



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP.410.006.01.2015
P/15/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/004 – Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96813 z dnia 12 października 2015 r. 2. Andrzej Brunejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96814 z dnia 12 października 2015 r. 3. Piotr Bielecki, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96815 z dnia 12 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – do dnia 15 listopada 2015 r, ul. Królewska 27, 00 – 060 Warszawa (dalej Ministerstwo, MAiC) ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Halicki Minister Administracji i Cyfryzacji ² Poprzednio Ministrami Administracji i Cyfryzacji byli: Rafał Trzaskowski ³ oraz Pan Michał Boni ⁴ . (dowód: akta kontroli str. 7-9, 189-190, 4542)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2015 r. ⁵
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja obowiązków Koordynatora Strategii „Sprawne Państwo 2020” (dalej Strategia, SSP); 2. Zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji zadań Strategii; 3. Stan realizacji i osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach; 4. Dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach monitorowania SSP; 5. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań; 6. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.

¹ W związku z przekształceniem, z dniem 16 listopada 2015 r. Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, kontrolą objęto zadania należące od 16 listopada 2015 r. do właściwości dwóch ministerstw: w zakresie działu administracja publiczna Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powstałe w wyniku włączenia do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych komórek organizacyjnych obsługujących m.in. sprawy z zakresu administracji publicznej z dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – Dz. U. z 2015 r., poz. 2079); w zakresie działu informatyzacja Ministerstwo Cyfryzacji powstałe w wyniku wyłączenia z dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji komórek organizacyjnych obsługujących m.in. sprawy działów administracja publiczna oraz pracowników obsługujących sprawy z tego działu (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji – Dz. U. z 2015 r., poz. 2077).

² Postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (MP z 2014 r., poz. 806). Od 16 listopada 2015 r. zadania objęte kontrolą należały do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Mariusza Błaszczaka oraz Ministra Cyfryzacji Pani Anny Streżyńskiej.

³ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (MP z 2013 r., poz. 1006).

⁴ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (MP z 2011 r. Nr 102, poz. 1027).

⁵ W przypadkach koniecznych badaniami mogły zostać objęte zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Minister właściwy do spraw administracji publicznej realizując w latach 2013 – 2015 zadania Koordynatora Strategii „Sprawne Państwo 2020” przygotował i wprowadził *Plan działań na rzecz wdrażania Strategii Sprawne Państwo 2020* (dalej Plan działań) wyznaczający, w powiązaniu z celami Strategii, szczegółowe zadania i działania dla wszystkich jej wykonawców. Gromadził od wykonawców Strategii informacje o podejmowanych działaniach i w terminie przygotował Sprawozdanie z jej wdrażania za 2014 r. oraz Informację z jej realizacji w 2013 r.

Wskazać przy tym należy, że Plan działań będący głównym narzędziem wdrażania Strategii został zatwierdzony po upływie ponad 1,5 roku od uchwalenia Strategii, niemniej jednak w toku kontroli nie stwierdzono, aby jego późne przyjęcie miało wpływ na podjęcie działań służących wdrażaniu SSP. Plan działań nie określał szczegółowego trybu, sposobu i formy monitorowania Strategii przez Koordynatora, a jedynie zawierał ogólne rozwiązania dotyczące zasad, sposobu, terminu sporządzania i przekazywania sprawozdań z realizacji celów, kierunków, zadań i działań. Działania koordynacyjne sprowadzały się do gromadzenia informacji o aktualnych wartościach globalnych wskaźników i działaniach wykonawców Strategii, opracowywania sprawozdania oraz uaktualniania Wykazu działań/narzędzi realizacji na rzecz wdrażania SSP (dalej Wykaz działań) na podstawie zgłaszanych przez wykonawców zmian bez ingerowania w zasadność tej aktualizacji. W ocenie NIK wąskie ujęcie działań koordynacyjnych utrudnia monitorowanie planowanych efektów poszczególnych działań i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli oszacowanie dotychczasowych kosztów wdrażania Strategii nie jest możliwe, przede wszystkim z uwagi na brak wyodrębnienia wydatków na poszczególne działania wskazane w Planie działań, brak obowiązku określenia kosztów poszczególnych działań ujętych w Wykazie działań oraz przekazywania informacji o wysokości wydatków poniesionych w danym roku na poszczególne działania.

W ocenie NIK, Minister AiC realizując obowiązki wykonawcy Strategii w zakresie objętym kontrolą, zapewnił środki finansowe na realizację badanych działań, a ich wykonanie powierzył właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym. W przypadku siedmiu z 12 działań objętych badaniem uzyskano oczekiwane efekty określone w SSP.

Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości wskazujące na niezapewnienie należytego nadzoru nad procesem wdrażania Strategii⁶, polegające na:

- niedotrzymaniu, w przypadku czterech spośród 12 objętych badaniem działań, terminów ich realizacji określonych w Wykazie działań;
- niezłożeniu w terminach wyznaczonych przez Koordynatora SSP informacji wymaganych do sporządzenia informacji z realizacji Strategii w 2013 r. i sprawozdania z wdrażania Strategii w 2014 r., odnośnie sześciu działań realizowanych w 2013 r. i jednego działania realizowanego w 2014 r.;
- nieprzedłożeniu Koordynatorowi danych niezbędnych do sporządzenia informacji z realizacji Strategii w 2013 r. i sprawozdania z wdrażania Strategii w 2014 r. w zakresie dwóch działań realizowanych w latach 2013-2014;

⁶ Szczegółowym badaniem objęto 12 działań, dla których Minister AiC był organem wiodącym lub współpracującym.

- nieutworzeniu wymaganych Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa struktur organizacyjnych takich jak Biuro Programu i Rada Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

A. Realizacja obowiązków Koordynatora Strategii Sprawne Państwo 2020

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z § 16 pkt 9 regulaminu organizacyjnego MAiC⁷, do zadań Departamentu Administracji Publicznej (dalej DAP) należało prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem przez Ministra zadań w zakresie realizacji SSP. Obsługę zadań Koordynatora SSP w zakresie procesu wdrażania, monitorowania i koordynacji zadań i działań powierzono Wydziałowi Administracji Rządowej w DAP⁸. Natomiast realizację zadań z zakresu koordynacji i monitoringu SSP powierzono jednemu pracownikowi Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 45-80)

W związku ze sprawowaniem przez Ministra Administracji i Cyfryzacji funkcji Koordynatora Strategii nie były powoływane międzyresortowe grupy robocze ani międzyresortowe zespoły do realizacji SSP. Jak poinformowała pani Elżbieta Markowska, Dyrektor Generalny MAiC ze względu na stałą bezpośrednią współpracę z przedstawicielami ministerstw, urzędów centralnych, urzędów wojewódzkich nie było potrzeby powoływania grupy roboczej czy zespołu do realizacji SSP.

(dowód: akta kontroli 7-44, 84-112, 4084-4116, 4117-4147)

2. Stosownie do postanowień Strategii Koordynator opracował Plan działań, który został zatwierdzony 31 lipca 2014 r.⁹, tj. po upływie blisko półtora roku po jej przyjęciu. Integralną częścią tego dokumentu był Wykaz działań na rzecz wdrażania SSP¹⁰, w którym w powiązaniu z głównymi celami Strategii i kierunkami interwencji wskazano zadania i działania¹¹, organy wiodące i współpracujące w ramach realizacji działań, harmonogram realizacji działań, formę zakończenia działania oraz oczekiwane efekty. Nie zawarto w nim natomiast wskaźników monitorowania stopnia osiągnięcia planowanych efektów działań.

Odnosząc się do terminu zatwierdzenia Planu działań, Dyrektor DAP poinformował, iż „(...) Liczba otrzymanych materiałów wymagała szczegółowej analizy

⁷ Stanowiący załącznik do: zarządzenia nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – obowiązujący do 21 stycznia 2013 r., zarządzenia nr 1 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – obowiązujący od 22 stycznia 2013 r. do 13 sierpnia 2014 r., zarządzenia nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – obowiązujący od 14 sierpnia 2014 r., zmieniony zarządzeniami zmieniającymi zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 lutego 2015 r., nr 10 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 1 kwietnia 2015 r., nr 21 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 maja 2015 r., nr 37 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 września 2015 r., nr 27 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 18 czerwca 2015 r., nr 34 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 18 sierpnia 2015 r. zwanym dalej regulaminem organizacyjnym MAiC.

⁸ Na mocy zarządzenia nr 8/2012 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Administracji Publicznej. Nadzór nad pracami Wydziału sprawuje Dyrektor DAP.

⁹ Przygotowany przez Koordynatora Strategii, przy współpracy z właściwymi ministrami i centralnymi organami administracji rządowej bezpośrednio zaangażowanymi w realizację SSP.

¹⁰ Załącznik nr 1 do Planu działań.

¹¹ Wykaz działań uwzględniał działania o charakterze rozwojowym, zmierzające do wprowadzenia zmian operacyjnych, prawnych i proceduralnych w różnych obszarach funkcjonowania państwa zakładające podniesienie poziomu skuteczności i efektywności instytucji państwa w obsłudze obywatela w zakresie świadczonych usług i zapewniające bezpieczeństwo obywateli.

i opracowania jednego dokumentu. W efekcie w związku z koniecznością usystematyzowania dokumentu i przeprowadzenia ponownej analizy zgłoszonych działań do projektu Planu działań SSP pozostających we właściwości danego organu i wpisujących się w SSP, a nie w inną zintegrowaną strategię rozwoju kraju, zorganizowano spotkanie międzyresortowe (listopad 2013 r.) i wideokonferencję z urzędami wojewódzkimi (grudzień 2013). Po opracowaniu dokumentu projekt Planu działań SSP przekazano do konsultacji międzyresortowych (luty 2014 r.) oraz do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w celu rozmów z Komisją Europejską (marzec 2014 r.). Pod obrady Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju projekt Planu działań SSP został przekazany pismem z dnia 15 kwietnia 2014 r. (...) ostateczne zatwierdzenie nastąpiło w dniu 31 lipca 2014 r. (...) opracowanie projektu Planu działań SSP – dokumentu innowacyjnego, mającego spełniać zarówno wymagania SSP, jak i warunkowość ex ante w obszarze celu tematycznego 11 Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych – trwało w praktyce od czerwca 2013 r. do marca 2014 r. Na termin ostatecznego zatwierdzenia Planu działań SSP niewątpliwie miała wpływ czasochłonność przeprowadzenia analizy dokumentów pierwotnie przesłanych, brak wiedzy pracowników resortów/urzędów w przedmiocie przyjętych strategii rozwoju kraju, wydanie opinii przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju i otrzymanie uchwały tego Komitetu przez MAiC.”

(dowód: akta kontroli str. 142-738, 4117-4147, 4182-4362)

Odnosnie wpływu jaki mogło mieć zatwierdzenie Planu działań po upływie blisko półtora roku od przyjęcia SSP na osiągnięcie celów Strategii w zakładanych terminach, Dyrektor DAP wskazał, iż „(...) Plan działań SSP nie ma mocy wiążącej. Fakt, że Plan działań nie był jeszcze przyjęty nie hamował realizacji ujętych w nich działań, bowiem przyjęcie Planu nie było warunkiem umożliwiającym realizację działania. Strategia będzie realizowana do 2020 roku i jest to jedyny stały termin. Nie znajduje uzasadnienia obawa już w chwili obecnej o niezrealizowaniu celów SSP do 2020 roku. Niewątpliwie na realizację SSP będą miały wpływ nie tylko działania podejmowane przez ministerstwa czy urzędy w zakresie swoich kompetencji, ale także sytuacja społeczno-ekonomiczna i międzynarodowa. Z kolei terminy każdego działania wskazane w Planie działań SSP — są określone przez organ wiodący, który może dokonać ich zmiany lub uznać dane działanie jako nieaktualne.”

(dowód: akta kontroli str. 4117-4147)

Informacja o zatwierdzeniu Planu działań przez Ministra AiC, została przekazana drogą mailową 6 sierpnia 2014 r. do ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prokuratury Generalnej, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Rządowego Centrum Legislacji, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Ponadto, Plan działań został zamieszczony na stronie internetowej MAiC¹². Informacji o zatwierdzeniu przez Ministra AiC Planu działań nie przekazano natomiast wojewodom.

(dowód: akta kontroli str. 142-748, 4103-4116)

3. W okresie objętym kontrolą jeden raz z inicjatywy Koordynatora dokonana została aktualizacja Planu działań wraz z Wykazem działań¹³. Podstawą tej aktualizacji były wnioski i informacje składane do Koordynatora przez instytucje wdrażające SSP

¹² <https://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-administra/strategia-sprawne-panst/8085.Strategia-Sprawne-Panstwo-2020.html>

¹³ Zgodnie z postanowieniami pierwotnego Planu działań na wniosek zainteresowanego podmiotu, co 6 miesięcy, zarówno katalog zadań jak i Wykaz działań mogły być uzupełniane o nowe zadania i działania/narzędzia realizacji i aktualizowane co 2 lata.

w związku z prośbą Podsekretarza Stanu w MAiC¹⁴ m.in. o przeprowadzenie przeglądu Planu działań pod kątem aktualizacji harmonogramu realizacji danego działania i jego statusu oraz ewentualne zgłoszenie do Planu działań nowych zadań i działań. Koordynator nie wymagał od podmiotów wdrażających Strategię uzasadnienia zmian dokonywanych w realizowanych działaniach.

Aktualizację Planu działań zatwierdził Minister AiC w dniu 11 września 2015 r. Plan działań po zmianach został zamieszczony na stronie internetowej MAiC¹⁵ wraz ze szczegółowym Wykazem działań, aktualnym wykazem programów, planów i polityk wpływających na osiągnięcie celów SSP.

W Planie działań po aktualizacji dotychczasowa częstotliwość uzupełniania Katalogu zadań i Wykazu działań (raz na pół roku) oraz ich aktualizacja (co dwa lata) została zmieniona na aktualizację i uzupełnianie raz w roku, tj. w I kwartale każdego roku.

(dowód: akta kontroli str. 749, 1097-1303)

4. W rozdziale 8 Strategii wskazanych zostało 11 wskaźników podstawowych i 18 wskaźników uzupełniających służących monitorowaniu osiągania celów Strategii. Powyższe wskaźniki przypisane zostały do konkretnych celów Strategii. Za przekazywanie ich aktualnych wartości, zgodnie z punktem 5 Planu działań pn. „Monitorowanie i sprawozdawczość”, odpowiedzialne były podmioty wskazane w Strategii.

Plan działań nie zobowiązywał wykonawców SSP do opracowania szczegółowych wskaźników osiągania bazowych, okresowych i końcowych celów SSP dla działań określonych w Wykazie działań.

Pan Grzegorz Ziomek, Dyrektor DAP poinformował, że *„Wartości wskaźników monitorowania w zakresie statystyki publicznej są samodzielnie gromadzone przez GUS i zamieszczane w systemie STRATEG, natomiast koordynatorzy strategii zintegrowanych pośredniczą w dostarczaniu do GUS informacji o wartości wskaźników monitorowania spoza statystyki publicznej w zależności od terminu ich dostępności. (...) SSP nie wskazuje na konieczność opracowywania dodatkowych wskaźników monitorowania, tym bardziej, iż w programach rozwoju wdrażających strategię zintegrowane częstokroć są określone wskaźniki monitorowania. Również Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju nie sformułował wytycznych o potrzebie opracowania dodatkowych wskaźników strategii rozwoju. Tworzenie dodatkowych wskaźników nie znajduje zatem uzasadnienia. Ponadto, system STRATEG jest narzędziem monitoringu, do którego opis wskaźników monitorowania został przekazany za pośrednictwem koordynatorów strategii zintegrowanych i zasilany jest wartościami wskaźników monitorowania spoza statystyki publicznej.”*

Ponadto, Dyrektor DAP wyjaśnił, że *„Strategia Sprawne Państwo 2020 jest jednym z dokumentów strategicznych określającym kierunkowo działania w różnych obszarach interwencji sformułowanych w ramach 7 celów szczegółowych. SSP należy do grupy tzw. Zintegrowanych strategii rozwoju uzupełniających się wzajemnie i realizujących średniookresową strategię rozwoju kraju. Strategia nie zawiera żadnego sformalizowanego wykazu zadań, których realizacja przekładałaby się bezpośrednio lub pośrednio na osiągnięcie wskaźników monitorowania. Niezależnie od działań podejmowanych przez dane podmioty, SSP jest wdrażana także przez inne programy rozwoju/programy wieloletnie, które formułują m.in. zadania do realizacji w określonym horyzoncie czasowym oraz wskaźniki monitorowania. (...) w Planie działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do 2020 roku zostały określone zadania (grupy*

¹⁴ Pismo z 23 lutego 2015 r.

¹⁵ <https://administracja.mai.gov.pl/adm/departament-administra/strategia-sprawne-panst/8085.Strategia-Sprawne-Panstwo-2020.html>

zadaniowe) poprzez pogrupowanie działań prowadzących do osiągnięcia efektów w zbliżonej tematyce. Rodzajem miernika monitorowania każdego działania jest informacja, na jakim etapie prac jest dane działanie (planowane, realizowane, zakończone). Zarówno zadania jak i działania sformułowane w Planie działań nie są katalogiem zamkniętym, a ich rozszerzanie uzależnione jest od informacji otrzymywanych od podmiotów wdrażających SSP. (...) Nie jest natomiast możliwe przypisanie wskaźników do zadań/działan określonych w SSP, bowiem (...) SSP nie zawiera sformalizowanego wykazu zadań/działan.”

(dowód: akta kontroli str. 7-41, 81-83)

Analiza wskaźników zawartych w SSP wykazała, iż dla jednego z siedmiu celów¹⁶, nie został określony żaden wskaźnik monitorowania.

Dyrektor DAP wyjaśnił, iż „Opracowanie zestawu wskaźników monitorowania SSP nastąpiło na etapie prac nad projektem strategii i opierało się o wytyczne b. MRR, ekspertyzy i opinie (...) Dodatkowo analizowano różne źródła (w tym budżet zadaniowy) czy rozpatrywano zgłoszenia nadesłane przez ministerstwa. W przypadku celu 3 wymaga zauważenia, że cel 3 dotyczy wielu różnych obszarów funkcjonowania państwa, a więc zarządzania finansowego, zarządzania rozwojem kraju, realizacji zadań publicznych, pozycji międzynarodowej państwa, zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Dla tak dużej rozbieżności tematycznej nie został znaleziony żaden wskaźnik dający chociażby częściowe odwzorowanie tematyce ujętej w celu 3.”

(dowód: akta kontroli str. 4117-4147, 3637-4083)

Koordinator Strategii wywiązywał się z obowiązku przekazywania, co kwartał, wymaganych przez GUS danych dotyczących aktualizacji wskaźników spoza statystyki publicznej.

Zgodnie z pkt 5 „Monitorowanie i sprawozdawczość” Planu działań w perspektywie do 2020 roku Koordynator Strategii będzie współpracował z Prezesem GUS, prowadzącym system STRATEG stworzony na potrzeby programowania i monitorowania polityki rozwoju. Analiza korespondencji pomiędzy MAiC a GUS wykazała, iż dotyczy ona w całości ustalenia i aktualizacji wskaźników monitorowania Strategii.

Dyrektor DAP wyjaśnił, iż „(...) nie ma pisemnego zestawienia zasad współpracy między Koordynatorem SSP a Prezesem GUS, czy też innym koordynatorem strategii rozwoju a Prezesem GUS. Faktem jest, iż współpraca ta polega jedynie na przekazywaniu przez koordynatorów zintegrowanych strategii rozwoju do GUS wartości wskaźników monitorowania lub aktualizacji metryczek tych wskaźników w celu uzupełniania/aktualizacji danych gromadzonych w systemie STRATEG. W przypadku SSP w początkowej fazie współpracy między Koordynatorami strategii a GUS opracowane przez właściwe resorty metryczki wskaźników wraz z danymi dotyczącymi ich dostępności były przekazane do GUS. W chwili obecnej współpraca polega na przekazywaniu – na wniosek GUS (mail osoby upoważnionej) – co kwartał wartości dostępnych wskaźników spoza statystyki publicznej (zestawienie otrzymywane z GUS), których dane winny być dostępne w danym kwartale. Dodatkowo – w przypadku zgłoszenia danego resortu będącego „właścicielem” wskaźnika – przekazywane są zmiany w treści metryczek czy zmiany terminów dostępności danego wskaźnika.”

(dowód: akta kontroli str. 3637-4083)

¹⁶ Cel 3 – Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych.

5. We wdrażanie SSP w zróżnicowanym zakresie włączeni zostali wojewodowie. W przypadku niżej wymienionych działań w Wykazie działań nie wskazano konkretnych wojewodów realizujących poszczególne działania, a jedynie ogólnie wpisano, iż organem wiodącym są wojewodowie. Dotyczyło to m.in.: działań w zakresie: zmniejszania stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania¹⁷, tworzenie centrów/punktów/biur obsługi klienta, monitorowanie satysfakcji klienta¹⁸.

Dyrektor DAP wyjaśnił, że „W części tabelarycznej planu działań w kolumnie organ wiodący/współpracujący wskazywano konkretnego wojewodę jedynie w przypadku, gdy zadanie było wykonywane przez niewielką ich liczbę (1-5). W przypadku, gdy działanie realizowane było przez większą liczbę wojewodów w celu uproszczenia i zachowania przejrzystości dokumentu ograniczano się do ogólnego wskazania — wojewodowie. Ponadto, w trakcie danego roku sprawozdawczego wdrażanie działania mógł rozpocząć także inny wojewoda niż wskazany w Planie działań SSP. Decyzja w tym wypadku należała do wojewody.”

(dowód: akta kontroli str. 4182-4362)

6. Za 2013 r. Koordynator przygotował *Informację o realizacji strategii „Sprawne Państwo 2020”*. Dokument ten zawiera wstępną ocenę stanu wdrażania SSP po pierwszym roku jej realizacji.

Zgodnie z Planem działań pierwsze sprawozdanie z wdrażania SSP zostało opracowane za 2014 r. Dane do sprawozdania były zbierane od wykonawców działań określonych w Wykazie działań w terminie określonym przez Koordynatora z wykorzystaniem opracowanego przez Koordynatora wzoru sprawozdania oraz syntetycznego opisu o osiągniętych efektach wpisujących się w poszczególne cele i kierunki interwencji. Sprawozdanie to zawierało ocenę realizacji Strategii za 2014 r.

Sprawozdanie z wdrażania Strategii w 2014 roku zostało pozytywnie zaopiniowane przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju i zatwierdzone przez Koordynatora Strategii 30 października 2015 r., tj. w terminie określonym przez ministra właściwego ds. rozwoju¹⁹.

W okresie objętym kontrolą nie zlecano oceny wdrażania SSP ekspertom i podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 36, 750-1096, 1304-1788, 4547-4549)

Kontrola NIK wykazała, że przy sporządzaniu sprawozdania/informacji z wdrażania Strategii Koordynator nie wymagał od organów wiodących wskazania w przesyłanych informacjach przyczyn opóźnień, bądź powodów rezygnacji z realizacji wykonywanych działań. Nie sporządzono analizy ryzyka odnośnie zagrożeń w terminowej realizacji działań i tym samym terminowego osiągnięcia celów określonych w Strategii.

Dyrektor DAP wskazał m.in., że „(...) *Harmonogram realizacji poszczególnych działań zgłoszonych do Planu działań SSP określa samodzielnie organ wiodący i organ wiodący może samodzielnie dokonywać zmian, w tym przesuwac terminy*

¹⁷ Cel 2 Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, kierunek interwencji 2.3.1 Doskonalenie standardów zarządzania, zadanie nr 4 Optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie, działanie nr 1.

¹⁸ Cel 2 Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, kierunek interwencji 2.3.1 Doskonalenie standardów zarządzania, zadanie nr 2 Usprawnianie systemów zarządzania oraz standardów obsługi klienta, w działanie nr 3.

¹⁹ W piśmie z dnia 23 marca 2015 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju przekazał harmonogram prac nad sprawozdaniami z realizacji poszczególnych strategii zintegrowanych w 2014 r. Zgodnie z przekazanym harmonogramem prace nad opracowaniem sprawozdania miały rozpocząć się w marcu-kwietniu 2015 r. i zakończyć najpóźniej w październiku 2015 r. rozpatrzeniem i zaopiniowaniem sprawozdań przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju.

rozpoczęcia i zakończenia realizacji działania czy też uznać dane działanie jako nieaktualne (wycofanie działania). Koordynator nie określa działań czy zadań dla poszczególnych podmiotów biorących udział we wdrażaniu SSP. Powody opóźnień realizacji działania leżącego w zakresie kompetencji danego ministra nie były przedmiotem zainteresowania Koordynatora strategii, tym bardziej, że działanie po okresie planowania – może zostać uznane za nieaktualne. (...) SSP jest dokumentem strategicznym, określającym kierunki interwencji bez wskazania konkretnych działań i sposobów ich realizacji. To organ w zakresie swojej właściwości samodzielnie określa rodzaj działania (program rozwoju, ustawa, itp.). Koordynator strategii nie ma uprawnień do nakazywania realizacji jakiegos działania ministrowi konstytucyjnemu (np. opracowania projektu ustawy), określenia sposobu współpracy z podmiotami i wyrażania opinii w przedmiocie zagadnień leżących poza zakresem jego kompetencji. Zdaniem Dyrektora DAP W chwili obecnej nie znajduje uzasadnienia twierdzenie o opóźnieniach w realizacji działań, biorąc pod uwagę perspektywę wdrażania SSP. Ponadto przeprowadzenie analizy ryzyka odnośnie zagrożeń w terminowej realizacji działań i tym samym terminowego osiągnięcia celów określonych w SSP nie jest przedmiotem działania Koordynatora strategii. To organ wiodący – częstokroć wskazujący działanie w Planie działalności na dany rok kalendarzowy – winien dokonać oceny ryzyka.”

(dowód: akta kontroli str. 4117-4147)

W sprawozdaniu z wdrażania SSP w 2014 roku Koordynator zawarł również informację o działaniach mających wpływ na osiąganie poszczególnych celów Strategii niezgłoszonych do Planu działań SSP. Dyrektor DAP wskazał m.in., że na etapie przygotowywania projektu sprawozdania zostały zidentyfikowane działania realizowane przez różne podmioty wpisujące się w realizację Strategii, które nie były zgłoszone do Planu działań. Dyrektor DAP podał, iż powyższa inicjatywa Koordynatora miała na celu zmobilizowanie podmiotów wdrażających SSP do większego zaangażowania w proces opracowywania aktualizacji Planu działań SSP, zwiększenia aktywności do wdrażania SSP, zwrócenie uwagi na potrzebę planowania działań w dłuższej perspektywie oraz prawidłowego opracowywania ramowego harmonogramu i rozważania wszystkich zdarzeń mogących wpłynąć na ich realizację.

Kontrola NIK wykazała, iż w przypadkach opóźnień w składaniu informacji wymaganych do sprawozdania, Koordynator podejmował działania zmierzające do uzyskania niezbędnych danych. Działania te nie były sformalizowane i polegały na uzyskiwaniu dodatkowych informacji w drodze wyjaśnień roboczych (e-mail, rozmowy telefoniczne).

(dowód: akta kontroli str. 801-987, 1327-1533, 4182-4362, 4547-4549)

7. W Strategii, w pkt 9 „Ramy finansowe”, wskazano, iż środki niezbędne do jej realizacji oszacowane zostały w wysokości 4,4 mld zł. Kwota ta została określona w Strategii Rozwoju Kraju 2020, dokumencie nadrzędnym w stosunku do SSP²⁰.

Koordynator Strategii zbierając dane do sprawozdania z jej wdrażania w 2014 r. nie wymagał od organów wiodących, wskazanych w Planie działań, złożenia, oprócz informacji o postępach w realizacji zadań i osiągniętych efektach, również informacji o środkach finansowych wydatkowanych na realizację zadań i działań.

²⁰ Kwota ta została określona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na etapie projektowania SRK 2020 i zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Rozkład środków finansowych na poszczególne strategie zintegrowane realizujące cele rozwojowe wskazano w SRK 2020 wg cen stałych 2010 roku i wyliczonych wg COFOG (ang. the Classification of the Functions of Government – opracowana przez OECD klasyfikacja funkcji rządu klasyfikuje wydatki publiczne zgodnie z celem, na jaki mają być przeznaczone).

W sprawozdaniu za 2014 r. zawarto m.in. informację, iż oszacowanie wysokości kosztów poniesionych na działania wykonywane w ramach budżetów poszczególnych ministerstw, urzędów centralnych czy urzędów wojewódzkich na wdrażanie SSP w 2014 roku nie jest możliwe, bowiem poszczególne budżety musiałyby być podzielone na kilka strategii, z uwzględnieniem podziału środków przeznaczonych na programy rozwoju realizujące częstokroć więcej niż jedną zintegrowaną strategię rozwoju. W sprawozdaniu zawarto informacje odnośnie wysokości środków przeznaczonych na realizację programów wieloletnich w danym roku, określonych w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy i przedstawiono dane dotyczące nakładów poniesionych z budżetu państwa w 2014 roku na programy wieloletnie i programy rozwoju.

Dyrektor DAP wyjaśnił, iż *„Podejmowane działania były finansowane w ramach budżetów poszczególnych ministerstw (np. opracowanie projektów aktów prawnych, opracowanie projektów programów wieloletnich, itp.), budżetu przeznaczonego na realizowane programy wieloletnie i programy rozwoju, budżetu środków europejskich. Nie jest możliwe do oszacowania w przypadku interdyscyplinarnych strategii rozwoju, jaka kwota wynagrodzenia pracownika/pracowników stanowi część wydatkowaną na realizację SSP, np. w związku z opracowywanym projektem ustawy czy w związku z realizacją programu rozwoju realizującego 2-3 zintegrowane strategie rozwoju kraju. Możliwe jest natomiast rzetelne przedstawienie kwoty na programy rozwoju/programy wieloletnie na podstawie sprawozdania z realizacji budżetu państwa w danym roku kalendarzowym.”*

(dowód: akta kontroli str. 1304-1788, 4117-4147)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W badanym okresie realizacja zadań Koordynatora związanych z koordynacją i monitoringiem SSP została powierzona jednemu pracownikowi w DAP. NIK podziela ocenę Dyrektora DAP, zgodnie z którą liczba pracowników wykonujących zadania związane z realizacją Strategii w MAiC jest niewystarczająca, w szczególności w okresach spiętrzenia spraw związanych z przygotowywaniem corocznego sprawozdania z realizacji SSP. Dyrektor DAP wskazał, że w okresach tych konieczne są liczne kontakty ze wszystkimi podmiotami wdrażającymi SSP i niezbędna jest wiedza merytoryczna z różnych obszarów. Dodać trzeba, że w wyjaśnieniach Dyrektor DAP poinformował, iż w 2013 r. podejmował bezskuteczne działania zmierzające do zwiększenia obsady etatowej tego zadania.

2. NIK zwraca uwagę, że Plan działań będący głównym narzędziem wdrażania Strategii nie określał szczegółowego trybu, sposobu i formy monitorowania Strategii przez Koordynatora, a jedynie zawierał ogólne rozwiązania dotyczące zasad, sposobu, terminu sporządzania i przekazywania sprawozdań z realizacji celów, kierunków, zadań i działań. Działania koordynacyjne sprowadzały się do gromadzenia informacji o aktualnych wartościach globalnych wskaźników i działaniach wykonawców Strategii, opracowywania sprawozdania oraz uaktualniania Wykazu działań na podstawie zgłaszanych przez wykonawców zmian bez ingerowania w zasadność tej aktualizacji.

Zdaniem NIK, Koordynator powinien mieć wiedzę nie tylko w zakresie postępów wdrażania Strategii, osiągniętych w danym roku efektów co do 29. wskaźników SSP, ale również w zakresie powodów opóźnień przy realizacji poszczególnych działań jak i powodów odstąpienia od realizacji działania zgłoszonego przez poszczególne jednostki. W opinii NIK utrudnia to monitorowanie planowanych efektów poszczególnych działań i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

Należy podkreślić, że Plan działań został zatwierdzony po upływie ponad 1,5 roku od uchwalenia Strategii niemniej jednak w toku kontroli nie stwierdzono, aby jego późne przyjęcie miało wpływ na podjęcie działań służących wdrażaniu SSP.

(dowód: akta kontroli str. 84-88, 1007-1303, 4117-4147)

3. Kontrola NIK wykazała, że w sprawozdaniu z wdrażania SSP w 2014 r. zawarte zostały informacje wykraczające poza roczny okres sprawozdawczy określony w Strategii oraz Planie działań. Zaprezentowano w nim bowiem informacje dotyczące działań, które były w trakcie realizacji na dzień sporządzania sprawozdania (tj. 31 grudnia 2014 r.), a zostały zakończone w okresie jego opracowywania w 2015 r. Dotyczyło to m.in.: działania 2 *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 opartego na analizie ekonomicznej uwzględniającej m.in. istniejącą infrastrukturę oraz opublikowane plany inwestycyjne operatorów prywatnych*²¹, działania 4 *Nowelizacja przepisów dotyczących planowania przestrzennego na morzu w tym ustanowienia linii podstawowej morza terytorialnego; procedur przyjmowania, monitoring i rewizji planów oraz procedury konsultacji transgranicznych*²².

Dyrektor DAP poinformował, iż „Sprawozdanie z wdrażania SSP jest dokumentem obrazującym stan na dzień 31 grudnia 2014 r., przy czym w przypadku kilkunastu działań przekazano głównemu odbiorcy, którym jest obywatel (główny podmiot SSP), informacje o działaniach zakończonych w okresie opracowywania sprawozdania. Informacje te nie miały żadnego wpływu na podsumowanie efektów osiągniętych w 2014 roku w związku z wdrażaniem danego celu SSP, liczby działań zakończonych w 2014 r. czy będących w realizacji.” Jak poinformował Dyrektor DAP, informacje o działaniach zakończonych w okresie sporządzania Sprawozdania za 2014 r. zostaną uwzględnione w aktualizacji Planu działań SSP jako zakończone oraz ujęte w sprawozdaniu z wdrażania SSP w 2015 roku, a ujęcie ich w sprawozdaniu za 2014 r. miało na celu zapewnienie maksymalnej możliwej aktualności tego dokumentu.

Zdaniem NIK, w sprawozdaniu z wdrażania SSP w danym roku powinny być ujmowane informacje odnoszące się do przyjętego okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 36, 784-981, 1322-1530, 4182-4362, 4547-4549)

4. Kontrola wykazała, iż w dniu 6 sierpnia 2014 r. nie została przekazana wojewodom informacja o zatwierdzeniu Planu działań przez Ministra właściwego ds. administracji.

Jak wyjaśnił Dyrektor DAP „Projekt Planu działań SSP był uzgadniany z wojewodami. W treści tego dokumentu w rozdziale 1 Wprowadzenie znajdował się zapis (cyt.) „Plan działań SSP będzie rozpatrywany i opiniowany przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju, a następnie zatwierdzony przez Koordynatora oraz zamieszczony na stronie podmiotowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.” Wojewodowie zatem znali procedurę zatwierdzenia Planu działań, jak również byli zaznajomieni z informacją o jego publikowaniu. Informacja o zatwierdzeniu i opublikowaniu Planu działań SSP w 2014 została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa i była dla zainteresowanych podmiotów dostępna. Dlatego też Ministerstwo nie było zobowiązane do dodatkowego odrębnego informowania w tym zakresie – informacje te były powszechne i przy

²¹ Kierunek interwencji 5.6 Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu, zadanie 1 Zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu.

²² Kierunek interwencji 3.2. Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju, zadanie 5 Stworzenie warunków dla zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.

minimalnej aktywności (związanej z wejściem na stronę internetową) urzędów wojewódzkich dostępne.”

Zdaniem NIK, informację o zatwierdzonym Planie działań należało przekazać wojewodom w tym samym czasie co innym organom wdrażającym SSP tak, aby rzetelnie zapewnić jednakowy dostęp do jego zatwierdzonej treści wszystkim organom wdrażającym Strategię.

(dowód: akta kontroli str. 142-748, 4182-4362)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister AiC²³ jako Koordynator przygotował i wprowadził Plan działań wyznaczający, w powiązaniu z celami Strategii, szczegółowe zadania i działania dla wszystkich jej wykonawców. Gromadził od wykonawców Strategii informacje o podejmowanych działaniach i w terminie przygotował sprawozdanie z jej wdrażania za 2014 r. oraz Informację z jej realizacji w 2013 r. NIK zauważa, że nieokreślenie szczegółowego trybu, sposobu i formy monitorowania SSP skutkuje tym, że zadania Koordynatora sprowadzają się do gromadzenia informacji o działaniach prowadzonych przez wykonawców Strategii, opracowywania zbiorczego sprawozdania oraz uaktualniania działań dowolnie zgłaszanych przez wykonawców Strategii. W ocenie NIK, w chwili obecnej brak informacji o ewentualnych zagrożeniach w zakresie terminowej realizacji działań lub niepodjęciu działań, czy zagrożeniu nieosiągnięcia efektów jak również podawanie w sprawozdaniu danych wychodzących poza przyjęty okres sprawozdawczy może znacznie utrudnić ocenę stopnia wdrożenia SSP, jej bieżące monitorowanie oraz nadzór nad terminową realizacją działań określonych w Planie działań.

B. Realizacja przez Ministra AiC obowiązków wykonawcy SSP

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Strategii

1.1. Zadania związane z wdrażaniem SSP realizowane były w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji przez siedem departamentów: Departament Administracji Publicznej²⁴, Departament do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych i Zarządzania Kryzysowego (dalej DSUSKŻiZK)²⁵, Departament Rozwoju Kapitału Ludzkiego (dalej DRKL)²⁶, Departament Telekomunikacji (dalej DT)²⁷, Departament

²³ Od 16 listopada 2015 r. ministrem właściwym ds. administracji publicznej jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

²⁴ Wydział Struktur i Ustroju Samorządu Terytorialnego DAP wykonywał zadania w zakresie wdrażania zadania 4.1.2 - Uproszczenie procedur postępowania administracyjnego; 2.1.1 - Prowadzenie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

²⁵ Wcześniej Departament do Spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych oraz Departament Zarządzania Kryzysowego i Systemu Powiadamiania Ratunkowego. Zadania Departamentu Analiz i Komunikacji zostały włączone do Biura Ministra zarządzeniem nr 3 Ministra AiC z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Wykonywał zadania w zakresie wdrażania zadania 7.5 „Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego”, (wdrażanie działań: 7.5.1 - Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego (SPR); 7.5.2.3. - Przygotowanie i wdrażanie systemu Centralna Aplikacja Raportująca (CAR) do raportowania w zakresie zdarzeń w obszarze funkcjonowania zarządzania kryzysowego prowadzenie szkoleń w zakresie funkcjonowania aplikacji i utrzymania CAR; 7.5.4.1 – Realizacja działań wynikających z Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły; 7.5.4.2 - Realizacja działań wynikających z Programu dla Odry-2006; 7.5.4.3. – Opracowanie MasterPlanów oraz uchylenie Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i Programu dla Odry-2006.

²⁶ Wydział Wdrażania EFS i Wydział Projektów EFS DRKL wykonywał zadania w zakresie nadzoru i wdrażania: zadania 2.3.1.1 - Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością, zadania 2.3.2.1 - Rozwój elektronicznej administracji, zadania 2.3.4.6 - Wzmocnienie kwalifikacji zawodowych pracowników JST, zadania 4.1.7 - Wzmocnienie potencjału JST w zakresie stanowienia prawa. Zgodnie ze Zarządzeniem nr 152 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie

Społeczeństwa Informacyjnego (dalej DSI)²⁸, Departament Analiz i Komunikacji Publicznej²⁹ oraz Departament Informatyzacji (dalej DI)³⁰.

Analiza regulaminów wewnętrznych ww. departamentów, obowiązujących w badanym okresie, wykazała, że uregulowania dotyczące realizacji zadań Strategii zostały określone wprost w regulaminie wewnętrznym DAP. W przypadku pozostałych sześciu departamentów zaangażowanych we wdrażanie SSP zadania realizowane przez te departamenty pokrywały się z działaniami realizowanymi w ramach Strategii.

W planach działalności Ministra Administracji i Cyfryzacji na lata 2013, 2014, 2015 w najważniejszych celach do realizacji na poszczególne lata zawarto odniesienie do SSP.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 45-48, 113-138, 4117-4147)

1.2. W okresie objętym kontrolą zadaniami związanymi z wdrażaniem poszczególnych działań związanych z realizacją SSP zajmowało się w MAiC łącznie 48 pracowników.

W MAiC nie przeprowadzano analizy potrzeb kadrowych i rozwiązań prawno-organizacyjnych w związku z realizacją SSP, gdyż jak poinformowali dyrektorzy Departamentów zaangażowanych w jej wdrażanie, nie istniała taka potrzeba z uwagi na fakt, iż podjęcie działań związanych z wdrażaniem Strategii polegało na implementacji zadań już realizowanych i nie wiązało się to z istotnym zwiększeniem obowiązków pracowników, realizujących wskazane zadania.

Ponadto, Dyrektor DAP wskazał, iż z wyjątkiem zwiększenia liczby pracowników wykonujących zadania związane z koordynacją i monitoringiem SSP, nie wystąpiły przesłanki świadczące o niewystarczającej liczbie pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 45-47, 84-88, 3487-3636, 4182-4362, 4544)

Analiza opisów stanowisk pracy 49 pracowników³¹ wykonujących czynności związane z realizacją SSP, wykazała, iż dwóch pracowników posiadało wpisane wprost do opisu stanowiska pracy odniesienie do Strategii. Pozostałe opisy stanowisk pracy objęte badaniem zawierały ogólne opisy zadań realizowanych na

nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji dotychczasowy Departament Rozwoju Kapitału Ludzkiego został zniesiony.

²⁷ Wydział Inwestycji Telekomunikacyjnych DT wykonywał zadania w zakresie monitoringu realizacji zadania 5.6. „Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu”.

²⁸ Wydział Polityki i Prawa Społeczeństwa Informacyjnego DSI wykonywał zadania w zakresie wdrażania zadań: Zadanie nr 1.1.1. - Zwiększenie dostępu do zasobów informacyjnych sektora publicznego; zadanie nr 1.1.2. - Zwiększenie możliwości ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego; zadanie nr 1.1.4. - Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu. Ponadto, Zespół Pełnomocnika Ministra ds. Rozwoju Kompetencji Cyfrowych w Administracji w DSI, wykonywał zadania w zakresie nadzoru i koordynacji projektu realizowanego w ramach działania 5 w zadaniu 2.3.2.8 – realizacja projektu „Nowoczesne kadry polskiej teleinformatyki administracji publicznej -narzędzia wymiany doświadczeń i podnoszenia kompetencji”.

²⁹ Zadania Departamentu Analiz i Komunikacji zostały włączone do Biura Ministra (dalej BM) Zarządzeniem Nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji). BM wykonywał zadania w zakresie wdrażania działania nr 1 i 2 w ramach zadania nr 2.3.2.4 - Uproszczenie zasad prowadzenia zbiorów publicznych oraz działanie 2 w ramach zadania nr 4.2.2 Rozwój systemu Oceny Wpływu.

³⁰ Wykonywał zadania w zakresie wdrażania działania nr 6 w ramach zadania 2.3.1.2 - Usprawnianie systemów zarządzania oraz standardów obsługi klienta; działania nr 1 w ramach zadania 2.3.2.2 – Zarządzanie infrastrukturą teleinformatyczną; działania nr 1 w ramach zadania 2.3.2.3 Wytworzenie usług infrastrukturalnych z wykorzystaniem modelu chmury obliczeniowej; działania nr 1 w ramach zadania 2.3.2.7 - Gromadzenie, zabezpieczanie i udostępnianie w długim czasie materiałów archiwalnych, wytworzonych w postaci elektronicznej; działania nr 3 w ramach zadania 2.3.2.8 - Wdrażanie, utrzymywanie i zwiększanie dojrzałości i funkcjonalności usług elektronicznych przez urzędy administracji rządowej; działania nr 2 w ramach zadania 2.3.2.9 - Zapewnienie osobom niepełnosprawnym swobodnego dostępu do informacji i usług zamieszczanych w Internecie.

³¹ Opisy stanowisk pracy 48 pracowników zaangażowanych we wdrażanie oraz jednego pracownika wykonującego zadania z zakresu koordynacji i monitorowania.

danym stanowisku, w tym m.in. opracowywanie projektów aktów prawnych, analiz, opracowań np. z zakresu ustawy o zbiorach publicznych, kodeksu postępowania administracyjnego, realizacji zadań związanych z monitorowaniem, finansowaniem kontrolą projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej PO KL), czy wskazania zadań dotyczących programów wpisujących się w realizację celów Strategii.

Minister Cyfryzacji oraz dyrektorzy Departamentów zaangażowanych w realizację działań SSP poinformowali, że niewskazanie w opisach stanowisk pracy zadań w powiązaniu ze Strategią nie skutkuje niewykonywaniem obowiązków realizacji konkretnych zadań na rzecz SSP.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 45-47, 84-88, 3487-3636, 4117-4147, 4532-4543)

1.3. W sierpniu 2013 r. w MAiC został powołany wewnętrzny zespół ds. wdrażania SSP, w skład którego wchodził przedstawiciel wszystkich Departamentów Ministerstwa. Celem zespołu było zapewnienie sprawnej realizacji wykonania zadań, wynikających z realizacji Strategii w MAiC. W ramach spotkań zespołu³² omawiano m.in. realizowane i planowane zadania oraz działania/narzędzia realizacji SSP, zgłoszone przez przedstawicieli poszczególnych komórek organizacyjnych MAiC do Planu działań. Na podstawie projektu Planu działalności Ministra, sporządzono plan działań Ministerstwa na rzecz wdrażania SSP.

W raporcie z prac zespołu za okres 30 sierpnia 2013 r. – 30 czerwca 2014 r. zawarto rekomendację dotyczącą powołania międzyresortowego zespołu lub też grupy roboczej na szczeblu kierowników jednostek organizacyjnych MAiC zaangażowanych w realizację Strategii w celu omawiania bieżących problemów związanych z jej wdrażaniem i skoordynowaniem podejmowanych działań przez różne ministerstwa. Dyrektor DAP poinformował, iż „(...) *Mimo przedstawionych w raporcie rekomendacji dotyczących rozważenia zakończenia prac Zespołu oraz rozważenia powołania międzyresortowego zespołu lub też grupy roboczej na szczeblu dyrektorów departamentów (lub zastępców) nie podjęto przez kierownictwo resortu administracji i cyfryzacji decyzji w powyższych sprawach.*”

(dowód: akta kontroli str. 7-44, 84-112, 4117-4147)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK przyjęte rozwiązania organizacyjne i warunki kadrowe w Ministerstwie umożliwiały wdrażanie Strategii w zakresie objętym kontrolą.

2. Stan realizacji zadań oraz osiągnięcie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto 12 działań realizowanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w ramach zadań wpisanych w siedem kierunków interwencji określonych w Strategii.

Stosownie do Planu działań w 11 z 12 badanych działań Minister AiC pełnił rolę organu wiodącego, w tym dwa³³ działania realizował samodzielnie, dziewięć

³² Spotkania te odbywały się w okresie od 30 sierpnia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. W raporcie z wykonanych prac zespołu zarekomendowano zakończenie jego prac z uwagi na fakt, iż główne zadanie polegające na opracowaniu Planu działań zostało zrealizowane.

³³ Działania: 2.3.2.4.1. i 2.3.4.2.

wspólnie z innym podmiotem³⁴, a w jednym działaniu³⁵ pełnił rolę organu współpracującego.

Realizacja poszczególnych działań Strategii przedstawiała się następująco:

1) Działanie pn. **Stworzenie ram prawnych oraz uruchomienie centralnego repozytorium informacji publicznej** (dalej CRIP)³⁶

Zgodnie z Wykazem działań Minister AiC realizował niniejsze działanie jako organ wiodący we współpracy z gestorami posiadanych zasobów informatycznych. Z uwagi na fakt, że działanie miało charakter legislacyjny, nie opracowywano szczegółowego dokumentu określającego zasady współpracy MAiC z innymi podmiotami³⁷.

Zakładano, iż działanie będzie realizowane w okresie od 1 lipca 2013 r. do marca 2014 r., a jego zakończenie powinno nastąpić po stworzeniu ram prawnych oraz uruchomieniu centralnego repozytorium informacji publicznej. Oczekiwanym efektem końcowym miało być udostępnienie zasobów informacyjnych, a także pełnego ustalonego zbioru funkcji (tzw. API), dzięki któremu twórcy aplikacji będą mogli tworzyć wartość dodaną w oparciu o zasoby informacyjne dostępne w repozytorium. Taki tryb miał zapewnić środki techniczne i organizacyjne, które pozwolą wprowadzić standardy do maszynowego odczytu danych, koordynację udostępnienia i przechowywania danych oraz metadanych, łatwe wyszukiwanie, a także odpowiednie zarządzanie.

W celu realizacji tego działania³⁸ DSI opracował rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej³⁹, które obowiązywało od 24 kwietnia 2014 r. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego dla udostępnienia w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej⁴⁰, obowiązujące od 28 marca 2014 r. Ww. rozporządzenia

³⁴ Jako organy współpracujące wskazano: dla działania 1.1.1.1. - gestorów posiadanych zasobów informacyjnych; dla działania 1.1.4.1. - wszystkie ministerstwa i właściwe urzędy centralne wyznaczone przez podmiot wiodący; dla działania 2.3.1.1.1. - jednostki samorządu terytorialnego; dla działania 2.3.1.1.2. - Ministerstwo Finansów, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie wyższe - partnerzy MAC; dla działania 2.3.2.1.1. - jednostki samorządu terytorialnego; dla działania 2.3.4.6.1 - jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie wyższe; dla działania 4.1.7.1. - jednostki samorządu terytorialnego, Wojewodowie, Prezesi RIO, Prezesi SKO; dla działania 4.2.2.2. - MAC wraz z Ministerstwem Gospodarki oraz we współpracy z RCL, KPRM, MF, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Sprawiedliwości i Ministerstwem Środowiska; dla działania 5.6.1.2. - Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Urząd Komunikacji Elektronicznej.

³⁵ W działaniu 2.3.1.2.1.

³⁶ Działanie *Stworzenie ram prawnych oraz uruchomienie centralnego repozytorium informacji publicznej. Określenie ram prawnych dla standardów technicznych prowadzenia centralnego repozytorium informacji publicznej, przetwarzania i udostępniania zasobów informacyjnych wraz z minimalnym zestawem metadanych (wydanie rozporządzeń na podstawie art. 9b ust. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Wskazanie zakresu zasobów informacyjnych przeznaczonych do udostępnienia w centralnym repozytorium informacji publicznej, wymagań technicznych jego przygotowania oraz sposobu i harmonogramu jego przekazania (wydanie rozporządzenia na podstawie art. 9a ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej)* realizowane było w ramach kierunku interwencji nr 1.1. Otwarcie zasobów sektora publicznego w ramach zadania nr 1 - Zwiększenie dostępu do zasobów informacyjnych sektora publicznego, cel 1 - OTWARTY RZĄD

³⁷ Zasady współpracy przy opracowywaniu aktów prawnych i innych dokumentów rządowych w zakresie zadań mających charakter legislacyjny określa Uchwała nr 190 z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979 ze zm.).

³⁸ Realizacja zadania miała polegać wydaniu rozporządzenia na podstawie art. 9b ust. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1474) poprzez określenie w niej ram prawnych dla standardów technicznych prowadzenia centralnego repozytorium informacji publicznej, przetwarzania i udostępnienia zasobów informacyjnych wraz z minimalnym zestawem metadanych, oraz wydaniu rozporządzenia na podstawie art. 9a ust. 3 ww. ustawy odnośnie m.in. zakresu zasobów informacyjnych przeznaczonych do udostępnienia.

³⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 361.

⁴⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 491 ze zm..

regulują kwestie związane z utworzeniem i dostępem do CRIP oraz sposób przetwarzania i udostępnienia zasobów informacyjnych i metadanych.

W wyniku działań Ministerstwa⁴¹ organy administracji rządowej oraz inne urzędy centralne wskazały zasoby mogące zasilić CRIP. Uruchomiony system pod adresem <https://DanePubliczne.gov.pl>, pozwala na wyszukiwanie zasobów informacyjnych udostępnionych przez dostawców na różnych portalach administracji rządowej⁴² (14 ministerstw i 13 innych organów np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Zamówień Publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 2575-2576, 2586-2591, 2594-2609)

Jak poinformował Dyrektor DSI, monitoring działania polegał m.in. na spotkaniach z pracownikami odpowiedzialnymi za jego realizację. Nie został opracowany wewnętrzny dokument, który opisywałby ten proces, co nie oznacza, że nie był on podawany analizie. Wg Dyrektora DSI m.in. miernikiem realizacji zadania jest samo udostępnienie zasobów informatycznych. Nie powołano również roboczych zespołów konsultacyjnych, natomiast odbywały się spotkania odnośnie koncepcji budowy i funkcjonowania CRIP, a także zbiorów informacji publicznych, które mogłyby być udostępnione w CRIP.

(dowód: akta kontroli str. 2575-2576, 2610-2621)

2) Działanie pn. ***Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej oraz identyfikacji problemów w stosowaniu ustawy o dostępie do informacji⁴³, w tym funkcjonowaniu Biuletynu Informacji Publicznej*** (dalej BIP)⁴⁴

Minister AiC był organem wiodącym we współpracy ze wskazanymi przez siebie ministerstwami i właściwymi urzędami centralnymi. Z uwagi na fakt, iż działanie miało charakter legislacyjny, nie opracowywano szczegółowego dokumentu określającego zasady współpracy MAiC z innymi podmiotami.

Termin realizacji tego działania określono na lata 2015 - 2019, zaś formą zakończenia ma być wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a oczekiwanym efektem końcowym jego realizacji ma być wprowadzenie zmian legislacyjnych w zakresie dostępu do informacji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów ułatwiających stosowanie ustawy w praktyce. Realizacja działania została rozpoczęta w terminie określonym w Wykazie działań i w trakcie kontroli NIK znajdowała się ona w fazie początkowej. Na dzień 30 września 2015 r. zostało przygotowane wstępne zestawienie⁴⁵ aktów prawnych regulujących zasady dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które jak poinformował Dyrektor DSI jest podstawą do podjęcia dalszych prac analityczno - koncepcyjnych.

Ponadto, Dyrektor DSI wyjaśnił, że „(...) *Działania podjęte przez Departament Społeczeństwa Informacyjnego w celu realizacji wskazanego zadania polegają na*

⁴¹ Pisma z marca i kwietnia 2013 r.

⁴² Zasoby publiczne można wyszukiwać po wyrażeniu (podobnie jak w wyszukiwarkach internetowych), a także wg dostawcy, kategorii tematycznej, słów kluczowych oraz formatów. W CRIP obowiązuje jeden standard metadanych opisujących zasoby informacyjne, tj. tytuł, słowa kluczowe, odnośnik do strony dostawcy. Serwis weryfikuje kompletność metadanych i adresów URL formaty danych, w jakich przekazywane są zasoby informacyjne. Dzięki temu wiele zasobów informacyjnych zostało po raz pierwszy udostępnionych w formatach przeznaczonych do odczytu maszynowego.

⁴³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej; Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.

⁴⁴ Działanie było realizowane w kierunku interwencji nr 1.1. Otwarcie zasobów sektora publicznego w ramach zadania nr 4 - Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu, cel 1 OTWARTY RZĄD.

⁴⁵ Przygotowane zestawienie zawiera 70 aktów prawnych, w których zidentyfikowano przepisy dotyczące m.in. przekazywania lub zakazu przekazywania informacji publicznych.

przeglądzie obowiązujących aktów prawnych regulujących zasady dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Prowadzone prace są na początkowym etapie. (...) Pozwolą one zidentyfikować podmioty (urzędy centralne, bowiem jeśli chodzi o ministerstwa to wszystkie będą zaproszone do współpracy zgodnie z zapisami Strategii Sprawne Państwo), z którymi powinna zostać podjęta współpraca przy realizacji tego zadania.”

(dowód: akta kontroli str. 2577-2585, 2582-2585)

3) Działanie pn. **Realizacja w JST projektów modernizujących ukierunkowanych na upowszechnienie stosowania systemu zarządzania jakością - Powszechnego Modelu Oceny (system CAF⁴⁶); Szkolenia kadr JST w kluczowych obszarach objętych zmianami organizacyjnymi; Wymiana dobrych praktyk dot. zarządzania w JST⁴⁷**

Organem wiodącym w tym działaniu był Minister AiC, a organami współpracującymi jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST). W Wykazie działań termin realizacji tego działania planowano w okresie od grudnia 2011 r. do grudnia 2015 r. Zakończenie jego realizacji powinno nastąpić w ww. terminie po rozliczeniu realizacji projektów konkursowych, wdrożeniu systemu zarządzania jakością oraz działań modernizacyjnych. Planowanym efektem końcowym ma być zwiększenie liczby jednostek samorządu terytorialnego stosujących systemy zarządzania jakością.

Działanie to było realizowane poprzez wykonanie projektów wyłonionych w konkursie przeprowadzonym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁴⁸. W ramach Działania 5.2 PO KL Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego MAiC, a następnie DRKL pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej. Ówczesny DRKL wykonywał m.in. zadania związane z procesem naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, podpisywaniem umów o dofinansowanie projektów, weryfikacją wniosków o płatność. W trakcie kontroli NIK trwało rozliczanie wniosków o płatność końcową dla ww. projektów.

W toku kontroli ustalano, iż JST były *de facto* beneficjentami Działania 5.2 PO KL. Zasady współpracy między MAiC a JST uregulowane były w umowach o dofinansowanie projektów. Dyrektor DAP poinformował, iż „Systematyka, w jakiej sporządzony został Plan działań SSP nie przewiduje kategorii pojęciowej „beneficjent” i „grupa docelowa”, (...), a wykorzystywanej w projektach europejskich. Stąd też, w tabelarycznym zestawieniu Planu działań SSP pod pojęciem podmioty współpracujące uwzględniono podmioty, na rzecz których realizowane będą działania. Przyjęto, iż relacja w jakiej występują jednostki samorządu terytorialnego (JST), każdorazowo uczestnicząc w realizacji projektów przygotowywanych przez MAiC, wymaga od JST zaangażowania i współpracy, a także oparta jest na dobrowolnym udziale w przedsięwzięciu.”

W ramach ww. konkursu, na realizację projektów modernizujących ukierunkowanych na upowszechnienie stosowania systemu zarządzania jakością (CAF), złożonych zostało 39 wniosków o dofinansowanie, obejmujących 241 podmiotów. W każdym z wniosków o dofinansowanie wskazane zostały bazowe oraz docelowe wskaźniki

⁴⁶ System CAF – ang. Common Assessment Framework (Powszechny Model Oceny) jest instrumentem pozwalającym na diagnozę funkcjonowania organizacji administracji publicznej i formułowanie działań prorozwojowych, z wykorzystaniem technik zarządzania jakością. Model ten zawiera podstawowe elementy Modelu Doskonałości EFQM i jest oparty na 9 kryteriach identyfikujących podstawowe obszary organizacji, takie jak m.in. wpływ na klientów, wpływ na społeczeństwo, zarządzanie zasobami ludzkimi, sposoby planowania i budowania strategii.

⁴⁷ Działanie było realizowane w kierunku interwencji 2.3.1 Doskonalenie standardów zarządzania w ramach zadania nr 1 - Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością, cel 2 - ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA.

⁴⁸ Konkurs nr 1/POKL/5.2.1/2013 w ramach Działania 5.2, Poddziałania 5.2.1 (Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej) POKL.

pomiaru osiągnięcia celu odnoszące się do poszczególnych beneficjentów. Ich zakres odnosił się m.in. do efektu określonego dla objętego badaniem działania, tj. zwiększenia liczby JST stosujących systemy zarządzania jakością⁴⁹.

W terminie określonym w Wykazie działań, tj. do dnia 30 września 2015 r., została zakończona realizacja wszystkich 39 projektów. Według stanu na dzień 9 listopada 2015 r. zatwierdzonych zostało 33 z 39 wniosków o płatność końcową, z których wynika, że ponowną samooceną CAF objęto 181 jednostek samorządu terytorialnego. Dyrektor DAP poinformował, iż wg stanu na dzień 12 stycznia 2016 r. rozliczone zostały dalsze cztery projekty, a w odniesieniu do pozostałych dwóch - wnioski o płatność zostały wstępnie zweryfikowane.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2264, 2451, 2491-2494, 4545-4549, 4532- 4541
4182-4195)

4) Działanie pn. **Realizacja projektu systemowego pn. Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST (dalej SWPZ)**⁵⁰

Projekt SWPZ zakładał: promocję standardów Kontroli Zarządczej w JST, wsparcie dla procesów dot. planowania w obszarach funkcjonalnych, zastosowanie podejścia procesowego w systemie zarządzania jakością, przegląd standardów zarządzania jakością (CAF/PRI) w JST, opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego.

W Wykazie działań realizację tego działania planowano od kwietnia 2013 r. do września 2015 r. Zakończenie działania powinno nastąpić po rozliczeniu realizacji projektu systemowego, a oczekiwanym efektem końcowym powinien być wzrost skuteczności i efektywności działań jednostek samorządu terytorialnego szczególnie w zakresie podnoszenia jakości usług publicznych, planowania działań rozwojowych oraz współrzędzenia wspólnotami lokalnymi i regionalnymi.

Dyrektor DAP poinformował, iż „Skuteczność podejmowanych działań mierzono poprzez monitorowanie postępu rzeczowego (wskaźników projektu) na podstawie sprawozdawczości okresowej realizowanej kwartalnie przez partnerów projektów”. Ponadto wskazał, iż „Ocena skuteczności podjętych działań, czyli osiągnięcie produktów i rezultatów projektu, następuje podczas weryfikacji wniosków o płatność cząstkową, bądź końcową.”

Organem wiodącym w tym działaniu był MAiC, a organami współpracującymi 591 JST, Ministerstwo Finansów oraz uczelnie⁵¹. Projekt ten realizowany był w ramach Priorytetu V Działanie 5.2 Poddziałanie 5.2.2 PO KL. Ustalono, że we wniosku o dofinansowanie ww. projektu jako grupa docelowa wskazane zostały JST i pracownicy JST (np. wójtowie, burmistrzowie). Zasady współpracy między MAiC a uczelniami wyższymi zostały określone w umowie. Ministerstwo Finansów, jak wyjaśnił Dyrektor DAP, nie było partnerem projektu, jedynie przedstawiciele Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych MF merytorycznie uczestniczyli we współpracy w toku realizacji projektu. Udział MF związany był

⁴⁹ np. we wniosku o dofinansowanie Gminy Jasło założono, że 5 jednostek samorządu terytorialnego zostanie objętych ponowną samooceną CAF i uzyska ogólna poprawę wyniku.

⁵⁰ Działanie W ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” przewidziano następujące formy wsparcia: Promocja standardów Kontroli Zarządczej w JST; Wsparcie dla procesów dot. planowania w obszarach funkcjonalnych; Zastosowanie podejścia procesowego w systemie zarządzania jakością; Przegląd standardów zarządzania jakością (CAF/PRI) w JST; Opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego realizowane w ramach kierunku interwencji 2.3.1 Doskonalenie standardów zarządzania w ramach zadania nr 1 - Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością, cel 2 - ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA.

⁵¹ Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Uniwersytet Łódzki oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

z realizacją projektu w zakresie wsparcia samorządu w zakresie promocji standardów Kontroli Zarządczej w JST.

Realizacja projektu zakończyła się 30 listopada 2015 r. Dyrektor DAP poinformował, iż wniosek o płatność końcową jest w trakcie przygotowywania⁵².

We wniosku o dofinansowanie projektu określono 23 wskaźniki pomiaru celu, które odnoszą się m.in. do efektów wskazanych w Wykazie działań. Zgodnie z zatwierdzonym wnioskiem o płatność częściową, wg stanu na dzień 30 września 2015 r. osiągnięto następujące efekty w zakresie:

- promocji standardów kontroli zarządczej w JST – m.in. zakończono prace nad publikacją poradnika dotyczącego kontroli zarządczej, dokonano jego wydruku oraz dystrybucji wśród samorządów;
- wsparcia dla procesów dot. planowania w obszarach funkcjonalnych – m.in. 1363 pracowników jednostek samorządu terytorialnego zostało przeszkolonych w zakresie zintegrowanego planowania, opracowania i usprawnienia procesów;
- zastosowania podejścia procesowego w systemie zarządzania jakością – m.in. 1663 pracowników zostało przeszkolonych z zakresu podniesienia efektywności zarządzania w JST. W 145 jednostkach samorządu terytorialnego wdrożono system usprawniający procesy zarządzania;
- przeglądu standardów zarządzania jakością (CAF/PRI) w JST – 35 jednostek samorządu terytorialnego wdrożyło metodę PRI uwzględniającą wymogi kontroli zarządczej, 32 jednostki samorządu terytorialnego dokonały certyfikacji systemu zarządzania jakością (CAF lub PRI);
- opracowania innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego – m.in. stworzono 15 raportów dot. innowacyjności zarządzania w samorządzie terytorialnym, kontynuowano wprowadzanie danych do bazy on-line innowacyjnych rozwiązań w zakresie zarządzania publicznego.

W związku z tym, że przedmiotowy projekt systemowy nie został jeszcze rozliczony nie ma możliwości ustalenia czy osiągnięte zostaną wszystkie wskaźniki określone we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2264, 2342-2450, 2453-2454, 2472-2482, 2495-2497, 4117-4138, 4182-4283)

5) Działanie pn. ***Realizacja dwóch projektów systemowych ukierunkowanych na wdrożenie podejścia procesowego, zarządzania przez kompetencje, zarządzania przez cele, integrację systemów zarządzania, oraz usprawnienie komunikacji z klientem***⁵³

Działanie to było realizowane przez Szefa Służby Cywilnej we współpracy z urzędami administracji rządowej. Jego realizację planowano w okresie od grudnia 2012 r. do września 2015 r. Zakończenie działania powinno nastąpić po rozliczeniu projektu. Oczekiwanym efektem końcowym ma być poprawa jakości świadczonych usług oraz bardziej racjonalne i efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów przez urzędy objęte wsparciem.

Działanie było realizowane w ramach dwóch projektów systemowych: *Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej* oraz *Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie*. Z informacji uzyskanych od Zastępcy Dyrektora Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pana

⁵² Wg. wyjaśnień z 19.12.2015 r.

⁵³ Działanie nr 1 realizowane dla kierunku interwencji 2.3.1 Doskonalenie standardów zarządzania, w ramach zadania nr 2 Usprawnienie systemów zarządzania i obsługi klienta, cel 2 ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA.

Jarosława Jankowskiego⁵⁴ wynika, iż ze względu na przyjęte założenia pierwszego z ww. projektów ministerstwa, w tym MAiC nie były nim objęte⁵⁵.

Za realizację drugiego projektu odpowiadało Biuro Dyrektora Generalnego MAiC. W ramach tego projektu MAiC korzystało z doradztwa konsultantów w zakresie zarządzania. Stworzony został dla MAiC indywidualny plan działań doradczych, który przewidywał łącznie 284 godziny doradztwa w zakresie pięciu obszarów: zarządzania przez cele, zarządzania przez procesy, zarządzania przez kompetencje oraz usprawnień w zakresie dwóch narzędzi wspomagających funkcjonowanie urzędu⁵⁶. Spotkania z konsultantami rozpoczęły się w lutym, a zakończyły pod koniec maja 2015 r., zaś podsumowania projektu dokonano w lipcu 2015 r. Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że MAiC nie prowadziło analizy wpływu tego projektu, która pozwalałaby na zmierzenie osiągnięcia ww. efektów, gdyż projekt nie zakładał takiej konieczności.

(dowód: akta kontroli str. 1789-1844, 4148-4170)

6) Działanie pn. ***Realizacja w JST projektów doskonalących urzędy JST w obszarze e-administracji - wdrażanie standardów świadczenia elektronicznych usług publicznych oraz elektronizacji wymiany korespondencji za pomocą ePUAP***⁵⁷

Zgodnie z Wykazem działań, działanie to miało być realizowane przez MAiC we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Ustalono, że JST wskazane w Wykazie działań jako organy współpracujące były *de facto* beneficjentami Działania 5.2 PO KL⁵⁸.

Realizację tego działania planowano w okresie od lipca 2013 r. do grudnia 2015 r. Jako oczekiwany efekt końcowy działania wskazano: upowszechnianie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją w JST, upowszechnienie praktyki posługiwania się dokumentem elektronicznym w codziennej praktyce JST, wzrost liczby elektronicznych usług publicznych świadczonych przez JST za pomocą platformy ePUAP, podniesienie wiedzy i umiejętności pracowników samorządowych w zakresie stosowania nowoczesnych rozwiązań IT w procesie świadczenia elektronicznych usług publicznych, a także podniesienie świadomości oraz wiedzy klientów elektronicznych usług publicznych.

W wyniku konkursu na realizację projektów złożono 38 wniosków o dofinansowanie, które swoim zakresem obejmowały 252 podmioty. W każdym z wniosków o dofinansowanie określono bazowe oraz docelowe wartości wskaźników pomiaru celu, które odnosiły się do opisanych w Wykazie działań pożądaných efektów

⁵⁴ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096) od Zastępcy Dyrektora Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁵⁵ Projekt był skierowany do urzędów administracji rządowej wykonujących zadania w zakresie obsługi przedsiębiorców, działających na szczeblu powiatu lub województwa (np. izby celne, izby/urzędy skarbowe, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, powiatowe/wojewódzkie inspektoraty weterynarii), działających także na ograniczonym terenie (bezpośrednio nie pokrywającym się z obszarem województwa lub powiatu np. graniczne inspektoraty weterynarii, oddziały straży granicznej) niebędące ministerstwem lub organem centralnym; niekorzystające dotychczas ze wsparcia w ramach projektów DSC; posiadających etaty dla członków korpusu służby cywilnej.

⁵⁶ Narzędzia te przeznaczone były do zgłaszania wniosków o zapotrzebowanie na środki na cele działania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz wspomagania planowania, rejestrowania i zarządzania zamówieniami publicznymi.

⁵⁷ Działanie nr 1 dla kierunku interwencji 2.3.2 Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych realizowane w ramach zadania nr 1 Rozwój elektronicznej administracji, cel 2 ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA.

⁵⁸ Wyjaśnienia Dyrektora DAP w tym zakresie zostały zamieszczone w pkt 3) wystąpienia.

przedmiotowego działania⁵⁹. Dyrektor byłego DRKL podał, że w projektach objętych dofinansowaniem zaplanowano utworzenie łącznie 237 Punktów Potwierdzania Profili Zaufanych (PPPZ) oraz potwierdzenie łącznie 64 154 profili zaufanych.

Do dnia 30 września 2015 r. zatwierdzone zostały dwa z 38 wniosków o płatność końcową. Analiza tych wniosków wykazała, iż zostały osiągnięte wskaźniki pomiaru celu określone we wnioskach o dofinansowanie⁶⁰. Dyrektor DAP poinformował, iż wg stanu na dzień 12 stycznia 2016 r., zatwierdzonych zostało 13 z 38 wniosków o płatność końcową, kolejne dziewięć odesłano realizatorom do poprawy, dwa były w przygotowaniu do odesłania w celu poprawy, a cztery przygotowano do zatwierdzenia. Dyrektor DAP wskazał również, że rozliczenie wszystkich projektów powinno nastąpić do dnia 29 lutego 2016 r.

Z powodu braku rozliczenia wszystkich projektów konkursowych nie jest możliwe dokonanie oceny, czy zostaną osiągnięte mierniki określone we wnioskach o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2264, 2452, 2483-2486, 4182-4195, 4532- 4541, 4545-4549)

Zgodnie z Planem działań, jednym z programów wdrażających cele SSP jest Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa⁶¹ (dalej PZIP). Minister właściwy dla działu informatyzacja m.in. inicjuje i koordynuje w administracji rządowej działania o zasięgu krajowym związane z informatyzacją, tworząc warunki dla jego wdrażania.

Przewidziane w PZIP działania promocyjne polegały na udziale w konferencjach, seminariach krajowych i zagranicznych. Jak wyjaśniła Minister Cyfryzacji, miały one służyć upowszechnianiu informacji na temat PZIP i propagowaniu idei rozwojowych zawartych w dokumencie.

Minister Cyfryzacji poinformowała też m.in., że monitoring PZIP oparty jest o zestaw wskaźników zawartych w dokumencie Programu w rozdziale 5.5 PZIP, a jego wyniki są zawarte w opracowaniu MAiC „Społeczeństwo Informacyjne w liczbach”, za którego sporządzenie odpowiedzialny jest DSI. W ocenie Minister Cyfryzacji opracowanie to ma również pełnić rolę rejestru do gromadzenia danych niezbędnych do monitorowania, którego powstanie przewidziano w PZIP. Opracowanie to w 2015 r. po raz pierwszy odnosi się do wskaźników monitorowania PZIP i jak wyjaśniła Minister Cyfryzacji, zestawienie zawierające te wskaźniki za rok poprzedni będzie publikowane co roku.

(dowód: akta kontroli str.4148-4170, 4336-4393)

7) Działanie pn. ***Przygotowanie nowej regulacji prawnej dotyczącej zbiorów publicznych w celu zwiększenia dostępności informacji o zbiorach dla***

⁵⁹ Np. we wniosku o dofinansowanie skierowanego przez Powiat Opolski założono, m.in. utworzenie 16 punktów potwierdzania Profilu zaufanego ePUAP, przeszkolenie 956 osób w zakresie stosowania nowoczesnych rozwiązań IT w procesie świadczenia elektronicznych usług publicznych, przeprowadzenie przez 16 urzędów kampanii informacyjnej w zakresie elektronicznych usług publicznych, osiągnięcie odsetka 10% korespondencji wysyłanej przez urzędy w formie elektronicznej, udostępnienie przez każdy urząd biorący udział w konkursie jednej nowej usługi elektronicznej.

⁶⁰ Np. w przypadku pierwszego z nich (POKL.05.02.01-00-034/13), wsparciem objęto 5 jednostek samorządu terytorialnego (z 5 planowanych – realizacja 100%), utworzono 5 Punktów Potwierdzania Profilu Zaufanego (z 5 – realizacja 100%) i potwierdzono 769 profili zaufanych (na 696 planowanych – realizacja 110,49%). W przypadku drugiego z nich (POKL.05.02.01-00-036/13), wsparciem objęto 8 jednostek samorządu terytorialnego (z 8 planowanych – realizacja 100%), utworzono 8 Punktów Potwierdzania Profilu Zaufanego (z 8 – realizacja 100%) i potwierdzono 1655 profili zaufanych (na 1641 planowanych – realizacja 100,85%).

⁶¹ Przyjęty uchwałą nr 1/2014 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”.

wszystkich obywateli tak aby mogli być lepiej poinformowani o tym, kto i na jakie cele zbiera środki⁶²

Zgodnie z Wykazem działań MAiC realizowało to działanie samodzielnie. Jego realizację planowano w okresie od marca 2012 r. do lipca 2014 r. Formą jego zakończenia miało być wejście w życie nowej ustawy o zbiorach publicznych, a jego efektem ułatwienie obywatelom ofiarności przez zmianę roli państwa w obszarze prowadzenia zbiorów publicznych.

Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych została przyjęta przez Parlament 14 marca 2014 r., podpisana przez Prezydenta RP 17 kwietnia 2014 r., oraz opublikowana w Dzienniku Ustaw⁶³. Rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorów publicznych zostało podpisane przez Ministra AiC 9 czerwca 2014 r. i opublikowane w Dzienniku Ustaw⁶⁴ 25 czerwca 2014 r. Oba akty prawne weszły w życie 18 lipca 2014 r.

Zastępca Dyrektora BM poinformowała m.in., iż efektem realizacji tego zadania jest uproszczenie i odformalizowanie zasad prowadzenia zbiorów publicznych. Wydawanie pozwoleń przez urzędy⁶⁵ zostało zastąpione zgłoszeniem zbiórki do ministra właściwego ds. administracji publicznej. Decyzja o odmowie prowadzenia zbiórki publicznej została zawężona do dwóch przypadków⁶⁶, zapewniono przejrzystość zbiorów publicznych – portal zbiorów zawiera informacje dotyczące organizatora zbiórki publicznej m.in. zgłoszenie zbiórki, sprawozdania. Ponadto, zniesiono koszty zbiórki oraz obowiązek kosztownych publikacji sprawozdań w prasie, a w efekcie wprowadzenia portalu ograniczono również koszt administracji publicznej poprzez zmniejszenie czasochłonności obsługi spraw oraz zmniejszenie liczby osób zaangażowanych w to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 1845-1849, 2166-2250)

8) Działanie pn. ***Realizacja projektu: Budowa i uruchomienie portalu zbiorów publicznych, obejmującego budowę centralnego portalu zbiorów publicznych***⁶⁷

Zgodnie z Wykazem działań MAiC realizowało to działanie samodzielnie. Jego realizację planowano w okresie od listopada 2013 r. do lipca 2014 r. Formą jego zakończenia miało być rozpoczęcie funkcjonowania Portalu Zbiorów Publicznych (dalej Portal ZP), a jego efektem miało być uproszczenie procedury zgłaszania zbiorów oraz wzrost przejrzystości ich organizacji.

Portal miał umożliwić upublicznienie danych dotyczących przeprowadzanych zbiorów oraz przekazywanie w formie elektronicznej zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia zbiórki i złożenia sprawozdań z nią związanych.

Z-ca Dyrektora BM poinformowała, że „(...) Wszystkie zbiórki publiczne — małe, duże, ogólnopolskie i lokalne — są zgłaszane na ZBIÓRKI.GOV.PL. Ułatwia to społeczną kontrolę — informacja na temat zbiorów prezentowana jest w sposób przejrzysty i dostępny dla wszystkich. Wprowadzona została możliwość prowadzenia zbiorów elektronicznych (np. przez przelewy) bez żadnych

⁶² Działanie nr 1 dla kierunku interwencji 2.3.2 Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych w ramach zadania nr 4 - Uproszczenie zasad prowadzenia zbiorów publicznych, cel 2 ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA.

⁶³ Dz. U. z 2014 r. poz. 498.

⁶⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 833.

⁶⁵ Organy samorządu terytorialnego oraz ministra właściwego ds. administracji publicznej.

⁶⁶ Cel zbiórki niezgodny z prawem lub wykracza poza sferę zadań publicznych lub organizator zbiórki nie dopełnił obowiązku sprawozdawczego z poprzedniej zbiórki publicznej.

⁶⁷ Działanie nr 2 dla kierunku interwencji 2.3.2 Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych w ramach zadania nr 4 - Uproszczenie zasad prowadzenia zbiorów publicznych, cel 2 ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA.

dodatkowych formalności. Dzięki technologii zwiększa się przejrzystość i możliwość kontroli (przepływ pieniędzy jest rejestrowany). (...) W przypadku organizowanych w przestrzeni publicznej zbiórek w gotówce/zbiórek darów dzięki nowemu prawu wystarczy proste zgłoszenie zbiórki na ogólnopolskim portalu, na którym są również publikowane sprawozdania ze zbiórki. Wszystko to po to, by nie tylko urzędnik, ale każdy obywatel miał łatwy dostęp do informacji, o tym, kto i na co zbiera oraz jak rozdysponował środki.”

W dniu 20 stycznia 2014 r. MAC podpisało umowę na wytworzenie i wdrożenie Systemu dziedzicznego dla Portalu ZP, który miał udostępnić ww. funkcjonalności. Umowa zakładała, że przekazywanie dokumentów związanych ze zbirkami w formie elektronicznej będzie możliwe z wykorzystaniem Profilu Zaufanego ePUAP (dalej PZ ePUAP). Umowa miała zostać zrealizowana do 1 maja 2014 r. W wyniku zawarcia aneksu do ww. umowy termin jej realizacji został przedłużony do 31 maja 2014 r.

Protokół odbioru końcowego prac objętych ww. umową podpisano 18 lipca 2014 r. bez uwag, z zastrzeżeniem, że opóźnienie wykonawcy wyniosło 49 dni. Dyrektor Biura Ministra MAiC⁶⁸ pani Joanna Marczak-Redecka poinformowała, że portal został uruchomiony w dniu 18 lipca 2014 r. W związku z opóźnieniem w realizacji umowy wykonawcy zostały naliczone kary umowne.

Portal ZP został udostępniony użytkownikom 18 lipca 2014 r.⁶⁹. Od początku funkcjonowania portalu ZP zgłaszanie zbiórek i wysyłanie sprawozdań w formie elektronicznej było możliwe z wykorzystaniem PZ ePUAP do logowania i autoryzacji ww. czynności.

Od 17 sierpnia 2015 r. (tj. od dnia uruchomienia nowej wersji systemu ePUAP2) do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie było możliwe zgłoszenie zbiórki publicznej za pomocą Portalu ZP ani przesłanie sprawozdania w formie elektronicznej z wykorzystaniem PZ ePUAP. Zgłoszenia oraz związane z nimi sprawozdania można było przysyłać jedynie w formie papierowej na adres MAiC. Z informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK⁷⁰ wynika, iż od 7 stycznia 2016 r. zgłoszenia oraz związane z nimi sprawozdania można przysyłać w formie elektronicznej z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego potwierdzonego certyfikatem. W przypadku nieposiadania takiego podpisu obowiązującym sposobem załatwienia sprawy jest wysłanie formularza papierowego do MAiC. Przyczyną powyższego stanu jest niedziałający formularz usługi na e-PUAP2. Formularz ten przestał działać w związku ze zmianą jednej z funkcjonalności ePUAP, która była wykorzystywana w procesie wysyłki dokumentu.

Jak wyjaśniła pani Justyna Duszyńska Zastępca Dyrektora DI „*Poprzednia wersja systemu ePUAP zawierała funkcjonalność, z której korzystał System Zbiórek Publicznych, a która nie została zaimplementowana w nowej wersji ePUAP ze względu na potencjalne ryzyko wystąpienia problemów z bezpieczeństwem. Funkcjonalność dotyczy WebService Skrytka, za pomocą którego można było*

⁶⁸ Zadania Departamentu Analiz i Komunikacji zostały włączone do Biura Ministra Zarządzeniem Nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

⁶⁹ Dostępność Portalu ZP była monitorowana przez Centrum Projektów Informatycznych, na zlecenie MAiC. Wyróżnienie danych dotyczących monitoringu Portalu ZP w raporcie utrzymania e-PUAP nastąpiło dopiero od stycznia 2015 r. Wskaźnik dostępności SLA dla Portalu ZP, od lutego do października 2015 r. wyniósł 99,23%, co oznacza, że portal był niedostępny dla użytkowników w sumie jedynie przez ponad 2 dni w tym okresie.

⁷⁰ Informacje uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli od Kierownika Utrzymania Systemów i Usług Centrum Cyfrowej Administracji (dalej CCA).

odesłać dokument z Systemu Zbiórki Publiczne do urzędnika (do systemu ePUAP) - umożliwiając wpisanie adresu skrytki zgłaszającego, co było konieczne, aby urzędnik mógł odesłać informację o ewentualnych nieprawidłowościach w zgłoszeniu bezpośrednio do zgłaszającego. Jak powyżej wskazano, powyższa funkcjonalność została uznana za niebezpieczną i w związku z powyższym nie została zaimplementowana w ePUAP2.”

Pomimo podjęcia przez MAiC stosownych działań do 12 stycznia 2016 r.⁷¹ nie udało się przywrócić funkcjonalności portalu ZP w zakresie możliwości zgłoszenia zbiórki publicznej i przesłania sprawozdania w formie elektronicznej z wykorzystaniem PZ ePUAP. Z informacji uzyskanych przez NIK od Kierownika Utrzymania Systemów i Usług w CCA, które jest odpowiedzialne za działanie systemu ePUAP oraz portalu ZP wynika, iż trwają prace nad przywróceniem pełnej funkcjonalności portalu ZP, natomiast nie wiadomo kiedy zostanie ona przywrócona.

(dowód: akta kontroli str. 1845 -2165, 4148-4170, 4363 -4401, 4551-4555)

9) Działanie pn. **Podniesienie kwalifikacji oraz poziomu wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania w samorządzie terytorialnym: wójtów (burmistrzów lub prezydentów) i ich zastępców, starostów i członków zarządu powiatu, marszałków województw i członków zarządów województw, sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego, skarbników**⁷²

Przedmiotowe działanie było realizowane w ramach projektu systemowego Akademia Liderów Samorządowych. MAiC realizowało je we współpracy z trzema uczelniami⁷³ oraz 394 JST wszystkich szczebli, które *de facto* były beneficjentami projektu⁷⁴. W wyniku realizacji projektu uczelnie opracowały program i przeprowadziły sześć edycji studiów podyplomowych z zakresu zarządzania dla liderów samorządowych, w których udział wzięło 1040 uczestników (kadra kierownicza JST⁷⁵), tj. zgodnie ze wskaźnikiem osiągnięcia celu określonym we wniosku o dofinansowanie.

Pierwotnie zakładano, że działanie będzie realizowane od maja 2013 r. do grudnia 2014 r. W wyniku aktualizacji Wykazu działań zakończenie działania zostało przesunięte na marzec 2015 r.⁷⁶ Formą zakończenia działania miało być rozliczenie realizacji ww. projektu systemowego. Wniosek o płatność końcową został złożony w dniu 12 maja 2015 r., tj. blisko półtora miesiąca po upływie terminu wskazanego w harmonogramie zakończenia działania, a jego zatwierdzenie nastąpiło 29 października 2015 r.

Oczekiwanym efektem końcowym tego działania ma być wzrost skuteczności władz samorządowych we wdrażaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania. Dyrektor DAP poinformował, iż „Skuteczność podejmowanych działań mierzono poprzez monitorowanie postępu rzeczowego (wskaźników projektu) na podstawie sprawozdawczości okresowej realizowanej kwartalnie przez partnerów projektów”. Ponadto wskazał, iż „Ocena skuteczności podjętych działań, czyli osiągnięcie

⁷¹ Pismo z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. CCA-ZAW-071-6-93/15.

⁷² Działanie nr 1 dla kierunku interwencji 2.3.4 Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych w ramach zadania nr 6 - Uproszczenie zasad prowadzenia zbiorów publicznych, cel 2 ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA.

⁷³ Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu oraz Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu (wraz z Wydziałem Zamiejscowym tej szkoły w Chorzowie) na podstawie umowy partnerstwa, określającej m.in. zadania lidera (MAiC) oraz uczelni.

⁷⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DAP w tym zakresie zostały zamieszczone w pkt 3) wystąpienia.

⁷⁵ Projekt był skierowany do kadry JST zatrudnionej na podstawie powołania lub wyboru: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz ich zastępców, starostów, członków zarządu powiatu, marszałków województw i członków zarządu województw, sekretarzy oraz skarbników JST.

⁷⁶ Na wniosek DRKL.

produktów i rezultatów projektu, następuje podczas weryfikacji wniosków o płatność częściową, bądź końcową.”

(dowód: akta kontroli str. 2251-2341, 2453-2478, 2487-2490, 4182-4195, 4532-4541)

10) Działanie pn. **Realizacja projektu systemowego: „Dobre prawo – sprawne rządzenie”**⁷⁷

Działanie to było realizowane poprzez realizację projektu systemowego „Dobre prawo – sprawne rządzenie” realizowanego w ramach Działania 5.2 Priorytet V PO KL.

Organem wiodącym dla realizacji przedmiotowego działania był Minister AiC. Jako organy współpracujące zostały wskazane JST, wojewodowie, Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych, Prezesi Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Organy wskazane w wykazie działań jako współpracujące były *de facto* beneficjentami realizowanego projektu systemowego „Dobre prawo – sprawne rządzenie”. Pan Andrzej Trzęsiera, Dyrektor DRKL poinformował m.in., iż w szkoleniach organizowanych w ramach realizowanego projektu brali udział pracownicy JST. Natomiast pracownicy ww. instytucji i urzędów brali udział w szkoleniach i studiach podyplomowych.

Zakładano, że ww. działanie zostanie zrealizowane od września 2011 r. do września 2015 r. Formą jego zakończenia miało być rozliczenie realizacji projektu systemowego, a oczekiwanym efektem końcowym projektu ma być: poprawa jakości aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości rozstrzygnięć organów nadzorujących i kontrolujących działalność JST.

W celu realizacji ww. projektu w dniu 20 września 2011 r. została zawarta umowa pomiędzy ówczesnym Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, a Uniwersytetami: Warszawskim, Łódzkim, Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Warmińsko-Mazurskim. Przedmiotem umowy z dnia 20 września 2011 r. było m.in. organizowanie i przeprowadzenie szkoleń dla pracowników samorządowych, członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej SKO) i Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej RIO), opracowanie programu studiów podyplomowych, przeprowadzenie studiów podyplomowych oraz świadczenie pomocy doradczej dla urzędów samorządowych. Głównymi celami projektu⁷⁸ były m.in. poprawa jakości prawa powszechnie obowiązującego stanowionego przez organy jednostki samorządu terytorialnego oraz zwiększenie stopnia trwałości decyzji administracyjnych organów JST (wartością wskaźnika było m.in. zmniejszenie liczby uchylonych decyzji w stosunku do zaskarżanych, zmniejszenie liczby postanowień Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylonych przez sądy administracyjne.) Zaś celami szczegółowymi projektu były m.in. poprawa zdolności regulacyjnych pracowników samorządowych opracowujących projekty aktów prawa miejscowego i przygotowujących decyzje⁷⁹ (wartością docelową wskaźnika miało być ukończenie szkolenia przez 5600 pracowników samorządowych) oraz podniesienie umiejętności i kwalifikacji pracowników organów nadzoru nad samorządem terytorialnym (Urzędów Wojewódzkich i Regionalnych Izb Obrachunkowych) badających legalność aktów prawa miejscowego JST oraz pracowników SKO kontrolujących w trybie instancyjnym decyzje administracyjne (wartością docelową wskaźnika miało

⁷⁷ Działanie nr 1 dla kierunku interwencji nr 4.1. Optymalizacja procedur administracyjnych w ramach zadania nr 7 - Wzmocnienie potencjału JST w zakresie stanowienia prawa, cel 4 DOBRE PRAWO.

⁷⁸ Cele projektu zostały określone we wniosku o dofinansowanie, który stanowił załącznik do umowy z dnia 28 grudnia 2011 r. (nr POKL 05.02.-00-001/11) zawartej pomiędzy MSWiA a MRR.

⁷⁹ Cel projektu jest tożsamy z celem określonym w strategii.

być ukończenie szkoleń i studiów podyplomowych przez 320 pracowników samorządowych m.in. z RIO, ukończenie szkolenia przez 490 członków SKO). Cele realizowanego projektu wpisywały się w oczekiwane efekty wskazane w Wykazie działań.

Z wniosku o płatność złożonego 30 września 2015 r.⁸⁰ wynikało m.in., że nie osiągnięto czterech spośród 14 wskaźników, tj.

- wskaźnika odnośnie liczby przeprowadzanych ekspertyz dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce⁸¹. Z planowanej liczby 63 ekspertyz wykonano trzy ze względu na brak zainteresowania ekspertyzami ze strony KWRiST;
- wskaźnika ukończenia szkoleń przez członków SKO. Z zakładanej liczby 490, szkolenia ukończyło 364 członków SKO. Główną przyczyną było brak zainteresowania szkoleniami przez pozaetatowych członków SKO;
- wskaźnika liczby decyzji stwierdzających nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzji stwierdzających wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa⁸². Zakładano, iż wartość wskaźnika powinna ulec zmniejszeniu o 5,0%, tj. do 10 480 decyzji. Faktycznie zaś w 2014 r. liczba decyzji stwierdzających nieważność wyniosła 16 177 decyzji, tj. wzrosła o 47%. Wśród przyczyn wskazano znaczne zwiększenie liczby spraw rozpatrywanych przez SKO jako organ I instancji, a także kontrowersjami związanymi z wejściem w życie „ustawy śmieciowej”⁸³;
- wskaźnika dotyczącego zmniejszenia liczby/odsetek decyzji i postanowień SKO uchylonych przez sądy administracyjne. Wartość ta na koniec projektu miała ulec zmniejszeniu o 5,0%, tj. do 2 548 spraw. Faktycznie zaś w 2014 r. liczba uchylonych decyzji i postanowień wyniosła 3 861, tj. wzrosła o 40%. Jako główną przyczynę wskazano wejście w życie „ustawy śmieciowej” oraz wzrost liczby postępowań dotyczących podwyższenia opłat za użytkowania wieczyste w związku z aktualizowaniem opłaty rocznej z tego tytułu. Ponadto wskazano, że ze względu na przewlekłość procedur sądowych trudno określić czy rozstrzygnięcia sądowe dotyczyły pracowników objętych wsparciem w ramach projektu.

Do dnia 15 stycznia 2016 r. wniosek końcowy o płatność nie został zatwierdzony.

(dowód: akta kontroli str. 2513-2508, 2513-2562, 2569, 3424, 3486)

11) Działanie pn. ***Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu, obejmujących m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych***⁸⁴

Zgodnie z Wykazem działań organami wiodącymi w realizacji tego działania są Minister AiC i Minister Gospodarki. Jak podała pani Joanna Marczak-Redecka – Zastępca Dyrektora BM, powyższe zadanie „(...) było realizowane przez Ministerstwo Gospodarki, w ścisłej współpracy z KPRM. Dokument ten został opracowany na podstawie Programu „Lepsze Regulacje 2015” przygotowanego również przez Ministerstwo Gospodarki. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wpisane zostało do Strategii „Sprawne Państwo 2020” jako organ wiodący z MG z powodu faktu, iż w 2013 r. stworzyło „Siedem Zasad Konsultacji”. Dokument ten był częścią Kodeksu Konsultacji, opracowanego przez ekspertów społecznych

⁸⁰ Został skorygowany m.in. w związku ze złożonymi korektami finansowymi przez partnera projektu Uniwersytet Warmińsko-Mazurski oraz uzupełniony o załącznik nr 2 zawierający omówienie nieosiągniętych wskaźników.

⁸¹ Opracowanych na zlecenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej KWRiST)

⁸² Według danych SKO za 2010 r., kolegia wydała 11 032 decyzje stwierdzające nieważność decyzji organu I instancji oraz decyzje stwierdzające wydanie decyzji przez organ I instancji z naruszeniem prawa.

⁸³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁸⁴ Działanie nr 2 dla kierunku interwencji nr 4.2. Procedury nastawione na realizację celów w ramach zadania nr 2 – Rozwój systemu Oceny Wpływu, cel 4 DOBRE PRAWO.

i przedstawicieli administracji podczas warsztatu Kongresu Wolności w Internecie. (...) MAiC uczestniczyło jedynie w spotkaniach dotyczących tego tematu. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wprowadziło „Siedem Zasad Konsultacji” z zarządzenia nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r.”. Ponadto, Z-ca Dyrektora BM wyjaśniła, że „Biuro Ministra nie jest w posiadaniu żadnego dokumentu, który przekazywałby zadanie Rozwój systemu Oceny Wpływu tylko Ministerstwu Gospodarki.”

Na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki⁸⁵ zamieszczony został dokument pn. *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, w którym wskazano dokument opracowany przez MAiC – *Siedem zasad konsultacji*.

(dowód: akta kontroli str. 2498-2506, 3422)

12) Działanie pn. ***Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 opartego na analizie ekonomicznej uwzględniającej m.in. istniejącą infrastrukturę oraz opublikowane plany inwestycyjne operatorów prywatnych***⁸⁶

Minister AiC był organem wiodącym przy realizacji niniejszego działania wraz z Urzędem Komunikacji Elektronicznej (dalej UKE) i Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju (dalej MIR). Termin realizacji działania planowano na 2014 r. W wyniku dokonanej aktualizacji Planu działań termin realizacji działania został przesunięty na 2015 r. Działanie miało zostać zakończone sprawozdaniem lub informacją, a oczekiwanym efektem końcowym ma być *Efektywne wykorzystanie środków europejskich w nowej perspektywie UE na lata 2014-2020 przeznaczonych na rozwój sieci szerokopasmowych (I Oś Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa)*.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli przez kontrolerów NIK⁸⁷ wynika, iż udział UKE polegał m.in. na przygotowaniu danych dla MAiC na temat istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej na potrzeby realizacji zadania dotyczącego przygotowania dwóch alternatywnych projektów krajowego planu działań w zakresie interwencji publicznej dotyczącej rozwoju infrastruktury szerokopasmowej, o których mowa w Narodowym Planie Szerokopasmowym (dalej NPS). Ponadto, UKE wyznaczyło optymalne obszary konkursowe do naborów wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej PO PC).

(dowód: akta kontroli str. 2697-2701, 3420-3421)

Dla działania *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020...* nie został określony szczegółowy harmonogram osiągania celów okresowych. Dyrektor DT poinformował, iż „*Narodowy Plan Szerokopasmowy i plan inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 nie przewidują prowadzenia szczegółowego harmonogramu osiągania celów okresowych dla kierunku interwencji nr 5.6. Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu.*” Ponadto, Dyrektor DT wskazał, iż monitorowanie i ocena stopnia osiągania celów Narodowego Planu Szerokopasmowego odbywa się przy wykorzystaniu mierników dla określonych celów, tj. miernika *Odsetek gospodarstw domowych z możliwością dostępu do Internetu o prędkości 30 Mb/s*

⁸⁵ Wydruk z 4 grudnia 2015r. <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Ocena+Wplywu...>

⁸⁶ Działanie nr 2 dla kierunku interwencji nr 5.6. Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu w ramach zadania nr 1 - Zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu, cel 5 EFEKTYWNE SWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH.

⁸⁷ Informacje uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli od Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Danymi UKE.

lub większej i miernika Odsetek gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do Internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej mierzonych raz w roku, przez UKE. Ponadto, jak wskazała Z-ca Dyrektora DT, zgodnie ze Strategią podstawowym wskaźnikiem monitorowania realizacji kierunku interwencji 5.6 Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu jest „odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną”, dla których źródłem są dane Głównego Urzędu Statystycznego i Eurostatu (dostępne za pośrednictwem systemu STRATEG).

W celu realizacji działania 25 kwietnia 2014 r. została zawarta umowa, m.in. o sporządzenie ekspertyz dotyczących opracowania modelu/modeli interwencji publicznej w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej, w trzech etapach, udzielenie bieżącego wsparcia w zakresie merytorycznym, w szczególności udzielanie pisemnych odpowiedzi i opinii oraz aktywny udział w spotkaniach oraz wykonanie aktualizacji ekspertyzy etapu III. Zgodnie z umową ekspertyzy zostały sporządzone zgodnie z umową i odebrane przez MAiC.

Kontrolerom NIK nie przedstawiono dokumentu pn. *Plan inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020*, który miał być produktem realizacji ww. działania, ale dokumenty pn. Ekspertyzy dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji dotyczące interwencji publicznej dla bezpośredniego wykonania celów Narodowego Planu Szerokopasmowego oraz pośrednio celów Europejskiej Agendy Cyfrowej w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu. W związku z powyższym, Dyrektor DT pan Stanisław Dąbek wskazał, iż ekspertyzy przygotowane przez wykonawcę na podstawie ww. umowy są planem inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014 – 2020 opartym na analizie ekonomicznej uwzględniającej m.in. istniejącą infrastrukturę oraz są projektami krajowego planu działań w zakresie interwencji publicznej dotyczącymi rozwoju infrastruktury szerokopasmowej. Jednocześnie, Dyrektor DT poinformował, iż „*Inwestycje telekomunikacyjne w odróżnieniu od tradycyjnych inwestycji (budowa dróg, mostów, linii telekomunikacyjnych) kierują się innymi zasadami. Przede wszystkim głównym inwestorem są podmioty prywatne natomiast celem inwestycji jest zapewnienie dostępu do Internetu (punktowo) tam gdzie tego dostępu nie ma, a ze względu na dynamiczną sytuację rynku telekomunikacyjnego takie miejsca (punkty adresowe) ulegają ciągłej zmianie. Tym samym nie jest możliwe stworzenie takiego sztywnego planu. Niemniej można wyznaczyć cele czy też sposób postępowania jak wypełniać białe obszary, tj. obszary bez dostępu do Internetu, bez infrastruktury szerokopasmowej. I tak też należy rozumieć plan inwestycji telekomunikacyjnych jako pewien schemat, model działań.*” Dyrektor DT wskazał również, iż „*(...) I projekt krajowego planu dotyczy modelu efektywnościowego, tj. zakładającego maksymalizację efektów wsparcia, natomiast II projekt krajowego planu dotyczy modelu „sprawiedliwościowego społecznie”, stanowiącego próbę kompromisu pomiędzy efektywnością a równomiernym podziałem środków na terytorium RP.*”

(dowód akta kontroli str. 2702-3228, 3233-3411, 3423-3428, 4402-4527)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą trzech z 12 działań objętych szczegółowym badaniem. I tak:

1. NIK zwraca uwagę, że pomimo zgodnej z harmonogramem realizacji działania polegającego na budowie i uruchomieniu Portalu ZP na etapie jego budowy nie zapewniono bezawaryjnego funkcjonowania narzędzia umożliwiającego autoryzację czynności dokonywanych za jego pośrednictwem w formie elektronicznej, co utrudnia zgłaszanie zbiorów publicznych.

Udostępniony użytkownikom Portal Zbiórek Publicznych od początku funkcjonowania, tj. od dnia 18 lipca 2014 r., przez rok umożliwiał zgłaszanie zbiorów

i wysyłanie sprawozdań w formie elektronicznej z wykorzystaniem Profilu Zaufanego e-PUAP do logowania i autoryzacji ww. czynności. Natomiast od 17 sierpnia 2015 r. (tj. od dnia uruchomienia nowej wersji systemu ePUAP2), do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie było możliwe zgłoszenie zbiórki publicznej za pomocą portalu ZP ani przesłanie sprawozdania w formie elektronicznej z wykorzystaniem PZ e-PUAP. Zgłoszenia oraz związane z nimi sprawozdania można było przysyłać jedynie w formie papierowej na adres MAiC. Od 7 stycznia 2016 r.⁸⁸ zgłoszenia oraz związane z nimi sprawozdania można było przysyłać w formie elektronicznej z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego potwierdzonego certyfikatem, a przypadku nieposiadania takiego podpisu możliwe było załatwienie sprawy poprzez wysłanie formularza papierowego do MAiC.

Zdaniem NIK podjęte działania w celu naprawienia tej sytuacji nie były skuteczne, gdyż dotyczyły jedynie udostępnienia w dniu 7 stycznia 2015 r.⁸⁹ możliwości zgłoszenia zbiórki w formie elektronicznej z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego potwierdzonego certyfikatem.

(dowód: akta kontroli str. 1845 -2165, 4148-4170, 4363 -4401, 4551-4555)

2. NIK zwraca uwagę, że CRIP został uruchomiony z ponad miesięcznym opóźnieniem w stosunku do harmonogramu zawartego Wykazie działań, zgodnie z którym uruchomienie miało nastąpić nie 9 maja 2014 r. lecz w marcu 2014 r.

Dyrektor DSI wyjaśnił, iż „Przyczyny niedotrzymania terminu wynikają ze względów formalnych nie leżących po stronie Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego. Ramy prawne tj. rozporządzenia regulujące funkcjonowanie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej zostały opracowane w terminie wskazanym w Wykazie działań (...) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. (...) oraz rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. (...). Data ogłoszenia wspomnianych dokumentów była uzależniona od harmonogramów planów publikacji aktów prawnych w Dzienniku Ustaw przez Rządowe Centrum Legislacji. Zatem termin technicznego uruchomienia CRIP nie mógł przypadać przed dniem poprzedzającym wejście w życie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji, a więc przed 23 kwietnia 2014 r. Drugą przyczyną były przedłużające się negocjacje umowy z wykonawcą. DSI nie zgłaszało przyczyn opóźnień realizacji zadania koordynatorowi Strategii ze względu na niewielki czas opóźnienia. Koordynator nie sygnalizował konieczności przesyłania informacji o terminach zakończenia realizacji poszczególnych części działań.”

Nie kwestionując wyżej przywołanych przyczyn opóźnienia, NIK zwraca uwagę, że przy planowaniu działań legislacyjnych należy również uwzględnić czas potrzebny na publikację aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 2610-2621)

3. NIK zauważa, że rzeczywistym celem działania, pn. *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 opartego na analizie ekonomicznej uwzględniającej m.in. istniejącą infrastrukturę oraz opublikowane plany inwestycyjne operatorów prywatnych*, było stworzenie modelu interwencji pozwalającego na określenie zasad wydatkowania środków, zaplanowanych w ramach I Osi PO PC w sposób efektywny i oszczędny.

Kontrola wykazała, iż określone w Planie działań narzędzie realizacji zadania, tj. *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020* nie było faktycznie działaniem, w wyniku którego miał powstać konkretny

⁸⁸ Informacje uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli od Kierownika Utrzymania Systemów i Usług Centrum Cyfrowej Administracji.

⁸⁹ Wg stanu na dzień 12 stycznia 2016 r. zgodnie z pismem Kierownika Utrzymania Systemów i Usług w CCA

produkt w postaci planu inwestycji telekomunikacyjnych. Powyższe, w ocenie NIK, potwierdza nie tylko fakt, iż jako oczekiwany efekt realizacji działania, wskazano *Efektywne wykorzystanie środków europejskich w nowej perspektywie UE na lata 2014-2020 przeznaczonych na rozwój sieci szerokopasmowych (I Oś Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa)*, ale również wyjaśnienia składane w toku kontroli zarówno przez Dyrektora DT jak i Zastępcę Dyrektora Departamentu Telekomunikacji. Kierujący pracami Departamentu wskazywali, iż narzędzie pn. Opracowanie krajowego planu działań w zakresie interwencji publicznej dotyczącej rozwoju infrastruktury szerokopasmowej - a więc opracowany na mocy umowy nr 5/Domański Zakrzewski Palinka/MAC/PN/14 z 25 kwietnia 2014 r. model (modele) interwencji publicznej w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej, w trzech etapach dla bezpośredniego wykonania celów Narodowego Planu Szerokopasmowego oraz pośrednio celów Europejskiej Agendy Cyfrowej w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu - wskazuje efektywne modele inwestycji i priorytety inwestycyjne wraz z wykazaniem, iż proponowane rozwiązania stanowią optymalny i efektywny sposób wydatkowania środków publicznych.

Zdaniem NIK, Departament Telekomunikacji zgłaszając do Wykazu działań narzędzia realizacji zadania błędnie sformułował nazwę działania i tym samym w chwili obecnej brak jest korelacji pomiędzy określonym działaniem a spodziewanym efektem, jakim miało być efektywne wykorzystanie środków europejskich w nowej perspektywie UE na lata 2014-2020 przeznaczonych na rozwój sieci szerokopasmowych. W związku z powyższym, należało już przy aktualizacji Planu działań przeprowadzić analizę realizacji niniejszego działania, ustalić produkt, jaki miał powstać w wyniku realizacji tego działania i dokonać jego modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 3235-3245, 3285-3371, 3408-3411, 3425-3428, 4402-4427)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Realizując zadania dotyczące Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, MAiC nie stworzyło struktur organizacyjnych PZIP takich jak Biuro Programu i Rada Programu, co jest niezgodne z postanowieniami przyjętego przez Radę Ministrów Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa. Zgodnie z PZIP wnioski z monitorowania miały być przekazywane Radzie Programu, która miała dokonywać ich przeglądu co dwa miesiące. Natomiast organizacja Biura Programu operacyjnie zarządzającego realizacją PZIP stanowi zadanie nr 5.1. harmonogramu przygotowania PZIP i miało nastąpić w trzecim i czwartym kwartale 2013 r. Dyrektor DI pan Sebastian Christow wyjaśnił, że „rolę biura programu pełniły i pełnią struktury wewnętrzne Ministerstwa, w szczególności DI.” Natomiast rolę Rady Programu pełni w ocenie Dyrektora DI Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (dalej KRMC). Zdaniem Dyrektora DI „(...) zadania realizowane przez struktury wewnętrzne Ministerstwa w sposób wystarczający wypełniają tę rolę, zgodnie intencjami twórców PZIP.”

(dowód: akta kontroli str. 1858-2158, 4148, 4393)

2. Kontrola NIK wykazała, że cztery spośród 12 działań objętych szczegółowym badaniem, nie zostały zakończone w terminie określonym w Wykazie działań. Mianowicie:

- działanie polegające na realizacji projektu pn. *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST*, zgodnie z zaktualizowanym Wykazem działań powinno zakończyć się we wrześniu 2015 r., rozliczeniem jego realizacji. Realizacja projektu zakończyła się 30 listopada 2015 r., natomiast do dnia zakończenia kontroli nie rozliczono projektu, co było niezgodne z harmonogramem określonym w przyjętym Wykazie działań.

Dyrektor DAP, poinformował, iż „*Lider projektu jest w trakcie przygotowania końcowego wniosku o płatność. Aktualnie dostępne jest sprawozdanie finansowe za okres sprawozdawczy obejmujące okres 1.06-30.08.2015. Sprawozdanie końcowe obejmujące okres od 1.09-30.11.2015 jest w trakcie sporządzania.*” Jednocześnie nie składano wniosków o aktualizację harmonogramu zawartego w Wykazie Działów. Pan Andrzej Trzęsiera Dyrektor DRKL podał, że przyczyną powstania opóźnień w zakończeniu działania związanego z realizacją ww. projektu była zwłoka w przyjęciu SSP. Ponadto wskazał, że „*Zagrożeniem dla realizacji projektu była także mała ilość zgłoszeń napływająca od JST zainteresowanych udziałem w projekcie w trakcie rekrutacji na szkolenia/wdrożenia zaplanowane w projekcie. (...) Koordynator strategii nie został poinformowany o przesunięciu terminu zakończenia realizacji projektu (...), gdyż zmiana nie dotyczyła zakresu merytorycznego projektów, nie powodowała zwiększenia wydatków oraz przesunięcie dotyczyło tego samego okresu sprawozdawczego.*”

(dowód: akta kontroli str. 2251-2264, 2479-2482, 4117-4147, 4182-4283)

- działania: realizacja w JST projektów modernizujących ukierunkowanych na upowszechnienie stosowania systemu zarządzania jakością – Powszechnego Modelu Oceny (system CAF) oraz realizacja w JST projektów doskonalących urzędy JST w obszarze e-administracji, wdrażaniu standardów świadczenia elektronicznych usług publicznych oraz elektronizacji wymiany korespondencji za pomocą e-PUAP miały zakończyć się do grudnia 2015 r., tymczasem na dzień 12 stycznia 2016 r. nie zostały rozliczone wszystkie projekty w ramach ww. działań, co było niezgodne z terminem określonym w harmonogramie przyjętym w Wykazie działań.

Dyrektor DAP poinformował, że „*(...) uchybienia terminowości weryfikacji złożonych wniosków o płatność spowodowane są przede wszystkim kumulacją pracy. (...) Weryfikacja końcowych wniosków o płatność - będąca podstawą do prawidłowego rozliczenia i zamknięcia projektu jest procesem czasochłonnym, który niejednokrotnie wymaga dodatkowej wymiany korespondencji z Beneficjentem w szczególności w zakresie spełnienia rezultatów związanych z realizacją celów projektu założonych we wniosku o dofinansowanie, kryteriów dostępu oraz kryteriów strategicznych. W tym zakresie szczególnie czasochłonne jest ostateczne rozliczanie projektów zagrożonych regułą proporcjonalności. Opiekun projektu, przy zatwierdzaniu końcowego wniosku o płatność, decydując o rozliczeniu projektu zgodnie z regułą proporcjonalności lub odstępianiu od niej, musi posiadać pełną wiedzę w zakresie stopnia zrealizowania/niezrealizowania założeń merytorycznych projektu oraz działań Beneficjenta, ew. podejmowanych na rzecz osiągnięcia założeń/ rezultatów projektu. (...) Należy nadmienić, że w odniesieniu do obu działań, na proces zatwierdzania końcowych wniosków o płatność negatywny wpływ miały zmiany związane z reorganizacją (podziałem) byłego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, przeniesieniem działu administracja publiczna do MSWiA i zniesieniem Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Proces reorganizacji wiązał się z m.in. wygaśnięciem upoważnień kierownictwa DRKL MAiC (pełniącego funkcję Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu V PO KL) do*

podpisywania dokumentów zatwierdzających końcowe wnioski o płatność oraz koniecznością udzielenia nowych upoważnień w tym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str.2251-2264, 2483-2486, 2491-2494, 4182-4195, 4545-4549)

- działanie polegające na realizacji projektu *Akademia Liderów Samorządowych* zgodnie ze zaktualizowanym Wykazem działań powinno zakończyć się w marcu 2015 r. rozliczeniem jego realizacji. Wniosek o płatność końcową został złożony w dniu 12 maja 2015 r., tj. prawie półtora miesiąca po upływie terminu wskazanego w harmonogramie, co było niezgodne z przyjętym terminem w Wykazie działań.

Dyrektor DAP poinformował, że projekt zakończył się zgodnie z terminem przewidzianym we wniosku o dofinansowanie, tj. 31 marca 2015 r., a informacja aktualizująca postanowienia Planu działań SSP (działanie 2.3.4.6.1) dotycząca zmiany terminu realizacji ww. projektu z grudnia 2014 r. na marzec 2015 r. została przekazana do Koordynatora SSP i tym samym zdaniem Dyrektora nie można mówić o opóźnieniu w zakończeniu realizacji tego działania.

NIK zauważył, że faktyczna realizacja ww. projektu została zakończona 31 marca 2015 r., tj. w terminie określonym w zaktualizowanym Wykazie działań, natomiast w Wykazie działań wskazano, iż formą zakończenia działania będzie nie zakończenie projektu, jak wskazuje Dyrektor DAP w złożonych wyjaśnieniach, a jego rozliczenie, czyli w przypadku ww. działania złożenie wniosku o płatność końcową, które nastąpiło dopiero 12 maja 2015 r.

Należy podkreślić, że w przypadku wszystkich czterech działań to Ministerstwo samo określiło zarówno sposób zakończenia działań, jak i terminy ich zakończenia. Tym samym miało realny wpływ na kształtowanie zarówno formy zakończenia działania, jak i terminów, które nie zostały dotrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2264, 2455- 2471, 2487-2490, 4182-4195, 4532-4541)

Ocena częściowa

Minister AiC, pełniąc rolę wykonawcy Strategii, w przypadku siedmiu z 12 skontrolowanych działań uzyskał oczekiwane efekty określone w SSP. W przypadku trzech działań, z uwagi na brak rozliczenia zarówno wszystkich projektów konkursowych, jak i projektu systemowego, nie ma możliwości dokonania oceny czy zostały osiągnięte mierniki określone we wnioskach o ich dofinansowanie, a w przypadku jednego działania⁹⁰ nie zostały osiągnięte wszystkie zakładane efekty określone we wniosku o dofinansowanie.

3. Dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach monitorowania SSP

Minister AiC w SSP został wskazany jako podmiot właściwy do przekazywania informacji o wartości dwóch wskaźników uzupełniających, tj. wskaźnika *Odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją* (WSK_198)⁹¹ i *Odsetek stron internetowych urzędów spełniających kryteria dostępności WCAG 2.0*.⁹² (WSK_652). Dane dotyczące tych wskaźników pozyskiwane są z cyklicznego badania „*Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce*”⁹³, realizowanego na zlecenie MAiC,

Opis stanu
faktycznego

⁹⁰ „Dobre prawo – Sprawne rządzenie”

⁹¹ Cel 2 - Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa.

⁹² Cel 5 - Efektywne świadczenie usług publicznych.

⁹³ <https://mac.gov.pl/badania>; badanie to jest badaniem realizowanym poprzez zastosowanie ankiet internetowych CAWI. Celem tego badania jest zdiagnozowanie stanu wykorzystania technologii teleinformatycznych oraz ich wpływu na podnoszenie sprawności urzędów administracji publicznej, jak

a raporty z przeprowadzonych badań publikowane są na stronie internetowej Ministerstwa⁹⁴. Informacje o aktualnych wartościach ww. wskaźników monitorujących Strategię przekazywane były raz w roku Koordynatorowi przez Departament Informatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 3637-4083)

Zgodnie z postanowieniami pierwotnego Planu działań, na wniosek zainteresowanego podmiotu, co 6 miesięcy, zarówno katalog zadań jak i Wykaz działań mogły być uzupełniane o nowe zadania i działania/narzędzia realizacji.

W trakcie prac nad aktualizacją Planu Działań w 2015 r., zgodnie z otrzymanymi wytycznymi, właściwe departamenty MAiC przekazywały Koordynatorowi SSP, informacje o zmianie harmonogramu realizacji działań. Zmiany zostały uwzględnione w zaktualizowanym przez Koordynatora Strategii, w dniu 11 września 2015 r., Planie działań. I tak:

- w działaniu 2.3.4.6.1. dokonano zmiany terminu jego zakończenia z grudnia 2014 r. na marzec 2015 r. Dyrektor DRKL wyjaśnił, iż przesunięto termin zakończenia projektu z grudnia 2014 r. ze względu na realizację dodatkowej edycji studiów podyplomowych (z uzyskanych oszczędności w projekcie), przeprowadzenie badania ewaluacyjnego projektu oraz ze względu na organizację konferencji kończącej sześcioletni projekt.

(dowód: akta kontroli str. 1116-1303, 2472-2478)

- w działaniu 5.6.1.2. został zmieniony czas zakończenia działania z 2014 r. na grudzień 2015 r. Jak podał Dyrektor DT, spowodowane to było przedłużeniem świadczenia usług dotyczących wsparcia merytorycznego w związku z zawartą umową z dnia 25 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3235-3240, 3414-3415, 3417)

Wskaźniki osiągnięcia efektów określone przez MAiC dla objętych badaniem działań zostały określone we wnioskach o dofinansowanie projektów lub w programach wpisujących się w realizację zadań określonych w Strategii. W żadnym z objętych badaniem działań nie były one zmieniane. Nie były dokonywane zmiany wskaźników osiągnięcia wartości końcowych.

(dowód: akta kontroli str. 2507-2508, 2574, 2579)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W toku kontroli ustalono, iż termin zakończenia działania polegającego na realizacji projektu Akademia Liderów Samorządowych został zaktualizowany i przesunięty na marzec 2015 r., podczas gdy rozliczenie jego realizacji nastąpiło w maju 2015 r. NIK zwraca uwagę, że skoro podmioty realizujące Strategię mają możliwość składania wniosków o aktualizację harmonogramu działań, to powinny korzystać z tego instrumentu i jeśli zajdzie taka potrzeba, aktualizować terminy z odpowiednim wyprzedzeniem, oznaczając je na nowo z należytą starannością.

(dowód: akta kontroli str. 2251-2264, 2455-2478, 2488)

Ocena częściowa

W ocenie NIK Minister AiC realizował wytyczne Koordynatora dotyczące aktualizacji Planu Działań w 2015 r. w zakresie określonym przez Koordynatora i korzystał z możliwości wnioskowania o zmiany w zakresie harmonogramów realizowanych przez MAiC działań. W zakresie skontrolowanych działań departamenty MAiC

i jakości świadczonych przez nie usług. Do badania są zapraszanych jest blisko 2950 jednostek - urzędy na poziomie administracji państwowej (administracja centralna, rządowa) oraz samorządowej (urzędy marszałkowskie, powiatowe i gminne).

⁹⁴ Raport publikowany jest na stronie internetowej MAiC w zakładce „Raporty i dane” (<https://mac.gov.pl/badania>) wraz z tabelami wynikowymi.

Opis stanu
faktycznego

dwukrotnie korzystały z możliwości zmiany terminu ich zakończenia, stosując się do obowiązującej procedury dokonywania zmian. W przypadku aktualizacji terminu projektu Akademia Liderów Samorządowych, nowo wyznaczony termin nie został jednak określony z należytą starannością.

4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań w wybranych kierunkach interwencji

W Strategii wskazano, że finansowanie działań rozwojowych podejmowanych w ramach SSP będzie wymagało zaangażowania środków pochodzących m.in. z budżetu państwa, budżetów JST oraz środków europejskich.

Zarówno w Strategii, jak i w Planie działań, Koordynator SSP nie zobowiązywał realizatorów Strategii do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków na realizację działań służących realizacji SSP.

Koordynator Strategii, zbierając dane do sprawozdania z wdrażania Strategii w 2014 r., nie wymagał od organów wiodących wskazanych w Planie działań złożenia oprócz informacji o postępach w realizacji działań i osiągniętych efektach również informacji o wydatkowanych środkach finansowych na realizację zadań/działania.

Dyrektor DAP wyjaśnił, że nie prowadzono sprawozdawczości budżetowej umożliwiającej przypisanie wydatków do poszczególnych zadań w ramach Strategii. W zakresie działań realizowanych przez DRKL dokonano wyodrębnienia jedynie danych dotyczących planowania i wydatkowania środków związanych z realizacją projektów systemowych, jednak, jak wskazał Dyrektor DAP, są one obciążone dużym ryzykiem przyjęcia błędnych wartości, gdyż kwoty zaplanowane do poniesienia wg stanu z lipca/sierpnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy mogły być następnie zmieniane. Z wyjaśnień tych wynika także, że w odniesieniu do projektów konkursowych nie dokonano wyodrębnienia wydatków przypisanych do SSP z wydatków poniesionych w ramach całego działania 5.2 POKL, gdyż ich wyodrębnienie jest znacznie utrudnione.

W okresie objętym kontrolą w przypadku dwóch działań, tj. działania 2.3.1.1.1. - *Realizacja w JST projektów modernizujących ukierunkowanych na upowszechnienie stosowania systemu zarządzania jakością - Powszechnego Modelu Oceny (system CAF); Szkolenia kadr JST w kluczowych obszarach objętych zmianami organizacyjnymi; Wymiana dobrych praktyk dot. zarządzania w JST* działania 2.3.2.1.1 - *Realizacja w JST projektów doskonalących urzędy JST w obszarze e-administracji - wdrażanie standardów świadczenia elektronicznych usług publicznych oraz elektronizacji wymiany korespondencji za pomocą ePUAP, MAiC* nie było w stanie wyodrębnić kosztów związanych z realizacją tych działań z wszystkich wydatków poniesionych w ramach całego działania 5.2 POKL.

(dowód karta kontroli str. 2633-2642, 4182-4194)

Działania: 1.1.4.1. - *Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej. Identyfikacja problemów w stosowaniu ustawy o dostępie do informacji, w tym funkcjonowania BIP* oraz 2.3.2.4.1 - *Przygotowanie nowej regulacji dotyczącej zbiorów publicznych w celu zwiększenia dostępności informacji o zbiorach dla wszystkich obywateli, tak, aby mogli być lepiej poinformowani o tym, kto i na jakie cele zbiera środki, miały charakter legislacyjny i ich realizacja wpisywała się w zadania departamentów je realizujących (BM i DSI).*

(dowód karta kontroli str. 1847-1849, 2582-2585)

Natomiast w przypadku dwóch działań: 2.3.1.2.1. *Realizacja 2 projektów systemowych ukierunkowanych na wdrożenie podejścia procesowego, zarządzania*

przez kompetencje, zarządzania przez cele, integrację systemów zarządzania oraz usprawnienie komunikacji z klientem oraz 4.2.2.2. Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu, obejmujących m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych MAiC nie ponosiło kosztów realizacji tych zadań z uwagi na fakt, iż były one w pełni realizowane przez organy wiodące, tj. odpowiednio przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁹⁵ oraz Ministerstwo Gospodarki.

(dowód akta kontroli str. 1789-1844, 2633-2642, 2499-2500, 2506, 4148-4170)

W pozostałych sześciu działaniach objętych badaniem możliwe było określenie źródeł i wielkości kwot poniesionych na ich realizację. Jednakże, jak poinformowała pani Beata Rudzka, Dyrektor Biura Finansów MAiC, dane dotyczące planowania i wykorzystania tych środków finansowych należy traktować szacunkowo. I tak:

- działanie 1.1.1.1. - *Stworzenie ram prawnych do uruchomienia CRIP oraz uruchomieniu centralnego repozytorium informacji publicznej.*

Wydatki zostały poniesione na realizację działania w części na uruchomienie centralnego repozytorium informacji publicznej, na które wydatkowano łącznie kwotę 76,6 tys. zł ze środków budżetu państwa, na wdrożenie oprogramowania systemu CRIP oraz zapewnienie obsługi technicznej CRIP. Natomiast ze względu na charakter działania w części dotyczącej stworzenia ram prawnych do uruchomienia CRIP, było ono realizowane w ramach obowiązków służbowych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 2571-2572, 2592-2593, 2622, 2633-2642, 2592-2593)

- działanie 2.3.1.1.2. - *Realizacja projektu pn. Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST.*

W realizację projektu zaangażowane były środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, z perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Na realizację tego działania w 2013 r. zaplanowano 6 283,0 tys. zł, a wydatkowano 1 303,8 tys. zł (21% planu po zmianach), w 2014 r. zaplanowano 9 440,0 tys. zł, a wydatkowano 4 527,8 tys. zł (48% planu po zmianach). Do 30 września 2015 r. zaplanowano kwotę 13 000,0 tys. zł, a wydatkowano 8 460,7 tys. zł (65% planu po zmianach). W sumie w okresie 2013 – 30 września 2015 r. zaplanowano 28 729,0 tys. zł, a wydatkowano 14 292,3 tys. zł (50%).

Dyrektor DAP wyjaśnił, że „(...) niewydatkowanie środków w zakresie budżetu państwa z tytułu wypłat dotacji dla Beneficjentów PO KL wynikało w szczególności z dokonanych przez realizujących projekty Beneficjentów zwrotów dotacji. Zwrot przedmiotowych dotacji od poszczególnych Beneficjentów wynikał: z zakończenia realizacji projektów i zwrotu niewydatkowanych środków oraz z niewydatkowania środków dotacji celowej i obowiązku jej zwrotu z końcem roku na konto IP. Niewydatkowanie środków w zakresie budżetu środków europejskich z tytułu wypłat dotacji dla Beneficjentów PO KL wynikało przede wszystkim z aktualizacji, przez część realizujących projekty Beneficjentów harmonogramów płatności. Beneficjenci realizujący projekty wnosili do IP prośbę o zmianę harmonogramów płatności z uwagi na opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań określonych w harmonogramach realizacji projektów. (...) W konsekwencji środki zaplanowane w danym roku budżetowym zostały

⁹⁵ MAiC brało udział tylko w jednym z ww. projektów pn. Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej. Koszty tego projektu ponosiła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, obsługująca Szefa Służby Cywilnej realizującego to działanie.

przesunięte do wydatkowania na kolejny rok budżetowy. Dodatkowo, Beneficjenci dokonali zwrotu środków, np. w 2014 r. (w ramach budżetu środków europejskich) w łącznej wysokości 4 905 687,09 zł, co stanowi 6% planu na 2014 r.”

(dowód: akta kontroli str. 2633—2642, 4182-4194, 4532-4541)

- działanie 2.3.4.6.1. - Podniesienie kwalifikacji oraz poziomu wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania w samorządzie terytorialnym – realizacja projektu Akademia Liderów Samorządowych.

W realizację projektu zaangażowane były środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, z perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Całkowity koszt działania określono na 7 466,0 tys. zł, z czego w okresie objętym kontrolą wydatkowano łącznie 3 017,0 tys. zł. Dyrektor DAP udzielił wyjaśnień dotyczących niskiego wykonania wydatków, które przytoczono powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 2633-2642, 4182-4194, 4532-4541)

- działanie 4.1.7.1. - Realizacja projektu systemowego: „Dobre prawo – sprawne rządzenie”.

Działanie było realizowane w ramach projektu systemowego PO KL. Zgodnie z zawartą w dniu 28 grudnia 2011 r. umową pomiędzy MIR a ówczesnym MSWiA, na realizację projektu przewidziano kwotę 23 948,7 tys. zł (ze środków europejskich 20 356,8 tys. zł i 3 592,7 tys. zł ze środków budżetu państwa). W celu realizacji projektu w dniu 20 września 2011 r. została zawarta umowa partnerska pomiędzy ówczesnym MSWiA (lider projektu) a Uniwersytetem Warszawskim (Partner nr 1), Uniwersytetem Łódzkim (Partner nr 2), Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie (Partner nr 3) i Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu (Partner nr 4). W umowie określono, że na realizację projektu zostanie przeznaczona kwota nie większa niż 24 037,6 tys. zł⁹⁶.

Na realizację zadania wydatkowano łącznie 16 037,6 tys. zł, (13 623,5 tys. zł ze środków Unii Europejskiej i 2 414,1 tys. zł z budżetu krajowego). Poniesione wydatki były niższe o 7 911,1 tys. zł od planowanych. Niższe niż planowane wydatki związane były m.in. mniejszą niż zakładano liczbą członków SKO uczestniczących w szkoleniach, co przekładało się na niższe wydatki związane z wynajmem pomieszczeń na szkolenia, wyżywieniem uczestników szkoleń, niższą liczbą przeprowadzonych ekspertyz dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz niższymi wydatkami wynagrodzeń osobowych związanych z zarządzaniem projektem.

(dowód: akta kontroli str. 2510-2511, 2513-2525, 2554-2556, 2633-2642)

- działanie 2.3.4.2. - Budowa i uruchomienie portalu zbiorów publicznych.

W 2014 r. na budowę i uruchomienie Portalu ZP zaplanowano 270,0 tys. zł, a wydatkowano 167,0 tys. zł. ze środków budżetu państwa. W aneksie do umowy na wykonanie Portalu ZP maksymalne wynagrodzenie jego wykonawcy określono na 196,9 tys. zł, z czego 30,0 tys. zł miało stanowić budżet na dokonanie ew. zmian w projekcie (tzw. Rfc). W związku z brakiem zmian w projekcie i wydatków z tego tytułu ostateczne wynagrodzenie wykonawcy

⁹⁶ Aneksem z dnia 15.12.2011 r. kwota ta została zmniejszona do 23 948,7 tys. zł.

Portalu ZP ustalono na 166,9 tys. zł. Z kwoty tej potrącono jednak karę umowną⁹⁷ z tytułu nieterminowego wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 764, 1850-1857, 1986-2059)

- działanie 5.6.1.2 *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 opartego na analizie ekonomicznej uwzględniającej m.in. istniejącą infrastrukturę oraz opublikowane plany inwestycyjne operatorów prywatnych.*

Wydatki związane z realizacją działania wyniosły 307,5 tys. zł, z tego 261,3 tys. zł ze środków Unii Europejskiej i 46,2 tys. zł z budżetu państwa. Wydatki zostały poniesione na opracowanie ekspertyz oraz na wsparcie merytoryczne związanych z opracowaniem modelu interwencji publicznej w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 2633-2642, 3418-3419)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że na realizację działania 1.1.1.1. *Stworzenie ram prawnych oraz uruchomienie centralnego repozytorium informacji* zaplanowano wydatki w kwocie wyższej niż limit określony w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz o zmianie innych ustaw (dalej uzddip).

Kontrola wykazała, iż na realizację tego działania na lata 2013 – 2015 zaplanowano łączną kwotę 12 650,0 tys. zł, natomiast na 2014 r. kwotę 5 550,0 tys. zł. W art. 9 ust. 1 pkt 3 uzddip określono maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na funkcjonowanie CRIP na 2014 r. w wysokości 1 550,0 tys. zł. Zgodnie z art. 9 ust. 3 uzddip organem właściwym do monitorowania limitu wydatków jest minister właściwy do spraw informatyzacji.

Na realizację działania polegającego na uruchomieniu CRIP MAiC wydatkowało w 2014 r. kwotę 72,6 tys. zł. Jak wyjaśnił Dyrektor DSI, oszczędności uzyskano w związku z wykorzystaniem przez MAiC przy realizacji tego działania oprogramowania opartego na otwartej licencji. Samo zaś oprogramowanie zostało wytworzone przez Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego⁹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 2621-2628, 2633-2641, 2644-2695, 3424-3485, 4148-4181)

Minister Cyfryzacji wskazała, iż podstawą zwiększenia w 2014 r. kwoty wydatków na CRIP wynikało z faktu „(...) że w związku z nieuruchomieniem CRIP w 2013 r. konieczne było zaplanowanie środków na ten cel w 2014 r. w wysokości oszacowanej zgodnie z ustawą z dnia 16 września 2011 r. (...). Planowanie środków odbyło się podczas prac planistycznych do projektu ustawy budżetowej na 2014 r.” Ponadto, Minister Cyfryzacji poinformowała, iż brak jest paragrafu dedykowanego wyłącznie wydatkom na CRIP. W związku z powyższym nie jest możliwe wyodrębnienie wysokości kwot przeznaczonych na ten system w paragrafie 4300, a wykorzystanych na inne działania. Środki ujęte w tym paragrafie zostały przeznaczone na bieżące zadania DSI realizowane w ramach MAiC w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3425-3485, 4363-4393)

⁹⁷ Kwotę 52,5 tys. zł z tytułu kary umownej za 49 dni opóźnienia w wykonaniu Portalu ZP oraz kwotę 19,9 tys. zł z tytułu kary umownej za opóźnienie została zaspokojona przez MAiC z zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego przez wykonawcę.

⁹⁸ Z Uniwersytetem Warszawskim Minister Administracji i Cyfryzacji w dniu 15 kwietnia 2014 r. zawarł umowę przedmiotem, której był m.in. wdrożenie oprogramowania systemu CRIP opartego na otwartej licencji oraz obsługa techniczna CRIP.

Zdaniem NIK, kwoty należy planować do wysokości limitu określonego w ww. ustawie.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przypadków niezapewnienia przez Ministra AiC środków na realizację zadań Strategii. Pełne oszacowanie kosztów w badanym okresie jest niemożliwe ze względu na realizację części działań w ramach bieżącej pracy Ministerstwa. NIK zwraca uwagę, że na realizację działania 1.1.1.1. *Stworzenie ram pranych oraz uruchomienie centralnego repozytorium informacji* zaplanowano kwotę wyższą niż określona w ustawie o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz o zmianie innych ustaw.

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

Komórkami odpowiedzialnymi w Ministerstwie za przekazywanie Koordynatorowi SSP informacji o postępach w realizacji działań objętych badaniem były: DRKL, DSI, DT oraz BM.

W Planie działań⁹⁹ wskazano, że pierwsze sprawozdanie o postępach wdrażania Strategii zostanie opracowane za rok 2014. Niemniej jednak Koordynator pismem z dnia 29 lipca 2014 r., zwrócił się do wszystkich podmiotów realizujących działania na rzecz wdrażania SSP o przygotowywanie uproszczonej i syntetycznej informacji o realizacji SSP w 2013 r. Zgodnie z wytycznymi organy wdrażające SSP zobowiązane były przekazać Koordynatorowi:

- w terminie do dnia 19 sierpnia 2014 r. dane kontaktowe osób wyznaczonych do współpracy z MAiC w zakresie wdrażania i monitorowania SSP oraz uzupełnioną tabelę odnoszącą się do programów, planów i polityk realizujących SSP;
- w terminie do dnia 1 września 2014 r. syntetyczną informację odzwierciedlającą osiągnięte w 2013 r. efekty wpisujące się w poszczególne cele i kierunki interwencji SSP.

Ww. informacje w zakresie:

- pięciu objętych badaniem działań realizowanych przez DRKL, zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 34 i 25 dni;
- jednego z działań realizowanych przez DT zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 9 i 86 dni;
- dwóch działań realizowanych przez BM nie zostały przekazane.

(dowód: akta kontroli str.784-2570)

Pełne sprawozdanie o postępach wdrażania Strategii za rok 2014, zgodnie z założeniami określonymi w Planie działań, zostało opracowane przez Koordynatora SSP¹⁰⁰. DRKL i DSI przekazały wkład do sprawozdania z realizacji SSP w 2014 r. w zakresie realizowanych działań, zgodnie z wytycznymi i w terminie wskazanym przez Koordynatora Strategii. Departament Telekomunikacji informację

⁹⁹ W rozdziale 5. Monitorowanie i sprawozdawczość.

¹⁰⁰ Pismem z dnia 10 marca 2014 r. Koordynator Strategii zwrócił się do wszystkich podmiotów o przesłanie w formie tabelarycznej m.in. informacji o osiągniętych efektach lub podjętych czynnościach służących realizacji działań wraz z ewentualnymi innymi informacjami w formie opisowej wskazującymi efekty podejmowanych działań wpływających na osiągnięcie celów SSP, a nie zgłoszonych do Planu działań.

i tabele odzwierciedlające osiągnięte w 2014 r. efekty związane z realizacją działania *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych...* przekazał z opóźnieniem wynoszącym 58 dni w stosunku do terminu wyznaczonego przez Koordynatora. Natomiast BM nie przekazał wymaganych danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdania w zakresie dwóch realizowanych działań.

Informacje zawarte w przekazanych tabelach uwzględniały wszystkie działania objęte kontrolą, dla których MAiC był organem wiodącym i których realizacja odbywała się w 2014 r.¹⁰¹

(dowód: akta kontroli str.784-804,1322-1324, 1480-1483, 2506-2512, 2573, 2581, 3412-3416)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dane niezbędne do sporządzenia sprawozdania z realizacji SSP, tj. tabelę odnoszącą się do programów, planów i polityk realizujących SSP oraz syntetyczną informację odzwierciedlającą osiągnięte w 2013 r. efekty wpisujące się w poszczególne cele i kierunki interwencji SSP dotyczącą m.in. pięciu działań realizowanych przez DRKL, objętych badaniem NIK, zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 34 i 25 dni.

Dyrektor DAP poinformował, iż opóźnienie w przekazywaniu informacji wynikało ze spiętrzenia obowiązków wynikających z długotrwałej nieobecności referenta sprawy oraz konieczność uzgodnienia odpowiedzi wewnątrz Departamentu. Stwierdził ponadto, iż prace nad informacją o realizacji SSP w 2013 r. prowadzone były przez Koordynatora do końca 2014 r., a zatwierdzenie dokumentu nastąpiło w styczniu 2015 r. w związku z tym przekazanie wymaganych informacji z opóźnieniem nie wpłynęło negatywnie na zawartość merytoryczną sprawozdania oraz na termin jej sporządzenia.

Ponadto ustalono, że w zakresie jednego działania objętego badaniem realizowanego przez DT tabela nr 3 odnosząca się do programów planów i polityk realizujących została przekazana z opóźnieniem wynoszącym 9 dni w stosunku do wyznaczonego przez Koordynatora terminu. Natomiast informacje odzwierciedlające osiągnięte w 2013 r. efekty wpisujące się w kierunek interwencji 5.6 *Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu* zostały przekazane Koordynatorowi przez DT dopiero w ramach prac nad projektem Informacji z realizacji SSP w 2013 r. przekazany jednostkom do konsultacji, w dniu 25 listopada 2014 r. tj. 86 dni po upływie wyznaczonego terminu.

Zastępca Dyrektora DT poinformowała, iż „(...) opóźnienie w przekazywaniu informacji wynikało z omyłki. DT w dniu 10 i 16 lipca 2014 r. przekazał Koordynatorowi informacje dotyczące realizowanych przez DT zadań w związku z przygotowaniem przez niego planów działań na rzecz wdrażania SSP, traktując, iż na ich podstawie możliwe jest opracowanie syntetycznych informacji.”

Ponadto, na etapie opracowywania sprawozdania za rok 2014 DT przekazał informację i tabele odzwierciedlające osiągnięte w 2014 r. efekty związane z realizacją działania *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych...* dopiero w dniu 12 czerwca 2015 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 58 dni w stosunku do terminu wyznaczonego przez Koordynatora SSP.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DT, na podstawie danych archiwalnych systemu EZD ustalono, iż sprawa dotycząca przygotowania wkładu do sprawozdania za rok 2014 została omyłkowo powiązana z inną sprawą, dlatego też DT po terminie

¹⁰¹ Działania: 2.3.1.1.1, 2.3.1.2, 2.3.2.1.1., 2.3.4.6.1 i 4.1.7.1.

przekazał wnioskowaną tabelę wraz z informacją opisową, wskazującą na efekty podejmowanych działań, wpływających na osiągnięcie celów SSP.

NIK ocenia jako nierzetelne nieprzekazanie w terminie wskazanym przez Koordynatora Strategii wymaganych informacji. Brak tych informacji mógł utrudnić Koordynatorowi Strategii dokonanie oceny postępów jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 2570, 784-962, 1480-1522, 4117-4147, 4402-4541)

2. Kontrola wykazała, iż BM nie przekazał wymaganych przez Koordynatora SSP danych niezbędnych do sporządzenia informacji z wdrażania SSP w 2013 r. i sprawozdania z SSP za 2014 r. w zakresie dwóch realizowanych działań: *Przygotowanie nowej regulacji dotyczącej zbiorów publicznych w celu zwiększenia dostępności informacji o zbiorach dla wszystkich obywateli tak aby mogli być lepiej poinformowani o tym, kto i na jakie cele zbiera środki oraz Realizacji projektu: Budowa i uruchomienie portalu zbiorów publicznych, obejmującego budowę centralnego portalu zbiorów publicznych.*

Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że „Koordynator na bieżąco współpracował z Departamentem Analiz i Komunikacji Publicznej¹⁰² przy pracy nad (...) działaniami, stąd nie zachodziła potrzeba by w związku z ich realizacją wysyłać (...) oficjalną korespondencję w postaci np. sprawozdań. Ponadto w przypadku działania nr 2 (budowa i uruchomienie portalu zbiorów publicznych) jedynym istotnym efektem było zbudowanie w konkretnym terminie portalu zbiorów publicznych, (...) nie było więc potrzeby prowadzenia oficjalnej sprawozdawczości z etapów pośrednich.”

NIK nie podziela powyższej opinii, gdyż przekazywanie danych do sprawozdań jest obowiązkiem każdego podmiotu realizującego zadania ujęte w strategii. NIK ocenia jako nierzetelne nieprzekazanie przez BM wymaganych przez Koordynatora SSP danych niezbędnych do sporządzenia dokumentów o postępach wdrażania Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 784-804, 1322-1324, 1480-1483)

Ocena częściowa

Minister AiC, jako podmiot odpowiedzialny za realizację wybranych działań SSP, realizując obowiązki sprawozdawcze nie w pełni przestrzegał przyjętych zasad przekazywania Koordynatorowi SSP wymaganych informacji, dopuszczając do powstania opóźnień, bądź zaniechań w ich przekazywaniu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli, wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad terminową realizacją działań SSP.
2. Przekazywanie pełnych informacji dotyczących realizacji działań określonych w Strategii w terminach wyznaczonych przez Koordynatora Strategii.
3. Utworzenie wymaganych Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa struktur organizacyjnych takich jak Biuro Programu i Rada Programu.

¹⁰² Zadania Departamentu Analiz i Komunikacji zostały włączone do Biura Ministra w dniu 14 sierpnia 2014 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 lutego 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis