



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KAP.410.006.04.2015
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. Mirosława Guguła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96819 z dnia 12 października 2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Justyna Głowacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96820 z dnia 12 października 2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa. Od dnia 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Rozwoju ¹ , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński, Minister Gospodarki – od 6 grudnia 2012 r. Od 16 listopada 2015 r. zadania objęte kontrolą należały do właściwości Mateusza Jakuba Morawieckiego, Wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Rozwoju (Dowód: akta kontroli str. 222-225)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Ministra Gospodarki działań obejmujących: 1) zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji zadań Strategii; 2) stan realizacji i osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach; 3) dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach monitorowania SSP; 4) planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań; 5) wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 7 grudnia 2015 r. Wykaz użytych terminów i skrótów NIK – Najwyższa Izba Kontroli MG lub Ministerstwo – Ministerstwo Gospodarki Minister – Minister Gospodarki MAiC – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów MKiDN – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego RCL – Rządowe Centrum Legislacyjne MF – Ministerstwo Finansów

¹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki. Dz. U. z 2015 r., poz. 2076.

MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
 MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
 MS – Ministerstwo Sprawiedliwości
 MŚ – Ministerstwo Środowiska
 MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
 SKRM – Stały Komitet Rady Ministrów
 RM – Rada Ministrów
 Koordynator – Koordynator Strategii Sprawne Państwo 2014-2020
 Strategia lub SSP – Strategia „Sprawne Państwo 2020”
 Program – Program „Lepsze Regulacje 2015” przyjęty uchwałą nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.
 BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
 ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²
 Plan działań 2014 - Plan działań na rzecz wdrażania Strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do 2020 r. z 31 lipca 2014 r.
 Plan działań 2015 - Plan działań na rzecz wdrażania Strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do 2020 r. z 11 września 2015 r.
 Wykaz działań 2014 – Wykaz działań na rzecz wdrażania Strategii „Sprawne Państwo 2020”, załącznik nr 2 do Planu działań z dnia 31 lipca 2014 r.
 Wykaz działań 2015 – Wykaz działań na rzecz wdrażania Strategii „Sprawne Państwo 2020”, załącznik nr 2 do Planu działań z dnia 11 września 2015 r.
 DDR – Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w MG
 DSE – Departament Spraw Europejskich w MG
 DIW – Departament Instrumentów Wsparcia w MG
 DPD – Departament Promocji i Współpracy Dwustronnej w MG
 Sprawozdanie za okres 2012-2013 – Sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu „Lepsze Regulacje 2015” za okres 2012-2013
 Sprawozdanie za 2014 r. - Sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu „Lepsze Regulacje 2015” za 2014 r.
 Sprawozdanie – Sprawozdanie z realizacji Strategii „Sprawne Państwo 2020” za 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Gospodarki realizował obowiązki wykonawcy Strategii „Sprawne Państwo 2020” osiągając w latach 2013-2015 wskaźniki wyznaczone w ramach Programu „Lepsze Regulacje 2015”, stanowiącego integralną część SSP. Działania objęte kontrolą zostały przyporządkowane właściwym komórkom organizacyjnym Ministerstwa. Spełniony został też obowiązek wyznaczenia pracowników do bieżącej współpracy z Koordynatorem. Działaniom realizowanym w ramach Programu wyznaczone zostały okresowe i końcowe wskaźniki osiągania celów, szczegółowy harmonogram oraz wskaźniki monitoringu ich realizacji.

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

- niedotrzymaniu terminu realizacji działania pn. „Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu”, obejmującego m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych w terminie określonym w Wykazach działań 2014 i 2015 oraz niedopełnieniu

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

obowiązku poinformowania Koordynatora – Ministra Administracji i Cyfryzacji o zmianie terminu realizacji powyższego działania,

- nieterminowym przekazaniu Koordynatorowi informacji niezbędnych do sporządzenia Sprawozdania.

Dodać należy, że Minister nie podejmował inicjatywy w celu włączenia się w realizację trzech działań³, dla których był organem współpracującym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Strategii

Opis stanu
faktycznego

Realizacja zadań związanych z opracowaniem i koordynacją wdrażania dokumentów strategicznych i programowych w gospodarce, stosownie do § 9 ust. 1 zarządzenia Ministra Gospodarki w sprawie podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Gospodarki z dnia 18 września 2015 r.⁴, należała do Podsekretarza Stanu w MG Pani Grażyny Henclewskiej.

Do bieżącej współpracy z Koordynatorem w zakresie wdrażania i monitorowania Strategii wskazano dwie osoby z Wydziału Ekonomicznej Analizy Prawa w DDR (naczelnika i głównego specjalistę). Współpraca z Koordynatorem polegała na bieżącym przekazywaniu informacji dotyczących sprawozdań i stopnia realizacji wskaźników.

(Dowód: akta kontroli str. 5-14, 367-386)

Zadania i odpowiedzialność kierownictwa i pracowników DDR oraz zakresy ich upoważnień odnoszące się do kontrolowanych działań, dla których Minister był organem wiodącym, zostały określone w załączniku do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego⁵ („Regulamin wewnętrzny DDR”). Pracownicy wykonujący czynności związane z realizacją kontrolowanych działań mieli określone na piśmie przydziały obowiązków, jednakże bez bezpośredniego odwołania się do SSP. Kwalifikacje pracowników udokumentowane były zaświadczeniami o ukończeniu studiów podyplomowych, kursów, szkoleń oraz doświadczeniem zawodowym⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 5-36, 41-64, 292-295)

³ „Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej; identyfikacja problemów ustawy o dostępie do informacji, w tym funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej”, „Opracowanie i realizacja kampanii wizerunkowej w państwach Europy Zachodniej w związku z przypadającymi w 2014 r. rocznicami: 25-lecia wyborów czerwcowych 1989, 15-lecia członkostwa w NATO oraz 10-lecia członkostwa Polski w UE”, „Opracowanie długofalowej polityki promocji polskiej kultury za granicą”.

⁴ Dz. Urz. MG z 2015 r., poz. 22.

⁵ Załącznik do zarządzenia nr 47 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z 17 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych.

⁶ Pracownicy są pracownikami mianowanymi Służby Cywilnej. Brali udział w szkoleniach, w tym m.in.: Zarządzanie projektami (warsztaty); Istota podejścia procesowego oraz zarządzanie procesami; System Konsultacji on-line- przeprowadzonego w ramach projektu Wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu monitoringu prac legislacyjnych Ministerstwa Gospodarki; Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich; System zarządzania bezpieczeństwem informacji; Zarządzanie ryzykiem; Rola i zadania polityki bezpieczeństwa informacji w jednostce organizacyjnej; Specjalistyczne szkolenie z zakresu wiedzy ogólnej nt. systemu prawnego, porządku instytucjonalnego oraz procesu decyzyjnego UE, organizowane w związku z przygotowaniem kadr administracji publicznej do sprawowania Prezydencji w Radzie UE w 2011 r.; Poradnik urzędnika w kontaktach zewnętrznych; Dostęp do informacji publicznej; Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości WE; System podejmowania decyzji w UE oraz koordynacja polskiej polityki europejskiej; Zasady opracowywania i opiniowania aktów prawnych oraz technik legislacyjnych; Polityka konkurencji.

Do zadań Wydziału Ekonomicznej Analizy Prawa w DDR należało m.in. przygotowywanie: testów regulacyjnych do projektów założeń projektów ustaw, ocen skutków regulacji (OSR *ex ante*) do projektów ustaw, ocen funkcjonowania ustaw (OSR *ex post*) przygotowywanych w ramach prac Departamentu, propozycji rozwiązań w zakresie poprawy jakości regulacji i zmniejszania obciążeń regulacyjnych, w tym przeprowadzanie ekonomicznej analizy przepisów prawa gospodarczego i finansowego, prowadzenie spraw związanych z doskonaleniem systemu oceny skutków regulacji oraz jego upowszechnianiem, a także prowadzenie spraw na rzecz usprawnienia procesu konsultacji społecznych. Ponadto do zadań tego Wydziału należy koordynowanie: opiniowania arkuszy oceny funkcjonowania aktów prawnych (OSR *ex post*), opiniowania projektów testów regulacyjnych oraz prowadzenie bazy obciążeń administracyjnych w prawie gospodarczym.

(Dowód: akta kontroli str. 10-11)

W Ministerstwie nie dokonywano odrębnych analiz dotyczących dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych do celów wdrażania Strategii. Jak wyjaśniła Pani Agata Glinka Naczelnik Wydziału Prawa Gospodarczego w DDR⁷, zadania określone w Celu 4 Strategii wpisują się bezpośrednio w zadania prowadzone przez DDR, który został wskazany jako Departament kompetentny w kwestiach związanych z wdrażaniem Strategii⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 5-14, 37-60, 367-386)

Cztery działania Strategii wybrane do kontroli wyszczególnione w Celu 4 pn. „Dobre prawo”⁹ odpowiadają podzadaniom określonym w Programie¹⁰, za realizację którego odpowiada Minister. Dla tych działań, w ww. Programie, Minister określił bazowe, okresowe i końcowe wskaźniki osiągania celów, opracował szczegółowy harmonogram dla kontrolowanych działań oraz zasady monitoringu¹¹.

(Dowód: akta kontroli str. 88-221, 422-426)

Działania, dla których Minister jest organem współpracującym, zostały przypisane trzem departamentom: DDR, DIW i DPD.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11, 377-379)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK rozwiązania organizacyjne i warunki kadrowe w Ministerstwie umożliwiały wdrażanie Strategii oraz monitorowanie postępów w osiąganiu planowanych wskaźników realizowanych działań w ramach Programu „Lepsze Regulacje 2015”.

Ocena częściowa

⁷ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Grażyna Henclewska upoważniła do złożenia wyjaśnień Dyrektora DDR. Wyjaśnienia zostały podpisane, w zastępstwie Dyrektora DDR, przez Naczelnika Wydziału.

⁸ Pismo Ministra Gospodarki (podpisane z up. Ministra – przez Sekretarza Stanu Jerzego Witolda Pietrewicza, Pełnomocnika Rządu ds. Deregulacji Gospodarczych) z dnia 7 września 2013 r. znak DSA-II-4001-2/2/13.

⁹ Działanie pn. „Opracowanie systemowego podejścia do deregulacji oraz opracowywanie regulacji prawnych w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych i innych barier utrudniających wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium RP” odpowiada podzadaniu pn. „Redukcja kosztów regulacyjnych” (II.E.1), działanie pn. „Wprowadzenie mechanizmów dogłębnej analizy skutków regulacji prawnych dla gospodarki, budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego” odpowiada podzadaniom pn.: „Przygotowanie ustandaryzowanego formularza OSR *ex post*” (I.B.8), „Przygotowanie okresowych OSR *ex post*” (I.B.9), Zmiana Regulaminu pracy Rady Ministrów (I.A.1), działanie pn. „Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu”, obejmujących m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych odpowiada podzadaniu pn. „Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia OW” (w tym zasady przeprowadzania konsultacji) (I.B.1), działaniu pn. „Wypracowanie mechanizmu w ramach negocjacji nad projektami unijnych aktów legislacyjnych” odpowiada podzadaniu pn. „Wprowadzenie mechanizmu w ramach negocjacji nad projektami unijnych aktów legislacyjnych” (I.C.3).

¹⁰ Dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki: www.mg.gov.pl.

¹¹ Zasady monitoringu zostały określone w punkcie 8 Programu.

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

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki, w przypadku czterech z siedmiu działań objętych kontrolą, pełnił rolę organu wiodącego, natomiast w pozostałych trzech był organem współpracującym.

Realizacja poszczególnych działań Strategii przez Ministra Gospodarki przedstawiała się następująco:

- 1) Opracowanie systemowego podejścia do deregulacji oraz opracowywanie regulacji prawnych w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych i innych barier utrudniających wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium RP¹²

W Wykazie działań określono realizację tego zadania w okresie marzec 2012 – grudzień 2015. Efektem końcowym miało być usunięcie barier regulacyjnych i biurokratycznych utrudniających wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium RP oraz redukcja kosztów regulacyjnych.

W realizacji powyższego działania Minister pełnił rolę wiodącą. Współpracując z innymi podmiotami administracji rządowej (głównie z KPRM, RCL oraz ministerstwami właściwymi w zakresie poszczególnych inicjatyw) m.in. przeprowadzał konsultacje i uzgodnienia, spotkania robocze, na bieżąco monitorował postęp prac.

W wyniku podejmowanych przez MG działań dotyczących redukcji obciążeń administracyjnych, w Ministerstwach¹³ prowadzono prace nad 20 aktami prawnymi, których wprowadzenie miało wpływać na redukcję tych kosztów. Wskaźnikiem realizacji tego działania w Programie była redukcja kosztów regulacyjnych określona jako procent PKB z wartością docelową równą 1 na koniec 2015 r. Według Sprawozdań z realizacji Programu za okres 2012-2013 i za 2014 r. wskaźniki zostały osiągnięte narastająco odpowiednio w wysokości 0,5 i 0,7.

W wyniku realizowanych działań przyjęto m.in.: Uchwałę Rady Ministrów Nr 20 w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych¹⁴, gdzie oszacowano redukcję kosztów w ujęciu rocznym na poziomie 1,3 mld zł, ustawę z 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej¹⁵ (redukcja na poziomie 0,75 mld zł), ustawę z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług¹⁶ (0,5 mld zł), ustawę z dnia 5 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷ (70,0 mln zł).

(Dowód: akta kontroli str. 88-221, 296-365, 367-406, 414-415, 422-426)

- 2) Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu, obejmujących m.in. zagadnienia dotyczące prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych¹⁸

W realizacji powyższego działania Minister pełnił rolę organu wiodącego. Efektem końcowym miało być zintegrowanie w formie jednego dokumentu obecnie obowiązujących dokumentów dotyczących ocen skutków regulacji i konsultacji. W Wykazie działań określono jego realizację w okresie marzec 2012 – lipiec 2014.

¹² Cel 4. Dobre prawo: kierunek interwencji 4.1. Optymalizacja procedur administracyjnych: zadanie 1. Redukcja obciążeń administracyjnych, działanie 1.

¹³ M.in. Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej

¹⁴ M. P. z 2014 r., poz. 205.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1662.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 915.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1885.

¹⁸ Cel 4. Dobre prawo: kierunek interwencji 4.2. Procedury nastawione na realizację celów, zadanie 2. Rozwój systemu „Oceny Wpływu”, działanie 2.

Ministerstwo nie zgłaszało Koordynatorowi zmiany terminu realizacji w Wykazie działań.

Wskaźnikiem realizacji tego działania w Programie miało być przyjęcie przez RM nowych „Wytycznych do przeprowadzenia Oceny Wpływu”, które określono w systemie binarnym¹⁹ z wartością docelową równą 1 na koniec 2015 r.

Realizacja działania przebiegała z udziałem zespołu, w skład którego wchodziłi przedstawiciele organów administracji rządowej²⁰. Prace zespołu polegały na bieżącej współpracy, konsultacjach oraz wymianie uwag i informacji dotyczących opracowania „Wytycznych do przeprowadzenia Oceny Wpływu”, w tym zasad przeprowadzania konsultacji. Do prac nad projektem dokumentu w zakresie określenia zasad konsultacji w rządowym procesie legislacyjnym włączyli się partnerzy społeczni. W ramach zespołu prowadzono prace nad przygotowaniem ustandaryzowanego formularza testu regulacyjnego, „Oceny Skutków Regulacji” (OSR) oraz oceny funkcjonowania ustawy (OSR *ex post*). Wytyczne do przeprowadzenia „Oceny Wpływu” zostały przyjęte przez RM 5 maja 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 88-221, 296-365, 367-406, 412-413, 416-417, 422-426)

3) Wprowadzenie mechanizmów dogłębnej analizy skutków regulacji prawnych dla gospodarki, budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego²¹

W realizacji powyższego działania Minister pełnił rolę organu wiodącego.

W Wykazie działań realizację tego zadania przewidywano w okresie od marca 2012 do grudnia 2015. Efektem końcowym miało być stosowanie ustandaryzowanych formularzy oceny wpływu (testu regulacyjnego, oceny skutków regulacji, oceny skutków regulacji *ex post*).

Dla tego działania w Strategii został określony wskaźnik „Liczba przeprowadzonych OSR *ex post* w skali roku” z wartością docelową w 2020 r. wynoszącą 50. Wskaźnikami realizacji tego działania w Programie były:

- liczba przeprowadzonych OSR *ex post* z wartością docelową równą 20 na koniec 2015 r. Według Sprawozdań na koniec 2014 r. osiągnięto wskaźnik w wysokości 11,
- przyjęcie przez Komitet RM ustandaryzowanego formularza OSR *ex post* z zaleceniem stosowania określono w systemie binarnym z wartością docelową równą 1 na koniec 2015 r. Według Sprawozdania za okres 2012-2013 wskaźnik ten został osiągnięty,
- przyjęcie przez RM nowego Regulaminu pracy RM określonego w systemie binarnym z wartością docelową równą 1 na koniec 2015 r. Według Sprawozdania za okres 2012-2013 wskaźnik ten został osiągnięty.

Realizując działanie, Minister współpracował z innymi organami administracji rządowej²² m.in. poprzez przeprowadzanie konsultacji i uzgodnień, organizowanie spotkań roboczych, bieżące monitorowanie postępu prac. W ramach prac roboczego międzyresortowego zespołu konsultacyjnego zostały przygotowane formularze OSR i OSR *ex post*.

Kontrola wykazała, że od 1 stycznia 2014 r. obowiązują przyjęte przez SKRM ujednolicone wzory ww. formularzy, które zostały udostępnione na stronie BIP KPRM, a także nowy regulamin pracy RM, wprowadzający obowiązek przeprowadzania OSR *ex post* na ustandaryzowanym formularzu. Zespół do spraw

¹⁹ Tj. zerojedynkowym.

²⁰ KPRM, RCL, MAiC, MF, MPiPS, MRR, MSZ, MŚ, MS.

²¹ Cel 4. Dobre prawo: kierunek interwencji 4.2. Procedury nastawione na realizację celów, zadanie 2. Rozwój systemu „Oceny Wpływu”, działanie 1.

²² M.in. KPRM, RCL, MF, MRR, MŚ, MPiPS, MAiC, MS, MSW.

Programowania Prac Rządu²³ w latach 2012-2013 wytypował listę 20 ustaw do OSR *ex post*.

(Dowód: akta kontroli str. 88-221, 296-365, 367-406, 420-426)

4) Wypracowanie mechanizmu w ramach negocjacji nad projektami unijnych aktów legislacyjnych²⁴

Minister pełnił rolę organu wiodącego w realizacji działania. W Wykazie działań realizację tego zadania przewidywano w okresie od stycznia 2013 do grudnia 2015. Efektem końcowym miała być poprawa skuteczności prac nad projektami aktów legislacyjnych UE.

Wskaźnikiem realizacji tego działania w Programie było utworzenie bazy legislacji unijnej określonym w systemie binarnym z wartością docelową równą 1 na koniec 2015 r. Według Sprawozdania za okres 2012-2013 wskaźnik ten został osiągnięty.

W wyniku realizacji powyższego działania opracowano dokument pn. „Mechanizm konsultacji i prowadzenia prac nad projektami aktów legislacyjnych UE będących w kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki”. Utworzona została Baza Europejskiej Legislacji, która, jak pisał Dyrektor DDR, od stycznia 2013 r. jest na bieżąco aktualizowana przez Ministerstwo, adekwatnie do postępów prac nad projektami aktów legislacyjnych UE oraz transpozycji aktów prawnych UE w zakresie kompetencji Ministerstwa.

Badanie dokumentacji wykazało, że w celu oceny funkcjonowania ww. mechanizmu, przeprowadzono badanie ankietowe wśród partnerów gospodarczo-społecznych²⁵, z którego wynika, iż nie przedstawiono zastrzeżeń w zakresie jego działania.

(Dowód: akta kontroli str. 88-221, 296-365, 367-406, 412-413, 418-419, 422-426)

W realizacji omawianych poniżej działań Minister pełnił rolę organu współpracującego:

- przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej; identyfikacja problemów ustawy o dostępie do informacji, w tym funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej²⁶,
- opracowanie i realizacja kampanii wizerunkowej w państwach Europy Zachodniej w związku z przypadającymi w 2014 r. rocznicami: 25-lecia wyborów czerwcowych 1989, 15-lecia członkostwa w NATO oraz 10-lecia członkostwa Polski w UE²⁷,
- opracowanie długofalowej polityki promocji polskiej kultury za granicą²⁸.

Ze strony Koordynatora ani innych podmiotów wiodących i współpracujących nie były kierowane do Ministerstwa zapytania związane z realizacją tych działań, w związku z tym Ministerstwo nie przekazywało żadnych informacji dotyczących ich realizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 367-399, 422-426)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym zrealizowaniu działania

²³ Organ pomocniczy RM.

²⁴ Cel 4. Dobre prawo: kierunek interwencji 4.2. Procedury nastawione na realizację celów, zadanie 3. Doskonalenie systemu udziału w tworzeniu prawa unijnego i poprawa skuteczności jego implementacji, działanie 1.

²⁵ Tj. m.in. organizacje pracodawców, związków zawodowych, stowarzyszeń itp.

²⁶ Cel 1. Otwarty rząd, Kierunek interwencji 1.1. Otwarcie zasobów sektora publicznego, zadanie 4. Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu, działanie 1.

²⁷ Cel 3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych, Kierunek interwencji 3.4. Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa, zadanie 5. Budowa pozytywnego wizerunku Polski, działanie 2.

²⁸ Cel 3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych, Kierunek interwencji 3.4. Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa, zadanie 5. Budowa pozytywnego wizerunku Polski, działanie 3.

pn. „Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu”, obejmujących m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych²⁹. W Wykazie działań termin ten określony został na lipiec 2014 r.

We wkładzie do Sprawozdania przekazanym do Koordynatora przez MG podano, że dokument pn. „Wytyczne do przeprowadzenia Oceny Wpływu” został przyjęty przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r.

W wyjaśnieniach Dyrektor DDR podał, że główną przyczyną przedłużających się prac nad realizacją działania była potrzeba przeprowadzenia dodatkowych konsultacji ze stroną społeczną w części dotyczącej konsultacji publicznych. Intencją było wypracowanie dokumentu, który będzie kompleksowy i kompletny.

Nie kwestionując uzasadnienia przedłużania terminu przygotowania wkładu do sprawozdania Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że Minister miał możliwość wnioskowania o wprowadzenie zmian do harmonogramu realizacji wspomnianego działania.

(Dowód: akta kontroli str. 296-365, 367-399, 416-417, 422-426)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister osiągał planowane wskaźniki wykonania badanych działań i z wyjątkiem jednego przypadku przestrzegał określonych harmonogramów tych działań.

3. Dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach monitorowania SSP

Opis stanu
faktycznego

Minister nie zgłaszał zmian do Wykazu działań w zakresie kontrolowanych działań, dla których był organem wiodącym. W przypadku działania pn. „Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia Oceny Wpływu”, obejmujących m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych, Koordynator, pomimo braku wniosku Ministra, w Sprawozdaniu zmienił termin realizacji działania z lipca 2014 r. na lipiec 2015 r.

W jednym przypadku w Wykazie działań 2015 nastąpiła zmiana terminu realizacji działania, dla którego Minister był organem współpracującym. Dotyczyło to działania pn. „Opracowanie długofalowej polityki promocji polskiej kultury za granicą”. Określony w Wykazie działań termin realizacji na wrzesień 2015 r. został zmieniony na październik 2016 r. Zmiany dokonał Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który był organem wiodącym dla tego działania. MKiDN podało³⁰, że przyczyną zmiany terminu była potrzeba opracowywania dokumentu pn. „Kierunki Promocji Polski 2015-2020”, w ramach opracowywanej przez Radę Promocji Polski³¹ Strategii „Kierunki Promocji Polski 2016-2020”. Współpraca pomiędzy resortami w związku z realizacją ww. działania odbywała się w trybie konsultacji i spotkań roboczych, związanych z kalendarzem pracy tej Rady.

Ministerstwo Gospodarki wywiązywało się z obowiązku przekazywania Koordynatorowi informacji dotyczących stopnia realizacji obowiązujących wskaźników monitorowania skontrolowanych działań w ramach Programu³².

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezgłoszeniu Koordynatorowi zmiany

²⁹ Cel 4. kierunek interwencji 4.2. Procedury nastawione na realizację celów, zadanie 2. Rozwój systemu Oceny Wpływu, działanie 2.

³⁰ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³¹ Rada Promocji Polski pełni funkcję organu doradczego przy Prezesie RM.

³² „Lepsze Regulacje 2015”.

terminu zakończenia realizacji działania pn. „Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia Oceny Wpływu” z lipca 2014 r. na lipiec 2015 r.

W Planie Działań 2014 przewidziano możliwość uzupełniania Wykazu działań na wnioski zainteresowanego podmiotu co sześć miesięcy. Dodatkowo 23 lutego 2015 r. Podsekretarz Stanu w MAiC³³ zwrócił się do Ministerstwa m.in. o przeprowadzenie przeglądu Planu działań Strategii pod kątem aktualizacji harmonogramu, realizacji działania/narzędzia realizacji i jego statusu.

Dyrektor DDR wyjaśnił m.in., że nie zgłaszano zmian w harmonogramie Planu działań pomimo opóźnień w realizacji ww. działania, gdyż w Programie nie przewidziano procedury aktualizacji harmonogramu, w związku z czym nie był on zmieniany. DDR w przekazanym 11 maja 2015 r. wkładzie do tego Sprawozdania pozostawił pierwotnie planowany termin, tj. lipiec 2014 r. Wkład ten zawierał jednocześnie informację, iż „Wytyczne do Oceny Wpływu” zostały przyjęte przez RM 5 maja 2015 r.

Zdaniem NIK, w sytuacji braku możliwości dochowania terminu określonego w Wykazie działań, w odpowiedzi na wniosek Koordynatora dotyczący m.in. aktualizacji harmonogramu, DDR winien zgłosić zmianę terminu realizacji działania. Brak procedury dokonywania zmian harmonogramu w Programie nie zwalnia wykonawcy Strategii z obowiązków określonych przez Koordynatora.

(Dowód: akta kontroli str. 284-291, 296--399, 416-417, 422-426)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, niezgłoszenie Koordynatorowi zmiany terminu realizacji, jednego z działań może wynikać z braku wystarczającego nadzoru nad wdrażaniem Strategii w MG.

4. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań

Opis stanu faktycznego

W Programie realizowanym w ramach Strategii zawarto szczegółowy plan finansowy z podziałem na poszczególne zadania³⁴. Skontrolowane działania Strategii i Programu realizowano bez współfinansowania ze środków UE, a jedynym źródłem finansowania były środki budżetu państwa w ramach części budżetowej 20 – Gospodarka. Minister rozważał możliwości realizacji Programu z udziałem środków europejskich pochodzących z perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Po dodatkowej wewnętrznej analizie pod kątem niezbędności i możliwości realizacji zadań zaplanowanych w ramach Programu ostatecznie zrezygnowano z realizacji przygotowanego wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Opracowanie i wdrożenie rozwiązań do przeprowadzenia elektronicznej analizy prawa w szczególności w zakresie przeciwdziałania nakładaniu obciążeń regulacyjnych”.

Realizując badane przez NIK działania, Ministerstwo nie wyodrębniło kosztów w związku z ich wykonywaniem. Zadania związane z realizacją Strategii były wykonywane w ramach obowiązków służbowych pracowników Ministerstwa. Rezygnacja z ww. projektu pn. „Opracowanie i wdrożenie rozwiązań do przeprowadzenia elektronicznej analizy prawa w szczególności w zakresie przeciwdziałania nakładaniu obciążeń regulacyjnych” nie miała wpływu na modyfikację wskaźników (okresowych i końcowych) oraz na wielkość wydatków określonych w harmonogramie Programu.

(Dowód: akta kontroli str. 5-14, 367-399, 407-408)

³³ Pismo z dnia 23 lutego 2015 r.; znak DAP-WAR.031.2.1.2015.

³⁴ Szczegółowy podział środków na poszczególne zadania przedstawiony został w tabeli nr 4 Programu.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

W ocenie Najwyższej izby Kontroli, Minister zapewnił finansowanie z budżetu państwa badanych działań określonych w Strategii. Jednakże pełną ocenę kosztów realizacji tych działań utrudnia brak ich wyodrębnienia w Wykazie Działów SSP.

5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

Wkład do Informacji o realizacji Strategii w 2013 r. został przekazany w terminie wskazanym przez Koordynatora. Plan działań przewidywał pierwsze sprawozdanie z realizacji SSP za 2014 r.³⁵. Zgodnie z wytycznymi przekazanymi pismem MAiC³⁶, Ministerstwo sporządziło sprawozdanie zawierające informacje o postępach w realizacji działań i osiągniętych efektach w zakresie Celu 4 Dobre prawo.

Sprawozdanie z wdrażania Strategii za 2014 r. obejmowało wszystkie działania, dla których Minister był organem wiodącym, natomiast wyznaczony przez Koordynatora termin na złożenie sprawozdania nie został dotrzymany. W przypadku działań³⁷, dla których Minister był organem współpracującym, Ministerstwo nie było zobowiązane ani przez Koordynatora, ani organ wiodący do przekazywania informacji dotyczących realizacji tych działań.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedotrzymaniu wyznaczonego przez Koordynatora terminu przekazania informacji o stanie realizacji SSP w 2014 r.

Informacje dotyczące wkładu Ministerstwa do Sprawozdania zostały przekazane do Koordynatora pocztą elektroniczną³⁸ w dniu 11 maja 2015 r., tj. 26 dni po upływie terminu wyznaczonego na 15 kwietnia 2015 r.

Dyrektor DDR wyjaśnił m.in., iż opóźnienie w przekazaniu informacji do Sprawozdania Koordynatorowi wynikało z przedłużającego się procesu gromadzenia danych i informacji niezbędnych do jego przygotowania, tj. przekazywanych informacji od innych ministerstw i podmiotów. Z tego też względu projekt sprawozdania został przekazany do rozpatrzenia przez SKRM 29 kwietnia 2015 r. Opóźnienie, jak wyjaśnił Dyrektor DDR, spowodowane było również intencją przekazania informacji do Koordynatora po przyjęciu przez SKRM w dniu 11 maja 2015 r. Sprawozdania z Programu za 2014 r.

W takiej sytuacji, zdaniem NIK, Ministerstwo powinno było wystąpić do Koordynatora Strategii o prolongatę terminu przekazania sprawozdania z realizacji działań SSP.

(Dowód: akta kontroli str. 226-283, 409-411)

Ocena częściowa

W ocenie NIK Minister wywiązał się z nałożonych obowiązków sprawozdawczych. Zastrzeżenie NIK odnosi się do niedotrzymania wyznaczonego przez Koordynatora terminu przekazania informacji o stanie realizacji SSP w 2014 r.

³⁵ Punkt 5 Monitorowanie i sprawozdawczość, akapit 3 str. 20.

³⁶ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Marka Wójcika z 10 marca 2015 r. znak DAP-WAR.031.3.1.2015.MS.

³⁷ Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej, Identyfikacja problemów ustawy o dostępie do informacji, w tym funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej, Opracowanie i realizacja kampanii wizerunkowej w państwach Europy Zachodniej w związku z przypadającymi w 2014 rocznicami: 25-lecia wyborów czerwcowych 1989, 15-lecia członkostwa w NATO oraz 10-lecia członkostwa Polski w UE, Opracowanie długofalowej polityki promocji polskiej kultury za granicą.

³⁸ Informacja została przekazana przez głównego specjalistę w Wydziale Ekonomicznej Analizy Prawa w DDR MG.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wzmocnienie nadzoru w zakresie przestrzegania terminów związanych z realizacją działań Strategii i wypełniania obowiązków określonych przez Koordynatora dotyczących aktualizacji harmonogramu działań oraz terminowego przekazywania sprawozdań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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 stycznia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis