



KAP.430.006.2015
Nr ewid. 56/2016/P/15/004/KAP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA CELÓW STRATEGII „SPRAWNE PAŃSTWO 2020”

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

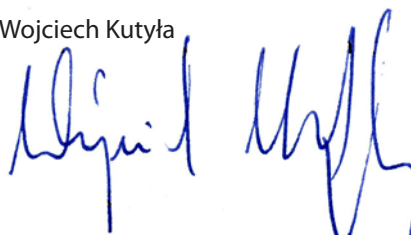
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej:
Bogdan Skwarka



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 06.07. 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi i wnioski.....	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Realizacja obowiązków Koordynatora Strategii przez ministra właściwego ds. administracji.....	10
3.2. Warunki organizacyjne do realizacji zadań <i>Strategii</i> w skontrolowanych urzędach	14
3.3. Stan realizacji i osiągnięcie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach.....	17
3.4. Dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach monitorowania SSP.....	33
3.5. Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań	36
3.6. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych	39
4. INFORMACJE DODATKOWE	42
5. ZAŁĄCZNIKI	45

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ²
uzppr	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ³
SSP lub Strategia	Strategia „Sprawne Państwo 2020”
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MF	Ministerstwo Finansów
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MZ	Ministerstwo Zdrowia
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MG	Ministerstwo Gospodarki
UW	Urząd Wojewódzki
RM	Rada Ministrów
Minister AiC	Minister Administracji i Cyfryzacji
Minister SZ	Minister Spraw Zagranicznych
Minister IR	Minister Infrastruktury i Rozwoju
Minister PiPS	Minister Pracy i Polityki Społecznej
Minister SW	Minister Spraw Wewnętrznych
Koordinator	Koordinator Strategii „Sprawne Państwo 2020”
j.s.t.	jednostki samorządu terytorialnego
Plan działań	Plan działań na rzecz wdrażania Strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do 2020 r.
Wykaz działań	Wykaz działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020”, załącznik nr 2 do Planu działań

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 383.

Sprawne Państwo to przejście od administracji procedur do administracji rezultatów, które wpływają na taki sposób jej funkcjonowania, w którym głównym celem jest koncentracja działań wokół potrzeb i oczekiwań obywateli/jednostki lub osób prawnych.

(Raport Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe)

Głównymi dokumentami strategicznymi prowadzonej przez Polskę polityki rozwoju są: długookresowa strategia rozwoju kraju – „Polska 2030 Trzecia fala nowoczesności”⁴, średniookresowa strategia rozwoju kraju – „Strategia Rozwoju Kraju 2020” oraz dziewięć zintegrowanych strategii służących realizacji założonych celów rozwojowych⁵, w tym Strategia „Sprawne Państwo 2020”⁶.

„Strategia Rozwoju Kraju 2020” wyznacza priorytety i cele polityki rozwoju w danych sektorach i jest najważniejszym w perspektywie średniookresowej dokumentem określającym cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 r. Wszystkie strategie zintegrowane łączy spójna hierarchia celów i kierunków interwencji. SSP jest zintegrowaną strategią wyznaczającą kierunki działań dla zapewnienia rozwoju państwa w powiązaniu z perspektywą finansową UE na lata 2014–2020. Realizacja SSP jest kluczowa dla realizacji *Strategii* Rozwoju Kraju 2020.

Zakres SSP obejmuje cel główny – zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami – do którego osiągnięcia ma przyczynić się siedem celów szczegółowych, tj.:

1. Otwarty rząd
2. Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa
3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych
4. Dobre prawo
5. Efektywne świadczenie usług publicznych
6. Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura
7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Interdyscyplinarny charakter *Strategii* nałożył na jej Koordynatora obowiązek opracowania *Planu działań*, który powinien zawierać m.in. ramowe kierunki interwencji organów administracji rządowej do 2020 r.; zagadnienia monitorowania i sprawozdawczości; katalog zadań oraz wykaz działań (załącznik nr 2 do *Planu działań*), z wyszczególnieniem m.in. typu działań, harmonogramu realizacji, organów odpowiedzialnych za realizowane zadanie, oczekiwanych efektów, planowanego wsparcia ze środków europejskich.

Niniejsza kontrola obejmuje swoim zakresem problematykę dotyczącą koordynacji i realizacji tej *Strategii*.

⁴ Przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121).

⁵ Tj.: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR), Strategia Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego oraz Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa.

⁶ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 17 w dniu 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136).

Temat i numer kontroli

Realizacja celów Strategii „Sprawne Państwo 2020” P/15/004

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Jak dotąd NIK nie przeprowadzała kompleksowej kontroli, która organom państwa i opinii publicznej dostarczyłaby informacji o wdrażaniu przez administrację rządową obowiązujących strategii i o efektach osiągniętych w wyniku ich wdrażania.

Przeprowadzona przez NIK w ostatnim kwartale 2012 r. kontrola przygotowania przez organy administracji rządowej dokumentów strategicznych⁷, w tym Strategii „Sprawne Państwo 2020”, wykazała, że w kontrolowanych resortach realizacji zadań związanych z projektowaniem *Strategii* nie towarzyszyło przygotowanie i wzmocnienie zarówno kadrowe, jak i organizacyjne, takie jak zatrudnienie dodatkowych pracowników, utworzenie dodatkowych komórek organizacyjnych oraz przygotowanie specjalnych procedur, co było niezgodne z ustaleniami przyjętymi w „Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski”⁸. Publikacje prasowe sygnalizowały opinii publicznej, że strategie w Polsce nie są traktowane ani jako dokumenty zawierające najważniejsze dla kraju decyzje, ani nie są wykorzystywane w procesach planowania konkretnych działań⁹.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wdrażania przez administrację publiczną celów SSP w wybranych obszarach, w tym skuteczności zarządzania *Strategią* po ponad dwóch latach jej obowiązywania, a w szczególności ocena wywiązywania się Ministra AiC z obowiązków Koordynatora SSP w zakresie monitorowania i skuteczności zarządzania realizacją zadań przydzielonych wykonawcom *Strategii*. We wszystkich kontrolowanych ministerstwach i urzędach wojewódzkich ocenie poddano:

- 1) zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji wyznaczonych zadań *Strategii*,
- 2) osiąganie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych obszarach,
- 3) planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych zadań *Strategii*,
- 4) dokonywanie zmian w *Planie działań* i wskaźnikach osiągania wartości końcowych realizowanych zadań,
- 5) wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.

Kontrolę przeprowadzono w terminie od 8 października 2015 r. do 15 lutego 2016 r. w 25 jednostkach, w tym: dziewięciu ministerstwach (MAiC, MSZ, MIR, MSW, MF, MG, MZ, MS, MPiPS) oraz 16 urzędach wojewódzkich, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w lutym 2016 r.

⁷ Informacja P/12/181/LWA pn. Przygotowanie rządowych dokumentów strategicznych perspektywy 2014–2020.

⁸ Dokument przyjęty na posiedzeniu RM w dniu 27 kwietnia 2009 r.

⁹ Źródło: Rzeczpospolita (Administracja). Tytuł artykułu: „Jak usprawnić administrację publiczną”. Strona aktualna 15.09.2015 r. <http://91.247.252.94/print.php?id=9174778>.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności¹⁰

Zastosowane zasady koordynacji i monitorowania realizacji Strategii „Sprawne Państwo 2020” utrudniają rzetelną ocenę zaawansowania procesu jej wdrażania¹¹ i ocenę ryzyka niepowodzenia realizacji przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich. Wynika to z faktu, iż poza przyjętymi w *Strategii* wskaźnikami monitorowania jej głównych celów¹², w *Wykazie działań* nie określono, ani nie zobowiązano wykonawców do określenia wskaźników monitorowania postępu i osiągnięcia efektów pośrednich realizowanych działań. Skontrolowane ministerstwa i urzędy wojewódzkie, realizując obowiązki wykonawców *Strategii*, zapewniły środki na finansowanie podejmowanych przedsięwzięć oraz osiągały planowane efekty rzeczowe działań zakończonych w latach 2013–2015. Działania objęte kontrolą zostały przyporządkowane właściwym merytorycznie komórkom organizacyjnym. W większości skontrolowanych jednostek spełniony został obowiązek wyznaczenia pracowników do bieżącej współpracy z Koordynatorem SSP.

Nie jest możliwe oszacowanie dotychczasowych kosztów wdrażania *Strategii*, przede wszystkim z uwagi na niewyodrębnienie wydatków na poszczególne działania wskazane w *Planie działań*, brak obowiązku określenia kosztów poszczególnych działań ujętych w *Wykazie działań* oraz nieprzekazywanie Koordynatorowi SSP informacji o wysokości wydatków poniesionych w danym roku na poszczególne działania.

Ustalenia kontroli NIK w szczególności wskazują, że:

- Koordynator SSP nie został wyposażony w uprawnienia i narzędzia umożliwiające rzetelne wywiązywanie się z obowiązku koordynacji i nadzorowania realizacji *Strategii*. Mimo, iż *Plan działań* został wskazany jako główne narzędzie wdrażania *Strategii*, nie określono w nim szczegółowego trybu, sposobu i formy monitorowania *Strategii* przez Koordynatora SSP, wskazując jedynie ogólne rozwiązania dotyczące zasad, sposobu, terminu sporządzania sprawozdań z realizacji celów, kierunków, zadań i działań.
- W opinii Koordynatora SSP *Plan działań* nie ma mocy wiążącej, co wykonawcom *Strategii* daje swobodę we wprowadzaniu dowolnych zmian w zakresie realizowanych zadań, tym samym nie pozwala na zachowanie ciągłości pomiarów i – w konsekwencji – po upływie terminu wdrażania *Strategii* może uniemożliwić porównanie uzyskiwanych efektów ze stanem wyjściowym. Wobec powyższego, działania koordynacyjne sprowadzały się do gromadzenia informacji o aktualnych wartościach globalnych wskaźników i działaniach wykonawców *Strategii*, opracowywania sprawozdania oraz uaktualniania *Wykazu działań* i narzędzi ich realizacji na podstawie zgłaszanych przez wykonawców zmian, bez ingerowania w zasadność tej aktualizacji.
- Wykonawcy *Strategii* nie zostali zobowiązani do określenia zasad monitoringu i oceny postępu zakładanych efektów działań określonych w *Wykazie działań*, ani do wypracowania zasad współpracy organów wiodących z organami współpracującymi przy realizacji zadań/

¹⁰ Oceniając badane ministerstwa i urzędy wojewódzkie, a także dokonując ogólnej oceny skontrolowanej działalności, zastosowano ocenę opisową.

¹¹ Kontrolę efektów wdrażania SSP w dziewięciu ministerstwach przeprowadzono na przykładzie wybranych zadań/działań wyszczególnionych w załączniku nr 4 do Informacji.

¹² W *Strategii* określonych zostało 11 wskaźników podstawowych i 18 wskaźników uzupełniających służących monitorowaniu osiągnięcia celów *Strategii*.

działań wyznaczonych w *Planie działań*. Tylko w jednym z dziewięciu skontrolowanych ministerstw¹³ określono nominalny czas pracy na potrzeby bieżącej współpracy z Koordynatorem SSP.

- Organy administracji rządowej, realizując *Strategię*, najczęściej nie dokonywały oceny skuteczności działań zakończonych.

2.2 Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała kilka problemów, które mogą mieć wpływ na wdrażanie i osiągnięcie celów *Strategii* i powinny zostać rozważone w pracach nad jej aktualizacją.

1. Dla jednego z celów *Strategii*, tj. celu 3 pn. „Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych”, nie określono ani podstawowych, ani uzupełniających wskaźników monitoringu. Zdaniem NIK brak takich wskaźników utrudnia ocenę skuteczności działań ujętych w tym celu. [str. 33]
2. Skuteczność wdrażania *Strategii*, poza podstawowymi i uzupełniającymi wskaźnikami monitorowania realizacji jej celów, powinna być mierzona również konkretnymi wskaźnikami na poziomie jej wykonawców. W tym celu trzeba zbudować system monitorujący postęp wdrażania *Strategii* na każdym poziomie jej realizacji i zapewnić porównywalność wskaźników. [str. 17–35]
3. Nieprzeprowadzenie analizy potrzeb kadrowych i rozwiązań prawno-organizacyjnych w sytuacji, gdy w związku z wdrażaniem *Strategii* doszły nowe zadania dotyczące m.in. sprawozdawczości, może prowadzić do zaniedbań w nadzorze nad realizacją działań oraz niedotrzymywania terminów sprawozdawczych. [str. 15–17]
4. Z rekomendacji zawartej w dokumencie Koordynatora SSP pn. „Informacja o realizacji *Strategii* „Sprawne państwo 2020” w 2013 r.”¹⁴ wynika, że skuteczna realizacja celów określonych w *Strategii* wymaga rozwijania ścisłej współpracy między zainteresowanymi urzędami, w tym tworzenia roboczych zespołów konsultacyjnych do rozstrzygania i rozpatrywania konkretnego jednostkowego zagadnienia. Wyniki kontroli NIK wskazują, że w dalszym wdrażaniu *Strategii* nie uwzględniano tej wskazówki. [str. 10–12]
5. Jedynie na etapie projektowania *Strategii*¹⁵ zakładano powołanie przez Koordynatora SSP Komitetu Monitorującego. Do zadań Komitetu miało należeć m.in. ustalenie propozycji priorytetowych działań w celu zapewnienia spójnego wdrażania wybranych aspektów *Strategii* oraz formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania i realizacji poszczególnych obszarów *Strategii*. Rada Ministrów nie przewidziała jednak powołania organu, którego zadaniem byłoby dokonywanie oceny procesu wdrażania *Strategii*. [str. 10–12]
6. Najważniejsze założenia *Strategii* to efektywna i sprawna administracja, otwarta na współpracę z obywatelem i tworząca dobre prawo. U podstaw *Strategii* leży budowanie „państwa optimum”, tj. takiego, które odpowiada na potrzeby obywateli, nie zwleka z regulacjami, ale i też ich nie nadużywa. Taki model zakłada podniesienie efektywności administracji publicznej z korzyścią dla jej klienta i szeroką współpracę z obywatelem – przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Wyniki kontroli nie potwierdzają jednak, że ww. założenia *Strategii* są w pełni wdrażane,

¹³ Ministerstwo Finansów.

¹⁴ Rozdział VI pn. Ocena stanu wdrażania *Strategii* po pierwszym roku.

¹⁵ Projekt z 7 stycznia 2013 r. DAP-WAR-0748-1-105/12/13/MS.

bo np. mimo prac w zakresie warunków stosowania monitoringu wizyjnego trwających od 2011 r., czy też wprowadzenia zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego, kwestie te do czasu zakończenia kontroli nie zostały uregulowane. [str.22–23,32]

7. Najważniejszymi cechami sprawnego państwa zapisanymi w SSP są przejrzystość (np. prawa i procedur), efektywność (np. komunikacja i wymiana dokumentów, szeroka współpraca między rządem, samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi), zaangażowanie i uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji przez administrację publiczną. Tak więc w ramach *Strategii* szczególny nacisk winien być położony na działania, których celem jest utrwalanie wspomnianych wyżej cech sprawnego państwa. Tymczasem kontrola wskazuje przykłady niepodejmowania działań z tego zakresu, m.in. z powodu braku współdziałania pomiędzy organami administracji rządowej. [str. 17–32]

W związku z wynikami kontroli, NIK wnioskuje:

do Rady Ministrów o:

- wyposażenie Koordynatora SSP w skuteczne narzędzia koordynacji i nadzoru,
- rozważenie powołania instytucji oceniającej skuteczność wdrażania *Strategii*,

do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

- podjęcie działań w celu niezwłocznego dokonania przez poszczególne resorty przeglądu zadań i działań pod kątem ich przydatności do realizacji celów SSP i właściwości podmiotów realizujących działania *Strategii*¹⁶.

¹⁶ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował m.in., że wystąpił do podmiotów wdrażających *Strategię* z prośbą o przeprowadzenie przeglądu Planu działań SSP pod kątem aktualizacji harmonogramu działań ich statusów oraz zgłoszenia nowych zadań i działań (więcej w pkt 4 Informacji).

3.1 Realizacja obowiązków Koordynatora Strategii przez ministra właściwego ds. administracji

3.1.1. Warunki organizacyjne do realizacji zadań Koordynatora SSP

Rozwiązania organizacyjne w MAiC nie sprzyjały wykonywaniu obowiązków Koordynatora SSP, głównie z powodu niewystarczającej liczby pracowników wykonujących zadania związane z koordynacją i nadzorem nad realizacją *Strategii*.

Obsługę zadań Koordynatora SSP w zakresie wdrażania, monitorowania oraz koordynacji zadań i działań powierzono Wydziałowi Administracji Rządowej w Departamencie Administracji Publicznej (dalej DAP), do którego – zgodnie z regulaminem organizacyjnym MAiC – należało prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem przez Ministra zadań w zakresie realizacji SSP.

W badanym okresie realizacja zadań związanych z koordynacją i monitoringiem SSP została powierzona jednemu pracownikowi w ww. Departamencie.

Na problemy kadrowe w związku z wykonywaniem funkcji Koordynatora SSP wskazał Dyrektor DAP. Z informacji udzielonej kontrolerom NIK wynikało, że liczba pracowników wykonujących zadania związane z realizacją *Strategii* w MAiC jest niewystarczająca, w szczególności w okresach spiętrzenia spraw związanych z przygotowaniem corocznego sprawozdania z realizacji SSP. W okresach tych konieczne są liczne kontakty ze wszystkimi podmiotami wdrażającymi SSP, niezbędne jest także dysponowanie wiedzą merytoryczną z różnych obszarów. Dyrektor DAP w 2013 r. podejmował działania zmierzające do zwiększenia obsady etatowej tego zadania, nie były one jednak skuteczne.

Na etapie projektowania SSP zakładano powołanie przez Koordynatora Komitetu Monitorującego, do którego zadań miało należeć w szczególności: ustalenie propozycji priorytetowych działań w celu zapewnienia spójnego wdrażania wybranych aspektów *Strategii*, określanie potrzeb i inicjowanie działań w zakresie programowania i ich realizacji, zapoznawanie z informacjami wynikającymi z monitorowania wdrażania *Strategii* oraz formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania i realizacji poszczególnych obszarów *Strategii*. W skład Komitetu mieli wchodzić przedstawiciele ministerstw i centralnych organów administracji rządowej, a także przedstawiciele ogólnopolskich organizacji j.s.t. reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Rada Ministrów nie przewidziała jednak powołania organu, którego zadaniem byłoby dokonywanie oceny procesu wdrażania *Strategii*.

Koordynator nie korzystał z możliwości powoływania międzyresortowych grup roboczych ani międzyresortowych zespołów do realizacji SSP ze względu na stałą bezpośrednią współpracę z przedstawicielami ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich¹⁷. Tymczasem w dokumencie pn. *Informacja o realizacji strategii „Sprawne państwo 2020” w 2013 r.* wskazano m.in., że: „dla właściwej realizacji celów rozwojowych SSP, w tym zachowania spójności podejmowanych działań w danym obszarze tematycznym, niezbędne jest zapewnienie międzyministerialnej koordynacji działań. Skuteczna realizacja celów określonych w SSP wymaga również rozwijania ścisłej współpracy między zainteresowanymi urzędami, w tym tworzenia roboczych zespołów konsultacyjnych do rozstrzygnięcia i rozpatrywania konkretnego jednostkowego zagadnienia”¹⁸.

¹⁷ Na podstawie wyjaśnień Dyrektora Generalnego MAiC.

¹⁸ Rozdział VI pn. Ocena stanu wdrażania *Strategii* po pierwszym roku.

W MAiC dostrzegano potrzebę utworzenia międzyresortowego zespołu, czy też grupy roboczej w celu omawiania bieżących problemów związanych z wdrażaniem i skoordynowaniem podejmowanych działań przez różne ministerstwa, jednakże – jak poinformował Dyrektor DAP – kierownictwo resortu administracji i cyfryzacji nie podjęło ostatecznej decyzji w tej sprawie.

W okresie objętym kontrolą nie zlecano oceny wdrażania SSP ekspertom i podmiotom zewnętrznym. Wieloaspektowość *Strategii* wymaga wiedzy z zakresu różnych dziedzin i sektorów, stąd włączenie ekspertów mogłoby ułatwić zarządzanie SSP.

3.1.2. Wywiązywanie się z obowiązków Koordynatora SSP

Minister właściwy do spraw administracji publicznej, realizując w latach 2013–2015 zadania Koordynatora SSP, przygotował i wprowadził *Plan działań*, wyznaczający, w powiązaniu z celami *Strategii*, szczegółowe zadania i działania oraz oczekiwane efekty tych działań dla wszystkich jej wykonawców. Ponadto minister gromadził od wykonawców *Strategii* informacje o podejmowanych działaniach i w terminie przygotował Sprawozdanie z jej wdrażania za 2014 r. oraz Informację z jej realizacji w 2013 r.

W ocenie NIK Koordynator *Strategii* nie został wyposażony w uprawnienia i narzędzia umożliwiające rzetelne wywiązywanie się z obowiązków związanych z monitoringiem i koordynacją *Strategii*, określonych w rozdziale 7 SSP. Jego działania w tym zakresie ograniczały się do zbierania i gromadzenia informacji o działaniach prowadzonych przez wykonawców *Strategii*, opracowywania zbiorczego sprawozdania oraz uaktualniania działań zgłaszanych przez wykonawców *Strategii*, bez ingerowania w zasadność tej aktualizacji. Brak stosownych umocowań dla Koordynatora utrudnia skuteczne monitorowanie planowanych efektów poszczególnych działań podejmowanych przez wykonawców *Strategii* i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

1. *Plan działań*, który powinien być głównym narzędziem wdrażania *Strategii* i bieżącego monitoringu¹⁹, został zatwierdzony po upływie ponad 1,5 roku od uchwalenia *Strategii*. W toku kontroli NIK nie stwierdzono, aby późne przyjęcie *Planu działań* miało wpływ na wdrażanie SSP, m.in. z uwagi na fakt, że większość zadań i działań ujętych w *Planie działań* była uwzględniona w innych dokumentach, tj. programach, planach i politykach²⁰, wpływających na osiągnięcie celów SSP i była kontynuacją przedsięwzięć planowanych lub realizowanych przez jej wykonawców jeszcze przed przyjęciem *Strategii*.

Przyczyny długotrwałego procedowania nad przyjęciem *Planu działań* Dyrektor DAP uzasadnił m.in. czasochłonnością przeprowadzenia analizy dokumentów przesłanych przez wykonawców *Strategii*, nieznaną przez pracowników resortów/urzędów przyjętych strategii rozwoju kraju, koniecznością prowadzenia konsultacji z urzędami wojewódzkimi, konsultacji międzyresortowych oraz z Komisją Europejską, a także koniecznością uzyskania opinii od Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju i uzyskaniem stosownej uchwały tego Komitetu.

Odnosnie wpływu, jaki mogło mieć zatwierdzenie *Planu działań* po upływie blisko półtora roku od przyjęcia SSP na osiągnięcie celów *Strategii* w zakładanych terminach, Dyrektor DAP wskazał m.in., że: *Plan działań SSP nie ma mocy wiążącej. Fakt, że Plan działań nie był jeszcze przyjęty*

¹⁹ Rozdział 7. *Strategii* pn. Realizacja, wdrażanie i monitorowanie.

²⁰ W marcu 2015 r. było to 41 dokumentów wyszczególnionych w *Planie działań* po zmianach.

nie hamował realizacji ujętych w nich działań, bowiem przyjęcie Planu nie było warunkiem umożliwiającym realizację działania. Strategia będzie realizowana do 2020 roku i jest to jedyny stały termin. Nie znajduje uzasadnienia obawa już w chwili obecnej o niezrealizowaniu celów SSP do 2020 roku. Niewątpliwie na realizację SSP będą miały wpływ nie tylko działania podejmowane przez ministerstwa czy urzędy w zakresie swoich kompetencji, ale także sytuacja społeczno-ekonomiczna i międzynarodowa. Z kolei terminy każdego działania wskazane w Planie działań SSP – są określone przez organ wiodący, który może dokonać ich zmiany lub uznać dane działanie jako nieaktualne.

Nie kwestionując znaczenia wpływu sytuacji społeczno-ekonomicznej i międzynarodowej na osiąganie celów Strategii, NIK zauważa, że zgodnie ze Strategią Plan działań jest głównym narzędziem wdrażania Strategii i prezentowane podejście Koordynatora, iż nie ma on mocy wiążącej, może negatywnie wpływać na jego realizację przez wykonawców SSP.

2. Zatwierdzony Plan działań nie określał szczegółowego trybu, sposobu i formy monitorowania Strategii przez Koordynatora, a jedynie zawierał ogólne rozwiązania dotyczące zasad, sposobu, terminu sporządzania i przekazywania przez wykonawców SSP sprawozdań z realizacji celów, kierunków, zadań i działań.

Informacja o zatwierdzeniu Planu działań przez Ministra AiC została przekazana drogą mailową 6 sierpnia 2014 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstw, Prokuratury Generalnej, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Rządowego Centrum Legislacji, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Ponadto Plan działań został zamieszczony na stronie internetowej MAiC²¹, ale informacja ta nie została przekazana wojewodom.

Zdaniem NIK informację o zatwierdzonym Planie działań należało przekazać wojewodom w tym samym trybie i czasie co innym organom wdrażającym SSP.

3. Koordynator, wypełniając obowiązek aktualizacji Planu działań, nie wymagał od podmiotów wdrażających Strategię uzasadnienia zmian dokonywanych w realizowanych działaniach. Aktualizację Planu działań Minister AiC zatwierdził 11 września 2015 r. Plan działań po zmianach został zamieszczony na stronie internetowej MAiC, wraz ze szczegółowym Wykazem działań oraz aktualnym wykazem programów, planów i polityk wpływających na osiągnięcie celów SSP.

W Planie działań po aktualizacji dotychczasowa częstotliwość uzupełniania katalogu zadań i Wykazu działań (raz na pół roku) oraz ich aktualizacja (co dwa lata) została zmieniona na aktualizację i uzupełnianie raz w roku, tj. w I kwartale każdego roku.

Plan działań nie zobowiązywał wykonawców SSP do opracowania szczegółowych wskaźników osiągania bazowych, okresowych i końcowych celów SSP dla działań określonych w Wykazie działań. Również Koordynator uznając, że SSP nie wskazuje na konieczność opracowywania wskaźników monitorowania działań przyjętych w Wykazie działań, prezentuje stanowisko, iż wystarczające są wartości wskaźników monitorowania gromadzone przez GUS w systemie STRATEG. Jednak – zdaniem NIK – biorąc pod uwagę zakładane końcowe efekty działań określone w Wykazie działań, ocena postępu ich osiągania w poszczególnych latach, dokonywana przez wykonawców SSP, może zapewnić utrzymanie ryzyka nieosiągnięcia zakładanych efektów

²¹ <https://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-administra/strategia-sprawne-panst/8085,Strategia-Sprawne-Panstwo-2020.html>

końcowych na odpowiednio niskim poziomie. Będzie to możliwe, jeśli określone zostaną przez wykonawców *Strategii* bazowe, okresowe i końcowe wskaźniki zakładanych efektów (czytaj też pkt 3.4.1. Informacji).

Harmonogram realizacji poszczególnych działań zgłoszonych do *Planu działań* określa organ wiodący, który może samodzielnie dokonywać zmian, w tym przesuwając terminy rozpoczęcia i zakończenia realizacji działania czy też uznać dane działanie jako nieaktualne. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że powody opóźnień realizacji działania leżącego w zakresie kompetencji danego ministra nie były przedmiotem zainteresowania Koordynatora *Strategii*. Istotne jest też, że Koordynator *Strategii* nie ma uprawnień władczych wobec działań poszczególnych ministrów konstytucyjnych (np. opracowania projektu ustawy), określenia sposobu współpracy z podmiotami i wyrażania opinii w przedmiocie zagadnień leżących poza zakresem jego kompetencji. Zdaniem Dyrektora DAP przeprowadzenie analizy ryzyka nieterminowej realizacji działań i terminowego osiągnięcia celów SSP nie jest przedmiotem działania Koordynatora *Strategii*, a organu wiodącego, który winien dokonać oceny ryzyka.

W ocenie NIK ww. podejście do działań koordynacyjnych, tj. niedysponowanie przez Koordynatora informacją o ewentualnych zagrożeniach w zakresie terminowej realizacji działań lub niepodjęciu działań, czy o zagrożeniu nieosiągnięcia planowanych efektów działań, jak również dowolność w decydowaniu o kontynuacji lub odstąpieniu od realizacji danego działania, może uniemożliwić ocenę wpływu działań realizowanych przez właściwych ministrów na osiągnięcie celów określonych w *Strategii*.

4. Koordynator wywiązał się z obowiązku sporządzania sprawozdania z realizacji *Strategii*. Zgodnie z *Planem działań* pierwsze sprawozdanie z wdrażania SSP zostało opracowane za 2014 r.²². Dane do sprawozdania były zbierane od wykonawców działań w terminie określonym przez Koordynatora, z wykorzystaniem opracowanego wzoru sprawozdania oraz syntetycznego opisu osiągniętych efektów w ramach poszczególnych celów i kierunków interwencji.

Przy sporządzaniu sprawozdania z wdrażania *Strategii* Koordynator nie wymagał od organów wiodących wskazania w przesyłanych informacjach przyczyn opóźnień, bądź powodów rezygnacji z realizacji działań. Nie sporządzono analizy ryzyka odnośnie zagrożeń w terminowej realizacji działań i tym samym terminowego osiągnięcia celów określonych w *Strategii*. Zdaniem NIK Koordynator powinien nie tylko znać stan wdrażania *Strategii*, ale także powody opóźnień przy realizacji poszczególnych działań jak i przyczyny odstąpienia od realizacji działania zgłoszonego przez poszczególnych wykonawców SSP.

W przypadkach opóźnień w składaniu informacji wymaganych do sprawozdania Koordynator uzyskiwał niezbędne dane w trybie roboczym (e-mail, rozmowy telefoniczne).

W sprawozdaniu z wdrażania SSP w 2014 r. Koordynator zawarł m.in. informację o działaniach mających wpływ na osiąganie celów *Strategii* niezgłoszonych do *Planu działań*. Powyższa inicjatywa miała na celu zmobilizować podmioty wdrażające SSP do opracowywania aktualizacji *Planu działań*, zwiększenie aktywności w zakresie wdrażania SSP, zwrócenie uwagi na potrzebę planowania działań w dłuższej perspektywie oraz prawidłowego opracowywania ramowego harmonogramu i rozważania wszystkich zdarzeń mogących wpłynąć na ich realizację.

²² Za 2013 r. Koordynator przygotował *Informację o realizacji Strategii „Sprawne Państwo 2020”*. Dokument ten zawiera wstępną ocenę stanu wdrażania SSP po pierwszym roku jej realizacji.

W ww. sprawozdaniu zawarte zostały też informacje wykraczające poza roczny okres sprawozdawczy określony w *Strategii* oraz *Planie działań*. Zaprezentowano w nim bowiem informacje dotyczące działań, które były w trakcie realizacji na dzień sporządzania sprawozdania (tj. 31 grudnia 2014 r.), a zostały zakończone w okresie jego opracowywania w 2015 r. Dotyczyło to m.in.: działań pn. *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020 opartego na analizie ekonomicznej uwzględniającej m.in. istniejącą infrastrukturę oraz opublikowane plany inwestycyjne operatorów prywatnych* oraz *Nowelizacja przepisów dotyczących planowania przestrzennego na morzu, w tym ustanowienia linii podstawowej morza terytorialnego; procedur przyjmowania, monitoring i rewizji planów oraz procedury konsultacji transgranicznych*.

Koordynator *Strategii*, zbierając dane do sprawozdania z jej wdrażania w 2014 r., nie wymagał od organów wiodących, wskazanych w *Planie działań*, złożenia, oprócz informacji o postępach w realizacji zadań i osiągniętych efektach, również informacji o środkach finansowych wydatkowanych na realizację zadań i działań²³.

W sprawozdaniu za 2014 r. zawarto m.in. informację, iż oszacowanie kosztów poniesionych na działania wykonywane w ramach budżetów poszczególnych ministerstw, urzędów centralnych czy urzędów wojewódzkich na wdrażanie SSP w 2014 r. nie jest możliwe, bowiem poszczególne budżety musiałyby być podzielone na kilka strategii, z uwzględnieniem podziału środków przeznaczonych na programy rozwoju realizujące częstokroć więcej niż jedną zintegrowaną strategię rozwoju. W sprawozdaniu zawarto informacje odnośnie wysokości środków przeznaczonych na realizację programów wieloletnich w danym roku, określonych w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy i przedstawiono dane dotyczące nakładów poniesionych z budżetu państwa w 2014 r. na programy wieloletnie i programy rozwoju.

Sprawozdanie za 2014 r. zostało pozytywnie zaopiniowane przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz zatwierdzone przez Koordynatora *Strategii* 30 października 2015 r., tj. w terminie określonym przez ministra właściwego ds. rozwoju²⁴.

Oceny i rekomendacje zawarte w sprawozdaniu z realizacji *Strategii* za 2014 r. nie odnosiły się do kwestii koordynacji.

3.2 Warunki organizacyjne do realizacji zadań *Strategii* w skontrolowanych urządach

W skontrolowanych ministerstwach i w 14 urządach wojewódzkich nie prowadzono analiz dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla celów wdrażania *Strategii*. Wykonawcy *Strategii* pełniący funkcję organów wiodących nie zostali też zobowiązani do określenia zasad monitoringu i oceny postępu zakładanych efektów działań określonych w *Wykazie działań*, ani do określenia zasad współpracy z organami współpracującymi przy realizacji zadań/działania wyznaczonych w *Planie działań*.

²³ W *Strategii* w pkt 9. „Ramy finansowe” wskazano, iż środki niezbędne do jej realizacji oszacowane zostały w wysokości 4,4 mld zł. Kwota ta została określona w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, dokumencie nadrzędnym w stosunku do SSP. Kwota ta została określona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na etapie projektowania *Strategii Rozwoju Kraju 2020* i zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Rozkład środków finansowych na poszczególne strategie zintegrowane realizujące cele rozwojowe wskazano w SRK 2020 wg cen stałych 2010 roku i wyliczonych wg COFOG (ang. the Classification of the Functions of Government – opracowana przez OECD klasyfikacja funkcji rządu pod względem celu, na jaki przeznaczają wydatki publiczne).

²⁴ W piśmie z 23 marca 2015 r. Podsekretarz Stanu w MIR przekazał harmonogram prac nad sprawozdaniami z realizacji poszczególnych strategii zintegrowanych w 2014 r. Zgodnie z przekazanym harmonogramem prace nad opracowaniem sprawozdania miały rozpocząć się w marcu-kwietniu 2015 r. i zakończyć najpóźniej w październiku 2015 r. rozpatrzeniem i zaopiniowaniem sprawozdań przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju.

3.2.1. Warunki organizacyjne w ministerstwach

We wszystkich skontrolowanych ministerstwach za realizację poszczególnych działań *Strategii* objętych kontrolą odpowiadały departamenty, zgodnie z ich właściwością. Nieprzeprowadzanie w ministerstwach w formie pisemnej analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla celów wdrażania *Strategii* wyjaśniano głównie tym, że działania objęte kontrolą, dla których ministerstwa zostały wskazane jako organ wiodący, były realizowane m.in. jako projekty i programy jeszcze przed 2014 r., tj. przed wejściem w życie *Planu działań*.

W każdym z ministerstw, zgodnie z wymogami SSP, do współpracy z Koordynatorem wyznaczono od jednego do dwóch pracowników, z tym że nie we wszystkich przypadkach zadania te zostały wskazane na piśmie i niezwłocznie po przyjęciu SSP.

Na przykład:

- w MPiPS²⁵ ujęcie w regulaminie wewnętrznym Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego (DDP) funkcji dotyczących koordynacji *Strategii* i współpracy w tym zakresie z MAiC, a także ujęcie tych zadań w opisie stanowiska pracownika je wykonującego, nastąpiło dopiero po ponad 2,5 roku od przyjęcia SSP przez Radę Ministrów;
- w MF do bieżącej współpracy w zakresie wdrażania, monitorowania oraz sprawozdawania wykonania zadań SSP wyznaczono jednego pracownika w Departamencie Polityki Wydatkowej, do którego obowiązków należało koordynowanie przygotowania sprawozdań z wykonania *Strategii* oraz koordynowanie współpracy z właściwym ministerstwem w zakresie przygotowywania dokumentów SSP. Zgodnie z opisem stanowiska pracy na realizację tych zadań przeznaczono 2% nominalnego czasu pracy pracownika;
- w MIR do współpracy w zakresie wdrażania i monitorowania SSP, zgodnie z jej wymogami, wskazano dwie osoby z Departamentu Koordynacji *Strategii* i Polityk Rozwoju (DKS). Mimo że osoby te realizowały nałożone na nie ww. obowiązki, w ich zakresach czynności nie odnoszono się wprost do SSP;
- w MSW do bieżącej współpracy z Koordynatorem *Strategii* wyznaczono pracownika Wydziału ds. Parlamentarno-Rządowych Biura Ministra (w formie ustnego polecenia zastępcy Dyrektora Biura Ministra), o czym na piśmie poinformowano MAiC. Na wypadek nieobecności tej osoby wyznaczono osobę zastępującą. Pracownicy ci realizowali zadania na podstawie dotychczasowych zakresów czynności, nie otrzymali na piśmie zakresów obowiązków związanych ze współpracą z MAiC w ramach wdrażania *Strategii*.

Pracownicy wykonujący czynności związane z realizacją kontrolowanych działań mieli określone na piśmie przydziały obowiązków, ale najczęściej bez bezpośredniego odwołania się do SSP.

Na przykład:

- w MAiC jedynie w przypadku opisu dwóch z ogółem 49 opisów stanowisk pracowników wykonujących czynności związane z realizacją SSP ujęto odniesienie do *Strategii*. Pozostałe opisy stanowisk pracy objęte badaniem zawierały ogólne opisy zadań realizowanych na danym stanowisku czy wskazania zadań dotyczących programów wpisujących się w realizację celów *Strategii*. Minister Cyfryzacji oraz dyrektorzy departamentów zaangażowanych w realizację działań SSP poinformowali, że niewskazanie w opisach stanowisk pracy zadań w powiązaniu ze *Strategią* nie skutkuje niewykonywaniem obowiązków realizacji konkretnych zadań na rzecz SSP.

Kwalifikacje pracowników udokumentowane były zaświadczeniami o ukończeniu studiów podyplomowych, kursów, szkoleń oraz poparte doświadczeniem zawodowym.

²⁵ Od 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W żadnym ze skontrolowanych ministerstw nie określono zasad współpracy z organami współdziałającymi przy realizacji zadań/działań. Na przykład:

- w MSZ nie określono sformalizowanych zasad współpracy z innymi jednostkami, w związku z działaniami, w których Minister SZ pełnił rolę organu wiodącego i nie powoływano roboczych zespołów konsultacyjnych w celu wspólnej realizacji zadań i działań. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej (SZ), wskazując na już istniejące organy (tj. Komitet ds. Europejskich, Rada Współpracy Rozwojowej, Rada Promocji Polski, Zespół ds. Międzynarodowych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego), podkreślił, że ze względu na skalę realizowanych zadań i działań nie było konieczności zaangażowania innych jednostek;
- w MIR wskazano, że kontakt z organami współpracującymi przy realizacji działań Strategii odbywał się przede wszystkim w ramach współpracy międzyresortowej. Jak poinformował Dyrektor Departamentu Polityki Przestrzennej, prace prowadzone w ministerstwie podlegają regułom ogólnym współpracy między ministerstwami i zasadom pracy w administracji rządowej, wynikającym z uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów²⁶. Współpraca realizowana jest także przez działania Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju²⁷. Szczególny charakter zespołu współpracy posiada również Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD)²⁸.

NIK zauważa, iż określenie zasad współpracy z organami współdziałającymi przy realizacji zadań Strategii byłoby jednym z czynników mobilizujących organ współpracujący do podejmowania określonych działań. Kontrola wykazała bowiem przypadki niepodejmowania działań przez organ współpracujący z powodu braku sygnałów od organu wiodącego.

3.2.2. Warunki organizacyjne w urzędach wojewódzkich

We wszystkich skontrolowanych UW działania objęte kontrolą zostały przypisane do zadań właściwych wydziałów merytorycznych tych urzędów, z tym że w 14 urzędach w regulaminach organizacyjnych nie odwoływano się do Strategii i nie przeprowadzono analizy dostosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych i potrzeb kadrowych dla celów wdrażania Strategii. Podobnie jak w skontrolowanych ministerstwach, uzasadniono to głównie tym, że działania objęte kontrolą były realizowane m. in. jako projekty i programy jeszcze przed 2014 r., tj. przed wejściem w życie Planu działań. Na przykład:

- w Świętokrzyskim UW analiza potrzeb kadrowych i rozwiązań prawno-organizacyjnych była dokonywana przez dyrektorów właściwych wydziałów każdorazowo przy otrzymywaniu nowych zadań, bądź przed rozpoczęciem realizacji przydzielonych programów rządowych. Ponieważ zadania zatwierdzone w Planie działań były realizowane jako zadania regulaminowe jeszcze przed przyjęciem SSP, w momencie jej przyjęcia nie było potrzeby zatrudniania dodatkowych osób i przeprowadzania odrębnej analizy potrzeb pod kątem wdrażania celów SSP.

W czterech urzędach nie wyznaczono na piśmie osób do współpracy z Koordynatorem SSP. Na przykład:

- Wojewoda łódzki niewyznaczenie osób do kontaktów z Koordynatorem uzasadnił tym, że wyznaczono uprzednio osoby do kontaktu z Koordynatorem w związku z pracami nad projektem Planu działań, które nadal pozostawały w kontakcie z pracownikami komórki organizacyjnej w MAiC do prowadzenia spraw związanych z wykonywaniem zadań w zakresie realizacji Strategii.
- Wojewoda mazowiecki wskazał osoby do kontaktu z Koordynatorem Strategii dopiero 16 marca 2015 r., a niewyznaczenie w 2014 r. takich pracowników wyjaśnił nieokreśleniem w Planie działań trybu i terminu wyznaczenia tych przedstawicieli.

²⁶ M.P. poz. 979, poprzednio uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r., M.P. Nr 13, poz. 221, ze zm.

²⁷ Dodatkowo MIR współpracuje na następujących forach: Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej, Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Morskiej RP – powołany obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2013 r.

²⁸ Zasady współpracy w realizacji NRBRD oraz poszczególnych programów realizacyjnych zostały określone w NPBRD oraz programach realizacyjnych na lata 2013, 2014–2015, 2015–2016.

Pracownicy wykonujący czynności związane z realizacją kontrolowanych działań mieli określone na piśmie przydziały obowiązków, ale najczęściej bez bezpośredniego odwołania się do SSP.

Na przykład:

- w Podlaskim UW dopiero w trakcie kontroli NIK zakres zadań pracownika Oddziału Organizacyjnego w Biurze Organizacji i Kadr uzupełniono o prowadzenie spraw związanych z realizacją Strategii, a kierownika tego Oddziału – o nadzór nad realizacją zadań dotyczących SSP;
- w związku z nieujmowaniem w zakresach czynności pracowników obowiązków związanych z wdrażaniem Strategii, dyrektor generalny Małopolskiego UW wyjaśniła, że znajdujący się w zakresach czynności pracowników urzędu, w części dotyczącej zadań szczegółowych, zapis nakładający na pracownika obowiązek wykonywania zadań zleconych przez przełożonych, innych niż określone wprost w zakresie czynności, jest wystarczającym dla zabezpieczenia realizacji celów SSP.

Kwalifikacje pracowników udokumentowane były zaświadczeniami o ukończeniu studiów podyplomowych, kursów, szkoleń oraz poparte doświadczeniem zawodowym.

Wojewodowie nie określali zasad współpracy z organami współpracującymi przy realizacji działań, dla których zostali ustanowieni organem wiodącym.

- Zdaniem wojewody łódzkiego określenie zasad współpracy z organami współpracującymi przy wdrażaniu Strategii oraz obowiązków z nich wynikających jest rolą Koordynatora SSP. Nieokreślenie zasad współpracy z jednostkami współdziałającymi przy realizacji SSP wojewoda warmińsko-mazurski wyjaśnił tym, że rola wojewody w większości zadań jest ograniczona do współdziałania, a instytucje takie jak: Policja, Urząd Celny, czy Straż Graniczna mają zadania określone na szczeblu centralnym.

W skontrolowanych urzędach nie określano szczegółowych zasad monitoringu i oceny postępu w osiągnięciu celów Strategii oraz sposobu wykorzystania ich wyników. Na przykład wojewoda podkarpacki nieokreślił szczegółowych zasad monitoringu i oceny postępu w osiągnięciu celów Strategii oraz sposobu wykorzystania wyników monitoringu i oceny wyjaśnił tym, że taki obowiązek w odniesieniu do SSP nie został określony.

3.3 Stan realizacji i osiągnięcie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach

Rzetelną ocenę postępu i osiągnięcia planowanych efektów w wybranych działaniach Strategii²⁹ w latach 2013–2015 w skontrolowanych urzędach utrudnia brak w Wykazie działań wskaźników monitorowania postępu i osiągnięcia efektów pośrednich realizowanych działań. Wykaz działań nie zobowiązywał też wykonawców Strategii do określenia na potrzeby zarządzania SSP na poziomie wykonawców, wskaźników jakościowych i sposobu mierzenia efektów końcowych oraz okresowych wskaźników osiągnięcia efektów w przypadkach działań wieloletnich. Nie unormowano też sposobu wykorzystania wyników monitoringu.

Okresowe i końcowe wskaźniki osiągnięcia celów i wskaźniki monitoringu były określane w programach finansowanych z udziałem środków unijnych realizowanych w ramach Strategii, z tym że najczęściej dotyczyły one efektów rzeczowych.

²⁹ Kontrolę efektów wdrażania SSP w dziewięciu ministerstwach przeprowadzono na przykładzie wybranych zadań/działań wyszczególnionych w załączniku nr 4 do Informacji.

3.3.1. Stan realizacji i osiągnięcie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach w ministerstwach

Skontrolowane ministerstwa w zróżnicowanym zakresie wywiązywały się z obowiązku terminowej realizacji kontrolowanych zadań i działań oraz monitorowania postępu osiągania zakładanych efektów. Ministrowie na ogół nie podejmowali inicjatywy w celu włączenia się w realizację działań, dla których nie zostali wskazani jako organy wiodące.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę na przypadki nieokreślenia wskaźników monitorujących oraz szczegółowego harmonogramu realizacji zadań w niektórych programach będących częścią *Strategii*, a także niepodejmowania kroków zaradczych w sytuacji wystąpienia zagrożenia nieosiągnięcia założonego celu.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

Minister AiC, pełniąc rolę wykonawcy *Strategii*, w przypadku siedmiu z 12 skontrolowanych działań uzyskał oczekiwane efekty określone w SSP. W przypadku trzech działań, z uwagi na brak (do czasu zakończenia kontroli) rozliczenia zarówno wszystkich projektów konkursowych, jak i projektu systemowego, nie ma możliwości dokonania oceny, czy zostały osiągnięte wskaźniki określone we wnioskach o ich dofinansowanie, a w przypadku jednego działania³⁰ nie wszystkie zakładane efekty określone we wniosku o dofinansowanie zostały osiągnięte.

Stwierdzone nieprawidłowości w Ministerstwie AiC dotyczyły:

1) niestworzenia struktur organizacyjnych na potrzeby realizacji Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP), takich jak Biuro Programu i Rada Programu, co jest niezgodne z postanowieniami przyjętego przez Radę Ministrów Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa³¹.

Zgodnie z PZIP wnioski z monitorowania miały być przekazywane Radzie Programu, która miała dokonywać ich przeglądu co dwa miesiące. Natomiast organizacja Biura Programu, operacyjnie zarządzającego realizacją PZIP, stanowi zadanie 5.1. harmonogramu przygotowania PZIP i miała nastąpić w trzecim i czwartym kwartale 2013 r. Rolę Biura Programu pełni struktury wewnętrzne ministerstwa, w szczególności Departament Informatyzacji (DI), natomiast rolę Rady Programu pełni Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji. Zdaniem Dyrektora DI zadania realizowane przez struktury wewnętrzne ministerstwa w sposób wystarczający wypełniają tę rolę, zgodnie z intencjami twórców PZIP.

2) niezgodnego z terminem określonym w *Wykazie działań* zakończenia czterech spośród 12 działań objętych szczegółowym badaniem. Mianowicie:

- działanie polegające na realizacji projektu pn. *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST*, zgodnie ze zaktualizowanym *Wykazem działań* powinno zakończyć się we wrześniu 2015 r. rozliczeniem jego realizacji. Projekt zakończył się 30 listopada 2015 r., natomiast do dnia zakończenia kontroli nie został rozliczony, co było niezgodne z harmonogramem określonym w przyjętym *Wykazie działań*.

Lider projektu w trakcie kontroli NIK był w trakcie przygotowania końcowego wniosku o płatność a sprawozdanie końcowe obejmujące okres od 1 września do 30 listopada 2015 r. było w trakcie sporządzania. Nie składano natomiast wniosków o aktualizację harmonogramu

³⁰ „Dobre prawo – Sprawne rządzenie”.

³¹ Przyjęty uchwałą nr 1/2014 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r.

zawartego w *Wykazie Działań*. Dyrektor Departamentu Rozwoju Kapitału Ludzkiego podał m.in., że przyczyną powstania opóźnień w zakończeniu działania związanego z realizacją ww. projektu była zwłoka w przyjęciu SSP. Ponadto wskazał, że zagrożeniem dla realizacji projektu była także mała liczba zgłoszeń napływająca od j.s.t. zainteresowanych udziałem w projekcie. Koordynator Strategii nie został poinformowany o przesunięciu terminu zakończenia realizacji projektu, ponieważ zmiana nie dotyczyła zakresu merytorycznego projektów i nie powodowała zwiększenia wydatków, a przesunięcie dotyczyło tego samego okresu sprawozdawczego;

- działania pn.: *Realizacja w JST projektów modernizujących, ukierunkowanych na upowszechnienie stosowania systemu zarządzania jakością – Powszechnego Modelu Oceny*³² (...) oraz *Realizacja w JST projektów doskonalących urzędy JST w obszarze e-administracji* (...) miały zakończyć się do grudnia 2015 r. Tymczasem na dzień 12 stycznia 2016 r. w ramach ww. działań nie wszystkie projekty zostały rozliczone, co było niezgodne z terminem określonym w harmonogramie przyjętym w *Wykazie działań*. Dyrektor DAP wyjaśnił, że uchybienia terminowości weryfikacji złożonych wniosków o płatność spowodowane zostały przede wszystkim kumulacją zadań;
- działanie polegające na realizacji projektu *Akademia Liderów Samorządowych* zgodnie ze zaktualizowanym *Wykazem działań* powinno zakończyć się w marcu 2015 r. rozliczeniem jego realizacji. Wniosek o płatność końcową został złożony 12 maja 2015 r., tj. prawie półtora miesiąca po upływie terminu wskazanego w harmonogramie.

Należy podkreślić, że w przypadku wszystkich czterech działań to Ministerstwo określiło zarówno sposób zakończenia działań, jak i terminy ich zakończenia. Tym samym miało realny wpływ na kształtowanie formy zakończenia działania i terminów, które nie zostały dotrzymane.

Ponadto uwagi NIK dotyczyły trzech z 12 działań objętych szczegółowym badaniem. I tak:

1. Pomimo zgodnej z harmonogramem realizacji działania polegającego na budowie i uruchomieniu Portalu Zbiórek Publicznych (dalej Portal ZP), na etapie jego budowy nie zapewniono bezawaryjnego funkcjonowania narzędzia umożliwiającego autoryzację czynności dokonywanych za jego pośrednictwem w formie elektronicznej, co utrudniało zgłaszanie zbiorów publicznych. Podjęte działania w celu naprawienia tej sytuacji nie były skuteczne, gdyż dotyczyły jedynie udostępnienia od 7 stycznia 2016 r.³³ możliwości zgłoszenia zbiorów w formie elektronicznej, z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego potwierdzonego certyfikatem.

Udostępniony użytkownikom Portal ZP od początku funkcjonowania, tj. od 18 lipca 2014 r. przez rok umożliwiał zgłaszanie zbiorów i wysyłanie sprawozdań w formie elektronicznej, z wykorzystaniem Profilu Zaufanego Elektronicznej Platformy Usług Publicznych (dalej PZ e-PUAP) do logowania i autoryzacji ww. czynności. Natomiast od 17 sierpnia 2015 r. (tj. od dnia uruchomienia nowej wersji systemu e-PUAP 2) do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie było możliwe zgłoszenie zbiorów publicznych za pomocą Portalu ZP ani przesłanie sprawozdania w formie elektronicznej z wykorzystaniem PZ e-PUAP. Zgłoszenia oraz związane z nimi sprawozdania można było przysyłać jedynie w formie papierowej na adres MAiC.

³² System CAF – ang. Common Assessment Framework (Powszechny Model Oceny) jest instrumentem pozwalającym na diagnozę funkcjonowania organizacji administracji publicznej i formułowanie działań prorozwojowych z wykorzystaniem technik zarządzania jakością.

³³ Wg stanu na dzień 12 stycznia 2016 r., zgodnie z pismem Kierownika Utrzymania Systemów i Usług w CCA.

Od 7 stycznia 2016 r. zgłoszenia oraz związane z nimi sprawozdania można było przysyłać w formie elektronicznej, z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego potwierdzonego certyfikatem, a w przypadku nieposiadania takiego podpisu możliwe było załatwienie sprawy poprzez wysłanie formularza papierowego do MAiC³⁴.

2. Centralne Repozytorium Informacji Publicznej (CRIP)³⁵ zostało uruchomione 9 maja 2014 r., tj. z ponad miesięcznym opóźnieniem w stosunku do harmonogramu zawartego w *Wykazie działań*, zgodnie z którym uruchomienie miało nastąpić w marcu 2014 r.

Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego (dalej DSI) wyjaśnił m.in., że uruchomienie systemu było uzależnione od dat publikacji i wejścia w życie stosownych rozporządzeń Ministra AiC oraz przedłużających się negocjacji z wykonawcą. DSI nie zgłaszał przyczyn opóźnień realizacji zadania Koordynatorowi Strategii ze względu na niewielki czas opóźnienia.

Nie kwestionując wyżej przywołanych przyczyn opóźnienia, NIK zwraca uwagę, że przy planowaniu działań legislacyjnych należy również uwzględnić czas potrzebny na publikację aktów prawnych.

3. Departament Telekomunikacji, zgłaszając do *Wykazu działań* narzędzia realizacji zadania pn. *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020, opartego na analizie ekonomicznej uwzględniającej m.in. istniejącą infrastrukturę oraz opublikowane plany inwestycyjne operatorów prywatnych*, błędnie sformułował nazwę działania, co skutkowało brakiem spójności działania ze spodziewanym efektem, jakim miało być efektywne wykorzystanie środków europejskich w nowej perspektywie UE na lata 2014–2020 przeznaczonych na rozwój sieci szerokopasmowych.

W ocenie NIK, faktycznym celem działania było stworzenie modelu interwencji, pozwalającego na określenie zasad wydatkowania środków zaplanowanych w ramach I Osi Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej POPC) w sposób efektywny i oszczędny.

Kontrola wykazała, iż określone w *Planie działań* narzędzie realizacji zadania, tj. *Opracowanie planu inwestycji telekomunikacyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, nie było faktycznie działaniem, w wyniku którego miał powstać konkretny produkt w postaci planu inwestycji telekomunikacyjnych. Powyższą opinię potwierdza nie tylko fakt, iż jako oczekiwany efekt realizacji działania wskazano efektywne wykorzystanie środków europejskich w nowej perspektywie UE na lata 2014–2020 przeznaczonych na rozwój sieci szerokopasmowych (I Oś POPC), ale również wyjaśnienia składane w toku kontroli zarówno przez Dyrektora Departamentu Telekomunikacji, jak i jego zastępcę. Kierujący pracami Departamentu wskazywali, iż narzędzie pn. *Opracowanie krajowego planu działań w zakresie interwencji publicznej dotyczącej rozwoju infrastruktury szerokopasmowej* – a więc opracowany na mocy umowy nr 5 z 25 kwietnia 2014 r. model (modele) interwencji publicznej w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej, w trzech etapach dla bezpośredniego wykonania celów Narodowego Planu Szerokopasmowego oraz pośrednio celów Europejskiej Agendy Cyfrowej w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu – przedstawia efektywne modele inwestycji i priorytety inwestycyjne wraz z wykazaniem, iż proponowane rozwiązania stanowią optymalny i efektywny sposób wydatkowania środków publicznych.

W związku z powyższym już przy aktualizacji *Planu działań* należało przeprowadzić analizę realizacji niniejszego działania, ustalić produkt, jaki miał powstać w wyniku realizacji tego działania i dokonać jego modyfikacji.

³⁴ Na podstawie informacji uzyskanej od Kierownika Utrzymania Systemów i Usług Centrum Cyfrowej Administracji.

³⁵ Działanie pn. *Stworzenie ram prawnych oraz uruchomienie centralnego repozytorium informacji publicznej*.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

W ośmiu z 10 badanych działań Minister PiPS pełnił rolę organu wiodącego, natomiast w pozostałych dwóch działaniach pełnił rolę organu współpracującego.

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości. Uwagi NIK dotyczą dwóch z ośmiu badanych działań, dla których Minister PiPS był organem wiodącym, tj. działań pn. *Realizacja programów implementacyjnych np. Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych (ASOS lub Program) na lata 2014–2020* oraz pn. *Wdrożenie programu współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015–2017*, opracowanego w ramach projektu pn. *Synergia – Program współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015–2017*, polegającego na opracowaniu i wdrożeniu ww. programu współpracy. I tak:

- w ASOS nie zostały określone pośrednie wskaźniki/mierniki monitorowania jego realizacji, jak również wzór sprawozdania z realizacji Programu i jego zakres merytoryczny. Minister PiPS, jako realizator ASOS, nie określił także mierników/wskaźników, które pozwoliłyby monitorować postęp prowadzonych działań w kolejnych latach jego realizacji, a tym samym realizacji działania wskazanego w SSP. W Sprawozdaniu z realizacji ASOS za 2014 r. Minister PiPS odniósł się jedynie do analizy złożonych ofert. Zgodnie z Programem monitoring ASOS powinna prowadzić Rada ds. Polityki Senioralnej we współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego. Mimo że w trakcie prac Rady podjęto dyskusję na temat możliwości utworzenia Zespołu do spraw Monitoringu Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020, do zakończenia kontroli Zespół nie został powołany.

Realizacja Programu została zaplanowana na okres siedmiu lat. Nieokreślenie przez Ministra PiPS, jako realizatora Programu, pośrednich wskaźników/mierników może utrudniać, także Radzie, monitorowanie postępu osiągnięcia celów ASOS. Nieokreślenie takich mierników mogło przyczynić się do pominięcia w Sprawozdaniu z realizacji ASOS za 2014 r. informacji o stopniu realizacji celów Programu oraz jego efektach. W ocenie NIK, sprawozdanie z realizacji Programu powinno zawierać ocenę postępu prowadzonych działań w kolejnych latach jego realizacji. Na brak w sprawozdaniu z realizacji ASOS za 2014 r. informacji dotyczących sposobu oceny postępu w realizacji Programu i jego wpływu na osiągnięcie celów Programu oraz wartości mierników celu głównego i celów szczegółowych na koniec 2014 r. wskazał również Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli i Nadzoru KPRM w piśmie dotyczącym przekazanego przez Ministra PiPS sprawozdania³⁶;

- w zakresie działania pn. *Wdrożenie programu współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015–2017*, opracowanego w ramach projektu pn. „*Synergia – Program współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015–2017*”, polegającego na opracowaniu i wdrożeniu ww. programu współpracy, NIK zwróciła uwagę na nieokreślenie wskaźników monitorowania efektów tego działania na etapie wdrażania tego Programu, a także szczegółowego harmonogramu jego realizacji.

Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego (DPP) wyjaśnił m.in., że Zespół odpowiedzialny za przygotowanie Programu doszedł do wniosku, że ze względu na nowatorski charakter Programu nie jest możliwe określenie wartości wyjściowych i docelowych wskaźników oraz zaproponowanie wskaźników, które będą świadczyć o osiągnięciu celu Programu. Również w wyniku szeroko prowadzonych konsultacji projektu Programu Zespół nie uzyskał satysfakcjonujących propozycji. W związku z powyższym, na spotkaniu Zespołu 7 maja 2014 r. podjęto decyzję, aby zrezygnować z tradycyjnych wskaźników i zastąpić je jakościową oceną realizacji Programu. Po 2017 r. planowane jest natomiast opracowanie kolejnego wieloletniego Programu współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi. Na bazie doświadczeń z realizacji pierwszego Programu współpracy podjęte zostaną prace nad określeniem wskaźników monitorujących wdrażanie programu oraz przeanalizowana zostanie możliwość uszczegółowienia jego harmonogramu.

NIK zwraca uwagę, że nieokreślenie wskaźników monitorujących oraz szczegółowego harmonogramu realizacji poszczególnych zadań w Programie może utrudniać rzetelną ocenę postępu wdrażania Programu współpracy (tym samym realizacji działania przyjętego w Planie działań), a także podejmowanie kroków zaradczych w sytuacji wystąpienia zagrożenia nieosiągnięcia założonego celu.

³⁶ Pismo z 21 października 2015 r. znak: DKN.WN.5842.23.2015.AB.

Zgodnie z pkt II B 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁷), cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W MPiPS nie podjęto realizacji trzech spośród dziesięciu działań objętych szczegółowym badaniem. W dwóch z nich Minister PiPS był organem wiodącym.

Na przykład działanie pn. *Wprowadzenie powszechnego systemu monitorowania wykonywania usług publicznych przez organizacje pożytku publicznego oraz doskonalenia ich jakości*, planowane do realizacji od stycznia 2015 r. do grudnia 2020 r., mimo (jak podkreślało MPiPS) jego doniosłego wymiaru społecznego, nie było realizowane z uwagi na duże prawdopodobieństwo, że nie będzie ono mogło zostać sfinansowane ze środków PO WER³⁸.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Kontrolą objęto wdrażanie ośmiu działań określonych w *Wykazie działań*, dla których Minister Spraw Wewnętrznych był organem wiodącym.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. W ocenie NIK osiągnięte zostały rzeczowe efekty działań zakończonych. Stwierdzono jednakże, iż w przypadku działania pn. *Przygotowanie projektu kompleksowej regulacji odnoszącej się do kwestii stosowania monitoringu wizyjnego*, nie określono terminu jego zakończenia, a działania podejmowane od 2012 r. zakończyły się zaledwie ponowieniem wniosku o ujęcie Projektu założeń do projektu ustawy w tym zakresie w Wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych RM. W *Wykazie działań* zakładano termin realizacji tego działania w okresie od 2011 r., nie określając terminu jego zakończenia. Zakończenie działania miało nastąpić poprzez wejście w życie przygotowanego projektu regulacji a efektem końcowym powinno być unormowanie zasad prowadzenia monitoringu wizyjnego oraz określenie praw osób, które znalazły się w obszarze działania systemów monitoringu wizyjnego. Prace analityczne nad uregulowaniem kwestii monitoringu wizyjnego prowadzono w MSW od 2012 r. Od 25 listopada do 2 grudnia 2013 r. przeprowadzono uzgodnienia wewnątrzresortowe projektu założeń projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, a na przełomie grudnia 2013 r. i stycznia 2014 r. przeprowadzono konsultacje międzyresortowe i społeczne, w wyniku których opracowano nową wersję projektu założeń projektu ustawy o monitoringu wizyjnym, którą w lipcu 2014 r. skierowano do ponownych uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. W ich wyniku prowadzono prace nad trzecią wersją projektu założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym. Prace nad projektem założeń zawieszono z dniem 12 marca 2015 r. a 24 listopada 2015 r. ponownie został złożony wniosek o ujęcie Projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym w Wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów. Z uzasadnienia do wspomnianego wyżej projektu wynikało, że „potrzeba uregulowania problematyki monitoringu wizyjnego w Polsce wynika z braku kompleksowych unormowań dotyczących zasad instalowania i korzystania z systemów monitoringu wizyjnego zarówno przez instytucje państwowe, samorządowe jak również szeroko rozumiane podmioty prywatne i konieczności zagwarantowania ochrony wartości konstytucyjnych w zakresie podstawowych praw obywatelskich, w tym ochrony

³⁷ Dz. U. MF Nr 15 poz. 84.

³⁸ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój.

danych osobowych i ochrony prywatności osób, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznych zasad stosowania monitoringu wizyjnego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁹.

W przypadku działania pn. *Opracowanie Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020* nie przewidziano pośrednich wskaźników pozwalających na monitorowanie postępów realizacji programu, którego celem ma być wzmocnienie działalności podmiotów ratowniczych, poprawa współdziałania społecznych organizacji ratowniczych z systemem powiadamiania ratunkowego i krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym oraz poprawa funkcjonowania kształcenia i szkolenia dla potrzeb ratownictwa i ochrony ludności. W ramach tego działania Rada Ministrów w kwietniu 2014 r. przyjęła *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020*, który zakłada osiągnięcie do 2020 r. następujących celów: poprawę sprawności funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludności; wspieranie rozwoju ludzkiego i technicznego społecznych organizacji ratowniczych i doskonalenie umiejętności ratowników oraz kadry dydaktycznej i szkoleniowej w zakresie działań ratowniczych, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym. Dla każdego celu opracowano wskaźniki realizacji, ich wartości bazowe i wartości docelowe w 2020 r. W sprawozdaniu za 2014 r. stwierdzono m.in., że Program realizowano kilka miesięcy w 2014 r. i nie jest możliwe dokonanie oceny pod kątem ewentualnych ryzyk w realizacji celów programu. Priorytetem w 2014 r. było omawianie i rozpowszechnianie treści *Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności*⁴⁰ oraz opracowanie propozycji projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności.

Ministerstwo Sprawiedliwości

Minister Sprawiedliwości pełnił rolę organu wiodącego w odniesieniu do siedmiu spośród dziesięciu działań wybranych do kontroli, natomiast w pozostałych trzech działaniach został wskazany jako organ współpracujący, z tym że działania te nie były w Ministerstwie realizowane. Jak wynikało z wyjaśnień, organy wiodące nie wyznaczały Ministrowi Sprawiedliwości żadnych zadań do realizacji.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji kontrolowanych działań.

W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości osiągnął rezultaty rzeczowe działań zakończonych w okresie objętym kontrolą, a w dwóch przypadkach także oczekiwaną skuteczność działań. Na przykład:

- *oczekiwanym efektem działania pn. Organizacja i przeprowadzenie warsztatów edukacyjnych dla młodzieży poświęconych problematyce wymiaru sprawiedliwości w 150 szkołach gimnazjalnych oraz 150 szkołach ponadgimnazjalnych miał być wzrost wiedzy młodzieży dotyczącej zawodów prawniczych i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Działanie to prowadzone było w ramach projektu „Edukacja szkolna przeciwko wykluczeniu prawnemu” współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W ramach realizacji ww. działania przeprowadzono warsztaty w 150 szkołach gimnazjalnych i 150 szkołach ponadgimnazjalnych. Realizację warsztatów zakończono w marcu 2015 r. W 300 zrealizowanych warsztatach wzięło udział 9.387 uczniów. Osiągnięcie oczekiwanego efektu zbadano za pomocą pre i post testów. W wyniku tych badań stwierdzono, że u 8.713 uczestników warsztatów (tj. 92,8%) nastąpił przyrost wiedzy w zakresie problematyki wymiaru sprawiedliwości. Tym samym efekt działania został osiągnięty.*

³⁹ Z uzasadnienia projektu założeń do projektu ustawy z 18 grudnia 2013 r.

⁴⁰ Zorganizowano w MSW „Seminarium na temat ochrony ludności i ratownictwa w świetle wyników badań projektu ANVIL (Analysis of Civil Security Systems in Europe)”, m.in. z udziałem przedstawicieli środowisk naukowych, przedstawicieli administracji rządowej i organizacji pozarządowych.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Minister Spraw Zagranicznych pełnił rolę organu wiodącego w przypadku 11 z 14 działań objętych kontrolą. W pozostałych trzech działaniach został wskazany w *Wykazie działań* jako organ współpracujący, z tym że jedno z tych działań nie było w Ministerstwie realizowane. Jak wynikało z wyjaśnień, organ wiodący nie wyznaczał Ministrowi SZ żadnych zadań do realizacji. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji kontrolowanych działań.

W ocenie NIK Minister SZ, pełniąc rolę wykonawcy *Strategii*, wywiązywał się z obowiązku realizacji kontrolowanych działań, nie zapewniając jednakże wystarczającego nadzoru nad realizacją tych działań. Uwagi NIK dotyczą pięciu z 11 badanych działań, dla których Minister SZ był organem wiodącym, w tym w przypadku dwóch działań⁴¹ stwierdzono ryzyko ich niezrealizowania w pełnym zakresie lub kontynuowania ich realizacji po zakładanym terminie zakończenia. Na przykład:

- *MSZ nie dołożyło należytej staranności przy wprowadzaniu do SSP działania pn. Decentralizacja uwierzytelniania dokumentów w drodze Apostille, bowiem nie skonsultowało z organami współpracującymi możliwości wykonania przez nie tego działania. Mimo podjęcia działań związanych z decentralizacją uwierzytelniania dokumentów w drodze apostille w sześciu ministerstwach przed zatwierdzeniem Planu działań⁴², nie przeprowadziło analiz przepisów prawnych, które należałoby zmienić lub wprowadzić, aby umożliwić lub ułatwić jego realizację. Ówczesny Minister Spraw Zagranicznych był informowany przez Dyrektora Departamentu Konsularnego (dalej DK), odpowiedzialnego za to działanie, o pracach nad decentralizacją uwierzytelniania dokumentów w drodze apostille⁴³, w tym o negatywnym stanowisku innych resortów w tym zakresie. Dyrektor DK sugerował zwrócenie się do szefa KPRM o konsultacje w sprawie dalszych kroków lub alternatywne wystąpienie do MAiC o wsparcie inicjatywy MSZ. Pomimo tego, jak podał zastępujący Dyrektora Generalnego SZ, Minister nie skierował sprawy do Prezesa Rady Ministrów w celu konsultacji, ani nie podjął rozmów z innymi ministrami. Z uwagi na brak dekretacji ówczesnego ministra zaniechano kroków na wyższym szczeblu rządowym i kontynuowano rozmowy na szczeblu roboczym.*

Nieprzeprowadzenie konsultacji z organami współpracującymi mogło mieć wpływ na niewielki stopień osiągnięcia oczekiwanego efektu działania⁴⁴, który określono jako zwiększenie liczby podmiotów przyjmujących uwierzytelniania dokumentów w drodze apostille w zakładanym terminie.

Ponadto kontrola ww. działania wykazała, że MSZ nie egzekwowało od pracowników zmieniających charakter pracy w Ministerstwie, lub kończących pracę, obowiązku przekazywania przełożonym dokumentacji utrwalonej na nośnikach elektronicznych, co skutkowało brakiem pełnej dokumentacji w sprawie uwierzytelniania dokumentów w drodze apostille. Pracownicy MSZ, w przypadku zakończenia lub zmiany przez nich miejsca lub charakteru pracy, byli zobowiązani na podstawie zakresów obowiązków m.in. do przekazania przełożonym informacji utrwalonych na nośnikach elektronicznych oraz w przypadku wydania polecenia przełożonego – do sporządzenia w formie pisemnej wykazu spraw w toku realizacji.

W celu zapobieżenia w przyszłości brakom w dokumentacji zobligowano pracowników MSZ do przestrzegania procedur i zapisów ujętych w zakresach czynności, dotyczących zmian na stanowisku pracy.

⁴¹ Pn. *Decentralizacja uwierzytelniania dokumentów w drodze Apostille* i pn. *Uproszczenie procedur związanych z wyrażaniem zgody na współpracę zagranicznych samorządów*.

⁴² MSZ zwracało się (6 listopada 2013 r.) do innych resortów o przystąpienie do decentralizacji uwierzytelniania dokumentów w drodze apostille przed przyjęciem Planu działań.

⁴³ Z notatki z 8 lipca 2013 r. Dyrektora DK, skierowanej do Ministra SZ Pana Radosława Sikorskiego wynika m.in., że w przypadku negatywnej reakcji resortów (której można się spodziewać zważywszy na doświadczenia MSZ w wcześniejszych kontaktach np. z MS, czy z MG w tej sprawie) należałoby zwrócić się do Szefa KPRM o konsultację w sprawie dalszych kroków (to jest np. skierowanie sprawy do uzgodnień w ramach KRM lub przekazanie Premierowi w celu skoordynowania pracy Ministrów lub ewentualnie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Ministrami). W kolejnej notatce z 28 lipca 2014 r. Dyrektor DK wystąpił ponownie o „zwrócenie się do szefa KPRM o konsultacje w sprawie dalszych kroków”, lub „alternatywnie wystąpienie do MAiC o wsparcie inicjatywy MSZ”.

⁴⁴ Tylko jedno ministerstwo z sześciu wskazanych jako podmioty współpracujące rozpoczęło uwierzytelnianie dokumentów w drodze apostille.

- Minister SZ, pełniąc rolę organu wiodącego, nie określił formy zakończenia zadania pn. Usprawnienie koordynacji współpracy zagranicznej samorządu terytorialnego, jak również poszczególnych działań wchodzących w jego skład, pomimo że wzór tabeli załącznika nr 2 do Planu działań przewidywał podanie takiej informacji.

Zastępujący Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej podał, m.in. że formy zakończenia działań wskazano jedynie w tych przypadkach, w których dało się je określić w sposób jednoznaczny. Jako efekt działania wskazano wzmocnienie koordynacji polityki zagranicznej, usprawnienie komunikacji z regionami, lepsze wykorzystanie potencjału regionów w realizowaniu priorytetów polityki zagranicznej państwa.

Zdaniem NIK nieokreślenie formy zakończenia zadania i działań wchodzących w jego skład utrudnia kontrolę realizacji tego działania.
- Minister SZ, pomimo że w Wykazie działań został wskazany jako organ wiodący przy realizacji działania pn. Uproszczenie procedur związanych z wyrażaniem zgody na współpracę zagraniczną samorządów, miał ograniczony wpływ na jego realizację. Nie posiadał bowiem wystarczających uprawnień do prowadzenia działań legislacyjnych dotyczących samorządów wojewódzkich. Rola MSZ polegała m.in. na współpracy z MIR w ramach rozpoczętych w 2014 r. prac nad nowelizacją ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.

Uproszczenie procedury przez MSZ polegało na wprowadzeniu nieformalnych konsultacji z j.s.t., które funkcjonowały poza procedurą związaną z wyrażaniem zgody na współpracę zagraniczną samorządów.

W związku z powyższym, NIK zwróciła uwagę, że Minister SZ powinien rozważyć zasadność udziału w tym działaniu jako organ wiodący. Ponadto informacja o możliwości prowadzenia nieformalnych konsultacji powinna zostać upowszechniona.
- W Planie działań zakładano, że formą zakończenia działania pn. Powołanie przy placówkach dyplomatycznych i konsularnych Polonijnych Rad Konsultacyjnych będzie powołanie rad. Z wyjaśnień udzielonych przez zastępującego Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej wynika natomiast, że działanie MSZ polegało głównie na wypracowaniu narzędzi umożliwiających powoływanie rad, które do końca 2014 r. powstały w krajach o największym znaczeniu dla współpracy z Polską i Polakami. Wyjaśnienia te nie zostały poparte dokumentami świadczącymi o wypracowanym instrumentarium w tym zakresie. Wyjaśnienia te wskazują, że MSZ nie ma zasadniczego wpływu na efekt ww. działania. W takiej sytuacji formą zakończenia działania nie powinien być rezultat niezależny od organu wiodącego. Wskazane byłoby powiązanie go z działaniami prowadzonymi przez MSZ, tj. wypracowanie instrumentarium oraz narzędzi umożliwiających powoływanie PRK.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

Minister IR pełnił rolę organu wiodącego w przypadku siedmiu, spośród dziewięciu działań wybranych do kontroli, natomiast w pozostałych dwóch działaniach pełnił rolę organu współpracującego⁴⁵.

W działalności ministerstwa nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednak z uwagi m.in. na zmiany w strukturze i kompetencjach poszczególnych ministerstw nie wszystkie zadania zostały sfinalizowane w terminach przyjętych w *Planie działań*. Na przykład:

- według Wykazu działań po aktualizacji w lipcu 2015 r. działanie pn. Dokończenie budowy nowego systemu dokumentów strategicznych i prace nad jego modyfikacją (...) planowano w terminie od lipca 2013 r. do 2015 r.⁴⁶. Organem wiodącym był Minister IR, a efektem miało być usprawnienie systemu dokumentów strategicznych. Realizacja działania przebiegała dwuetapowo. W II kwartale 2014 r. został zakończony pierwszy etap polegający na opracowaniu i przyjęciu średnio- i długookresowej strategii rozwoju, koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, dziewięciu strategii zintegrowanych oraz strategii ponadregionalnych. Drugi etap porządkowania strategii dotyczył uchylania strategii tzw. starego pakietu, które zostały uznane za nieprzydatne, nieaktualne lub nierealizowane oraz porządkowania programów rozwoju⁴⁷.

⁴⁵ Minister był organem współpracującym dla działania *Przeгляд rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej. Identyfikacja problemów w stosowaniu ustawy o dostępie do informacji, w tym funkcjonowania BIP oraz działania Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu, obejmujących m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych.*

⁴⁶ Pierwotnie realizację działania planowano w okresie 2013–2014.

⁴⁷ Komitet Koordynacyjny ds. Polityk Rozwoju na posiedzeniu w dniu 10 października 2013 r. wskazał sześć dokumentów strategicznych, które wymagały uchylenia ze względu na to, że ich tematyka zdezaktualizowała się lub została włączona do strategii zintegrowanych.

W czerwcu 2014 r. rozpoczęto porządkowanie programów rozwoju. W styczniu 2015 r., po konsultacji z innymi resortami, powstała zaktualizowana wersja dokumentu pn. „Porządkowanie programów rozwoju – wyniki dokonanego przeglądu, propozycja dalszych prac”. Prace kontynuowane były w 2015 r. Do końca września 2015 r. uchylono cztery z sześciu zdezaktualizowanych strategii. Jak wyjaśnił Dyrektor DKS, z uwagi na zmiany w strukturze i kompetencjach poszczególnych ministerstw, nie wszystkie zadania mogły zostać sfinalizowane do końca 2015 r.

Działanie pn. *Rozbudowa systemu zapewniającego wzajemną wymianę i udostępnianie informacji dotyczących rynku wyrobów budowlanych. Przeprowadzanie wspólnych szkoleń różnych służb i inspekcji w tym zakresie, poprzez rozbudowę istniejącego oprogramowania, ujednolicenie procedur* zostało wycofane przez MIR z *Planu działań* dopiero po upływie planowanego terminu jego realizacji.

Według harmonogramu zawartego w pierwotnym *Wykazie działań*, realizację działania planowano w okresie od stycznia 2014 r. do stycznia 2015 r. Minister IR pełnił funkcję organu wiodącego. Zakładanym efektem działania miało być usprawnienie monitorowania rynku dóbr i usług konsumenckich i podniesienie kompetencji pracowników w zakresie rynku wyrobów budowlanych. *Wykaz działań* nie określał wskaźników monitorowania stopnia osiągnięcia efektów działania. W MIR za realizację działania był odpowiedzialny Departament Budownictwa (dalej DB), który nie przekazał do DKS⁴⁸ informacji o stanie jego realizacji. Dopiero na prośbę DKS z 15 kwietnia 2015 r. o aktualizację statusu działań, DB podjął działania mające na celu ustalenie stanu realizacji działania, tj. skierował w tej sprawie e-mail do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB) wskazanego w *Wykazie działań* jako jednostka współpracująca. Na podstawie pisma otrzymanego z GUNB, informującego, iż Urząd nie posiada żadnych informacji na temat ww. działania, DB w dniu 6 maja 2015 r. zwrócił się do MAiC o wycofanie działania z *Planu działań*. Tego samego dnia działanie zostało wycofane przez Koordynatora SSP.

W przypadku działania pn. *Przygotowanie i upowszechnienie standardów sporządzania dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym* zakładany w *Planie działań* efekt końcowy był nieprecyzyjny, stąd konieczne było wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie. Aktualizacji określenia efektu dokonano w lipcu 2015 r., a działanie to miało zostać zrealizowane od kwietnia 2013 r. do grudnia 2016 r. W ramach realizacji przedmiotowego działania w okresie objętym kontrolą Zespół do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) przyjął 4 grudnia 2013 r., a następnie 15 października 2015 r., założenia Rządowego Programu Rozwoju ZSIN na lata 2015–2030, którego celem ma być rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z mechanizmów systemu i włączenie istotnych informacji o nieruchomościach zawartych w dokumentach planistycznych (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa). Główny Geodeta Kraju⁴⁹ pozytywnie zaopiniował projekt pn. *Strategia harmonizacji na poziomie tematu „zagospodarowanie przestrzenne”* na podstawie projektu pilotażowego w gminach w zakresie harmonizacji zbiorów, metadanych i usług danych przestrzennych.

Z uwagi na fakt, iż zakończenie działania planowane jest na 2016 r., na obecnym etapie, ze względu na nieokreślenie okresowych wskaźników osiągnięcia efektów, nie jest możliwe wskazanie stopnia osiągnięcia celów wspomnianego działania.

⁴⁸ Departament odpowiedzialny za kontakty z Koordynatorem Strategii.

⁴⁹ Pismo z 19 sierpnia 2015 r.

Ministerstwo Gospodarki

Minister Gospodarki pełnił rolę organu wiodącego w przypadku czterech z siedmiu działań objętych kontrolą, natomiast w pozostałych trzech był organem współpracującym.

Minister w latach 2013–2015 osiągał planowane wskaźniki wykonania badanych działań w ramach Programu „Lepsze regulacje 2015”, stanowiącego integralną część SSP, i z wyjątkiem jednego przypadku przestrzegał określonych harmonogramów tych działań.

W działalności MG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym zrealizowaniu działania pn. *Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu*, obejmujących m.in. zagadnienia prowadzenia działań analitycznych oraz konsultacji projektów nowych aktów normatywnych. W *Wykazie działań* termin ten określony został na lipiec 2014 r. Dokument pn. „Wytyczne do przeprowadzenia Oceny Wpływu” został przyjęty przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r. Główną przyczyną przedłużających się prac nad realizacją działania była potrzeba przeprowadzenia dodatkowych konsultacji ze stroną społeczną w części dotyczącej konsultacji publicznych i chęć wypracowania dokumentu, który będzie kompleksowy i kompletny. Nie skorzystano jednak z możliwości wystąpienia o wprowadzenie zmian do harmonogramu realizacji wspomnianego działania.

Minister nie podejmował inicjatywy w celu włączenia się w realizację trzech działań⁵⁰, dla których był organem współpracującym, z uwagi na to, że ani ze strony Koordynatora, ani innych podmiotów wiodących i współpracujących, nie były kierowane do ministerstwa zapytania związane z realizacją tych działań.

Ministerstwo Zdrowia

Minister Zdrowia, realizując siedem zadań/działań objętych kontrolą, osiągnął efekty rzeczowe działań zakończonych w latach 2014–2015. Nie wszystkie jednak działania objęte kontrolą zostały zakończone w planowanym terminie, mimo znacznego zaangażowania środków z budżetu UE i ministerstwa. Kontrola NIK wykazała, że Minister Zdrowia nie zapewnił właściwego nadzoru nad procesem realizacji zadania dotyczącego rozwoju informatyzacji systemu opieki zdrowotnej. W związku z niezakończeniem zadania pn. *Rozwój informatyzacji systemu opieki zdrowotnej* nie został osiągnięty jego cel, tj. umożliwienie organom administracji publicznej, przedsiębiorcom i obywatelom gromadzenie, analizę i udostępnienie zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych. Już w 2012 r. NIK negatywnie oceniła realizację przez Ministra Zdrowia zadań wynikających z ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia⁵¹.

Brak wyznaczników postępu zadań w projektach programów polityki zdrowotnej, które równocześnie wpisane są jako działania *Strategii*, tj. określenia wskaźników jakościowych i sposobu mierzenia efektów końcowych oraz okresowych wskaźników osiągnięcia efektów w przypadku działań wieloletnich, utrudnia ocenę postępu i efektów wdrażania *Strategii*.

⁵⁰ „Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej; identyfikacja problemów ustawy o dostępie do informacji, w tym funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej”, „Opracowanie i realizacja kampanii wizerunkowej w państwach Europy Zachodniej w związku z przypadającymi w 2014 r. rocznicami: 25-lecia wyborów czerwcowych 1989, 15-lecia członkostwa w NATO oraz 10-lecia członkostwa Polski w UE”, „Opracowanie długofalowej polityki promocji polskiej kultury za granicą”.

⁵¹ W wyniku kontroli nr P/12/125 pn. „Informatyzacja szpitali” NIK, wydając negatywną ocenę, wzięła pod uwagę w szczególności: niedysponowanie przez MZ pełnymi informacjami dotyczącymi stanu zasobów informatycznych usługodawców oraz w niewystarczający sposób koordynowanie procesem informatyzacji systemu ochrony zdrowia.

Ministerstwo Finansów

Minister Finansów pełnił rolę organu wiodącego w przypadku siedmiu z dziewięciu zadań/działań objętych kontrolą, w pozostałych dwóch zadaniach/działaniach pełnił rolę organu współpracującego. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w przedstawionym wyżej zakresie, z tym że w terminie zrealizowane zostały trzy z siedmiu zadań/działań dla których minister był organem wiodącym. W przypadku trzech badanych działań, których zakończenie planowano w 2015 r., ich realizacja była przesuwana w czasie na podstawie aneksów. Na przykład:

- w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 projekt „7 Oś Priorytetowa: Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” Minister Finansów realizował m.in. działanie pn. Usprawnienie systemu poboru podatków. Według harmonogramu zadanie miało być realizowane w okresie od stycznia 2009 r. do września 2015 r. Efektem końcowym miało być udostępnienie szeregu usług, które będą znacząco ułatwiały prowadzenie działalności gospodarczej oraz oszczędzały czas przedsiębiorców i innych podatników. Realizowany projekt na podstawie umowy z dnia 30 lipca 2010 r. nosił tytuł e-Podatki. Według cyklicznej Informacji Zarządczej (lista zadań) ww. projektu na dzień 31 października 2015 r. zrealizowano siedem z 11 podzadań, dziewięć zadań i cztery podzadania były w trakcie realizacji, a okres kwalifikowalności przesunięto do 31 października 2015 r. Z informacji o zamykaniu 7 osi POIG z dnia 2 lutego 2016 r.⁵² wynika, że trwała weryfikacja i rozliczanie tego projektu. Przesunięcie terminu realizacji dotyczyło także Projektu e-Rejestracja realizowanego w ramach zadania pn. Optymalizacja procesów rejestracji i ewidencjonowania podatników i płatników oraz projektu e-Deklaracje 2 realizowanego w ramach zadania pn. Optymalizacja relacji z interesariuszami oraz zwiększenie efektywności przy jednoczesnym obniżeniu kosztów przetwarzania gromadzonych informacji.

3.3.2. Stan realizacji i osiągnięcie planowanych wskaźników wykonania zadań w wybranych działaniach w urzędach wojewódzkich

Działania realizowane przez wojewodów w ramach SSP w znacznej mierze były kontynuacją zadań realizowanych przed wejściem w życie *Strategii* w ramach programów i projektów o charakterze strategicznym, m.in. programu „Razem bezpieczniej” realizowanego w latach 2007–2015, programu „Dobre prawo – sprawne rządzenie” realizowanego w okresie 2011–2015, projektu „Budujemy miasteczka ruchu drogowego” realizowanego w latach 2011–2015.

Wojewodowie na ogół dotrzymywali terminów wykonania zadań objętych kontrolą określonych w *Planie działań*, wykazując najczęściej osiągnięcie efektów rzeczowych bez oceny planowanych skutków tych działań. Wojewodowie nie byli wyposażeni w narzędzia do bezpośredniego badania efektów i nie zostali zobowiązani do badania stopnia osiągnięcia efektów tych działań, zarówno w przypadkach, kiedy zostali wyznaczeni jako organ wiodący, jak i jako organ współpracujący⁵³ w realizacji SSP. Może to utrudnić dokonanie jednoznacznej oceny osiągnięcia celów *Strategii* w zakresie realizowanym przez wojewodów.

Kontrola w pięciu UW wykazała przypadki określania we własnym zakresie wskaźników monitorowania osiągnięcia założonych efektów działań. Na przykład:

- Wojewoda podlaski wobec nieokreślenia w *Strategii* wskaźników monitorowania stopnia osiągnięcia założonych celów, we własnym zakresie określił wskaźniki dla trzech z sześciu skontrolowanych działań. Obrazowały one głównie efekty rzeczowe do osiągnięcia na poziomie realizowanym przez wojewodę i dotyczyły liczby wdrożeń Systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (EZD PUW) oraz liczby błędnych zgłoszeń na numer alarmowy 112 i liczby projektów objętych dofinansowaniem w ramach działania pn. Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczenie przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpieczniej”.

⁵² Strona aktualna 14 marca 2016 r.: <https://mc.gov.pl/aktualności/informacja-o-zamykaniu-7-osi-poig>.

⁵³ W próbie działań wybranych do kontroli w UW, najczęściej w jednym działaniu wszyscy wojewodowie pełnili rolę organu wiodącego, a w pozostałych działaniach zostali wskazani jako organ współpracujący.

- *Wojewoda kujawsko-pomorski w przypadku jednego działania pn. Promocja numeru alarmowego 112, edukacja społeczeństwa w zakresie właściwych zachowań i celowości użycia numeru alarmowego określił rzeczowy miernik efektów jego realizacji.*

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji badanych działań, z wyjątkiem działania pn. Podejmowanie działań wynikających z programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, będącego jednym ze strategicznych dokumentów *Strategii*⁵⁴. Stwierdzona nieprawidłowość w 15 województwach polegała na nieprzestrzeganiu postanowień określonych w pkt 7.3. tego programu i niedokonywaniu przez wojewodów kwartalnych analiz i ocen realizacji wspomnianego programu wraz z sugestiami korekt i dalszych działań. Było to niezgodne z treścią rozdziału 7.3. załącznika do uchwały Nr 218/2006 Rady Ministrów z 18 grudnia 2006 r. W każdym z kontrolowanych urzędów oprócz rocznego sprawozdania z jego realizacji sporządzano informacje o wielkości wykorzystanych środków budżetowych.

Nieprzestrzeganie wspomnianego obowiązku wyjaśniano najczęściej zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr 219/2009 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2009 r. do uchwały Nr 218/2006 w sprawie uchwalenia tego programu. Podkreślano też m.in.⁵⁵, że ogólnie ujęty obowiązek wojewodów, nigdy nie został formalnie dookreślony. Wskazać trzeba, że uchwała zmieniająca dotyczyła punktu 7.2. Programu i odnosiła się do zmiany częstotliwości składania sprawozdania Radzie Ministrów przez Koordynatora programu. Zgodnie z treścią § 1 uchwały Nr 219/2009 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2009 r., w załączniku do uchwały nr 218/2006 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, w rozdziale 7.2. „Podmioty odpowiedzialne za ocenę efektów” zdanie trzecie otrzymało brzmienie: „Roczną ocenę realizacji programu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie przedstawiał Radzie Ministrów”. W związku z powyższym zmiana treści rozdz. 7.2. załącznika do uchwały Nr 218/2006 nie zwalniała wojewody z obowiązku sporządzania kwartalnych analiz i ocen realizacji programu wraz z sugestiami korekt i dalszych działań.

Ponadto w trzech UW NIK sformułowała uwagi w zakresie trzech działań. I tak na przykład:

- *w związku z kontrolą w Podlaskim UW uwagi NIK dotyczyły działania pn. Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie projektu Elektronicznej Platformy Informacji o aktach sprawy (e-AS). Wykonanie i implementacja na e-PUAP formularzy elektronicznych, realizowanego we współpracy z wojewodą podkarpackim. Realizację działania przewidziano od stycznia 2012 r. do czerwca 2014 r., a jego efektem końcowym miało być podniesienie jakości świadczonych usług, umożliwienie poprzez platformę e-AS śledzenia stanu sprawy zainicjowanej przez klienta (za pomocą Internetu) oraz integracja Platformy z EZD PUW. Wojewoda Podlaski zgłosił akces do realizacji zadania w czerwcu 2014 r., ale zrezygnował z dalszych prac związanych z wykonaniem i implementacją na e-PUAP formularzy elektronicznych oraz integracją platformy e-AS z EZD PUW, m.in. z uwagi na konieczność ponoszenia dodatkowych opłat licencyjnych. Wojewoda nie poinformował jednakże organu wiodącego (wojewody podkarpackiego) o odstąpieniu od wykonania oraz wdrożenia projektu i implementacji na e-PUAP formularzy elektronicznych platformy e-AS z systemem EZD PUW. Mogło to skutkować błędami lub wykazywaniem niepełnych informacji w sprawozdaniach z realizacji SSP. W sporządzonym przez Koordynatora Strategii sprawozdaniu za 2014 rok poinformowano o zakończeniu realizacji tego działania i osiągnięciu integracji platformy e-AS z systemem EZD PUW. Nie odnotowano jednak faktu, że Podlaski UW nie zrealizował swojej części działania, rezygnując z niego na rzecz opracowania własnego modułu. Dodać przy tym jednak należy, że organ wiodący (wojewoda podkarpacki) nie występował do Podlaskiego UW o dane do sprawozdania.*

⁵⁴ Wojewodowie byli organami współpracującymi z MSW. Realizację działań zaplanowano na lata 2007–2015, a ich celem końcowym miało być ograniczenie skali zjawisk i zachowań budzących powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia oraz poprawa wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do służb.

⁵⁵ Wyjaśnienia dyrektor generalnej pomorskiego urzędu.

Dyrektor Generalna Podlaskiego Urzędu wyjaśniła, że zrezygnowano z informowania koordynatora SSP o rezygnacji z realizacji ww. działania po zapoznaniu się z projektem sprawozdania z realizacji SSP w 2014 roku. W związku z tym, że wojewoda podkarpacki zgłosił tam zakończenie realizacji działania, za bezprzedmiotowe uznano zgłaszanie do aktualizacji tego sprawozdania uwagi o rezygnacji z uczestnictwa w wykonaniu i implementacji formularzy elektronicznych na e-PUAP. W ocenie NIK, przyjęcie takiego założenia może prowadzić do dezaktualizacji postanowień SSP oraz zamieszczenia w sprawozdaniach z jej realizacji niepełnych informacji o stanie realizowanych działań;

- w Kujawsko-Pomorskim UW w ramach działania pn. *Podjęmowanie działań wynikających z programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej” w latach 2013–2014 na terenie osiedla „Wyżyny” w Bydgoszczy kontynuowano pilotażowy projekt pn. Jestem odpowiedzialny i czuję się bezpiecznie, który miał na celu ograniczyć skalę zjawisk i zachowań budzących powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. W programie zakładano, że po uzyskaniu widocznych efektów zostanie on stopniowo wdrożony w pozostałych dzielnicach Bydgoszczy. Tymczasem program realizowano do 2014 r., jednakże do zakończenia kontroli nie dokonano szczegółowej analizy jego realizacji i uzyskanych efektów, co wstrzymuje podjęcie decyzji o jego ewentualnym wdrożeniu, zgodnie z założeniami, w pozostałych osiedlach miasta.*

Wśród działań objętych kontrolą, w jednym działaniu pn. *Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania* wszyscy wojewodowie zostali wskazani jako organ wiodący. W Wykazie działań zakładano termin realizacji tego działania od 1 stycznia 2014 r. do grudnia 2016 r. Zakończenie działania powinno nastąpić po zoptymalizowaniu procesów, a efektem końcowym ma być uproszczenie procesów wewnętrznych. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w związku z realizacją tego działania. W ramach tego działania w 13 urzędach wojewódzkich wprowadzono system elektronicznego zarządzania dokumentacją. Na przykład:

- w Podlaskim UW realizację ww. działania powiązano z opracowanym i wdrażanym w Urzędzie systemem EZD PUW oraz prowadzonym od 2010 r. projektem *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa*⁵⁶. W konsekwencji w latach 2014–2015 optymalizację procedur wewnętrznych wprowadzano na terenie kraju w jednostkach korzystających bezpłatnie z systemu EZD PUW, w tym w Urzędzie i jednostkach administracji zespolonej na terenie województwa podlaskiego. W ramach podjętych działań Podlaski UW przekazał jednostkom gotowe rozwiązania systemowe, łącznie z zaimplementowanymi narzędziami do tworzenia zautomatyzowanych procesów. Bezpośrednio po ich uruchomieniu na serwerach jednostki wdrażającej EZD PUW może stanowić pomocnicze narzędzie kancelaryjne do wspierania załatwiania spraw w systemie tradycyjnym. Wobec nieokreślenia w SSP zasad monitoringu prowadzonych działań, Urząd na własne potrzeby wprowadził monitoring w oparciu o kwartalne statystyki z wdrożenia EZD PUW w jednostkach administracji publicznej RP oraz roczne sprawozdania (zawierające informacje o liczbie i stanie wdrażania systemu w jednostkach, o stanie prac merytoryczno-programistycznych w zakresie rozwoju EZD PUW). Ponadto na bieżąco prowadzono – w narzędziach developerskich systemu – monitoring licencjonowania. W SSP nie określono mierników efektów tego działania, ale na potrzeby wewnętrzne monitorowano liczbę jednostek wdrażających system EZD PUW. Z dokumentacji działania wynikało, że według stanu na 30 listopada 2015 r. 193 urzędy administracji publicznej RP wdrożyły system opracowany w PUW⁵⁷. Wojewoda nie był zobowiązany i nie prowadził oceny skutków uproszczenia procesów wewnętrznych, w tym w swoim urzędzie.

⁵⁶ Umowę o współfinansowaniu projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej EFRR) zawarto 26 maja 2010 r. pomiędzy Zarządem Województwa Podlaskiego i wojewodą. W ramach projektu PUW, w partnerstwie z 19-stoma jednostkami administracji rządowej w województwie, obejmującymi ok. 100 lokalizacji w granicach województwa, utworzył wspólny kompleksowy system integrujący, standaryzujący i porządkujący informacje organów i służb Województwa Podlaskiego odpowiadających za bezpieczeństwo. System, będący własnością Skarbu Państwa, udostępniano nieodpłatnie innym jednostkom w kraju.

⁵⁷ W tym 13 urzędów wojewódzkich wraz z jednostkami administracji zespolonej, 10 ministerstw (Finansów, Skarbu Państwa, Infrastruktury i Rozwoju, Administracji i Cyfryzacji, Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Zagranicznych, Zdrowia, Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego), osiem szkół wyższych oraz Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Narodowy Bank Polski i Narodowy Fundusz Zdrowia.

W ramach ww. działania w UW podejmowane były również zadania dotyczące innych procesów wewnętrznych. Na przykład:

- w Łódzkim UW w 2015 r. przeprowadzono zadanie audytowe pn. „Ocena współpracy oraz systemu nadzoru przez wydziały merytoryczne ŁUW w Łodzi nad podległymi jednostkami administracji zespolonej”. W wyniku tego audytu stwierdzono m.in., że obowiązujące obecnie zasady współpracy z jednostkami administracji zespolonej wymagają uregulowania, które powinno doprecyzować kompetencje oraz zadania wydziałów merytorycznych Łódzkiego UW w tym zakresie. Proces powoływania oraz odwoływania przez wojewodę kierowników jednostek administracji zespolonej powinien zostać opisany stosownymi procedurami wewnętrznymi. Biuro wojewody powinno sprecyzować oraz ujednotlić zakres sprawozdań, jakie obowiązuje składac wojewodzie kierownicy jednostek administracji zespolonej. Ponadto za celowe uznano wdrożenie obowiązków weryfikacji sprawozdań oraz przeprowadzanie na ich podstawie oceny działalności poszczególnych inspekcji i inspektoratów. W sprawozdaniu z audytu wskazano również na nieopracowanie jednolitej koncepcji form współpracy komórek organizacyjnych Urzędu z jednostkami administracji zespolonej, co spowodowało niestosowanie przez jednostki organizacyjne jednolitych zasad współpracy, w zależności od wiedzy czy doświadczenia osób wykonujących te obowiązki. W swojej opinii audytor wskazał m.in. na konieczną poprawę procesu sprawowania przez wojewodę łódzkiego zwierzchnictwa nad organami rządowej administracji zespolonej oraz procesu oceny systemu współpracy komórek organizacyjnych Urzędu z jednostkami administracji zespolonej w zakresie merytorycznym. We wnioskach w sprawozdaniu z audytu wskazano, jakie działania należy podejmować dążąc do osiągnięcia celów strategii, tj. uproszczenia procesów wewnętrznych poprzez ich doprecyzowanie i ujednoczenie;
- w Opolskim UW zrealizowano następujące działania zmierzające do uproszczenia wewnętrznych procedur w Urzędzie:
 - ✓ wprowadzono cyfryzację procesów wewnętrznych, w szczególności w odniesieniu do wniosków urlopowych, wniosków o opinię prawną i wniosków o nadanie uprawnień w systemach teleinformatycznych;
 - ✓ wdrożono system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją w urzędach administracji rządowej, w tym w 10 jednostkach administracji zespolonej⁵⁸ i dwóch jednostkach administracji niezespolonej⁵⁹;
 - ✓ opracowano aplikacje wewnętrzne usprawniające pracę Urzędu, w tym Helpdesk, Intranet, BOSIL (aplikacja agregująca informacje o pracownikach, wyposażeniu pokoi i wydziałów, stanie sprzętu komputerowego i licencji), Ktel (elektroniczna książka telefoniczna), Kreator rejestrów (aplikacja umożliwiająca tworzenie rejestrów wykorzystywanych przez kilka komórek organizacyjnych Urzędu), aplikacje do elektronicznej rezerwacji sal i samochodów służbowych oraz tworzenia planów pracy Urzędu;
 - ✓ w 2014 r. udostępniono Opolską Platformę Cyfrowy Urząd i 12 Biuletynów Informacji Publicznej, zapewniając udostępnienie w jednym miejscu informacji o aktualnych ofertach pracy, zamówieniach publicznych i usługach administracji rządowej województwa opolskiego;
 - ✓ w czerwcu 2015 r. uruchomiono aplikację Helpdesk dla administracji zespolonej województwa opolskiego.

W ramach obowiązujących w Opolskim UW zasad monitorowania realizacji zaplanowanych zadań przyjęto wyłącznie wskaźniki rzeczowe, których charakter nie uwzględniał badania zakładanego efektu tego działania.

- W Mazowieckim UW działanie prowadzone było w ramach projektu realizowanego przez KPRM pn. *Procesy, Cele, Kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie*⁶⁰, którego celem było wdrożenie i doskonalenie nowoczesnych metod zarządzania. W ramach tego projektu m.in.:
 - ✓ opracowano listy procesów prowadzonych w Urzędzie⁶¹,

⁵⁸ Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków oraz Kuratorium Oświaty.

⁵⁹ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i Państwowa Straż Rybacka.

⁶⁰ Projekt systemowy Szefa Służby Cywilnej, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁶¹ Określono, iż w MUW realizowanych jest 65 odrębnych procesów.

- ✓ stworzono mapy 11 procesów⁶² oraz opracowano raport z mapowania procesów, w którym oprócz map dokonano opisu poszczególnych czynności, określono spodziewane wyniki podejmowanych działań, zakresy czynności na poszczególnych stanowiskach, mierniki, wskazano wykorzystywane dokumenty i systemy IT oraz opisano słabe strony procesów;
- ✓ przeprowadzono bilans kompetencyjny, w ramach którego stworzono modele kompetencyjne dla wyższych stanowisk w służbie cywilnej oraz stanowisk średniego szczebla zarządzania, tj. kierowników oddziałów i ich zastępców;
- ✓ opracowano wewnętrzne mechanizmy wymiany wiedzy i doświadczenia w obszarze budżetu i finansów oraz wdrożono narzędzie zbudowane na bazie Excela, będące zbiorem potrzeb szkoleniowych w układzie poszczególnych funkcji, stanowisk i osób. Wynikiem przeprowadzonych działań było m. in. stworzenie maczyc rozwoju zawodowego;
- ✓ opracowano opis polityki szkoleniowej, na podstawie którego przygotowano projekt zarządzenia dyrektora generalnego w sprawie rozwoju zawodowego pracowników Urzędu.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w Mazowieckim UW działanie było w trakcie realizacji.

W przypadkach kiedy wojewodowie zostali wskazani jako organy współpracujące przy realizacji zadań/działań SSP możliwość realizacji tych działań była uzależniona od organu wiodącego.

Na przykład:

- w działaniu pn. Wprowadzenie zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) wojewodowie zostali wskazani jako organy współpracujące z MIR. Jego realizację wyznaczono na lata 2012–2015, a efektem końcowym miało być ujednoclenie struktur ITD. Do zakończenia kontroli NIK działanie nie było realizowane z powodu niezakończenia prac legislacyjnych w tym zakresie;
- w działaniu pn. Realizacja Projektu pn. Budujemy miasteczka ruchu drogowego, wojewodowie byli organem współpracującym z MSW. Założeniem projektu było propagowanie działań z zakresu podniesienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym poprzez edukację dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego, a efektem końcowym miał być wzrost świadomości dzieci i młodzieży w zakresie wychowania komunikacyjnego. Realizację projektu zaplanowano na okres od lipca 2011 r. do grudnia 2014 r., zaś jego zakończeniem była data oddania do użytku miasteczek ruchu drogowego w każdym z województw. W 15 województwach (z wyjątkiem województwa lubelskiego) zbudowano łącznie 19 miasteczek. Po dwa miasteczka ruchu drogowego powstały w województwach: podlaskim, pomorskim, świętokrzyskim i lubuskim. Wojewodowie nie byli zobligowani do badania efektów końcowych podejmowanych działań edukacyjnych w tych miasteczkach, natomiast do MSW, zgodnie z oczekiwaniami, przekazywali dane w zakresie liczby osób korzystających z tej infrastruktury w ciągu roku. Przyjęte przez MSW wartości docelowe wskaźnika rezultatu w pierwszym roku funkcjonowania projektu (2015 rok) wynosiły minimum 530 użytkowników przypadających na jedno miasteczko⁶³ (termin złożenia pierwszego sprawozdania wyznaczono na 15 stycznia 2016 r.).

⁶² Sporządzono mapy procesów obejmujących: 1. zarządzanie ryzykiem, 2. planowanie i rozwój kompetencji pracowników UW, 3. przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków 4. decyzje i postępowania w sprawach inwestycyjno-budowlanych (drogowe, celu publicznego), 5. postępowania w sprawach dot. cudzoziemców, 6. decyzje i postępowania w sprawach działalności leczniczej i ratowniczej, 7. postępowania w sprawach nieruchomości i Skarbu Państwa, 8. postępowania w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, 9. nadzór nad działalnością organów j.s.t., 10. nadzór wojewody nad organami administracji zespolonej i współpraca z organami administracji niezespolonej, 11. planowanie strategiczne i operacyjne.

⁶³ W kolejnych latach założono coroczny wzrost liczby użytkowników o 10%.

3.4 Dokonywanie zmian w Planie działań i wskaźnikach monitorowania SSP

3.4.1. Wywiązywanie się z obowiązku dostarczania danych dotyczących podstawowych i uzupełniających wskaźników monitorowania Strategii⁶⁴

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się skontrolowanych jednostek z obowiązku dostarczania danych dotyczących podstawowych i uzupełniających wskaźników monitorowania SSP.

Dla jednego z celów SSP, tj. celu 3. pn. „Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych”, nie określono ani podstawowych, ani uzupełniających wskaźników monitoringu. Jak poinformował Dyrektor DAP w MAiC, dla tak dużej rozbieżności tematycznej nie został znaleziony żaden wskaźnik dający chociażby częściowe odwzorowanie w tematyce ujętej w celu 3., gdyż dotyczy on wielu różnych obszarów funkcjonowania państwa, tj. zarządzanie finansowe, zarządzanie rozwojem kraju, realizacja zadań publicznych, pozycja międzynarodowa państwa, zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa.

Zdaniem NIK, brak takich wskaźników utrudnia ocenę skuteczności działań ujętych w tym celu.

Trzy kontrolowane ministerstwa, tj. SZ, PiPS i IR nie zostały wskazane w *Strategii* jako podmioty odpowiedzialne za dokonywanie pomiaru wskaźników monitorowania SSP w zakresie działań objętych kontrolą. Pozostałe ministerstwa przekazywały Koordynatorowi SSP informacje dotyczące stopnia realizacji wskaźników monitorowania. Na przykład:

- *działania podejmowane przez MSW znajdują odzwierciedlenie w dwóch wskaźnikach podstawowych w zakresie celu 7 pn. „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego” tj.:*
 - ✓ *odsetek obywateli, którzy uważają, że w Polsce żyje się bezpiecznie⁶⁵ – wartość wskaźnika w roku bazowym 2010 wyniosła 70%, docelowo w 2020 r. zaplanowano jego wartość na poziomie 75%. W 2013 r. wartość wskaźnika wyniosła 64%, w 2014 r. – 70%, w IV kwartale 2015 r. 66%;*
 - ✓ *odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania⁶⁶ – wartość wskaźnika w roku bazowym 2010 została określona na 86%, docelowo w 2020 r. ma wynieść 92%. W 2013 r. osiągnięto wartość wskaźnika 89%, w IV kwartale 2014 r. – 90%, w IV kwartale 2015 r. – 88%.*

Wartości tych wskaźników pochodzą z publikacji Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej „Opinie o bezpieczeństwie i zagrożeniu przestępczością”. Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w MSW poinformowała m.in., że na oceny społeczne poczucia bezpieczeństwa mogą mieć wpływ także czynniki niezależne od działań prowadzonych na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. subiektywizm respondentów, doniesienia medialne);

- *MAiC zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny za przekazywanie informacji o wartości dwóch wskaźników uzupełniających, tj. „Odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją”⁶⁷ i „Odsetek stron internetowych urzędów spełniających kryteria dostępności WCAG 2.0.”⁶⁸. Dane dotyczące tych wskaźników pozyskiwane są z cyklicznego badania*

⁶⁴ Wartości wskaźników monitorowania w zakresie statystyki publicznej są samodzielnie gromadzone przez GUS i zamieszczane w systemie STRATEG, natomiast koordynatorzy strategii zintegrowanych pośredniczą w dostarczaniu do GUS informacji o wartości wskaźników monitorowania spoza statystyki publicznej w zależności od terminu ich dostępności.

⁶⁵ Wskaźnik ten to odsetek dorosłych Polaków (reprezentatywna próba to ok. N=1000), którzy na pytanie: *Czy Pana(i) zdaniem Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?* odpowiedzieli „TAK”.

⁶⁶ Odsetek dorosłych Polaków, którzy na pytanie: *Czy miejsce, w którym Pan(i) mieszka, można nazwać bezpiecznym i spokojnym?* odpowiedzieli „Tak”.

⁶⁷ Cel 2 – Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa.

⁶⁸ Cel 5 – Efektywne świadczenie usług publicznych.

„Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce”⁶⁹, realizowanego na zlecenie MAiC, a raporty z przeprowadzonych badań publikowane są na stronie internetowej ministerstwa⁷⁰. Informacje o aktualnych wartościach ww. wskaźników monitorujących Strategię przekazywane były raz w roku Koordynatorowi przez Departament Informatyzacji;

- MS w przypadku czterech wskaźników uzupełniających zostało wskazane jako właściwe do przekazywania informacji o ich wartościach. Dotyczy to następujących wskaźników:
 - ✓ dostępność do egzekucji sądowej (komorników sądowych) na 100 tys. mieszkańców,
 - ✓ liczba adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód na 100 tys. mieszkańców,
 - ✓ liczba notariuszy na 100 tys. mieszkańców,
 - ✓ średni czas trwania postępowania egzekucyjnego w sprawach o egzekucję świadczeń innych niż świadczenia powtarzające się i należności sądowe.

MS przekazało Koordynatorowi SSP dane dotyczące wartości ww. wskaźników za lata 2013 i 2014. Żaden z Ministrów nie zgłaszał do Koordynatora Strategii propozycji zmian w zakresie wartości wskaźników bazowych i docelowych w okresie objętym kontrolą.

Poza wskazanymi w *Strategii* podstawowymi i uzupełniającymi wskaźnikami monitorowania realizacji jej celów, nie określono, ani nie zobowiązano wykonawców *Strategii* do określenia, wyznaczników postępu realizowanych działań i zadań. Dyrektor DAP w MAiC poinformował m.in., że *Strategia* nie wskazuje na konieczność opracowywania dodatkowych wskaźników monitorowania, tym bardziej że w programach rozwoju wdrażających strategię zintegrowane częstokroć są określane wskaźniki monitorowania. Również Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju nie sformułował wytycznych o potrzebie opracowania dodatkowych wskaźników strategii rozwoju. Tworzenie dodatkowych wskaźników, zdaniem Dyrektora DAP, nie znajduje uzasadnienia. W opinii NIK należy podkreślić odmienną rolę wskaźników określonych w *Strategii* (podstawowych i uzupełniających) oraz wskaźników realizacji poszczególnych zadań czy działań. Pierwsze z nich są miarą przyjętych celów ogólnych *Strategii*. Charakter tych wskaźników został podkreślony w SSP, gdzie wskazano, że wskaźniki monitorowania będą istotne z punktu widzenia diagnozowania, monitorowania i ewaluacji osiągnięcia celów SSP, oraz że osiągnięcie wartości docelowych tych wskaźników uzależnione będzie od czynników ekonomicznych czy postępów obserwowanych w innych państwach UE. Natomiast wskaźniki opracowane dla poszczególnych zadań lub działań (w tym programów, projektów) powinny dać wiedzę o skuteczności realizacji zaplanowanych celów na poziomie zadań lub działań oraz umożliwić, tak wykonawcy, jak i Koordynatorowi, bieżący nadzór nad ich wdrażaniem. Powinny one zatem umożliwić porównanie celów i rezultatów, które zakładano na etapie projektowania *Wykazu działań* (lub w niektórych przypadkach wcześniej) z tymi, które osiągnięto po jakimś okresie lub po zakończeniu realizacji zadania, działania, programu itp. Ograniczenie się do traktowania jako wskaźnika monitorowania etapu, na którym znajduje się dane działanie (tj. planowane, realizowane, zakończone)⁷¹ jest w ocenie NIK niewystarczające. Wykonawcy *Strategii* zostali co prawda zobowiązani do określenia oczekiwanych efektów

⁶⁹ <https://mac.gov.pl/badania>; badanie to jest realizowane poprzez zastosowanie ankiet internetowych CAWI. Celem badania jest zdiagnozowanie stanu wykorzystania technologii teleinformatycznych oraz ich wpływu na podnoszenie sprawności urzędów administracji publicznej i jakości świadczonych przez nie usług. Do badania zapraszanych jest blisko 2950 jednostek – urzędy na poziomie administracji państwowej (administracja centralna, rządowa) oraz samorządowej (urzędy marszałkowskie, powiatowe i gminne).

⁷⁰ Raport publikowany jest na stronie internetowej MAiC w zakładce „Raporty i dane” (<https://mac.gov.pl/badania>) wraz z tabelami wynikowymi.

⁷¹ Fragment wyjaśnień Dyrektora DAP w MAiC w brzmieniu: „(...) Rodzajem miernika monitorowania każdego działania jest informacja, na jakim etapie prac jest dane działanie (planowane, realizowane, zakończone) (...)”.

realizowanych zadań i działań, jednakże kontrola NIK wykazała przypadki, że zostały one sformułowane w sposób zbyt ogólny lub uniemożliwiający wykazanie poziomu ich osiągnięcia na danym etapie realizacji, co ma znaczenie szczególnie w przypadku działań wieloletnich. Również w sprawozdaniu z wdrażania SSP jej wykonawcy w przypadku zadań lub działań wieloletnich z reguły dokonywali opisu czynności zrealizowanych na poszczególnych etapach, bez wskazania, czy w ich wyniku nastąpiła spodziewana zmiana. Z analizy dokumentów SSP wynika, że jej realizatorzy często nie dokonują rozróżnienia pomiędzy efektami, celami, produktami oraz działaniami, które mają doprowadzić do ich osiągnięcia.

3.4.2. Dokonywanie zmian w *Planie działań*⁷²

Kontrolowane podmioty realizowały wytyczne Koordynatora dotyczące aktualizacji *Planu działań* w określonym przez niego zakresie i korzystały z możliwości wnioskowania o zmiany w harmonogramach realizowanych działań. Jednak analiza działań objętych kontrolą pod kątem ich ewentualnej aktualizacji nie zawsze była prowadzona kompleksowo i rzetelnie. Stwierdzono bowiem przypadki niezgłoszenia Koordynatorowi informacji o nieaktualnych lub błędnych zapisach w *Wykazie działań*.

W okresie objętym kontrolą jeden raz z inicjatywy Koordynatora dokonana została aktualizacja *Planu działań* wraz z *Wykazem działań*. Podstawą tej aktualizacji były wnioski i informacje składane do Koordynatora przez instytucje wdrażające SSP w związku z prośbą Podsekretarza Stanu w MAiC⁷³ m.in. o przeprowadzenie przeglądu *Planu działań* pod kątem aktualizacji harmonogramu realizacji danego działania i jego statusu oraz ewentualne zgłoszenie do *Planu działań* nowych zadań i działań. Należy podkreślić, że Koordynator nie wymagał od podmiotów wdrażających *Strategię* uzasadnienia zmian dokonywanych w realizowanych działaniach.

Kontrola NIK wykazała, że zmiany do *Planu działań* zgłosiło osiem skontrolowanych ministerstw i dwa urzędy wojewódzkie (podkarpacki i mazowiecki). Ministerstwo Gospodarki, pomimo opóźnień w realizacji działania pn. *Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia Oceny Wpływu*, nie zgłosiło zmian do harmonogramu *Planu działań*, gdyż jak podał Dyrektor Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (dalej DDR), w Programie „Lepsze Regulacje 2015”⁷⁴ nie przewidziano procedury aktualizacji harmonogramu, w związku z czym nie był on zmieniany. DDR w przekazanym 11 maja 2015 r. wkładzie do tego Sprawozdania pozostawił pierwotnie planowany termin, tj. lipiec 2014 r. Wkład ten zawierał jednocześnie informację, iż „Wytyczne do Oceny Wpływu” zostały przyjęte przez RM 5 maja 2015 r. Zdaniem NIK, w sytuacji braku możliwości dochowania terminu określonego w *Wykazie działań*, w odpowiedzi na wniosek Koordynatora dotyczący m.in. aktualizacji harmonogramu, organ wiodący winien zgłosić zmianę terminu realizacji działania. Brak procedury dokonywania zmian harmonogramu w Programie nie zwalnia wykonawcy *Strategii* z obowiązków określonych przez Koordynatora.

W przypadku pięciu podmiotów (MAiC, MSZ, MPiPS, MIR, Podkarpacki UW) NIK sformułowała uwagi odnoszące się do sposobu przeprowadzenia aktualizacji. Na przykład:

⁷² W *Planie Działań* przewidziano kompleksową aktualizację zadań i działań/narzędzi realizacji co dwa lata z inicjatywy Koordynatora, a także możliwość uzupełniania *Wykazu działań*, na wniosek zainteresowanego podmiotu, co sześć miesięcy.

⁷³ Pismo z 23 lutego 2015 r.

⁷⁴ Działanie pn. *Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia Oceny Wpływu* odpowiada podzadaniu realizowanemu w ramach Programu „Lepsze Regulacje 2015” przyjętego uchwałą nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.

- *MIR nie posiadało wiedzy na temat realizacji działania pn. Rozbudowa systemu zapewniającego wzajemną wymianę i udostępnianie informacji dotyczących rynku wyrobów budowlanych (...), dla którego Minister IR był organem wiodącym. DB, który w MIR odpowiadał za realizację tego działania, zbyt późno, bo dopiero w kwietniu 2015 r., podjął czynności w celu ustalenia statusu działania oraz wystąpił do MAiC z wnioskiem o jego wycofanie (maj 2015 r.). Według harmonogramu zawartego w Wykazie działań, w tym okresie działanie to powinno już zostać zakończone (styczeń 2015 r.). Zastępca Dyrektora DB wyjaśniła m.in., że DB nie podejmował działań na rzecz realizacji działania oraz nie prowadził monitoringu, gdyż działanie związane jest z kompetencjami innych organów, tj. wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego). Zdaniem NIK, w przypadku stwierdzenia przypisania do działania niewłaściwego organu, MIR powinien był wcześniej wystąpić do MAiC ze stosowną informacją w tym zakresie;*
- *w toku kontroli w MAiC ustalono, iż termin zakończenia działania polegającego na realizacji projektu Akademia Liderów Samorządowych został zaktualizowany i przesunięty na marzec 2015 r., podczas gdy rozliczenie jego realizacji nastąpiło w maju 2015 r. NIK zwróciła uwagę, że skoro podmioty realizujące Strategię mają możliwość składania wniosków o aktualizację harmonogramu działań, to powinny korzystać z tego instrumentu i jeśli zajdzie taka potrzeba, aktualizować terminy z odpowiednim wyprzedzeniem, oznaczając je na nowo z należytą starannością;*
- *działanie pn. Powołanie przy placówkach dyplomatycznych i konsularnych Polonijnych Rad Konsultacyjnych MSZ realizowano również po planowanym terminie jego zakończenia, co nie zostało zaktualizowane w Wykazie działań, pomimo takiej sugestii ze strony Koordynatora Strategii. W trakcie kontroli MSZ poinformowało, że ze względu na sugestie NIK podczas kontroli i na ciągłość tego działania, postanowiono zmienić zapis z działania zakończonego na będące w trakcie realizacji do końca 2020 r.;*
- *w ramach prowadzonej aktualizacji Podkarpacki UW przedstawił informację o zakończeniu działania pn. Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie projektu Elektronicznej Platformy Informacji o Aktach Sprawy (e-AS). Wykonanie i implementacja na e-PUAP formularzy elektronicznych podając jego status Z („zakończone”), mimo braku osiągnięcia jednego z jego efektów, jakim była integracja platformy e-AS z EZD Podlaskiego UW. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynikało to z założeń Planu Działań, według których fakt, że efekty nie zostały osiągnięte nie oznaczał, że działanie nie zostało wykonane, gdyż to, czy działanie zostało zrealizowane, miał określać stan wdrożenia, a formą zakończenia działania e-AS było wykonanie platformy informatycznej, co zrealizowano. Zdaniem NIK, wobec nieosiągnięcia wszystkich efektów i braku odpowiedniego komentarza informacja przedstawiona Koordynatorowi SSP była niepełna i mogła być myląca.*

Najczęstszą przyczyną nierzetelnie przeprowadzonej aktualizacji Wykazu działań w kontrolowanych podmiotach był brak wystarczającego nadzoru w zakresie wdrażania SSP.

3.5 Planowanie i wykorzystanie środków budżetowych na realizację wybranych działań⁷⁵

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła przypadków niezapewnienia przez kontrolowane podmioty środków na realizację zadań Strategii. Źródłem finansowania zadań i działań objętych kontrolą były głównie środki z budżetu państwa (m.in. zaplanowane w ramach rezerw celowych budżetu państwa) i budżetu środków europejskich.

Pełne oszacowanie kosztów realizacji działań Strategii w badanym okresie jest niemożliwe m.in. ze względu na realizację części działań w ramach bieżącej działalności jednostek. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że w Planie działań nie określono środków finansowych na realizację poszczególnych zadań SSP, a realizatorzy Strategii nie zostali zobowiązani do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej poniesionych w tym zakresie wydatków i przekazywania takich informacji Koordynatorowi. Na przykład:

⁷⁵ W rozdziale 9 Strategii wskazano, że finansowanie działań rozwojowych podejmowanych w ramach SSP będzie wymagało zaangażowania środków pochodzących przede wszystkim z: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu jednostek sektora finansów publicznych, funduszy europejskich, mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego i partnerstwa publiczno-społecznego. W Wykazie działań zawarto informację, czy poszczególne działania są współfinansowane ze środków europejskich (Tak/Nie), nie określono natomiast wysokości środków wydzielonych na ich realizację.

- MSZ ponosiło wydatki z tytułu realizacji siedmiu z 14 skontrolowanych działań⁷⁶. Środki na realizację tych działań pochodziły z budżetu państwa, w tym z budżetów placówek zagranicznych. W przypadku pozostałych siedmiu działań nie planowano i nie wydatkowano środków na działania. W odniesieniu do czterech działań⁷⁷, były one wykonywane w ramach obowiązków służbowych pracowników. W przypadku trzech działań, dla których Minister SZ pełnił rolę organu współpracującego, w MSZ brak było informacji o harmonogramie ich realizacji i źródłach finansowania⁷⁸;
- w Programie „Lepsze Regulacje 2015”, realizowanym przez MG w ramach Strategii, zawarto szczegółowy plan finansowy z podziałem na poszczególne zadania⁷⁹. Skontrolowane działania Strategii i Programu realizowano bez współfinansowania ze środków UE, a jedynym źródłem finansowania były środki budżetu państwa w ramach części budżetowej 20 – Gospodarka. Minister rozważał możliwości realizacji Programu z udziałem środków europejskich pochodzących z perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Po dodatkowej wewnętrznej analizie pod kątem niezbędności i możliwości realizacji zadań zaplanowanych w ramach Programu ostatecznie zrezygnowano z realizacji przygotowanego wniosku o dofinansowanie projektu pn. Opracowanie i wdrożenie rozwiązań do przeprowadzenia elektronicznej analizy prawa w szczególności w zakresie przeciwdziałania nakładaniu obciążeń regulacyjnych. Ministerstwo nie wyodrębniło kosztów w związku z wykonywaniem działań objętych kontrolą;
- w okresie objętym kontrolą MF nie ponosiło wydatków w przypadku realizacji trzech z dziewięciu kontrolowanych zadań, tj. Redukcja obciążeń administracyjnych, Rozwój systemu Oceny Wpływu i Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu. W pozostałych przypadkach zadania zostały sfinansowane ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W przypadku MAiC NIK sformułowała uwagę w zakresie planowania środków na realizację działania pn. Stworzenie ram prawnych oraz uruchomienie centralnego repozytorium informacji. Na jego realizację MAiC zaplanowało wydatki w kwocie wyższej niż limit określony w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁸⁰ (dalej uzddip).

Na realizację tego działania w 2014 r. zaplanowano kwotę 5 550,0 tys. zł, pomimo że maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na 2014 r. na funkcjonowanie CRIP, określony w art. 9 ust. 1 pkt 3 uzddip, wynosił 1 550,0 tys. zł. Na uruchomienie CRIP MAiC wydatkowało w 2014 r. kwotę 72,6 tys. zł. Jak wyjaśnił Dyrektor DSI, oszczędności uzyskano w związku z wykorzystaniem przez MAiC przy realizacji tego działania oprogramowania opartego na otwartej licencji. Samo zaś oprogramowanie zostało wytworzone przez Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego. Minister Cyfryzacji wskazała natomiast, iż zwiększenie w 2014 r. kwoty wydatków na CRIP wynikało z faktu że w związku z nieuruchomieniem CRIP w 2013 r. konieczne było zaplanowanie środków na ten cel w 2014 r.

⁷⁶ 1) Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i ich korporacjami, 2) Stworzenie regularnego obiegu informacji i wymiany doświadczeń pomiędzy MSZ a instytucjami w regionach, 3) Prowadzenie sieci Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej, 4) Wzmocnienie oddziaływania na aktywność podmiotów trzeciego sektora poprzez konkursy dotacyjne, 5) Zwiększenie atrakcyjności oficjalnego portalu promocyjnego Polski poland.gov.pl, 6) Powołanie przy placówkach dyplomatycznych i konsularnych Polonijnych Rad Konsultacyjnych, 7) Dostarczenie nowoczesnych narzędzi służących szybkiemu informowaniu Polaków przebywających poza terytorium RP (...).

⁷⁷ 1) Decentralizacja uwierzytelniania dokumentów w drodze Apostille, 2) Przygotowanie nowego Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016–20 i rocznych planów współpracy rozwojowej, 3) Uproszczenie procedur związanych z wyrażaniem zgody na współpracę zagraniczną samorządów, 4) Rozbudowa i stała aktualizacja zakładki informacyjnej dla samorządów na stronie MSZ.

⁷⁸ 1) Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej. (...), 2) Opracowanie długofalowej polityki promocji polskiej kultury za granicą, 3) Opracowanie wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu, (...).

⁷⁹ Szczegółowy podział środków na poszczególne zadania przedstawiony został w tabeli nr 4 Programu.

⁸⁰ Dz. U. Nr 204 poz. 1195.

w wysokości oszacowanej zgodnie z uzddip, natomiast planowanie środków odbyło się podczas prac planistycznych do projektu ustawy budżetowej na 2014 r. Zdaniem NIK, kwoty należy planować do wysokości limitu określonego w ww. ustawie.

Źródłem finansowania działań objętych kontrolą w UW były m.in. środki finansowe w ramach planu wydatków budżetowych wojewody na dany rok, środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, środki europejskie oraz środki finansowe innych podmiotów biorących udział w realizacji zadania (m.in. partnerstwa publiczno-społeczne). Realizacja niektórych działań UW nie wymagała zaangażowania środków finansowych, bądź ze względu na charakter działania i jego realizację w ramach bieżących obowiązków służbowych pracowników nie było możliwe wyodrębnienie poniesionych wydatków. Na przykład:

- *na realizację działania pn. Uzpełnienie wdrożonego systemu ISO 9001 o wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy⁸¹ Dolnośląski UW w latach 2013–2014 wydatkował kwotę 62,8 tys. zł. W Lubuskim UW wydatki poniesione w ramach tego działania na podwyższanie kwalifikacji pracowników Urzędu wyniosły 318,9 tys. zł w 2013 r., 345,8 tys. zł w 2014 r. i 396,8 tys. zł w 2015 r. Na zakup nowego programu kadrowo-płacowego w 2015 r. wydatkowano 95,9 tys. zł. Brak było natomiast możliwości określenia wysokości środków wydanych na organizację Biura Obsługi Klienta, które rozpoczęło funkcjonowanie w 2015 r. w ramach realizowanej inwestycji „Przebudowa i rozbudowa Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.” (na dzień 3 grudnia 2015 r. koszt tej inwestycji zamykał się kwotą 16 655,5 tys. zł). Brak jest też możliwości oszacowania kosztów działań wykonywanych przez pracowników Urzędu w ramach obowiązków służbowych, np. przy opracowaniu Podręcznika Lidera;*
- *z uwagi na realizowanie działania pn. Zmniejszenie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania w ramach obowiązków służbowych pracowników (bez zlecania zadań podmiotom zewnętrznym), UW najczęściej nie były w stanie wyodrębnić pełnych kosztów związanych z jego realizacją. Opolski UW, który w ramach tego działania realizował projekt Upowszechnianie e-usług świadczonych przez administrację publiczną w województwie opolskim, w okresie objętym kontrolą wydatkował łącznie kwotę 6 291,3 tys. zł. Lubuski UW na zoptymalizowanie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu i jego przystosowanie dla osób niepełnosprawnych wydatkował 16,0 tys. zł. Natomiast kwota wydatków wskazana przez Dolnośląski UW wyniosła 25,2 tys. zł;*
- *przedsięwzięcia realizowane w ramach działania pn. Podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do młodych kibiców (...) finansowane były z różnych źródeł.*

Przykładowo w Zachodniopomorskim UW w ramach tego działania wydatkowano ogółem 53,8 tys. zł, z tego: z budżetu wojewody – 42,2 tys. zł (w 2013 r. – 17 tys. zł i w 2014 r. – 25,2 tys. zł) i budżetu Zachodniopomorskiego Związku Piłki Nożnej 11,6 tys. zł (w 2013 r. – 5 tys. zł i w 2014 r. – 6,6 tys. zł) na organizację szkoleń dla członków służb informacyjnych w ramach projektu pn. Organizacja bezpiecznych imprez sportowych i meczów piłkarskich poprzez zapewnienie organizatorom dobrze przygotowanych do wypełniania obowiązków członków służb informacyjnych, spikerów na stadionach.

Łódzki UW podał, że brak jest możliwości oszacowania wydatków poniesionych przez Urząd w odniesieniu do działań profilaktycznych promujących bezpieczeństwo podczas imprez masowych, gdyż działania te były finansowane ze środków własnych jednostek je realizujących, np. Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi w zakresie programu „Kibicuj bezpiecznie” lub współfinansowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Kuratorium Oświaty w Łodzi, jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach realizacji działania wojewoda mazowiecki przekazał w 2014 r. dotację celową w wysokości 40 tys. zł na projekt „Kibic”, zgłoszony w ramach konkursu pn. „Kibicuj bezpiecznie” przez Miasto Stołeczne Warszawa. Dofinansowanie pochodziło ze środków rezerwy celowej rządowego programu „Razem bezpieczniej” i zostało wydatkowane w kwocie 39,9 tys. zł. Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją projektu oraz prawidłowością wydatkowania przyznanej dotacji;

- *źródłem wydatków związanych z działaniami wynikającymi z rządowego programu ograniczenia przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej były przede wszystkim środki zaplanowane w rezerwie celowej budżetu państwa (część 83 dział 758 rozdział 75818 poz. 36) oraz środki realizujących projekty jednostek samorządu terytorialnego i stowarzyszeń (tzw. wkład własny). Łączna kwota dofinansowania przyznanego wszystkim województwom na realizację projektów w ramach ww. programu wyniosła w 2013 r. – 2 846,6 tys. zł, a w 2014 r. – 2 993,6 tys. zł.*

⁸¹ Organami wiodącymi w realizacji tego działania są wojewodowie: Dolnośląski i Lubuski.

W działalności Urzędów Wojewódzkich w zakresie planowania i wykorzystania środków publicznych na realizację zadań *Strategii* w wybranych działaniach nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK sformułowała natomiast uwagi odnoszące się do działalności dwóch UW: Dolnośląskiego i Podkarpackiego. I tak:

- *Wojewoda podkarpacki planował sfinansowanie działania pn. Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie projektu Elektronicznej Platformy Informacji o Aktach Sprawy (e-AS) w 85% środkami unijnymi, a faktycznie tylko 57% kosztów tego projektu sfinansowano ze środków EFRR. Wskazuje to na niską skuteczność Urzędu w wykorzystywaniu środków unijnych oraz niepełną realizację założenia Strategii, by do finansowania działań rozwojowych wykorzystywać przede wszystkim środki funduszy europejskich z perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Wskazuje to także na potrzebę odpowiedniego nadzoru nad wykonaniem zadań finansowanych ze środków unijnych w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 w celu ich efektywnej i skutecznej realizacji, stosownie do standardu C.11 Standardów kontroli zarządczej dla jednostek finansów publicznych;*
- *w Dolnośląskim UW do dnia zakończenia czynności kontrolnych (14 stycznia 2016 r.) nie została wygzekwowana od gminy miejskiej Bolesławiec część dofinansowania w kwocie 122 289,68 zł (środki EFRR i budżetu państwa) wykorzystana z naruszeniem procedur i wymogów przeprowadzonego z udziałem Urzędu postępowania przetargowego, dotyczącego Zaprojektowania i budowy miasteczka ruchu drogowego w Bolesławcu. Nieprawidłowości w tym zakresie wykazała kontrola przeprowadzona przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych w drugim półroczu 2014 r. Dolnośląski UW podjął działania wobec gminy w sprawie zwrotu wskazanej kwoty, kierując wezwaniem do zapłaty, które okazało się nieskuteczne. W konsekwencji wojewoda wystąpił do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z wnioskiem o wykonanie w jego imieniu zastępstwa Skarbu Państwa i wniesienie powództwa przeciwko gminie miejskiej Bolesławiec o zapłatę kwoty 122 289,68 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonych od dnia 19 listopada 2013 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie realizacja powyższego wniosku nie została zakończona. NIK zauważa, iż przedłużanie procedury zwrotu przez gminę miejską Bolesławiec przedmiotowych należności może prowadzić do wzrostu należnych odsetek.*

Koordynator Strategii, zbierając dane do sprawozdania z wdrażania *Strategii* w 2014 r., nie wymagał od organów wiodących wskazanych w *Planie działań* złożenia informacji o wydatkowanych środkach finansowych na realizację zadań i działań SSP.

3.6 Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Kontrola NIK wykazała, że ministerstwa i UW wywiązywały się z obowiązku przekazywania informacji wymaganych do opracowania sprawozdania z realizacji *Strategii*, z tym że nie wszystkie jednostki w pełni przestrzegały zasad określonych przez Koordynatora, dopuszczając do opóźnień bądź zaniechań w przekazywaniu wymaganych danych.

Do przedstawiania informacji o stanie realizacji działań zostały zobowiązane organy wiodące odpowiedzialne za ich wykonanie w terminie określonym przez Koordynatora, a pierwsze sprawozdanie o postępach wdrażania *Strategii* miało zostać opracowane za 2014 r. Jednak Koordynator na podstawie otrzymanych od realizatorów *Strategii* danych przygotował *Informację o realizacji strategii „Sprawne Państwo 2020” w 2013 r.* odzwierciedlającą osiągnięte w 2013 r. efekty, wpisujące się w poszczególne cele i kierunki interwencji SSP.

W przypadku pięciu ministerstw (MAiC, MG, MF, MS, MSW) kontrola NIK wykazała opóźnienie w przekazywaniu informacji o stanie wdrażania SSP w 2014 r. w stosunku do terminu określonego przez Koordynatora (od jednego do 58 dni). Dwa ministerstwa (MAiC, MIR) przekazały materiał, który nie zawierał kompletnych informacji o wszystkich realizowanych działaniach. Na przykład:

- *informacja o stanie realizacji SSP w 2014 r. została przekazana przez MG do Koordynatora pocztą elektroniczną 11 maja 2015 r., tj. 26 dni po upływie terminu wyznaczonego na 15 kwietnia 2015 r. Dyrektor DDR wyjaśnił m.in., że opóźnienie wynikało z przedłużającego się procesu gromadzenia danych i informacji niezbędnych do jego przygotowania, tj. przekazywanych informacji od innych ministerstw i podmiotów. Z tego też względu*

projekt sprawozdania został przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów 29 kwietnia 2015 r. Opóźnienie spowodowane było również intencją przekazania informacji do Koordynatora po przyjęciu przez SKRM 11 maja 2015 r. Sprawozdania z Programu „Lepsze Regulacje 2015” za 2014 r.

W tej sytuacji, zdaniem NIK, Ministerstwo powinno wystąpić do Koordynatora Strategii o prolongatę terminu przekazania sprawozdania z realizacji działań SSP.

- Kontrola wykazała, iż Biuro Ministra (dalej BM) w MAiC nie przekazało wymaganych przez Koordynatora danych niezbędnych do sporządzenia informacji o realizacji SSP w 2013 r. i sprawozdania z wdrażania SSP w 2014 r. w zakresie dwóch realizowanych działań, tj. *Przygotowanie nowej regulacji dotyczącej zbiorów publicznych w celu zwiększenia dostępności informacji o zbiorach dla wszystkich obywateli tak aby mogli być lepiej poinformowani o tym, kto i na jakie cele zbiera środki oraz Realizacja projektu: Budowa i uruchomienie portalu zbiorów publicznych, obejmującego budowę centralnego portalu zbiorów publicznych*. Minister Cyfryzacji wyjaśniła m.in., że Koordynator na bieżąco współpracował z Departamentem Analiz i Komunikacji Publicznej przy pracy nad działaniami, stąd nie zachodziła potrzeba, by w związku z ich realizacją wysyłać oficjalną korespondencję w postaci np. sprawozdań. Ponadto w przypadku drugiego z powyższych działań, jedynym istotnym efektem było zbudowanie w konkretnym terminie portalu zbiorów publicznych, nie było więc potrzeby prowadzenia oficjalnej sprawozdawczości z etapów pośrednich. NIK nie podzieliła powyższej opinii, gdyż przekazywanie danych do sprawozdań jest obowiązkiem każdego podmiotu realizującego zadania ujęte w *Strategii* i oceniła jako nierzetelne nieprzekazanie przez BM wymaganych przez Koordynatora SSP danych niezbędnych do sporządzenia dokumentów o postępach wdrażania *Strategii*.

NIK sformułowała również uwagi odnoszące się do niezapewnienia zgodności pomiędzy treścią materiałów przekazanych do sprawozdania z realizacji *Strategii* w 2014 r. a stanem faktycznym (MSZ, MPiPS). Na przykład:

- MPiPS w sprawozdaniu z wdrażania *Strategii* w 2014 r. wśród osiągniętych efektów/podjętych czynności służących realizacji działania pn. *Opracowanie i upowszechnienie wśród j.s.t. (gminy/powiaty) oraz NGO's praktycznego podejścia do wdrażania współpracy finansowej (...)* wskazało wdrożenie instrumentów współpracy finansowej w 20 j.s.t., mimo że w 2014 r. prace w tym zakresie dotyczyły opracowania planu i koncepcji wdrożeń oraz dokonano wyboru 20 j.s.t. Wdrażanie mechanizmów współpracy finansowej w 20 j.s.t. prowadzono w 2015 r. NIK zwróciła uwagę na konieczność precyzyjnego, zgodnego z faktycznym stanem prac, informowania o postępach wdrażania SSP w danym roku sprawozdawczym.

Wszystkie urzędy wojewódzkie wywiązały się z obowiązku sprawozdawczego wynikającego z *Planu działań*, przekazując w terminie wyznaczonym przez Koordynatora Strategii informacje o stanie działań, które realizowały jako podmioty wiodące, przy czym w przypadku dwóch UW (podkarpackiego i mazowieckiego) stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekazywaniu niepełnych informacji.

- W sprawozdaniu przekazanym przez wojewodę podkarpackiego nie przedstawiono danych o działaniach organów współpracujących w zakresie dwóch działań, dla których wojewoda był organem wiodącym, tj. *Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie projektu Elektronicznej Platformy Informacji o Aktach Sprawy (e-AS). Wykonanie i implementacja na e-PUAP formularzy elektronicznych oraz Zmniejszanie stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych, w tym obowiązków sprawozdawczych, pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania*. Spowodowało to ujęcie niepełnych danych również w sprawozdaniu Koordynatora Strategii. NIK oceniła powyższe jako nierzetelność sprawozdawczości, mającą wpływ na treść sprawozdania z realizacji *Strategii* sporządzonego przez jej Koordynatora.
- Przedstawione przez wojewodę mazowieckiego informacje o stanie realizacji działań SSP dotyczyły dwóch⁸² z czterech działań, które realizował jako organ wiodący. Wojewoda nie przedstawił informacji o stanie realizacji działań dotyczących tworzenia centrów/punktów/biur obsługi klienta i monitorowania satysfakcji klienta oraz zmniejszania stopnia sformalizowania procesów wewnętrznych pod kątem ich uproszczenia i zasadności realizowania. Wojewoda mazowiecki wyjaśnił, że przekazał Koordynatorowi Strategii informacje o stopniu realizacji jedynie tych działań, które zostały zgłoszone przez Urząd na etapie tworzenia *Planu działań*.

⁸² Przekazano informacje dotyczące realizacji działań obejmujących: uporządkowanie informacji na stronach podmiotowych urzędu wojewódzkiego i jednostek administracji zespolonej w województwie oraz wprowadzenia ułatwień dla obywateli państw trzecich, chcących przedłużyć pobyt na terytorium RP.

Wynikało to z faktu, iż pełną wiedzę o zakresie realizowanych działań Urząd powziął dopiero 23 lutego 2015 r., tj. wraz z otrzymaniem zatwierdzonego Planu działań. Wyjaśnił również, że Koordynator nie zwracał się o uzupełnienie informacji o dane dotyczące pozostałych działań. Zdaniem NIK okres pomiędzy otrzymaniem informacji o zatwierdzonym Planie Działania (23 lutego 2015 r.), a przekazaniem informacji o stanie realizacji działań do MAiC (8 kwietnia 2015 r.), był wystarczający dla zapoznania się z treścią zaktualizowanego Planu działań, a także zebrania informacji o stanie realizacji dwóch nowych zadań. Zadania te zostały co prawda ujęte w Planie po raz pierwszy, jednak w praktyce były już realizowane przez wojewodę mazowieckiego. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzypisanie konkretnej komórce organizacyjnej lub pracownikowi odpowiedzialności za nadzór nad realizacją Strategii jako całości na poziomie urzędu.

Organy wiodące nie były zobowiązane i nie przekazywały Koordynatorowi informacji o przyczynach opóźnień bądź powodach rezygnacji z realizacji działań. Przekazane materiały zawierały natomiast, stosownie do zalecenia Koordynatora, informacje o działaniach mających wpływ na osiągnięcie poszczególnych celów *Strategii* niezgłoszonych do *Planu działań*.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona w 25 jednostkach (tj. w dziewięciu ministerstwach oraz 16 urzędach wojewódzkich) przez 20 jednostek organizacyjnych NIK (Departament Administracji Publicznej, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Departament Budżetu i Finansów, Departament Zdrowia oraz 16 delegatur NIK. Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej.

Wyboru ministerstw do kontroli dokonano w sposób celowy na podstawie analizy zadań i działań określonych w *Wykazie działań* realizowanych w okresie objętym kontrolą.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała łącznie 28 wystąpień pokontrolnych. W związku z przekształceniem z dniem 16 listopada 2015 r. niektórych ministerstw objętych kontrolą, wystąpienia pokontrolne zostały skierowane do wszystkich kierowników nowo powstałych ministerstw, które zgodnie ze swoją właściwością realizowały zadania SSP objęte kontrolą NIK.

Adresatami wystąpienia pokontrolnego dotyczącego działalności dotychczasowego MAiC (o tej samej treści) byli Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Cyfryzacji. Wystąpienie pokontrolne dotyczące wdrażania SSP przez dotychczasowego Ministra Infrastruktury i Rozwoju zostało przekazane trzem Ministrom: Ministrowi Rozwoju, Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 17 wniosków dotyczących skontrolowanych zagadnień.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Cyfryzacji dotyczyły:

- wzmocnienia nadzoru nad terminową realizacją działań SSP,
- przekazywania pełnych informacji dotyczących realizacji działań określonych w *Strategii* w terminach wyznaczonych przez Koordynatora Strategii,
- utworzenia wymaganych Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa struktur organizacyjnych, takich jak Biuro Programu i Rada Programu.

Minister SWiA, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne dotyczące byłego MAiC, poinformował m.in. o podjętych i planowanych działaniach wynikających z pełnionej przez niego obecnie funkcji Koordynatora Strategii, w tym o:

- wystąpieniu do wszystkich podmiotów wdrażających *Strategię* z prośbą m.in. o przeprowadzenie przeglądu *Planu działań* pod kątem aktualizacji harmonogramu realizacji danego działania/narzędzia realizacji i jego statusu, zgłoszenia do *Planu działań* nowych zadań i działań. Koordynator przedstawił również propozycje planowanych uproszczeń w *Planie działań* (np. wykreślenie kolumny „organ/organy współpracujące”) oraz zwrócił się o zgłoszenie sugestii w przedmiotowym zakresie. Wszelkie zmiany, w tym po rozważeniu kwestii rozszerzenia zagadnień monitoringu wdrażania SSP, mają być wprowadzone w aktualizacji *Planu działań* w 2016 r.;
- planowanym wystąpieniu do podmiotów realizujących SSP z wnioskiem dotyczącym potrzeby wzmocnienia nadzoru nad terminową realizacją działań w każdym podmiocie wdrażającym SSP, a także z wnioskiem o rozważenie sporządzania – zgodnie z właściwością danego podmiotu – analiz ryzyka dla poszczególnych działań odnoszących się do zagrożeń terminowej ich realizacji.

Minister SWiA podał również, że w zakresie zagadnień organizacyjnych wzmocniony zostanie nadzór nad systemem zastępstw w Departamencie Administracji Publicznej w celu terminowego udzielania odpowiedzi na wystąpienia różnych podmiotów, a także – w okresie wzmożonych prac nad dokumentami związanymi z monitorowaniem i koordynacją SSP – delegowany będzie dodatkowy pracownik do opracowywania stosownych dokumentów.

Do Ministra Spraw Zagranicznych NIK wносиła o wzmocnienie nadzoru nad wykonywaniem działań *Strategii*, w tym w zakresie ich uaktualniania.

W zakresie kontrolowanej działalności byłego MG NIK zaleciła wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem terminów realizacji działań *Strategii* i wypełnianie obowiązku aktualizacji harmonogramu działań oraz terminowego przekazywania sprawozdań.

Wniosek pokontrolny skierowany do dotychczasowego MIR dotyczył wzmocnienia nadzoru nad przekazywaniem do Koordynatora *Strategii* materiałów sprawozdawczych obejmujących wszystkie planowane działania.

Wniosek skierowany do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w związku z kontrolą przeprowadzoną w MSW dotyczył podjęcia działań, także organizacyjnych, mających na celu sprawną realizację aktualnych celów i zadań, w tym obowiązków sprawozdawczych związanych z wdrażaniem *Strategii*.

Wniosek skierowany do Ministra Zdrowia dotyczył zwiększenia nadzoru nad realizacją projektu dotyczącego informatyzacji systemu opieki zdrowotnej.

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK wносиła o rozważenie opracowania mierników/wskaźników okresowych dla działań długookresowych, w szczególności dla Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020, w celu śledzenia postępu ich realizacji.

Wnioski pokontrolne skierowane do wojewodów dotyczyły m.in.:

- wyznaczenia w sposób formalny przedstawiciela wojewody do bieżącej współpracy z Koordynatorem,
- skorygowania sprawozdania z realizacji *Strategii* za rok 2014 w zakresie uzupełnienia danych o działalności organów współpracujących,
- zapewnienia przedstawiania w sprawozdaniach z realizacji *Strategii* pełnych informacji o przebiegu działań, dla których wojewoda jest organem wiodącym.

Z ogólnej liczby 17 wniosków, adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali⁸³ o zrealizowaniu dwóch wniosków pokontrolnych oraz podjęciu działań na rzecz realizacji pięciu wniosków. Nie podjęto dotychczas realizacji 10 pozostałych wniosków.

Do wystąpień pokontrolnych kierownicy trzech kontrolowanych jednostek wnieśli zastrzeżenia.

Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Zdrowia odnosiły się m.in. do oceny, uwagi i wniosku pokontrolnego dotyczących braku obowiązku określania w programach polityki zdrowotnej wyznaczników postępu i efektów realizowanych zadań, które równocześnie ujęte były w *Planie działań*, tj. określenia wskaźników jakościowych i sposobu mierzenia efektów końcowych oraz okresowych wskaźników osiągnięcia efektów w przypadku działań wieloletnich.

⁸³ Według stanu na 9 maja 2016 r.

W zastrzeżeniach Minister Zdrowia zakwestionował również treść wniosku pokontrolnego, w którym NIK wносиła o wprowadzenie obowiązku, w przypadku zakończenia realizacji programu wieloletniego, sporządzania protokołów za cały okres jego realizacji.

Kolegium NIK uchwałą Nr 17/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r. uwzględniło w całości trzy zastrzeżenia, jedno w części oraz oddaliło w pozostałym zakresie.

W związku z powyższym dokonane zostały stosowne zmiany w treści wystąpienia pokontrolnego, w tym skreślone zostały dwa wnioski pokontrolne.

Zastrzeżenia wniesione przez wojewodę pomorskiego dotyczyły niesporządzania kwartalnych ocen i analiz realizacji Rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, który był elementem działań *Strategii* i został zakończony w 2015 r. Komisja Rozstrzygająca w NIK w uchwale z dnia 18 marca 2016 r. oddaliła zastrzeżenie w całości.

Wojewoda Śląski wniósł zastrzeżenia dotyczące m.in. błędnego wskazania realizatora trzech projektów. Zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości.

Charakterystyka stanu prawnego

System zarządzania rozwojem kraju określają przepisy uzppr. Ustawa ta, w art. 1 ust. 1, określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi.

Z art. 2 przywołanej ustawy wynika, że przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 uzppr politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych.

Zgodnie z art. 9 uzppr strategiami rozwoju są:

- 1) długookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat;
- 2) średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4–10 lat, realizowany przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej;
- 3) inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 przywołanej ustawy strategie rozwoju są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju i określają w szczególności:

- diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz różnicowań przestrzennych i terytorialnych;
- prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
- określenie celów rozwoju, w tym kierunków interwencji, w zakresie objętym strategią wraz z pożądanymi wskaźnikami realizacji, z uwzględnieniem różnicowań przestrzennych lub terytorialnych;
- systemy realizacji i ramy finansowe.

Strategie rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 uzppr, mogą obejmować okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, jeżeli wynika to ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze oraz mogą zawierać elementy inne niż określone w art. 13 ust. 1 przywołanej ustawy, jeżeli wynika to ze zobowiązań międzynarodowych (art. 13 ust. 2 ww. ustawy).

W przypadku, gdy strategie rozwoju obejmują okres wykraczający poza okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju, w strategiach tych wyodrębnia się okres odpowiadający okresowi obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju (art. 13 ust. 3 ww. ustawy).

W myśl art. 15 ust. 1 omawianej ustawy programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 uzppr, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz strategie rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 omawianej ustawy, mogą być realizowane również na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych, odrębnych programów, w tym programów operacyjnych oraz programów realizowanych w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, o których mowa w rozdziale III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1783/1999⁸⁴ i programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa⁸⁵ oraz instrumentów prawnych i finansowych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej (art. 15 ust. 2 ww. ustawy).

Realizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju w zakresie, o którym mowa w art. 15 ust. 2, odbywa się na zasadach określonych w umowach lub porozumieniach międzynarodowych, a także w odrębnych programach, w tym operacyjnych oraz instrumentach finansowych, o których mowa w przywołanym ust. 2, realizowanych na podstawie przepisów Unii Europejskiej tam wskazanych, dotyczących tych programów oraz na podstawie właściwych decyzji Komisji Europejskiej (art. 15 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Zgodnie z § 1 uchwały RM w sprawie przyjęcia SSP, *Strategia* stanowi załącznik do uchwały. Z § 2 wspomnianej uchwały wynika, że realizację strategii ustalono na lata 2013–2020.

W myśl § 3 ww. uchwały koordynowanie i nadzorowanie realizacji SSP powierzono ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej. Zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Ministrów, głównym narzędziem wdrażania *Strategii* i bieżącego monitoringu jest plan działań przygotowany przez Koordynatora przy współpracy z właściwymi ministrami i centralnymi organami administracji rządowej bezpośrednio zaangażowanymi w realizację SSP.

Monitorowanie *Strategii* powinno służyć wspieraniu jej wdrażania i jednocześnie dostarczać rzetelnych informacji na temat skuteczności podejmowanych działań oraz stopnia osiągnięcia jej celów. Założono, że monitoring będzie opierać się na wskaźnikach monitorowania, planie działań, analizach i ewaluacjach oraz innych materiałach umożliwiających zbieranie danych świadczących o wdrażaniu *Strategii*. Tryb, sposób i forma monitorowania powinny być określone przez Koordynatora.

Koordynator został zobowiązany do corocznego przygotowywania sprawozdania o postępach wdrażania *Strategii* za rok poprzedni na podstawie informacji otrzymywanych od podmiotów

⁸⁴ Dz. U. UE L 210 z 31.07.2006, str. 1. Rozporządzenie zostało uchylone ze skutkiem od 1 stycznia 2014 r. na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. s. 289). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. U. UE L 347 z dnia 20.12.2013 r., s. 259).

⁸⁵ Dz. U. UE L 310 z 09.11.2006, str. 1. Rozporządzenie obowiązywało do 31 grudnia 2013 r.

zaangażowanych w realizację SSP. Sprawozdania powinny być przedkładane Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, który koordynuje opracowanie rocznego sprawozdania z realizacji SSP.

W punkcie 8 SSP określone zostały wskaźniki monitorowania w podziale na wskaźniki podstawowe i uzupełniające (łącznie 29 wskaźników). Osiągnięcie w roku docelowym 2020 wartości tych wskaźników uzależnione zostało od czynników ekonomicznych i postępów obserwowanych w innych krajach UE.

Do wskaźników podstawowych zaliczono:

- wskaźnik efektywności rządu;
- odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją;
- poziom zaufania do instytucji publicznych;
- wskaźnik jakości stanowionego prawa;
- wskaźnik – rządy prawa;
- średni czas dochodzenia należności umownych drogą sądową;
- wskaźnik postrzeganej korupcji;
- wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw;
- odsetek obywateli, którzy uważają, że w Polsce żyje się bezpieczniej;
- odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania;
- wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą.

Do wskaźników uzupełniających zaliczono:

- odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy;
- odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną wśród osób posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu w gospodarstwach domowych, w tym do przekazywania wypełnionych formularzy;
- odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją;
- liczba przeprowadzonych OSR ex post⁸⁶ w skali roku;
- liczba (udział procentowy) inicjatyw (legislacyjnych), które zostały przeprowadzone przy użyciu wystandaryzowanych narzędzi komunikacji (np. system konsultacji on-line, System e-RPL);
- odsetek stron internetowych urzędów spełniających kryteria dostępności WCAG 2.0;
- dostępność do egzekucji sądowej (komorników sądowych) na 100 tys. mieszkańców;
- liczba adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód na 100 tys. mieszkańców;
- liczba notariuszy na 100 tys. mieszkańców;
- liczba przeszczepień narządów na 100 tys. mieszkańców;
- liczba jednostek KKCz⁸⁷ wydanych do lecznictwa na 1000 mieszkańców;
- współczynnik współpłacenia przez pacjentów za leki refundowane;

⁸⁶ Ocena funkcjonowania ustawy stanowi jeden z elementów ewaluacji funkcjonowania aktu prawnego.

⁸⁷ KKCz – Koncentrat Krwinek Czerwonych.

- czas trwania postępowania egzekucyjnego w sprawach o egzekucję świadczeń innych niż świadczenia powtarzające się i należności sądowe;
- liczba wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego spełniających parametry czasu dotarcia w stosunku do całkowitej liczby wyjazdów do stanów nagłego zagrożenia zdrowia lub życia;
- średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia;
- średni czas odprawy granicznej jednego pasażera w przejściu drogowym na wjazd w zakresie Straży Granicznej;
- czas kontroli granicznej samochodów osobowych od momentu wjazdu na polskie przejście graniczne do zakończenia czynności kontrolnych;
- czas obsługi w ruchu osobowym na zielonym pasie NIC DO ZGŁOSZENIA od momentu wjazdu na ten pas po stronie państwa sąsiedniego do zakończenia czynności kontrolnych po stronie polskiej.

W punkcie 9 SSP pt. „Ramy finansowe” oszacowano wartość publicznych środków finansowych przeznaczanych na cele rozwojowe SSP w obszarach interwencji: (1) działalność ogólnopaństwowa, (2) porządek i bezpieczeństwo publiczne na kwotę 4,4 mld zł. Ponadto SSP została wskazana jako powiązana strategia zintegrowana z obszarem interwencji: ochrona zdrowia.

Wskazano też, że finansowanie działań rozwojowych podejmowanych w ramach SSP będzie wymagało zaangażowania środków pochodzących przede wszystkim z: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu jednostek sektora finansów publicznych, mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego i partnerstwa publiczno-społecznego. Ponadto istotne znaczenie dla finansowania działań rozwojowych odgrywają środki funduszy europejskich perspektywy finansowej na lata 2007–2013 oraz nowej perspektywy finansowej obejmującej lata 2014–2020.

Dokumentami wykonawczymi do SSP są m.in. niżej wymienione Programy:

- 1. Jednym z zasadniczych dokumentów wykonawczych dla SSP jest „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” (PZIP) przyjęty uchwałą nr 1/2014 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”⁸⁸.**

W myśl § 2 przywołanej uchwały realizację Programu ustalono na lata 2014–2020. Zgodnie z § 3 wspomnianej uchwały RM, koordynowanie i nadzorowanie realizacji Programu powierzono ministrowi ds. informatyzacji. „Program jest strategicznym dokumentem opisującym działania rządu zmierzające do dostarczenia społeczeństwu wysokiej jakości elektronicznych usług publicznych. Celem Programu jest stworzenie spójnego, logicznego i sprawnego systemu informacyjnego państwa, dostarczającego e-usługi na poziomie krajowym i europejskim, w sposób efektywny pod względem jakości i kosztów. Program zapewni współpracę istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej, eliminując jednocześnie powielające się dotychczas funkcjonalności. (...) Wypełnianie celów PZIP mierzone będzie odsetkiem obywateli i przedsiębiorców korzystających z e-usług administracji publicznej oraz poziomem satysfakcji użytkowników”⁸⁹. PZIP określił źródła finansowania Programu. W załącznikach do PZIP

⁸⁸ RM-111-241-13.

⁸⁹ Fragment Wstępu do PZIP.

wskazano dostępne wybrane usługi e-administracji na 31 września 2013 r., rolę i funkcję ePUAP oraz terminy realizacji zadań dotyczących organizacji wdrażania Programu.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁹⁰ w art. 1 określa m.in. zasady:

- ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi oraz ustalania Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji (pkt 2),
- funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej (pkt 8),
- funkcjonowania centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych (pkt 9).

Organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw informatyzacji, zgodnie z art. 17 ust. 1 przywołanej ustawy, jest Rada do Spraw Cyfryzacji.

2. Dokumentem stanowiącym zarazem wykonanie dyspozycji zawartej w celu szczegółowym 7.4.3. „opracowanie programów ratownictwa i ochrony ludności”, jest „Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020”⁹¹ (Program Ratownictwa) przyjęty uchwałą Nr 59/2014 RM z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020⁹².

Koordynowanie i nadzorowanie realizacji Programu zgodnie z § 3 przywołanej uchwały powierzone zostało ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych. Program jest wspólnym przedsięwzięciem ministrów: Spraw Wewnętrznych, Administracji i Cyfryzacji, Zdrowia oraz Obrony Narodowej. Obejmuje on kwestie wzajemnych relacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (MSW), systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (MZ) oraz systemu powiadamiania ratunkowego (MAiC).

W Programie wskazano, że ma on charakter programowy i na tym etapie nie powoduje skutków finansowych. Środki na realizację zadań Programu powinny pochodzić z budżetu państwa oraz środków unijnych⁹³. Program powinien być wykorzystywany jako strategiczny dokument wskazujący cele i kierunki rozwoju ochrony ludności na potrzeby przyszłych prac legislacyjnych w tym obszarze. Program ten powinien być również pomocny przy sporządzaniu wniosków o wykorzystanie środków z funduszy europejskich przeznaczonych na szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne. Wskazano, że szczegółowe kierunki działań oraz nowe rozwiązania legislacyjne, systemowe i finansowe wskaże Rada Ministrów i ustawodawca, przyjmując odrębne dokumenty w tym zakresie.

Program Ratownictwa i Ochrony Ludności 2014–2020 nie stanowi programu wieloletniego w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Program zawiera określenie wskaźników realizacji Programu ze wskazaniem nazwy wskaźnika, jego wartości bazowej z 2013 r. oraz wartości docelowej.

⁹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114.

⁹¹ Zgodnie z komunikatem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2014 r. (MP z 2014 poz. 1076) treść Programu znajduje się na stronie internetowej BIP MSW pod adresem <http://bip.msw.gov.pl> w zakładce „Programy”.

⁹² RM-111-43-14.

⁹³ Szerzej o możliwościach finansowania w pkt 4 Programu Ratownictwa.

Zgodnie z pkt 5.6. Programu pt. System monitorowania realizacji Programu, bieżąca ocena realizacji jego celów szczegółowych powinna się odbywać poprzez monitorowanie na podstawie określonych wskaźników, stopnia wdrożenia wybranych projektów służących realizacji celów Programu. Bieżące monitorowanie powinno służyć przygotowaniu informacji o wdrażaniu Programu przygotowywanej corocznie/co 2 lata. Przy przygotowaniu informacji wykorzystane zostaną dane przekazane przez realizatorów Programu. Okresowy raport ma być sporządzany co 4 lata. Oznacza to, że zakłada się, że w okresie obowiązywania Programu zostanie sporządzony tylko jeden raport okresowy w 2019 r.

3. W ramach celu siódmego SSP i kierunku interwencji 7.2. dotyczącego przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym, od 2013 r. wdrażany jest Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020. Podmiotem Odpowiedzialnym za jego wdrażanie jest Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD), we współpracy z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju. Dokument ten został przyjęty uchwałą KRBRD nr 5/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r.⁹⁴.

Podstawowymi celami Programu są:

- ograniczenie do 2020 r. rocznej liczby zabitych co najmniej o 50% w porównaniu do 2010 r.,
- ograniczenie do 2020 r. rocznej liczby ciężko rannych o co najmniej 40% w porównaniu do 2010 r.

Główną miarą realizacji Programu ma być rzeczywisty spadek liczby zabitych i ciężko rannych. Wskaźniki te mają być wykorzystywane do bieżącej oceny postępu na drodze do osiągnięcia celów głównych w 2020 r.

4. Dokumentem wykonawczym do SSP w ramach celu 1 „Otwarty Rząd”⁹⁵ jest m.in. „Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020” przyjęty uchwałą nr 237 RM z dnia 24 grudnia 2013 r.⁹⁶.

Zgodnie z § 3 przywołanej uchwały Program ten realizuje minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego⁹⁷. Celem Programu jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych⁹⁸ dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Program ma przyczynić się do pełniejszego korzystania z potencjału społeczno-zawodowego osób starszych, aby mogły one pełnić różne role społeczne w życiu publicznym. Cel programu ma być zrealizowany poprzez cztery cele szczegółowe, tj.:

- zwiększenie różnorodności i poprawa jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych,
- tworzenie warunków dla integracji wewnątrz i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej,
- rozwijanie zróżnicowanych form aktywności społecznej,
- zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samoorganizacji.

Program określa mierniki celu głównego i celów szczegółowych z wyszczególnieniem wartości bazowych oraz priorytety i kierunki działań.

⁹⁴ www.krbrd.gov.pl/pl/program-realizacyjny-2014-2015.html

⁹⁵ Kierunek Interwencji 1.2. pn. usprawnienie procesu konsultacji oraz inne formy zaangażowania obywateli w rządzenie, zadanie – wzmocnienie dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego.

⁹⁶ MP z 2014 r. poz. 52.

⁹⁷ Minister Pracy i Polityki Społecznej.

⁹⁸ Na potrzeby tego Programu osobę starszą definiuje się jako osobę w wieku powyżej 60 lat.

Budżet Programu w latach 2014–2020 ma wynieść 280 mln zł. W okresie tym planuje się finansowanie Programu ze środków budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej na kolejne lata w kwocie 40 mln zł. Dysponentem środków budżetowych jest minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, który w wyniku rozstrzygnięć konkursowych przekazuje dotacje beneficjentom Programu na podstawie umów. Podstawę prawną Programu stanowi art. 5c ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹⁹. Program określa podmioty uprawnione do korzystania ze środków finansowych Programu przeznaczonych na jego realizację.

Zakres, szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych regulują przepisy ustawy ufp.

Działania służące realizacji priorytetów polityki rozwoju i realizacji celów SSP są finansowane ze środków publicznych określonych w art. 5 ufp i pochodzą z dochodów publicznych, funduszy unijnych, dotacji, pożyczek, gwarancji bankowych lub środków pochodzących z innych źródeł.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ufp wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- 1) ustawie budżetowej,
- 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W myśl art. 44 ust. 2 ww. ustawy jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane (art. 44 ust. 3 ufp):

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych¹⁰⁰, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4 ufp).

⁹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).

Środki najbardziej znaczące pod względem wielkości oraz efektywności źródła finansowania priorytetów realizowanych przez strategie oraz programy operacyjne pochodzą z następujących funduszy:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁰¹,
- Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁰²,
- Funduszu Spójności¹⁰³.

Do instrumentów finansujących politykę rozwoju należy również Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, którego celem jest uzupełnianie wydatków publicznych państw członkowskich w przypadkach klęsk żywiołowych, katastrof lub innych zdarzeń nadzwyczajnych. Dotyczy to, między innymi, finansowania odbudowy infrastruktury zakładów energetycznych, wodociągów i kanalizacji, telekomunikacji, transportu, służby zdrowia i szkolnictwa, służb ratowniczych i innych wydatków nadzwyczajnych.

Instytucją finansującą zadania objęte programami operacyjnymi jest także Europejski Bank Inwestycyjny. Wykonując zadania, Europejski Bank Inwestycyjny umożliwia realizowanie programów operacyjnych w powiązaniu ze środkami funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych Unii Europejskiej.

Finansowanie krajowej polityki rozwoju pozostaje w ścisłym związku z wieloletnim programowaniem budżetowym i budżetami zadaniowymi państwa oraz budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Uzppr przewiduje przygotowywanie wspólnie przez ministra rozwoju regionalnego oraz ministra finansów wieloletniego planu finansowego rozwoju kraju w celu określania środków finansowych na realizację długookresowych celów rozwojowych. Plan ten uwzględnia priorytety zawarte w średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju oraz strategiach zintegrowanych.

¹⁰¹ Celem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, będącego największym funduszem Wspólnoty, jest wspieranie rozwoju regionów zacofanych i opóźnionych, w szczególności finansowanie inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, lokalnej infrastruktury technicznej, turystyki, kultury i nauki, ochrona i poprawa stanu środowiska oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego.

¹⁰² Zadaniem Europejskiego Funduszu Społecznego jest wdrażanie instrumentów mających na celu poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy przez ułatwienie zatrudniania pracowników i zwiększanie ich mobilności zawodowej. Do typowych zadań finansowanych ze środków funduszu należą aktywizacja rynku pracy, przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego i dyskryminacji, kształcenia ustawicznego, doskonalenie kadr lub stymulowanie samozatrudnienia w sektorze małej i średniej przedsiębiorczości.

¹⁰³ Celem Funduszu Spójności jest finansowanie działań mających na celu ochronę środowiska naturalnego oraz rozwój transportu. Bezpośrednim beneficjentem funduszu są państwa członkowskie, a za ich pośrednictwem jednostki samorządu terytorialnego, związki gmin lub powiatów, zakłady budżetowe lub przedsiębiorstwa komunalne.

Wykaz jednostek objętych kontrolą, adresatów wystąpień pokontrolnych oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły czynności kontrolne

Lp.	Jednostka objęta kontrolą	Adresat wystąpienia pokontrolnego	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji ¹⁰⁴	Mariusz Błaszczak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Anna Streżyńska Minister Cyfryzacji	Departament Administracji Publicznej
2.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Witold Waszczykowski Minister Spraw Zagranicznych	Departament Administracji Publicznej
3.	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ¹⁰⁵	Mateusz Jakub Morawiecki Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rozwoju Andrzej Mieczysław Adamczyk Minister Infrastruktury i Budownictwa Marek Józef Gróbarczyk Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Departament Administracji Publicznej
4.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ¹⁰⁶	Mariusz Błaszczak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
5.	Ministerstwo Finansów	Paweł Szałamacha Minister Finansów	Departament Budżetu i Finansów
6.	Ministerstwo Gospodarki ¹⁰⁷	Mateusz Jakub Morawiecki Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rozwoju	Departament Administracji Publicznej
7.	Ministerstwo Zdrowia	Konstanty Radziwiłł Minister Zdrowia	Departament Zdrowia
8.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro Minister Sprawiedliwości	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
9.	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ¹⁰⁸	Elżbieta Rafalska Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Departament Administracji Publicznej
10.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Bohdan Paszkowski Wojewoda Podlaski	Delegatura w Białymstoku

¹⁰⁴ W związku z przekształceniem MAiC z dniem 16 listopada 2015 r., kontrolą objęto zadania należące od 16 listopada 2015 r. do właściwości Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Cyfryzacji.

¹⁰⁵ W związku z przekształceniem MIR z dniem 16 listopada 2015 r., kontrolą objęto zadania należące od 16 listopada 2015 r. do właściwości trzech ministerstw, tj. Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

¹⁰⁶ Od 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁰⁷ Z dniem 16 listopada 2015 r. zniesiono MG, a komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu gospodarka włączono do Ministerstwa Rozwoju.

¹⁰⁸ Od 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Lp.	Jednostka objęta kontrolą	Adresat wystąpienia pokontrolnego	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
11.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Mikołaj Bogdanowicz Wojewoda Kujawsko-Pomorski	Delegatura w Bydgoszczy
12.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Dariusz Drelich Wojewoda Pomorski	Delegatura w Gdańsku
13.	Śląski Urząd Wojewódzki	Jarosław Wieczorek Wojewoda Śląski	Delegatura w Katowicach
14.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Agata Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski	Delegatura w Kielcach
15.	Małopolski Urząd Wojewódzki	Józef Pilch Wojewoda Małopolski	Delegatura w Krakowie
16.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Przemysław Czarnek Wojewoda Lubelski	Delegatura w Lublinie
17.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Jolanta Chełmińska Wojewoda Łódzki	Delegatura w Łodzi
18.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Artur Chojecki Wojewoda Warmińsko-Mazurski	Delegatura w Olsztynie
19.	Opolski Urząd Wojewódzki	Adrian Czubak Wojewoda Opolski	Delegatura w Opolu
20.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Zbigniew Hoffmann Wojewoda Wielkopolski	Delegatura w Poznaniu
21.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Ewa Leniart Wojewoda Podkarpacki	Delegatura w Rzeszowie
22.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Piotr Jania Wojewoda Zachodniopomorski	Delegatura w Szczecinie
23.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Zdzisław Sipiera Wojewoda Mazowiecki	Delegatura w Warszawie
24.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Paweł Hreniak Wojewoda Dolnośląski	Delegatura we Wrocławiu
25.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Władysław Dajczak Wojewoda Lubuski	Delegatura w Zielonej Górze

Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
4. Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).
5. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

Wykaz zadań wybranych do badania w podziale na poszczególne ministerstwa i urzędy wojewódzkie

W ramach wskazanych poniżej zadań do kontroli wytypowano działania, których okres realizacji przypadał w okresie objętym kontrolą. I tak:

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

1. kierunek 1.1. zadania:
 - *Zwiększenie dostępu do zasobów informacyjnych sektora publicznego* (1 działanie)
 - *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 2.3. zadania:
 - *Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością* (2 działania)
 - *Usprawnianie systemów zarządzania oraz standardów obsługi klienta* (1 działanie)
 - *Rozwój elektronicznej administracji* (1 działanie)
 - *Uproszczenie zasad prowadzenia zbiorów publicznych* (2 działania)
 - *Wzmocnienie kwalifikacji zawodowych pracowników j.s.t.* (1 działanie)
3. kierunek 4.1. zadanie: *Wzmocnienie potencjału j.s.t. w zakresie stanowienia prawa* (1 działanie)
4. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
5. kierunek 5.6. zadanie: *Zapewnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu* (1 działanie)

Ministerstwo Finansów

1. kierunek 1.1. zadania:
 - *Zwiększenie otwartości i dostępności serwisów informacyjnych administracji publicznej pod kątem osób niepełnosprawnych (...)* (1 działanie)
 - *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 3.1. zadanie: *Doskonalenie budżetu w układzie zadaniowym* (1 działanie)
3. kierunek 4.1. zadanie: *Redukcja obciążeń administracyjnych* (2 działania)
4. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
5. kierunek 5.5. zadania:
 - *Usprawnienie systemu poboru podatków* (1 działanie)
 - *Optymalizacja procesów rejestracji i ewidencjonowania podatników i płatników* (1 działanie)
 - *Optymalizacja relacji z interesariuszami oraz zwiększenie efektywności przy jednoczesnym obniżeniu kosztów przetwarzania gromadzonych informacji* (1 działanie)
6. kierunek 7.3. zadanie: *Zapewnienie elektronicznego zintegrowanego systemu obsługi klienta na granicy (i-Granica)* (1 działanie)

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 3.2. zadania:
 - *Zapewnienie właściwej identyfikacji potrzeb rozwojowych kraju oraz stworzenia jednolitego systemu koordynacji realizacji działań strategicznych dotyczących rozwoju kraju* (1 działanie)
 - *Stworzenie warunków dla zapewnienia i ochrony ładu przestrzennego na szczeblu krajowym i regionalnym* (1 działanie)
 - *Stworzenie warunków dla zapewnienia i ochrony ładu przestrzennego na poziomie lokalnym* (1 działanie)
 - *Stworzenie warunków dla zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich* (1 działanie)
3. kierunek 4.1. zadanie: *Racjonalizacja wymagań formalnych dla procesu inwestycyjnego* (1 działanie)
4. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
5. kierunek 5.2. zadanie: *Rozwój bezpiecznego i prokonsumenckiego rynku* (1 działanie)
6. kierunek 7.2. zadanie: *Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym* (1 działanie)

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 1.2. zadania:
 - *Poprawa i wzmocnienie systemu konsultacji społecznych* (1 działanie)
 - *Wypracowanie modelowych rozwiązań w zakresie świadczenia i wzmocnienia rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego* (1 działanie)
 - *Wzmocnienie dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego* (1 działanie)
3. kierunek 3.3. zadania:
 - *Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi* (1 działanie)
 - *Wzmocnienie współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi* (1 działanie)
 - *Tworzenie zaplecza eksperckiego dla sektora pozarządowego jako realizatorów usług publicznych oraz edukacja w zakresie dobrych relacji i współpracy międzysektorowej* (1 działanie)
4. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
5. kierunek 5.5. zadanie: *Spójna i skuteczna polityka publiczna państwa w obszarze ekonomii społecznej* (1 działanie)
6. kierunek 5.5. zadanie: *Doskonalenie świadczenia usług przez organizacje pożytku publicznego* (1 działanie)

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 4.1. zadanie: *Uproszczenie procedur oraz podniesienie jakości rejestracji stanu cywilnego* (1 działanie)
3. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
4. kierunek 5.4. zadanie: *Zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców przebywających na terenie RP ubiegających się o status uchodźcy lub zobowiązanych do opuszczenia Polski* (1 działanie)

5. kierunek 5.7. zadanie: *Modernizacja i usprawnienie funkcjonowania Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców* (1 działanie)
6. kierunek 7.1. zadania:
 - *Zapewnienie gotowości operacyjnej Policji* (1 działanie)
 - *Podniesienie skuteczności działań podejmowanych przez policjantów wobec sprawców przemocy w rodzinie oraz zapewnienie bezpieczeństwa osobom dotkniętym tą przemocą* (1 działanie)
7. kierunek 7.2. zadania:
 - *Uregulowanie kwestii monitoringu wizyjnego* (1 działanie)
 - *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym* (1 działanie)
8. kierunek 7.4. zadanie: *Rozwój sfery ochrony ludności* (1 działanie)

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 2.2. zadanie: *Porządkowanie kompetencji i zwiększenie efektywności działania organów administracji rządowej* (1 działanie)
3. kierunek 3.4. zadania:
 - *Rozwijanie współpracy na rzecz rozwoju* (1 działanie)
 - *Usprawnienie koordynacji współpracy zagranicznej samorządu terytorialnego* (1 działanie)
 - *Wspieranie aktywności podmiotów trzeciego sektora w obszarze współpracy zagranicznej* (1 działanie)
 - *Budowanie pozytywnego wizerunku Polski* (2 działania)
 - *Rozwój współpracy z Polonią i Polakami za granicą* (1 działanie)
4. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
5. kierunek 5.3. zadanie: *Wzmocnienie opieki konsularnej nad Polakami za granicą za pomocą technologii mobilnych* (1 działanie)

Ministerstwo Zdrowia

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
3. kierunek 5.1. zadania:
 - *Rozwój systemu pobierania krwi i jej składników* (1 działanie)
 - *Realizacja zadań z zakresu badań przesiewowych noworodków* (1 działanie)
 - *Decentralizacja zarządzania systemem na poziom regionalny i lokalny, mapowanie potrzeb zdrowotnych i infrastrukturalnych w ochronie zdrowia* (1 działanie)
 - *Stworzenie mechanizmu kalkulacji kosztów technologii medycznych oraz wprowadzenie nowych metod rachunku kosztów i zasad raportowania kosztów świadczeń zdrowotnych* (1 działanie)
 - *Poprawa opieki nad osobami w wieku starszym* (1 działanie)
 - *Rozwój informatyzacji opieki zdrowotnej* (1 działanie)
4. kierunek 7.6. zadanie: *Przebudowa, rozbudowa i remont oraz doposażenie obiektów związanych z infrastrukturą ochrony zdrowia w zakresie ratownictwa medycznego* (1 działanie)

Ministerstwo Sprawiedliwości

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 4.2. zadanie: *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (1 działanie)
3. kierunek 4.3. zadania:
 - *Kodyfikacja prawa karnego* (1 działanie)
 - *Usprawnienie procesu postępowania cywilnego z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych* (1 działanie)
4. kierunek 5.4. zadanie: *Upowszechnianie wiedzy dotyczącej problematyki wymiaru sprawiedliwości* (1 działanie)
5. kierunek 6.1. zadanie: *e-Uслуги dla obywatela* (1 działanie)
6. kierunek 6.2. zadanie: *Zwiększenie dostępności do egzekucji sądowej* (1 działanie)
7. kierunek 6.3. zadanie: *Powszechność stosowania kar i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności* (1 działanie)
8. kierunek 6.5. zadanie: *Propagowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów* (1 działanie)
9. kierunek 6.6. zadanie: *Wypracowanie standardów i metod efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi w prokuraturze* (1 działanie)

Ministerstwo Gospodarki

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (1 działanie)
2. kierunek 3.4. zadanie: *Budowanie pozytywnego wizerunku Polski* (2 działania)
3. kierunek 4.1. zadanie: *Redukcja obciążeń administracyjnych* (1 działanie)
4. kierunek 4.2. zadania:
 - *Rozwój systemu Oceny Wpływu* (2 działania)
5. *Doskonalenie systemu udziału w tworzeniu prawa unijnego i poprawa skuteczności jego implementacji* (1 działanie)

Urzędy wojewódzkie

1. kierunek 1.1. zadanie: *Poprawa dostępu do informacji publicznej udostępnianej z urzędu* (wojewoda mazowiecki, 1 działanie)
2. kierunek 2.2. zadanie: *Racjonalizacja struktur terenowych organów administracji rządowej* (1 działanie)
3. kierunek 2.3. zadania:
 - *Upowszechnianie i wdrażanie stosowania systemu zarządzania jakością* (wojewoda dolnośląski i lubuski, 1 działanie)
 - *Usprawnianie systemów zarządzania oraz standardów obsługi klienta* (wojewoda podkarpacki, wojewoda podlaski, 1 działanie)
 - *Optymalizacja procedur wewnętrznych w administracji rządowej w województwie* (1 działanie)
4. kierunek 4.1. zadanie: *Wzmocnienie potencjału j.s.t. w zakresie stanowienia prawa* (1 działanie)
5. kierunek 5.5. zadanie: *Usprawnienie i unowocześnienie obsługi cudzoziemców* (wojewoda mazowiecki, 1 działanie)

6. kierunek 7.2. zadania:

- *Wzrost realnego bezpieczeństwa, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski* (1 działanie)
- *Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym* (1 działanie)
- *Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych* (1 działanie)

7. kierunek 7.5. zadanie: *Optymalizacja funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego* (1 działanie)

Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wicepremier Minister Rozwoju
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Spraw Zagranicznych
10. Minister Finansów
11. Minister Infrastruktury i Budownictwa
12. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
13. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
14. Minister Sprawiedliwości
15. Minister Cyfryzacji
16. Minister Zdrowia
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
19. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
20. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
21. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
22. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
23. Sejmowa Komisja Infrastruktury
24. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
25. Sejmowa Komisja Zdrowia
26. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
27. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
28. Senacka Komisja Infrastruktury
29. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
30. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
31. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
32. Senacka Komisja Zdrowia