



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jeziński

Warszawa, listopada 2011 r.

LWA-4101-33-02/10
P/09/180

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, zwanym dalej „MRR”, kontrolę programowania i planowania inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.

Ponieważ wyniki tej kontroli, przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Ministra Rozwoju Regionalnego 21 kwietnia 2011 r., wskazują na nieprawidłowości odnoszące się do zagadnień szerszych, niż objęte kontrolą w MRR, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Premierowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministra Rozwoju Regionalnego w kontrolowanym zakresie, choć w toku kontroli ujawniono pewne nieprawidłowości.

W szczególności pozytywnie ocenione zostały: działania MRR związane z opracowaniem analiz stanu programowania polityki rozwoju w Polsce, podejmowane próby uporządkowania dokumentów strategicznych oraz dokonywanie okresowych ocen realizacji strategii w ramach przygotowywania informacji o realizacji *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*².

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² W latach 2008–2010 w MRR sporządzono informacje o realizacji SRK 2007–2013, za lata 2007, 2008 i 2009, przyjęte przez Radę Ministrów odpowiednio: 9 września 2008 r., 14 sierpnia 2009 r. i 12 sierpnia 2010 r.

Kontrola wykazała, że w działaniach MRR miały miejsce m.in. następujące nieprawidłowości.

1. Wskutek opóźnień w pracach nad *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK), w okresie objętym niniejszą kontrolą, podstawą planowania i zagospodarowania przestrzennego kraju był nieaktualny w znacznej części dokument planistyczny pod nazwą *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*³, opracowany w 2001 r. przez nieistniejące już Rządowe Centrum Studiów Strategicznych na podstawie art. 56 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁴.
2. Nie została zaktualizowana średniookresowa strategia rozwoju, przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. jako *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*⁵ (SRK), mimo obowiązku określonego w art. 12a ust. 7 z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶ (zwanej dalej „ustawą o zppr”). Jedną z przyczyn opóźnień w jej aktualizacji mogło być niedotrzymywanie przez MRR kolejnych terminów wykonania poszczególnych działań.
3. Analiza opublikowanych na stronie internetowej MRR danych o dokumentach strategicznych⁷ obowiązujących w końcu 2010 r. wykazała, że dane te nie są one zgodne ze stanem faktycznym – jako obowiązujące wykazywano dokumenty, które utraciły aktualność⁸ lub dokumenty, nad którymi prace zostały zawieszona⁹, natomiast pominięto niektóre dokumenty obowiązujące¹⁰. Wynika stąd, że MRR nie dysponuje aktualną bazą obejmującą obowiązujące dokumenty strategiczne.
4. W *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*¹¹, Rada Ministrów zobowiązała MRR do opracowania projektu *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (przyjęcie dokumentu przez Radę Ministrów planowano w IV kwartale 2009 r.) oraz sporządzenia – w II kwartale 2009 r. – planu uporządkowania dokumentów strategicznych. MRR wywiązało się z tych obowiązków z opóźnieniem. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (KSRR) została ostatecznie przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.¹², a opracowany w MRR i doprecyzowany w ramach prac

³ M.P. z 2001 r. Nr 26, poz. 432.

⁴ Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm. Ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2004 r.

⁵ Na mocy art. 16 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370), od 20 grudnia 2008 r. SRK stała się średniookresową strategią rozwoju kraju (ŚSRK).

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

⁷ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadkowanie_dokumentow_strategicznycy/strony/porzadkowanie_dokumentow_strategicznycy.aspx

⁸ Jak np. *Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006*.

⁹ *Program modernizacji służby więziennej na lata 2008–200*”.

¹⁰ Np. *Wieloletniego programu zbierania danych rybackich na lata 2007–2013*

¹¹ Przyjęte przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

¹² W dokumencie *Polska – Raport strategiczny 2009 – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, określono termin przyjęcia KSRR na I kwartał 2010 r., a więc później niż ustalono w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*. Raport został sporządzony w MRR i przekazany 31 grudnia 2009 r. do Komisji Europejskiej w celu realizacji obowiązku określonego w art. 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju

Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju *Plan uporządkowania strategii rozwoju* Rada Ministrów przyjęła 24 listopada 2009 r.¹³. Podkreślić jednak należy, że KSRR jest jedyną opracowaną już strategią zintegrowaną.

W skierowanym do Ministra Rozwoju Regionalnego wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli wносиła o:

- 1) doprowadzenie do aktualizacji SRK,
- 2) bieżące i rzetelne prowadzenie rejestru obowiązujących dokumentów strategicznych,
- 3) zakończenie prac nad *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*,
- 4) kontynuowanie działań zmierzających do uporządkowania i ograniczenia liczby dokumentów strategicznych,
- 5) podjęcie inicjatywy dla opracowania standardów metodologicznych, merytorycznych i proceduralnych dotyczących konstruowania dokumentów strategicznych,
- 6) zwiększenie nadzoru nad projektami realizowanymi w ramach programów operacyjnych w obszarach zagrożonych realokacją środków,
- 7) wzięcie pod rozwagę w kolejnej perspektywie finansowej rekomendacji zawartych w raporcie końcowym z badania ewaluacyjnego pn. „*Ocena systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych*”, których realizacja należy do kompetencji MRR.

II. W toku kontroli w MRR ujawnione zostały istotne nieprawidłowości w systemie programowania rozwoju Polski – są to zarówno odstępstwa od zasad zapisanych w ustawie o zppr, jak i opóźnienia w realizacji własnych ustaleń Rady Ministrów.

Do dnia zakończenia kontroli nie została opracowana długookresowa strategia rozwoju kraju¹⁴ (DSRK), zaś średniookresowa strategia rozwoju nie została zaktualizowana. System dokumentów będących podstawą prowadzenia polityki rozwoju był zatem niekompletny, nie zawierał bowiem podstawowego dokumentu wyznaczającego kierunki rozwoju kraju, a kolejny w hierarchii dokument nie został w wyznaczonym terminie zaktualizowany. Prace dotyczące aktualizacji SRK są zdeterminowane tempem prac nad przygotowaniem DSRK, bowiem z treści przepisu art. 12a ust. 4 ustawy o zppr wynika, że SRK uwzględnia ustalenia zawarte w DSRK, a zgodnie z art. 14b ust. 2 ustawy o zppr, KSRR uwzględnia ustalenia zawarte w średniookresowej strategii rozwoju kraju i tym samym po opracowaniu aktualizacji SRK może wystąpić konieczność aktualizacji KSRR. NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 11 ust. 1 oraz art. 12a ust. 2 ustawy o zppr, przygotowanie i uzgadnianie DSRK koordynuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego przedstawiciel, a za opracowanie i uzgodnienie projektu strategii średniookresowej odpowiedzialny jest – we współpracy z właściwymi ministrami – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L210 z 31.07.2006, str. 25).

¹³ Reasumpcja decyzji 10 marca 2010 r.

¹⁴ Według informacji uzyskanych w trakcie kontroli z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przyjęcie DSRK planowane było do końca czerwca 2011 r.

Przyjęcie przez Radę Ministrów aktualizacji obowiązującej *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* zaplanowano na IV kwartał 2010 r.¹⁵ W ocenie NIK, jedną z przyczyn opóźnień w jej aktualizacji mogło być m.in. niepowołanie zespołu zadaniowego ds. opracowania aktualizacji ŚSRK¹⁶ oraz niedotrzymywanie przez MRR kolejnych terminów wykonania poszczególnych działań, pomimo zmian w planie tych prac. Należy zauważyć, że terminy dotyczące poszczególnych etapów prac nad aktualizacją SRK oraz terminy przyjęcia tego dokumentu przez Radę Ministrów były określane przez samo MRR w poszczególnych dokumentach o charakterze programowym (*Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* wraz z informacją uzupełniającą), strategicznym (KSRR¹⁷) i sprawozdawczym (*Informacja o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 w 2007 r.*¹⁸).

Terminy opracowania KPZK przez MRR oraz jej przyjęcia przez Radę Ministrów, podobnie jak w przypadku aktualizacji SRK, były systematycznie przesuwane (II połowa 2010 r., październik 2010 r., a następnie II kwartał 2011 r.), pomimo że zgodnie z treścią „*Raportu strategicznego 2009 – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*”, KPZK miała stanowić podstawę prowadzenia polityki przestrzennej państwa do momentu opracowania *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju*. Ponadto KPZK miała stanowić dla DSRK¹⁹ podstawę w kwestiach uwarunkowań przestrzennych rozwoju kraju. Nietrzymywanie terminów prac nad opracowaniem KPZK w sposób bezpośredni determinuje tempo prac nad DSRK, a w konsekwencji również nad SRK. NIK zwraca też uwagę, iż brak aktualnej KPZK w oczywisty sposób rzutuje na jakość i spójność powstających dokumentów strategicznych.

III. Wykonywane przez MRR analizy stanu programowania polityki rozwoju w Polsce wskazują na mankamenty i dysfunkcje występujące w tym obszarze, takie jak: zbyt duża liczba obowiązujących dokumentów strategicznych, brak zależności i powiązań pomiędzy tymi dokumentami, a także występujący w większości dokumentów brak czytelnych ram finansowych²⁰.

Według danych MRR, na koniec 2010 r. obowiązywały 42 strategie rozwoju, jedna strategia zintegrowana, 123 programy rozwoju, 23 programy operacyjne i 49 pozostałych dokumentów o charakterze strategicznym. W związku z tym, że w objętym kontrolą okresie nie uporządkowano istniejących dokumentów o charakterze strategicznym – nie uchylono dokumentów nieaktualnych, nie połączono dokumentów o podobnej tematyce lub zakresie²¹ –

¹⁵ W dokumencie „*Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*”. Aktualizację SRK w 2010 r. sugerowano również w dokumencie przywołanym w przypisie 19.

¹⁶ Powołanie zespołu, przewidziane na styczeń 2009 r., założono w harmonogramie zamieszczonym w *Założeniach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*”, przyjętych przez Radę Ministrów 30 grudnia 2008 r. W załączniku nr 2 do *Założeń*, zatytułowanym *Harmonogram prac nad wdrożeniem Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski*” nie przewidziano już powołania takiego zespołu.

¹⁷ Przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

¹⁸ Przyjęta przez Radę Ministrów 9 września 2008 r.

¹⁹ Założenie wynikające z opracowanej w MRR *informacji uzupełniającej do Założeń aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 r.

²⁰ Diagnoza taka została zamieszczona m.in. w opracowanej w MRR *Informacji o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 w roku 2007*.

²¹ Dyrektor Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR w składanych w trakcie kontroli wyjaśnieniach wskazywał, że zbiorcza procedura uchylenia nieaktualnych dokumentów „planowana jest

zamiast zmniejszenia liczby dokumentów strategicznych, nastąpił ich wzrost. I tak, liczba strategii rozwoju wrosła z 40 do 42, liczba programów rozwoju – z 113 do 123, liczba programów operacyjnych – z 21 do 23, a liczba pozostałych dokumentów o charakterze strategicznym – z 34 do 49). Ponadto stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi gromadzonymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i danymi MRR. Np. według MRR na koniec 2010 r. obowiązywały 123 programy rozwoju (w tym programy wieloletnie), natomiast według danych KPRM²² tych programów było 91.

Żadnemu z organów administracji rządowej nie przypisano obowiązku prowadzenia i aktualizacji bazy danych obowiązujących dokumentów o charakterze strategicznym. Zdaniem NIK, formalne kompetencje w tym zakresie powinny zostać powierzone Ministrowi Rozwoju Regionalnego.

Z zaplanowanych do opracowania dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju, które miały zastąpić obowiązujące 42 strategie, opracowano i przyjęto dotychczas jedynie *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego* (KSRR). Za opracowanie pozostałych ośmiu strategii zintegrowanych odpowiedzialni są właściwi ministrowie, wyznaczeni jako koordynatorzy w *Planie uporządkowania strategii rozwoju*. Według informacji otrzymanych w trakcie kontroli z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przewidywano przyjęcie pozostałych strategii zintegrowanych w II półroczu 2011 r. W ocenie NIK planowane terminy uchwalenia tych dokumentów wydają się zagrożone.

Problemy dotyczące mechanizmów regulujących powstawanie i ewaluację realizacji dokumentów strategicznych zostały zauważone przez MRR m.in. w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, w których zaplanowano, że „na Ministerstwie Rozwoju Regionalnego spoczywać będzie określanie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania oraz egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do wszystkich polityk rządowych składających się na politykę rozwoju”. Wskazano, że realizacja tak zdefiniowanych kompetencji wymaga silnego zaplecza instytucjonalnego, w ramach którego kluczową rolę pełniłby m.in. funkcjonujący w ramach MRR ośrodek badawczo-prognostyczny odpowiedzialny m.in. za koordynację polityki rozwoju kraju w zakresie wyznaczonym ustawami. Ośrodek ten miałby również opracowywać prognozy i projekty dokumentów planistycznych oraz prowadzić ewaluację krajowej polityki rozwoju. Pomimo przyjęcia *Założeń* przez Radę Ministrów w kwietniu 2009 r., ośrodek badawczo-prognostyczny w MRR nie powstał, nie ma także ram prawnych i instytucjonalnych dla takiego ośrodka.

IV. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o zppr minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przedstawia Radzie Ministrów opinię o zgodności projektu programu rozwoju opracowanego przez właściwego ministra ze średniookresową strategią rozwoju kraju.. NIK zwraca uwagę, że przepisy ustawy o zppr nie przewidują możliwości

po opracowaniu najważniejszych dokumentów strategicznych, tj. długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz 9 strategii zintegrowanych oraz określeniu niezbędnych instrumentów realizacyjnych dla tych strategii, tj. koniecznych programów rozwoju”.

²² Na podstawie pisma Pana Rafała Hykawy (w zastępstwie. Dyrektora Generalnego KPRM, znak DAS-587-1(5)/11 z 1 marca 2011 r.

wyegzekwowania przez MRR obowiązku przedkładania przez inne resorty dokumentów podlegających opiniowaniu.

Mimo iż MRR odpowiada za koordynację realizacji strategii rozwoju, to nie ma prawnych możliwości weryfikacji ich formy i treści, jak też uprawnień do bieżącego monitorowania realizacji celów ujętych w dokumentach o charakterze strategicznym. W efekcie dokumenty strategiczne przedkładane Radzie Ministrów mogą być pozbawione opinii o ich zgodności z *Strategią Rozwoju Kraju*, co może prowadzić do przyjęcia dokumentów niespójnych, bądź sprzecznych z SRK, zawierających błędne założenia, bez określonych, bądź niewłaściwie określonych wskaźników służących do oceny ich realizacji.

Ilustracją powyższych konkluzji są ustalenia poczynione w toku kontroli w MRR. Np. projekt dokumentu pod nazwą *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016* (przyjęty przez RM 16 grudnia 2008 r.) nie został przekazany do opiniowania Ministrowi Rozwoju Regionalnego przez Ministra Środowiska i w związku z tym MRR nie sporządziło opinii o jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Przykładem przyjmowania niewłaściwych założeń w dokumentach strategicznych jest m.in. informacja zawarta w *Master planie dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030*, przyjętym przez Radę Ministrów dnia 19 grudnia 2008 r.), zgodnie z którą (...) *koniecznym jest podjęcie przez kolej działań zmierzających do lokowania przez przedsiębiorstwo Lasy Państwowe nowych tartaków w pobliżu stacji i linii kolejowych*”.²³ Tymczasem z informacji uzyskanych z Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, wynika, że nie tylko nie planuje się utworzenia nowych tartaków, ale wręcz zakłada się zmniejszenie ich liczby²⁴.

Przykładem dokumentu bez wskaźników realizacji może być *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, a przykładem nieprawidłowo określonych wskaźników realizacji – przyjęta przez Radę Ministrów dnia 29 czerwca 2005 r. *Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025*. Według stanu na koniec 2010 r. znane były jedynie wartości 11 z 21 wskaźników realizacji celów, wskazanych w tym dokumencie, co oznacza, że wskaźniki te zostały nieprawidłowo wybrane na etapie opracowania dokumentu.

Stwierdzono ponadto, iż podmioty odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych strategii nie dokonują ocen stopnia ich realizacji. Nie dokonano na przykład okresowych ocen realizacji *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej*²⁵ (powinna być oceniana co trzy lata przez Ministra Gospodarki, a wynikiem tej oceny powinno być m.in. przedstawienie wniosków co do kierunków niezbędnych zmian i nowych rozwiązań). Nie została oceniona

²³ Informację taką podano w rozdziale 3.3.2 – „Perspektywiczne grupy ładunków”.

²⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do kontrolera NIK z 14 lutego 2011 r., znak OM-092-1/11.

²⁵ Przyjętej przez Sejm RP 23 sierpnia 2001 r.

także realizacja *Polityki transportowej państwa na lata 2006–2025* – oceny takiej powinien dokonać Minister Infrastruktury raz na pięć lat)²⁶.

Brak właściwie określonych wskaźników realizacji i okresowych ocen realizacji strategii przez zobowiązanych do tego ministrów, może utrudniać Ministrowi Rozwoju Regionalnego opracowanie rzetelnych raportów o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym wymaganych – raz na trzy lata – na podstawie art. 35b ust. 1 ustawy o zppr.²⁷

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) doprowadzenie do uchwalenia długookresowej strategii rozwoju kraju,
- 2) kontynuowanie i przyspieszenie działań zmierzających do uporządkowania i ograniczenia liczby dokumentów strategicznych,
- 3) określenie podmiotu właściwego do prowadzenia i aktualizacji bazy danych o obowiązujących dokumentach o charakterze strategicznym,
- 4) rozważenie celowości utworzenia ośrodka badawczo-prognostycznego odpowiedzialnego m.in. za koordynację polityki rozwoju kraju w zakresie wyznaczonym ustawami,
- 5) rozważenie możliwości uwzględnienia w procesie prac nad zintegrowanymi strategiami rozwoju rekomendacji zawartych w raporcie końcowym z badania ewaluacyjnego zatytułowanym *Ocena systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych*,
- 6) wsparcie działań Ministra Rozwoju Regionalnego podejmowanych w celu wykonaniu wniosków pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Premiera, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przyjmującej lub oddalającej zastrzeżenia.

²⁶ Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Ministra Infrastruktury (pismo z 16 marca 2011 r. znak MK-6mn-0911-3/11 Doc. 1102272) i przez Zastępcę Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki (pismo z 10 lutego 2011 r. znak BD G-III-0911-5/2/11 BDG/366/11 z załącznikami).

²⁷ Pierwszy taki raport powinien być opracowany w 2011 r.