



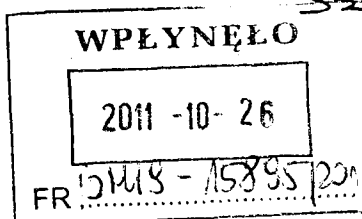
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

Warszawa, dnia 24 października 2011 r.

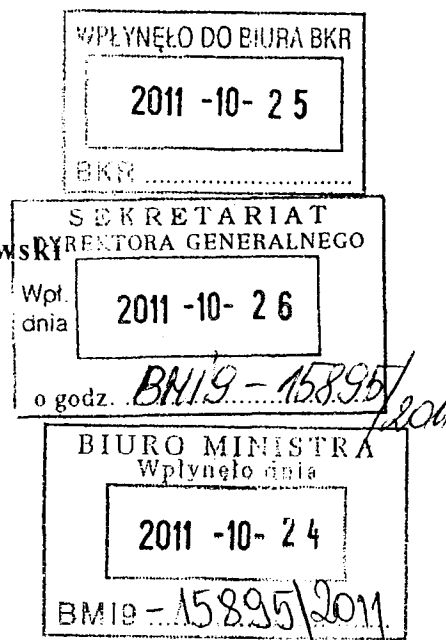
Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

KBF-4101-02-01/2011
P/11/001

Szanowny Panie Ministrze!



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 skontrolowała w okresie od 8 czerwca 2011 r. do 14 września 2011 r. Ministerstwo Finansów w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 14 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Minister Finansów realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. w działach administracji rządowej² budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

- 1) zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości,
- 2) określania treści zadań, podzadań i działań oraz celów i mierników związanych z zadaniami i podzadaniami,
- 3) monitorowania osiągania celów określonych dla zadań budżetowych i podzadań, grupujących działania umożliwiające osiąganie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

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

² Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

Prowadzone były następujące działania w zakresie planowania i realizacji budżetu zadaniowego w 2011 roku zarówno w odniesieniu do działów, dla których Minister Finansów jest właściwy, jak i w odniesieniu do ministerstwa będącego jednostką w dziale:

- opracowano dokumenty o charakterze planistycznym do projektu wydatków w układzie zadaniowym we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego oraz kierownikami jednostek podległych,
- sporządzono, zgodnie z terminem i wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011³, zwanym dalej notą budżetową, formularze planistyczne BZ wydatków w układzie zadaniowym w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 – Obsługa długu krajowego, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej oraz formularze PR-Z programów wieloletnich w układzie zadaniowym,
- opracowano projekt budżetu zadaniowego w częściach 78, 79, 82 i 84 budżetu państwa, zgodnie z wykazem zadań i podzadań ujętym w nocie budżetowej,
- prowadzono rejestrację zdarzeń gospodarczych w układzie zadaniowym w ewidencji księgowej Centrali Ministerstwa Finansów,
- przeszkolono 116 pracowników biorących udział w pracach związanych z zarządzaniem wydatkami budżetu państwa w ramach budżetu zadaniowego,
- wypracowano zasady monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań,
- ustalono strukturę wydatków w układzie zadaniowym:
 - a) określając dla pięciu spośród ośmiu zadań, dla których Minister Finansów jest wiodący, treść, cele i mierniki stopnia osiągnięcia tych celów zgodnie z wymaganiami określonymi w nocie budżetowej i standardach Ministra Finansów o definiowaniu celów wydanych w Komunikacie z 12 kwietnia 2010 r.,
 - b) przedstawiając w sposób jasny i jednoznaczny treść i cele 22 spośród 25 podzadań, grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadań, w ramach których podzadania te zostały wyodrębnione,
 - c) określając brzmienie każdego spośród objętych kontrolą 15 działań, w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie produktu, będącego rezultatem danego działania, wchodzącego w skład poszczególnych podzadań.

Wyniki kontroli wskazały jednak, że działania realizowane w ministerstwie nie zapewniły pełnej przejrzystości układu zadaniowego wydatków. Świadczą o tym następujące przykłady:

- dokonano zmiany przyjętego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 układu budżetu zadaniowego dla części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe z powodu nadmiernie rozbudowanej liczby zadań i podzadań oraz dużej pracochłonności rozliczania wydatków w tym układzie,

³ Dz.U. Nr 42, poz. 245.

- przekazano pisemną informację o planowanych wydatkach z rezerw celowych do Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów, nie ujmując kwoty planowanych wydatków w formularzu planistycznym BZ-1 opracowanym dla części 19, do czego obligował ust. 89 pkt 5 załącznika Nr 76 do noty budżetowej,
- wskazano w formularzu planistycznym BZ-2, Ministerstwo Finansów jako jednostkę realizującą zadania, podzadania i działania, bez uwzględnienia jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Finansów,
- określono nieprecyzyjnie nazwy, cele i mierniki niektórych zadań i podzadań.

Ad. 1.

- 1.1. W ramach przygotowań do opracowania projektu budżetu zadaniowego wskazano departamenty uczestniczące i koordynujące realizację każdego zadania zgłoszonego do układu zadaniowego. Obowiązki w zakresie prac nad budżetem państwa zostały określone w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych departamentów i biur Ministerstwa Finansów, bez podziału na budżet tradycyjny i zadaniowy. Wyjątkiem były departamenty Reformy Finansów Publicznych i Finansów Resortu, dla których w regulaminach organizacyjnych wskazane zostały zadania z zakresu budżetu zadaniowego. Ponadto czynności z zakresu planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania oraz przygotowywania informacji z ich realizacji w tych departamentach, przypisane zostały pracownikom w opisach stanowisk.
- 1.2. Dokumenty o charakterze planistycznym do projektu wydatków w układzie zadaniowym na 2011 r. zostały wypracowane we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego oraz kierownikami jednostek podległych. Ministerstwo Finansów korzystało również, przy opracowaniu projektu planu wydatków programu wieloletniego pn. „Przygotowywanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.”, z wytycznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- 1.3. Przyjęty w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. dla części 19 układ budżetu zadaniowego, obejmujący realizację 29 zadań i 53 podzadań w ramach 11 funkcji państwa nie stanowił podstawy realizacji wydatków. Układ ten został zmodyfikowany ze względu na nadmiernie rozbudowaną liczbę zadań i podzadań zaplanowanych do realizacji i dużą pracochłonność rozliczania wydatków. Modyfikacja ta polegała na rezygnacji z klasyfikowania wydatków w ramach funkcji, zadań i podzadań, w realizacji których dominowały wydatki na wynagrodzenia pracowników jednostek resortu finansów. W efekcie tych zmian Ministerstwo Finansów w 2011 r. realizuje plan wydatków przypisanych do 14 zadań i 25 podzadań w ramach sześciu funkcji państwa. Zdaniem NIK pracochłonność rozliczania wydatków w układzie zadaniowym nie powinna stanowić podstawowego wyznacznika określenia struktury zadań i podzadań. Ustalenia kontroli wskazują, że agregacja niektórych zadań i podzadań w układzie zadaniowym, wpłynęła niekorzystnie na przejrzystość tego układu. Na przykład :
 - rezygnacja z wyodrębnienia zadania *Nadzór nad rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym i bankowym* spowodowała, że w budżecie

zadaniowym nie zostały wprost ujęte zadania Ministra Finansów określone w dziale *instytucje finansowe*; obowiązek ich realizacji wynika z przepisów art. 12 ustawy o działach administracji rządowej, zgodnie z którym dział ten obejmuje sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku;

- rezygnacja z podzadania *Środki własne UE* w części 19, bez jednoczesnej zmiany treści celu zadania *Wspieranie eksportu polskich towarów i usług oraz wpłata składki do budżetu Unii Europejskiej* spowodowała brak korelacji z treścią zadania *Koordynowanie i organizowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą oraz w ramach Unii Europejskiej*; cel zadania w zakresie części 19 powinien dotyczyć tylko wspierania eksportu polskich towarów i usług, bez wpłaty składki do budżetu UE.

- 1.4. System finansowo-księgowy Centrali Ministerstwa Finansów umożliwiał powiązanie zapisów księgowych budżetu tradycyjnego z budżetem zadaniowym. Ewidencja zdarzeń gospodarczych w układzie zadaniowym prowadzona była na rozszerzonej analityce kont syntetycznych, po dokonaniu właściwej dekretacji. Dekretowane kwoty były przypisywane do poszczególnych działań.
- 1.5. Do 30 kwietnia 2011 r. 116 pracowników wykonujących także czynności związane z zarządzaniem wydatkami w układzie zadaniowym uczestniczyło w specjalistycznych szkoleniach zorganizowanych w ramach przygotowania do zarządzania wykonywaniem zadań oraz wydatków w układzie zadaniowym.
- 1.6. Dokonywane przez dysponenta części 19, w trakcie roku, zmiany w planie wydatków w budżecie tradycyjnym były równolegle wprowadzane w planie wydatków w układzie zadaniowym. Zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym dokonywane były mimo braku przepisów, z których wynikałby taki obowiązek.

Ad. 2

- 2.1. W odniesieniu do ośmiu zadań, dla których Minister Finansów jest wiodący ustalono, że ich treść i cele są zgodne z zakresem przedmiotowym spraw określonych w ustawie o działach. Zapewniono zgodność i spójność celów zadań budżetowych z celami przyjętymi w dokumentach strategicznych. Zdaniem NIK sformułowanie treści, celów lub mierników dla trzech spośród ośmiu zadań wymagało większej precyzji. I tak:

- określony dla zadania *Opracowanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego i sfery budżetowej*, cel jako *Zapewnienie finansowania zadań jst i sfery budżetowej* wskazuje, że dotyczy on wszystkich jednostek sfery budżetowej, podczas gdy zadanie to odnosi się tylko do finansowania jednostek samorządu terytorialnego; ponadto z brzmienia treści zadania wynika, że obejmuje ono wyłącznie opracowanie czyli zaplanowanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w praktyce dotyczy ono również etapu realizacji procesu ich finansowania, np. przekazywania rat subwencji, dokonywania korekt subwencji;

- miernik dla zadania *Zarządzanie długiem publicznym*, ustalony jako *Przyjęcie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, nie w pełni umożliwia pomiar stopnia realizacji celu zadania, którego jednym z elementów jest realizacja tej *Strategii*; z wyjaśnień Ministerstwa Finansów wynika, że miernik ten odnosi się również do realizacji ze względu na średnioterminowy i kroczący charakter *Strategii*, a tylko w warstwie semantycznej miernik odnosi się jedynie do jej opracowania; zdaniem NIK, pomiar stopnia realizacji zadania powinien mieć jednak odzwierciedlenie w brzmieniu miernika;
- dla pomiaru stopnia realizacji celu zadania *Opracowanie i wykonanie budżetu państwa*, określonego jako *Zapewnienie prawidłowej realizacji opracowania i wykonania budżetu państwa* przyjęto miernik logiczny „tak/nie”; zgodnie ze standardami definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych cele powinny być mierzalne, a jedynie w wyjątkowych przypadkach cele mogą być oparte na pomiarze logicznym; na zaproponowanym poziomie agregacji zadań i podzadań, monitoring rezultatów tego zadania ogranicza się do określenia, czy zostało ono wykonane czy nie; Dyrektor Generalna wyjaśniła, że warunki tworzenia projektu budżetu są elastyczne w długim okresie i nieporównywalne, zatem zasadne wydaje się przyjęcie miernika logicznego – zbiorczo, obejmującego poszczególne etapy prac nad opracowaniem projektu ustawy budżetowej oraz jej realizacji; w ocenie NIK, przy zastosowaniu tego miernika utrudniony jest pomiar stopnia realizacji celu, ponieważ proces opracowania i wykonania budżetu państwa składa się z wielu etapów określonych w ustawie o finansach publicznych.

2.2. Sprawdzono 25 podzadań, grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadań, w ramach których podzadania te zostały wyodrębnione. Ustalono, że każde podzadanie jest zgodne z zakresem przedmiotowym zadania. Treść oraz cele sformułowane dla 22 spośród objętych badaniem podzadań, zostały przedstawione w sposób jasny i zapewniający jednoznaczną interpretację. Przyjęty dla każdego z podzadań miernik został określony prawidłowo. Stwierdzono także przypadki świadczące o nieprecyzyjnym sformułowaniu treści celów lub mierników dla niektórych podzadań. Na przykład:

- rezygnacja z podzadania *Opracowanie metodologii i planowanie budżetowe* spowodowała, że w ramach określonego w części 19 podzadania *Realizacja budżetu państwa* z określonym celem jako *Efektywne, zgodne z harmonogramem, wykonywanie ustawy budżetowej przy zapewnieniu płynności finansowej oraz szybkiej i precyzyjnej informacji o realizacji budżetu państwa*, realizowane jest działanie związane z uchwalaniem ustawy budżetowej na dany rok; w ocenie NIK treść podzadania oraz jego cel zostały określone nieprecyzyjnie w odniesieniu do wykonywanych działań; rozbieżności pomiędzy faktycznym zakresem prac a brzmieniem treści działania, likwiduje wprowadzona w projekcie planu na rok 2012 dla części 19 modyfikacja schematu budżetu zadaniowego poprzez nadanie nowej nazwy działania *Planowanie i realizacja budżetu państwa i budżetu środków europejskich*;
- treść podzadania *Zapewnienie spójności systemu finansów publicznych* oraz jego cel jakim jest *Prawidłowe funkcjonowanie systemu finansów publicznych* zostały

określone szerzej niż faktyczny zakres zadania, które obejmuje jedynie zapewnienie finansowania jednostkom samorządu terytorialnego; należy jednak zauważyć, że powyższa niespójność została wyeliminowana w wyniku udoskonalenia schematu budżetu zadaniowego na 2012 r.,

- dla zadania *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego*, po modyfikacji schematu budżetu zadaniowego dla części 19, przypisano tylko jedno podzadanie *Utrzymanie systemów informatycznych*, którego celem jest zapewnienie ciągłości działania systemów informatycznych na uzgodnionym poziomie dostępności i bezpieczeństwa; zakładając, że całość zagadnień realizowanych w ramach powyższego zadania została przypisana do tego podzadania należy przyjąć, że jego treść i cel zostały określone nieprecyzyjnie, gdyż nie uwzględniają realizacji strategicznych projektów rozwojowych resortu, wykraczających poza pojęcie utrzymania systemów informatycznych; jak wyjaśniono, od 2012 r. wydatki dotyczące poszczególnych systemów informatycznych będą alokowane do poszczególnych zadań/podzadań/działań merytorycznych, realizacji których służą.

2.3. Kontrolą objęto również prawidłowość określenia planowanych i realizowanych w Ministerstwie Finansów działań wchodzących w skład podzadań. Na podstawie zbadanej próby 15 działań ustalono, że w większości przypadków przedstawiono je poprawnie. Każde działanie nazwane zostało w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie produktów będących rezultatem danego działania. Sprawdzeniem objęto prawidłowość naliczania wydatków dla dwóch działań, tj. „*Ustalanie, przekazywanie i monitorowanie środków budżetowych*” oraz „*Eksploracja centralnej infrastruktury informatycznej (z wyłączeniem infrastruktury scentralizowanej w resortowych ośrodkach przetwarzania danych)*”. Stwierdzono, że wydatki zostały prawidłowo przyporządkowane do działań, na podstawie alokacji bezpośredniej lub pośredniej według struktury zatrudnienia lub struktury wynagrodzeń pracowników. Przyjęta metoda wynikała z przepisów ust. 89 pkt 2 i 3 Załącznika nr 76 do noty budżetowej.

2.4. W 2011 r. działaniom nie zostały przypisane mierniki rzeczowe ich realizacji, gdyż obowiązujące w tym okresie przepisy prawa nie zobowiązywały do ich określenia. Obowiązek taki został wprowadzony dopiero przy opracowaniu projektu wydatków w układzie zadaniowym na rok 2012. Określenie mierników umożliwia bardziej efektywne zarządzanie realizacją działań na poziomie operacyjnym.

Ad. 3.

3.1. Zgodnie z ustalonymi w Ministerstwie Finansów zasadami, dla każdego z realizowanych zadań i podzadań, przyjęto metodę monitorowania aktualnej wartości miernika, służącego do pomiaru stopnia osiągania określonych celów. Departamenty merytoryczne monitorują, zgodnie z swoją właściwością, przypisane im do realizacji zadania. Dotyczy to departamentów odpowiedzialnych za wyliczenie wartości docelowych mierników. Dane do wyliczenia wartości tych mierników pozyskiwane są z dostępnych w Ministerstwie Finansów sprawozdań statystycznych zbieranych kwartalnie lub półrocznie z podległych izb skarbowych i celnych oraz baz danych,

hurtowni danych WHTAX. W przypadku braku takiej możliwości, dane niezbędne do monitoringu pozyskiwane są z informacji przekazywanych przez jednostki merytoryczne realizujące dane podzadanie.

- 3.2. W Centrali Ministerstwa Finansów realizacja wydatków w układzie zadaniowym monitorowana jest w takim samym trybie jak wydatków w układzie tradycyjnym, tj. poprzez kontrolę formalno-rachunkową dokumentów przedkładanych przez jednostki organizacyjne, ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych w układzie budżetu zadaniowego, realizację wniosków dotyczących zmian w planie wydatków w układzie zadaniowym oraz okresowych informacji o wykonaniu budżetu.

Do czasu zakończenia kontroli nie przeprowadzono analizy wydatków dla działań układu zadaniowego. Ministerstwo Finansów dopiero po zakończeniu roku 2011 planuje przeprowadzenie kompleksowej analizy rezultatów wykonywanych działań, ich kosztu oraz jakości uzyskiwanych produktów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o precyzyjne definiowanie nazw zadań i podzadań oraz formułowanie celów i mierników w sposób zapewniający przejrzystość układu zadaniowego.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem

