



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 30 grudnia 2011 r.

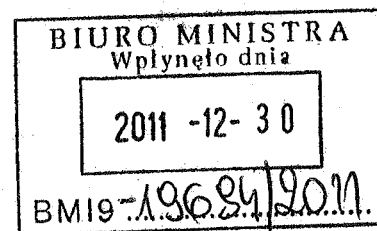
Pan
Jan Vincent - Rostowski
Minister Finansów

KAP-4101-01-05/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwanej dalej „ustawą o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, w okresie od 28 czerwca do 30 września 2011 r., w Ministerstwie Finansów (zwanym dalej „Ministerstwem” lub „MF”), we wszystkich pozostałych ministerstwach i urzędach wojewódzkich oraz w 15 innych jednostkach sektora finansów publicznych², kontrolę wdrażania procedur planowania, monitorowania i sprawozdawczości budżetu państwa w układzie zadaniowym. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 14 października 2011 r. przez Pana Ministra oraz w protokołach kontroli podpisanych przez kierowników pozostałych jednostek kontrolowanych, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi, jako kierownikowi jednostki kontrolowanej oraz jako organowi administracji rządowej właściwemu w sprawach



¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Dowództwo Sił Powietrznych, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Pierwszy Urząd Skarbowy w Radomiu, Urząd Skarbowy w Legionowie, Urząd Skarbowy w Wołominie, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Transportu Kolejowego, Wyższy Urząd Górniczy.

BM12/22/2011/NIK/WP

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU

30.12.2011

wdrażania planowania w układzie zadaniowym w jednostkach sektora finansów publicznych³, niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, z punktu widzenia kryterium celowości, zastosowane zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego⁴. Ocena została sformułowana na podstawie ustaleń kontroli z uwzględnieniem tego, że działania Pana Ministra jak i innych podmiotów uczestniczących we wdrażaniu, prowadzone były w warunkach określonych przez przepisy ustawowe, które zdaniem NIK wymagają uzupełnienia i doprecyzowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, realizowany przez Pana Ministra przy pomocy Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego (KKBZ)⁵ proces wdrażania planowania w układzie zadaniowym nie prowadzi do osiągnięcia przyjętego m.in. w „*Planie rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010 – 2011*” celu, jakim jest zmiana procesu przygotowania i realizacji budżetu państwa w kierunku:

- zwiększenia efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych oraz wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej poprzez powiązanie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami rządu;
- zapewnienia możliwości oceny stopnia osiągnięcia tych celów za pomocą sprawozdawczości opartej na mierzeniu efektów działalności instytucji publicznych oraz skuteczności polityk;
- wzmocnienia przejrzystości polityk państwa.

Zdaniem NIK, zarówno przebieg jak i uzyskane efekty wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa w obecnym kształcie nie gwarantują, że będzie on skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zapewniającym osiągnięcie ustalonych celów. Biorąc pod uwagę termin określony w art. 95 ust. 1 przepisów wprowadzających ufp⁶, w opinii NIK istnieje wysokie ryzyko, iż proces wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa nie zakończy się we wskazanym terminie utworzeniem spójnej struktury zadań publicznych (funkcji państwa, zadań budżetowych, podzadań budżetowych i działań)

³ Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, zwanej dalej „przepisy wprowadzające ufp” (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

⁴ Budżet zadaniowy, o którym mowa w art. 142 pkt. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – zwanej dalej „ufp” (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁵ W okresie od 24 września 2009 r. do 15 września 2010 r. funkcję KKBZ sprawował p. Piotr Perczyński. Od 16 września 2010 r. na stanowisko KKBZ powołana została p. Beata Rudzka, Zastępca Dyrektora Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF.

⁶ W myśl art. 95 ust. 1 przepisów wprowadzających ufp – do dnia 31 grudnia 2012 r. organem administracji rządowej właściwym w sprawach wdrażania planowania w układzie zadaniowym w jednostkach sektora finansów publicznych określonych w art. 32 ufp oraz opracowywania planu finansowego w układzie zadaniowym jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

opisywanych jednoznacznie zdefiniowanymi miernikami dokonań, których przyjęte wartości docelowe pozwolą na zaplanowanie wydatków publicznych w adekwatnych do tych wartości kwotach. Realizowany proces wdrażania nie gwarantuje również stworzenia spójnego systemu informacyjnego umożliwiającego zgromadzenie, weryfikację i przetworzenie danych opisujących stopień osiągania zaplanowanych celów zadań publicznych w ramach planowanych kwot wydatków zarówno na poziomie strategicznym (osiąganie celów funkcji państwa oraz celów zadań budżetowych) jak i na poziomie operacyjnym (osiąganie celów podzadań i działań).

1. Realizowane obecnie procesy planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetu państwa w układzie zadaniowym nie uwzględniają odmienności struktury układu zadaniowego w stosunku do struktury układu tradycyjnego budżetu. Ogranicza to możliwość ich zastosowania do osiągnięcia celów wdrożenia budżetu zadaniowego, w tym przede wszystkim zwiększenia efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych. Ograniczenia takie wynikają m.in. stąd, że struktura zadań budżetowych ministrów została ustalona w ramach 22 funkcji państwa według kryterium dysponowania środkami części budżetowej, a odpowiedzialność ministrów za realizację zadań została im przypisana, w ramach obowiązku sprawowania kontroli zarządczej, w 34 działach administracji rządowej⁷.

Na potrzeby planowania wydatków stosowany jest układ funkcji i zadań, a w kontekście realizacji czynności związanych z kontrolą zarządczą zastosowanie ma podział na działy administracji rządowej z właściwymi dla poszczególnych działów sprawami. Należy zwrócić uwagę, że do funkcji państwa, określonych przedmiotowo w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. (dalej „nota budżetowa”)⁸, nie zostały ustawowo przypisane organy administracji rządowej odpowiedzialne za osiąganie przyjętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (dalej „WPFP”) celów poszczególnych funkcji. Odpowiedzialne organy (ministrowie i Prezes Rady Ministrów) zostały wskazane (na poziomie funkcji od 2 do 22) jedynie we wzorze tabeli planistycznej, ujętej w załączniku nr 75 do noty budżetowej na 2011 r. Oznacza to, że na żadnym z organów nie ciąży bezpośrednia odpowiedzialność za koordynowanie realizacji zadań w ramach poszczególnych funkcji państwa.

⁷ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U z 2007, Nr 65, poz. 437 ze zm.).
⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 42, poz. 245.

2. Występujące w planowaniu budżetowym zróżnicowanie źródeł finansowania wyklucza spójną prezentację zależnych od poziomu finansowania wartości mierników osiągania celów zadań ujętych w skonsolidowanym planie wydatków oraz mierników osiągania celów funkcji państwa ujętych w WPF. Zgodnie z art. 142 pkt 11 up⁹, skonsolidowany plan wydatków opracowany będzie w układzie zadaniowym dla podmiotów finansowanych z budżetu państwa oraz z innych źródeł (państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 up). Natomiast środki na finansowanie wydatków ujętych w WPF pochodzą wyłącznie z budżetu państwa. NIK zwraca także uwagę, że z zakresu podmiotowego skonsolidowanego planu wydatków, o którym mowa w art. 142 pkt 11 up, wyłączono część podmiotów sektora finansów publicznych (takich np. jak: Narodowy Fundusz Zdrowia, instytucje kultury, uczelnie publiczne) pozostawiając jednocześnie inne podmioty, których finansowanie realizowane jest poza budżetem państwa (np. państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz niektóre państwowe osoby prawne). Wyjaśnienia Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hanny Majszczyk, według których „Rozwiązania dotyczące przedmiotowego i podmiotowego zakresu sektora finansów publicznych, który został objęty budżetowaniem zadaniowym, stanowią odzwierciedlenie rozwiązań przyjętych w budżecie tradycyjnym” – nie wskazują na przyczynę ograniczenia zakresu skonsolidowanego planu wydatków. W ocenie NIK system efektywnego zarządzania środkami publicznymi, wdrażany w ramach budżetu zadaniowego, powinien obejmować także wyłączone ze skonsolidowanego planu wydatków podmioty, które (jak np. NFZ) dysponują znacznymi środkami publicznymi.

3. Planowanie w układzie zadaniowym wdrażane jest bez zachowania spójności terminu sporządzania rocznych planów działalności ministrów kierujących działami administracji rządowej (zawierających cele i mierniki realizacji zadań i służących wypełnianiu obowiązku sprawowania kontroli zarządczej nad ich realizacją) z późniejszym terminem ustalenia planów wydatków w układzie zadaniowym, w których, oprócz celów i mierników, określone są także kwoty środków na realizację zadań. Brak tej spójności powoduje, że plany działalności tworzone są, gdy nie są jeszcze znane ostateczne kwoty środków na realizację zadań.

Plan działalności, o którym mowa w art. 70 up, winien być sporządzany do końca listopada roku poprzedzającego okres planowania. Natomiast ostateczne dane do planu

⁹ Przepis wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

wydatków sporządzonego w układzie zadaniowym znane są po uchwaleniu ustawy budżetowej (w przypadku planu na 2011 r. był to luty 2011 r.). Zróznicowanie terminów przygotowania tych dokumentów dotyczących 2011 r. oznacza, że plany działalności zostały opracowane bez wiedzy o ostatecznych kwotach, wynikających z ustawy budżetowej, na realizację poszczególnych zadań. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hanna Majczyk „(...) nieznajomość ostatecznych kwot wynikających z ustawy budżetowej nie powinna stanowić przeszkody w sformułowaniu oraz realizacji planu działalności, mającego (...) bardziej charakter rzeczowy niż finansowy”. Wskazała także, że „(...) procesy planowania, realizacji oraz sprawozdawczości z realizacji wydatków w układzie zadaniowym (w ramach rocznego procesu budżetowego) oraz celów określonych w planie działalności odbywają się w sposób od siebie niezależny, co wynika z odmiennych celów obu tych instytucji prawnych”. Zdaniem NIK, znajomość ostatecznych kwot wydatków ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego ustalenia poziomu mierników osiągania celów zadań i podzadań, zarówno w planie działalności jak i w skonsolidowanym planie wydatków. W kontekście realizacji działań w ramach systemu kontroli zarządczej, o których mowa w standardzie 6. kontroli zarządczej¹⁰ *Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*, tożsame są również cele opracowania tych dokumentów. Według stanowiska Pani Minister wyrażonego w wyjaśnieniach, wdrażany w Polsce budżet zadaniowy służy informowaniu o efektywności działań. Zdaniem NIK, układ zadaniowy budżetu, podobnie jak plan działalności, ma być przede wszystkim narzędziem efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Taka rola układu zadaniowego jest tym bardziej istotna, że w planach działalności nie ujmuje się kwot środków na realizację zadań.

4. Niejednoznaczne uregulowanie w przepisach zagadnień dotyczących sporządzania i uaktualniania planów finansowych w układzie zadaniowym wpływa niekorzystnie na prawidłowość realizacji zadań dysponentów środków publicznych.

W przepisach określających sposób i tryb sporządzania i uaktualniania planów finansowych państwowych jednostek budżetowych¹¹ nie ustanowiono obowiązku sporządzania planów w układzie zadaniowym i dokonywania w nich zmian. Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hanna Majczyk, obowiązek ich sporządzania związany jest z art. 142 pkt 10 i 11 ufp (gdzie wskazano, że uzasadnienie do

¹⁰ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowią załącznik do Komunikatu 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).

¹¹ M.in. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2010 r., Nr 241, poz. 1616).

projektu ustawy budżetowej ma zawierać m.in. zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy oraz skonsolidowany plan wydatków, sporządzany w układzie zadaniowym) i powiązanych z nim art. 40 ust. 3 pkt 2 ufp (obowiązek ewidencji wydatków w układzie zadaniowym) oraz art. 41 ust. 4 ufp (obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jakkolwiek wskazane przez Panią Minister przepisy wskazują pośrednio na obowiązek sporządzania i bieżącej aktualizacji planów w układzie zadaniowym, to celowe jest, aby obowiązek taki wynikał wprost (tak jak ma to miejsce w odniesieniu do planów finansowych w tradycyjnym układzie dział, rozdział, paragraf) np. z rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że zarówno kierownicy jednostek kontrolowanych jak i dysponenti części budżetowych w sposób niejednoznaczny interpretują swoje obowiązki w powyższym zakresie. Odnotowano przypadki opracowania planu w układzie zadaniowym oraz jego aktualizowania, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Dokumenty takie opracowali m.in. Minister Środowiska, Minister Infrastruktury, Wojewoda Świętokrzyski, Wojewoda Lubelski, Wojewoda Małopolski.

Kontrola ujawniła także przypadki, że jednostki nie sporządzały planów w układzie zadaniowym ograniczając się jedynie do opracowania formularzy planistycznych BZ¹². Kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ nie były aktualizowane w trakcie roku, jak również nie dokonywano aktualizacji mierników celów realizowanych zadań i podzadań¹³. Nieopracowanie oraz nieaktualizowanie planów wydatków w układzie zadaniowym tłumaczono brakiem przepisów prawnych w tym zakresie, a także wątpliwościami interpretacyjnymi. Przykładowo, Wojewoda Pomorski wyjaśnił, że plan wydatków po zmianach w układzie zadaniowym ustalany jest po zakończeniu roku budżetowego, przy sporządzaniu dla Ministra Finansów sprawozdania z realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Ujawnione przypadki nieposiadania planów lub ich nieaktualizowania wskazują, że dysponenti środków nie traktowali zadaniowego układu wydatków jako narzędzia do zarządzania środkami, ale jako bazę danych do sporządzenia rocznej informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

¹² Formularze: BZ-1 Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok, BZ-2 Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy, BZ-3 Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

¹³ Dokumentów takich nie sporządzili np.: Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Wojewoda Śląski, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Mazowiecki, Wojewoda Lubuski, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej należy uznać system wyznaczania celów i zadań, a także system ich monitorowania. W ocenie NIK, posiadanie takich dokumentów w zakresie układu zadaniowego wydatków jest niezbędne, jako narzędzie zarządzania środkami publicznymi poprzez rezultaty osiągane w wyniku realizacji zadań.

5. Niejednolita interpretacja przez dysponentów środków budżetowych przepisów dotyczących sporządzania formularzy planistycznych BZ, miała negatywny wpływ na rzetelność i kompletność ujmowanych w tych formularzach danych.

W formularzu BZ-1 stanowiącym załącznik nr 70 do noty budżetowej na 2011 r. zostały przewidziane kolumny do wykazania przez dysponentów części budżetu państwa, w ramach właściwej funkcji państwa, środków finansowych planowanych z rezerw celowych na realizację danego zadania/podzadania/działania. W trakcie kontroli w Ministerstwie Finansów ustalono, że dysponenci sporządzając formularze BZ-1 niejednolicie prezentowali te dane – albo wykazywali planowane kwoty z rezerw celowych przypisując je do właściwej funkcji, albo wskazywali wartość „0”. Z ustaleń kontroli w pozostałych jednostkach wynika, że nawet w przypadku niewskazania kwoty, niektórzy dysponenci (np. Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewoda Lubelski, Wojewoda Łódzki) ujmowali w formularzu mierniki wyliczone z uwzględnieniem kwot z rezerw celowych. Niezależnie od tego jakie dane podali dysponenci w formularzach BZ-1, w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r., kwoty rezerw celowych zostały włączone do funkcji *4 Zarządzanie finansami państwa*. Tym samym kwoty te zostały wykazane w funkcji niezwiązanej z realizacją zadań wskazanych przez dysponentów. Podjęcie decyzji o odmiennej od wskazań dysponentów prezentacji środków z rezerw celowych, p. Beata Rudzka, Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego, tłumaczyła koniecznością zachowania zgodności budżetu w układzie zadaniowym z budżetem w układzie tradycyjnym. NIK zwraca uwagę, że podjęcie tej decyzji nie zostało poprzedzone korektą planowanych przez dysponentów wartości docelowych mierników, co spowodowało niespójność kwot z miernikami.

W celu wyeliminowania problemów z prezentacją wydatków z rezerw celowych, w formularzach planistycznych na rok 2012 wprowadzono zmiany i opracowano nowy

formularz BZ-RC¹⁴. Zdaniem NIK, warunkiem poprawnej prezentacji tych wydatków będzie wyegzekwowanie od dysponentów prawidłowego przypisania kwot do poszczególnych zadań, podzadań i działań.

W formularzu BZ-2, w zakresie danych dotyczących jednostek realizujących zadania należało wskazać dysponentów części budżetowych (w zakresie finansowania ze środków budżetu państwa) oraz podmioty, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ufp (w zakresie innych źródeł)¹⁵. Tymczasem, jak wykazała kontrola u dysponentów części budżetowych, w formularzach tych wskazywano także inne podmioty lub niepełne kwoty planowane na realizację zadań. Przykładowo, Wojewoda Śląski ujął w formularzu jednostki samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w realizacji zadań publicznych. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, poza nadzorowanymi jednostkami budżetowymi i państwowymi osobami prawnymi, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, wskazał instytucje kultury i Fundację Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu. W przypadku Ministra Gospodarki w formularzu BZ-2 zostały wskazane: Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Fundusz Kredytu Technologicznego, ale tylko w zakresie finansowanym z części 20 budżetu państwa *Gospodarka*. Nie wykazano w tym dokumencie innych źródeł finansowania tych jednostek, mimo że zgodnie z ust. 89 pkt 4 załącznika 76 do noty budżetowej dysponent planuje na realizację zadań, podzadań, działań poza wydatkami ujętymi w danej części budżetowej także te z planów finansowych nadzorowanych przez siebie jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp. Odnosząc się do tej kwestii w trakcie kontroli w Ministerstwie Gospodarki wyjaśniono, iż np. PARP, oprócz środków z Ministerstwa Gospodarki otrzymuje środki również od innych dysponentów części budżetowych, tj. Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i ujęcie ich w BZ-2 sporządzanym przez Ministra Gospodarki spowodowałoby zdublowanie wykazanych u innych dysponentów środków.

¹⁴ Formularz BZ-RC - *Zestawienie planowanych/prognozowanych wydatków z rezerw celowych na następny rok budżetowy i dwa kolejne lata* stanowi załącznik nr do rozporządzenia z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 (Dz. U. Nr 56, poz. 290).

¹⁵ Tj.: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Przytoczony zakres podmiotowy został wskazany przez Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hannę Majszczyk w wyjaśnieniach z dnia 26 września 2011 r. (znak: RF-3/268/STT/2011/13951).

6. Nie została opracowana ostateczna struktura układu zadaniowego dla zadań budżetowych wynikających z ustawy o działach administracji rządowej, wchodzących w zakres właściwości poszczególnych ministrów.

Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego, realizując obowiązek wynikający z art. 95 ust. 3 pkt 2 przepisów wprowadzających ufp, podjął działania w celu opracowania katalogu zadań i podzadań budżetowych, ich celów i mierników wykonania. Katalog był tworzony przy udziale ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz na podstawie propozycji dysponentów części budżetowych i corocznie publikowany w nocy budżetowej. Pomimo tej współpracy i upływu czterech lat od rozpoczęcia prac nad wdrażaniem budżetu w układzie zadaniowym, dotychczas publikowane kolejne wersje katalogu nie mają formy ostatecznej. Jak wyjaśniła p. Beata Rudzka, Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego, zakończenie prac nad jego ostateczną wersją na poziomie ministrów i nadanie mu formuły rozporządzenia klasyfikacji zadaniowej planowane jest do 2013 r. Tak stworzony katalog ma stanowić podstawę do opracowania ostatecznej wersji katalogu zadań/podzadań/działań dla pozostałych podmiotów realizujących tożsame przedmiotowo zadania, w tym dla wojewodów. NIK zwraca uwagę, że brak ostatecznej wersji katalogu wspólnego dla podmiotów realizujących tożsame przedmiotowo zadania wpływa negatywnie na możliwość rzetelnej agregacji i zachowania spójności danych ujmowanych w planie wydatków w układzie zadaniowym.

W 2010 r., po przeprowadzonych konsultacjach i uzgodnieniach, p. Piotr Perczyński, Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego przekazał¹⁶ wojewodom *Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich*, który miał być w pełni uwzględniony przy opracowywaniu projektu budżetu. W toku kontroli przeprowadzanej w Ministerstwie Finansów ustalono, że wojewodowie, w prezentowanych w formularzach BZ-1 projektach budżetu w układzie zadaniowym na 2011 r., wykazali 35 podzadań nieujętych we wspomnianym katalogu. Wystąpiły także przypadki przypisywania przez wojewodów takich samych obszarów ich działalności do różnych funkcji/zadań/podzadań. Dotyczyło to m.in. spraw związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Jak ustalono, czterech wojewodów¹⁷ ten rodzaj spraw realizowało w ramach zadania 13.5. *Wspieranie rodziny*, podzadanie 13.5.4. *Profilaktyka na rzecz dziecka i rodziny*. Natomiast zagadnienia te zostały zakwalifikowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej i ujęte przez innych wojewodów w podzadaniu 13.1.1. *Wspieranie osób*

¹⁶ Pismem z dnia 9 kwietnia 2010 r. (Nr RF-3/136/MIV/2010/184).

¹⁷ Wojewodowie: Podlaski, Kujawsko-Pomorski, Świętokrzyski i Wielkopolski.

zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach działania 13.1.1.1. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Z kolei obszary działalności wojewodów przypisane w katalogu m.in. do funkcji 4 Zarządzanie finansami państwa zostały przez niektórych wojewodów¹⁸ zakwalifikowane do funkcji 22 Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna. Powyższe rozbieżności nie zostały skorygowane i przeniesiono je do zbiorczego zestawienia prezentowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.

7. Ustalenia kontroli wskazują, że w przyjętych zasadach planowania wydatków na potrzeby układu zadaniowego, w większości kontrolowanych jednostek nie uwzględniano kosztów jednostkowych, wyrażających wartościowo szacunkowe zużycie materiałów, wykorzystanie zasobów ludzkich oraz usług obcych w związku z realizacją działań w ramach poszczególnych podzadań i zadań. Na ogół przyjmowano uproszczony sposób przyporządkowywania do działań, podzadań i zadań kwot określonych w limitach wydatków budżetu w układzie tradycyjnym, za pomocą różnych kluczy kalkulacyjnych. Przykładowo, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwoty wydatków zostały zaplanowane bez udziału podległych jednostek, poprzez podzielenie kwoty limitu wydatków na poszczególne części budżetowe, dla których Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni funkcję dysponenta głównego. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej oraz przyjętych kluczy kalkulacyjnych. W Ministerstwie tym nie opracowano ogólnej metody liczenia kosztów działań. Brak było też metodyki podziału kosztów na bezpośrednie i pośrednie. Z tego powodu nie dokonywano analizy kosztów z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych. Podobnie, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania zostały ustalone na podstawie informacji przekazanych przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ, bez udziału podległych jednostek, poprzez podzielenie otrzymanej kwoty limitu wydatków dla części 45. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano poprzez przyporządkowanie poszczególnych pozycji wydatków, tam gdzie było to możliwe, do odpowiednich działań, a w odniesieniu do wydatków nie dających się bezpośrednio przypisać zastosowano klucze kalkulacyjne. Dysponenci środków budżetowych wskazywali, że w żadnych przepisach nie określono metody szacowania kosztów na potrzeby opracowania budżetu w układzie zadaniowym. Minister Sprawiedliwości stwierdził ponadto, że obecnie w resorcie sprawiedliwości,

¹⁸ Wojewodowie: Dolnośląski, Łódzki i Zachodniopomorski.

podobnie jak w większości jednostek sektora finansów publicznych, nie są dostępne rozbudowane i drogie narzędzia z zakresu controllingu i rachunku kosztów, mające zastosowanie w sektorze prywatnym, w szczególności w sferze produkcyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosowany przez dysponentów środków publicznych uproszczony sposób szacowania kosztów wprawdzie zapewnia zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, jednak konieczna jest informacja o kosztach planowanych do realizacji zadań publicznych (będących sumą kosztów wszystkich działań mających wpływ na osiągnięcie celów zadań) w powiązaniu z limitem środków przyznanych na ich realizację. Powiązanie takie służy stosowaniu układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi i poprawie efektywności świadczonych usług publicznych.

8. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej¹⁹ nie wskazano dysponentom szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, co negatywnie wpływa na możliwość uzyskania i analizy porównywalnych danych o efektywności realizacji zadań przez poszczególnych dysponentów środków publicznych.

Zasady rachunkowości dotyczące ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, zostały określone w sposób bardzo ogólny w § 15 ust. 2 ww. rozporządzenia poprzez wskazanie, że zakładowy plan kont powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym, a operacje dotyczące wykonania budżetu w układzie zadaniowym mogą być ewidencjonowane na kontach, na których są ujmowane operacje według podziałek klasyfikacji budżetowej. Takie rozwiązanie umożliwia dowolne określanie przez dysponentów struktury kont i sposobu ewidencjonowania na nich operacji gospodarczych. Obowiązek prowadzenia ewidencji „zadaniowej” wejdzie w życie od 1 stycznia 2012 r.²⁰ W tym samym dniu powinno zacząć obowiązywać rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości zadaniowej (w trakcie kontroli znajdujące się w fazie opracowywania). Rozporządzenie to określi szczegółowy zakres informacji, których ewidencja taka powinna dostarczyć.

¹⁹ Dz. U. Nr 128, poz. 861.

²⁰ § 28 ww. rozporządzenia.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w kontrolowanych jednostkach w różny sposób prowadzona jest ewidencja wykonania wydatków w układzie zadaniowym. W części jednostek jak np. w Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Mazowieckim i Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim prowadzono ją w ramach rozbudowanej analitycznie ewidencji bilansowej. W innych jednostkach jak np. w Ministerstwach: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, czy w Opolskim i Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim wydatki ewidencjonowano pozabilansowo. W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad ewidencję wydatków w układzie zadaniowym prowadzono poza księgami rachunkowymi. Również w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim ewidencję prowadzono pozaksięgowo, tj. w arkuszu kalkulacyjnym Excel, gdyż – jak wyjaśniono – przepisy rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości nie precyzowały w sposób dostateczny zasad prowadzenia tej ewidencji. Niejednolitość metodologii i technik gromadzenia i przetwarzania danych w tym zakresie może, zdaniem NIK utrudnić ich kompilację i porównanie.

W trakcie kontroli odnotowano, że w części kontrolowanych jednostek w ogóle nie ewidencjonowano wydatków w układzie zadaniowym tłumacząc, że obowiązek w tym zakresie powstanie od 1 stycznia 2012 r.²¹ W Urzędzie Transportu Kolejowego i w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej ustalono, że Zasady Rachunkowości, w tym Zakładowy Plan Kont nie zawierały zapisów odnoszących się do sposobu realizacji w tych jednostkach budżetu państwa w układzie zadaniowym. Ponadto system finansowo-księgowy w tych jednostkach nie został dostosowany do ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, a ewidencja wydatków w 2011 r. odbywała się w układzie tradycyjnym (paragrafowym).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nieokreślenie jednolitych zasad ewidencjonowania w układzie zadaniowym zwiększa ryzyko, że funkcjonujące od 2012 r. systemy ewidencyjno-księgowe poszczególnych dysponentów nie będą spełniać wymagań informacyjnych, a ich dostosowanie do potrzeb sprawozdawczych spowoduje konieczność poniesienia dodatkowych nakładów finansowych. Podkreślić należy, że rozwiązanie ograniczające to ryzyko, polegające na odpowiednio wcześniejszym zdefiniowaniu potrzeb informacyjnych i wdrożeniu jednolitych zasad rachunkowości dla potrzeb budżetu w układzie zadaniowym, zostało zasugerowane w ekspertyzie wykonanej w 2010 r. przez Uniwersytet Szczeciński²² na zlecenie Ministerstwa Finansów. Z tego opracowania (na które Ministerstwo

²¹ Np. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w Podkarpackim i Śląskim Urzędzie Wojewódzkim.

²² Ekspertyza sporządzona została przez p. Marcina Kaczmarka, adiunkta na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego.

wydatkowało 46,4 tys. zł) wynika m.in., że utworzenie planu kont na potrzeby budżetowania zadaniowego z zachowaniem struktury kont zgodnej ze strukturą funkcji, zadań i podzadań zapewni czytelność i bezpieczeństwo procesu ewidencji, rozliczania i sprawozdawania.

9. Projekty finansowane ze środków europejskich, w ramach których realizowane są zadania Pana Ministra w zakresie wdrażania budżetu w układzie zadaniowym, są zaawansowane w stopniu, który uniemożliwia pełne wykorzystanie dostępnej alokacji w terminie pierwotnie określonym na koniec 2012 roku.

Realizacja zadań związanych z wdrażaniem budżetu w układzie zadaniowym prowadzona była w ramach dwóch projektów²³ Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, dofinansowywanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Łączna wartość projektów, wynikająca z zawartych umów, wynosi 90 339,0 tys. zł., z czego (do 31 sierpnia 2011 r.) wykorzystano 23,4%. Środki zostały wykorzystane m.in. na opracowanie bazy mierników dla 20 funkcji państwa, opracowanie systemu informatycznego „BUZA” wspomagającego planowanie wydatków w sektorze publicznym, wykonanie ekspertyz, szkolenia osób zajmujących się problematyką budżetu zadaniowego oraz przeprowadzenie ewaluacji śródkresowej realizacji projektów. Ministerstwo Finansów oceniło, że w związku z trudną sytuacją finansów publicznych oraz racjonalizacją wydatków nie zostaną wykorzystane wszystkie przyznane na realizację tych dwóch projektów środki finansowe. W wyniku analizy dotychczasowych wydatków oszacowano, iż kwota 19 100 tys. zł nie zostanie wykorzystana i w związku z tym kwotę tę postawiono do dyspozycji Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IP2) – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, planując jednocześnie przedłużenie realizacji obu projektów do 2015 r. (pierwotnie ich realizacja miała się zakończyć w 2012 r.). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nowy termin zakończenia projektów nie jest skorelowany z terminem określonym w art. 95 przepisów wprowadzających ufp.

9.1. W trakcie kontroli w Ministerstwie Finansów ustalono, że wydatki na opracowanie bazy mierników wyniosły (do końca września 2011 r.) 560,6 tys. zł., przy czym wykorzystanie tej bazy w procesie planowania budżetu zadaniowego było niewielkie. W okresie opracowywania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 dostępna była baza zawierająca 2 621 mierników. Analiza formularzy opisowych do projektu budżetu złożonych przez 17 ministrów wykazała, iż na zastosowane w ich projektach 422 mierniki

²³ Projekty: „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012” oraz „Wsparcie przygotowania i wdrożenie budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012”.

realizacji celów zadań i podzadań tylko w 65 przypadkach (tj. 15, 4%) były to mierniki dostępne w bazie. Pomimo, że baza mierników tworzona była przy współudziale dysponentów budżetowych, w wielu przypadkach dysponenci ci wskazywali, iż propozycje mierników nie są adekwatne do mierzenia procesów gospodarczych w Polsce. Zdaniem p. Beaty Rudzkiej, Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego, na niewielki stopień wykorzystania bazy mierników wpływ miały zmiany w katalogu funkcji, zadań i podzadań. KKBZ planuje po zakończeniu opracowywania bazy przegląd ujętych w niej mierników i skorelowanie ich z docelową strukturą katalogu.

Dokonanie przeglądu i weryfikacji ujętych w bazie mierników pod kątem ich przydatności do zastosowania w planowaniu zadaniowym oraz zapewnienia ich szerokiego wykorzystania jest, w ocenie NIK, niezbędne. Potrzebę taką potwierdza to, że w kontrolach prowadzonych u dysponentów środków budżetowych stwierdzono przypadki ustalania mierników, zarówno na poziomie celów zadań jak i podzadań, które nie spełniały wymogów noty budżetowej. Zdaniem NIK, przypadków takich można było uniknąć, gdyby przegląd i weryfikacja przydatności mierników zostały dokonane wcześniej, przed udostępnieniem bazy dysponentom środków. Przykładowo, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji przyjęto mierniki, za pomocą których nie można zmierzyć poziomu osiągnięcia celu podzadania, a tym samym nie spełniały one wymogu określonego w ust. 86 pkt 6 załącznika nr 76 do noty budżetowej, tj. doboru adekwatnych mierników, określających stopień realizacji celów zadań i podzadań. Dotyczyło to podzadania 2.1.1. *Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego*, którego celem była *poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego*, dla którego przyjęto miernik *liczba uczestników szkoleń podstawowych* i podzadania 16.1.1. *Ewidencja ludności i dowody osobiste, rejestracja stanu cywilnego oraz zmiana imion i nazwisk*, którego celem było *zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dotyczącej ewidencji*, dla którego przyjęto miernik *liczba spraw załatwionych przez pracownika w przeliczeniu na pełny etat*. W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że mierniki celów siedmiu podzadań zostały sformułowane z naruszeniem ust. 85 pkt 9 lit. b załącznika nr 76 do noty budżetowej, gdyż nie określały one stopnia realizacji celów tych podzadań, np. dla podzadania 2.6.4. *Budowa i utrzymanie przejść granicznych*, którego celem było *dostosowanie infrastruktury do potrzeb kontroli granicznej* określono miernik *liczba osób odprawianych w ciągu doby*, dla podzadania 9.1.1. *Ochrona miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą*, którego celem było *ochrona miejsc pamięci narodowej*, zdefiniowano miernik *liczba obiektów odnowionych w stosunku do zgłoszonych potrzeb*, dla podzadania 16.3.1. *Wydawanie zaświadczeń o osobowości prawnej jednostek kościelnych*, którego celem

było zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego przyjęto miernik stosunek w terminie wydanych zaświadczeń do ilości złożonych wniosków. Wojewoda Śląski odnosząc się do powyżej opisanych mierników wyjaśnił, że zostały one sformułowane w brzmieniu w jakim ujęto je w *Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich*, który zgodnie z zaleceniem Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego miał być stosowany przy opracowaniu zestawień BZ.

NIK zauważył, że określenie dla zadań i podzadań mierników niespełniających wymogów noty budżetowej ogranicza możliwość monitoringu i ocenę stopnia realizacji celów zadań i podzadań. W konsekwencji może wpływać na efektywność zarządzania zadaniami publicznymi, w tym na osiąganie zamierzonych celów.

9.2. Wydatki na opracowanie informatycznego systemu wspomagającego planowanie wydatków w sektorze publicznym „BUZA” wyniosły (wg stanu na 31 sierpnia 2011 r.) 75,6 tys. zł. System „BUZA” jest narzędziem pomocniczym umożliwiającym dysponentom złożenie formularzy planistycznych w układzie zadaniowym i z założenia miał wspomóc KKBZ w zakresie m.in. sprawdzenia poprawności danych podanych przez dysponentów pod względem ich kompletności. W toku kontroli ustalono, że ta funkcja kontrolna aplikacji BUZA jest ograniczona, gdyż w praktyce pozwala ona na wpisanie, zamiast wymaganych danych (np. celu lub miernika), dowolnego znaku (np. spacji). Aplikacja rozpoznaje wtedy ten znak jako tekst i przyjmuje, że pole zostało wypełnione poprawnie. Docelowo, w Ministerstwie planowane jest wdrożenie, zamiast aplikacji „BUZA”, Zintegrowanego Systemu Informatycznego Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa (ZSI ZZBP). Jednak dotychczas opracowano jedynie projekt specyfikacji istotnych warunków zamówienia do studium wykonalności ZSI ZZBP. Biorąc pod uwagę termin określony w art. 95 ust. 1 przepisów wprowadzających ufp oraz stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w tym zakresie, NIK zwraca uwagę na potrzebę pilnego wdrożenia, w ramach funkcjonującego narzędzia wspomagania informatycznego procesu planowania, takich rozwiązań, które usprawnią funkcje automatycznej kontroli prawidłowości danych.

W trakcie kontroli ustalono, że spośród pięciu wniosków sformułowanych przez NIK po kontroli przeprowadzonej w I kwartale 2010 roku²⁴ w Ministerstwie zostały zrealizowane cztery wnioski, a jeden pozostaje w trakcie realizacji:

- Wniosek dotyczący przeprowadzenia rozpoznania rynku szkoleniowego w dziedzinie budżetu zadaniowego w celu umożliwienia wyboru najkorzystniejszej z dostępnych na

²⁴ Kontrola realizacji zadań szkoleniowych z zakresu budżetowania zadaniowego ujętych w projektach wieloletnich przewidzianych do realizacji w ramach PO KL 2007-2013.

rynku oferty szkoleniowej, został zrealizowany. Wartość zamówienia na realizację szkoleń w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej w 2010 r. została ustalona na podstawie rozeznania rynku. Nie stwierdzono nieprawidłowości w objętym kontrolą postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na realizację ww. szkoleń.

- Wniosek dotyczący zapewnienia terminowego przekazywania wniosków o płatność do IP2 w ramach objętych kontrolą projektów wieloletnich, NIK uznała za zrealizowany, gdyż w trakcie niniejszej kontroli nie stwierdzono przypadków nieterminowego przekazywania wniosków.
- Po kontroli NIK w Ministerstwie wprowadzono obowiązek składania przez uczestników szkoleń „Deklaracji uczestnictwa w projekcie” potwierdzających wykonywanie zadań związanych z budżetem zadaniowym i umożliwiających uczestnictwo w projekcie, co stanowiło realizację wniosku pokontrolnego dotyczącego zapewnienia weryfikowania osób, które są zgłaszane do udziału w projekcie *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012*.
- W odniesieniu do sporu dotyczącego uznania przez IP2 za niekwalifikowane wydatków w łącznej kwocie 32,5 tys. zł za zakup m.in. słowników synonimów i antonimów, leksykonu biznesu, klimatyzatorów i grzejników olejowych MF nie zgodziło się ze stanowiskiem IP2, ale pomimo to w maju 2010 r. zakończono spór i zaprzestano wykazywania we wnioskach o płatność zakwestionowanych przez IP2 pozycji. Tym samym zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli przeprowadzonej w 2010 r.²⁵ Ustalono jednak, że pomiędzy MF a IP2 wystąpił kolejny spór dotyczący uznania przez IP2, za nieprawidłowo wydatkowaną, kwoty 13,8 tys. zł na pokrycie, w ramach projektu „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012”, kosztów uczestnictwa w szkoleniach z zakresu wdrażania budżetu zadaniowego sześciu osób. Kwota ta została wyliczona na podstawie ustaleń ww. kontroli NIK w 2010 r. i dotyczyła kosztów szkolenia osób, które w swoich instytucjach nie zajmowały się zadaniami związanymi z wdrażaniem budżetu zadaniowego. Było to niezgodne z postanowieniami projektu, które dopuszczały finansowanie szkoleń tylko dla osób wykonujących zadania związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego. Jakkolwiek MF po ww. kontroli wprowadziło obowiązek składania

²⁵ Podjęcie działań zapewniających rozstrzygnięcie sporu dotyczącego kwalifikowalności wydatków zakwestionowanych przez IP2 w ramach projektu Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012 i następnie ujmowanie w wyodrębnionej ewidencji księgowej wyłącznie wydatków kwalifikowanych.

przez uczestników szkoleń deklaracji potwierdzających wykonywanie zadań związanych z budżetem zadaniowym, to nie zaakceptowało decyzji IP2 w zakresie niekwalifikowaności ww. wydatków i nie pomniejszyło w składanych wnioskach kwoty wydatków stosownie do zalecenia IP2. NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań zmierzających do zaprzestania wykazywania w składanych do IP2 wnioskach o płatność ww. kwoty wydatków uznanych za niekwalifikowane.

- w trakcie realizacji pozostaje wniosek dotyczący przeprowadzenia analizy założeń projektu „Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012” w celu dostosowania liczby pracowników podlegających szkoleniu do faktycznego zapotrzebowania w Departamencie Reformy Finansów Publicznych (DRFP) i w resorcie. Dokonano analizy wydatków zakontraktowanych dla tego projektu i oszacowano oszczędności w kwocie 14 750,0 tys. zł. Kwotę tę postawiono do dyspozycji IP2. W IV kwartale 2011 r. Kierownictwo DRFP planuje także przeprowadzenie analizy obciążeń pracowników zadaniami i warunków pracy w celu zoptymalizowania procesów zarządzania. Do 31 października 2011 r. planowane było w MF przekazanie projektu mapy doskonalenia zawodowego pracowników zaangażowanych w realizację tego projektu. Do czasu zakończenia kontroli trwały prace związane z opracowaniem propozycji programów rozwoju zawodowego w zakresie szkoleń zgodnie z przyjętymi kierunkami rozwoju zawodowego.

Niezależnie od negatywnej oceny celowości przyjętego sposobu wdrażania budżetu zadaniowego stwierdzono, że przy realizacji przez KKBZ zadań Ministra Finansów, określonych w art. 95 ust. 3 przepisów wprowadzających usf²⁶ wystąpiły nieprawidłowości, które dotyczyły:

- nieskorygowania przez KKBZ, na etapie zestawiania planu budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. (prezentowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej), wartości docelowych mierników stopnia osiągnięcia celów zadań i podzadań po dokonaniu korekt kwot planowanych wydatków, co spowodowało brak spójności kwot wydatków z przyjętymi wartościami docelowymi mierników (szczegółowy opis w pkt 5);
- przypadków niewyegzekwowania przez KKBZ od dysponentów budżetu państwa, prawidłowych i kompletnych danych do planu budżetu państwa w układzie zadaniowym

²⁶ Dotyczących koordynowania opracowania wzorów formularzy, koordynowania prac nad wykazem zadań budżetowych, ich celów oraz mierników, zapewnienia zgodności zadań budżetowych z obowiązującymi strategiami rozwoju.

na 2011 r., w efekcie czego w planie tym nie określono dla niektórych zadań i podzadań celów i mierników ich realizacji.

W ramach koordynacji prac nad wykazem zadań/podzadań budżetowych KKBZ opracował również propozycje ich celów. Propozycje te były konsultowane z dysponentami. Ustalono, że nie wszyscy dysponenti części budżetowych określali na poziomie zadań/podzadań cele, które planują osiągnąć w wyniku realizacji danego zadania/podzadania²⁷. W konsekwencji cele takie nie zostały wskazane także w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. Niewskazanie celów niektórych zadań/podzadań w ww. uzasadnieniu było również konsekwencją przyjętego sposobu prezentowania planowanych zadań i podzadań wojewodów, tj. wykazywania ich łącznie dla wszystkich wojewodów. Praktyka łącznej prezentacji uniemożliwiła ujednolicenie celu dla konkretnego zadania/podzadania w sytuacji, gdy wojewodowie dla tego samego zadania/podzadania wskazywali różne cele. Podobna sytuacja dotyczyła także mierników określających stopień realizacji celu.

Jak wyjaśniła p. Beata Rudzka, Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego, analiza złożonych przez dysponentów formularzy BZ, w których zawarte są zestawienia planowanych wydatków w układzie zadaniowym, zasadniczo nie jest prowadzona w trakcie prac nad uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej ze względu na napięty harmonogram, co nie pozwala na występowanie do dysponentów o poprawienie lub uzupełnianie brakujących elementów. Wyniki oceny spójności i jednolitości sposobu przyporządkowania przez dysponentów łączących w ich właściwości spraw, wykorzystywane są dopiero w toku prac nad katalogiem zadań/podzadań na rok następny. Wtedy też wprowadzane są zmiany metodologiczne. W odniesieniu do problematyki określania celów i mierników realizacji zadań KKBZ wskazywała także, że za ich określenie odpowiedzialni są dysponenti.

Zdaniem NIK, przed włączeniem danych zawartych w formularzach BZ do dokumentu zbiorczego, Minister Finansów powinien wyegzekwować kompletne i rzetelne dane, od dysponentów części budżetowych, gdyż ma to wpływ na wartość informacyjną uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej budżetu zadaniowego. Bieżącej analizy wymagają szczególnie przypadki, gdy dysponent nie określa celu, jaki zamierza osiągnąć w wyniku realizacji danego zadania/podzadania. Taka sytuacja może być przesłanką oceny

²⁷ Sytuacja taka dotyczyła m.in. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie zadania 3.1. „Edukacja i wychowanie” (cz. 31), w tym podzadania 3.1.2. „Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne”, 3.1.8. „Wsparcie działalności edukacyjno – wychowawczej”; Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie zadania 11.5. „Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa” (cz. 37), w tym podzadania 11.5.2. „Pozamilitarne przygotowania obronne”; Wojewody Mazowieckiego w zakresie zadania 1.5. „Organizacja i przeprowadzanie wyborów”, w tym podzadania 1.5.4. „Wybory do rad gmin (...)”.

zasadności przyznania środków finansowych na jego realizację. NIK zwraca także uwagę, że wymóg wskazania celu i miernika dla każdego zadania i podzadania wynikał z ust. 85 załącznika nr 76 do noty budżetowej na 2011 r.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o przeprowadzenie analizy przebiegu i dotychczasowych osiągnięć procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego i na tej podstawie zweryfikowanie przyjętych zasad i metod wdrażania pod kątem ich skuteczności w osiąganiu celu tego procesu, wykorzystując uwagi NIK sformułowane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

W/CHP/RES/EE
for/working copy/Nov/01

Michael G. (10/01)