



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP – 4101-10-01/2012
P/12/181

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/181 „Przygotowanie rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014-2020”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Marzena Antoniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82912 z dnia 31 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str.451-452) 2. Jerzy Skalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82915 z dnia 7 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82930 z dnia 23 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki ¹ , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki (dowód: akta kontroli str. 5-6, 443-444, 1548)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2010 - 2012 Ministerstwo Gospodarki prawidłowo opracowało projekty dokumentów rządowych pn. *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*² oraz *Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska*³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rzetelnie zorganizowano i prowadzono prace nad przygotowaniem strategii. Powstałe projekty dokumentów poddano wymagany konsultacjom międzyresortowym i społecznym, w wyniku których uzyskano niezbędne opinie i oceny. Projekty te były również zgodne z przepisami prawa i założeniami określonymi w stosownych wytycznych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na sporządzeniu sprawozdań z konsultacji obydwu projektów strategii w sposób niezgodny z art. 6 ust. 4 *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁴, w tym opóźnienie publikacji tych sprawozdań nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność ministerstwa.

¹ Dalej MG lub ministerstwo.

² Dalej także SIEG.

³ Dalej także BEiŚ.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań dotyczących opracowania strategii zintegrowanych.

1.1. Sposób zorganizowania prac nad opracowaniem strategii zintegrowanych w MG i nadzór Ministra Gospodarki.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 6 stycznia 2010 r. w MG odbyło się spotkanie inaugurujące prace dwóch grup międzyresortowych nad dokumentami rządowymi *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki* oraz *Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska*. Na spotkaniu zaprezentowano koncepcję opracowania tych dokumentów.

Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (SIEG)

W regulaminie organizacyjnym MG wskazano komórki, którym powierzone zostały zadania związane z programowaniem strategicznym, w tym z przygotowaniem projektów strategii⁵. Koordynatorem prac był Departament Strategii i Analiz⁶.

Za przygotowanie SIEG odpowiadał zespół pięciu pracowników Wydziału Strategii i Analiz Strukturalnych DSA⁷. Obowiązki tych pracowników ustalono w zakresach czynności. Nadzór nad pracami sprawowali dyrektor DSA oraz naczelnik powyższego Wydziału. DSA opracowywał dla nadzorującego podsekretarza stanu w MG - Pani Grażyny Henclewskiej⁸ pisemne informacje o przebiegu prac. Przy opracowywaniu strategii DSA współpracował z innymi komórkami organizacyjnymi MG.

Na spotkaniu grupy międzyresortowej, w dniu 6 stycznia 2010 r., zaprezentowano harmonogram prac nad SIEG. Ustalono, że zaangażowane ministerstwa przygotowują wstępne propozycje założeń do SIEG. Prace nad tymi założeniami zainicjowano w MG pismem z dnia 24 lutego 2010 r. oraz spotkaniem przedstawicieli właściwych departamentów w dniu 2 marca 2010 r. Założenia do SIEG zostały zaakceptowane przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju⁹ w dniu 24 czerwca 2010 r. oraz przez kierownictwo MG w dniu 22 lipca 2010 r.

Wystąpiły opóźnienia w stosunku do ustalonego harmonogramu prac. Na przykład, konsultacje międzyresortowe (planowany termin do października 2010 r.) zostały zakończone dopiero w lutym 2012 r., projekt SIEG przedstawiono na posiedzeniu KK w dniu 3 marca 2011 r. (planowano w październiku 2010 r.). Zasadniczą przyczyną opóźnień było uzależnienie tempa prac w MG od prac nad strategiami rozwoju w innych ministerstwach oraz potrzeba rozstrzygania niektórych kwestii przez KK.

Przy opracowywaniu diagnozy innowacyjności i efektywności polskiej gospodarki oraz części planistycznej SIEG, MG korzystało z ogólnodostępnych opracowań i analiz o charakterze eksperckim, sprawozdawczym i statystycznym (m.in. powstałych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego¹⁰, Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹¹, Agencji Rozwoju Przemysłu SA, Głównym Urzędzie Statystycznym, Narodowym Banku Polskim etc.). Dokładny wykaz zawarto w bibliografii zamiesz-

⁵ Opracowanie przez MG projektów strategii wynika z przyjętego przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r. dokumentu *Plan uporządkowania strategii rozwoju*.

⁶ Dalej także DSA. Poprzednia nazwa to Departament Analiz i Prognoz (DAP).

⁷ Nazwa poprzednia Wydział Analiz Strukturalnych.

⁸ Pełniącej też funkcję członka Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju przy Prezesie Rady Ministrów.

⁹ Dalej także KK.

¹⁰ Dalej MRR.

¹¹ Dalej MNiSW.

czonej w projekcie SIEG. MG nie zamawiało żadnych prac wyłącznie na potrzeby przygotowania SIEG. Nie zatrudniano ekspertów ani nie korzystano z pomocy ekspertów zewnętrznych w celu opracowania projektu SIEG.

W dniu 23 lutego 2011 r. Minister Gospodarki przekazał projekt SIEG do konsultacji międzyresortowych oraz podmiotom wskazanymi w art. 6 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹². Następnie, w dniu 3 marca 2011 r., projekt omówiono na posiedzeniu KK. W dniu 28 marca 2011 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa z resortami oraz spotkanie w ramach konsultacji społecznych. Poprawiony projekt omówiono ponownie na posiedzeniu KK w dniu 26 maja 2011 r. W dniu 22 czerwca 2011 r. MG przekazało projekt dokumentu pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹³ - zgodnie z art. 6 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. W stanowisku z dnia 27 lipca 2011 r. (przekazanym do MG w dniu 12 września 2011 r.), Komisja Wspólna potwierdziła uzgodnienie projektu.

Na posiedzeniu KK w dniu 30 czerwca 2011 r. ustalono, że projekt zostanie skierowany na obrady stałego komitetu Rady Ministrów, po uzyskaniu opinii MRR o zgodności SIEG ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

W dniu 11 lipca 2011 r. MG przekazało do Ministerstwa Infrastruktury¹⁴ stanowisko do uwag zgłoszonych do projektu przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska przy Komisji Wspólnej. W dniu 13 lipca 2011 r. wpłynęła opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

W dniu 21 lipca 2011 r. projekt był przedmiotem obrad stałego komitetu RM i po dyskusji został skierowany do dalszych prac.

W dniu 30 stycznia 2012 r. MG przekazało do Konwentu Marszałków Województw RP stanowisko w sprawie uwag Konwentu, zgłoszonych w dniu 29 czerwca 2011 r. W dniu 20 lutego 2012 r. podsekretarz stanu w MG zatwierdziła w celu przekazania do uzgodnień międzyresortowych projekt SIEG wraz z projektem uchwały Rady Ministrów¹⁵ w tej sprawie.

W dniu 9 maja 2012 r. Komitet do Spraw Europejskich RM przyjął projekt SIEG i zobowiązał ministerstwo do jego uzupełnienia o opinię MRR przed przekazaniem pod obrady RM. Jednocześnie zarekomendował rozpatrzenie projektu przez stały komitet RM i Komitet RM ds. Cyfryzacji (który zaopiniował projekt pozytywnie).

W dniu 18 maja 2012 r. projekt przekazano członkom stałego komitetu RM, jednakże dokumentu nie umieszczono w porządku obrad, z powodu wstrzymania prac nad strategiami nadrzędnymi Strategiami Rozwoju Kraju - Średniookresową¹⁶ i Długookresową¹⁷ – do momentu zapewnienia pełnej ich spójności.

Projekt SIEG przyjęty został przez stały komitet RM w dniu 18 października 2012 r., z uwagami Ministra Finansów i Ministra Rozwoju Regionalnego. Uwagi dotyczyły aktualizacji danych finansowych i wskaźników makroekonomicznych, umieszczenia odnośników do projektu ustawy budżetowej na 2013 r., weryfikacji tekstu pod względem spójności z dokumentami rządowymi i II expose Prezesa RM. Jednocze-

¹² Jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerzy społeczni i gospodarczy.

¹³ Dalej także Komisja Wspólna.

¹⁴ Dalej MI.

¹⁵ Dalej RM.

¹⁶ Dalej także ŚSRK. W dniu 29 listopada 2006 r. Rada Ministrów przyjęła Strategię Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 a 25 września 2012 r. jej zaktualizowaną wersję *Strategię Rozwoju Kraju 2020 Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*. Strategia Rozwoju Kraju 2020 – to główna strategia rozwojowa w średnim horyzoncie czasowym.

¹⁷ Koncepcja Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK - projekt z 17 listopada 2011 r.) oparta jest o przedstawienie najważniejszych 25 decyzji, które należy podjąć w jak najkrótszym czasie, aby zapewnić rozwój gospodarczy i społeczny w perspektywie do 2030r., którego celem będzie poprawa jakości życia Polaków.

śnie projekt został warunkowo rekomendowany Radzie Ministrów, przy czym jego skierowanie pod obrady RM uzależniono od potwierdzenia przez Ministra Gospodarki i odrębnie przez Ministra Rozwoju Regionalnego zgodności projektu ze Strategiami Rozwoju Kraju.

W dniu 31 października 2012 r. projekt przekazano do MRR w celu stosownego zaopiniowania.

Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska (BEiŚ)

Na spotkaniu w dniu 6 stycznia 2010 r. w MG ustalono, że w zakresie BEiŚ międzyresortowa grupa zadaniowa składać się będzie z przedstawicieli Ministerstwa Środowiska¹⁸, MI, Ministerstwa Skarbu Państwa¹⁹, MNiSW, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁰, Urzędu Regulacji Energetyki, Ministerstwa Finansów²¹ i MRR. Założono m.in. że zakres nowego dokumentu będzie zdeterminowany przyjętą w listopadzie 2009 r. *Polityką Energetyczną Polski do 2030 r.*²²

W styczniu 2010 r. nadzorująca podsekretarz stanu w MG Pani Joanna Strzelec-Łobodzińska zatwierdziła schemat zespołu międzyresortowego opracowującego projekt dokumentu, obejmujący komitet sterujący, zespół projektowy oraz zespoły zadaniowe (ds. energetyki i ds. klimatyczno-środowiskowych, którego skład wyznaczył Minister Środowiska). Opracowanie BEiŚ przebiegało w formule projektu. Opracowano m.in. kartę projektu i harmonogram. Ze względu na specyfikę projektu (współdziałanie z MŚ) oraz niejasności dotyczące zakresu dokumentu, nie dotrzymano założeń harmonogramu. Rozpoczęcie prac powinno nastąpić w grudniu 2009 r., a zakończenie w styczniu lub lipcu 2011 r. - w przypadku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Do czasu zakończenia kontroli prac jednak nie ukończono. Przyczyną był brak projektów głównych dokumentów strategicznych, tj. zaktualizowanej DSRK, której projekt przyjęty został dopiero w dniu 17 listopada 2011 r. oraz ŚSRK, z którymi BEiŚ powinna być spójna.

Sporządzenie BEiŚ powierzono Departamentowi Energetyki. W pracy nad strategią zaangażowane były trzy osoby. Przyjęto zasadę niezatrudniania ekspertów zewnętrznych, za wyjątkiem dokumentu pn. *Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko*, opracowanie którego zlecone zostało przez MŚ. Opracowując BEiŚ wykorzystywano m. in. *Politykę energetyczną Polski do 2030 roku*, *Program działań wykonawczych na lata 2009-2012*, *Wnioski ze strategicznej oceny oddziaływania polityki energetycznej na środowisko* (dokument z dnia 10 listopada 2009 r.), *Politykę ekologiczną państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, *Politykę klimatyczną Polski* oraz dokument Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa RM pod nazwą *Raport Polska 2030 Wyzwania rozwojowe*²³.

¹⁸ Dalej MŚ.

¹⁹ Dalej MSP.

²⁰ Dalej MRiRW.

²¹ Dalej MF.

²² Polityka energetyczna Polski do 2030 roku (Uchwała nr 157/2010 RM z dnia 29 września 2010 r.) wpisuje się w priorytety "Strategii rozwoju kraju 2007-2015" przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku. W szczególności cele i działania określone w niniejszym dokumencie przyczyniają się do realizacji priorytetu dotyczącego poprawy stanu infrastruktury technicznej. Cele polityki energetycznej są także zbieżne z celami Odnowionej Strategii Lizbońskiej i Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE. Polityka energetyczna będzie zmierzać do realizacji zobowiązania, wyrażonego w powyższych strategiach UE, o przekształceniu Europy w gospodarkę o niskiej emisji dwutlenku węgla oraz pewnym, zrównoważonym i konkurencyjnym zaopatrzeniu w energię. W rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Polityka energetyczna Polski do 2030 roku jest uznawana za strategię sektorową.

²³ Dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” wymienia 10 najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższych dwóch dziesięcioleciach. Są to: wzrost i konkurencyjność gospodarki, sytuacja demograficzna, wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy, odpowiedni potencjał infrastruktury.

Pierwszą wersję projektu BEiŚ przyjęto w dniu 31 marca 2011 r., drugą - 29 czerwca 2011 r., trzecią - 16 września 2011 r., a czwartą - 28 czerwca 2012 r. W dniu 16 lipca 2012 r. treść piątej wersji projektu została zatwierdzona przez podsekretarza stanu w MG, a następnie, po przyjęciu projektu przez kierownictwo MG dokument przesłano do Komitetu ds. Europejskich RM oraz do MRR, w celu zaopiniowania pod względem zgodności ze SRK. W dniu 1 sierpnia 2012 r. Komitet d/s Europejskich przyjął projekt BEiŚ. Zgłoszono 63 uwagi i sporządzono protokół rozbieżności zawierający stanowisko MG do uwag zgłoszonych m.in. przez Rządowe Centrum Legislacji i MŚ. Zdaniem RCL należało zachować hierarchię przyjmowania dokumentów, tzn. w pierwszej kolejności powinna zostać przyjęta DSRK, następnie ŚSRK a później BEiŚ. Zdaniem MG, można było jednak pominąć tę zasadę, ze względu na rozpoczęcie prac nad kolejną *Polityką energetyczną Polski*, dla której BEiŚ ma stanowić główny punkt odniesienia. Zdaniem MG rozbieżności pomiędzy DSRK a ŚSRK nie dotyczyły aspektów energetyczno-środowiskowych, dlatego MG wniosło o przyjęcie BEiŚ, aby nie hamować prac nad aktualizacją polityki energetycznej. MŚ podtrzymało, odrzucone przez MG, uwagi z uzgodnień międzyresortowych dotyczące ograniczeń importu energii z krajów nie stosujących reguł III pakietu energetycznego UE. W dniu 3 sierpnia 2012 r. MRR poinformowało że projekt BEiŚ jest zgodny z ŚSRK i *ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji w dniu 3 października 2012 r. pozytywnie zaopiniował BEiŚ z uwzględnieniem uwag Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pozostałe uwagi oraz uwagi zawarte w protokole rozbieżności, wykraczające poza kompetencje Komitetu, nie zostały rozpatrzone. Komitet rekomendował stałemu komitetowi RM przyjęcie projektu dokumentu wraz z protokołem rozbieżności.

W dniu 20 listopada 2012 r. w MRR odbyło się spotkanie dotyczące wprowadzenia zmian w zintegrowanej strategii BEiŚ, dla zapewnienia zgodności z innymi dokumentami rządowymi. Podjęto decyzję o weryfikacji treści dokumentu i usunięciu wątpliwych i kontrowersyjnych zapisów. W szczególności postanowiono ujednolicić treść wprowadzenia do dokumentu, uwzględniając przydatność BEiŚ dla realizacji celów perspektywy finansowej 2014-2020. Postanowiono też m.in. przygotować streszczenia zawierające najważniejsze tezy dokumentu, uzupełnić dokument o wnioski z przeprowadzonej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz o podsumowanie konsultacji społecznych. Departament Energetyki dokonał stosownych zmian w wewnętrznej strukturze dokumentu oraz zmian porządkujących.

Aktualny stan prac nad strategiami

Na posiedzeniu KK w dniu 15 listopada 2012 r. jego wiceprzewodniczący przedstawił wskazówki – zalecenia, które powinny spełniać strategie rozwoju. Powinny one zawierać preambułę wraz ze streszczeniem zawierającym listę celów strategicznych, obszary strategiczne (rozdziały) z diagnozą, wizją, celami i kierunkami interwencji oraz monitoring strategii (wskaźniki monitoringu).

Podsekretarz stanu w MG - Pani Grażyna Henclewska w dniu 4 grudnia 2012 r. zaakceptowała projekt SIEG poprawiony stosownie do powyższych zaleceń KK i przekazała go do MRR w celu przedłożenia pod obrady KK. W dniu 7 grudnia 2012 r. KK zaaprobował zarówno BEiŚ i SIEG oraz zarekomendował je stałemu komitetowi RM.

(dowód: akta kontroli str. 7-330, 382-405, 413-418, 434-450, 453-1547, 1549-1565)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa

Pozytywna.

1.2. Zgodność strategii zintegrowanych z przepisami prawa i założeniami określonymi w dokumentach rządowych.

Opis stanu
faktycznego

Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

Projekt SIEG poddano konsultacjom międzyresortowym (w 2011 r. w dniach od 23 lutego do 30 marca i od 17 do 30 maja oraz w lutym 2012 r.), konsultacjom z partnerami samorządowymi, społecznymi i gospodarczymi (w dniach od 23 lutego do 30 marca 2011 r.), w ramach Komisji Wspólnej (od dnia 22 czerwca do 27 lipca 2011 r.), prezentowano na posiedzeniach - KK (w dniach 3 marca i 26 maja 2011 r.) oraz Komitetu do Spraw Europejskich RM i Komitetu RM ds. Cyfryzacji (w kwietniu i maju 2012 r.).

MG oszacowało, że do kolejnych wersji SIEG zgłoszono ok. 1000 uwag (w tym ok. 500 w trakcie konsultacji społecznych). Nie uwzględniono ok. 30% z nich. Skalę uwag nieuwzględnionych oszacowano, gdyż jednoznaczne jej zwymiarowanie było trudne ze względu na zróżnicowany charakter (od szczegółowych do koncepcyjnych). Uwagi dotyczyły przede wszystkim powiązania SIEG z pozostałymi strategiami, struktury dokumentu, wskaźników monitorujących, analizy SWOT, dezaktualizacji danych i niepoprawności użytych definicji. W szczególności wskazywano na niewystarczające uwzględnienie trendów rozwojowych i wymiaru terytorialnego, brak informacji na temat środków przeznaczonych na realizację SIEG, nadmierną objętość dokumentu, tożsamość z zakresami innych strategii zintegrowanych i brak spójności z nimi, brak przejrzystości i precyzji zapisów w diagnozie etc.

Uwzględniając uwagi MG, m.in. uprościło system wskaźników monitorowania, zwerifikowało treść analizy SWOT, zaktualizowało dane, uściśliło definicje określeń (*efektywność wiedzy, efektywność nauki i miejscowe otoczenie społeczne*) stworzone na potrzeby SIEG, oraz uzupełniło analizę SWOT o infrastrukturę transportu lotniczego.

Niektóre uwagi były ze sobą sprzeczne. Dotyczyło to zwłaszcza kierunków interwencji publicznej i formalnej warstwy dokumentu. Na przykład, w kwestii kierunków działań najważniejsza niezgodność dotyczyła potraktowania w systemie fiskalnym działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej. MNiSW, zgodnie z opinią MG, postulowało przebudowę systemu zachęt fiskalnych dla działalności innowacyjnej. Podobną uwagę zgłosiło MRiRW. MF natomiast konsekwentnie się temu sprzeciwiało. MG uwzględniło uwagę MNiSW oraz częściowo uwagę MRiRW i przedstawiło w SIEG skonkretyzowane rozwiązania. Wystąpiono do MF m.in. o informacje dotyczące prac nad ujednoliceniem podstawy opodatkowania i poszerzenia bazy podatkowej.

W odniesieniu do warstwy formalnej strategii sprzeczne były uwagi KPRM oraz MI. KPRM postulowało m.in. przeredagowanie SIEG pod kątem odesłań do innych strategii zintegrowanych. MI wnioskowało natomiast o zawarcie w SIEG informacji o inteligentnych systemach transportowych, ponieważ samo odwołanie się do Strategii Rozwoju Transportu uznało za niewystarczające. Ostatecznie SIEG została ukierunkowana w części programowej wyłącznie na kwestie bezpośrednio związane z innowacyjnością i efektywnością, a liczbę jej kierunków działań ograniczono do czterech. Aspekty innowacyjności i efektywności przynależne do obszarów innych strategii zintegrowanych zostały uwzględnione w SIEG jedynie w diagnozie. MG nie uwzględniło, na przykład, uwag MŚ dotyczących szerszego przedstawienia zapisów

Krajowej Strategii Ochrony i Zrównoważonego Użytkowania Różnorodności Biologicznej wraz z *Programem działań na lata 2007-2013* trafnie uzasadniając, że kwestie bioróżnorodności wykraczają poza zakres SIEG. Uwzględniło natomiast uwagi zgłoszone przez Komitet RM ds. Cyfryzacji²⁴ oraz Komitet RM ds. Europejskich²⁵.

Uwzględniono też uwagi KK zgłoszone w dniu 3 marca 2011 r. - m.in. skondensowanie diagnozy do ok. 15 stron, zaadaptowanie do SIEG ekspertyz przygotowanych na zlecenie MRR oraz w dniu 26 maja 2011 r. - m.in. rozszerzenie definicji *innowacyjności* oraz uzupełnienie zakresu *diagnozy* o elementy związane z jakością kapitału ludzkiego.

Zakres tematyczny SIEG obejmował obszary wskazane w *Planie uporządkowania strategii rozwoju*, przyjętym przez RM w dniu 24 listopada 2009 r. Wyodrębniono ponadto obszar efektywnego wykorzystania zasobów, ze względu na jego rolę w zrównoważonym rozwoju gospodarczym. Wymiar terytorialny (funkcjonalno-przestrzenny), wynikający z *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, uwzględniono zarówno w części diagnostycznej, jak i projekcyjnej SIEG. Na przykład, w *diagnozie* przedstawiono dane o przestrzennym zróżnicowaniu efektywności kapitału, działalności B+R i w poziomie innowacyjności. W części projekcyjnej odzwierciedlono zróżnicowanie terytorialne interwencji w działaniach: 2.1.5. *Wsparcie rozwoju regionalnej bazy naukowej*, 2.3.6 *Zwiększenie potencjału rozwojowego oraz wyrównywanie szans poszczególnych ośrodków*, 3.1.4. *Promowanie przedsiębiorczości typu „business & biodiversity, w szczególności na terenach zagrożonych peryferyjnością*.

Projekt SIEG zawiera elementy wskazane w art. 13 ust. 1 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Minister Gospodarki wypełnił postanowienia art. 6a tej ustawy i zgłosił projekt SIEG do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który stwierdził, że SIEG nie spełnia przesłanek kwalifikujących ją do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z wymogami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶.

Spełniono obowiązek wynikający z art. 14 ust. 1 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Projekt zgłoszono do oceny zgodności z ŚSRK. Minister Rozwoju Regionalnego wyraził opinię w *Karcie zgodności projektu*, sporządzonej w dniu 29 lipca 2011 r. Ocena miała charakter wstępny, ponieważ dotyczyła zgodności z obowiązującą w tym czasie ŚSRK 2007-2015. Projekt SIEG uznano za częściowo zgodny z ŚSRK. Zdaniem ministra, w SIEG nie odniesiono się do *Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE* w zakresie powiązań oraz zasad zrównoważonego rozwoju. Projekt wymagał też m.in. dostosowania ram finansowych do ustaleń KK z dnia 14 lipca 2011 r. oraz uzupełnienia o wskaźnik odnoszący się do efektywności gospodarki. Uwagi Ministra Rozwoju Regionalnego zostały uwzględnione.

SIEG uwzględnia, opracowane przez MRR, *Wytyczne do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju – zakres i struktura*²⁷.

Zgodnie z *Wytocznymi MG* dokonało analizy zapisów zawartych w dotychczas obowiązujących dokumentach strategicznych w obszarach objętych SIEG i wykorzystało ich wyniki w pracach nad tą strategią. Były to przede wszystkim dane z raportów z wdrażania strategii, opracowanych przez MG po przyjęciu przez RM we wrze-

²⁴ M.in.: zmiany zakresu pasma „470 - 862 MHz” na częstotliwości w zakresie „790 – 862 MHz”, przededagowanie treści SIEG w zakresie zaangażowania środków w realizację SIEG.

²⁵ M.in.: przededagowanie treści SIEG dotyczącej działania nr 1.4.1. Wsparcie procesów mobilizacji oszczędności i formowania kapitału omawianej „Strategii”, zmiany zapisu w rozdziale - Cele operacyjne, kierunki działań, działania - odnośnie akcjonariatu obywatelskiego i pracowniczego.

²⁶ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

²⁷ Dalej *Wytyczne*.

śniu 2006 r. dokumentu strategicznego *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*. Dla celów SIEG, MG korzystało także z przywołanego już *Raportu Polska 2030*.

W projekcie SIEG MG dokonało wyboru celów strategicznych oraz przyporządkowało im cele operacyjne. We wstępnych wersjach projektu (do wersji z dnia 17 lutego 2011 r.) MG określiło dziewięć obszarów priorytetowych i wyróżniło pięć celów operacyjnych. Zgodnie z postulatami ograniczenia ich liczby MG przyporządkowało działania czterem celom operacyjnym.

Cele SIEG²⁸, tj. cel strategiczny (gospodarka wysoce konkurencyjna, innowacyjna i efektywna oparta na wiedzy i współpracy) oraz cztery cele operacyjne (dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki, stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy, wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców, wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki) opierają się na ostatniej wersji DSRK pn. *Polska 2030-trzecia faza nowoczesności*.

Cele SIEG są skorelowane z następującymi celami DSRK - nr 1 (wzrost i konkurencyjność), nr 3 (wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy), nr 4 (odpowiedni potencjał infrastruktury), nr 5 (bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne), nr 6 (gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego), nr 9 (sprawne państwo) i nr 10 (wzrost kapitału społecznego Polski). Przy formułowaniu celów SIEG oraz kierunków interwencji i działań wykorzystano także projekty innych dokumentów, m.in. *Europejska agenda cyfrowa*, *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów* oraz *Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE*.

Cele określono ilościowo, za pomocą adekwatnych wskaźników monitorujących przy czym ich dobór podlegał ograniczeniom związanym z dostępnością, metodologią oraz częstotliwością pomiaru. Założono więc, że nie będą one jedynym odniesieniem przy ocenie stopnia osiągnięcia celów. W niektórych przypadkach (szczególnie dla statystyki innowacyjności) wartości wskaźników za okres sprawozdawczy miały nie być dostępne w momencie opracowania sprawozdania, w związku z tym ocena będzie w dużym stopniu bazować na jakościowej analizie postępów we wdrażaniu. Źródłami danych dla wskaźników mają m.in. być GUS²⁹, GUS/NIT³⁰, Eurostat³¹ oraz Eurostat/EITO³². Dla wszystkich wskaźników określono rok bazowy, wartość bazową oraz wartość docelową dla 2015 r. i 2020 r. Rok bazowy 2006-2008 przyjęto dla wskaźnika *przedsiębiorstwa wprowadzające innowacje produktowe lub procesowe* ustalonego jako odsetek ogólnej liczby małych i średnich przedsiębiorstw; rok 2009 dla wskaźników *produktywność zasobów*, *udział produktów wysokiej i średnio-wysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle*, *wydatki na technologie informacyjne i telekomunikacyjne*, *udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem* a rok 2011 dla wskaźnika *napływ BIZ w mln EUR*. Dla pozostałych

²⁸ Zawarte w wersji projektu przekazanej na posiedzenie KK w dniu 7 grudnia 2012 r.

²⁹ Wskaźniki: nakłady ogółem na działalność B+R (w %PKB - dla celu głównego), udział wydatków publicznych na B+R w PKB, udział wydatków przedsiębiorstw na B+R w PKB (dla celu dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki), udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle (%), udział przedsiębiorstw przemysłowych MŚP współpracujących w swej działalności innowacyjnej w inicjatywach klastrowych lub innych sformalizowanych formach współpracy (dla celu stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy), energochłonność finalna gospodarki (kgoe/EURO, w cenach stałych z 2000 r.) (dla celu wzrost efektywności wykorzystania zasobów naturalnych i surowców).

³⁰ Wskaźnik: udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (dla celu wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki).

³¹ Wskaźnik: produktywność zasobów (dla celu głównego).

³² Wskaźnik: wydatki na technologie informacyjne i telekomunikacyjne jako % w PKB (dla celu stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy).

wskaźników przyjęto jako bazowy rok 2010. Odstąpienie od jednego roku bazowego dla wszystkich wskaźników uzasadniano – w ocenie NIK słusznie – jedno- lub dwuletnimi różnicami pomiędzy datami ostatnich pomiarów. Wartości bazowe wskazano dla ostatniego dostępnego pomiaru.

Ramy finansowe w projekcie SIEG określono w części *Finansowanie*. Całkowity budżet SIEG ze środków publicznych na lata 2012-2020 ma być określony w ŚSRK, a kwoty i źródła zostaną sprecyzowane w dokumentach realizacyjnych, zwłaszcza w *Programie Rozwoju Przedsiębiorstw*. Ustalenie tych danych dla w całego okresu realizacyjnego (do roku 2020) jest obciążone znaczną niepewnością co do kwot, którymi dysponować będzie Polska w nowym budżecie UE. Na lata 2007-2013 Polska otrzymała 67,3 mld euro, przez co jest największym beneficjentem polityki spójności UE. Cele SIEG realizowane są obecnie głównie przez Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (9,7 mld euro środków publicznych), a częściowo będą także w ramach Programów Operacyjnych - Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej i programów regionalnych. Istotnym źródłem finansowania celów SIEG związanych ze wspieraniem rozwoju technologicznego oraz B+R w perspektywie do 2013 r. miał być tzw. 7. Program Ramowy badań i rozwoju technologicznego (łączna wartość programu 57 mld euro)³³. Inne źródła to *Program Ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013* (CIP) oraz inicjatywy wspólnotowe ukierunkowane na poprawę dostępu do finansowania, zwłaszcza JASMINE i JESSICA³⁴.

MG uzgodniło plan finansowy z Ministerstwem Finansów, zgodnie z *Wytycznymi*. W piśmie z dnia 15 marca 2012 r. MF zaproponowało m.in., aby do SIEG dodać następujący tekst: *Całkowity budżet Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012-2020 finansowany ze środków publicznych na lata 2012-2020 będzie podany w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, gdzie zostaną ujęte wszystkie wydatki publiczne na realizację każdej z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Założenia przedstawione w dokumencie mają charakter kierunkowy, natomiast kwoty i źródła finansowania zostaną bardziej precyzyjnie określone w dokumentach realizacyjnych, zwłaszcza w Programie Rozwoju Przedsiębiorstw. Realizacja działań określonych w Strategii... będzie uzależniona od możliwości finansowych budżetu państwa oraz usunąć treść dotyczącą kwot i źródeł finansowania, a także wstawić tabelę przedstawiającą strukturę budżetu wg źródeł finansowania (budżet państwa, budżet środków europejskich, środki prywatne, budżet jednostek samorządu terytorialnego).*

W dniu 13 października 2012 r. MF zaproponowało wprowadzenie odwołań do projektu ustawy budżetowej na 2013 oraz materiału *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2013*. Uwagi te uwzględniono, za wyjątkiem umieszczenia proponowanej tabeli - z uwagi na brak możliwości oszacowania wydatków prywatnych oraz samorządowych.

Nie uwzględniono niektórych propozycji MRR zawartych w *Wytycznych*. Nie opracowano odrębnego dokumentu implementacyjnego (*planu działań implementacyjnych*) ani nie zamieszczono streszczenia *Raportu końcowego z oceny ex-ante*. Według MRR, celem opracowania dokumentu implementacyjnego miało być skuteczne wdrażanie strategii rozwoju, natomiast przeprowadzenie oceny ex-ante wynika ze

³³ Faktycznie od 2007 r. końca 2011 r. polscy uczestnicy otrzymali tylko 244 mln euro z przyznanych uczestnikom łącznie 19,7 mld euro. Patrz *Statystyki uczestnictwa Polski w 7. Programie Ramowym*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Warszawa, listopad 2011 r.

³⁴ JASMINE (Joint Action to Support Micro-finance institutions in Europe) – wspólne przedsięwzięcie KE, EBI i EFI na rzecz wspierania instytucji mikrokredytowych w Europie. JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas) - wspólne przedsięwzięcie KE, EBI oraz Banku Rozwoju Rady Europy (CEB), na rzecz wsparcia inwestycji służących zapewnieniu zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich.

złożonego, kompleksowego charakteru strategii i 10-letniego okresu ich obowiązywania.

MG nie załączyło planu działań implementacyjnych, natomiast przewidziane w nim elementy umieszczono w części pod nazwą *System wdrażania*. Zamieszczono także tabele realizacji działań, określające instytucje odpowiedzialne za przygotowanie rozwiązań oraz ich wdrożenie do porządku prawnego, instytucje uczestniczące w realizacji, okresy największej intensywności działań oraz przypisano wagi poszczególnym działaniom. Przygotowanie planu działań implementacyjnych MG uzależnia od spodziewanych wytycznych KK (w zakresie formy i terminu) odnoszących się do wszystkich strategii rozwoju. Stąd dokument taki może być dołączony nie wcześniej niż po przyjęciu SIEG przez RM. Konkretnie działania implementacyjne - zdaniem MG - będą pochodną zapisów w dokumentach wdrożeniowych dla SIEG, zwłaszcza powstającego *Programu Rozwoju Przedsiębiorstw*.

MG powstrzymało się od opracowania oceny ex-ante wobec braku formalnego wymogu, zwłaszcza, że jej dokonanie generowałoby dodatkowe koszty. MG uznało, że wystarczająca jest ocena ex-ante dla ŚSRK, ściśle zintegrowanej z pozostałymi dziewięcioma strategiami rozwoju.

Minister Gospodarki przekazał w maju 2012 r. do MRR opinię dotyczącą spełniania warunków ex-ante w kwestiach dotyczących SIEG. Ponadto 30 listopada 2012 r. przekazano do MRR informacje na temat postępów w pracach związanych ze spełnieniem przez Polskę warunków ex ante dla funduszy w ramach Wspólnych Ram Strategicznych 2014-2020 w zakresie właściwym dla MG. Ministerstwo oceniło, że działaniem niezbędnym jest zakończenie prac nad *Programem Rozwoju Przedsiębiorstw*. Wstępny projekt dokumentu został przyjęty przez kierownictwo MG w dniu 19 grudnia 2012 r. Ostateczne przyjęcie dokumentu planowane jest na 2013 r.

Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska

Strategia obejmuje wszystkie obszary wskazane w *Planie uporządkowania strategii rozwoju*, tj. bezpieczeństwo energetyczne, ochronę środowiska, racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi, tworzenie i doskonalenie profesjonalnych kadr na potrzeby sektora energetyki i ochrony środowiska oraz technologie informacyjne i komunikacyjne. Projekt BEiŚ w 2011 r. konsultowano z ministerstwami i urzędami centralnymi (konsultacje rozpoczęto w dniu 21 września 2011 r., a zakończono 30 października 2011 r.). W ich trakcie wpłynęło 150 uwag o różnym charakterze (merytorycznym, redakcyjnym itp.). Uwzględniono 127 uwag, w tym całkowicie 99, a częściowo 28. Odrzucono 23 uwagi, postulujące m.in. użycie niewłaściwych pojęć lub wartości lub wprowadzenie treści niezwiązanych z BEiŚ.

W dniu 16 stycznia 2012 r. zorganizowano spotkanie uzgodnieniowe, zakończone kompromisem co do finalnej wersji dokumentu. Powtórne uzgodnienia międzyresortowe miały miejsce w dniach od 14 do 20 lutego 2012 r. Na posiedzeniu Komitetu do Spraw Europejskich RM resorty zgłosiły 63 uwagi, z których uwzględniono 16, cztery potraktowano jako komentarz, a dziewięć odrzucono z uwagi na niezgodność z innymi przepisami lub danymi. Uwzględnienie 34 uwag, dotyczących m.in. zmiany użytych terminów (nazewnictwa), zmian redakcyjnych, usunięcia i poprawienia danych wyrażonych w kwotach lub procentach oraz kwestii merytorycznych dotyczących energetyki i środowiska. pozostawiono do ostatecznej decyzji MŚ. Wymiar terytorialny w BEiŚ ujęto w skali odpowiadającej obszarowi jakiego wymiar dotyczy. Specyfika energetyki i środowiska powoduje, że część działań dotyczy aspektów prawnych i regulacyjnych, a więc poziomu krajowego (np. *Kierunek Interwencji 2.5. Rozwój konkurencji na rynkach paliw i energii oraz umacnianie pozycji odbiorcy*). Wymiar terytorialny podkreślono np. w kierunku interwencji dotyczącym odnawial-

nych źródeł energii oraz modernizacji sektora elektroenergetyki zawodowej, a także w kierunku *Rozwój energetyczny obszarów podmiejskich i wiejskich*.

Celem głównym BEiŚ jest zapewnienie wysokiej jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń z uwzględnieniem ochrony środowiska oraz stworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju nowoczesnego sektora energetycznego zdolnego zapewnić Polsce bezpieczeństwo energetyczne oraz konkurencyjną i efektywną energetycznie gospodarkę. Ma on być realizowany poprzez cele szczegółowe i kierunki interwencji. Wskaźniki zawarte w dokumencie mają wskazywać, czy realizacja BEiŚ przynosi określone efekty. Osiągnięcie wskaźników nie zawsze będzie jednak oznaczało zrealizowanie celu, gdyż w większości obszarów możliwy jest postęp ponad założone wskaźniki. Wartością bazową wskaźników są dane za 2010 r., a ich źródłem publikacje m.in. GUS, Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska, Agencji Rynku Energii, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz informacje operatorów sieci elektroenergetycznych. Wskaźniki są zgodne z tymi, które zastosowano w *Strategii Europa 2020*³⁵. Dokument określa trzy cele rozwojowe, którym przypisano kierunki i działania oraz wskaźniki.

Cel 1 *Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska* obejmuje cztery kierunki interwencji - Kierunek 1 *Racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami kopalin*, Kierunek 2 *Gospodarowanie wodami dla ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody*, Kierunek 3 *Zachowanie bogactwa różnorodności biologicznej, w tym wielofunkcyjna gospodarka leśna* oraz Kierunek 4 *Uporządkowanie zarządzania przestrzenią*. Celowi nr 1 przypisano pięć wskaźników realizacji.³⁶

Cel 2 *Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię* - Kierunek 1 *Lepsze wykorzystanie krajowych zasobów energii*, Kierunek 2 *Poprawa efektywności energetycznej*, Kierunek 3 *Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw importowanych surowców energetycznych*, Kierunek 4 *Modernizacja sektora elektroenergetyki zawodowej, w tym przygotowania do wprowadzenia energetyki jądrowej*, Kierunek 5 *Rozwój konkurencji na rynkach paliw i energii oraz umacnianie pozycji odbiorcy*, Kierunek 6 *Wzrost znaczenia rozproszonych, odnawialnych źródeł energii* oraz Kierunek 7 *Rozwój energetyczny obszarów podmiejskich i wiejskich*. Cel 2 oceniany będzie przez dziesięć wskaźników realizacji³⁷.

³⁵ „EUROPA 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu jest nową długookresową strategią rozwoju Unii Europejskiej na lata 2010-2020. Została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r., zastępując w ten sposób realizowaną w latach 2000-2010 Strategię lizbońską. Jeden z trzech obszarów priorytetowych to *wzrost zrównoważony* (ang. sustainable growth) – czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywniej korzystającej z zasobów i konkurencyjnej. Jeden z pięciu celów głównych to cel 3: *zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20%*, w porównaniu z poziomami z 1990 r.; zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii; dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%. Unia Europejska zdecydowana jest podjąć decyzję o osiągnięciu do 2020 r. 30-procentowej redukcji emisji w porównaniu z poziomami z 1990 r., o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych redukcji emisji, a kraje rozwijające się wniosą wkład na miarę swoich zobowiązań i możliwości. Jedną z 10 zintegrowanych wytycznych to Wytyczna 5 *bardziej efektywne korzystanie z zasobów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych*.

³⁶ Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności ogółem w hm³ (hektometrach sześciennych), udział przemysłu w zużyciu wody ogółem (%), poziom lesistości kraju (%), FBI – Farmland Bird Index wskaźnik liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego oraz udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej kraju ogółem.

³⁷ ODEX (zagregowany wskaźnik efektywności energetycznej), udział importu gazu ziemnego z kierunku wschodniego w zaopatrzeniu kraju, stosunek mocy dyspozycyjnej elektrowni zawodowych i przemysłowych do obciążenia elektrowni w dniu maksymalnego zapotrzebowania w MW, SAIDI – wskaźnik przeciętnego systemowego czasu trwania przerwy długiej w przeliczeniu na jednego odbiorcę (nieplanowe, min/odbiorcę), SAIFI – wskaźnik przeciętnej systemowej częstości przerw długich i bardzo długich w przeliczeniu na jednego odbiorcę (nieplanowe, szt/odbiorcę), ilość odbiorców posiadających inteligentny licznik energii, średnią cenę sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym, liczbę odbiorców, którzy zmienili sprzedawcę energii elektrycznej odbiorcy inni niż gospodarstwa domowe / gospodarstwa domowe, udział energii ze źródeł odna-

Cel 3 *Poprawa stanu środowiska* obejmuje pięć kierunków interwencji – Kierunek 1 *Zapewnienie dostępu do czystej wody dla społeczeństwa i gospodarki*, Kierunek 2 *Racjonalne gospodarowanie odpadami, w tym wykorzystanie ich na cele energetyczne*, Kierunek 3 *Ochrona powietrza, w tym ograniczenie oddziaływania energetyki*, Kierunek 4 *Wspieranie nowych i promocja polskich technologii energetycznych i środowiskowych* oraz Kierunek 5 *Promowanie zachowań ekologicznych oraz tworzenie warunków do powstawania zielonych miejsc pracy*. Celowi temu przypisano siedem wskaźników realizacji.³⁸

Przeprowadzono uzgodnienia resortowe w celu wykluczenia dublowania się zapisów z treścią innych strategii. W dokumencie uwzględniono wymiar terytorialny oraz zamieszczono plan działań implementacyjnych z harmonogramem, ramami finansowymi oraz wskazano narzędzia i wskaźniki realizacji.

Projekt BEIŚ był konsultowany społecznie, zgodnie z art. 6 *ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju*. Ogłoszenie w prasie opublikowano w dniu 26 października 2011 r., z terminem składania uwag do dnia 30 października 2011 r. W dniu 17 października 2011 r. strategia była przedmiotem obrad Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej. W dniu 26 października 2011 roku projekt został przez tę Komisję uzgodniony.

W trakcie konsultacji do MG wpłynęło ok. 750 uwag, w tym ok. 570 dotyczących zapisów strategii, pozostałe odnosiły się do treści *Prognozy Oddziaływania na Środowisko*. Do części energetycznej zgłoszono ok. 300 uwag, a do części środowiskowej ok. 140. Odrzucono uwagi, które proponowały zapisy zbyt szczegółowe jak na dokument strategiczny, uwagi dotyczące zmiany struktury dokumentu oraz fragmentów, które w wyniku konsultacji międzyresortowych zostały wykreślone lub przeredagowane. Bez odniesienia pozostawiono uwagi sygnalizujące jakieś zjawisko, bez propozycji zmian w dokumencie.

Strategia zawiera elementy wymagane *ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz *Wytocznymi* opracowanymi przez MRR. Zdecydowano, że ze względu na szeroki zakres strategii i wielość obszarów jakich dotyczy, bardziej czytelne będzie przedstawienie oceny ex-ante w opisie kierunków interwencji. Elementy oceny zawierają opis stanu obecnego, proponowane działania oraz spodziewane ich efekty. Wnioski z oceny ex-ante zostały uwzględnione w pracach nad projektem dokumentu. Prace dotyczące odniesień do zmian klimatycznych prowadzono w MŚ.

Plan działań wykonawczych wskazuje instytucje odpowiedzialne za ich wdrożenie. Ramy finansowe, jako część dokumentu, zostały uzgodnione z Ministrem Finansów. Środki publiczne na lata 2011 – 2020 zostaną określone w ŚSRK. Konieczne nakłady na ochronę środowiska w tym okresie oszacowano na 16 -18 mld zł rocznie, a na sektor energetyki ok. 34 mld zł rocznie³⁹ (łącznie sektor publiczny i prywatny – bez gospodarstw domowych). Kwoty te zawierają nie tylko wydatki rozwojowe, ale także nakłady inwestycyjne w obszarze ochrony środowiska i energetyki⁴⁰. Wielkości te są zbieżne z informacjami publikowanymi przez GUS⁴¹ oraz firmę PwC⁴².

wialnych w finalnym zużyciu energii brutto, liczba gmin posiadających założenia do planów zaopatrzenia w ciepło i energię lub inną formą planowania energetycznego (w %).

³⁸ I i II Klasa czystości wód (w odniesieniu do jednolitej części wód), odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków, poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wybranych frakcji odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło (%), poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (% wagowo), stopień redukcji odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska w stosunku do odpadów wytworzonych, ilość polskich technologii środowiskowych zweryfikowanych w ramach systemu ETV (Europejski System Weryfikacji Technologii Środowiskowych) oraz odsetek zielonych zamówień publicznych.

³⁹ Ramy finansowe ŚSRK

⁴⁰ Z DSRK (projekt z 17.11.2011 r.) wynika, że wydatki związane z rozbudową, a przede wszystkim modernizacją sektora energetycznego oraz dostosowaniem go do wymogów środowiskowych wyniosą według różnych szacunków między 300 a 400 mld zł w perspektywie 2030 r. Oznaczać to będzie istotny, negatywny wpływ na

Strategia nie ustala finansowania np. wydobycia gazu łupkowego. Z uwagi na fakt, iż wydobycie gazu łupkowego może stwarzać wyzwania o charakterze społecznym i środowiskowym, istotne jest wdrożenie przejrzystej struktury prawno-regulacyjnej jego wydobycia. Jest to o tyle ważne, że do dnia 1 lutego 2012 r. wydano 111 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie niekonwencjonalnych złóż węglowodorów. W BEiŚ uwzględniono priorytety, niewymienione w *Strategii Europa 2020*, dotyczące m.in. energetyki jądrowej, konkurencji na rynku energii oraz wydobycia węgla.

(dowód: akta kontroli str. 35-376, 405-418, 432-433, 448-450, 453-1547, 1549-1570)

Ustalono nieprawidłowości

1. MG sporządziło sprawozdanie z konsultacji dla SIEG, o którym mowa w art. 6 ust. 1 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* niezgodnie z art. 6 ust. 4 *ustawy*. Minister Gospodarki miał obowiązek, w terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji, o których mowa w art. 6 ust. 1⁴³ *ustawy*, przygotować sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji oraz podać je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej i załączyć do strategii.

Sprawozdanie z konsultacji zawarto w projekcie SIEG z 17 maja 2011 r. i dalszych wersjach projektu⁴⁴ (w załączniku nr 2 pod nazwą *Informacja o wynikach przeprowadzonych konsultacji społecznych*). Poinformowano w nim, że konsultacje społeczne trwały od 23 lutego do 30 marca 2011 r. Pominęto informację o konsultacjach w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. O konsultacjach tych poinformowano w projekcie SIEG, w części *Wprowadzenie*. Było to wynikiem przyjętej przez MG interpretacji art. 6 ust. 4 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, zgodnie z którą obowiązek opracowania sprawozdania i wyników konsultacji oraz podanie go do publicznej wiadomości dotyczy ściśle konsultacji społecznych (z partnerami społecznymi i gospodarczymi), a nie dotyczy kwestii konsultacji z Komisją Wspólną, której zasady funkcjonowania opisane zostały w innym akcie prawnym.

Na stronie BIP MG sprawozdanie zostało zamieszczone 20 maja 2011 r. a więc z opóźnieniem, wynikającym ze skali zagadnień ujętych w SIEG, bardzo dużej liczby uwag i konieczność wprowadzenia zmian w dokumencie. Po przyjęciu ŚSRK przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r., ministerstwo opublikowało (10 października 2012 r.) szczegółowe sprawozdanie z konsultacji społecznych. W sprawozdaniu tym nie ma informacji o konsultacjach z Komisją Wspólną.

2. MG nie sporządziło w terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji dla strategii BEiŚ (art. 6 ust. 4 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*). Sprawozdanie sporządzono w grudniu 2012 r. i zamieszczono na stronie internetowej MG w dniu 18 grudnia 2012 r. Opóźnienie było wynikiem skoncentrowania się pracowników Departamentu

poziom realnego PKB w tym okresie. Efekt ten nie będzie rozkładał się równomiernie - najbardziej dotkliwy będzie około 2020 roku, kiedy (w pozytywnym scenariuszu) spadek może sięgnąć 1,8% PKB (a w sektorach szczególnie obciążonych nawet do 3%) w odniesieniu do scenariusza bazowego.

⁴¹ W świetle badań przeprowadzanych przez GUS obserwuje się w Polsce od 2002 r. wzrost nakładów na środki trwałe na ochronę środowiska – do poziomu ponad 12,2 mld zł w 2011 r., a na gospodarkę wodną ponad 3,1 mld zł.

⁴² Polskie grupy energetyczne planują znaczące nakłady inwestycyjne w ciągu następnych 10 lat. Łączne wydatki na inwestycje mogą sięgnąć 170 mld PLN (bez potencjalnej elektrowni jądrowej w PGE). Dane wg firmy PwC.

⁴³ Przepis art. 6 ust. 1 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* stanowi, że projekty strategii rozwoju podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRIŚT).

⁴⁴ Ostatnia wersja przedłożona kontrolerowi NIK z 4 grudnia 2012 r. zaakceptowana przez Panią Grażynę Henclewską Podsekretarza Stanu w MG przygotowana na posiedzenie KK w dniu 7 grudnia 2012 r.

mentu Energetyki na rozpoczęciu procesu zatwierdzania dokumentu procesowania dokumentu zgodnie ze ścieżką legislacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 400, 448-450, 581-827, 1076-1089, 1095, 1104-1250, 1333-1441)

Ocena częściowa

Pozytywna.

2. Realizacja zadań związanych z przygotowaniem programowania i wdrażania dokumentów programowych nowej perspektywy finansowej 2014-2020.

2.1. Udział Ministra Gospodarki w przygotowaniu założeń systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014-2020.

Opis stanu faktycznego

Przedstawiciele Ministra Gospodarki uczestniczyli w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej (perspektywa finansowa na lata 2014-2020).

Posiedzenia Zespołu w 2012 r. miały miejsce w dniach 13 kwietnia, 17 maja oraz 19 września. Na ostatnim spotkaniu zaprezentowano m.in. przygotowany przez MRR projekt dokumentu *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Założenia Umowy Partnerstwa*. Przedstawiciele Ministra Gospodarki nie opracowywali żadnej z części tego dokumentu.

W dniu 28 czerwca 2012 r. MG przekazało do MRR wypełniony kwestionariusz w sprawie zagadnień strategicznych związanych z programowaniem nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. W kwestionariuszu poinformowano o obszarach, które MG uznaje za priorytetowe w ramach nowej perspektywy finansowej (cel 1 *Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji*, cel 2 *Podnoszenie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury*, cel 4 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*, cel 7 *Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastrukturalnych sieciowych*) i wskazało strategiczne projekty inwestycyjne do realizacji przy udziale środków unijnych, np.: gazociąg Odessa-Brody, linia elektryczna Krajnik-Vierraden, terminal LNG, Elektrownia Bełchatów.

Minister Gospodarki w dniu 4 października 2012 r. przekazał do MRR stanowisko wobec projektu założeń *Umowy Partnerstwa*, stwierdzając, iż projekt, a także model wykorzystania funduszy UE w latach 2014-2020 wymagają dodatkowej analizy i weryfikacji. Dotyczy to m.in. uwzględnienia sektora prywatnego w kształtowaniu warunków rozwoju gospodarczego oraz zapewnienia wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w Polsce w ramach funduszy nowej perspektywy finansowej, zapewnienia źródeł finansowania dla MŚP, zwiększania liczby osób podejmujących własną działalność gospodarczą.

W ocenie Ministra Gospodarki, w projekcie założeń pominięto tematykę eksportu i promocji gospodarki. W nowej perspektywie finansowej nie umieszczono energetyki jądrowej. W zapisach celu nr 1 nie uwzględniono rozwoju działalności B+R+I przedsiębiorstw i odniesień do wskaźników dotyczących innowacyjności gospodarki. Opis celu nr 2 wymaga uszczegółowienia, a główne kierunki interwencji realizowane w celach nr 4 i 10 – uzupełnienia. Podstawowe wskaźniki postępu rzeczowego w ramach celów tematycznych nie uwzględniają – zdaniem MG - wielu zasadniczych obszarów. W dniu 12 października 2012 r., przekazano do MRR kolejne uwagi do tego projektu (do wersji prezentowanej na konferencji uzgodnieniowej w dniu

11 października 2012 r.). Uwagi dotyczyły m.in. kwestii: bezpieczeństwa energetycznego, energetyki jądrowej, dwufazowego programu operacyjnego dotyczącego rozwoju przedsiębiorstw oraz programu operacyjnego dotyczącego innowacji.

(dowód: akta kontroli str. 366, 384-385, 453-466, 897-972, 1029-1075)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Nie stwierdzono.

Pozytywna.

IV. 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 Kontroli⁴⁵, wnosi o uzupełnienie sprawozdania z konsultacji dla SIEG, o których mowa w art. 6 ust. 1 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* o informacje na temat konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

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
wykorzystania uwag
i 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 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 15 stycznia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

/ - /

.....
podpis

⁴⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82