



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

KNO – 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 Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler (kontrolerzy)	Pani Teresa Wójcik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83228 z dnia 25 października 2012 r., Bożena Ilczuk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83234 z dnia 15 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, [00-071 Warszawa, ul. Krakowskie Przedmieście 15/17] zwane dalej Ministerstwem lub MKiDN
Kierownik jednostki kontrolowanej	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego Pan Bogdan Zdrojewski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skontrolowane działania Ministerstwa związane z opracowaniem projektu Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS). Projekt SRKS został opracowany i poddany stosownym konsultacjom (resortowym i społecznym) oraz uzyskał niezbędne opinie i oceny (środowiskową i zgodności ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Do dnia zakończenia czynności kontrolnych SRKS nie została przyjęta przez Radę Ministrów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W „Planie uporządkowania strategii rozwoju” Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego został wskazany jako koordynator opracowania strategii rozwoju kapitału społecznego.

1. Sposób organizacji prac nad opracowaniem Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS)

1.1. Jednostki Ministerstwa realizujące zadania w zakresie programowania strategicznego

Opis stanu faktycznego	W latach 2010-2012 w MKiDN jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za zadania programowania strategicznego był do 23 września 2010 r. Departament Strategii i Analiz, a od dnia 24 września 2010 r. do czasu zakończenia kontroli, Departament Mecenatu Państwa.
------------------------	---

Zgodnie z § 12 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego obowiązującego do dnia 23 września 2010 r.¹, do zadań własnych Departamentu Strategii i Analiz należało m.in. budowanie, we współpracy z instytucjami podlegającymi Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, długookresowej strategii w zakresie polityki kulturalnej. Od dnia 1 stycznia 2011 r. w Departamencie Mecenatu Państwa wyodrębniono Wydział ds. Projektów Strategicznych, Badań i Analiz.

Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez Departament Mecenatu Państwa sprawuje od dnia 22 czerwca 2011 r. Minister Kultury i Dziedzictwa narodowego Pan Bogdan Zdrojewski².

(dowód: akta kontroli str. 5-11)

1.2. Pracownicy zatrudnieni do opracowania SRKS

Przedstawicielem kierownictwa Ministerstwa odpowiedzialnym za przygotowanie SRKS jest członek Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju - Pani Monika Smoleń, Podsekretarz Stanu w MKiDN.

W latach 2010-2012 w opracowaniu projektu SRKS uczestniczyło 15 osób, w tym: dwie osoby na stanowisku dyrektora, naczelnik wydziału, dziewięciu pracowników departamentów MKiDN, dwie osoby realizujące zadania na podstawie umowy zlecenia, jedna osoba świadcząca usługi wolontariatu (z którą następnie zawarto umowę zlecenia) oraz stażysta. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe (studia II stopnia, studia podyplomowe, KSAP) z zakresu nauk społecznych, socjologii oraz uczestniczyli w realizacji innych projektów strategicznych.

W aktach osobowych pracowników Ministerstwa (w zakresie obowiązków) znajdowały się zadania związane z opracowaniem projektu SRKS. W umowach osób realizujących zadania na podstawie umowy zlecenia, umowy o usługach wolontariatu, jak i umowy stażu, zamieszczono zadania i obowiązki w zakresie SRKS. W ramach umów o dzieło zawarto m.in. umowę z ekspertem - Panem T.S. z Akademii Rozwoju Filantropii, osobą będącą liderem merytorycznym dla obszaru II Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 26-27)

1.3. Tryb i zasady działania przy opracowywaniu SRKS

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podjęło prace związane z przygotowaniem SRKS na przełomie 2009 r. i 2010 r., po przyjęciu przez Radę Ministrów, w dniu 24 listopada 2009 r. „Planu uporządkowania strategii rozwoju”. Prezentacja wstępnych założeń SRKS odbyła się w dniu 4 lutego 2010 r. na posiedzeniu

¹ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 31 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 września 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Od dnia 24 września 2010 r. obowiązuje Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego stanowiący załącznik do zarządzenia nr 25 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 września 2010 r.

² Zgodnie z zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie podziału czynności pomiędzy ministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego w MKiDN, decyzją nr 14 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 19 września 2011 r. w sprawie podziału czynności pomiędzy ministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego w MKiDN. Poprzednio, od dnia 11 października 2010 r., zgodnie z decyzją nr 21 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 października 2010 r. w sprawie podziału czynności pomiędzy ministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu i dyrektora generalnego w MKiDN, bezpośredni nadzór nad Departamentem Mecenatu Państwa sprawował Podsekretarz Stanu Pan Jacek Weksler.

Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju. Pod koniec 2010 r. określono pierwszy planowany termin przyjęcia SRKS przez Radę Ministrów. W dokumencie pn. „Program Prac Legislacyjnych Rady Ministrów na 2011 r. - projekty innych dokumentów rządowych” wskazano w poz. 71 projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego z terminem uchwalenia w II kwartale 2011 r.

W Ministerstwie został uregulowany tryb postępowania legislacyjnego. Do dnia 30 grudnia 2011 r. obowiązywała w tym zakresie decyzja nr 7 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych. Od dnia 30 grudnia 2011 r. obowiązywało zarządzenie nr 62 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie kultury i dziedzictwa narodowego. Od dnia 23 kwietnia 2012 r. obowiązuje zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz udziału w tym postępowaniu organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, nadzorowanych lub podległych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W Departamencie Mecenatu Państwa opracowywano harmonogramy prac. Przy tworzeniu harmonogramów wskazywano kilka wariantów harmonogramu, każdorazowo uwzględniając terminy wynikające z Regulaminu Rady Ministrów oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz inne okoliczności, takie jak: konstituowanie się nowego rządu czy okresy świąteczne. Ponadto ustalano okresowe harmonogramy procedowania projektu SRKS pomiędzy MKiDN a MRR. Kontrola wykazała, że komórki organizacyjne MKiDN sporządzały częściowe harmonogramy, jednak – m.in. ze względu na różnorodność zagadnień poruszanych w dokumencie oraz mnogość i zmienność partnerów wewnątrzresortowych, rządowych, samorządowych i pozarządowych – realizacja pierwotnych założeń czasowych ulegała korektom.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 81-83, 1031-1033)

1.4. Korzystanie z pomocy ekspertów zewnętrznych

W trakcie opracowania projektu SRKS korzystano z pomocy ekspertów zewnętrznych. W latach 2009-2012 zawarto 24 umowy cywilno-prawne na kwotę ogółem 201.188,00 zł (brutto) z osiemnastoma podmiotami. Przedmiotem umów było m.in.:

- 1) przygotowanie analizy możliwości wprowadzenia uregulowań mających na celu nałożenie na inwestora budowlanego obowiązku przeznaczenia części wartości inwestycji publicznej na kulturę i sztukę (umowa na kwotę 23.790 zł),
- 2) przygotowanie opracowania zawierającego rekomendacje dla działań administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych w zakresie budowania postaw prospołecznych, otwartych, innowacyjnych i kreatywnych, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji kulturalnej i działalności instytucji kultury (umowy na kwotę 10.248 zł),

- 3) przygotowanie eksperckiego opracowania zawierającego rekomendacje i propozycje działań w zakresie budowy kapitału społecznego w Polsce (umowa na kwotę 64.600 zł),
- 4) przygotowanie opracowania opisującego działalność organizacji pozarządowych w Polsce oraz aktywność i zaangażowanie obywateli w życie publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem sektora kultury (umowa na kwotę 17.080 zł),
- 5) stworzenie systemu monitoringu i ewaluacji zadań Pakietu+ dla Kultury oraz przygotowanie analiz komparatystycznych w odniesieniu do projektu SRKS z uwzględnieniem sposobu gromadzenia danych częściowych, pomiaru i weryfikacji danych, implementacji narzędzi dotyczących zadań Pakietu+ dla Kultury (umowa na kwotę 4.000 zł),
- 6) przygotowanie definicji podstawowych pojęć w obszarze komunikacji społecznej (trzy umowy na łączną kwotę 5.400 zł),
- 7) przygotowanie prognozy trendów rozwojowych kapitału społecznego w Polsce dla projektu SRKS, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (umowa na kwotę 5.000 zł),
- 8) opracowanie oceny skutków regulacji dla projektu uchwały dotyczącej przyjęcia SRKS o zmiany wprowadzone w dokumencie w wyniku konsultacji społecznych (umowa na kwotę 7.380 zł),
- 9) prowadzenie współpracy z Departamentem Mecenatu Państwa w zakresie definiowania działań na rzecz partycypacji społecznej ze szczególnym uwzględnieniem sektora kultury (umowa na kwotę 12.300 zł).

Kontrola wykazała, że przedmiot umów był zgodny ze wstępnymi założeniami projektu SRKS, a wykonane opracowania zostały wykorzystane przy opracowaniu tego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

2. Zgodność Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego z przepisami prawa i założeniami określonymi w dokumentach rządowych

2.1. Etap opracowania SRKS

Według stanu na dzień 25 października 2012 r. (data rozpoczęcia kontroli) SRKS znajdował się w „Wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych Rządu” pod numerem ID51, bez określenia daty jego przyjęcia. W marcu 2012 r. Minister Rozwoju Regionalnego wydała pozytywną opinię o zgodności SRKS z projektem dokumentu pn. „Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015”. O ponowną opinię MKiDN wystąpiło do Minister Rozwoju Regionalnego w dniu 24 października 2012 r., po uchwaleniu dokumentu pn. „Strategia Rozwoju Kraju 2020” (uzyskanie pozytywnej opinii jest warunkiem uchwalenia SRKS przez Radę Ministrów).

W dniu 24 stycznia 2012 r. projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która przyjęła wyjaśnienia MKiDN do uwag zgłoszonych przez członków Komisji. Komitet do Spraw Europejskich (11 kwietnia 2012 r.) oraz Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (23 maja 2012 r.) przyjęły SRKS z uwzględnieniem uzgodnionych uwag, autopoprawkami MKiDN oraz z protokołem rozbieżności zawierającym uwagi niezgodnione lub nieuwzględnione, wobec których utrzymywały się rozbieżności. Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji przyjął wyjaśnienia w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności z Ministerstwem Sportu i Turystyki oraz rekomendował rozpatrzenie dokumentu przez stały Komitet Rady Ministrów.

Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 25 października 2012 r. nie przyjął przygotowanego przez MKiDN a zatwierdzonego przez Rządowe Centrum Legislacji projektu uchwały RM w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego na lata 2012-2020”, ustalając jednocześnie – zgodnie z pismem znak KRM-111-64-12, KRM-111-66-12 z dnia 25 października 2012 r., że:

- 1) Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju w MRR powinien, między 5 a 9 listopada 2012 r., zwołać posiedzenie poświęcone dokumentom strategicznym z udziałem wyłącznie ministrów odpowiedzialnych za te dokumenty, celem omówienia form i zakresu merytorycznego tych dokumentów;
- 2) formę i zakres merytoryczny strategii rekomenduje Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KK ds. PR) zespół roboczy, powołany przez stały Komitet Rady Ministrów w składzie: KPRM oraz MRR pod przewodnictwem Wiceprzewodniczącego stałego KRM;
- 3) dokumenty poprawione i uzupełnione zgodnie z ustaleniami KK ds. PR powinny zostać przedłożone do rozpatrzenia przez stały KRM do końca 2012 r., zaś w styczniu 2013 r. pod obrady RM.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

W dniu 15 listopada 2012 r., podczas posiedzenia KK ds. PR (w związku z podjęciem przez Stały Komitet Rady Ministrów decyzji o konieczności wprowadzenia zmian w projektach strategii zintegrowanych, w tym SRKS) przedstawione zostały zalecenia wypracowane przez KPRM, które powinny spełniać strategię zintegrowaną. Wskazano na konieczność ujednolicenia dokumentów, tj.: podobnej struktury i objętości wszystkich strategii; odwołania do priorytetów rozwojowych przyjętych w „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020”; zamieszczenia preambuły wraz ze streszczeniem zawierającym listę celów strategicznych; takiej samej struktury obszarów strategicznych (rozdziałów), tj. diagnoza, wizja, cele i kierunki interwencji (uszeregowane w punktach lub w ramce) oraz zawarcia w strategii jej monitoringu. Z poprawionym, według powyższych zaleceń, projektem SRKS powinno zapoznać się kierownictwo MKiDN, w celu akceptacji wszystkich zawartych w niej zapisów. Poprawiony według zaleceń z dnia 15 listopada 2012 r. projekt SRKS został przekazany w dniu 14 grudnia 2012 r. Ministrowi Kultury Dziedzictwa Narodowego.

W dniu 17 grudnia 2012 r. projekt SRKS został przekazany do MRR do akceptacji KK ds. Polityki Rozwoju. W dniach 27-28 grudnia 2012 r. odbyły się robocze spotkania przedstawicieli Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR z przedstawicielami DMP MKiDN, na których zostały przekazane uwagi redakcyjne MRR do projektu SRKS, które dotyczyły w szczególności: zmiany nazwy Strategii na Strategia Rozwoju Kapitału

Společnego 2020, skrócenia rozdziału dotyczącego wskaźników SRKS, w tym wyłączenie podrozdziału dotyczącego metodologii, skrócenia rozdziału finansowego w zakresie dotyczącym funduszy strukturalnych, uzupełnienia zapisów diagnozy i wprowadzenia oraz przeformułowania zapisów w rozdziale dotyczącym trendów rozwojowych. Na dzień 31 grudnia 2012 r. (data zakończenia czynności kontrolnych w MKiDN) Ministerstwo zostało zobowiązane do przekazania, do dnia 8 stycznia 2013 r., poprawionej wersji SRKS. Został także ustalony harmonogram dalszych prac.

(dowód: akta kontroli str. 896, 1031, 1033-1034)

2.2. Zgodność zakresu tematycznego SRKS z obszarami wskazanymi w Planie uporządkowania strategii rozwoju

W „Planie uporządkowania strategii rozwoju” wskazano m.in. tematy, które poszczególne strategie rozwoju (w dokumencie wskazano dziewięć takich strategii) powinny obejmować swym zakresem. Dla SRKS wskazano siedem głównych obszarów tematycznych, tj. zaufanie do instytucji publicznych, instytucje społeczeństwa obywatelskiego, kształtowanie postaw obywatelskich, media i polityka audiowizualna, potencjał kreatywny i kulturowy, konsultacje społeczne oraz technologie informacyjne i komunikacyjne.

W projekcie SRKS opracowanej przez MKiDN zakres tematyczny dzieli się na cztery obszary, tj.: postawy i kompetencje społeczne, współdziałanie i partycypacja społeczna, komunikacja społeczna oraz kultura i kreatywność. Porównanie treści tematycznych zawartych w ww. czterech obszarach z siedmioma głównymi obszarami tematycznymi wskazanymi w „Planie uporządkowania strategii rozwoju” wykazało, że tematy wskazane w ww. Planie zostały uwzględnione w projekcie SRKS. Ponadto zakres tematyczny SRKS obejmuje dodatkowo obszar związany z kształtowaniem postaw i kompetencji w systemie szkolnym i pozaszkolnym³.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1030)

2.3. Obszary diagnozy, wyzwania, cele operacyjne, priorytety oraz kierunki działań

Dla projektu SRKS przyjęto: wyzwanie główne – „Zwiększenia powszechnej świadomości znaczenia kapitału społecznego dla rozwoju kraju”, cel główny – „Wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski” oraz wskaźnik dla celu głównego – „Poziom uogólnionego zaufania Polaków”.

W projekcie SRKS wyróżniono cztery obszary operacyjne, a do każdego obszaru przypisano wyzwanie dla kapitału społecznego, wyzwania dla obszaru diagnozy (od czterech do sześciu) cele operacyjne (jeden dla każdego obszaru – w związku z ujednoliceniem nazewnictwa w strategiach zintegrowanych nastąpiła zmiana nazwy cele operacyjne - na cele szczegółowe) priorytety, kierunki działań oraz wskaźniki. Jako obszary diagnozy wskazano: „Postawy i kompetencje społeczne”, „Współdziałanie i partycypacja społeczna”, „Komunikacja społeczna” oraz „Kultura i kreatywność”.

³ Na zlecenie MRR, Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej, w maju 2011 r. została opracowana ekspertyza dotycząca przeprowadzenia kontroli krzyżowych dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju.

2.4. Wskaźniki realizacji celów strategicznych i szczegółowych

W zakresie monitorowania realizacji celów zawartych w projekcie SRKS do każdego celu operacyjnego został przypisany wskaźnik z określoną wartością (bazową i docelową) umożliwiającą ocenę stopnia jego realizacji. Do projektu SRKS zastosowano wskaźniki rejestrowane przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w ramach prowadzonych przez tę instytucję cyklicznych badań sondażowych, w oparciu o porozumienie MKiDN z CBOS z dnia 5 sierpnia 2011 r. (oraz aneks z dnia 12 czerwca 2012 r.), dotyczące współpracy w zakresie monitorowania i ewaluacji SRKS (sygn. DMP/4774/12/TT). CBOS zobowiązał się m.in. do „bezpłatnego przekazywania Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyników badań niezbędnych dla prac związanych z ewaluacją i monitorowaniem realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (zgodnie z art. 4. ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej⁴) w odniesieniu do wybranych wskaźników dla SRKS”.

W projekcie SRKS określono sześć wskaźników, które będą włączone do systemu sprawozdawczości na rzecz „Strategii Rozwoju Kraju do 2020”: wskaźnik celu głównego oraz pięć wskaźników kluczowych dla czterech celów operacyjnych (realizacja celu drugiego mierzona będzie dwoma wskaźnikami). W sprawie zastosowania wskaźników realizacji celów strategicznych i szczegółowych Pani Zina Jarmoszuk – Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa stwierdziła, że „Takie rozwiązanie gwarantuje, że nie rzadziej niż co dwa lata koordynator strategii uzyska rzetelną informację o stopniu realizacji każdego z celów strategii.”.

Wartości bazowe wskaźników SRKS dla wersji projektu z czerwca 2012 r. i grudnia 2012 r.

Cel SRKS	Wskaźnik realizacji celu	Wersja z czerwca 2012 r.		Wersja z grudnia 2012 r.	
		wartość bazowa	rok pomiaru	wartość bazowa	rok pomiaru
główny	Poziom uogólnionego zaufania Polaków	26%	2010	23%	2012
1	Odsetek młodzieży preferującej postawę kooperacji	40%	2010	40%	2010 ¹
2	Odsetek Polaków mających poczucie wpływu na sprawy swojego miasta/swojej gminy	52%	2010	50%	2012
	Odsetek Polaków angażujących się w wolontariat	16%	2010	32% ²	2012
3	Odsetek Polaków wykorzystujących Internet jako narzędzie komunikacji społecznej	19%	2011	19%	2012
4	Odsetek Polaków uczestniczących w wybranych obszarach kultury (literatura, kino, teatr, koncert, wystawa)	11% ³	2010	31%	2012

¹Wskaźnik nie był mierzony po roku 2010.

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 30, poz. 163, ze zm.

²Zmieniono źródło wskaźnika – badanie stowarzyszenia Klon/Jawor zastąpiono badaniem CBOS

³ Podana wartość dotyczy uproszczonej wersji wskaźnika, obejmującej jedynie trzy obszary aktywności kulturalnych – literaturę, kino i teatr. W wersji SRKS z czerwca 2012 r. założono, że wartości bazowa i docelowa zostaną zaktualizowane po pierwszej rejestracji wskaźnika w pełnej wersji, która była przewidziana na 2012 r.

Dla każdego wskaźnika głównego oraz poszczególnych wskaźników kluczowych przedstawiono linię trendu dostosowaną do wartości historycznych, wyznaczając wartość docelową w 2010 r. W ww. kwestii Pani Zina Jarmoszuk – Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa wyjaśniła, że „wskaźniki realizacji odnośnie poszczególnych priorytetów SRKS, rejestrujące bezpośrednie i natychmiastowe konsekwencje działań strategii dla ich bezpośrednich adresatów – wskaźniki rezultatu, oraz mierniki opisujące skalę realizowanych działań, wskazujące ich bezpośrednie wyniki, produkty – wskaźniki produktu – zostaną przedstawione w Planie działań SRKS, kiedy ustalane będą programy operacyjne i programy rozwoju realizowane w ramach strategii.”.

W wyniki kontroli ustalono, że w rozdziale strategii pn. „System wskaźników dla Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego” dla każdego ze wskaźników sformułowano definicję – zacytowane zostało pytanie sondażowe CBOS wraz z zamkniętą kafeterią możliwych odpowiedzi; każdy ze wskaźników zdefiniowany jest jako odsetek respondentów, którzy udzielili określonej odpowiedzi; wskazano na jakiej próbie realizowane będzie badanie. W ocenie NIK tak zdefiniowane wskaźniki są mierzalne.

Uzasadnienie adekwatności wskaźników znajduje się w tekście strategii (w wersji SRKS z dnia 13 czerwca 2012 r. – str. 118 -122; w wersji SRKS z grudnia 2012 r. – podrozdział Wskaźniki główny i kluczowe SRKS). Z tekstu SRKS wynika, że odbędą się co najmniej dwa pomiary wskaźników SRKS – pomiar wartości bazowej oraz pomiar wartości docelowej. Ponadto w strategii zamieszczono zapowiedź pomiaru w połowie okresu realizacji strategii (przewiduje się realizację ewaluacji mid-term, w której zazwyczaj dokonuje się oceny skuteczności strategii, tj. stopnia realizacji jej celów. Ponieważ wszystkie mierniki (poza wskaźnikiem celu pierwszego) rejestrowane są przez CBOS co roku lub co dwa lata w ramach prowadzonej przez ośrodek działalności badawczej, to w rzeczywistości pomiar wskaźników kluczowych będzie częstszy.

(dowód: akta kontroli str. 101, 117-118, 200-203, 532-535, 768, 1034)

2.5. Konsultacje międzyresortowe

Uzgodnienia międzyresortowe projektu SRKS były przeprowadzane w okresie od 10 sierpnia 2011 r. do 31 stycznia 2012 r. W uzgodnieniach z MKiDN brało w nich udział dwadzieścia podmiotów (szesnaście ministerstw, KPRM, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, GUS, Rządowe Centrum Legislacji).

W pierwszym etapie (do 30 września 2011 r.) poszczególne jednostki zgłosiły uwagi do projektu SRKS w formie pisemnej (łącznie – 129, najwięcej Minister Rozwoju Regionalnego – 18, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 13 oraz Ministerstwo Środowiska –12). Międzyresortowy zespół ds. analizy wniosków i rekomendacji, złożony z przedstawicieli MKiDN, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej, opracował rekomendacje wobec zgłoszonych wniosków. W efekcie prac zespołu 104 wnioski (80,6%) zostały zaakceptowane i włączone do projektu SRKS,

14 wniosków (10,9%) zostało zaakceptowanych częściowo, a 11 wniosków (8,5%) zostało odrzuconych.

Drugi etap uzgodnień międzyresortowych rozpoczęła konferencja uzgodnieniowa, która odbyła się 14 grudnia 2011 r. W trakcie konferencji strony odniosły się do stanowisk zajętych przez MKiDN wobec zgłoszonych wniosków. Strony nie wniosły zastrzeżeń wobec stanowiska MKiDN względem 112 uwag (w tym: 96 uwag zaakceptowanych, dziewięciu uwag zaakceptowanych częściowo i siedmiu uwag odrzuconych). W stosunku do jedenastu uwag uzgodniono stanowiska, pod warunkiem naniesienia dodatkowych zmian (dotyczyło dwóch uwag odrzuconych przez MKiDN, dwóch uwag zaakceptowanych częściowo oraz siedmiu uwag zaakceptowanych). Na tym etapie prac nie uzgodniono rozbieżności wobec sześciu uwag, tj. z: Ministerstwem Sportu i Turystyki (jedna uwaga), Ministerstwem Gospodarki (jedna uwaga) oraz Ministerstwem Finansów (cztery uwagi).

Uwaga Ministerstwa Sportu i Turystyki dotyczyła uzupełnienia celu operacyjnego pn. „Poprawa mechanizmu partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne” w priorytecie 2.2. „Rozwój i wzmacnianie zorganizowanych form aktywności obywatelskiej” o kierunek działań „2.2.3 „Rozwój społecznego wymiaru sportu”. MKiDN odrzuciło ten wniosek argumentując, że zapisy o znaczeniu aktywności sportowej znajdują się w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, a dla utrzymania spójności systemu strategii horyzontalnych kompetencje wpisane w poszczególne dokumenty strategiczne nie powinny być rozproszone. MSiT podtrzymało swoją uwagę.

Wniosek Ministerstwa Gospodarki dotyczył zmiany instytucji wiodącej (Ministerstwa Gospodarki) dla niektórych instrumentów wdrożeniowych priorytetu 4.2 „Rozwijanie współpracy między instytucjami kultury, oświaty, nauki i organizacjami społecznymi oraz podmiotami”. MKiDN odrzuciło ten wniosek argumentując, że realizacja spójnego systemu wspierania przedsiębiorczości (na różnych poziomach) nie będzie możliwa bez aktywnej współpracy i zaangażowania ze strony resortu kultury i resortu gospodarki.

Uwagi Ministerstwa Finansów dotyczyły:

- 1) uzupełnienia i uszczegółowienia rozdziału pn. „Ramy finansowe” – ta uwaga merytoryczna została zaakceptowana przez MKiDN – analiza skutków finansowych dla SRKS jest przygotowywana (dwie uwagi); sposób ujęcia uwagi nie został zaakceptowany przez MF;
- 2) wykreślenia z SRKS instrumentów wsparcia polegających na stosowaniu obniżonej stawki VAT na wybrane usługi – uwaga częściowo zaakceptowana przez MKiDN, pomimo że wprowadzenie obniżonej stawki VAT wymaga zmiany dyrektywy UE; MF podtrzymało swoje stanowisko;
- 3) wprowadzenia zmian podatkowych uszczuplających dochody publiczne, przy nakładaniu nowych zadań na jst, jako niemających uzasadnienia – MKiDN wyraziło zgodę na odroczenie wdrażania tych rozwiązań na okres po 2014 r.; MF podtrzymało swoje stanowisko.

W dniu 5 stycznia 2012 r. projekt SRKS uwzględniający uwagi uzgodnione podczas konferencji oraz Protokół z konferencji uzgodnieniowej (zawierający m.in. wykaz rozbieżności) zostały rozesłane do poszczególnych resortów z prośbą o zgłoszenie

ewentualnych uwag. Nadesłane odpowiedzi zawierały potwierdzenie ustalonych wcześniej rozbieżności, akceptację naniesionych zmian, niektóre z nich zawierały jednak także nowe propozycje zmian w dokumencie (część nowych propozycji została uwzględniona).

Odnosnie propozycji sformułowanych przez KPRM, MPiPS oraz MTBiGM zdecydowano, że zostaną rozważone po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych, w toku dalszych prac nad strategią, tzn. procedowanie dokumentu w ramach Komitetu do Spraw Europejskich, Komitetu ds. Cyfryzacji, Komitetu Stałego Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 28-77)

2.6. Wymiar terytorialny SRKS

2.6.1. Zgodność wymiaru terytorialnego ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju (ŚRK) i Długookresową Strategią Rozwoju Kraju (DSRK)

Zgodnie z „Załoženiami systemu zarządzania rozwojem Polski” – dokumentu przyjętego na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. koncepcja „Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” jest dokumentem, który znajduje odzwierciedlenie w „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju” (DSRK) w zakresie dotyczącym rozwoju przestrzennego oraz w „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju” (ŚSRK) – uwzględniającej zapisy DSRK i stanowiącej dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, realizowanym przez strategię rozwoju.

Projekt SRKS uzyskał potwierdzenie zgodności ze średniookresową Strategią Rozwoju Kraju. Minister Rozwoju Regionalnego wydał w dniu 14 marca 2012 r. „Opinię o zgodności projektu strategii rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju wydaną dla projektu SRKS”. W ww. opinii w pkt. 8 Karty zgodności wskazano, że „cele strategii rozwoju są spójne z celem głównym i priorytetami strategii rozwoju kraju.”, a w pkt. 10 Karty zgodności stwierdza się, że dokument nie wymaga uzupełnień. Dokument uwzględnia zasady spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

(dowód: akta kontroli str. 87-88)

2.6.2. Zgodność wymiaru terytorialnego z dokumentem MRR pt. „Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych”

Tematyka SRKS dotyczy zagadnień społecznych, głównie o charakterze niematerialnym, tym samym nie było możliwe bezpośrednie przyjęcie metodologii zastosowanej w KSRR lub KPZK.

Projekt SRKS obejmuje swoim zakresem całość społeczeństwa polskiego i wskazuje, że wspieranie kompetencji i postaw (kooperacja, komunikacja, kreatywność) powinno następować we wszystkich regionach kraju. Działania projektowane w SRKS uwzględniają na wszystkich szczeblach terytorialnych budowę kapitału społecznego opartą na: kooperacji, komunikacji i powszechności kultury, wspieraniu rozwoju edukacji obywatelskiej, kulturalnej i medialnej, a także rozwoju różnych form aktywności

społecznej i działań wpływających na poprawę jakości życia i dostępu do wysokiej jakości usług publicznych, dotyczących głównie kultury i są zgodne z wytycznymi MRR.

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

2.6.3. Odniesienie w SRKS do dotychczas obowiązujących dokumentów strategicznych

W związku ze specyfiką celów operacyjnych dla każdego z nich wskazano koordynatorów, tj.:

- Cel 1: Kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji – koordynowany wspólnie przez MEN i MNiSW;
- Cel 2: Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne – koordynowany przez MPiPS;
- Cel 3: Usprawnienie procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy – koordynowany przez MKiDN;
- Cel 4: Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego – koordynowany przez MKiDN.

Kwestia kapitału społecznego nie była kompleksowo podnoszona w dotychczas obowiązujących dokumentach strategicznych, jedynie niektóre jej elementy. I tak:

- 1) w obszarze celu drugiego SRKS pn. „Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne” (nadzór MPiPS) wskazane były te same priorytety co w obowiązującej na 2009-2015 Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego;
- 2) w obszarze celu trzeciego i czwartego dotychczas obowiązującymi dokumentami były: „Narodowa Strategia Rozwoju Kultury 2004-2013 wraz z „Uzupełnieniem NSRK 2004-2020”, jednak dokumenty te nie odwołują się wprost do idei kapitału społecznego.

Ministerstwa (koordynatorzy odpowiedzialni za dany obszar) dokonały analizy zapisów zawartych w dotychczas obowiązujących strategiach (obowiązujących w obszarze objętym SRKS), w tym oceny ich realizacji (ewaluacja), a wyniki tych analiz i ewaluacji zostały wykorzystane przy opracowaniu strategii zintegrowanej.

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

2.6.4. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu trwały od 8 kwietnia do 31 maja 2011 r. Do projektu SRKS zgłoszono 533 uwagi, z czego uwzględniono 54,5% uwag. Organizację konsultacji cechowała otwartość udziału (zaproszenie skierowane było do wszystkich zainteresowanych), równość uczestnictwa (rozpatrywano wszystkie zgłoszone uwagi, stosując jednolite kryteria ich oceny) oraz jawność przebiegu (zapewniono swobodny dostęp do informacji i dokumentów, dbając o szerokie upowszechnienie komunikatów o konsultacjach oraz bieżące informowanie o ich przebiegu).

Konsultacje były przeprowadzane zarówno w formie spotkań konsultacyjnych, komentarzy on line na stronie ks.mkidn oraz poprzez przesłanie wniosków pisemnych pocztą. Wśród uczestników konsultacji 88,2% stanowiły osoby prawne. Wśród osób prawnych największą grupę stanowiły organizacje pozarządowe (42%) i instytucje kultury (21%). Poza tym w konsultacjach brały udział: jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze, samorządy zawodowe, Izba Gospodarcza, organizacje związkowe oraz organizacje pracodawców (69% uczestników było przedstawicielami podmiotu o zasięgu ogólnopolskim).

Spośród zgłoszonych 533 wniosków przyjętych zostało 290 wniosków (54,5%), a odrzuconych 243 (45,5%). Przyczyną odrzucenia wniosków była głównie zbyt duża szczegółowość problemów proponowanych do uwzględnienia (na przykład wpisania do projektu SRKS propozycji konkretnych programów lub projektów skierowanych do jednego typu odbiorców). Ponadto odrzucone uwagi dotyczyły wprowadzenia hierarchizacji zadań w SRKS.

(dowód: akta kontroli str. 541-580, 771-772)

2.6.5. Elementy SRKS

W art. 13 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵ (zppr) wskazane zostały elementy, które winny być w szczególności uwzględnione w strategiach rozwoju. W projekcie SRKS z 18 czerwca 2012 r. uwzględniono osiem rozdziałów głównych, tj.: Wprowadzenie; Relacja SRKS do innych dokumentów; Założenia SRK; Wyzwania rozwojowe dla kapitału społecznego; Cele, priorytety i kierunki działania (Układ celów do 2020 r.); System realizacji SRKS; System wskaźników dla SRKS oraz Ramy finansowe.

W związku z modyfikacją strategii zintegrowanych wg. stanu na dzień 11 grudnia 2012 r. projekt SRKS zawierał dziewięć rozdziałów głównych tj.: Wprowadzenie; Streszczenie; Główne ustalenia diagnozy; Wyzwania i trendy rozwojowe dla kapitału społecznego; Wizja i zasady rozwoju kapitału społecznego; Opis celów, priorytetów i kierunków działań; System realizacji SRKS; System wskaźników dla SRKS; Ramy finansowe. Obie ww. wersje projektu SRKS zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 13 zppr.

(dowód: akta kontroli str. 102-346, 787-895)

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

Ustalono
nieprawidłowości

⁵ Dz. U. z 2009, Nr 84, poz. 712, ze zm.

3. Uwzględnienie w SRKS zasad wynikających z „Wytycznych do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju – zakres i struktura”

W projekcie SRKS uwzględniono zasady wynikające z opracowanych przez MRR „Wytycznych do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju”, w zakresie:

- 1) diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej obszaru lub dziedziny z analizą sytuacji pod kątem mocnych i słabych stron,
- 2) sformułowania celów, które powinny być opisane liczbowo, sformułowane w sposób jasny i jednoznaczny, czytelny i zrozumiały,
- 3) określenia celów ilościowo za pomocą możliwie ograniczonej liczby wskaźników monitorowania, jednoznacznych, zrozumiałych, mierzalnych i adekwatnych, z określeniem częstotliwości pomiaru wskaźników,
- 4) określenia systemu realizacji strategii rozwoju poprzez m.in. identyfikację podmiotów biorących udział w realizacji danej strategii, a także instrumentów, zasad i procedur obowiązujących jej realizatorów,
- 5) wskazania w ramach finansowych źródeł, z których będą pochodziły środki na realizację strategii,
- 6) zamieszczenia informacji o wynikach przeprowadzonych konsultacji społecznych,
- 7) dołączenia oceny zgodności strategii ze średniookresową strategią rozwoju kraju, a w przypadku wystąpienia niezgodności informacji na temat wprowadzonych poprawek w zapisach strategii.

Projekt SRKS uzyskał pozytywną ocenę zgodności ze „Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju”, bez konieczności uzupełnień. Cele strategii zostały opisane liczbowo, sformułowane w sposób jasny i jednoznaczny, czytelny i zrozumiały.

(dowód: akta kontroli str. 194-199, 764-770)

MKiDN nie przeprowadziło oceny ex-ante projektu SRKS. W tej sprawie Pani Zina Jarmoszuk Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa wyjaśniła, że „Wytyczne do opracowywania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju wskazują na celowość poddania strategii rozwoju ewaluacji ex-ante. Zapis ten ma jednakże charakter zalecenia, a nie zobowiązania.”

(dowód: akta kontroli str. 773-774)

Dla projektu SRKS opracowano plan działań implementacyjnych, który stanowił załącznik nr 2 pn. „Przykładowe instrumenty wdrożeniowe SRKS”. W związku z ujednoliceniem struktury strategii zintegrowanych, MKiDN zrezygnowało z załączania go do dokumentu, który będzie procedowany przez Rade Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 769)

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

4. Ramy finansowe SRKS

Ministerstwo uczestniczyło w przygotowaniu ram finansowych dla SRKS na poziomie ustawy budżetowej na rok 2011, odnosząc się do klasyfikacji wydatków, kwestii powiązań resortowych (współfinansowania) przy projektach strategii zintegrowanych oraz aktualizowania i określania nakładów finansowych na strategię zintegrowaną (pismo skierowane do KPRM, do wiadomości Ministerstwa Finansów, dotyczące rozszerzenia formularza noty budżetowej DMP/416/11 z dnia 4 marca 2011 r.).

Ministerstwo Finansów nie ustosunkowało się do propozycji, natomiast w piśmie z dnia 1 marca 2011 r. (nr RF-3/64/STT/2011/247) wskazało na odpowiedzialność koordynatora strategii za przygotowanie szacunków finansowych (co znalazło odzwierciedlenie w pracach prowadzonych przez MKiDN nad projektem SRKS).

(dowód: akta kontroli str. 598-761)

Ramy finansowe dla projektu SRKS były wyznaczane kilkakrotnie (prace trwały przez cały 2011 r.), z uwzględnieniem różnych podejść metodologicznych, uzgadnianych na posiedzeniach KK ds. PR oraz inicjowanych przez MKiDN z uwagi na konieczność przygotowania kompleksowego projektu SRKS. W efekcie prac metodologicznych w zakresie kalkulacji ram finansowych dla strategii zintegrowanych było uzgodnienie z KK ds. PR dotyczące przedstawienia szczegółowych ram finansowych w „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju” (pismo nr DAS-24-19(1)/11, 159772/11). Dalsze prace były związane z opiniowaniem rozdziału MRR, który dotyczył ram finansowych średniookresowej SRK (uzgodnienia międzyresortowe projektu średniookresowej SRK, pismo nr DMP/3295/11/AK, z dnia 13 grudnia 2011 r.).

Ostateczne ramy finansowe dla projektu SRKS są pochodną zapisów zawartych w „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju”, w której ta strategia porusza kwestie budżetu dla SRKS. Tekst projektu SRKS został zaktualizowany po uchwaleniu „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju” przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. Pani Zina Jarmoszuk – Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa stwierdziła, że *„Ramy finansowe SRKS są zgodne z zakresem ustalonym przez KK ds. PR, a przy opracowywaniu ram finansowych dla SRKS uwzględnione zostały ww. „Wytyczne do opracowywania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju”. Przy czym należy zaznaczyć, iż ww. Wytyczne są dokumentem o statusie „roboczym” (dokument nie był przyjęty przez Radę Ministrów).”*

(dowód: akta kontroli str. 598-761)

Nakłady na SRKS w latach 2012-2020 zostały określone w wysokości 23.320,9 mln zł, z czego środki publiczne ogółem (23.304,7 mln zł) stanowią 99,9%. Kwota dotycząca nakładów na SRKS została zapisana zgodnie z treścią „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020”. Środki publiczne krajowe zostały zaplanowane w wysokości ogółem 22.312,2 mln zł, z czego: środki z budżetu państwa – 21.750,8 mln zł (97,5%), środki jednostek samorządu terytorialnego – 544,5 mln zł (2,4%) oraz pozostałe środki – 16,9 mln zł (0,08%). Środki unijne wyniosły 992,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 598-761, 1035)

Ustalono
nieprawidłowości

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

5. Priorytety rozwojowe SRKS specyficzne dla Polski

Opis stanu
faktycznego

SRKS nie jest wskazana w Krajowym Programie Reform jako instrument realizacyjny Strategii Europa 2020, ale cele SRKS przyczyniają się do realizacji tej Strategii w częściach dotyczących:

- 1) inteligentnego rozwoju – poprzez: wsparcie kształcenia, szkolenia i uczenia przez całe życie zgodne z projektem objętym obszarem I pn. „Młodzież w drodze”; działania na rzecz społeczeństwa cyfrowego objęte obszarem II pn. „Europejska agenda cyfrowa”; innowacje w sektorze przemysłów kreatywnych objęte obszarem IV pn. „Unia innowacji”;
- 2) zrównoważonego rozwoju – poprzez wpływ na zwiększanie konkurencyjności europejskiej turystyki (dostępność obiektów kultury), zgodnie z projektem pn. „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” (obszar IV);
- 3) rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – poprzez działania na rzecz potencjału partnerów społecznych i dialogu społecznego zgodne z projektem pn. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” oraz na rzecz ekonomii społecznej jako działania w ramach projektu pn. „Europejski program walki z ubóstwem” (obszar II).

(dowód: akta kontroli str. 982)

Ustalono
nieprawidłowości

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

6. Nadzór Ministra nad przebiegiem prac nad SRKS

Opis stanu
faktycznego

Bieżące prace nad projektem SRKS nadzoruje i koordynuje Podsekretarz Stanu – Pani Monika Smoleń. Efekty kluczowych etapów prac nad projektem SRKS są przekazywane w formie pisemnej do akceptacji Podsekretarz Stanu oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Nadzór oraz informowanie o postępach poszczególnych prac na projektem SRKS były realizowane w formie bieżącej komunikacji ustnej, pisemnej lub elektronicznej (dotyczyły m.in. akceptacji wyników poszczególnych etapów prac, współpracy z partnerami, itp.) oraz w formie roboczej korespondencji, dotyczącej szczegółowych kwestii wynikających z opracowywania SRKS. Przedmiotowe informowanie odbywało się systematycznie i zgodnie z harmonogramem prac nad SRKS.

W zakresie wystąpienia ewentualnych trudności lub opóźnień w realizacji prac, Podsekretarz Stanu lub Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego byli informowani w formie pisemnej o zaistniałej sytuacji wraz ze wskazaniem możliwych sposobów rozwiązania zaistniałych problemów. Zostały także podjęte działania zmierzające do usystematyzowania procedury przebiegu i nadzoru nad procesami planowania strategicznego w MKiDN (przyjęto dokument regulujący tryb postępowania w MKiDN w odniesieniu do projektów uchwał RM dotyczących strategii. Ze względu na

intensyfikację prac redakcyjnych nad tekstem SRKS, działania nad uszczegółowieniem i wdrożeniem systemu uległy spowolnieniu i zostaną wznowione po przyjęciu dokumentu przez RM.

(dowód: akta kontroli str. 994-996)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Ministrem odpowiedzialnym za przygotowanie założeń systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014-2020 w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest Podsekretarz Stanu, Pani Monika Smoleń, która została zgłoszona do prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Stałym zastępcą została wyznaczona Pani Karolina Tylus-Sowa – Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich. Przedstawiciele Ministerstwa brali aktywny udział w pracach ww. Zespołu m.in. poprzez: uczestnictwo w posiedzeniach, opiniowanie przygotowywanych materiałów oraz formułowanie uwag i propozycji zmian do rozpatrywanych dokumentów. Ponadto Pani Minister Monika Smoleń uczestniczy w pracach nad „Założeniami Umowy Partnerstwa 2014-2020”.

Z punktu widzenia sektora kultury do wsparcia w ramach nowej perspektywy finansowej jako niezbędne zostały uznane inwestycje w zakresie: dziedzictwa kulturowego, infrastruktury kultury i szkolnictwa artystycznego oraz digitalizacji zasobów kultury. Podstawą dokonania takiego wyboru były: założenia ramowe określone w projekcie rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju regionalnego na lata 2014-2020, potrzeby sektora kultury, dotychczasowe doświadczenia z wdrażania „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” oraz innych programów dedykowanych kulturze, finansowanych ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 992-993)

Ustalono
nieprawidłowości

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

8. Dokonywanie zakupów różnego rodzaju usług eksperckich

Opis stanu
faktycznego

W związku z realizacją projektu SRKS Ministerstwo zawarło 24 umowy. Na zachodziła potrzeba stosowania przepisów o zamówieniach publicznych ponieważ wartość netto każdej z tych umów była niższa niż 14 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

Dokonano analizy treści umów, pod kątem zabezpieczenia interesów Ministerstwa co do formy odbioru prac wykonanych w ramach tych umów. W 15 z 24 umów (63%)

dokonano w ich treści zapisów o potwierdzeniu przez zamawiającego odbiorów opracowań na piśmie. Stwierdzono, że w dwóch przypadkach na 15 (13%) sporządzone zostały protokoły odbioru podpisane dwustronnie (przez przedstawicieli zamawiającego i wykonawcy). W pozostałych 13 przypadkach pracownicy Departamentu Mecenatu Państwa sporządzili tylko krótkie adnotacje na kopiach opracowań będących przedmiotem tych umów o dacie ich otrzymania.

(akta kontroli str.493-495)

W związku z przekazaniem Pani Zinie Jarmoszuk – Dyrektorowi Departamentu Mecenatu Państwa uwag dotyczących dokumentowania sposobu odbioru zamawianych prac, Departament ten przygotował instrukcję dotyczącą obiegu umów cywilnoprawnych w zakresie badań, analiz i ekspertyz, którą w czasie kontroli przekazał do zaopiniowania przez Biuro Obsługi Prawnej MKiDN. W projekcie ww. Instrukcji wprowadzone zostały m.in. zasady odbioru prac i zapłaty za wykonanie przedmiotu umowy, w których został określony sposób dokumentowania odbioru zamówionych prac przekazywanych w formie pisemnej lub formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 13-25, 583-596)

Analiza sposobu wykorzystania trzech wybranych opracowań wykonanych w ramach ww. umów, tj.:

- 1) opracowania zawierającego rekomendacje dla działań administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych w zakresie budowania postaw prospołecznych (otwartych, innowacyjnych i kreatywnych), ze szczególnym uwzględnieniem edukacji kulturalnej i działalności instytucji kultury, wykonanego na podstawie umowy nr 88/2010 z dnia 23 czerwca 2010 r. przez Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej z Krakowa (za kwotę 10.248 zł),
- 2) oceny skutków regulacji dla projektu uchwały dotyczącej przyjęcia SRKS, wykonanego na podstawie umowy nr 98/2011 z dnia 11 maja 2010 r. przez firmę Lecalibur sp. z o.o. z Warszawy (za kwotę 7.380 zł),
- 3) opracowania opisującego działalność organizacji pozarządowych w Polsce oraz aktywność i zaangażowanie obywateli w życie publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem sektora kultury, wykonanego na podstawie umowy nr DSIa/1/2010 z dnia 14 maja 2010 r. przez firmę TIS (za kwotę 17.080 zł),

wykażała, że opracowania te zostały wykorzystane w pracach nad projektem SRKS (w całości lub w części). Według Pani Ziny Jaromoszuk – Dyrektora Departamentu Mecenatu Państwa „były bardzo ważnym elementem na jednym z etapów opracowywania Strategii”.

(dowód: akta kontroli str. 597, 775-786)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Uwaga NIK dotyczy braku w umowach cywilnoprawnych wymogu poświadczania ich wykonania w formie dwustronnie podpisywanych protokołów odbioru lub stosownej notatki (przez zleceniodawcę i wykonawcę).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w badanym obszarze.

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 Kontroli, wnosi o wprowadzenie instrukcję dotyczącą obiegu umów cywilnoprawnych w zakresie badań, analiz i ekspertyz.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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 5 lutego 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg

