



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

LWA - 4101-21-02/2012
P/12/181

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/181 - Przygotowanie rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014-2020 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Robert Bartosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82697 z 20 września 2012 r. (dowód: akta kontroli tom 1, str. 3-4) 2. Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82698 z 21 września 2012 r. (dowód: akta kontroli tom 1, str. 1-2) 3. Monika Popławska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82699 z 21 września 2012 r. (dowód: akta kontroli tom 1, str. 5-6) 4. Aleksandra Obermiller, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82700 z 21 września 2012 r. (dowód: akta kontroli tom 1, str. 7-8)
Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów ² , 00-583 Warszawa, Al. Ujazdowskie 1/3.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Arabski, Minister – Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii ³ Jacek Cichocki, Minister – Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów związane z przygotowaniem rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014-2020.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności”⁴ została uchwalona przez Radę Ministrów dopiero 5 lutego 2013 r. (po zakończeniu czynności kontrolnych NIK⁵). W myśl przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DSRK ma być dokumentem określającym główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia kontroli wskazują, że opóźnienie w przygotowaniu DSRK, oprócz przyczyn obiektywnych, spowodowanych skomplikowaną naturą tego dokumentu, wynikało również z:

- braku monitorowania działań podejmowanych w celu przygotowania DSRK przez odpowiedzialnego za to zadanie członka Rady Ministrów,

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2010-2012.

² Dalej także Kancelaria lub KPRM.

³ Pan Tomasz Arabski sprawował funkcję Szefa KPRM do 25 lutego 2013 r.

⁴ Dalej także: DSRK.

⁵ Czynności kontrolne NIK w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zostały zakończone 31 grudnia 2012 r.

- wielokrotnego opiniowania projektu DSRK, zarówno przez poszczególnych ministrów, jak i rządowe struktury opiniotwórczo-doradcze, w skład których wchodził ci ministrowie bądź ich przedstawiciele,
- zgłoszenia zasadniczych uwag do projektu DSRK, o charakterze redakcyjnym, przez Zastępcę Przewodniczącego stałego komitetu Rady Ministrów – dopiero na końcowym etapie prac nad projektem DSRK.

Nie została zachowana hierarchia podstawowych dokumentów strategicznych, wynikająca z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jak również z rządowego dokumentu „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski”. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020, która w myśl przepisów przywołanej ustawy, powinna być dokumentem realizacyjnym DSRK, została uchwalona przez Radę Ministrów przed uchwaleniem DSRK. Forma i struktura opracowywanej strategii długookresowej została dostosowana do zapisów strategii średniookresowej.

W wyniku przedłużających się prac rządowych nad projektami dokumentów strategicznych, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie zostały uchwalone przez Radę Ministrów strategie zintegrowane: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2011-2020 „Dynamiczna Polska”, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego na lata 2012-2020, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2012-2022⁶.

Ponadto, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, Rada Ministrów nie przyjęła, opracowanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego „Założeń Umowy Partnerstwa”⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Rząd obowiązków dotyczących programowania strategicznego, w tym prowadzenia polityki rozwoju

1.1. Koordynacja polityki rozwoju przez Radę Ministrów/Prezesa Rady Ministrów

1.1.1. Nadzór nad zarządzaniem strategicznym

Opis stanu
faktycznego

W dniu 27 kwietnia 2009 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski”⁸, w którym zdiagnozowano podstawowe słabości systemu programowania strategicznego w Polsce oraz przedstawiono nowy model zarządzania rozwojem.

W zaproponowanym modelu, w ramach rozwiązań instytucjonalnych i koordynacji procesu zarządzania strategicznego⁹, bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym został przypisany Prezesowi Rady Ministrów.

Szczegółowy zakres zadań i organizację wewnętrzną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów określa zarządzenie nr 139 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁰ oraz

⁶ Do czasu podpisania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Rada Ministrów przyjęła: Strategię Rozwoju Transportu (22 stycznia 2013 r.), Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (15 stycznia 2013 r.), Strategię Sprawne Państwo (12 lutego 2013 r.), Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego (26 marca 2013 r.), oraz Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022 (9 kwietnia 2013 r.).

⁷ „Założenia Umowy Partnerstwa” zostały przyjęte przez Radę Ministrów podczas posiedzenia w dniu 15 stycznia 2013 r.

⁸http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/System_zarzadzania_rozwojem/Documents/Zalozenia_SZR_wersja_przyjeta_przez_RM_270409.pdf

⁹ „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” rozdział III, podrozdział 3.2. Rozwiązania w ramach podsystemu instytucjonalnego, str. 30.

¹⁰ M.P. Nr 96 poz. 1056 ze zm.

regulamin organizacyjny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹¹. KPRM zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

W okresie objętym kontrolą, w strukturze KPRM nie wydzielono komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za nadzór nad zarządzaniem strategicznym, jak również nie przypisano tego obowiązku do zadań żadnej komórki organizacyjnej bądź stanowiska pracy.

Według wyjaśnień udzielonych NIK przez pana Wojciecha Nowickiego, Zastępcę Szefa KPRM¹², przy wykonywaniu czynności w zakresie zarządzania strategicznego Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów wykorzystują procedury przewidziane w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹³, ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w Regulaminie pracy Rady Ministrów¹⁴. Ponadto, w procesach zarządzania strategicznego biorą także udział, umiejscowione w strukturach rządu: Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju¹⁵, Międzyresortowy Zespół do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej¹⁶ oraz Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii „Europa 2020”¹⁷.

W ocenie NIK, zarówno Komitet, jak i zespoły międzyresortowe wskazane przez Zastępcę Szefa KPRM w powyższych wyjaśnieniach, nie były wyposażone w kompetencje umożliwiające sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem strategicznym, w szczególności w odniesieniu do działań podejmowanych przez organy administracji centralnej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 86, 266-293, tom V str. 163-164)

1.1.2. System dokumentów strategicznych

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, iż strategiami rozwoju są: długookresowa strategia rozwoju kraju, średniookresowa strategia rozwoju kraju¹⁸ oraz inne strategie rozwoju (art. 9).

„Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” zawierają (w załączniku nr 1) szczegółową typologię dokumentów strategicznych, w której zostały wyodrębnione: strategie długookresowe obejmujące co najmniej 15 lat, dokumenty średniookresowe o horyzoncie czasowym 4-10 lat, w tym wynikające ze zobowiązań międzynarodowych, inne strategie rozwoju oraz programy (operacyjne i krajowe).

W „Planie uporządkowania strategii rozwoju”¹⁹, opracowanym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w ramach prac nad wdrożeniem „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski”, zaplanowano opracowanie dziewięciu strategii rozwoju (zintegrowanych), które mają zastąpić 42 dotychczasowe dokumenty strategiczne różnego typu. Strategie te mają realizować długookresową i średniookresową strategię rozwoju. W „Planie uporządkowania strategii rozwoju” zostały określone zakresy tematyczne strategii zintegrowanych i koordynatorzy (ministrowie) odpowiedzialni za ich opracowanie. Zgodnie z „Planem...” są to:

¹¹ Regulamin organizacyjny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów został wprowadzony zarządzeniem nr 2 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2008 r.

¹² Pismo nr DAS-581-5(59)/12 z 29 października 2012 r.

¹³ Dz.U. 2012 r., poz. 392 ze zm.

¹⁴ Regulamin pracy Rady Ministrów przyjęty uchwałą nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

¹⁵ Dalej także: Komitet Koordynacyjny, Komitet, KK PR.

¹⁶ Międzyresortowy Zespół do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej został powołany zarządzeniem nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2008 r., a zarządzeniem nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. został przekształcony w Międzyresortowy Zespół do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

¹⁷ Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii „Europa 2020” został powołany zarządzeniem nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2012 r.

¹⁸ Dalej także ŚSRK.

¹⁹ „Plan uporządkowania strategii rozwoju” został zaakceptowany przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r. (reassumpcje tej decyzji miały miejsce 10 marca 2010 r., 30 kwietnia 2011 r. i 12 lipca 2012 r.).

- 1) Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR), koordynator – Minister Rozwoju Regionalnego,
- 2) Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2011-2020 „Dynamiczna Polska” (SliEG), koordynator – Minister Gospodarki,
- 3) Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (SBEiS), koordynator – Minister Gospodarki,
- 4) Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 (SZRWIR), koordynator – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- 5) Strategia Sprawne Państwo 2020 (SSP), koordynator – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Minister Administracji i Cyfryzacji,
- 6) Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku (SRT), koordynator – Minister Infrastruktury, a następnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,
- 7) Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego na lata 2012-2020 (SRKS), koordynator – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
- 8) Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL), koordynator – Minister – członek Rady Ministrów Przewodniczący stałego komitetu Rady Ministrów, następnie Minister Pracy i Polityki Społecznej,
- 9) Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2012-2022 (SRBN RP), koordynator – Minister Obrony Narodowej.

Począwszy od 2010 r.²⁰ w programach prac Rady Ministrów²¹ planowano rozpatrzenie projektów poszczególnych strategii, w tym:

- w okresie styczeń-marzec 2010 r. – KSRR,
- w okresie lipiec-grudzień 2010 r. – ponownie KSRR oraz SliEG i SBEiS,
- w okresie styczeń-czerwiec 2011 r. – strategii długookresowej (DSRK) i ośmiu strategii zintegrowanych,
- w 2012 r. – DSRK i ŚSRK oraz ośmiu nadal nieprzyjętych strategii zintegrowanych.

Do 31 grudnia 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dwie strategie zintegrowane (KSRR – 25 kwietnia 2010 r. i SZRWIR – 13 lipca 2012 r.) oraz strategię średniookresową – Strategię Rozwoju Kraju 2020 (25 września 2012 r.)²².

(dowód: akta kontroli tom II str. 152-178, 252-254, tom IV str. 341-359)

Nie została zachowana sekwencja przyjmowania dokumentów strategicznych oraz ich hierarchia, określona w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 została uchwalona przez Radę Ministrów, pomimo że nie została przyjęta strategia długookresowa (prowadzono jedynie prace nad projektem DSRK). Było to niezgodne z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ponieważ według art. 9 pkt 1 – strategia długookresowa powinna określać główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, DSRK powinna zawierać rekomendacje do uwzględnienia w średniookresowej strategii rozwoju kraju, w tym wskazanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym.

Ponadto, według art. 12a ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategia średniookresowa powinna uwzględniać ustalenia zawarte w strategii długookresowej.

Zintegrowane strategie rozwoju KSRR i SZRWIR zostały uchwalone przez Radę Ministrów przed uchwaleniem Strategii Rozwoju Kraju 2020, pomimo że w art. 13 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju został zawarty wymóg ich spójności ze strategią średniookresową.

²⁰ KSRR pojawiła się po raz pierwszy w planie pracy Rady Ministrów w 2009 r. (październik – grudzień).

²¹ http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/16/287/Plan_prac_Rady_Ministrow.html, http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/form/1/Wykaz_prac_legislacyjnych_i_pozalegisacyjnych.html?sort=2&pid=9

²² Uchwała Rady Ministrów nr 157 z 25 września 2012 r., dalej także SRK 2020.

Warunkiem *sine qua non* dla przyjęcia strategii rozwoju przez Radę Ministrów jest ich uprzednie zaopiniowanie, pod względem zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju, przez Ministra Rozwoju Regionalnego (art. 14 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Z powyższego wynika, że strategia długookresowa powinna zostać opracowana i przyjęta przez Radę Ministrów przed innymi strategiami, w tym również przed średniookresową, natomiast strategię zintegrowaną powinny zostać przyjęte przez Radę Ministrów dopiero po uchwaleniu strategii długo i średniookresowej.

Według wyjaśnień pana Macieja Berka, Sekretarza Rady Ministrów²³, kwestia sekwencji rozpatrywania i przyjmowania dokumentów strategicznych była przedmiotem analiz, w szczególności na etapie rozpatrywania projektów tych dokumentów przez Komitet Rady Ministrów, a także pozostałych organów pomocniczych Rady Ministrów. Rządowe Centrum Legislacji zgłaszało uwagi dotyczące konieczności uwzględnienia wymagań wynikających z art. 12a, 13 i 14 przedmiotowej ustawy. Uwzględniając zaawansowanie prac nad poszczególnymi dokumentami, czasochłonność procesu ich opracowania, wagę poszczególnych strategii dla różnych obszarów aktywności gospodarczej i społecznej – Komitet rekomendował kolejne dokumenty Radzie Ministrów do rozpatrzenia ustalając, że zapewnienie spójności pomiędzy dokumentami powinno być osiągnięte poprzez koordynację prac prowadzonych w poszczególnych ministerstwach oraz uwzględniając także ewentualność polegającą na pilnym skorygowaniu strategii sektorowych w przypadku zidentyfikowania konieczności usunięcia niezgodności np. ze strategią średniookresową. Ta rekomendacja Komitetu została przyjęta jako podstawa kierowania projektów kolejnych dokumentów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 152-178, tom IV str. 340)

1.1.3. Koordynacja polityki rozwoju (uwarunkowania organizacyjno-prawne)

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju, organ opiniotawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, utworzony został na podstawie art. 35a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w celu zapewnienia efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju. Struktura, skład, zadania i organizacja prac Komitetu Koordynacyjnego zostały określone przez Prezesa Rady Ministrów w zarządzeniach nr 21 z 11 marca 2009 r. i nr 59 z 4 lipca 2012 r.²⁴.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-16)

Funkcję Przewodniczącego Komitetu Koordynacyjnego od 11 marca 2009 r. do 14 marca 2012 r. pełnił pan Michał Boni, Minister – członek Rady Ministrów²⁵. Od 15 marca 2012 r. Prezes Rady Ministrów wyznaczył na Przewodniczącego Komitetu panią Elżbietę Bieńkowską, Minister Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 4-16, 22-23, 116)

Według art. 35a ust. 2 pkt 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, do zadań Komitetu Koordynacyjnego należy w szczególności formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania polityki rozwoju. W § 3 pkt 1 i w § 6 pkt 3 przywołanego wyżej zarządzenia nr 21 w sprawie Komitetu Koordynacyjnego wskazano, że realizując zadania określone w art. 35 a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Komitet Koordynacyjny rozpatruje i wydaje opinie na temat rozpatrywanych dokumentów (w tym DSRK i ŚSRK). Według § 6 pkt 4 zarządzenia nr 21, sekretarz Komitetu był zobowiązany do sporządzania protokołów z jego posiedzeń. Sekretarzem Komitetu od 18 czerwca 2009 r. do 20 lutego 2012 r.

²³ Pismo z 28 grudnia 2012 r.

²⁴ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 21 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju zostało zmienione zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów nr 47 z 18 czerwca 2009 r. i nr 18 z 5 marca 2010 r.

²⁵ Od 15 stycznia 2009 roku do 17 listopada 2011 r. pan Michał Boni był Ministrem-członkiem Rady Ministrów i Przewodniczącym stałego komitetu RM, od 18 listopada 2011 r. pełni funkcję Ministra Administracji i Cyfryzacji.

był pan Marcin Gancarz, Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz Strategicznych KPRM, a od 25 października 2012 r. – pan Stanisław Sudak, Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR.

W okresie od 11 marca 2009 r. do 14 marca 2012 r. Komitet, po rozpatrzeniu projektów dokumentów strategicznych, nie wydawał opinii. Informacje o przyjęciu²⁶ bądź rekomendowaniu poszczególnych projektów strategii były zamieszczone w krótkich podsumowaniach z posiedzeń Komitetu, podpisanych przez jego sekretarza. Posiedzenia Komitetu nie były protokołowane. Podsumowania sporządzano w sposób niejednolity, np. podsumowanie z posiedzenia Komitetu 10 grudnia 2010 r. wymienia jedynie dwa krótkie ustalenia dotyczące prezentowanej na nim strategii, gdy tymczasem podsumowanie z 6 maja 2010 r. zawiera listę obecności osób biorących udział w posiedzeniu, uwagi i wnioski oraz ustalenia. Od 20 czerwca 2012 r. z posiedzeń Komitetu Koordynacyjnego sporządzane były protokoły, podpisane przez jego Przewodniczącą, a opinie w rozpatrywanych przez Komitet sprawach – zgodnie z § 7 pkt 3 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 59 PRM z 4 lipca 2012 r. – przyjmowane były w drodze uchwały.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-103, tom III str. 115-131, tom IV str. 288-290)

W latach 2010-2012 Komitet Koordynacyjny obradował na 39 posiedzeniach, podczas których:

- w 2010 r. ustalano metodologię opracowania strategii zintegrowanych oraz sposób uwzględnienia w nich takich kwestii jak: cyfryzacja, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, zagrożenia ustrojowe oraz powiązania celów krajowych z celami określonymi w Strategii Europa 2020; uczestniczący w posiedzeniach ministrowie-koordynatorzy lub ich przedstawiciele prezentowali podjęte decyzje kierunkowe oraz projekty strategii,
- w 2011 r. rozpatrywano projekty DSRK, ŚSRK i ośmiu strategii zintegrowanych oraz zagrożenia dotyczące ram finansowych,
- w 2012 r. omawiano projekty DSRK i ŚSRK oraz stan prac nad projektami strategii zintegrowanych.

Zagadnienia dotyczące ram finansowych były przedmiotem obrad Komitetu Koordynacyjnego w okresie od 30 czerwca do 8 grudnia 2011 r. Na posiedzeniu 4 października 2011 r. ustalono ostatecznie, że ramy finansowe wszystkich strategii zintegrowanych znajdują się w ŚSRK jako dokumencie wiodącym. Na posiedzeniu 8 grudnia 2011 r. przyjęto, że szczegółowe ramy finansowe poszczególnych strategii zostaną przedstawione w późniejszym terminie, podczas przygotowywania planów realizacji (planów implementacyjnych).

Zalecenie przygotowania planów implementacyjnych do strategii zintegrowanych zostało zamieszczone w dokumencie MRR: „Wytyczne do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju”²⁷.

Komitet Koordynacyjny obradował nad planami implementacyjnymi (planami działań) dopiero 7 grudnia 2012 r. Podczas posiedzenia Komitetu ustalono, że MRR w uzgodnieniu z KPRM, przygotowuje materiał dotyczący struktury, zawartości i trybu ich procedowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 31-103, tom III str. 128-135)

Podczas posiedzeń Komitetu w latach 2010-2011, w okresie ok. 17 miesięcy²⁸, prezentowane były kolejne projekty strategii zintegrowanych, przy czym w większości przypadków projekty te były rozpatrywane kilkakrotnie, np. projekty

²⁶ Zgodnie z zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów stanowiącymi podstawę działania Komitetu do jego kompetencji należy opiniowanie rozpatrywanych dokumentów nie zaś ich „przyjmowanie”.

²⁷ Wytyczne, opracowane przez MRR zostały zaakceptowane przez Komitet Koordynacyjny 25 lutego 2010 r.

²⁸ Z posumowań posiedzeń KK PR wynika, że pierwszy projekt strategii zintegrowanej na Komitecie Koordynacyjnym został rozpatrzony 25 lutego 2010 r. (SBEIŚ), a dwa ostatnie - 30 czerwca 2011 r. (SZRWRIR i SRKL).

SZRWRiR, SliEG i SBEiŚ rozpatrywane były na trzech, projekty SRT, SSP, SRKS i SRKL na dwóch posiedzeniach KK PR.

Komitet Koordynacyjny nie opracował zasad i kryteriów oceny rozpatrywanych projektów strategii zintegrowanych. W podsumowaniach z posiedzeń nie ma informacji na temat sposobu uwzględniania uwag zgłoszonych w ramach prac Komitetu.

Według wyjaśnień złożonych NIK przez pana Ministra Michała Boniego²⁹, Komitet Koordynacyjny wydawał zalecenia, które na kolejnych spotkaniach były omawiane, a także monitorowane przez przedstawicieli Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów³⁰. Projekty strategii były oceniane pod względem zgodności z wytycznymi i zaleceniami Komitetu.

Z dokumentacji z posiedzeń Komitetu Koordynacyjnego nie wynika, by opracowany został harmonogram prac nad projektami strategii. Terminy rozpatrywania poszczególnych projektów, wyznaczane na kolejnych posiedzeniach, nie były dotrzymywane.

Przykładowo, na posiedzeniu Komitetu 16 września 2010 r. zaplanowano prezentację założeń strategii długo i średniookresowej na następnych spotkaniach, odpowiednio: 21 października i 18 listopada 2010 r. W zaplanowanych terminach prezentacje nie odbyły się. Prezentacja projektu strategii długookresowej miała miejsce 2 grudnia 2010 r., a średniookresowej 10 grudnia 2010 r.

W dniu 10 grudnia 2010 r. zaplanowano wstępnie dyskusję nad DSRK i ŚSRK na 17 stycznia 2011 r. W zaplanowanym terminie nie odbyło się posiedzenie Komitetu, a dyskusja nad projektem strategii średniookresowej miała miejsce 21 lipca 2011 r. Projekty obydwu strategii zostały omówione przez Komitet dopiero 8 marca 2012 r. Według wyjaśnień pana Ministra Michała Boniego³¹, na posiedzeniach Komitetu omawiano przyczyny opóźnień prac nad projektami dokumentów strategicznych. Komitet wraz z Przewodniczącym mieli bardzo ograniczone możliwości wpływania na opóźnienia w pracach, które prowadzili koordynatorzy strategii. Podczas regularnych kontaktów z Prezesem Rady Ministrów pan Minister Michał Boni przekazywał informacje z realizacji zadań Komitetu Koordynacyjnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 87, tom II str. 31-103, tom IV str. 276 -290)

Z analizy podsumowań sporządzanych z posiedzeń KK PR oraz przytoczonych wyjaśnień pana Ministra Michała Boniego³² wynika, że koordynacja prac nad projektami poszczególnych strategii, w tym DSRK i ŚSRK, polegała przede wszystkim na harmonizowaniu prac, jakie prowadzili ministrowie-koordynatorzy, oraz wypracowaniu ich wizji, zbieżnej z wizją projektu DSRK.

Komitet rozpatrywał równolegle kolejne projekty strategii, w tym DSRK i ŚSRK, będące w różnych stadiach zaawansowania. Z podsumowania spotkania Komitetu z 21 lipca 2011 r. wynika, że zostały przyjęte projekty siedmiu strategii (bez SRBN RP), przy czym: projekty strategii: SZRWRiR, SliEG, SRT, SSP i SRKS były po konsultacjach społecznych, a SBEiŚ i SRKL w trakcie lub przed tymi konsultacjami. Projekt SZRWRiR był po uzgodnieniach międzyresortowych, a projekty SliEG, SRKS, SSP, SRT, SBEiŚ i SRKL w trakcie lub przed tymi uzgodnieniami.

Na tym posiedzeniu ustalono, że projekty strategii zintegrowanych, dla których zostały zakończone konsultacje społeczne, będą przekazywane do uzgodnień międzyresortowych i „doprowadzane” do poziomu stałego komitetu RM.

Komitet przyjął projekty strategii zintegrowanych przed zakończeniem prac nad projektami DSRK i ŚSRK, mimo iż zgodnie z obowiązującymi przepisami i logiką tworzenia systemu dokumentów strategicznych, to właśnie DSRK, a następnie

²⁹ Pismo pana Michała Boniego, Ministra Administracji i Cyfryzacji nr BM-SBM-0740-1/2012 z 21 grudnia 2012 r.

³⁰ Patrz pkt 1.2.1. str. 12 niniejszego *Wystąpienia*.

³¹ Patrz przypis nr 29.

³² Ibidem.

ŚSRK miały wyznaczać podstawowe cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, które strategie winny realizować, każda w przypisanym jej zakresie. Rekomendacje Komitetu dla DSRK zostały wydane przez Komitet 8 marca 2012 r.

Z analizy dokumentacji z posiedzeń Komitetu nie wynika, by Komitet wydał opinię dotyczącą SRK 2020³³. Decyzje dotyczące ram finansowych strategii zintegrowanych oraz planów implementacyjnych do tych strategii Komitet podejmował już po zaakceptowaniu projektów strategii zintegrowanych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 31-103, tom IV str. 273-290)

1.1.4. Proces uzgadniania strategii przed wniesieniem ich pod obrady Rady Ministrów

Opracowywanie i uzgadnianie projektów strategii przebiegało w oparciu o przepisy:

- ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁴ – projekty podlegały uzgodnieniom międzyresortowym, konsultacjom społecznym i z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) oraz były opiniowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego, pod względem zgodności z obowiązującą Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015 i projektem SRK 2020; na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego 20 czerwca 2012 r. ustalono, że ostateczne opinie o zgodności projektów strategii zintegrowanych z SRK 2020 będą wydawane po jej przyjęciu.
- Regulaminu pracy Rady Ministrów³⁵ – projekty przed wniesieniem pod obrady Rady Ministrów podlegały uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów, Rządowym Centrum Legislacji oraz były opiniowane z punktu widzenia zgodności z prawem Unii Europejskiej; każdy z projektów podlegał rozpatrzeniu przez stały komitet Rady Ministrów.

Od 17 stycznia 2012 r., tj. od dnia wejścia w życie zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r.³⁶ w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji³⁷, projekty strategii podlegały także opiniowaniu przez ten Komitet.

Dla projektów strategii nie został przyjęty odrębny tryb opracowania, uzgadniania i wniesienia pod obrady Rady Ministrów, o którym mowa w § 8 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Według wyjaśnień złożonych NIK przez pana Wojciecha Nowickiego, Zastępcę Szefa KPRM³⁸, tryb procedowania strategii został określony w Regulaminie pracy Rady Ministrów, a na etapie prac rządowych nie praktykuje się „ponadstandardowego” procesu uzgadniania i opiniowania dokumentów rządowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 147-150, 263-264, tom IV str. 277, tom V str. 163-164)

- Komitet do spraw Europejskich³⁹, do 31 grudnia 2012 r., przyjął sześć⁴⁰ projektów strategii zintegrowanych, rekomendując je do dalszego procedowania przez KRMSC i przez stały Komitet RM.
- KRMSC do 31 grudnia 2012 r. przyjął pięć⁴¹ projektów strategii zintegrowanych, rekomendując je stałemu komitetowi RM.

Analiza uwag zgłoszonych w toku prac KSE i KRMSC wykazała, iż część z nich nie była powiązana tematycznie z zakresem zadań tych Komitetów, określonych w przepisach stanowiących podstawę ich działalności.

³³ SRK 2020 została przyjęta przez stały komitet Rady Ministrów 9 sierpnia 2012 r., a przez Radę Ministrów 25 września 2012 r.

³⁴ Art. 6 oraz art. 14.

³⁵ Regulamin pracy Rady Ministrów § 6, § 12, § 14-16, § 19.

³⁶ M.P. z dnia 9 stycznia 2012 r., poz. 1.

³⁷ Dalej także KRMSC.

³⁸ Pismo nr DAS-581-5(59)/12 z 29 października 2012 r. i nr DAS-581-5(77)/12 z 4 grudnia 2012 r.

³⁹ Dalej także KSE.

⁴⁰ KSRR, SRT, SIIEG, SBEiŚ, SRKS, SSP.

⁴¹ SRT, SIIEG, SBEiŚ, SRKS, SSP (KSRR została przyjęta przez RM 25 kwietnia 2010 r., tj. przed utworzeniem KRMSC).

Do 25 października 2012 r.⁴² do stałego komitetu RM wpłynął projekt SRK 2020 i projekty sześciu strategii zintegrowanych, tj.:

- KSRR, przyjęty przez stały komitet RM 10 czerwca 2010 r., a przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.,
- SZRWIR, przyjęty przez stały komitet RM 15 marca 2012 r., a przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r.,
- SRK 2020, przyjęty przez stały komitet RM 9 sierpnia 2012 r., a przez Radę Ministrów 25 września 2012 r.,
- SliEG, przyjęty warunkowo przez stały komitet RM 18 października 2012 r.,
- SRT, zdjęty z porządku obrad stałego komitetu RM 18 października 2012 r. (na wniosek ministra – koordynatora, z powodu konieczności dalszych uzgodnień z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych),
- SSP i SRKS, zdjęte z porządku obrad stałego komitetu RM 25 października 2012 r., z powodu konieczności wprowadzenia zmian.

Do 25 października 2012 r. do stałego komitetu RM nie wpłynęły projekty trzech strategii zintegrowanych, tj.: SBEiŚ, SRKL i SRSBN 2012-2022.

(dowód: akta kontroli tom II str. 153-154, 220-223, 243-245, 274, tom III str. 36, 326, 336, tom IV str. 2)

Ministrowie, bądź ich przedstawiciele, na wszystkich etapach rozpatrywania projektów dokumentów strategicznych (uzgodnienia międzyresortowe, KK PR, KSE, KRMSC, stały komitet RM) zgłaszali uwagi. W przypadku projektów niektórych strategii uwagi przekazywane przez poszczególnych ministrów do kolejnych organów opiniująco-doradczych powtarzały się, zarówno pod względem treści, jak i zakresu. Przykładowo, Minister Skarbu Państwa skierował⁴³ cztery identyczne uwagi do projektu SIEG - do KSE i do stałego komitetu RM, a jedną z nich również do KRMSC. Rządowe Centrum Legislacji, opiniując projekt SRT, zgłosiło⁴⁴ do KSE, KRMSC i do stałego komitetu RM, uwagę dotyczącą konieczności wcześniejszego przyjęcia strategii długo i średniookresowej.

Mimo licznych opinii i uzgodnień poczynionych w toku prac nad projektami strategii, do stałego komitetu RM przekazywane były projekty niedopracowane, z utrzymującymi się rozbieżnościami pomiędzy opiniującymi ministrami. Stały komitet RM ponownie poddawał otrzymane projekty uzgodnieniom, a w niektórych przypadkach odsyłał do ministrów-koordynatorów, w celu ich dopracowania. Przykładowo do końca 2012 r., SliEG była kierowana do stałego komitetu RM cztery razy⁴⁵, SRT – trzy razy⁴⁶, SSP – dwa razy⁴⁷.

(dowód: akta kontroli tom II str. 341, 386, tom III str. 150, 258, 275, 293, 302, 356, 364, 369, tom IV str. 105)

W dniu 25 października 2012 r., stały komitet RM, po przeanalizowaniu projektów SSP i SRKS, podjął decyzję o konieczności zmian struktury i treści projektów siedmiu strategii zintegrowanych, które do tego czasu nie zostały zatwierdzone przez Radę Ministrów. W uzasadnieniu tej decyzji stwierdzono, że strategię powinny mieć charakter ogólny, być zgodne z planami w perspektywie do 2020 r. oraz z DSRK. Ustalono ponadto, iż dokument strategiczny przewidziany do realizacji w ciągu kilku najbliższych lat, powinien zawierać zasadnicze kierunki zmian i działań bez nadmiernie rozbudowanych i zbyt szczegółowych ich opisów, które uległyby szybkiej dezaktualizacji.

⁴² W dniu 25 października 2012 r., stały komitet RM, po przeanalizowaniu projektów SSP i SRKS, podjął decyzję o konieczności zmian struktury i treści w projektach siedmiu strategii zintegrowanych.

⁴³ Pisma z 8 maja 2012 r., nr MSP/BM/6190/12, 16 maja 2012 r., nr MSP/DA/826/12, 30 kwietnia 2012 r., nr MSP/DA/742/12.

⁴⁴ Pismo z 2 kwietnia 2012 r., nr RCL.DPŚil-614-119-11, 23 kwietnia 2012 r., nr RCL.DPŚil-614-119-12, 21 maja 2012 r., nr RCL.DPŚil-511-96-12.

⁴⁵ W dniach 12 lipca 2011 r., 19 kwietnia 2012 r., 18 maja 2012 r., (18 października 2012 r. stały komitet RM warunkowo przyjął projekt SliEG) i 18 grudnia 2012 r. (20 grudnia 2012 r. stały Komitet RM przyjął projekt SliEG).

⁴⁶ W dniach 8 maja 2012 r., 16 sierpnia 2012 r. i 12 grudnia 2012 r. (20 grudnia 2012 r. stały Komitet RM przyjął projekt SRT).

⁴⁷ W dniach 10 sierpnia 2012 r. i 14 grudnia 2012 r. (20 grudnia 2012 r. stały Komitet RM przyjął projekt SSP).

Według wyjaśnień⁴⁸ złożonych NIK przez pana Adama Jassera, Zastępcę Przewodniczącego stałego komitetu RM, ze względu na uwagi zgłoszone do poszczególnych dokumentów strategicznych, ich objętość treściową (nietypową dla dokumentów o tym charakterze) oraz brak spójności między nimi uznano, iż dla wszystkich strategii zostanie określona jednolita forma, co ułatwi ich dalsze procedowanie. Zadanie to zostało powierzone, zgodnie z właściwością, Komitetowi Koordynacyjnemu.

Na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego 15 listopada 2012 r. omówiono formę i zakres merytoryczny strategii zintegrowanych, które do końca 2012 r. powinny wpłynąć do stałego Komitetu RM, a w styczniu 2013 r. pod obrady RM.

Szczegółowe uwagi do każdej ze strategii przekazano na spotkaniach roboczych w MRR, które miały miejsce pomiędzy 20 a 28 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 241-245, 265-269, tom III str. 125-127)

W dniu 29 listopada 2012 r. stały komitet RM przyjął w trybie obiegowym projekt DSRK⁴⁹. W dniu 20 grudnia 2012 r. stały komitet RM przyjął i rekomendował Radzie Ministrów projekty SRT, SSP i SliEG. Do końca 2012 r. nie zostały przekazane stałemu komitetowi RM projekty SRKS, SRKL, SBEiŚ i SRSBN RP.

(dowód: akta kontroli tom I str. 176, tom III str. 334, 381, tom IV str. 207, 341-344)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie została zachowana kolejność zatwierdzania dokumentów strategicznych, wymagana w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, prace nad projektami dokumentów strategicznych nie zostały zakończone do końca 2012 r. (zwraca uwagę długotrwałość tych prac – w żadnym dokumencie rządowym nie określono terminu ich zakończenia), dopiero w dniu 25 października 2012 r., zbyt późno w stosunku do zaawansowania prac nad projektami DSRK i strategii zintegrowanych, została podjęta przez stały komitet Rady Ministrów decyzja o modyfikacji projektów strategii i ujednoliceniu ich struktury (pierwszy projekt strategii zintegrowanej (SliEG) wpłynął do stałego komitetu RM w dniu 12 lipca 2011 r.).
2. W toku prac nad projektami dokumentów strategicznych nie wykorzystano w pełni możliwości współdziałania ministrów, stworzonej poprzez powołanie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju. Pomimo wielokrotnego rozpatrywania projektów przez Komitet, zostały one poddane trybowi uzgadniania i opiniowania w sposób typowy dla dokumentów rządowych. Uczestniczące w tych procesach ministerstwa i struktury opiniodawczo-doradcze rządu (KSE, KRMSC, stały komitet RM) zgłaszały wielokrotnie uwagi, pomimo możliwości uzgadniania stanowisk na forum KK PR.
3. Komitet Koordynacyjny, mimo iż został utworzony w celu efektywnej koordynacji programowania polityki rozwoju, nie został wyposażony w kompetencje umożliwiające monitorowanie procesów przygotowania dokumentów strategicznych oraz realne oddziaływanie na kształt i jakość tego procesu. Komitet nie miał wpływu na tempo prac nad poszczególnymi projektami strategii ani też na egzekwowanie wykonania zaleceń zgłaszanych do projektów.
4. Istotne kwestie dotyczące strategii zostały rozstrzygnięte przez Komitet Koordynacyjny zbyt późno (ramy finansowe) lub nierozstrzygnięte w ogóle (plany implementacyjne).

⁴⁸ Pismo nr SAJ-581-2(2)/12 z 30 listopada 2012 r.

⁴⁹ DSRK została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 r., patrz str. 16 niniejszego *Wystąpienia*.

Z posiedzeń Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju nie sporządzano protokołów, co było niezgodne z § 6 pkt 4 zarządzenia nr 21 Prezesa Rady Ministrów z 11 marca 2009 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 8 marca 2012 r. Komitet nie formułował opinii o rozpatrywanych projektach dokumentów, co było niezgodne z § 6 pkt 3 przywołanego zarządzenia. Ponadto, Komitet Koordynacyjny formalnie nie zaopiniował projektu SRK 2020.

1.2. Przygotowanie długookresowej strategii rozwoju kraju (DSRK)

1.2.1. Podmioty odpowiedzialne za opracowanie długookresowej strategii rozwoju kraju

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przygotowanie i uzgadnianie projektu długookresowej strategii rozwoju kraju koordynuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego przedstawiciel. Art. 11 ust. 4 tej ustawy stanowi, że długookresowa strategia rozwoju kraju jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

W „Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski” ustalono, że projekt DSRK zostanie opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych⁵⁰ Prezesa Rady Ministrów oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

Zespół Doradców Strategicznych, powołany zarządzeniem nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 marca 2008 r., jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów wykonywał swoje zadania do 29 listopada 2011 r.⁵¹ Funkcję Przewodniczącego Zespołu pełnił pan Michał Boni Minister, członek Rady Ministrów⁵².

Pan Minister Michał Boni, jako Przewodniczący ZDS, koordynował prace nad DSRK na podstawie ogólnego upoważnienia wynikającego z § 2 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Michała Boniego⁵³. Ponadto, pan Minister Michał Boni był wymieniany w planach pracy Rządu na lata 2010-2012, jako odpowiedzialny za opracowanie projektu DSRK (we współpracy z Minister Rozwoju Regionalnego)⁵⁴.

W pracach Zespołu Doradców Strategicznych brało pięciu pracowników KPRM oraz 21 innych osób, które świadczyły usługi doradcze na podstawie umów zlecenia (18 osób) lub nieodpłatnie (trzy osoby).

(dowód: akta kontroli tom I str. 79-85, 127-132)

W latach 2008-2009 ZDS prowadził prace nad diagnozą sytuacji społeczno-gospodarczej i wyzwaniem rozwojowym kraju w perspektywie 20 lat. W ich wyniku powstał w czerwcu 2009 r. „Raport Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe”⁵⁵. Raport, jak przedstawił to w wyjaśnieniach⁵⁶ złożonych NIK pan Minister Michał Boni, powstał w oparciu o wiedzę jego autorów oraz liczne dokumenty i analizy (lista została dołączona do przedmiotowego opracowania). Korzystano również z szerokiej wiedzy i doświadczenia ekspertów pracujących przy jego powstawaniu (nazwiska tych osób wymienione są w Raporcie jako osoby współpracujące).

⁵⁰ Dalej także ZDS lub Zespół.

⁵¹ Rozwiązanie ZDS nastąpiło na podstawie zarządzenia nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2011 r.

⁵² Pan Michał Boni od dnia 18 listopada 2011 r. pełni funkcję Ministra Administracji i Cyfryzacji.

⁵³ Dz. U. Nr 23, poz. 130.

⁵⁴ Po rozwiązaniu ZDS, Zespół ds. Programowania Prac Rządu na posiedzeniu w dniu 26 marca 2012 r., dokonując reasumpcji decyzji z 27 lutego 2012 r., ustalił, iż odpowiedzialnym za opracowanie DSRK (we współpracy z MRR) będzie Minister Administracji i Cyfryzacji.

⁵⁵ Dalej także Raport.

⁵⁶ Pismo Pana Michała Boniego, Ministra Administracji i Cyfryzacji z 21 grudnia 2012 r., nr BM-SBM-0740-1/2012.

Do opracowania wykorzystano również materiał z raportu o kapitale intelektualnym Polski, opracowanego przez ZDS w 2008 r. „Raport Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe” był prezentowany między innymi parlamentarzystom, członkom Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Związkowi Banków Polskich, kadrze ministerstw, uczestnikom XIX Forum Ekonomicznego w Krynicy oraz organizacjom pozarządowym. Raport stanowił podstawę do opracowania założeń projektu DSRK, a następnie samego projektu DSRK. W dniu 16 czerwca 2009 r. Minister Michał Boni przedstawił Radzie Ministrów informację w sprawie rekomendacji Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju w zakresie Raportu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 91-110, tom IV str. 276-286)

Właściwe prace nad projektem DSRK rozpoczęły się w 2010 r. Nad poszczególnymi wersjami DSRK pracowało od 13 do 17 członków ZDS, do opracowania poszczególnych rozdziałów byli wyznaczeni konkretni autorzy.

Członkowie Zespołu reprezentowali różne dziedziny nauki lub praktyki, tematycznie związane z zagadnieniami opracowywanymi w ramach projektu strategii oraz legitymowali się dorobkiem zawodowym, w tym publikacjami w zakresie zagadnień objętych strategią. W procesie opracowywania projektu DSRK Zespół prowadził konsultacje ze środowiskami naukowymi i eksperckimi. Z prowadzonych prac, w tym nad projektem DSRK, zgodnie z § 6 zarządzenia nr 25 Prezesa RM o powołaniu ZDS, Przewodniczący Zespołu składał Szefowi KPRM kwartalne sprawozdania, ostatnie za I kwartał 2011 r. Za II i III kw. 2011 r. Przewodniczący Zespołu nie sporządził takich sprawozdań.

W wyjaśnieniach złożonych NIK⁵⁷, pan Minister Michał Boni wskazał, że przyczyną niesporządzenia tych sprawozdań był fakt, że po niemal trzech latach pracy ZDS Szef KPRM znał pełen zakres i efekty prac Zespołu. Od wiosny 2011 r., duża liczba spotkań oraz szeroki zakres i dynamika prac obligowały go do dużo częstszego niż raz na trzy miesiące, za to roboczego, informowania Szefa KPRM o efektach działań Zespołu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 24-90, 95-102, 127-132, tom IV str. 276-286)

Przy opracowywaniu projektu DSRK brał udział Departament Analiz Strategicznych KPRM⁵⁸. Departament zgłaszał propozycje wątków tematycznych do uwzględnienia w DSRK, współpracował w opracowaniu wybranych rozdziałów, uczestniczył w uzyskiwaniu materiałów niezbędnych do opracowania projektu strategii. Pracownicy DAS prezentowali założenia prac nad DSRK podczas spotkań zewnętrznych z podmiotami społecznymi i przedstawicielami administracji samorządowej.

W procesie opracowywania projektu DSRK uczestniczyło również Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, którego przedstawiciele brali udział w spotkaniach roboczych poświęconych poszczególnym częściom DSRK oraz zgłaszali uwagi i opinie do projektu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 95-110, 255-261, tom II str. 107-115)

1.2.2. Tryb prac nad DSRK

Ani Przewodniczący ZDS, ani Szef KPRM nie wystąpili do Prezesa Rady Ministrów o ustalenie odrębnego trybu opracowania, uzgadniania i wniesienia projektu DSRK pod obrady Rady Ministrów, o którym mowa w § 8 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Przewodniczący ZDS nie określił szczegółowego trybu prac nad projektem DSRK w ramach prac Zespołu. W wyjaśnieniach przedłożonych NIK pan Minister Michał Boni wskazał⁵⁹, że na podstawie § 4 pkt 1 ppkt 3 zarządzenia nr 25 Prezesa Rady

⁵⁷ Patrz przypis nr 56.

⁵⁸ Dalej także DAS lub Departament.

⁵⁹ Patrz przypis nr 56.

Ministrów z dnia 6 marca 2008 r., wyznaczał członkom Zespołu zadania oraz określał terminy ich realizacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 263-264, tom IV str. 277-279)

1.2.3. Uwzględnienie prac nad DSRK w planach pracy Rady Ministrów

W załączniku nr 2 do „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski” (Harmonogram prac nad wdrożeniem „Założeń...”) wskazano, że DSRK będzie opracowywana według harmonogramu prac KPRM, bez określenia ostatecznego terminu opracowania projektu strategii.

Zadania związane z opracowaniem projektu DSRK były uwzględniane w programach pracy Rady Ministrów na lata 2010-2011. I tak:

- na 2010 r. zaplanowano opracowanie projektu DSRK, wskazując jednocześnie możliwe zagrożenia dla tego zadania, tj. przeciągające się prace nad projektem i przeciągające się uzgodnienia międzyresortowe,
- na 2011 r. zaplanowano opracowanie DSRK, w tym przedłożenie jej Radzie Ministrów w marcu 2011 r., nie były sygnalizowane jakiegokolwiek zagrożenia,
- w wykazie prac legislacyjnych i pozalegisacyjnych Rady Ministrów na 2012 r. zaplanowano przyjęcie DSRK.

1.2.4. Przebieg prac nad DSRK w latach 2010-2012

W 2010 r. w wyniku prac Zespołu została ustalona propozycja struktury DSRK i opracowano zawartość poszczególnych rozdziałów. Na posiedzeniach Komitetu Koordynacyjnego, omawiano różne wątki dotyczące projektu strategii, a na posiedzeniu 2 grudnia 2010 r. zaprezentowany został projekt DSRK pn. „Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 95-101, 111-123)

Nie został dotrzymany termin przedłożenia projektu DSRK Radzie Ministrów, ustalony w Planie pracy Rządu na marzec 2011 r. Według wyjaśnień⁶⁰ pana Ministra Michała Boniego długookresowa strategia rozwoju kraju to pierwszy dokument strategiczny o tak szerokich podstawach analitycznych oraz zasięgu czasowym. Zakres prac, jakie zostały wykonane przez jego autorów, nie miały precedensu. Dlatego w harmonogramie działań nie było możliwe precyzyjne określenie ich kalendarza, ustalenie wszystkich dodatkowych analiz i konsultacji, jakie zostały wykonane. Ponadto w tamtym okresie ZDS zajmował się też innymi kluczowymi dokumentami strategiczno-analitycznymi, które w pracach nad DSRK zostały wykorzystane.

(dowód: akta kontroli tom I str. 102-103, tom IV str. 280-281)

Etapy prac nad projektem DSRK:

- Od lipca do listopada 2011 r. na stronie internetowej ZDS prezentowano kolejne rozdziały projektu DSRK. Równocześnie ZDS organizował spotkania z ekspertami i publiczne debaty nad projektem strategii (między innymi projekt prezentowano na Forum Ekonomicznym w Krynicy i na konferencji Stowarzyszenia Agencji Zatrudnienia).
- W terminie 17 listopada – 24 grudnia 2011 r. przeprowadzono konsultacje społeczne projektu DSRK; informacje o konsultacjach wraz z projektem, strategii zostały zamieszczone na stronie internetowej ZDS oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji⁶¹ przy czym nie podano miejsc i terminów spotkań i konferencji w sprawie konsultacji; projekt DSRK został także przesłany do 76 instytucji (związków, stowarzyszeń, fundacji, instytutów naukowych). Projekt strategii opublikowano również na stronach

⁶⁰ Patrz przypis nr 56.

⁶¹ Dalej także MAiC.

Biuletynu Informacji Publicznej KPRM. Uruchomiono skrzynkę mailową (polska2030@kprm.gov.pl), która umożliwiała bezpośrednie przysyłanie opinii i uwag do projektu DSRK. Sprawozdanie z konsultacji społecznych z 9 maja 2012 r.⁶², zawierające 413 uwag wraz ze stanowiskiem autorów projektu strategii⁶³, zostało podane do wiadomości publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z opóźnieniem (106 dni) w stosunku do 30-dniowego terminu określonego w art. 6 ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶⁴.

- W dniu 18 listopada 2011 r. projekt DSRK został przekazany do uzgodnień międzyresortowych zakończonych (na tym etapie) konferencją uzgodnieniową 2 marca 2012 r.
(dowód: akta kontroli tom I str. 104-105, 262-265)
- W dniu 10 maja 2012 r. projekt DSRK, zaopiniowany przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Komitet do spraw Europejskich, zarekomendowany⁶⁵ przez Komitet Koordynacyjny po naniesieniu zmian wynikających ze zgłoszonych uwag, został przedłożony stałemu komitetowi RM.
- Stały komitet Rady Ministrów w dniu 31 maja 2012 r. rozpatrzył projekt DSRK i ustalił, że projekt ten będzie ponownie przedmiotem obrad stałego komitetu RM w terminie najbliższych dwóch miesięcy, po dokonaniu dodatkowych prac redakcyjnych i korekcyjnych.
(dowód: akta kontroli tom I str. 107-108, 133-137, 155-157)
- W dniu 22 czerwca 2012 r. pan Adam Jasser, Zastępca Przewodniczącego stałego komitetu RM, w nawiązaniu do ustaleń z 31 maja 2012 r. przekazał uwagi i rekomendacje do projektu DSRK⁶⁶, wskazując m.in. na: potrzebę dokonania uproszczenia ogólnej struktury dokumentu w oparciu o jeden poziom szczegółowości kierunków interwencji (np. cele), konieczność zmniejszenia objętości dokumentu z 430 do 150 stron (do jednego tomu); zarekomendował również strukturę dokumentu.
(dowód: akta kontroli tom I str. 159-162)
- Kolejna, III wersja projektu DSRK⁶⁷, ograniczona do 166 stron, 16 lipca 2012 r. została przekazana Sekretarzowi stałego komitetu RM; w projekcie dokonano istotnych zmian redakcyjnych, zrezygnowano z części diagnostycznych we wszystkich rozdziałach, stworzono preambułę i streszczenie Strategii;
(dowód: akta kontroli tom I str. 109-110, 163-165, 187-196)
- W dniu 2 sierpnia 2012 r. w KPRM odbyło się posiedzenie zespołu redakcyjnego ds. DSRK⁶⁸, na którym ustalono, że zostanie zmieniona struktura dokumentu – wykazane będą trzy obszary strategiczne oraz 13 celów, zgłoszono propozycję uogólnienia w DSRK wielkości makroekonomicznych, w tym wielkości sektora finansów publicznych.
(dowód: akta kontroli tom I str. 109)

⁶² Sprawozdanie z przebiegu i wyniku konsultacji społecznych z 9 maja 2012 r., sporządzone zostało przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

⁶³ W sprawozdaniu z konsultacji społecznych 6121 uwag od osób prywatnych (dotyczących wykreślenia z projektu DSRK propozycji zrównania praw małżeństw i nieformalnych związków partnerskich tej samej płci) potraktowano jako jedną uwagę, modyfikując stosownie do niej zapisy w projekcie DSRK.

⁶⁴http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dlugookresowa-strategia-rozwoju-kraju-wraz-z-raportem-z-konsultacji_143_143.html

⁶⁵ Na posiedzeniu w dniu 8 marca 2012 r.

⁶⁶ Pismo z 22 czerwca 2012 r., nr SAJ-20-1(3)12.

⁶⁷ Projekt datowany na 13 lipca 2012 r.

⁶⁸ Zespół złożony z pracowników KPRM, MRR oraz MAiC, którego celem było skorelowanie projektu DSRK i ŚSRK.

- W dniu 3 października 2012 r. kolejny projekt DSRK został przekazany do stałego komitetu Rady Ministrów (IV wersja ograniczona do 145 stron); w projekcie uwzględniono dotychczasowe uwagi stałego komitetu RM; projekt strategii został również rozesłany do ministrów w ramach kolejnych uzgodnień międzyresortowych.
(dowód: akta kontroli tom I str. 109-110, 163-172)
- W dniu 29 listopada 2012 r. stały komitet RM przyjął, w trybie obiegowym projekt DSRK, ustalając jednocześnie, że pod obrady Rady Ministrów powinien zostać skierowany nowy tekst dokumentu uwzględniający wszystkie przyjęte uwagi.
(dowód: akta kontroli tom I str. 176)
- Do 31 grudnia 2012 r. tj., do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, Minister Administracji i Cyfryzacji nie przedłożył skorygowanego tekstu projektu DSRK pod obrady RM.
(dowód: akta kontroli tom IV str. 341-344)
- W dniu 5 lutego 2013 r.⁶⁹ Rada Ministrów przyjęła Długookresową Strategię Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.

1.2.5. Struktura i treść projektu DSRK z 11 stycznia 2013 r.⁷⁰

- I. DSRK obejmuje: Streszczenie, Wstęp i diagnozę, rozdział I – Charakterystyka modelu rozwoju Polski do 2030 r.; rozdział II – Cel główny i obszary strategiczne (trzy obszary); rozdział III – Warunki realizacji Strategii – ramy makroekonomiczne i harmonogram; rozdziały IV-VI – cele strategiczne i kierunki interwencji, rozdział VII – Monitorowanie realizacji Strategii.
- II. Podstawowym celem strategicznym DSRK jest poprawa jakości życia Polaków. Osiągnięcie tego celu ma być mierzone, z jednej strony, wzrostem produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, a z drugiej zwiększeniem spójności społecznej oraz zmniejszeniem nierówności o charakterze terytorialnym, jak również skalą skoku cywilizacyjnego społeczeństwa oraz innowacyjności gospodarki w stosunku do innych krajów. Głównym sposobem osiągnięcia tego celu będzie stabilny i wysoki wzrost gospodarczy. Osiąganie strategicznego celu kluczowego ma być możliwe dzięki podjęciu działań w trzech obszarach zadaniowych: konkurencyjności i innowacyjności (modernizacji), równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski (dyfuzji), efektywności i sprawności państwa. W ramach tych trzech obszarów sformułowano 11 celów strategicznych i przypisano im 67 kierunków interwencji podzielonych na 295 działań. W streszczeniu DSRK zapisano, że wyznaczenie trzech obszarów strategicznych związane jest z obszarami opisanymi w SRK 2020, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r.
- III. W DSRK wskazano, że cele strategiczne będą realizowane przede wszystkim poprzez średniookresową strategię rozwoju kraju i strategię zintegrowane. W rozdziale VII „Monitorowanie realizacji strategii” zostały zaprezentowane wskaźniki główne oraz mierniki odpowiadające celowi głównemu, trzem obszarom strategicznym oraz celom strategicznym i związanym z nimi kierunkami interwencji w układzie wartość bazowa (głównie rok 2010) i wartość docelowa (rok 2030). Przykładowo wskaźniki makroekonomiczne: PKB per capita w relacji do PKB najzamożniejszego

⁶⁹ Poza okresem objętym kontrolą NIK.

⁷⁰ Wersja DSRK podpisana przez Prezesa Rady Ministrów.

kraju UE (bazowy/aktualny 45%, docelowy w 2030 r. >75%), Human Development Index (bazowy 0,813, docelowy >0,900).

- IV. Stosownie do art. 10 ust. 3 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w DSRK uwzględniono uwarunkowania wynikające z członkostwa w UE, w tym priorytety Unii Europejskiej wynikające ze „Strategii Europa 2020”. Ponadto w DSRK położono nacisk na specyficzne potrzeby rozwojowe kraju, takie jak: trwałe zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych, zbilansowanie systemu ubezpieczeń emerytalnych, rentowych i zdrowotnych, aktywizacja rezerw na rynku pracy, zwiększenie imigracji do Polski, wzmocnienie potencjału obszarów wiejskich, zwiększenie dostępności transportowej w Polsce, poprawa cywilizacyjnych warunków życia na wsi, modernizacja infrastruktury i bezpieczeństwa energetycznego.
- V. Wskaźniki pomiaru stopnia realizacji celów strategicznych jak i kierunków interwencji przedstawiono tylko w wersji bazowej i docelowej w roku 2030 zakładając jeden scenariusz zrównoważonego rozwoju. Według wyjaśnień⁷¹ pana Michała Boniego Ministra AiC, zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstaw DSRK.

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Analiza przebiegu prac nad projektem DSRK w latach 2010-2012 wskazuje, że nie były dotrzymywane terminy określone w planach prac Rady Ministrów. Projekt DSRK nie został przedstawiony Radzie Ministrów zarówno w marcu 2011 r., jak i do końca 2012 r.⁷², mimo iż projekt dokumentu został uzgodniony i przyjęty przez stały komitet RM w dniu 29 listopada 2012 r. Pomimo opóźnienia prac nad projektem DSRK zarówno Prezes Rady Ministrów jak i SzeF KPRM nie podejmowali skutecznych działań w celu przyspieszenia i zakończenia prac nad tym dokumentem.
2. Analiza DSRK (z 11 stycznia 2013 r.) wykazała, że strategia nie zawiera scenariuszy rozwoju, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zarówno cele strategiczne jak i kierunki interwencji oraz wskaźniki pomiaru ich realizacji zostały przedstawione tylko w wersji bazowej i docelowej w roku 2030, zakładając jeden scenariusz zrównoważonego rozwoju.
3. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DSRK, w zakresie rozwoju przestrzennego, powinna zawierać rekomendacje do uwzględnienia w średniookresowej strategii rozwoju kraju, w tym wskazania obszarów problemowych o znaczeniu krajowym. Projekt DSRK nie zawiera jednoznacznie sformułowanych rekomendacji w tym zakresie. Ponadto SRK 2020 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r., przed przyjęciem DSRK
4. W informacji o otwarciu konsultacji społecznych z 17 listopada 2011 r., (na stronach internetowych ZDS i MAiC) nie zostały podane miejsca i terminy spotkań i konferencji w sprawie konsultacji, co było niezgodne z art. 6 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
5. Przewodniczący ZDS nie złożył SzeFowi KPRM sprawozdań z działalności Zespołu (za II i III kwartał 2011 r.), co było niezgodne z § 6 zarządzenia nr 25 Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.

⁷¹ Pismo z dnia 7 stycznia 2013 r., nr DKSiW-096-26/2013

⁷² Terminy wynikające z planów pracy Rady Ministrów, patrz str. 15-16 niniejszego *Wystąpienia*.

1. Zbyt późno ustalono na posiedzeniu stałego komitetu RM docelową strukturę i zawartość projektu DSRK. Ustalenia te miały miejsce w końcowym etapie prac nad DSRK, po uzyskaniu przez ten dokument rekomendacji Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju, Komitetu do spraw Europejskich i Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji. Przez okres trzech lat, tj. od 16 czerwca 2009 r.⁷³ do 22 czerwca 2012 r.⁷⁴, prowadzono prace nad strategią, która liczyła ponad 400 stron, zawierała szczegółowe diagnozy (makroekonomiczną i odnoszące się do każdego obszaru tematycznego nią objętego). Skala dokumentu i jego merytoryczna zawartość, wymagające wykorzystania szeregu źródeł krajowych i zagranicznych, miały wpływ na pracochłonność i niedotrzymywanie terminów jego opracowywania.
2. Istotnym problemem była długotrwałość prac nad projektem DSRK, w tym wielokrotne uzgadnianie strategii przez poszczególne ministerstwa, na różnych etapach prac nad projektem.
3. Brak uchwalonej DSRK był m.in. powodem wstrzymania prac nad niektórymi strategiami zintegrowanymi. Na przykład, w związku z przekazaniem przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do rozpatrzenia przez stały komitet RM projektu SRKS, Pan Minister Adam Jasser zaproponował wstrzymanie prac nad tym dokumentem do czasu zakończenia prac nad DSRK.
4. Ze względu na rolę DSRK (nadrzędny dokument strategiczny, który wyznacza cele i kierunki rozwoju dla pozostałych strategii) i wagę (dokument przesądzający o strategicznych celach rozwoju kraju), celowym było, zdaniem NIK, przyjęcie odrębnego trybu opracowania projektu DSRK⁷⁵.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

2. Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad przygotowaniem systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014-2020

Opis stanu
faktycznego

Harmonogram prac dotyczących przygotowania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014-2020 został zamieszczony w dokumencie 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 dla Rady Ministrów”⁷⁶, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 7 maja 2012 r.

Zgodnie z tym dokumentem Prezes Rady Ministrów powierzył Ministrowi Rozwoju Regionalnego koordynację procesu przygotowania dokumentów programowych oraz rozwiązań wdrożeniowych i instytucjonalnych na poziomie dokumentów strategicznych.

Według harmonogramu, zamieszczonego w „Sposobie organizacji prac...”, do końca września 2012 r. Rada Ministrów miała zatwierdzić, opracowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego, przy współudziale Międzyresortowego Zespołu ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE –

⁷³ Data przedstawienia Radzie Ministrów informacji na temat rekomendacji KK dla Rady Ministrów dla Raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, który to dokument stał się podstawą do konstruowania DSRK.

⁷⁴ Data pisma SAJ-20-1 (3)12, pana Adama Jassera, Zastępcy Przewodniczącego stałego Komitetu RM, w którym zostały przekazane uwagi i rekomendacje do projektu DSRK.

⁷⁵ Tryb określony w § 8 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

⁷⁶ Dokument opracowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego, dalej także: „Sposób organizacji prac...”.

dwa dokumenty: „Założenia do Umowy Partnerstwa”⁷⁷ oraz „Założenia do Systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014-2020”.

(dowód: akta kontroli tom V str. 271-274)

Terminy określone w „Sposobie organizacji prac ...” nie zostały dotrzymane.

Przygotowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego projekt „Założeń do Umowy Partnerstwa”, został przekazany stałemu komitetowi RM w dniu 19 listopada 2012 r., po dokonanych uzgodnieniach międzyresortowych oraz po przyjęciu przez Komitet do spraw Europejskich (30 października 2012 r.) i Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (15 listopada 2012 r.). Z uwagi na dużą liczbę uwag i rozbieżności, projekt „Założeń do Umowy Partnerstwa” został zwrócony Ministrowi Rozwoju Regionalnego⁷⁸ do dalszych uzgodnień. Po dokonaniu modyfikacji przez MRR, uwzględniającej zgłoszone uwagi, 12 grudnia 2012 r. stały komitet RM zatwierdził projekt „Założeń do Umowy Partnerstwa” i rekomendował go pod obrady Rady Ministrów. Do zakończenia czynności kontrolnych (31 grudnia 2012 r.) dokument ten nie został przyjęty przez Radę Ministrów. „Założenia Umowy Partnerstwa” Rada Ministrów przyjęła podczas posiedzenia 15 stycznia 2013 r.

Nie zostały też przekazane do stałego komitetu Rady Ministrów⁷⁹ „Założenia do Systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową 2014-2020”⁸⁰

(dowód: akta kontroli tom V str. 232-562)

Minister Rozwoju Regionalnego nie informował zarówno Prezesa Rady Ministrów, jak i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przeszkodach i opóźnieniach (w stosunku do założonego harmonogramu) w opracowaniu systemu programowania i wdrażania dokumentów perspektywy finansowej UE 2014-2020. Według wyjaśnień pana Marceliego Niezgody Podsekretarza Stanu w MRR⁸¹, stan prac nie wymagał podejmowania środków zaradczych na szczęblu Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 107-115)

Żadnej komórce organizacyjnej KPRM nie przypisano nadzoru nad pracami dotyczącymi programowania i wdrażania dokumentów nowej perspektywy finansowej. W ramach KPRM nie funkcjonowały formalne zasady ani procedury nadzoru nad tymi pracami.

Według wyjaśnień pana Wojciecha Nowickiego, Zastępcy Szefa KPRM⁸², Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wykonuje uprawnienia kontrolne i monitorujące w sposób wskazany w przepisach prawa, które obejmują w szczególności: przyjęty sposób procedowania nad dokumentami rządowymi oraz istniejące w tym procesie organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów i ich obowiązki sprawozdawcze. Organy odpowiedzialne za monitorowanie i koordynowanie prac dotyczących dokumentów strategicznych perspektywy 2014-2020 to między innymi Międzyresortowy Zespół ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE, Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju i Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii „Europa 2020”.

⁷⁷ Umowa Partnerstwa, zawierana pomiędzy Komisją Europejską a rządem państwa członkowskiego UE, ma być głównym dokumentem strategicznym na poziomie krajowym, określającym zakres i sposób interwencji funduszy europejskich w nowym okresie programowania 2014-2020.

⁷⁸ Pismo pani Małgorzaty Hirszel Sekretarza stałego komitetu Rady Ministrów z 29 listopada 2012 r., nr KRM-24-221-12.

⁷⁹ Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w MRR wynika, iż podręcznik dotyczący systemu programowania i wdrażania dokumentów programowych na nową perspektywę finansową został przez MRR przygotowany, lecz wymaga jeszcze uzgodnień wewnątrz tego Ministerstwa. Na styczeń 2013 r. planowane jest rozpoczęcie konsultacji międzyresortowych.

⁸⁰ W dniu 8 lutego 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego przedstawił Radzie Ministrów zaktualizowany harmonogram przygotowania dokumentów programowych związanych z perspektywą finansową UE na lata 2014-2020.

⁸¹ Pismo z 29 października 2012 r. nr DKS-V-073-55-GW/12.

⁸² Pismo z 29 października 2012 r., nr DAS-581-5(59)/12.

(dowód: akta kontroli tom V str.158-164)

Międzyresortowy Zespół do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej⁸³ działa na podstawie zarządzenia nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2008 r.⁸⁴ jako organ pomocniczy Rady Ministrów. Na podstawie § 5 zarządzenia nr 48 do zadań tego Zespołu należy m.in. prowadzenie przygotowań w zakresie programowania i wdrożenia perspektywy finansowej na lata 2014-2020 oraz monitorowanie przebiegu przedmiotowych prac i problemów pojawiających się w toku dyskusji.

W kontrolowanym okresie odbyły się 23 spotkania Zespołu, podczas których omawiano zagadnienia dotyczące założeń i uwarunkowań prac nad nową perspektywą finansową. Funkcję Przewodniczącego Zespołu pełniła pani Elżbieta Bieńkowska, Minister Rozwoju Regionalnego⁸⁵. W skład Zespołu wchodził przedstawiciel Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Na posiedzeniach Zespołu przedstawiciel MRR prezentował i omawiał kierunki zmian systemu programowania i wdrażania kolejnej perspektywy finansowej i stanowisko Polski w tej sprawie. Omawiano również, zamieszczoną w dokumencie „Sposób organizacji prac...”, koncepcję sposobu prowadzenia przez MRR przygotowań do nowej perspektywy finansowej, harmonogram prac nad dokumentami programowymi oraz założeniami umowy partnerstwa.

Międzyresortowy Zespół ds. Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności UE, zgodnie z zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów o jego powołaniu, za lata 2010 i 2011 sporządzał sprawozdania półroczne z podejmowanych działań, przedstawiając je każdorazowo do wiadomości Radzie Ministrów.

(dowód: akta kontroli tom V str. 1-4, 8-45, 46-128, 165-171, 271-274)

W dniu 4 lipca 2012 r.⁸⁶ Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o rozszerzeniu zakresu zadań Komitetu Koordynacyjnego, między innymi o inicjowanie, rozpatrywanie i opiniowanie projektów dokumentów krajowych dotyczących programowania i wdrożenia perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020, w tym projektu umowy partnerstwa oraz projektów krajowych programów operacyjnych. W skład komitetu (jako jego wiceprzewodniczący) został włączony Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Komitet Koordynacyjny podjął dyskusję⁸⁷ nt. założeń do umowy partnerstwa i innych kwestii związanych z przygotowaniem do nowej perspektywy finansowej UE. Na wspomnianych posiedzeniach przedstawiciele MRR omówili problematykę powiązania strategii zintegrowanych i dokumentów nowej perspektywy UE 2014-2020, w tym włączenie do przygotowywanych strategii zagadnień warunkowości ex ante oraz priorytetyzacji wyboru projektów na poziomie strategicznym we wszystkich celach. Ponadto zaprezentowali projekt „Założeń do Umowy Partnerstwa” oraz „Raport na temat warunkowości ex ante dla 5 funduszy WRS w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020”. Oba dokumenty zostały przez Komitet przyjęte.

(dowód: akta kontroli tom II str. 4-16, 31-103, 116, 147-150, tom III str. 128-131, tom V str. 394-453)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokumenty dotyczące nowej perspektywy finansowej uzgadniano w trybie wynikającym z: ustawy o Radzie Ministrów oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów.

⁸³ Dalej także Zespół.

⁸⁴ Zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, zmienione zarządzeniem nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r.

⁸⁵ Minister Elżbieta Bieńkowska została powołana na Przewodniczącą Zespołu zarządzeniem Prezesa RM nr 48 z dnia 28 kwietnia 2008 r.

⁸⁶ Zarządzenie Prezesa RM nr 59 z dnia 4 lipca 2012 r.

⁸⁷ NA posiedzeniach w dniach 20 czerwca, 22 października oraz 8 listopada 2012 r.

W związku z tym ich projekty, po uzgodnieniach międzyresortowych i akceptacji Komitetu Koordynacyjnego, wymagały uzgodnienia i zatwierdzenia kolejno przez trzy komitety (Komitet do spraw Europejskich, Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz stały komitet RM) – przed przedłożeniem pod obrady Rady Ministrów.

W praktyce oznaczało to zgłaszanie przez poszczególne resorty uwag do projektów powyższych dokumentów, po kilka razy, na różnych etapach opiniowania w kolejnych komitetach. Taka organizacja procesu opiniowania najistotniejszych dokumentów nowej perspektywy UE znacznie przedłużała czas wypracowania ich ostatecznych wersji. W konsekwencji stanowiło to jedną z przyczyn opóźnień w realizacji założonego harmonogramu.

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK równolegle przeprowadzonej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, opóźnienia w przygotowaniu dokumentów programowych spowodowane są również opóźnieniami w pracach Komisji Europejskiej nad pakietem rozporządzeń dla polityki spójności. Biorąc powyższe pod uwagę, konieczne będzie przyspieszenie działań ujętych w dokumencie „Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014-2020”.

Zdaniem NIK, konieczność sfinalizowania prac nad strategiami zintegrowanymi, jest niezbędna, z punktu widzenia prawidłowej realizacji zadań Ministra Rozwoju Regionalnego, dotyczących programowania i wdrażania nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. Zintegrowane strategie rozwoju prezentują strategiczne rozwiązania w poszczególnych obszarach (dziedzinach) ważnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i są podstawowymi instrumentami realizacji długo i średniookresowej strategii rozwoju kraju. Na ich podstawie wyznaczane są kierunki interwencji, w tym współfinansowane ze środków UE, co oznacza, że mają (winny mieć) istotny wpływ na przygotowanie krajowego dokumentu strategicznego (Umowy Partnerstwa), łączącego określone dla kraju priorytety, wskazane w tych strategiach, z możliwościami ich finansowania i realizacji w ramach polityk unijnych.

(dowód: akta kontroli tom V str. 232-561)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK po kontroli programowania i planowania inwestycji finansowanych z budżetu państwa

W wystąpieniu pokontrolnym⁸⁸ z 7 listopada 2011 r. skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, w wyniku kontroli programowania i planowania inwestycji finansowanych z budżetu państwa przeprowadzonej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego NIK sformułowała pięć wniosków pokontrolnych:

Opis stanu faktycznego

- 1) doprowadzenie do uchwalenia długookresowej strategii rozwoju kraju;
- 2) kontynuowanie i przyspieszenie działań zmierzających do uporządkowania i ograniczenia liczby dokumentów strategicznych.
- 3) rozważenie celowości utworzenia ośrodka badawczo-prognostycznego odpowiedzialnego m.in. za koordynację polityki rozwoju kraju w zakresie wyznaczonym ustawami.
- 4) rozważenie możliwości uwzględnienia w procesie prac nad zintegrowanymi strategiami rozwoju rekomendacji zawartych w raporcie końcowym z badania ewaluacyjnego zatytułowanym „Ocena systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych”.
- 5) wsparcie działań Ministra Rozwoju Regionalnego podejmowanych w celu wykonania wniosków pokontrolnych.

⁸⁸ Tekst ujednolicony na podstawie uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nr 5/2012 z dnia 18.01.2012 r.

Wniosek pierwszy został zrealizowany. Realizacja wniosku drugiego jest w toku, pełne jego wykonanie będzie możliwe po zakończeniu uchwalania przez Radę Ministrów wszystkich strategii zintegrowanych. W przypadku wniosku trzeciego, z wyjaśnień pobranych od przedstawicieli KPRM wynika, iż rolę postulowanego ośrodka pełni, funkcjonujący w strukturze Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej. W przypadku wniosku czwartego, przedstawiciele KPRM wyjaśnili, iż adresatem rekomendacji zawartych w raporcie końcowym z badań ewaluacyjnych pn. „Ocena systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych” jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Instytucje Zarządzające, do których należy implementacja rekomendacji. Natomiast sformułowane we wniosku piątym zalecenie zostało zrealizowane poprzez rozszerzenie kompetencji Międzyresortowego Zespołu do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej oraz Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju i powierzenie funkcji Przewodniczącego tego Komitetu pani Elżbiecie Biełkowskiej Minister Rozwoju Regionalnego.

(Dowód, akta kontroli tom 1 str. 86-90)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W dokumencie „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” zdiagnozowano podstawowe braki systemu planowania strategicznego w Polsce i zaproponowano nowy model zarządzania, którego budowę miała zapoczątkować długookresowa strategia rozwoju kraju określająca m.in. główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Strategia ta miała być realizowana przez system dokumentów niższego rzędu, w tym strategię średniookresową, która uwzględniając ustalenia zawarte w strategii długookresowej ma określać strategiczne zadania państwa. Realizacji DSRK mają służyć również strategie zintegrowane. Niezachowanie sekwencji uchwalania tych dokumentów przez Radę Ministrów, tj. uchwalenie SRK 2020 przed DSRK oraz niektórych strategii zintegrowanych jeszcze przed przyjęciem SRK 2020 świadczy o tym, że przyjęty w dokumencie rządowym model rozwiązania systemowego nie jest prawidłowo realizowany. Stwarza to ryzyko braku spójności między poszczególnymi dokumentami, tworzącymi ten system, co może spowodować konieczność ich aktualizacji i modyfikacji w krótkim czasie po uchwaleniu.

Ponadto, wykazana w niniejszym wystąpieniu, zwłoka w przygotowaniu DSRK, niewątpliwie przyczyniła się do opóźnień w przygotowaniu strategii zintegrowanych.

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:

- 1) podjęcie działań w celu doprowadzenia do zgodności treści DSRK z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 i ust 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 2) doprowadzenie do zakończenia procesu porządkowania dokumentów strategicznych;

- 3) kontynuowanie przygotowywania Umowy Partnerstwa – zasadniczego dokumentu, na podstawie którego możliwa będzie absorpcja środków finansowych w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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 29 kwietnia 2013 r.

Za zgodność z treścią uchwały Nr 57/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 września 2013 r.