dyrektor Generalny w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wyjaśnił, że kwestia ta była poruszana w 2011 r. w trakcie prac zespołu roboczego przygotowującego ramy finansowe dla dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Zdaniem NIK działania podejmowane w tym zakresie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego były nieskuteczne, w związku z tym w ministerstwie nie dysponowano odpowiednimi danymi o wydatkach całego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Od 2012 r. minister właściwy w sprawach rozwoju regionalnego nie występował do Ministra Finansów o zapewnienie odpowiednich danych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 630, 633, 668, 675)

- 5. Zestawienie wydatków zawarte w tabeli 3 na stronach 80-82 „Sprawozdania z wdrażania Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013”, będące uszczegółowieniem tabeli 2. w tym sprawozdaniu, dotyczy tylko niewielkiej części zadań strategicznych, a mianowicie wydatków ujętych w programach wieloletnich realizujących SRK w 2013 r.**

Z danych zawartych w tabeli 2. na stronach 77-80 tego sprawozdania wynika, że w 2013 r. na realizację SRK przeznaczono łącznie 232,3 mld zł środków. Natomiast na realizację rządowych programów wieloletnich przeznaczono 6,1 mld zł, a zatem w tabeli 3 wskazano realizację zaledwie 2,6% łącznych wydatków na realizację SRK. Zdaniem NIK w sprawozdaniu należało umieścić również szczegółową informację o sposobie wykorzystania pozostałych 226,2 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 692)

- 6. Minister Infrastruktury i Rozwoju nie zapewnił jednolitości układu działań zawartych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, finansowanych w części 34 – Rozwój regionalny – z układem zadaniowym budżetu państwa.**

Z przedstawionej przez Dyrektora DKSIPR metodologii wynika, że w przypadku wyżej wymienionej części jedno działanie ujęte w układzie zadaniowym budżetu państwa może być przypisane do różnych działań zawartych w POLiŚ.

Na przykład zaplanowane na 2016 r. działanie 19.1.4.6 układu zadaniowego budżetu państwa zostało przypisane zarówno do priorytetu III, jak i do priorytetu IV, określonych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁹. W rezultacie nie jest możliwe określenie, jakie wydatki budżetowe wykonano na realizację poszczególnych priorytetów POLiŚ.

(dowód: akta kontroli str. 630-631, 636, 672, 678-679, 681, 683, 692)

- 7. Od 2012 r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie podejmował skutecznych działań na rzecz dostosowania przez Ministra Finansów systemu sprawozdawczości budżetowej, w tym sprawozdawczości zadaniowej, do potrzeb związanych z monitorowaniem wydatków na zadania z zakresu polityki rozwoju kraju i rozwoju regionalnego.**

System danych o wydatkach na realizację zadań z zakresu polityki rozwoju był mało przejrzysty, gdyż układ funkcjonalny sprawozdawczości budżetowej nie był zintegrowany z układami funkcjonalnymi występującymi w dokumentach strategicznych oraz w programach operacyjnych. Przejście od układu zadaniowego budżetu państwa do układu celów i działań określonych w wyżej wymienionych typach dokumentów wieloletnich było niemożliwe. Ponadto nie było możliwe wykonywanie analiz regionalnych w zakresie wydatków publicznych w oparciu o dane zawarte w istniejących systemach sprawozdawczości finansowej.

Dyrektor Generalny w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wyjaśnił, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego corocznie zgłaszał uwagi – w trybie

⁹ Załącznik 49 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r. poz. 955).

konsultowania dokumentów budżetowych z Ministrem Finansów – dotyczące zapewnienia większej spójności planowania budżetowego z planowaniem strategicznym.

(Dowód: akta kontroli str. 631, 636, 638)

Z korespondencji z Ministrem Finansów wynika, że o ile w latach 2010-2011 Minister Rozwoju Regionalnego występował z wnioskami dotyczącymi poprawienia funkcjonalności i spójności systemów rejestrowania danych związanych z wydatkami publicznymi, niezbędnych do realizacji polityki rozwoju kraju, to od 2012 r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego z takimi wnioskami już nie występował, mimo braku istotnych działań ze strony Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 655-665)

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wynika, że rozwiązaniu problemów dotyczących systemu sprawozdawczości służyć miało między innymi działanie zespołu do spraw zapewnienia finansowania działań rozwojowych, powołanego w 2013 r. w ramach prac Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju. Dyrektor Generalny wskazał, że zespół ten nie zakończył jeszcze działalności i nie wypracował odpowiednich rozwiązań.

Dyrektor Generalny dodał, że w 2015 r., podczas prac nad notą budżetową, dokonano zmian w klasyfikacji zadaniowej w zakresie funkcji 17 – Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju. Zmiana ta będzie obowiązywać od 2016 r. Polega ona na dostosowaniu systemu klasyfikacji zadaniowej do układu programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 638-639, 692)

Wskazane przez Dyrektora Generalnego działania okazały się niewystarczające, w związku z czym system sprawozdawczości budżetowej jest niespójny z układem celów polityki rozwoju kraju i nie zawiera również funkcjonalności pozwalających na prowadzenie analizy wydatków publicznych w układzie regionalnym. Ponadto NIK pragnie wskazać, że przywołane przez Dyrektora Generalnego dostosowanie systemu klasyfikacji zadaniowej do układu programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020 w zakresie funkcji 17 układu zadaniowego należy ocenić jako działanie, które prowadzi do pogorszenia przejrzystości finansów publicznych, bowiem na poziomie podzadań odwołano się w tym przypadku do układu programów, a nie do układu funkcjonalnego. Wątpliwości co do takiego postępowania wyraził również Dyrektor Generalny w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w piśmie do Ministra Finansów z dnia 5 listopada 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli zgadza się ze stanowiskiem Dyrektora Generalnego, zawartym w wyżej wymienionym piśmie. Wartość informacyjna podzadania 17.1.2 – Wsparcie rozwoju województw w ramach programów krajowych i przypisanego do niego działania 17.1.2.1 – Wsparcie województw Polski Wschodniej – jest znikoma, gdyż nie jest to działanie *sensu stricto*, lecz zbiór bardzo różnych zadań publicznych, realizowanych pod wspólną nazwą „Wsparcie województw Polski Wschodniej”. Ponadto zdaniem NIK środki na działania służące wsparciu województw powinny zostać przypisane do obszarów funkcjonalnych (np. oświata, ochrona zdrowia, zarządzanie państwem), w których są realizowane, a nie do polityki regionalnej, gdyż dochodzi wtedy do pomieszania wymiaru terytorialnego z wymiarem funkcjonalnym, a układ zadaniowy budżetu państwa staje się jeszcze bardziej nieprzejrzysty.

(dowód: akta kontroli str. 692)

8. Wnioskowanie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o utworzenie dwóch rozdziałów klasyfikacji budżetowej, tj.: 75863 – Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 75864 – Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – nie służyło zapewnieniu przejrzystości układu funkcjonalnego w budżecie państwa.

Dyrektor DKSiPR wyjaśniła, że ujęcie we wspólnym rozdziale klasyfikacji budżetowej wydatków budżetowych, przeznaczonych na finansowanie różnorodnych projektów realizowanych w regionalnych programach operacyjnych, umożliwiło Ministrowi Finansów elastyczne zarządzanie środkami europejskimi, przeznaczonymi na te programy, w sytuacji gdy zlecenia płatności dla beneficjentów są składane przez kilkadziesiąt instytucji. Zdaniem Dyrektora wprowadzenie bardziej szczegółowej klasyfikacji, która przyporządkowałaby wydatki do poszczególnych obszarów funkcjonalnych, byłoby niemożliwe i niecelowe. Ponadto Dyrektor wskazała, że instytucjami zarządzającymi regionalnymi programami operacyjnymi są zarządy województw, które decydują o harmonogramie wdrażania programów. Bardziej rozbudowana klasyfikacja utrudniałaby im realizację wydatków. W regionalnych programach operacyjnych funkcjonuje 113 działań i tylko niektóre z nich mają takie same nazwy w różnych województwach, a zatem taka klasyfikacja musiałaby być bardzo rozbudowana i nieprzejrzysta. Jej przyjęcie spowodowałoby, zdaniem Dyrektora, konieczność prowadzenia przez dysponenta szczegółowej ewidencji płatności w regionalnych programach operacyjnych, w szczególności do każdego projektu, a nie tylko do instytucji. Byłoby to powielaniem ewidencji, które muszą prowadzić instytucje składające zlecenia płatności. W nowej perspektywie jest ich pięćdziesiąt sześć.

(dowód: akta kontroli str. 668, 675)

NIK nie zgadza się z powyższą argumentacją. Po pierwsze zapewnienie elastyczności zarządzania środkami europejskimi nie powinno ograniczać przejrzystości wydatków publicznych. Podkreślić należy, że w przypadku wydatków budżetu państwa na zadania, które nie są wspierane środkami europejskimi, dysponenti są zobowiązani do sporządzania planów w dużej szczegółowości, w podziale na działy (obszary funkcjonalne) oraz rozdziały klasyfikacji budżetowej, które są tworzone w układzie podmiotowo-funkcyjnym. Dzięki temu można z dość dużą dokładnością określić, na jakie zadania przeznacza się środki z budżetu państwa. Ponieważ stopień uszczegółowienia tych wydatków jest stosunkowo duży, to w wielu rozdziałach klasyfikacji budżetowej dysponenti wykazują dość niewielkie kwoty, nie mające istotnego znaczenia przy wykonywaniu budżetu państwa. Przyjęcie takiej szczegółowości w planowaniu wydatków było jednak istotne dla zapewnienia przejrzystości finansów publicznych. W przypadku wydatków budżetu środków europejskich, ujmowanych w dziale 758 – Różne rozliczenia – nie można ustalić przeznaczenia tych środków. Mimo że są one przeznaczone na finansowanie konkretnych zadań przyporządkowanych do konkretnych obszarów działalności państwa, ich przypisanie do właściwych obszarów jest niemożliwe ze względu na sposób ujęcia w klasyfikacji budżetowej. Z tego względu analiza sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa nie pozwala na uzyskanie odpowiedzi, jakie wydatki budżetowe zostały faktycznie poniesione na zadania w określonym obszarze, na przykład na zadania z dziedziny transportu.

Po drugie z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że wprowadzenie obowiązku sporządzania i dostarczania dysponentom budżetu państwa planów

finansowych, w podziale na obszary i grupy zadań ujętych w regionalnych programach operacyjnych, skutkowałoby poprawą jakości procesu planistycznego w samorządach województw. Aby zrealizować we wskazanym okresie cele szczegółowe, określone w strategiach i regionalnych programach operacyjnych, jednostki te powinny sporządzić nie tylko właściwą prognozę wydatków rozwojowych, ale także dysponować wiedzą o harmonogramie ich realizacji w każdym z obszarów i podobszarów.

Po trzecie uszczegółowienie klasyfikacji nie oznacza utworzenia oddzielnych rozdziałów dla każdego działania. O ile klasyfikacja działów odnosi się do bardzo ogólnego układu funkcjonalnego zadań państwa (transport i łączność, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia), to klasyfikacja rozdziałów odpowiada układowi grup zadań (drogi publiczne gminne, drogi publiczne powiatowe, drogi publiczne wojewódzkie, prowadzenie szkół podstawowych). Oznacza to, że nie istnieje potrzeba utworzenia aż 113 rozdziałów dla obsługi budżetu środków europejskich w zakresie regionalnych programów operacyjnych. Ponadto należy wskazać, że część rozdziałów już istnieje, nie ma zatem konieczności ich tworzenia od nowa. Posługiwanie się przez województwa różnymi nazwami zadań w sytuacji, gdy zakres tych zadań jest zazwyczaj dosyć precyzyjnie określony w przepisach, wymaga przeprowadzenia prac dotyczących ujednolicenia klasyfikacji w tym zakresie.

Należy również wskazać, że zgodnie z międzynarodowymi standardami jawności i przejrzystości finansów publicznych, opracowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, sprawozdania dotyczące wydatkowania środków publicznych powinny zawierać istotne informacje oraz być ze sobą spójne. Sprawozdania powinny zawierać dane, które w jasny i przystępny sposób wskazują, na co zostały przeznaczone środki publiczne (zasada 1.3). Dane zawarte w sprawozdaniach dotyczących finansów publicznych powinny być porównywalne (zasada 1.4.3). Sprawozdania te powinny być również prezentowane w sposób umożliwiający analizę prowadzonych polityk oraz przypisanie odpowiedzialności za ich realizację (zasada 2.3)¹⁰.

Wobec powyższego, zdaniem NIK, zasadne jest przekazanie Ministrowi Finansów szczegółowych propozycji dotyczących wprowadzenia jednolitego układu funkcjonalnego klasyfikacji wydatków dla całego sektora finansów publicznych, spójnego z układami funkcjonalnymi, określonymi w rządowych dokumentach strategicznych oraz w programach operacyjnych, uwzględniającego także wymiar terytorialny dokonywanych wydatków.

9. Dane przedstawione w rozdziale V „Sprawozdania z wdrażania planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013” dotyczące wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację SRK 2020 pochodzą z różnych źródeł, co powoduje że są ze sobą niespójne.

W tym samym rozdziale raz pod pojęciem „wydatkowane środki” prezentowane są wielkości na podstawie sprawozdawczości budżetowej (w ujęciu kasowym), a raz wielkości pochodzące z systemu SIMIK służącego do monitorowania wykorzystania środków na poziomie krajowym.

W tabelach 2-4 rozdziału V, zawierających zestawienia wydatków na realizację zadań strategicznych w 2013 r., zaprezentowano dane w ujęciu kasowym, na podstawie sprawozdawczości budżetowej. W dalszej części tego rozdziału odwołano się do innej definicji wydatków, rozumianych jako środki wykazane

¹⁰ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, The Fiscal Transparency Code.

w umowach o dofinansowanie realizacji projektu oraz jako środki wykazane przez beneficjentów w złożonych wnioskach o płatność, pochodzących z systemu SIMIK.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że nie można powiązać wydatków związanych z postępowaniem w realizacji poszczególnych programów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, w tym programów zarządzanych lub koordynowanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wydatkami budżetowymi ewidencjonowanymi zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z metodyką stosowaną przy obliczaniu wydatków wykazywanych w sprawozdawczości dotyczącej realizowanych programów operacyjnych, wydatek powstaje wraz z otrzymaniem zweryfikowanego wniosku beneficjenta o płatność, natomiast zgodnie z zasadami wykonywania budżetu państwa wykonanie wydatku wiąże się z przekazaniem beneficjentowi środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 630-631, 636, 692)

W tej samej sprawie wypowiedziała się także Dyrektor DKSIPR, która wskazała, że w ministerstwie nie podejmowano działań zmierzających do ujednolicenia sposobu klasyfikowania wydatków publicznych i nie planuje się podejmowania takich prób w przyszłości. Wynika to z odmiennych potrzeb informacyjnych obydwu systemów, gdyż w przypadku systemu służącego obsłudze wydatków unijnych nie ma potrzeby ścisłego ich przypisywania do roku budżetowego oraz prezentowania danych w układzie klasyfikacji budżetowej. Zapewnienie spójności danych wymagałoby, zdaniem Dyrektora DKSIPR, długotrwałej i kosztownej przebudowy systemów teleinformatycznych i wiązałoby się ze wzrostem obciążeń po stronie beneficjentów i wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów unijnych. Koszty finansowe takiej operacji byłyby bardzo wysokie, a wartość dodana – praktycznie żadna.

(dowód: akta kontroli str. 672, 683)

NIK, nie kwestionując odmiennych potrzeb informacyjnych obydwu systemów, zwraca uwagę na potrzebę ujednolicenia metodologii prezentowania danych o wydatkach publicznych na realizację średniookresowej strategii rozwoju kraju. Zamieszczanie danych o wykorzystaniu środków publicznych na podstawie różnych źródeł (jak to ma miejsce w rozdziale V sprawozdania) powoduje rozbieżności w kwotach, a tym samym nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

Zdaniem NIK istnieje potrzeba wyraźnego zdefiniowania co należy rozumieć pod pojęciem „wydatkowania środków publicznych”. Należy pamiętać, że sprawozdawczość budżetowa nie zapewnia wystarczających informacji o sposobie wykorzystania środków publicznych, związanych z realizacją programów otrzymujących wsparcie z budżetu Unii Europejskiej, dlatego nawet w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju posiłowano się danymi pochodzącymi z systemu SIMIK przy sporządzaniu „Sprawozdania z wdrażania planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013”, żeby przedstawić kierunki wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych, mimo że inne dane w rozdziale V pozyskano ze sprawozdań budżetowych.

Funkcjonalność systemu zawierającego dane o wysokości wydatków budżetowych w powiązaniu ze zintegrowanymi z nim systemami obsługi programów operacyjnych powinna pozwalać na generowanie zestawień we wszystkich istotnych przekrojach analitycznych, dostępnych obecnie w systemie SIMIK, w tym w przekroju terytorialnym i w podziale na realizowane zadania i cele, tak aby przy analizie wydatków publicznych nie było potrzeby wspierania się danymi niespójnymi

z systemem sprawozdawczości budżetowej. Bez odpowiednich danych ocena skuteczności prowadzonych polityk, a nawet zrozumienie, gdzie i na jakie zadania wykorzystano środki budżetowe lub środki publiczne, nie jest możliwe.

10. Dane o wydatkach publicznych, w tym o wydatkach na realizację celów strategicznych państwa w układzie regionalnym, zamieszczone w „Sprawozdaniu z wdrażania planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013” są niekompletne. W sprawozdaniu brakuje odnośników do pełnych danych, które posłużyły do jego sporządzenia. Ponadto dane o wydatkach w ujęciu wojewódzkim, zamieszczone w tym sprawozdaniu, nie są powiązane z analizą efektów rzeczowych, co ogranicza ich użyteczność.

Na stronach 82 i 83 rozdziału V „Sprawozdania z wdrażania planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 w roku 2013” zaprezentowano wybrane dane o wydatkach na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, również w ujęciu wojewódzkim. Dane te są jednak niekompletne, gdyż odnoszą się tylko do niektórych województw, a w tekście nie umieszczono żadnego odnośnika do tabel z pełnymi danymi. Na stronie 84. tego sprawozdania opublikowano mapę przedstawiającą „wartość dofinansowania w podpisanych umowach według województw w podziale na obszary tematyczne”. Również pod tą mapą nie zamieszczono odnośnika do danych stanowiących podstawę do jej sporządzenia. Zdaniem NIK, jeżeli w sprawozdaniu powołano się na niepublikowane zestawienia danych, to powinny one być albo dołączone do sprawozdania w formie aneksów, albo powinny zostać opublikowane na stronie internetowej, wskazanej w tekście dokumentu.

Wartość informacyjna danych o wydatkach w ujęciu wojewódzkim jest niewielka również z tego powodu, że nie są one powiązane z danymi o efektach rzeczowych. Opisywanie danych finansowych bez umieszczenia ich w szerszym kontekście przynosi niewielki pożytek. Przy porównaniach wojewódzkich celowe jest wykorzystanie, oprócz wielkości bezwzględnych, także różnego typu mierników, do których można zaliczyć wielkość wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca danego województwa. W sprawozdaniu wskazano, że największe kwoty dofinansowania w ujęciu regionalnym przypadły na województwa mazowieckie i śląskie, co wydaje się oczywiste ze względu na fakt, że są to duże województwa, o największej liczbie mieszkańców, natomiast nie pokazano, jakie było różnicowanie między województwami w wielkościach względnych.

Mapa przedstawiona na stronie 84. sprawozdania dotyczy jedynie wartości unijnego dofinansowania według województw. Brakuje natomiast danych o faktycznie poniesionych wydatkach publicznych, w tym wydatkach na realizację strategii w układzie wojewódzkim.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora DKSIPR wynika, że Minister Infrastruktury i Rozwoju nie miał dostępu do danych dotyczących rozkładu wszystkich wydatków publicznych według województw. W latach wcześniejszych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wykonywano analizy dotyczące dochodów i wydatków w układzie województw, jednak ostatnia taka analiza dotyczy roku 2011, później nie prowadzono badań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 631, 639, 678, 692)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie podejmował skutecznych działań w celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych w obszarze rozwoju.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) opracowanie metodologii obliczania wydatków na realizację Strategii Rozwoju Kraju, która uwzględniałaby wydatki faktycznie ponoszone na realizację strategii oraz wydatki ponoszone przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych,
- 2) sporządzenie harmonogramu wydatków na realizację Strategii Rozwoju Kraju w układzie celów i zadań strategicznych,
- 3) zamieszczanie w sprawozdaniach z realizacji SRK odnośników do pełnych danych o wydatkach, umieszczanie pod mapami odnośników do danych źródłowych,
- 4) prezentowanie w sprawozdaniach z realizacji SRK danych o wydatkach według jednolitej metodologii, zgodnej z treścią ustawy o finansach publicznych,
- 5) prezentowanie w sprawozdaniach z realizacji SRK danych o wydatkach w ujęciu funkcjonalnym i regionalnym w powiązaniu z efektami rzeczowymi, zarówno na poziomie zadań strategicznych, jak i celów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 28 stycznia 2016 r.

Za zgodność z treścią
Uchwały Nr 9/2016
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 marca 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: ustawa o NIK.

