

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

KPS-4101-06-01/2012
P/12/181

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą

P/12/181. Przygotowanie rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014-2020. Okres objęty kontrolą: lata 2010-2013 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych – 25 stycznia 2013 r.¹⁾.

Jednostka prowadząca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontrolerzy

Bożena Matyjasiak, główny specjalista kontroli państwowej;
upoważnienie do kontroli nr 82575 z 28 października 2012 r.;
Tomasz Marcin Grudziński, specjalista kontroli państwowej;
upoważnienie do kontroli nr 82571 z 28 września 2012 r.

(akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
00-513 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Minister Pracy i Polityki Społecznej Pan Władysław Kosiniak-Kamysz
– od 18 listopada 2011 r. Od 16 listopada 2007 r. do 18 listopada 2011 r.
funkcję tę pełniła Pani Jolanta Fedak.

(akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Pracy i Polityki Społecznej, po przejęciu w dniu 29 maja 2012 r. od Ministra Michała Boniego projektu dokumentu pn. *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, do listopada 2012 r. nie zapewnił, mimo podjętych działań, prowadzenia prac nad przygotowaniem ostatecznego projektu² Strategii z intensywnością umożliwiającą opracowanie go w terminie do 10 stycznia 2013 r. W rezultacie prace nad projektem nie zostały ukończone do 25 stycznia 2013 r. i brak było terminarza dalszych działań³. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że projekt Strategii został przejęty przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej po upływie ponad dwóch lat od podjęcia prac nad tym dokumentem w Zespole Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem Ministra Michała Boniego.

Terminowo i z należytą starannością wykonywane były przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej przedsięwzięcia⁴ związane z przygotowaniem i wdrażaniem dokumentów programowych nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych⁵ Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem Ministra Michała Boniego, nie spełniał wymogów określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach pro-

¹ Czyli w dniu złożenia końcowych wyjaśnień przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

² W formie umożliwiającej przedłożenie go pod obrady Rady Ministrów.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dotyczące: wskazania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej najważniejszych obszarów wymagających interwencji finansowej ze środków UE; wnoszenia uwag, opinii, komentarzy, a także prezentowania stanowiska do dokumentów przedkładanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*Założenia do umowy partnerstwa 2014-2020; Raportu na temat warunkowości ex-ante dla pięciu funduszy WRS, Kontraktu terytorialnego*).

⁵ Zespół powołano zarządzeniem nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 marca 2008 r., a rozwiązano zarządzeniem nr 90 z dnia 29 listopada 2011 r.

wadzenia polityki rozwoju⁶ oraz w dokumencie pn. *Wytyczne do opracowania strategii rozwoju*⁷. Na fakt ten wskazała, we wrześniu 2012 r., Minister Rozwoju Regionalnego, zwracając uwagę na konieczność uporządkowania struktury dokumentu. Prace nad zmianą układu Strategii zostały podjęte w Ministerstwie dopiero po 28 listopada 2012 r. Do 25 stycznia 2013 r. prace te nie zostały ukończone, mimo upływu kolejnych terminów deklarowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, m.in. na posiedzeniach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju pod przewodnictwem Minister Rozwoju Regionalnego. Zdaniem NIK, do powstania opóźnień przyczyniło się m.in. nieuwzględnienie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej uwag Minister Rozwoju Regionalnego z września 2012 r., jak również podjęcie niezbędnych prac zmieniających strukturę dokumentu dopiero po 28 listopada 2012 r. Wykonanie tych prac było konieczne, m.in. z powodu niepowiązania celów strategicznych z celami szczegółowymi (operacyjnymi) i odpowiadającymi im wskaźnikami realizacji oraz niezamieszczenia w projekcie Strategii planu finansowego i systemu jej wdrażania.

Ostatni, przekazany kontrolerom⁸ roboczy projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, nie odpowiadał jednak wymogom określonym w *Wytycznych do opracowania strategii rozwoju*, ponieważ dla części wskaźników realizacji celów nie określono wartości bazowych i docelowych. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości deklarację Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którą ostateczny projekt Strategii, przed przedłożeniem go Radzie Ministrów, zostanie w tym zakresie odpowiednio uzupełniony.

W ocenie NIK, działania związane z przygotowaniem i wdrażaniem dokumentów programowych nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 były realizowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sposób i w terminach zapewniających uwzględnienie jego stanowiska w dokumentach przygotowywanych przez Minister Rozwoju Regionalnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przebieg i organizacja prac nad Strategią oraz jej zgodność z przepisami prawa i założeniami określonymi w dokumentach rządowych

W dniu 24 listopada 2009 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan uporządkowania strategii rozwoju*⁹, zakładający m.in. przygotowanie dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju¹⁰. Jedną z tych strategii jest Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Za jej przygotowanie, zgodnie ze wskazanym Planem, odpowiadał początkowo koordynator – Minister Michał Boni, członek Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów¹¹.

Minister Pracy i Polityki Społecznej został powołany w skład Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju¹² z dniem 4 lipca 2012 r.¹³. Zmiana koordynatora Strategii Rozwoju

Opis stanu faktycznego

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

⁷ Dotyczy strategii wskazanych w *Planie uporządkowania strategii rozwoju*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. Dokument ten w dalszej treści wystąpienia jest również zwany w skrócie *Wytycznymi*.

⁸ Projekt z dnia 18 grudnia 2012 r.

⁹ Tekst uwzględniający zmiany dokonane 10 marca 2010 r. i 30 kwietnia 2011 r.; dalej także: *Plan uporządkowania strategii rozwoju*.

¹⁰ Strategiami rozwoju, w rozumieniu art. 9 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, poza strategiami rozwoju kraju: długookresową i średniookresową, są też inne strategie określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w obszarach wskazanych w strategii średniookresowej, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego sektorów lub dziedzin.

¹¹ Minister Michał Boni był koordynatorem prac nad Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego do dnia 18 listopada 2011 r., tj. do dnia powołania go na urząd Ministra Administracji i Cyfryzacji.

¹² Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (dalej także: *Komitet*), będący organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, został utworzony zarządzeniem Nr 47 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2009 r. i Nr 18 z dnia 5 marca 2010 r., na podstawie art. 35a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹³ Zarządzeniem Nr 59 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2012 r.

Kapitału Ludzkiego została usankcjonowana 12 lipca 2012 r. w drodze reasumpcji przez Radę Ministrów Planu uporządkowania strategii rozwoju.

Od 29 maja 2012 r., tj. od dnia formalnego przejęcia koordynacji prac nad projektem Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w posiedzeniach Komitetu uczestniczył Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS.

1.1. Prace nad założeniami, a następnie nad projektem Strategii, toczyły się od listopada 2009 r. do listopada 2011 r. w ramach Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem Ministra Michała Boniego. Udział Ministra Pracy i Polityki Społecznej polegał na uczestnictwie w pracach zespołu zadaniowego ds. Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, powołanego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz opiniowaniu dokumentów i opracowywaniu materiałów niezbędnych w pracach nad projektem Strategii. Najważniejsze etapy tych prac były następujące:

- 22 stycznia 2010 r. – prezentacja pierwotnych założeń merytorycznych i organizacyjnych Strategii, z założeniem jej głównej linii – *przebieg życia, przebieg kariery*;
- 16 lutego 2010 r. – wyznaczenie przedstawicieli Ministra Pracy i Polityki Społecznej do powołanego w KPRM zespołu zadaniowego (roboczego) ds. Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego¹⁴;
- 15 lipca 2010 r. – przekazanie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stanowiska dotyczącego przypisania celów operacyjnych do etapów życia określonych w Strategii;
- 22 października – 24 listopada 2010 r. – konsultacje społeczne i eksperckie; w celu zakończenia prac merytorycznych nad projektem Strategii, Minister Pracy i Polityki Społecznej przekazał 21 grudnia 2010 r. brakujące opisy narzędzi realizacyjnych;
- 5 lipca 2011 r. – przekazanie przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Jarosławowi Dudzie kolejnej wersji projektu Strategii (po półrocznej przerwie w kontaktach); do tej wersji Strategii Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zgłosiło uwagi;
- 16 listopada – 24 grudnia 2011 r. – konsultacje międzyresortowe i społeczne w sprawie projektu Strategii.

Według wyjaśnień Ministra Michała Boniego¹⁵, (...) w tym czasie nie było osobnego harmonogramu prac nad Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Koordynacją tych prac, obok koordynatora, zajmował się Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (...) Komitet koordynował też spójność zapisów wszystkich pozostałych strategii zintegrowanych (...) na posiedzeniach Komitetu bieżąco omawiano plan prac nad tym dokumentem.

W pracach Komitetu Koordynacyjnego, poza członkami¹⁶ Zespołu Doradców Strategicznych, brali również udział przedstawiciele resortów odpowiedzialnych za działy administracji związane z treścią Strategii. Korzystano z publikacji naukowych i opracowań z dziedziny: finansów publicznych, edukacji, polityki rynku pracy, zatrudnienia, migracji, polityki społecznej. Nie dokonywano zakupu dodatkowych analiz i ekspertyz, wykorzystując wiedzę, doświadczenia członków Zespołu Doradców Strategicznych oraz zebrane przez nich materiały.

(akta kontroli str. 150-470, 3604-3612, 3650-3693, 3741-3800)

1.2. Zgodnie z art. 13 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategia rozwoju

¹⁴ W pracach zespołu zadaniowego uczestniczyli przedstawiciele Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Dyrektorzy Departamentów: Analiz Ekonomicznych i Prognoz (koordynator prac w Ministerstwie), Rynku Pracy oraz Pożytku Publicznego.

¹⁵ Pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji Nr DKSiW-096-1195/12 z dnia 11 stycznia 2013 r.

¹⁶ Członkami Zespołu Doradców Strategicznych byli m.in. przedstawiciele: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Ośrodka Badań nad Migracjami oraz Wydziału Nauk Ekonomicznych i Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

powinna być spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i zawierać m.in.: cel rozwoju w zakresie objętym strategią, wskaźniki realizacji celów, systemy realizacji oraz ramy finansowe. Zakres oraz struktura strategii rozwoju zostały określone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w *Wytycznych do opracowania strategii rozwoju* oraz w decyzji nr 7 z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzenia oceny zgodności projektów programów rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych, nie spełniał wymogów określonych w przepisie art. 17 wskazanej ustawy oraz w przytoczonych wyżej Wytycznych i decyzji Minister Rozwoju Regionalnego. Brak było m.in. powiązania celów strategicznych i odpowiadających im celów szczegółowych (operacyjnych), a także powiązanych z nimi wskaźników realizacji¹⁷. Ponadto dokument ten nie zawierał planu finansowego (ram finansowych) i harmonogramu realizacji, wraz z systemem wdrażania Strategii.

Punktem wyjścia do przygotowania Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, jak wyjaśnił Minister Michał Boni¹⁸, był *Raport Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe*¹⁹, dający początek nowemu podejściu do zarządzania strategicznego w Polsce. Struktura Strategii była wynikiem autorskiej koncepcji Zespołu Doradców Strategicznych, zakładającej powiązanie zarządzania strategicznego z etapami życia człowieka – odmiennie dla cyklu życia i cyklu kariery. Odnosząc się do braku w projekcie Strategii planu finansowego (ram finansowych), Minister Michał Boni wyjaśnił, że kwestia ta była przedmiotem ustaleń roboczych między Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwami Finansów i Rozwoju Regionalnego, zgodnie z którymi ramy finansowe zostały ujęte w *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020*.

1.3. Przy piśmie z dnia 29 maja 2012 r.²⁰, Minister Michał Boni przekazał Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej – *do dalszych prac* – projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego wraz z załącznikiem pn. *Perspektywa uczenia się przez całe życie* oraz zestawieniami uwag zgłoszonych podczas konsultacji przez partnerów społecznych i resorty. Zaznaczył jednocześnie, że (...) *jest przekonany, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej to odpowiednie miejsce do kontynuowania prac nad Strategią oraz zapewnienia jej szybkiego przyjęcia przez Radę Ministrów*. Zmiana koordynatora Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego została usankcjonowana 12 lipca 2012 r. w drodze reasumpcji przez Radę Ministrów Planu uporządkowania strategii rozwoju.

Odnosząc się do przyczyn prawie półrocznej zwłoki w przekazaniu projektu Strategii (od 24 grudnia 2011 r., tj. dnia zakończenia konsultacji, do 29 maja 2012 r., tj. dnia przekazania go do dalszych prac Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej), Minister Michał Boni wyjaśnił²¹, że opóźnienie spowodowały m.in.: duża liczba uwag zgłoszonych podczas konsultacji, jednoczesne objęcie przez niego funkcji koordynatora Strategii Sprawne Państwo, jak również prowadzenie prac nad Strategią Rozwoju Kraju.

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zwracał się do Ministra Michała Boniego o przekazanie dokumentów źródłowych dotyczących projektu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, uznając, że dokumenty te nie będą przydatne. Według wyjaśnień Ministra Pracy i Polityki Społecznej²² (...) *MPiPS uzyskało zapewnienie, że projekt SRKL, w wersji przekazanej przy piśmie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 maja 2012 r., jest uzgodniony i praktycznie gotowy do przyjęcia przez Komitet Stały Rady Ministrów*.

¹⁷ Wskaźniki określono dla etapów życia człowieka, bez odniesienia do celów operacyjnych.

¹⁸ Por. przypis 15.

¹⁹ Opublikowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów w dniu 17 czerwca 2009 r.

²⁰ Pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji Nr MAC-4246/2012.

²¹ Por. przypis 15.

²² Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej Nr BDG-III-0911-28(7)-RL/12 z dnia 4 stycznia 2013 r.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do zakresu i sposobu współdziałania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej z Zespołem Doradców Strategicznych przy opracowywaniu projektu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Minister Pracy i Polityki Społecznej rzetelnie i bez zbędnej zwłoki przedstawiał stanowisko resortu do kolejnych projektów Strategii przekazywanych przez Zespół Doradców Strategicznych. Przesłanie projektu Strategii do dalszych prac Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej dopiero pod koniec maja 2012 r. (po półrocznej przerwie) przyczyniło się do powstania opóźnień w procesie przygotowania, akceptowania i zatwierdzania dokumentu przez właściwe organy i podmioty (o czym jest mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia).

Opis stanu faktycznego

1.4. Po przejęciu prac nad projektem Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kontynuowano prace nad dokumentem w wersji przygotowanej przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. W dniach od 21 czerwca do końca lipca 2012 r. przeprowadzono konsultacje wewnętrzne w Ministerstwie oraz w związku z decyzją Minister Rozwoju Regionalnego z 5 września 2012 r. ustalono odrębną ścieżkę procedowania dla załącznika pn. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*²³ (jest ona realizowana przez Minister Edukacji Narodowej).

W związku z decyzją Komitetu Koordynacyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r. i potwierdzoną w sierpniu 2012 r. przez Minister Rozwoju Regionalnego w sprawie uzupełnienia Strategii o zagadnienia wynikające z warunkowości *ex ante*, m.in. dotyczące ubóstwa²⁴, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przygotowano, w październiku 2012 r., projekt dokumentu pn. *Zwalczanie ubóstwa*, który w wyniku późniejszych ustaleń z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego (z dnia 28 listopada 2012 r.) został wyłączony ze Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Przyjęto, że jako odrębny dokument zostanie wykorzystany m.in. na potrzeby warunkowości *ex ante*.

(akta kontroli str. 943-1240, 3439-3486, 3489-3494, 3519, 3527-3532, 3741-3800)

Projekt Strategii²⁵, uzupełniony o merytoryczne uwagi jednostek organizacyjnych Ministerstwa, w dniu 3 sierpnia 2012 r. został przekazany do konsultacji międzyresortowych oraz siedmiu partnerów społecznych. W wyniku konsultacji zgłoszono ponad 200 uwag, w związku z którymi w projekcie Strategii wprowadzono zmiany dotyczące m.in. sposobu sformułowania celu głównego, narzędzi realizacji oraz wskaźników.

Ministerstwo nie uwzględniło uwag zgłoszonych przez Minister Rozwoju Regionalnego w piśmie z dnia 14 września 2012 r. (oraz uwag Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Prezesa GUS), wskazujących m.in. na potrzebę uporządkowania projektu Strategii zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i odnoszącymi się do układu dokumentu, w szczególności dotyczących wyodrębnienia celu głównego i zmiany nazewnictwa: *narzędzia na priorytety* oraz przyporządkowania

²³ Załącznik pn. *Perspektywa uczenia się przez całe życie* dołączono do projektu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego w wyniku ustaleń Komitetu Koordynacyjnego z 2011 r., a następnie podczas spotkania roboczego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w dniu 28 listopada 2012 r. zdecydowano o jego wyłączeniu i przekazaniu do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Na spotkaniu w MEN w dniu 20 grudnia 2012 r. postanowiono, iż dokument wymaga dalszej aktualizacji i uzupełnień przed przekazaniem do uzgodnień międzyresortowych. Dokument ten miał być następnie przedstawiony na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego i przedłożony, w styczniu 2013 r., pod obrady Rady Ministrów.

²⁴ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, przekazując w dniu 22 sierpnia 2012 r. Raport dla Rady Ministrów nt. warunkowości *ex ante* dla funduszy europejskich w nowej perspektywie finansowej, zaproponował, aby Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozszerzyło projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego o kwestie związane z walką z ubóstwem tak, aby można było wykazać, że Polska posiada ramy strategiczne w tym obszarze. Strategia ta jest kluczowa z punktu widzenia spełnienia szeregu warunków w ramach celów tematycznych 8-10 w Perspektywie Finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 dotyczących rozwoju kapitału ludzkiego, przewidzianych do finansowania głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego, w tym celu nr 9 – *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem*.

²⁵ Bez załącznika pn. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*.

wskaźników do celów operacyjnych lub priorytetów. Zdaniem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, dokument powinien tworzyć ramy strategiczne dla polityki państwa w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, a nie wskazywać szczegółowe rozwiązania. Wskazała także na konieczność zdefiniowania stanów docelowych opisanych w priorytetach w sposób mierzalny, z odzwierciedleniem ich we wskaźnikach. W uzasadnieniu do odrzucenia tych uwag podano, że ich przyjęcie spowodowałoby zbyt duże zmiany w konstrukcji dokumentu – na obecnym etapie prac.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił m.in., że uwag zgłoszonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie uwzględniono, ponieważ projekt przekazany przez Ministra Michała Boniego był praktycznie gotowy, uzgodniony i zaakceptowany. Wymagał jedynie aktualizacji z powodu upływu czasu. Wyjaśnił też, że układ projektu nie był wcześniej kwestionowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz że uwagi podważały strukturę dokumentu, tymczasem Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, łącznie z innymi strategiami, miała być pilnie przyjęta.

(akta kontroli str. 1241-1748, 3541-3549, 3694-3718)

W projekcie Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego z dnia 18 grudnia 2012 r. został przywołany zapis ze Strategii Rozwoju Kraju 2020, według którego na sfinansowanie SRKL przewidziano środki publiczne w kwocie 1.889,6 mld zł. W projekcie tym zaznaczono jednocześnie, że powyższa kwota jest szacunkiem, a faktyczna wysokość środków finansowych zależy będzie m.in. od wielkości funduszy przyznanych Polsce w ramach Nowej Perspektywy Finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, stanu finansów publicznych oraz deficytu sektora finansów publicznych. Wskazanej kwoty nie podzielono na poszczególne cele i (lub) instrumenty, a jej włączenie do projektu Strategii, nie zostało poprzedzone uzgodnieniami z Ministrem Finansów²⁶. W piśmie z dnia 19 grudnia 2012 r. Minister Finansów odniósł się do projektu Strategii wskazując m.in., że w związku z trwającymi negocjacjami w sprawie wielkości alokacji na lata 2014-2020, nie jest możliwe wskazanie źródeł, jak i finansowania narzędzi Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego ze środków budżetu Unii Europejskiej.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił, że Ministrowie Rozwoju Regionalnego oraz Finansów nie występowali o podanie informacji o wielkości środków finansowych ujętych w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* przeznaczonych na realizację Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Ponadto charakter ram finansowych i oszacowanie kosztów ogółem były rekomendowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie tylko dla projektu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Określenie wielkości środków niezbędnych na działania przewidziane do realizacji będzie spoczywało na instytucjach wiodących dla danej dziedziny.

(akta kontroli str. 1435-1745, 3541-3549, 3694-3718)

1.5. W dniu 8 listopada 2012 r. Przewodnicząca Komitetu Koordynacyjnego, w nawiązaniu do ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów z 25 października 2012 r. ustaliła, że przygotowywanym w resortach strategiom (...) *należy nadać jednolitą, bardziej skróconą i ogólną formę*. Zaleciła także, aby (...) *ministrowie bardzo dokładnie zapoznali się z treścią tych strategii*. Wskazała ponadto, że dla strategii zintegrowanych ostatecznym terminem ich przyjęcia przez Radę Ministrów jest koniec 2012 r. oraz wyznaczyła termin 15 listopada 2012 r. na omówienie poszczególnych strategii.

Na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2012 r.²⁷ Komitet Koordynacyjny wskazał, iż strategie nie powinny przekraczać 100 stron i zalecił wprowadzenie zmian w ich treści i strukturze, polegających na dodaniu preambuły ze streszczeniem zawierającym listę celów strategicznych, obszarów strategicznych (rozdziałów) zawierających diagnozę, wizję,

²⁶ Wymóg określony w Wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 2 lutego 2010 r.

²⁷ Na posiedzeniu Komitetu Ministra Pracy i Polityki Społecznej reprezentował Sekretarz Stanu Jarosław Duda.

cele i kierunki interwencji, założeń dotyczących monitoringu strategii (wskaźniki monitoringu). Wskazano też, iż strategia powinna podlegać akceptacji Kierownictwa resortu.

Komitet Koordynacyjny zwrócił uwagę, iż największe zmiany w strukturze i zawartości merytorycznej konieczne będą m.in. w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Ponadto wskazano 6 grudnia 2012 r., jako termin opracowania nowego projektu Strategii. Analogiczne ustalenia, co do niezbędnych zmian w treści dokumentu, potwierdzono na spotkaniu roboczym przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²⁸ oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w dniu 28 listopada 2012 r. Zalecono m.in. wyłączenie ze Strategii części II: *Narzędzia realizacji SRKL* oraz zaproponowano nową strukturę dokumentu, w tym m.in. część dotyczącą celów: głównego, szczegółowych i kierunków interwencji, a także ram finansowych oraz systemu realizacji, monitorowania i ewaluacji.

Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów w piśmie z 29 listopada 2012 r., skierowanym do ministrów – koordynatorów poszczególnych strategii zintegrowanych, przypominała postanowienie przyjęte na posiedzeniu Komitetu w dniu 25 października 2012 r. i zobowiązujące ministrów do takiego procedowania nad dokumentami strategicznymi, aby w grudniu 2012 r. projekty tych dokumentów zostały przedłożone Stałemu Komitetowi Rady Ministrów, a w styczniu 2013 r. – Radzie Ministrów. Odpowiadając na to pismo, Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, iż projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego będzie gotowy do przekazania m.in. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komitetu Koordynacyjnego w połowie grudnia 2012 r., natomiast pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów nie wcześniej niż w pierwszej dekadzie stycznia 2013 r.

Na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego w dniu 7 grudnia 2012 r. stwierdzono m.in., że Minister Rozwoju Regionalnego nie otrzymała do dnia 6 grudnia 2012 r. projektu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Jacek Męcina poinformował m.in. o trwających pracach nad przeredagowaniem dokumentu, który planuje się skierować do uzgodnień międzyresortowych i o planowanym zakończeniu prac do 10 stycznia 2013 r. Powyższy termin został zaakceptowany przez Minister Rozwoju Regionalnego (Przewodniczącą Komitetu Koordynacyjnego).

Projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (w ostatniej wersji, przekazanej kontrolerom NIK przed zakończeniem czynności kontrolnych) został zmodyfikowany zgodnie z zaleceniem Komitetu Koordynacyjnego z 15 listopada 2012 r., z uwzględnieniem wskazówek przekazanych na spotkaniu konsultacyjnym, zorganizowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dniu 28 listopada 2012 r. oraz uwag zgłoszonych podczas wewnętrznych konsultacji, przeprowadzonych w okresie od 9 do 18 grudnia 2012 r. Zawierał on wszystkie elementy określone w art. 13 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w tym m.in.:

- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, z wyszczególnieniem głównych problemów uniemożliwiających pełne wykorzystanie kapitału ludzkiego oraz określeniem trendów rozwojowych;
- cele i kierunki interwencji, ze wskazaniem celu głównego (*Rozwijanie kapitału ludzkiego przez wydobywanie potencjałów osób tak, aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia*) oraz pięciu celów szczegółowych²⁹:
- nr 1 *Wzrost zatrudnienia*;

²⁸ W spotkaniu uczestniczyli m.in. Sekretarz Stanu Jacek Męcina oraz Dyrektor Departamentu Rynku Pracy.

²⁹ Cele opisano w sposób jasny i zrozumiały, z przyporządkowaniem wskaźników realizacji i podaniem, w większości przypadków, wartości bazowych i docelowych; wskaźniki realizacji celów wybrano z różnych źródeł, w tym z bazy wskaźników GUS, BAEL oraz wskaźników zaproponowanych przez poszczególne resorty.

- nr 2 *Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie efektywnego funkcjonowania osób starszych;*
- nr 3 *Wzrost spójności społecznej;*
- nr 4 *Poprawa efektywności systemu opieki zdrowotnej oraz zdrowia obywateli;*
- nr 5 *Podniesienie kompetencji oraz kwalifikacji obywateli;*
- kierunki interwencji i planowane działania w ujęciu terytorialnym;
- opis systemu realizacji, wdrażania i monitorowania Strategii, ze wskazaniem instytucji zaangażowanych w jej realizację, a także mechanizmów koordynacji i współpracy między tymi podmiotami;
- opis ram finansowych zawierających wskazanie szacunkowych danych finansowych na realizację Strategii, ze wskazaniem głównych źródeł finansowania.

Z projektu wyłączono część II pn. *Narzędzia realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* (traktowaną jako *Dokument Implementacyjny SRKL*). W wersji Strategii z dnia 18 grudnia 2012 r. uwzględniono również zapisy dotyczące oceny spełnienia warunków ex ante³⁰, do czego zobowiązało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Projekt Strategii nie zawierał jednak, wymaganych *Wytycznymi do opracowania strategii rozwoju*, wartości bazowych dla 10 wskaźników³¹ oraz prognozowanej wartości docelowej dla 36 wskaźników³² (dla pięciu z nich³³ określono trend – zmniejszenie lub podwyższenie wskaźnika, co nie spełniało warunku określenia wartości docelowej).

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że w projekcie Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego ze stycznia 2013 r., uzupełnionym w wyniku konsultacji, w wypadku wszystkich wskaźników ustalono ich wartość bazową i docelową.

(akta kontroli str.471-670, 3741-3800, 1010, 1243, 1534-1745, 3531, 3801-3805)

Wersja Strategii z 18 grudnia 2012 r.³⁴ została przekazana przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej do uzgodnień międzyresortowych w dniu 20 grudnia 2012 r., z prośbą o zgłoszenie uwag do 28 grudnia 2012 r.

Podczas konsultacji międzyresortowych dziewięć podmiotów zgłosiło 140 uwag, z których nie uwzględniono jedynie trzech. Uwagi merytoryczne dotyczyły głównie: wykreślenia niektórych wskaźników ze względu na brak danych bazowych; zmiany treści celów szczegółowych; uzupełnienia streszczenia; uaktualnienia rozdziału pn. *Wyzwania i wizja* oraz uzupełnienia kierunków interwencji w obszarze ochrony zdrowia.

Przedstawiony przez Ministra w dniu 4 stycznia 2013 r. harmonogram dalszych prac nad Strategią przewidywał rozpatrzenie uwag do 7 stycznia 2013 r.³⁵ i przekazanie projektu dokumentu do zatwierdzenia kierownictwu Ministerstwa, a następnie do Komitetu Koordynacyjnego, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komitetu do Spraw Europejskich. Przewidziano także przekazanie projektu do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego celem oceny jej zgodności z zasadami prowadzenia polityki rozwoju.

Termin ten nie został dotrzymany. Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił³⁶, że niektóre resorty nie dochowały terminu, w którym uwagi miały zostać zgłoszone. Ponadto zaistniała potrzeba (...) *skoordynowania stanowisk różnych resortów*.

³⁰ Tj. warunków, które Polska musi spełniać, aby uzyskać dofinansowanie ze środków unijnych.

³¹ Np. dla wskaźnika nr 6 Zatrudnienie kobiet z najmłodszym dzieckiem do lat 5; nr 37 Ilość badań prenatalnych wykonywanych według wskazań medycznych; nr 51 Odsetek studentów kształconych się na kierunkach studiów o profilu praktycznym.

³² Np. dla wskaźnika nr 2 Współczynniki aktywności zawodowej w wieku 55-69 lat; nr 21 Zagrożenie ubóstwem (po transferach społecznych); nr 30 Zgony noworodków (0-27 dni życia) na 1000 urodzeń żywych.

³³ Np. dla wskaźnika nr 39 Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) w momencie narodzin; nr 41 Liczba zabitych w wypadkach komunikacyjnych na 100 tys. mieszkańców.

³⁴ Ostatnia wersja przekazana kontrolerom NIK.

³⁵ Pod warunkiem niezgłoszenia uwag o charakterze polemicznym, wymagających uzgodnień.

³⁶ Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej Nr DRP-IV-4017-9-BK/13 z dnia 25 stycznia 2013 r.

Do 25 stycznia 2013 r. kontrolującym nie został przedstawiony projekt Strategii uzupełniony w wyniku konsultacji międzyresortowych³⁷. Nie został też przedstawiony terminarz dalszych prac.

(akta kontroli str. 3500-3540, 3613-3622, 3694-3718, 3801-3847)

1.6. W punkcie 3.2 *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski*³⁸ wskazano m.in., że w każdym resorcie powinny zostać zidentyfikowane i wzmocnione funkcjonalnie komórki odpowiedzialne za programowanie strategiczne.

Po przejściu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, prace nad projektem dokumentu były prowadzone i koordynowane przez dwóch pracowników Departamentu Rynku Pracy³⁹, pod bezpośrednim nadzorem dyrektora tej komórki organizacyjnej. Zarówno w początkowym okresie, po przejściu prac nad Strategią, jak również w końcowym okresie wymagającym prowadzenia intensywnych prac nad ostatecznym kształtem dokumentu, zadanie to powierzono dwóm pracownikom pod bezpośrednim nadzorem dyrektora wskazanego Departamentu. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie otrzymał od Ministra Finansów dodatkowych środków na sfinansowanie dodatkowych etatów w związku z pracami nad przedmiotowym projektem⁴⁰. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 25 stycznia 2013 r., zespół zaangażowany w prace nad projektem Strategii nie został również powiększony w ramach wewnętrznych przesunięć kadrowych w Ministerstwie.

W pracach nad Strategią nie korzystano z możliwości dokonania zakupu usług eksperckich celem pomocy merytorycznej⁴¹. Ministerstwo zawarło natomiast porozumienie, na zasadach wolontariatu, z byłym sekretarzem zespołu autorskiego Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w zakresie udzielania informacji dotyczących tworzenia Strategii.

W okresie prac nad Strategią w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, nadzór nad Departamentem Rynku Pracy sprawował Sekretarz Stanu Jacek Męcina, który był informowany przez dyrektora Departamentu o przebiegu prac nad projektem tego dokumentu. Minister Pracy i Polityki Społecznej był informowany przez Sekretarza Stanu o postępach prac nad Strategią i przyczynach opóźnień. Nie miało to jednak wpływu na przyspieszenie prac w okresie od czerwca do listopada 2012 r. Dodać należy, że Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej były również prezentowane ustalenia podjęte na posiedzeniach Komitetu Koordynacyjnego (po formalnym włączeniu Ministra do jego składu) przez wyznaczonych przedstawicieli, tj. Sekretarza Stanu Jarosława Dudę⁴² oraz Dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego⁴³.

(akta kontroli str. 9-149, 471-472, 3623-3649, 3694-3718, 3741-3800, 3801-3805)

Ustalone nieprawidłowości

Prace dostosowujące projekt Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego do wymogów wynikających z przepisów prawa i wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, po otrzymaniu w dniu 14 września 2012 r. uwag z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, rozpoczęto

³⁷ W dniu 18 stycznia 2012 r. kontrolerzy NIK zwrócili się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie ostatecznej wersji projektu Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

³⁸ Dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

³⁹ Por. regulamin organizacyjny Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2012 r. W okresie wcześniejszym Departament Rynku Pracy koordynował prace nad projektem Strategii na podstawie decyzji Sekretarza Stanu.

⁴⁰ Minister Pracy i Polityki Społecznej w dniu 17 sierpnia 2012 r. skierował do Ministra Finansów, łącznie z dokumentami planistycznymi na 2013 r., wniosek o zapewnienie dodatkowych środków na sfinansowanie trzech nowych etatów, w związku z potrzebą koordynowania prac nad projektem finalnej wersji Strategii. Wniosek ten został rozpatrzony negatywnie.

⁴¹ Poza umową na opracowanie i wygłoszenie prezentacji o przygotowywanej Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego na konferencji we wrześniu 2012 r.

⁴² Delegowanego do prac w Komitecie Koordynacyjnym z dniem 19 czerwca 2012 r.

⁴³ Minister Pracy i Polityki Społecznej udzielił Dyrektorowi Departamentu Pożytku Publicznego pełnomocnictwa do reprezentowania Ministra w pracach Komitetu Koordynacyjnego i podejmowania decyzji w jego imieniu od dnia 12 listopada 2012 r.

dopiero pod koniec listopada 2012 r. Opóźnienie to przyczyniło się do niedotrzymania harmonogramu przyjętego przez Sekretarza Stanu nadzorującego Departament Rynku Pracy, zgodnie z którym zakończenie prac oraz skierowanie projektu Strategii na Stały Komitet Rady Ministrów i na posiedzenie Rady Ministrów, miało nastąpić pod koniec IV kwartału 2012 r. Nie został również dotrzymany kolejny termin przygotowania dokumentu, zadeklarowany i przyjęty na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego w dniu 7 grudnia 2012 r., zgodnie z którym prace nad projektem Strategii miały być zakończone do 10 stycznia 2013 r.

(akta kontroli str. 3545-3586, 3523-3526, 3801-3847)

Ocena częst-
kowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nad przebiegiem prac nad projektem Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego zaważyła nietypowa forma dokumentu, nadana przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, zbyt późne podjęcie decyzji o dostosowaniu Strategii do obowiązujących wymogów oraz niezapewnienie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej zasobów kadrowych adekwatnych do terminarza i wagi prowadzonych prac, jakkolwiek dyrektor Departamentu Rynku Pracy zabiegała u Dyrektora Generalnej o zwiększenie tych zasobów. W rezultacie nie zostały dotrzymane terminy na opracowanie dokumentu.

Projekt Strategii, według stanu na dzień 18 grudnia 2012 r., został przepracowany zgodnie z zaleceniem Komitetu Koordynacyjnego z 15 listopada 2012 r., z uwzględnieniem uwag zgłoszonych podczas wewnętrznych konsultacji oraz wskazówek Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 28 listopada 2012 r. Zawierał elementy określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jednak wymagał uzupełnienia o wartości bazowe dla 10 oraz o wartości docelowe dla 36 wskaźników.

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

Opis stanu fak-
tycznego

Komitet ds. Europejskich w dniu 21 marca 2012 r., a Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 4 kwietnia 2012 r. przyjęły dokument pn. *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020 – I etap prac nad przygotowaniem zasad funkcjonowania dokumentów programowych i systemu wdrażania Polityki Spójności na lata 2014-2020 – Informacja na Radę Ministrów*. Koordynacja procesu przygotowania dokumentów programowych oraz rozwiązań wdrożeniowych i instytucjonalnych na poziomie dokumentów strategicznych związanych z perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2014-2020 została powierzona przez Prezesa Rady Ministrów ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. W pierwszym etapie prac Minister Rozwoju Regionalnego miała przedstawić Radzie Ministrów (do września 2012 r.) zarys umowy partnerstwa uwzględniający propozycje przygotowane przez poszczególne resorty.

Przebieg prac nad projektem powyższego dokumentu był monitorowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, kierowany przez Minister Rozwoju Regionalnego. W pracach Zespołu Minister Pracy i Polityki Społecznej był reprezentowany⁴⁴ przez Podsekretarza Stanu Czesławę Ostrowską i Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

2.1 W związku z nową perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2014-2020 oraz potrzebą opracowania założeń *Umowy partnerstwa 2014-2020*, Minister Pracy i Polityki Społecznej utworzył grupę roboczą, powołując w jej skład dyrektorów jednostek organizacyjnych Ministerstwa. Komendanta Głównego Ochotniczych Hufców Pracy i Prezesa

⁴⁴ Zgodnie z decyzją z dnia 30 kwietnia 2012 r.

Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁴⁵. Grupa robocza współpracowała przy przygotowywaniu stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej w odniesieniu do dokumentów strategicznych nowej perspektywy finansowej.

(akta kontroli str. 1749-1849)

Odpowiadając na ankietę Minister Rozwoju Regionalnego z 5 czerwca 2012 r., w kwestionariuszu dotyczącym zagadnień strategicznych w programowaniu nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020, w zakresie celu: *Rozwój kapitału ludzkiego* Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał m.in. najważniejsze cele interwencji i obszary koncentracji środków w celach tematycznych (określonych przez Komisję Europejską):

- cel 8 *Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników*, w ramach interwencji wskazano wzrost ogólnego poziomu zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem osób młodych (po 24 roku życia) i starszych na rynku pracy (osoby 50+) oraz kobiet, migrantów, a także osób niepełnosprawnych;
- cel 9 *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem*, za istotne z punktu widzenia Ministra uznano programy integracji społecznej, m.in. na rzecz osób niepełnosprawnych, a także rozwój inicjatyw ekonomii społecznej, przez wsparcie tworzenia i funkcjonowania podmiotów w tym obszarze;
- cel 10 *Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie*, za istotne uznano podjęcie starań zmierzających do zmniejszenia barier w dostępie do kształcenia oraz przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu, na wszystkich poziomach edukacji;
- cel 11 *Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej*, w opinii Ministra, dla jego pełnej realizacji istotne jest uwzględnienie programów dotyczących rozwoju dialogu społecznego i obywatelskiego, podnoszenie efektywności mechanizmów konsultacyjnych oraz współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami obywatelskimi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej udzielił też odpowiedzi na pytania dotyczące m.in.: wskazania branż kluczowych z punktu widzenia resortu; największej efektywności działań i ich obszarów; uzasadnienia konieczności kontynuowania wsparcia w danym obszarze i jego skali w stosunku do poprzedniego okresu programowania. Ponadto wskazał działania i obszary do wprowadzenia w okresie programowania 2014-2020, wraz z określeniem celów tematycznych (priorytetów inwestycyjnych, rodzajów działań), które powinny być realizowane na poziomie krajowym i regionalnym. Kwestionariusz przekazano do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w terminie (26 czerwca 2011 r.).

(akta kontroli str. 1850-1926, 3719-3740)

W październiku 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej dwukrotnie zgłaszał uwagi do projektu *Założeń umowy partnerstwa 2014-2020* – na wniosek Minister Rozwoju Regionalnego z dnia 14 września 2012 r. oraz zgodnie z ustaleniem Komitetu ds. Europejskich z dnia 10 października 2012 r. Uwagi zostały przekazane w uzgodnionych terminach.

(akta kontroli str. 1927-1981, 1982-2038, 3719-3740)

W związku z uwagami zgłoszonymi zarówno przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jak i przez innych ministrów, w dniu 11 października 2012 r. odbyło się w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego spotkanie uzgodnieniowe, w wyniku którego przygotowano zostało zestawienie uwag do *Projektu założeń do umowy partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*. Stwierdzono, że spośród 18 uwag zgłoszonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Minister Rozwoju Regionalnego uwzględniła w całości stanowisko Ministra w sześciu przypadkach. W odniesieniu do pozostałych

⁴⁵ Zarządzenie Nr 13 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 maja 2012 r.

uwag wskazała na konieczność dokonania dalszych, szczegółowych uzgodnień.

(akta kontroli str. 2039-2087)

Stwierdzono, że Minister terminowo, tj. 23 października 2012 r., przekazał uwagi i komentarze do przygotowanego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, na posiedzenie w Komitecie do Spraw Europejskich dnia 24 października 2012 r., dokumentu pn. *Tabela uwag uzgodnionych*, odnoszącego się do *Projekt założeń do umowy partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*. Uwagi dotyczyły w szczególności doprecyzowania przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zapisów odnoszących się do propozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej zgłoszonych 11 października 2012 r.

(akta kontroli str. 2088-2171)

W związku ze skierowaniem w dniu 16 listopada 2012 r. przez Minister Rozwoju Regionalnego projektu *Założeń umowy partnerstwa* wraz z kompletem dokumentów (przyjętych w dniu 30 października 2012 r. przez Komitet ds. Europejskich) – do rozpatrzenia (w dniu 26 listopada 2012 r.) przez Stały Komitet Rady Ministrów, Minister Pracy i Polityki Społecznej terminowo zgłosił do Sekretarza Komitetu uwagi do tych dokumentów. Odnosiły się one m.in. do zapisów dotyczących celu tematycznego nr 11, brzmienia tytułu krajowego programu operacyjnego (w ramach którego podejmowane będą działania związane z modernizacją instytucji rynku pracy) oraz treści załączników.

(akta kontroli str. 2172-2319)

Minister Pracy i Polityki Społecznej w dniu 29 listopada 2012 r. poinformował Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów o akceptacji stanowiska Minister Rozwoju Regionalnego, przedstawionego Sekretarzowi i dotyczącego uwag zgłoszonych 26 listopada 2012 r. Do nowego tekstu dokumentu rządowego pn. *Założenia do umowy partnerstwa – Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, przewidzianego do rozpatrzenia na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów (w dniu 12 grudnia 2012 r.), jak i po jego przyjęciu przez Komitet, Minister Pracy i Polityki Społecznej do 10 stycznia 2013 r. uwag nie zgłaszał.

(akta kontroli str. 2320-2434, 3040-3142, 3719-3740)

2.2. Udział Ministra Pracy i Polityki Społecznej w opracowaniu *Raportu na temat warunkowości ex ante dla pięciu funduszy WRS w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020* obejmował zgłaszanie opinii, uwag i przekazywanie brakujących informacji. Czynności te były wykonywane w uzgodnionych terminach.

(akta kontroli str. 2435-2958, 3719-3740)

2.3. Udział Ministra Pracy i Polityki Społecznej w opracowywaniu koncepcji funkcjonowania kontraktu terytorialnego polegał na dokonaniu analizy funkcjonowania tego kontraktu (instrumentu wprowadzonego w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.). Zadanie to zrealizowano w terminie uzgodnionym z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Zaktualizowana koncepcja funkcjonowania kontraktu terytorialnego została przekazana Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przez Minister Rozwoju Regionalnego w dniu 5 grudnia 2012 r. Do dnia 10 stycznia 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego nie zwracała się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zaopiniowanie tej koncepcji.

(akta kontroli str. 2959-3142, 3719-3740)

2.4. Udział Ministra Pracy i Polityki Społecznej w zaprogramowaniu interwencji w obszarze cyfryzacji w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 był realizowany przez uczestnictwo jego przedstawicieli w pracach zespołu roboczego, powołanego przez Minister Rozwoju Regionalnego. Minister Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z zaleceniem Minister Rozwoju Regionalnego z 20 września 2012 r., wyznaczył dwóch swoich przedstawicieli do pracy w zespole. W dniu 29 listopada 2012 r. Minister Rozwoju Regionalnego przekazała, przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, dokument pn. *Diagnoza dla Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*. W pracach doty-

czących tego obszaru, przedstawiciele Ministra Pracy i Polityki Społecznej brali udział w spotkaniach roboczych, podczas których omawiano wspomniany dokument.

(akta kontroli str. 3143-3240)

2.5. W pracach nad podziałem interwencji środków Europejskiego Funduszu Społecznego po 2014 r. (poziomy – region i kraj), Minister Pracy i Polityki Społecznej terminowo, tj. w dniach 29 i 31 października 2012 r., przekazał Minister Rozwoju Regionalnego uwagi i komentarze dotyczące podziału interwencji w celach tematycznych 8-11 między krajowy program finansowany z EFS oraz regionalne programy operacyjne na lata 2014-2020. W opinii Minister Rozwoju Regionalnego, materiał ten ma służyć dalszej debacie, która umożliwi uszczegółowienie zapisów na dalszym etapie prac, a także do kreowania wstępnych założeń programów operacyjnych, współfinansowanych m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego. Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej wziął udział w spotkaniu konsultacyjnym w dniu 11 grudnia 2012 r., podczas którego omówiono m.in. koncepcję podziału interwencji w zakresie celów tematycznych 8-10.

(akta kontroli str. 3241-3318)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministra Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w powyższym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o zintensyfikowanie działań zmierzających do opracowania ostatecznej wersji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego i jej przedłożenia Radzie Ministrów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej 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.

Warszawa, dnia 8 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Misiąg

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.