



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 9/2016

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 23 marca 2016 r.

w sprawie zastrzeżeń 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 2015 r. poz. 1096) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 23 marca 2016 r. zastrzeżeń z dnia 17 lutego 2016 r. zgłoszonych z upoważnienia Ministra Rozwoju przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 stycznia 2016 r. (Nr KBF.410.005.02.2015), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, a od dnia 16 listopada 2015 r. w Ministerstwie Rozwoju, kontrolą pn. „Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 17 lutego 2016 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Rozwoju przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 stycznia 2016 r. (Nr KBF.410.005.02.2015), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, a od dnia 16 listopada 2015 r. w Ministerstwie Rozwoju, kontrolą pn. „Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej”:

- 1) uwzględnia się w części do wniosku pokontrolnego nr 3, o 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 (zastrzeżenie nr 1),**
- 2) uwzględnia się w części do uwagi, w której wskazano, że Minister Infrastruktury i Rozwoju nie zapewnił jednolitości układu działań zawartych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2007-2013**

i w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, finansowanych w części 34 – Rozwój regionalny, z układem zadaniowym budżetu państwa (zastrzeżenie nr 2),

3) oddala się w pozostałym zakresie.

W związku z uwzględnieniem w części zastrzeżeń nr 1 i 2, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:

1) na str. 11:

– w wierszach 18-19 od góry, skreśla się wyrazy: „w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 i”,

– w wierszach 2-15 od dołu, skreśla się fragment rozpoczynający się od wyrazów: „Podobnie jedno” a kończący się wyrazami: „priorytetów POIiŚ.”, wraz z przypisami nr 9 i 10, zastępując go fragmentem w brzmieniu: „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 POIiŚ.”, nowy przypis nr 9 otrzymuje brzmienie: „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).”, zaś przypisy nr 11 i 12 otrzymują odpowiednio numerację 10 i 11,

2) na str. 14, po wyrazach: „(zasada 2.3)¹¹.” – 5 wiersz od dołu, wstawia się akapit w brzmieniu: „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.”,

3) na str. 17 skreśla się wniosek pokontrolny nr 3, zaś wnioski nr 4, 5 i 6 otrzymują odpowiednio numerację 3, 4 i 5.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, a od dnia 16 listopada 2015 r. w Ministerstwie Rozwoju, kontrolę pn. „Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 stycznia 2016 r., do którego w piśmie z dnia 17 lutego 2016 r., z upoważnienia Ministra Rozwoju Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju (dalej: Minister) zgłosił trzy zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło uwagi (pkt III.2.8., str. 13-14 wyst. pok.) i fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II., str. 3 wyst. pok.), w których wskazano, iż 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. W oparciu o powyższą uwagę sformułowany został wniosek pokontrolny (pkt IV., str. 17 wyst. pok.) o „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”.

W zastrzeżeniu Minister podniósł m.in., że uwaga NIK jest nieuzasadniona, gdyż wyodrębnienie wyżej wymienionych rozdziałów umożliwiło elastyczne planowanie i realizację wydatków. Regionalne Programy Operacyjne (dalej: RPO) są realizowane przez samorządy województw, a nie przez Ministra, który jedynie koordynuje ich realizację. Poszczególnymi RPO zarządzają samorządy województw. Samorządy te, realizując wydatki na zadania ujęte w RPO, są zobowiązane do stosowania pełnej klasyfikacji budżetowej. Wydatki publiczne na poszczególne zadania są ponoszone przez województwa, a nie przez Ministra, który jedynie przekazuje im środki na realizację RPO. Samorządy województw prowadzą pełną ewidencję wydatków w poszczególnych, właściwych przedmiotowo rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Wydatki te są wykazywane przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) w sprawozdaniach Rb-28s. W zakresie wypłaty środków europejskich na realizację RPO, zlecenia płatności dla beneficjentów przekazuje bezpośrednio 56 instytucji upoważnionych przez Ministra. Składający zastrzeżenie poinformował również, że gdyby przyjąć stanowisko NIK i wydatki na realizację RPO ewidencjonować w części 34., nie w dwóch, ale w wielu rozdziałach, zgodnie z charakterem funkcjonalnym poszczególnych operacji, to wymagałoby to zaplanowania wydatków na realizację RPO w kilkudziesięciu rozdziałach klasyfikacji budżetowej. W Ministerstwie Rozwoju należałoby wtedy powielić ewidencję prowadzoną przez JST. Dodatkowo należałoby dokonać wyłączenia wydatków z części 17. klasyfikacji zadaniowej i włączyć je do poszczególnych funkcji państwa, odpowiednio do realizowanych zadań publicznych. Prowadziłoby to do dużego usztywnienia i powodowało trudności w płynnym planowaniu i realizacji wydatków, zwłaszcza że upoważnienia do składania zleceń płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego wydawane będą dla 56 instytucji. Ponadto Minister wskazał, że NIK niesłusznie stwierdziła, iż w budżecie państwa wydatki są

klasyfikowane w pełnej szczegółowości w różnych działach i rozdziałach, zaś w budżecie środków europejskich wydatki są wykazywane w całości w dziale 758 – Różne rozliczenia.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.

Kolegium NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego w zastrzeżeniach. Rozwiązanie przyjęte przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu i finansów publicznych, byłoby uzasadnione – z punktu widzenia przejrzystości wykonywania budżetu państwa – gdyby do budżetów samorządów województw przekazywano pełną kwotę środków europejskich na realizację RPO, a województwa rozliczały się z wykorzystania tej kwoty na zasadzie rozliczeń brutto z realizacji całego programu. W takiej sytuacji można byłoby wskazać, że pomiędzy budżetem państwa i budżetem środków europejskich a budżetami województw dokonywany jest transfer środków na realizację RPO, a zatem uzasadnione byłoby wykazywanie w budżecie państwa wydatków w dziale 758 – Różne rozliczenia, w odpowiednich rozdziałach dedykowanych regionalnym programom operacyjnym. Obecnie system finansowania RPO działa jednak inaczej. Od 2010 r. środki europejskie na realizację RPO nie są w całości przekazywane do budżetów samorządów województw i dopiero tam dzielone pomiędzy poszczególnych beneficjentów na finansowanie różnych zadań. Faktyczny podział środków pomiędzy zadania i beneficjentów następuje już na etapie wypłaty środków z budżetu środków europejskich (art. 202 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹), a w budżetach województw wykazywane są tylko te środki, których beneficjentami są jednostki budżetowe finansowane z tych budżetów.² Oznacza to, że istotna część środków na realizację RPO jest przekazywana z budżetu środków europejskich beneficjentom lub bezpośrednio wykonawcom z pominięciem budżetów samorządów województw. Jeśli beneficjenci nie są zaliczani do sektora finansów publicznych, to środki europejskie stają się wydatkiem publicznym już w momencie dokonania wydatku z budżetu środków europejskich. Zdaniem Kolegium NIK minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego powinien zapewnić sobie informację o tym, na jakie zadania są przeznaczane środki wydatkowane w części 34. budżetu środków europejskich. Dane o pełnej strukturze wydatków w układzie funkcjonalnym powinny też być zawarte w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa. Wydatki wykonywane w budżecie środków europejskich powinny być rejestrowane w odpowiednich działach klasyfikacji budżetowej i przypisane do odpowiednich funkcji państwa, zgodnie z ich przeznaczeniem. Należy przyjąć, że część wydatków wykonywanych w związku z realizacją RPO można zaplanować w budżecie środków europejskich na etapie prac nad ustawą budżetową, zgodnie z informacją uzyskaną od samorządów województw, a pozostałe środki na realizację RPO (takie, których nie można z góry przyporządkować do określonych rozdziałów klasyfikacji budżetowej) można ująć w rezerwach celowych. Stosując takie rozwiązanie, zapewnionoby możliwość prezentowania wydatków budżetu środków europejskich w pełnym układzie funkcjonalnym, zgodnym z charakterem wykonywanych zadań, a jednocześnie budżet byłby wystarczająco elastyczny, żeby nie powstawały opóźnienia w jego realizacji. Przypisanie środków, za pomocą których są finansowane zadania realizowane w RPO, do działu 758 – Różne rozliczenia, zniekształca strukturę budżetu w układzie działowym. Zaznaczyć należy, że z budżetu środków europejskich w części 34. są bezpośrednio finansowane zadania z różnych dziedzin, takich jak transport, ochrona zdrowia, oświata,

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

² Więcej na ten temat w: Maria Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, str. 156

gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Zadania te są przynależne do odpowiednich działów klasyfikacji budżetowej (np. dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona i ochrona środowiska), a nie do działu 758 – Różne rozliczenia. Ze względu na przyjęte rozwiązania dotyczące wykazywania wyżej wymienionych zadań w dziale 758, sprawozdanie z wykonania budżetu państwa nie dostarcza rzetelnej informacji, jakie wydatki zostały poniesione z budżetu środków europejskich na finansowanie poszczególnych obszarów zadań publicznych. W związku z tym również przyporządkowanie wydatków całego sektora finansów publicznych do poszczególnych obszarów zadań publicznych jest bardzo utrudnione, co znacząco ogranicza jawność i przejrzystość finansów publicznych. Zdaniem Kolegium NIK, nie ulega wątpliwości, że przyporządkowanie środków publicznych do różnych zadań na etapie planowania i na etapie wykonywania budżetu jest czynnością bardzo pracochłonną i znacząco usztywnia jego realizację. Patrząc na budżet od strony elastyczności zarządzania, konieczność planowania wydatków zgodnie z klasyfikacją budżetową i z klasyfikacją funkcjonalną jest niewątpliwie działaniem ograniczającym tę elastyczność. Jednak bez podziału środków publicznych pomiędzy poszczególne działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej panowałaby zupełna dowolność w realizacji wydatków publicznych. Należy pamiętać, że budżet jest narzędziem finansowania przede wszystkim tych zadań, które zostały wcześniej zaplanowane, dlatego elastyczność w alokowaniu środków pomiędzy różnego rodzaju zadania na etapie wykonywania budżetu powinna być bardzo ograniczona.

Odnosnie do stwierdzenia dotyczącego odmiennego klasyfikowania wydatków w budżecie państwa i budżecie środków europejskich, Kolegium NIK zwraca uwagę, że w wystąpieniu pokontrolnym – wbrew twierdzeniu Ministra – nie wskazano, że wszystkie wydatki budżetu środków europejskich są klasyfikowane w dziale 758. Na stronie 14 wystąpienia pokontrolnego (w wierszach 4-6 od góry) pojawiło się stwierdzenie, że „w przypadku wydatków budżetu środków europejskich, ujętych w dziale 758, nie można ustalić przeznaczenia tych środków”. Z treści wystąpienia nie wynika wobec tego, że wszystkie wydatki tego budżetu są ujmowane w dziale 758, a jedynie to, że wydatki które są ujmowane w tym dziale, nie mogą być przyporządkowane do konkretnych obszarów działalności państwa, zgodnie z rzeczywistym przeznaczeniem tych środków.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK uznało, że brak jest podstaw do dokonywania zmian w wystąpieniu pokontrolnym, zarówno w zakresie zakwestionowanej uwagi jak i fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej. Odnosząc się natomiast do kwestii wniosku pokontrolnego, Kolegium NIK stoi na stanowisku, że w sytuacji, kiedy w wyniku kontroli nie stwierdzono w danym obszarze nieprawidłowości, brak jest podstaw do formułowania w tym zakresie wniosków pokontrolnych (vide: art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK). Niemniej jednak uznając zasadność podjęcia działań sugerowanych w zakwestionowanym wniosku pokontrolnym, Kolegium NIK uznało, że właściwe będzie przeniesienie treści omawianego wniosku pokontrolnego do analizowanej uwagi. Jednocześnie, ze względu na związanie zakresem zaskarżenia (zastrzeżenia dotyczyły wyłącznie wniosku pokontrolnego nr 3), Kolegium NIK nie ma podstaw do analogicznego postępowania w odniesieniu do pozostałych wniosków pokontrolnych, które również sformułowane zostały w oparciu o uwagi dotyczące badanej działalności.

Zastrzeżenie 2 dotyczyło uwagi (pkt III.2.6., str. 11 wyst. pok.), w której wskazano, że Minister Infrastruktury i Rozwoju nie zapewnił jednolitości układu działań zawartych w Programie Operacyjnym Infrastruktura

i Środowisko 2007-2013 i w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIiŚ) 2014-2020, finansowanych w części 34 – Rozwój regionalny, z układem zadaniowym budżetu państwa.

W zastrzeżeniu Minister stwierdził, że wydatki o których mowa w uwadze były finansowane w części 34 jedynie w okresie lipiec 2014 r. – grudzień 2015 r., a układ zadaniowy budżetu państwa na lata 2014-2015 został ustalony przed tym okresem, dlatego minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie miał wpływu na układ wyżej wymienionych działań. Od 2016 r. wydatki na realizację tych działań są ponownie ujęte w części 39 – Transport. Ministrem wiodącym dla funkcji 19. układu zadaniowego budżetu państwa, w której były wskazane te działania, jest minister właściwy do spraw transportu. Zdaniem wnoszącego zastrzeżenia zapewnienie jednolitości działań wskazanych w POIiŚ z działaniami wskazanymi w układzie zadaniowym budżetu państwa jest niemożliwe. Oznaczałoby to bowiem konieczność dostosowania układu zadaniowego do układu programów unijnych, w których układ priorytetów jest wynikiem obowiązujących przepisów unijnych w zakresie definiowania osi priorytetowych, dlatego nie można go zmienić na poziomie krajowym. Dostosowanie działań wymienionych w układzie zadaniowym budżetu państwa do układu działań wymienionych w POIiŚ oznaczałoby konieczność ujęcia w układzie zadaniowym budżetu państwa, w jednym działaniu, wydatków na finansowanie różnych rodzajów transportu, na przykład wydatków na sieć drogową i lotniczą co prowadziłoby do mniejszej przejrzystości budżetu.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.

Na wstępie Kolegium NIK wyjaśnia, że zakwestionowana uwaga została sformułowana w oparciu o:

- treść Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2014 r., dołączonej do Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2014 r., w której wskazane wydatki zostały ujęte w latach 2014-2015 w części 34 – Rozwój regionalny,
- analizę treści załączników do noty budżetowej na lata 2014-2016, zawierających szczegółowy układ zadaniowy budżetu państwa, ale bez wskazania odpowiednich części budżetowych,
- pisemne wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli przez Dyrektora Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju, wskazujące, że „Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju jako dysponenta części 34 – Rozwój regionalny (...) opiniuje układ zadaniowy w zakresie wydatków realizowanych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych”.

Z analizy wymienionych powyżej dokumentów wynikało, że niektóre wydatki na realizację funkcji 19 – Infrastruktura transportowa, były wykonywane w latach 2014-2015 w części 34 – Rozwój regionalny. Wnoszący zastrzeżenia wskazał jednak, że przeniesienie odpowiednich wydatków, przypisanych do funkcji 19, z części 39 – Transport do części 34 – Rozwój regionalny nastąpiło już w trakcie roku 2014. Wydatki te były finansowane w części 34 – Rozwój regionalny dopiero od lipca 2014 r. Do tego czasu szczegółowy układ zadaniowy zarówno na 2014 r., jak i na 2015 r., został już uzgodniony. Do czerwca 2014 r. finansowanie wyżej wymienionych wydatków podlegało kompetencjom ministra właściwego do spraw transportu. Co prawda w 2013 r. nastąpiło połączenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a późniejsze przesunięcia wydatków pomiędzy częścią 34 i 39 dotyczyły tego samego dysponenta głównego, jednak od chwili ponownego podziału, w listopadzie 2015 r., spraw z zakresu rozwoju regionalnego i spraw z zakresu transportu pomiędzy dwóch ministrów, kwestia podziału odpowiedzialności w zakresie

planowania budżetu w układzie zadaniowym stała się znowu istotna. Zgodnie z treścią wniesionego zastrzeżenia należy uznać, że na etapie uzgadniania z Ministrem Finansów układu zadaniowego budżetu państwa dla funkcji 19 – Infrastruktura transportowa (na rok 2014 i na rok 2015) organem odpowiedzialnym za tę problematykę był minister właściwy do spraw transportu, a nie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Wobec powyższego Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie w odniesieniu do POliŚ 2007-2013.

Jednocześnie – zdaniem Kolegium NIK – w treści omawianej uwagi należy zachować fragment odnoszący się do układu zadaniowego budżetu państwa na 2016 r. Zgodnie z treścią aneksu tabelarycznego 2 do Projektu ustawy budżetowej na 2016 r. w układzie zadaniowym z września 2015 r.³, wydatki na realizację funkcji 19, a dokładniej na realizację zadań 19.1, 19.4 i 19.5 zaplanowano do realizacji na 2016 r. również w części 34 – Rozwój regionalny. A zatem w czasie uzgadniania szczegółowego układu zadaniowego budżetu państwa na 2016 r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego posiadał, jako dysponent części 34, kompetencje do podjęcia działań zmierzających do większego ujednoczenia układu działań zawartych w POliŚ z układem zadaniowym budżetu państwa.

Odnosząc się do fragmentu zastrzeżenia, w którym stwierdzono, że nie jest możliwe ani wskazane zapewnienie jednolitości układu działań wskazanych w POliŚ z budżetem państwa w ujęciu zadaniowym, Kolegium NIK zwraca uwagę, że możliwe i celowe jest ujednoczenie tych dwóch układów pod warunkiem, że w jednym i drugim układzie działania będą definiowane w taki sam sposób. Po pierwsze istnieje potrzeba ujednoczenia zakresu pojęć stosowanych w układzie zadaniowym budżetu państwa, tak aby zadania i podzadania odnosiły się do zadań publicznych określonych w ustawach oraz w przepisach międzynarodowych, zaś działania wskazywały na czynności podejmowane w celu realizacji tych zadań i podzadań. Obecnie w budżecie zadaniowym kategorie te są wykazywane niejednolicie, to znaczy w niektórych pozycjach jako działania wykazuje się zadania publiczne, zaś jako zadania wykazuje się programy lub polityki obejmujące grupy zadań publicznych. Po drugie w programach operacyjnych, takich jak POliŚ, działanie i zadanie należy definiować tak samo jak w układzie zadaniowym budżetu państwa, po to aby zapewnić posługiwanie się w różnych dokumentach z zakresu finansów publicznych jednolitą terminologią. W przeciwnym razie uzyskuje się efekt chaosu pojęciowego i niemożności powiązania zdarzeń opisanych w planach jednorocznych ze zdarzeniami opisanymi w planach wieloletnich, nawet gdy jedno i drugie plany odwołują się do tych samych czynności. Obecnie działania w rozumieniu POliŚ stanowią agregaty wielu różnych zadań publicznych, są zatem zupełnie innym pojęciem niż działania wykazywane w układzie zadaniowym budżetu państwa, będące zdarzeniami związanymi z realizacją poszczególnych zadań i podzadań. Zdaniem Kolegium NIK, dla uzyskania większej przejrzystości finansów publicznych plany jednoroczne powinny być podporządkowane realizacji planów wieloletnich. Tym samym konieczne jest ujednoczenie terminologii stosowanej w poszczególnych dokumentach oraz ujednoczenie treści tych dokumentów w odniesieniu do najniższych poziomów grupowania zdarzeń, czyli w odniesieniu do działań i podzadań lub przynajmniej w odniesieniu do samych działań. Na wyższych poziomach agregacji danych (na poziomie funkcji i zadań w układzie zadaniowym budżetu państwa lub na poziomie priorytetów i działań

³ Projekt dostępny na stronie Ministerstwa Finansów, w zakładce *działalność/finanse publiczne/budżet państwa/ustawy budżetowe/projekty ustaw/ Projekt ustawy budżetowej na rok 2016 przekazany do Sejmu RP zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 29 września 2015 r.*
http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5036977/2Q150930_Projekt_ustawy_budzetowej_na_2016r_w_ukladzie_zadaniowym_m.zip

w rozumieniu POliŚ) takie ujednoczenie nie jest oczywiście możliwe, gdyż układ zadaniowy powinien mieć charakter czysto funkcjonalny i jednolity z punktu widzenia działalności państwa, zaś układ programów operacyjnych lub strategii rządowych odwołuje się do określonych polityk, grupujących w jednej kategorii zadania i działania z różnych obszarów funkcjonalnych. Schodząc jednak na niższy poziom agregacji danych zawartych w układzie zadaniowym budżetu państwa i w programach operacyjnych, a także w sprawozdaniach z ich realizacji, użytkownicy danych powinni mieć możliwość identyfikacji tych samych, podstawowych działań, służących jednocześnie wykonaniu zadań ujętych w dokumentach rocznych i w dokumentach wieloletnich. Obecnie, mimo że w sprawozdaniach z realizacji planów rocznych i w sprawozdaniach z realizacji programów wieloletnich ujmowane są w dużym stopniu te same wydatki, nie istnieje pomiędzy nimi jasna korespondencja. Zdaniem Kolegium NIK wskazane w układzie zadaniowym budżetu państwa na 2016 r., w funkcji 19 i części 34, działania mają zbyt ogólny charakter, dlatego można je przypisać do różnych działań wymienionych w POliŚ. Działania wskazane w układzie zadaniowym budżetu państwa powinny być na tyle szczegółowe, żeby można je było jednoznacznie połączyć z działaniami określonymi w POliŚ.

Zastrzeżenie 3 dotyczyło fragmentu uwagi (pkt III.2.7., str. 11 wyst. pok.), w którym wskazano, że dostosowanie klasyfikacji zadaniowej do układu programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020, w zakresie funkcji 17 – Kształtowanie rozwoju regionalnego Polski, prowadzi do pogorszenia przejrzystości finansów publicznych.

W zastrzeżeniu Minister podniósł m.in., że opracowany układ funkcji 17. jest wynikiem zmian w układzie zadaniowym prowadzonych pod kierunkiem Ministerstwa Finansów i zmierzających do zmniejszenia szczegółowości układu zadaniowego. Składający zastrzeżenia wskazał, że w 2016 r. zrezygnowano z nazw programów operacyjnych na poziomie podzadań, a w ich miejsce wprowadzono układ funkcjonalny, skupiając się na zadaniach realizowanych w poszczególnych programach przekrojowo. Wskazał też, że większe uszczegółowienie działania 17.1.2.1 – wsparcie województw Polski Wschodniej, jest niemożliwe, gdyż środki na to działanie są przekazywane Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej, Minister Rozwoju nie ma możliwości prowadzenia bardziej szczegółowej ewidencji wydatków dokonywanych przez PARP. Podobnie Minister nie ma możliwości ewidencjonowania wydatków, realizowanych przez samorządy województw na zadania ujęte w programach operacyjnych, w bardziej szczegółowym, funkcjonalnym układzie. Minister jako dysponent części 34. przekazuje samorządom środki na realizację programów operacyjnych, jednak to samorządy województw podejmują decyzje określające szczegółowe przeznaczenie tych środków.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Zdaniem Kolegium NIK wprowadzenie do układu zadaniowego budżetu państwa funkcji 17 – Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju, wraz z dwoma zadaniami:

- 17.1 – Wsparcie rozwoju regionalnego kraju,
 - 17.2 – Koordynacja, zarządzanie i wdrażanie realizacji programów operacyjnych polityki spójności oraz pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych,
- oraz pięcioma podzadaniami:

- 17.1.1 – Wsparcie rozwoju województw w ramach programów regionalnych,
- 17.1.2 – Wsparcie rozwoju województw w ramach programów krajowych,
- 17.1.3 – Wsparcie województw w ramach pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocy,
- 17.2.1 – Koordynacja realizacji, zarządzanie i wdrażanie programów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE,
- 17.2.2 – Zarządzanie realizacją i wdrażanie pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych,

nie służy uzyskaniu przejrzystości finansów publicznych. Należy zauważyć, że mimo złożonych zastrzeżeń układ trzech podzadań w zadaniu 17.1 ma charakter programowy, a nie funkcjonalny, w wyniku czego do funkcji 17 zalicza się zadania przynależne do innych funkcji. Programy ujęte w zadaniu 17.1 – Wsparcie rozwoju regionalnego kraju, służą realizacji ogólnych celów rozwojowych w układzie terytorialnym, w związku z tym ze środków przypisanych do tego zadania finansowane są zadania z różnych obszarów działalności państwa, np. z obszaru transportu, oświaty i ochrony zdrowia. Wskazanie tych zadań jako jednego dużego zadania „Wsparcie rozwoju regionalnego kraju” oznacza, że w poszczególnych obszarach funkcjonalnych budżetu państwa wykazano zbyt niskie wydatki w stosunku do faktycznie zrealizowanych nakładów. Na przykład wśród wydatków przypisanych do funkcji 19 – Infrastruktura transportowa, nie wykazano wydatków przekazanych na realizację zadań transportowych ujętych w programach finansowanych jako zadanie 17.1. Wykazywanie w funkcji 17 wydatków na realizację programów z nowej perspektywy finansowej w ujęciu programów, a nie w ujęciu funkcjonalnym, nie służy przejrzystości całego układu zadaniowego budżetu państwa i prowadzi do wykazania zbyt niskich wydatków w innych funkcjach i zadaniach publicznych, dlatego w wystąpieniu pokontrolnym napisano o negatywnym wpływie takiego rozwiązania na przejrzystość finansów publicznych. Przyjęcie w funkcji 17 (na poziomie podzadań) perspektywy programowej w miejsce jednolitego układu funkcjonalnego spowodowało, że również na poziomie działań wykazano bardzo ogólne kategorie, które w rzeczywistości bardziej odpowiadały grupom zadań niż konkretnym działaniom. Wśród działań ujętych w podzadaniu 17.1.1. – Wsparcie rozwoju województw w ramach programów regionalnych, wskazano między innymi „Wsparcie rozwoju województw w ramach programów regionalnych”, „Wsparcie zatrudnienia i integracji w regionach” i „Wspieranie konkurencyjności poszczególnych województw”, wśród działań ujętych w podzadaniu 17.1.2 – Wsparcie rozwoju województw w ramach programów krajowych, wymieniono „Wsparcie województw Polski Wschodniej” oraz „Wsparcie rozwoju poprzez innowacje społeczne i współpracę ponadnarodową”, a wśród działań, ujętych w podzadaniu 17.1.3 – Wsparcie województw w ramach pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocy, wskazano „Wsparcie województw w ramach programów realizowanych z udziałem środków pomocy EFTA” i „Realizację projektów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej”. Na podstawie tak sformułowanego układu zadaniowego nie można wskazać, na jakie obszary działalności państwa i na jakie zadania publiczne wykorzystano zaplanowane w budżecie środki ani jakie podejmowano w tym celu działania.

Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że uszczegółowienie klasyfikacji zadaniowej dla działania 17.1.2.1 – Wsparcie województw Polski Wschodniej jest niemożliwe, gdyż działanie to realizuje Polska Agencja Rozwoju

Przedsiębiorczości, która otrzymuje środki w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej. Z dokumentów przekazanych w trakcie kontroli nie wynikało jednak, żeby minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego kwestionował tę sytuację i występował do Ministra Finansów z propozycją uszczegółowienia sprawozdawczości budżetowej, tak aby środki przekazywane na wsparcie województw Polski Wschodniej zostały wykazane wraz z informacją o wykonywanych zadaniach oraz podejmowanych w tym celu działaniach. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie występował również w okresie objętym kontrolą o uszczegółowienie zakresu sprawozdawczości dotyczącej podzadania 17.1.1 – Wsparcie rozwoju województw w ramach programów regionalnych, mimo że szczegółowe dane o wydatkach budżetu państwa w układzie zadaniowym nie dostarczały informacji, jakie zadania publiczne finansowano za pomocą tych środków. Kolegium NIK podkreśla, że od 2010 r. środki na realizację regionalnych programów operacyjnych nie są przekazywane do budżetów województw (samorządowych) w formie łącznej dotacji rozwojowej, tylko są wypłacane poszczególnym beneficjentom z budżetu środków europejskich za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Od strony technicznej istnieje zatem możliwość ewidencjonowania tych wydatków w budżecie środków europejskich również w układzie funkcjonalnym. Problem ustalenia rzeczywistej, funkcjonalnej struktury wykorzystania środków przypisanych do zadania 17.1 jest o tyle istotny, że są to stosunkowo wysokie kwoty. Na 2016 r. zaplanowano w części 34 wydatki na realizację tego zadania w kwocie 10,2 mld zł. Natomiast w 2014 r. na realizację zadania 17.1 przeznaczono z części 34 środki o wartości 16,0 mld zł.

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

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWATKOWSKI
PREZES NIK

