



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 29 listopada 2010 r.

**Pan
Tomasz Arabski
Szef Kancelarii Prezesa Rady
Ministrów**

KAP-4114-03-04/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ („ustawa o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów („KPRM” lub „Kancelaria”) kontrolę realizacji zadań w ramach przygotowań organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej („Rada UE”) w obszarach: programowania, logistyki, zarządzania zasobami ludzkimi oraz finansów.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową realizację przez KPRM zadań związanych z przygotowaniem Polski do przewodnictwa w Radzie UE w ww. obszarach.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności podjęcie działań mających na celu:

- zaplanowanie kalendarza spotkań, za organizację których odpowiada KPRM, oraz oszacowanie kosztów i dokonanie analizy miejsc oraz zasobów niezbędnych do ich organizacji,
- przygotowanie osób do sprawowania funkcji w ramach przewodnictwa, w tym wyznaczenie osób do Korpusu Prezydencji, przeanalizowanie potrzeb szkoleniowych oraz podnoszenie ich kwalifikacji,

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

- funkcjonowanie w KPRM skutecznego systemu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w zakresie przygotowań do Prezydencji,
- przygotowanie Kancelarii do pełnienia roli urzędu wiodącego w ramach Sieci EUPAN².

Pomimo pozytywnej oceny Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na występujące w procesie przygotowań ryzyko związane z niepełnym określeniem roli Prezesa Rady Ministrów w trakcie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Zastrzeżenia NIK budzi także niepodjęcie przez Biuro Pełnomocnika do spraw Równego Traktowania przygotowań do Prezydencji na zasadach określonych w dokumentach rządowych. Z ustaleń kontroli wynika, że Kancelaria nie otrzymała jeszcze środków finansowych na zaplanowane przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania („Pełnomocnik ds. Równego Traktowania”) spotkania w trakcie Prezydencji, co może stanowić zagrożenie dla pełnej realizacji zadań.

1. W związku z faktem, iż Kancelaria nie jest odpowiedzialna za koordynację żadnej z polityk resortowych, jej zadania w okresie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE dotyczą przede wszystkim obsługi Prezesa Rady Ministrów, a także wsparcia obsługi medialnej Prezydencji. Do obowiązków Prezesa Rady Ministrów należeć będzie m.in. prowadzenie stałych konsultacji z przedstawicielami państw członkowskich i instytucji UE w celu realizacji priorytetów, stały nadzór nad pracami ministrów oraz pełnienie funkcji gospodarza podczas szczytów UE z państwami trzecimi odbywającymi się w Polsce. Jak wynika z wyjaśnień Pana Rafała Hykawy – wz. Dyrektora Generalnego KPRM, konstytuowanie się porządku związanego z rolą szefa rządu państwa sprawującego Przewodnictwo w Radzie UE powoduje, że trudno jest obecnie dokładnie określić rolę jaką pełnił będzie Prezes Rady Ministrów podczas polskiej Prezydencji. W świetle regulacji Traktatu z Lizbony rola szefa rządu państwa sprawującego Prezydencję będzie w dużej mierze wypadkową bieżącej sytuacji politycznej oraz czynników pozasystemowych i w związku z tym nie może być w pełni ustalona, np. przy pomocy procedur. Kwestia ta jest przedmiotem ustaleń pomiędzy Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów a Pełnomocnikiem Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczypospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, powołanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r.³ („Pełnomocnik ds. Prezydencji”).

² Nieformalne forum współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Norwegii.

³ Dz. U. Nr 133, poz. 843 ze zm.

Od 30 czerwca 2010 r.⁴ w proces przygotowań do sprawowania Prezydencji w zakresie polityk równościowych oraz działań antydyskryminacyjnych Rady UE włączony został Pełnomocnik ds. Równego Traktowania, którego Biuro znajduje się w strukturze organizacyjnej KPRM. Ustalono, że przedstawiciele Biura brali udział w pracach grupy roboczej ds. kwestii społecznych Rady UE i współuczestniczą w przygotowaniu nowej unijnej dyrektywy antydyskryminacyjnej. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wbrew obowiązkowi wynikającemu z dokumentu *Programowanie polskiej prezydencji w Radzie UE – aspekty operacyjne*, Biuro Pełnomocnika ds. Równego Traktowania, z uwagi na późne włączenie w proces przygotowań do sprawowania Prezydencji, nie opracowało zestawienia projektów legislacyjnych, nie sporządziło tabel do inwentaryzacji spraw, które pojawiają się na agendzie w trakcie polskiej Prezydencji oraz nie opracowało tzw. fiszek programowych. Jak jednak wynika z wyjaśnień Radcy Prezesa Rady Ministrów, p.o. Naczelnika Wydziału Analiz i Współpracy Międzynarodowej Biura Pełnomocnika ds. Równego Traktowania – Pana Marka Kryńskiego, Biuro Pełnomocnika ds. Równego Traktowania wdroży niezwłocznie wszelkie procedury oraz zrealizuje wszystkie zadania przewidziane wytycznymi Pełnomocnika ds. Prezydencji.

W okresie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE, KPRM pełnić będzie także rolę urzędu wiodącego we współpracy w ramach Sieci EUPAN (European Union Public Administration Network). Z uwagi na fakt, iż Sieć EUPAN stanowi nieformalne forum współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Norwegii, a tematyka służby cywilnej nie należy do zakresu wspólnej polityki unijnej, proces przygotowań do pełnienia roli urzędu wiodącego nie odbywa się na ogólnych zasadach obowiązujących w procesie przygotowania Polski do przewodnictwa w Radzie UE. W ocenie NIK, Kancelaria rzetelnie przygotowuje się do pełnienia roli urzędu wiodącego w ramach Sieci EUPAN, w szczególności pracownicy Departamentu Służby Cywilnej KPRM, którzy regularnie biorą udział w pracach grup i zespołów roboczych, podjęta została również współpraca z pozostałymi państwami Trio (Dania i Cypr) w celu opracowania priorytetów Sieci.

2. W KPRM nie wyodrębniono jednej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za całość przygotowań Kancelarii do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. NIK ocenia, że utworzony w KPRM na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego Nr 25 z dnia

⁴ tj. w dniu wejścia w życie nowelizacji rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz. U. Nr 75, poz. 450 ze zm.).

8 września 2008 r.⁵, Zespół do spraw przygotowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do realizacji zadań związanych z przygotowaniem do polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej zapewniał należyłą koordynację prac poszczególnych komórek organizacyjnych KPRM zaangażowanych w proces przygotowań. Na posiedzeniach Zespołu omawiano kluczowe zagadnienia związane z przygotowaniem do Prezydencji, a informacje z tych posiedzeń przekazywano do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który wydawał dyspozycje, wytyczne i zalecenia.

W toku kontroli ustalono także, iż funkcjonujący w KPRM system komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej w zakresie przygotowań do Prezydencji działał skutecznie, tj. informacje przekazywane były na bieżąco do właściwych osób i komórek organizacyjnych. Sprawność tego systemu zapewniona została przede wszystkim w wyniku działań koordynacyjnych ww. Zespołu oraz organizowania spotkań informacyjnych i uzgodnieniowych z udziałem dyrektorów i pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych.

3. NIK pozytywnie ocenia realizację zadań w zakresie przygotowania spotkań planowanych do przeprowadzenia w okresie polskiego przewodnictwa w Radzie UE, za których organizację odpowiada KPRM. Stosownie do postanowień dokumentu pn. *Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*⁶ („Program przygotowań”) zaplanowano 18 spotkań dotyczących współpracy w ramach Sieci EUPAN. Wyznaczenie tych spotkań poprzedzone zostało oszacowaniem kosztów organizacji, ustaleniem miejsc spotkań i szacunkowej liczby uczestników oraz dokonaniem analizy zasobów własnych pod kątem ich wykorzystania w trakcie Prezydencji. Środki na organizację ww. spotkań zostały zarezerwowane w programie wieloletnim pod nazwą *Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.*⁷ („Program wieloletni”).

Plan spotkań Prezesa Rady Ministrów w trakcie Prezydencji, obejmujący m.in. udział w sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, spotkania z Przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, został ujęty w ramach kalendarza opracowanego przez Pełnomocnika ds. Prezydencji i przyjętego przez Komitet do Spraw Europejskich. Ponadto, w ramach przygotowań Biuro Pełnomocnika ds. Równego Traktowania zaplanowało oraz

⁵ Zarządzenie obowiązujące do dnia 27 października 2009 r. Od 28 października 2009 r. obowiązuje Zarządzenie Dyrektora Generalnego Nr 32 z dnia 28 października 2009 r.

⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 r.

⁷ Przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą Nr 113/2009 z dnia 23 czerwca 2009 r.

oszacowało koszty dwóch spotkań (740,2 tys. zł)⁸, za których organizację odpowiedzialny będzie Pełnomocnik. Ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że Kancelaria zamierza zwrócić się do MSZ o rozważenie możliwości zmiany Programu wieloletniego i zwiększenie w 2011 r. przyznanego limitu środków. Kwota ta ma zostać przeznaczona na spotkania organizowane przez Pełnomocnika ds. Równego Traktowania.

4. NIK ocenia pozytywnie działania Kancelarii w zakresie przygotowania kadrowego do wykonywania zadań podczas polskiej Prezydencji. Po przeprowadzeniu analizy zasobów i potrzeb w zakresie przygotowania merytorycznego i językowego, stosownie do Programu przygotowań, wyznaczono w Kancelarii 34 osoby, które weszły w skład Korpusu Prezydencji⁹. Osoby te pełnią funkcje w grupach roboczych sieci EUPAN, w grupie roboczej ds. społecznych Rady UE, a także zajmują się przygotowaniem obsługi medialnej Prezydencji. Wyniki kontroli wykazały, że wyznaczono osoby do pełnienia wszystkich funkcji w ramach zadań przypisanych Kancelarii.

Pracownicy Kancelarii, którzy weszli w skład Korpusu Prezydencji, spełniali tzw. kompetencje wyjściowe¹⁰, określone w załączniku nr 3 do dokumentu Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z lipca 2008 r. pn. *Raport w sprawie stanu przygotowań administracji publicznej do objęcia Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.* Wszystkie te osoby zostały objęte centralnym systemem szkoleń, a Kancelaria na bieżąco monitoruje ich udział w tych szkoleniach. Ponadto, Kancelaria planuje przeprowadzić cykl szkoleń językowych i specjalistycznych we własnym zakresie, a ich wybór został poprzedzony badaniem potrzeb szkoleniowych członków Korpusu. Dyrektorzy komórek organizacyjnych włączonych w proces przygotowań do Prezydencji w związku ze zwiększeniem zadań w ramach przygotowań do Prezydencji, dokonują wewnętrznych podziałów pracy i zmian organizacyjnych.

W Kancelarii nie wprowadzono dotychczas systemu motywacyjno-lojalnościowego dla członków Korpusu Prezydencji. Jak wynika z wyjaśnień, przyczyną tego jest brak decyzji właściwych organów (Komitet do Spraw Europejskich, Rada Ministrów) w sprawie przyjęcia programu dla całego Korpusu Prezydencji oraz nieopracowanie jednolitych założeń takiego systemu dla wszystkich podmiotów włączonych w proces przygotowań do Prezydencji.

⁸ Europejski Szczyt Równości połączony z nieformalnym spotkaniem ministrów ds. równości oraz upamiętnienie zagłady Romów w obozie w Auschwitz.

⁹ Według stanu na 16 września 2010 r.

¹⁰ Dokonano analizy danych dotyczących sześciu pracowników KPRM wyznaczonych na funkcje przewodniczącego grupy roboczej lub jego zastępcy w ramach Sieci EUPAN.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, że brak takiego systemu dotychczas nie wpłynął negatywnie na poziom fluktuacji kadr w ramach Korpusu Prezydencji (w okresie objętym kontrolą ze składu Korpusu odwołanych zostało pięć osób, w tym dwie osoby objęte centralnym systemem szkoleń). Stanowiska w Korpusie Prezydencji zostały ponownie obsadzone.

5. W Programie wieloletnim dla KPRM zaplanowana została łącznie kwota 9 770 tys. zł, z tego z części centralnej Programu kwota 6 839 tys. zł w całości przeznaczona na sfinansowanie projektu szkoleniowego dla 1 200 pracowników administracji publicznej włączonych w zarządzanie procesem decyzyjnym UE¹¹ oraz limit środków przyznanych w części resortowej dysponentowi części 16 w kwocie 2 931 tys. zł. Kancelaria dokonała oszacowania kosztów związanych z organizacją i obsługą polskiego przewodnictwa w Radzie UE zgodnie z dokumentem *Wytyczne dla ministerstw i urzędów centralnych w sprawie szacowania kosztów związanych z organizacją i obsługą polskiego przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r.*

NIK zwraca uwagę na niskie wykonanie planu wydatków na 2010 r. (414 tys. zł) w ramach limitu środków przyznanych w Programie wieloletnim w części resortowej dysponentowi cz. 16 budżetu państwa. W ramach ww. limitu na dzień 30 września 2010 r. wydatkowano 52,5 tys. zł, co stanowiło 13 % planu na 2010 r.¹² Przyczyną tak niskiego wykonania było przede wszystkim zaplanowanie na II półroczu 2010 r. szkoleń specjalistycznych oraz stażu pracownika Kancelarii w Sekretariacie Generalnym Rady UE, a także odwołanie, z przyczyn niezależnych od KPRM, wizyt studyjnych pracowników Kancelarii. Jak ustalono w toku kontroli, realizacja projektu szkoleniowego finansowanego z części centralnej Programu wieloletniego odbywa się zgodnie z harmonogramem określonym w umowie o dofinansowanie projektu¹³. Kancelaria zakupiła materiały niezbędne do realizacji szkoleń oraz zawarła umowę na wykonanie usługi szkoleniowej¹⁴, rozpoczęto szkolenia pracowników, które zgodnie z harmonogramem, mają zakończyć się w I kwartale

¹¹ Środki te zostały zaplanowane na realizację projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO KL „Specjalistyczne szkolenie z zakresu praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej”. W dniu 11 maja 2010 r. Szef KPRM zawarł umowę na zorganizowanie i przeprowadzenie specjalistycznej usługi szkoleniowej w ramach ww. projektu na kwotę 6 719,5 tys. zł. Płatności, zgodnie z zawartą umową, będą następowały w transzach na podstawie zaakceptowanych przez KPRM raportów kwartalnych oraz raportu końcowego. Termin realizacji zamówienia określono na dzień 31 stycznia 2011 r.

¹² Dodatkowe wyjaśnienia uzyskane w trybie art. 59 ust. 1 ustawy o NIK.

¹³ Zawartej w dniu 28 lipca 2009 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Szefem Kancelarii Rady Ministrów.

¹⁴ Umowę zawarto w dniu 14 maja 2010 r. pomiędzy Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów a konsorcjum firm, którego liderem jest College of Europe.

2011 r. Nadzór merytoryczny, stosownie do postanowień umowy o dofinansowanie, sprawuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Kancelaria rzetelnie wywiązywała się z obowiązków wynikających z dokumentu *„Program wieloletni – przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. – dokument wykonawczy”* („Program wieloletni - dokument wykonawczy”). Ocenę powyższą uzasadnia fakt, iż KPRM przedłożyła w wyznaczonym terminie projekt ramowego planu finansowego. Kancelaria sporządziła i przekazała Pełnomocnikowi ds. Prezydencji sprawozdania za I i II kwartał 2010 r. w szczególności oraz w terminie określonym w Programie wieloletnim - dokumencie wykonawczym. Kontrola dowodów księgowych poświadczających poniesione wydatki w ramach Programu wieloletniego wykazała, że zostały one opisane zgodnie z postanowieniami Programu wieloletniego - dokumentu wykonawczego, z zastosowaniem dodatkowej klasyfikacji grup ponoszonych wydatków.

Ustalono także, iż poza zadaniami finansowanymi ze środków zaplanowanych w Programie wieloletnim, Kancelaria na podstawie umowy zawartej w Fundacją „Fundusz Współpracy”, realizuje projekt dotyczący modernizacji wyposażenia KPRM koniecznego do zapewnienia obsługi medialnej podczas przewodnictwa Polski w Radzie UE. W ramach realizacji projektu zakupiono podesty sceniczne oraz zaplanowano zakup ściany wizyjnej.

6. Departament Spraw Parlamentarnych KPRM należycie wywiązywał się z obowiązku przekazywania Sejmowi i Senatowi półrocznych informacji o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁵. Departament Rady Ministrów KPRM na bieżąco monitorował wywiązywanie się przez Pełnomocnika ds. Prezydencji z obowiązku przedstawiania sprawozdań ze swojej działalności określonego w § 4 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2008 r. Stosownie do tego przepisu Pełnomocnik miał obowiązek przekazywania takich sprawozdań m.in. Radzie Ministrów począwszy od III kwartału 2008 r. Ustalono, że Pełnomocnik ds. Prezydencji przekazał sprawozdania za cały 2009 r. i I kwartał 2010 r. oraz za II kwartał 2010 r. W okresie pomiędzy III kwartałem 2008 r. a IV kwartałem 2009 r., na żądanie Departamentu Rady Ministrów, Pełnomocnik ds. Prezydencji przekazywał krótkie informacje dotyczące podjętych działań.

¹⁵ Dz. U. Nr 52, poz. 515 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję o doprecyzowanie, w uzgodnieniu z Pełnomocnikiem ds. Prezydencji, roli Prezesa Rady Ministrów w trakcie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu jego realizacji lub przyczyn 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 Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.