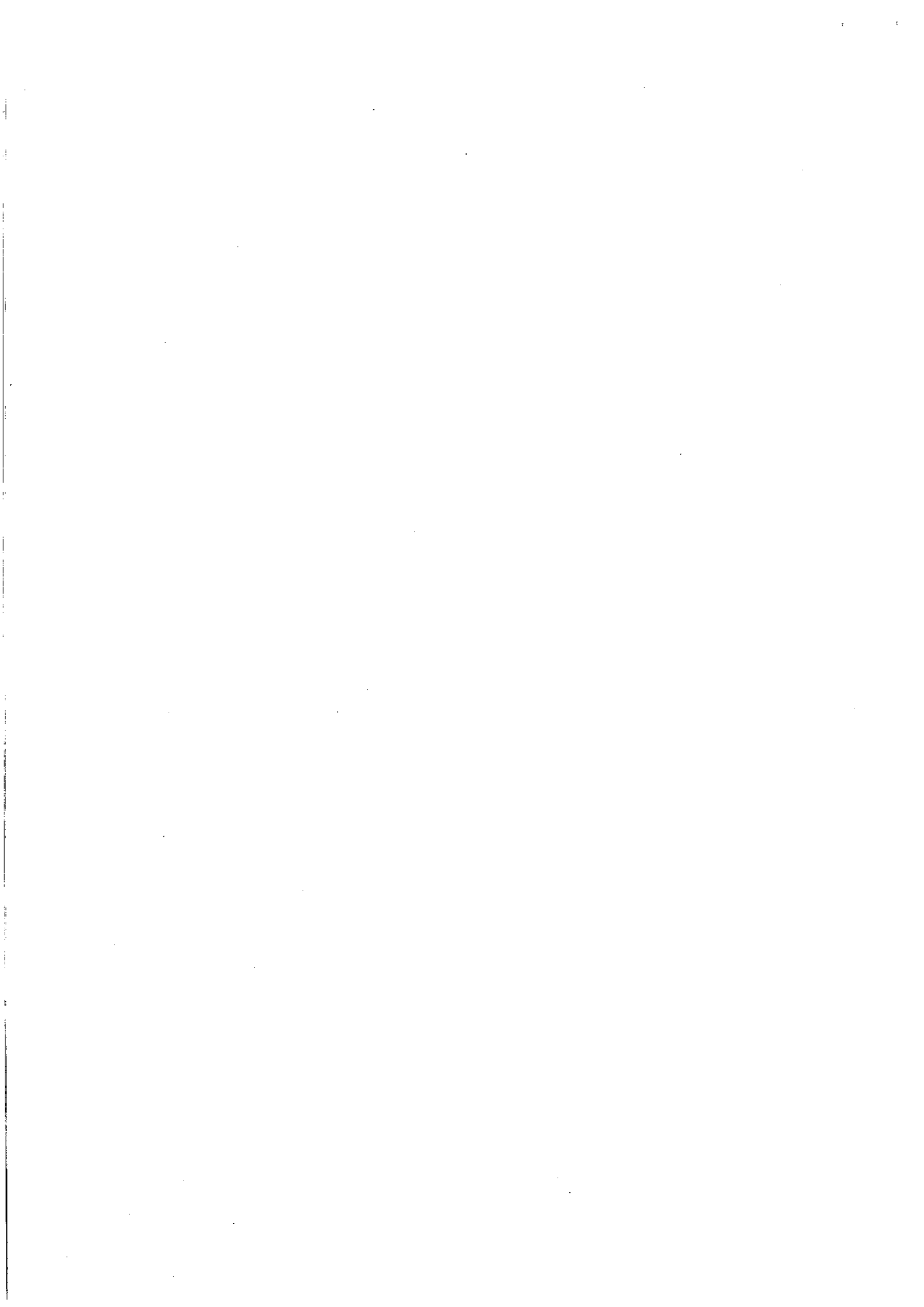




**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Wojciech Kutyla

KRR – 4101–03–01/2012  
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 Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Jacek Kalbarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83004 z dnia 3 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1–2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 00–930 Warszawa ul. Wspólna 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Kalemba, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 31 lipca 2012 r., Marek Sawicki do dnia 26 lipca 2012 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w okresie 2010–2012 w zakresie realizacji zadań związanych z opracowaniem „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020” oraz zadań związanych z przygotowaniem i wdrażaniem „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020” w perspektywie finansowej 2014–2020.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wynik pozytywny uzasadniają oceny częściowe oraz charakter stwierdzonych w badanym obszarze ustaleń. W zakresie objętym kontrolą w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) wywiązywano się z powierzonych zadań, a w podjętych działaniach nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej 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.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja zadań w zakresie opracowania „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020”.

##### 1.1. Sposób organizacji prac nad opracowaniem „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020”.

Opis stanu faktycznego

W „*Planie uporządkowania strategii rozwoju*” Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi został wyznaczony na koordynatora opracowania „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020” (zwanej dalej *Strategią*). W celu opracowania *Strategii* w MRiRW nastąpiły zmiany organizacyjne wprowadzone zarządzeniem nr 22 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zadania dotyczące przygotowania *Strategii* zostały powierzone w MRiRW Departamentowi Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departamentowi Programowania i Analiz, Departamentowi Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej oraz Departamentowi Rybołówstwa. W opracowaniu *Strategii* wzięło udział ogółem 13 pracowników z wymienionych departamentów. Pracownicy MRiRW biorący udział w opracowaniu *Strategii* mieli właściwe wykształcenie, ukończone kursy specjalistyczne i szkolenia umożliwiające jej opracowanie.

W pracach nad *Strategią* byli zaangażowani eksperci z resortowych i uczelnianych ośrodków naukowo–badawczych, takich jak: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Ośrodki te zaoferowały swoją pomoc przy opracowaniu *Strategii*, w szczególności w części diagnostycznej oraz w zakresie celów, priorytetów i kierunków interwencji. Korzystano też z konsultacji międzyresortowych i społecznych. MRiRW nie zatrudniało innych dodatkowych ekspertów w pracach nad *Strategią*. (dowód: akta kontroli str. 296–362, 365, 547, 588, 981)

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (dalej MRR) opracowano harmonogram prac dla strategii rozwoju, w którym prace nad przygotowaniem *Strategii* zostały podzielone na pięć etapów.

1. Pierwszy etap, którego prace rozpoczęły się od stycznia 2010 r., polegał na opracowaniu wstępnej diagnozy sytuacji rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, założeń *Strategii* (w tym wizji i celu głównego) oraz na uszczegółowieniu jej zakresu m.in. na podstawie dokumentu „*Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa*”. Po zakończeniu tego etapu założenia do *Strategii* zostały przedstawione

*Międzyresortowemu Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju* w dniu 26 sierpnia 2010 r. i uzyskały akceptację;

2. Drugi etap obejmował uszczegółowienie diagnozy (m.in. w oparciu o wstępne wyniki *Powszechnego Spisu Rolnego 2010*), wykonanie analiz przestrzennych, analizy SWOT<sup>2</sup> i określenie układu celów szczegółowych, priorytetów i kierunków interwencji strategii. Na tym etapie MRiRW we współpracy z Ministerstwem Finansów przygotowało również wstępne założenia dotyczące budżetu *Strategii*. W dniu 15 grudnia 2010 r. Kierownictwo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaakceptowało projekt, który był podstawą do rozpoczęcia konsultacji społecznych w dniu 17 grudnia 2010 r. W ramach tych prac MRiRW zleciło również wykonanie *oceny ex-ante Strategii* w dniu 8 lutego 2011 r.
3. Trzeci etap to konsultacje. Projekt *Strategii* dwukrotnie poddany był konsultacjom społecznym (po raz pierwszy w okresie od 17 grudnia 2010 r. do 21 stycznia 2011 r. Po raz drugi projekt strategii był oddany do konsultacji społecznych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko w dniach od 23 marca 2010 r. do 13 kwietnia 2011 r.). Projekt ten był również prezentowany na posiedzeniach Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Po zakończeniu tego etapu projekt *Strategii* został przedstawiony po raz drugi *Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju* na posiedzeniu w dniu 31 marca 2011 r. i uzyskał akceptację;
4. Czwarty etap dotyczył wypracowania „kształtu wymiaru terytorialnego”, weryfikacji założeń budżetowych oraz systemu wskaźników oceny i monitorowania *Strategii*. Do prac w zakresie wymiaru terytorialnego zaangażowano samorządy województw. W dniu 18 marca 2011 r. zostało przyjęte „Stanowisko Konwentu Marszałków województw RP w sprawie projektu *Strategii* zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”. MRiRW prowadziło jednocześnie uzgodnienia z przedstawicielami Zespołu ds. krajowych dokumentów strategicznych przy Konwencie Marszałków RP (*Strategia* była dwukrotnie prezentowana przez MRiRW na posiedzeniu Zespołu). Po zakończeniu tego etapu projekt *Strategii* został przedstawiony *Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju* po raz trzeci w dniu 30 czerwca 2011 r., który rekomendował przyjęcie dokumentu przez Radę Ministrów, po uwzględnieniu poprawek zgłoszonych przez poszczególne resorty;

---

<sup>2</sup> Techniki analityczne, służące do porządkowania informacji w zarządzaniu.

5. Piąty etap obejmował prace związane z przygotowaniem projektu *Strategii* do przekazania na obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów. MRiRW przekazało do właściwych resortów informację o sposobie uwzględnienia w *Strategii* zgłoszonych poprawek. Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>3</sup>, na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w dniu 6 września 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego wydał opinię dotyczącą zgodności *Strategii* ze *Średniookresową strategią rozwoju kraj 2007–2015*. Po wprowadzeniu w *Strategii* zaleceń wskazanych w tej opinii, jak również po dokonaniu weryfikacji spójności założeń *Strategii* z propozycjami Komisji Europejskiej zawartymi w tzw. „pakiecie legislacyjnym” w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 26 października 2011 r. przekazał projekt *Strategii* do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. *Strategia* była dwukrotnie omawiana na posiedzeniu Zespołu ds. obszarów wiejskich, wsi i rolnictwa tej Komisji. Komisja uznała dokument za uzgodniony.

W dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Ministrów Uchwałą Nr 163 przyjęła „Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa” na lata 2012–2020<sup>4</sup>.

Terminarz poszczególnych etapów był uszczegółowiany przez kolejne ustalenia Komitetu Koordynacyjnego do spraw polityki rozwoju. (dowód: akta kontroli str. 550–552, 633, 938–940)

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi bez opóźnień zrealizował harmonogram (etapy prac) *Strategii*. (dowód: akta kontroli str. 550–552, 938–940)

*Strategia* obejmuje istotne i niezbędne cele do 2020 r. w zakresie rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa charakteryzujące model zrównoważonego rozwoju kraju. Cele *Strategii* wynikają z „*Diagnozy sytuacji z uwzględnieniem stanu środowiska i różnicowań przestrzennych wraz z prognozą rozwojową*”. Cel główny *Strategii* to *Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju*. Cel ten ma być osiągnięty poprzez realizację pięciu celów szczegółowych, tj.: 1) *Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, 2) *Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej*, 3) *Bezpieczeństwo żywnościowe*, 4) *Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego*, 5) *Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich*. Do monitorowania oraz oceny efektywności realizacji *Strategii* wykorzystywano wskaźniki Głównego Urzędu Statystycznego oraz wskaźniki wykorzystywane przez ośrodki

<sup>3</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

<sup>4</sup> M.P. z 2012 r., poz. 839

naukowo–badawcze. Przyjęte wskaźniki są adekwatne dla celów i pozwalają monitorować realizowane cele *Strategii* (dowód: akt kontroli str. 897–951)

Właściwe jednostki organizacyjne MRiRW odpowiedzialne za opracowanie projektu *Strategii* informowały Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o postępach w pracach nad dokumentem, w tym m.in. poprzez notatki i materiały informacyjne. Informacje w tym zakresie przekazywano do poszczególnych członków kierownictwa MRiRW w ramach roboczej współpracy oraz podczas spotkań organizowanych przez właściwe departamenty. Przedstawiciele kierownictwa MRiRW uczestniczyli w pracach *Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju*. (dowód: akta kontroli str. 599)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## **1.2. Zgodność „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020” z przepisami prawa i założeniami określonymi w dokumentach rządowych.**

Opis stanu  
faktycznego

*Strategia* została opracowana zgodnie ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i zawierała elementy określone w art.13 ust. 1 tej ustawy. Konsultacje społeczne przeprowadzone były zgodnie z art. 6 ust. 2 powyższej ustawy (ogłoszenie zamieszczono w prasie o zasięgu krajowym, na stronie internetowej MRiRW podano informację o konsultacjach społecznych, sporządzono sprawozdanie z przebiegu konsultacji, których podsumowanie podano na stronie internetowej MRiRW).

Zakres tematyczny *Strategii* był zgodny z zakresem tematycznym wskazanym w dokumencie „*Plan uporządkowania strategii rozwoju*” oraz uwzględniał wskazówki zawarte w materiale roboczym z dnia 19 sierpnia 2010 r. opracowanym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego „*Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*”.

(dowód: akta kontroli str. 592, 596, 941–942, 991–992)

Ramy finansowe *Strategii* były uzgadniane z Ministrem Finansów. W MRiRW oszacowano budżet *Strategii* na lata 2012–2020 z podziałem na cele w łącznej wysokości około 619,8 mld zł. Do oszacowania kwoty budżetu wykorzystano metody statystyczno–analityczne. O wysokości budżetu zostało poinformowane MRR, które opracowuje *Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju*. (dowód: akta kontroli str. 598, 994)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

### **1.3. Realizacja zamówień publicznych w zakresie usług eksperckich i prac analitycznych wykonanych na potrzeby „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020”.**

Opis stanu  
faktycznego

Opracowania wykorzystane w *Strategii* zostały zamówione u wykonawców, których wyłoniono na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup>. MRiRW zamówiło następujące opracowania: 1) „Prognoza oddziaływania na środowisko *Strategii* (umowa z 4 stycznia 2011 r., wartość brutto 66.100 zł); 2) „Ocena *ex-ante* *Strategii* (umowa z 8 lutego 2011 r., wartość brutto 50.000 zł); 3) „Aktualizacja prognozy w zakresie struktury i liczby gospodarstw rolnych oraz pogłowia zwierząt w Polsce w perspektywie 2020 r. i w świetle wstępnych wyników Spisu Rolnego 2010 r.”(umowa z 1 kwietnia 2011 r., wartość brutto 5.000 zł). (dowód: akta kontroli str. 600, 624–644)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

<sup>5</sup>Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

## **2. Realizacja zadań związanych z przygotowaniem programowania i wdrażania „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020” w perspektywie finansowej 2014–2020.**

### **2.1. Przygotowanie założeń systemu programowania i wdrażania „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020”.**

Opis stanu faktycznego

W przygotowaniu założeń systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014–2020 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi brał udział w pracach nad dokumentem pt. *Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z nową perspektywą finansową UE 2014–2020 – I etap prac nad przygotowaniem zasad funkcjonowania dokumentów programowych i systemu wdrażania Polityki Spójności na lata 2014–2020*, który został przyjęty przez Radę Ministrów (do wiadomości) w dniu 7 maja 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 960)

Opracowanie w MRiRW dokumentów programowych nowej perspektywy finansowej 2014–2020 (PROW 2014–2020 i PO RYBY) nie zostało jeszcze zakończone, co jest związane z harmonogramem prac legislacyjnych prowadzonych na forum UE. MRiRW analizuje projekty aktów prawnych oraz ustalenia zapadające na poszczególnych forach opiniodawczych i decyzyjnych UE (np. grupy robocze, posiedzenia Rady UE, itp.). Ponadto MRiRW prowadzi prace dotyczące PROW i PO RYBY wynikające z treści dokumentu pn. *Umowa partnerska*, który będzie obejmować całe wsparcie z funduszy objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych (WRS), w tym m.in. przedstawiać wykaz programów finansowanych z funduszy WRS<sup>6</sup>. (dowód: akta kontroli str. 937, 960, 961–965)

Ustalone nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

<sup>6</sup> COM(2011)615 final/2, art. 13–14.

## 2.2. Realizacja prac nad przygotowaniem propozycji do umowy partnerskiej (kontraktu) w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki rybołówstwa.

Opis stanu faktycznego

W dniu 14 września 2012 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przekazało do uzgodnień międzyresortowych projekt dokumentu pt. *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Założenia Umowy Partnerstwa*, do którego MRiRW zgłosiło uwagi.

Dokument pn. *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Założenia Umowy Partnerstwa* przekazano do Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju w dniu 22 października 2012 r., a w dniu 30 października 2012 r. został przyjęty przez Członków Komitetu do spraw Europejskich wraz z tabelami rozbieżności i uwag, w tym z MRiRW, które dotyczyły:

- uznania obszarów wiejskich jako jednego z głównych obszarów wsparcia z funduszy UE w okresie 2014–2020,
- zapisania w *Umowie Partnerskiej* – jako jednego z celów – rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o zasoby i potencjały istniejące na tych terenach (jak np. kapitał ludzki, kapitał społeczny, walory środowiskowe, czynniki gospodarcze),
- uwzględnienia w *Umowie Partnerskiej* budowy i modernizacji dróg lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 601, 602, 975–976)

Jak wynika z wyjaśnień złożonych w toku kontroli „uwagi zgłoszone przez MRiRW będą przedmiotem dalszych uzgodnień”. (dowód: akta kontroli str. 966)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena czynnika

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

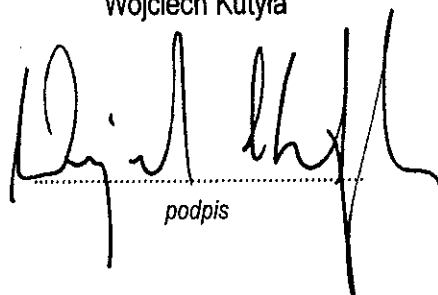
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>7</sup> 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.

Warszawa, dnia 21.12.2012  
miejsowość data

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

  
podpis

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82.

