



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia 23 listopada 2011 r.

**Pan
Radosław Sikorski
Minister Spraw Zagranicznych**

KAP-4101-01-01/2011

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 24 maja do 16 września 2011 r., w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, zwanym dalej „Ministerstwem” lub „MSZ”, kontrolę wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 30 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Minister Spraw Zagranicznych realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym² na 2011 r. w działach, dla których jest właściwy³, w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

- zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości,

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

² Zgodnie z art.2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,

b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

³ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.).

- określenia treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań,
- monitorowania osiągania celów zadań budżetowych i realizacji celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Prowadzone były następujące działania zarówno w odniesieniu do działów, dla których Pan Minister jest właściwy, jak i w odniesieniu do Ministerstwa będącego jednostką w dziale:

- zorganizowane zostały procesy: planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym;
- wypracowano dokumenty planistyczne do uzasadnienia projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego;
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując treść i cele wszystkich zadań, 25 z 27 podzadań oraz treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań;
- wdrożono system monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań oraz poziomu wydatków ponoszonych na poszczególne działania.

NIK zwraca uwagę, że sposób realizacji w Ministerstwie działań w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego nie zapewnia tego, aby budżet zadaniowy był skutecznym narzędziem do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem, że:

- sporządzone zestawienia BZ na 2011 r. nie zawierały wszystkich danych wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁴ (zwanego dalej „notą budżetową”);
- treść jednego podzadania nie spełniała wymogów określonych w nocie budżetowej, a cel jednego z podzadań nie spełniał wymogów określonych w Komunikacie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011⁵ (zwanym dalej „Komunikatem Nr 6 Ministra Finansów”);

⁴ Dz. U. Nr 42, poz. 245.

⁵ Dz. Urz. MF Nr 5, poz.22.

- mierniki ustalone dla pięciu zadań i sześciu podzadań⁶ nie w pełni spełniały wymogi określone w nocie budżetowej, co miało niekorzystny wpływ na skuteczność i rzetelność ich monitorowania;
- w planach wydatków w układzie zadaniowym sporządzonych przez podległych dysponentów środków nie zostały określone cele i mierniki ich realizacji, co utrudnia wykorzystanie układu zadaniowego wydatków, jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi poprzez rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji zadań;
- w przyjętej metodyce planowania wydatków w układzie zadaniowym nie uwzględnia się kosztów wytworzenia produktu, wyrażających wartościowo szacunkowe zużycie materiałów, wykorzystanie zasobów ludzkich, usług obcych w związku z realizacją zadań, co ogranicza możliwość zastosowania układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi.

1. Zarządzanie procesami: planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości.

1.1. W ujętym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym wyszczególniono dla Ministra Spraw Zagranicznych, w ramach czterech funkcji państwa, uczestnictwo w osiąganiu celów 11 zadań budżetowych, z tego:

- 1) siedmiu zadań budżetowych⁷ w ramach spraw z działów, dla których Minister jest właściwy;
- 2) jednego zadania budżetowego⁸ w ramach spraw z działów, w których właściwi byli inni ministrowie;
- 3) trzech zadań budżetowych⁹ w ramach funkcji 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”.

⁶ W przypadku dwóch mierników były one ustalone zarówno dla zadania, jak i dwóch podzadań składających się na to zadanie.

⁷ Zadania: 15.1. Zapewnianie Polsce sprzyjających warunków rozwoju, 15.2. Zapewnianie bezpieczeństwa państwa, 15.3. Reprezentowanie i ochrona międzynarodowych interesów RP i jej obywateli za granicą, 15.4. Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP, 15.5. Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej, 15.6. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego, 16.4. Wspieranie Polonii i Polaków za granicą.

⁸ Zadanie 17.4. Zarządzanie realizacją pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych – Minister Rozwoju Regionalnego kierujący działem rozwój regionalny.

⁹ Zadania: 22.1. Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego, 22.2. Obsługa administracyjna, 22.3. Obsługa techniczna – dział administracja publiczna.

W ramach pierwszej grupy zadań jednostki z działów Pana Ministra¹⁰ uczestniczyły w realizowaniu 22¹¹ podzadań, przy czym w realizacji ośmiu z nich uczestniczyły także jednostki z działów innych ministrów oraz inne organy administracji publicznej¹².

W ramach drugiej grupy zadań jednostki z działów, dla których Pan Minister jest właściwy, realizowały dwa¹³ podzadania służące osiągnięciu celów zadań budżetowych w ramach spraw z działów, w których właściwi byli inni ministrowie.

W ramach trzeciej grupy zadań MSZ realizowało wszystkie (trzy) podzadania.

1.2. W trakcie kontroli ustalono, że obowiązki w zakresie planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym oraz sprawozdawczości w tym zakresie zostały określone w regulaminie organizacyjnym MSZ¹⁴ oraz w zaakceptowanym, w dniu 21 czerwca 2010 r. przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, katalogu zadań, podzadań, działań wraz z celami i miernikami budżetu w układzie zadaniowym na 2011 r. Na podstawie tych dokumentów została określona struktura podmiotowa oraz obowiązki i rezultaty czynności poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa i placówek zagranicznych. Został także wyznaczony Koordynator resortowy budżetu zadaniowego oraz koordynatorzy w komórkach organizacyjnych MSZ.

1.3. Z ustaleń kontroli wynika, że Pan Minister współpracował z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego w celu wypracowania dokumentów planistycznych oraz uzgodnienia treści zadań i podzadań w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. W ramach tej współpracy dokonywano uzgodnień, zarówno w zakresie zadań

¹⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, placówki zagraniczne, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

¹¹ W zadaniach: 15.1. – 3 podzadania, 15.2. – 4 podzadania, 15.3. – 4 podzadania, 15.4. – 4 podzadania, 15.5. – 4 podzadania, 15.6. – 2 podzadania, 16.4. -1 podzadanie.

¹² Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej w podzadaniach: 15.1.1.- Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Środowiska; 15.1.2. - Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia; 15.3.3. i 15.3.4. - Ministerstwo Finansów; 15.4.1.- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego; 15.5.2. – Ministerstwo Finansów, 15.5.4. - Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Główny Urząd Statystyczny, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Patentowy RP, Państwowa Agencja Atomistyki; a ponadto Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; 16.4.1.- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a ponadto Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

¹³ Podzadania 17.4.1. i 17.4.3.

¹⁴ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych Nr 42 z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ z 2011 r., Nr 1, poz. 1 ze zm.). Poprzednio obowiązywały: regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych Nr 32 z dnia 27 września 2010 r. (Dz. Urz. MSZ Nr 3, poz. 43 ze zm.), regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Nr 30 z dnia 31 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MSZ Nr 7 poz. 111).

realizowanych przez MSZ i podległe jednostki, jak i zadań mających wpływ na osiągnięcie celów zadań, dla których właściwy jest Minister Spraw Zagranicznych, realizowanych przez innych ministrów.

Dokumenty planistyczne zostały opracowane przez Biuro Dyrektora Generalnego oraz Biuro Finansów we współpracy z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, które sprawują nadzór nad jednostkami podległymi Ministrowi. Zestawienie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1, BZ-2 i BZ-3¹⁵) oraz wykaz programów wieloletnich w układzie zadaniowym (PR-Z) zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w nocie budżetowej i terminowo przekazane Ministrowi Finansów. Podkreślić należy, że w powyższych zestawieniach cele i mierniki ich realizacji zostały przypisane także działaniom, pomimo iż przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2011 r. nie było takiego obowiązku. Kontrola wykazała jednak, że:

- W zestawieniu BZ-1, wbrew dyspozycji zawartej w ust. 89 pkt 5 oraz ust. 91 pkt 12 załącznika nr 76 do noty budżetowej, nie wykazano wydatków zaplanowanych dla zadań, podzadań, i działań w ramach rezerw celowych. Jednocześnie wartości docelowe mierników zaplanowano i wykazano z uwzględnieniem takich wydatków. NIK zwraca uwagę, że brak powiązania w zestawieniach BZ wartości docelowych mierników z pełnymi kwotami na ich realizację powoduje, że zestawienia te prezentują nieprawdziwy obraz układu zadaniowego. Wskazują bowiem, że osiągnięcie miernika będzie możliwe przy wykorzystaniu kwot niższych niż faktycznie wykorzystywane.
- W zestawieniu BZ-2 nie uwzględniono pełnych wydatków planowanych przez nadzorowany przez Pana Ministra Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM). Z planowanej przez PISM kwoty 10,8 mln zł, w zestawieniu BZ-2 wykazano tylko 9,1 mln zł jako dotację podmiotową dla PISM w działaniu 22.1.1.4. *Współpraca z instytutami naukowymi i środowiskiem naukowo-eksperymentalnym, zamawianie ekspertyz i organizowanie konferencji naukowych*. Pozostała kwota 1,7 mln zł przewidziana do wydatkowania ze środków pochodzących z przychodów PISM z prowadzonej działalności, wbrew dyspozycji zawartej w ust. 92 pkt 15 załącznika nr 76 do noty budżetowej, nie została uwzględniona w BZ-2.
- W zestawieniu BZ-2 w odniesieniu do części działań nie wskazano jednostek je realizujących. Było to niezgodne z dyspozycją ust. 92 pkt 11 załącznika nr 76 do noty

¹⁵ BZ-1 – Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy; 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.

budżetowej, który stanowi, że w formularzu BZ-2 dysponent wykazuje nazwę jednostki realizującej zadanie, podzadanie oraz działanie.

1.4. W lutym 2011 r. w MSZ sporządzony został plan wydatków dysponenta części 45 budżetu państwa w układzie zadaniowym, w którym dostosowano kwoty wydatków na poszczególne zadania, podzadania i działania do kwot ustalonych ustawie budżetowej na 2011 r. Następnie, plany w układzie zadaniowym sporządzili także, na podstawie stosownych wytycznych dysponenta głównego, podlegli dysponenci III stopnia, tj. Centrala MSZ i placówki zagraniczne.

Centrala MSZ (dysponent III stopnia) na bieżąco aktualizowała plan wydatków w układzie zadaniowym, stosownie do zmian planu finansowego w układzie tradycyjnym. Służby finansowe dysponenta głównego prowadziły w trybie roboczym bazę danych „Budżet Zadaniowy MSZ na 2011”¹⁶, w której były uwzględniane zmiany w budżecie w układzie zadaniowym, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w części 45 w układzie tradycyjnym.

Kontrola wykazała, że w planach, na podstawie których placówki zagraniczne oraz Centrala MSZ (dysponent III stopnia) realizują w 2011 r. budżet w układzie zadaniowym, określono jedynie kwoty wydatków na poszczególne zadania, podzadania i działania, bez wskazania celów i mierników ich realizacji. Jak wyjaśnił Koordynator resortowy budżetu zadaniowego monitoring realizacji działań i ich celów oraz podzadań stanowiących grupę działań i ich celów odbywa się na poziomie dysponenta głównego (łącznie dla Ministerstwa i placówek zagranicznych). NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej¹⁷, za najistotniejszy element takiej kontroli należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. W ocenie NIK, umożliwienie monitorowania realizacji celów poprzez osiągane mierniki, na wszystkich szczeblach realizacji zadań publicznych, jest niezbędne do wykorzystania układu zadaniowego wydatków, jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi poprzez rezultaty osiągane w wyniku realizacji zadań.

1.5. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania zostały ustalone przez Biuro Finansów na podstawie informacji przekazanych przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ, bez udziału podległych jednostek, poprzez podzielenie

¹⁶ Na dzień 12 lipca 2011 r. baza została zaktualizowana wg stanu na dzień 30 kwietnia 2011 r.

¹⁷ określonymi w komunikacie 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).

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 kalkulacyjne¹⁸. NIK zauważa, że w przyjętej metodyce planowania wydatków nie uwzględnia się kosztów wytworzenia produktu, wyrażających wartościowo szacunkowe zużycie materiałów, wykorzystanie zasobów ludzkich oraz usług obcych w związku z realizacją działań w ramach poszczególnych podzadań i zadań. NIK zwraca uwagę, że wiedza dysponenta środków o kosztach planowanych do realizacji zadań publicznych (będących sumą kosztów wszystkich działań mających wpływ na osiągnięcie celów zadań) oraz o limitach środków przyznanych na ich realizację służy stosowaniu układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi i poprawie efektywności świadczonych usług publicznych.

1.6. W Ministerstwie, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, zapewniono rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających poprzez ich udział w szkoleniach dotyczących budżetu zadaniowego. Przeszkoleni pracownicy wykonują bądź wykonywali czynności związane z planowaniem, realizacją, sprawozdawczością, ewidencją wydatków w układzie zadaniowym.

2. Definiowanie treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań.

2.1. Kontrola wykazała, że treść wszystkich 11 zadań budżetowych ujętych w zestawieniach BZ oraz ich cele zostały określone zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej oraz standardach określonych w Komunikacie Nr 6 Ministra Finansów. Treść zadań obejmowała zdefiniowany w ustawie o działach i innych szczegółowych aktach prawnych obszar działalności Pana Ministra. Zapewniono także zgodność celów zadań z celami funkcji, określonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, z celami ustalonymi w dokumentach strategicznych oraz z celami określonymi w Planie działalności Ministra¹⁹.

¹⁸ Podziału pozostałych wydatków dokonywano w następujący sposób: wykonanie wydatków osobowych i pochodnych oraz wykonanie wydatków majątkowych z budżetu klasycznego, realizowane przez placówki zagraniczne przyporządkowano do działań z wykorzystaniem zasady podziału wg klucza etatowego. Analogiczne wykonanie pozostałych wydatków rzeczowo-administracyjnych przyporządkowano do poszczególnych działań zgodnie z proporcją wykonania poszczególnych grup lub pozycji wydatków w budżecie klasycznym.

¹⁹ Plan działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2011 r. dla działów administracji rządowej: sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, sporządzony w dniu 24 lutego 2011 r., po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Planu działalności z dnia 9 listopada 2010 r.

Zdaniem NIK, pięć z 18 zbadanych mierników ustalonych dla realizacji celów zadań budżetowych nie w pełni spełnia wymogi określone w nocie budżetowej w zakresie wiarygodnego i szybko dostępnego źródła danych dotyczącego wartości miernika, a także przydatności miernika do oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu. I tak:

- Dla zadania 15.4. *Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP*, którego celem była *promocja właściwego wizerunku RP na forum międzynarodowym* przyjęto m.in. miernik *Liczba deklaracji UE w sprawie poszanowania demokracji i obrony praw człowieka, których Polska była stroną*. Z uwagi na fakt, iż zarówno na portalu internetowym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, który stanowi główne źródło danych nt. wartości miernika, jak i w MSZ nie jest prowadzony wykaz wliczanych do wartości miernika deklaracji²⁰, zdaniem NIK, ograniczona jest wiarygodność i weryfikowalność tego miernika. Kolejny miernik dla tego zadania *Stopień wykorzystania środków na pomoc rozwojową w dyspozycji MSZ zgodnie z oficjalnym programem polskiej pomocy* nie zapewnia prawidłowego pomiaru celu zadania, gdyż fakt wydatkowania odpowiedniej kwoty na pomoc rozwojową nie oznacza automatycznie, że zrealizowane działania pomocowe faktycznie miały walor promocji wizerunku naszego kraju;
- Dla zadania 15.5. *Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej*, którego celem było *zapewnienie jak najlepszej i spójnej realizacji interesów Polski na forum międzynarodowym* przyjęto miernik *Liczba międzyresortowych spotkań o charakterze koordynacyjnym zorganizowanych przez MSZ*. Tożsamy miernik został ustalony dla jednego (podzadanie 15.5.1.) z czterech podzadań wchodzących w skład zadania 15.5. W ocenie NIK przyjęcie jednego miernika, który odnosi się jedynie do fragmentu działalności objętej zadaniem 15.5. nie pozwala na ocenę stopnia realizacji celu całego zadania;
- Dla zadania 15.6. *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego*, którego celem było *sprawne działanie urzędu i placówek zagranicznych* przyjęto miernik *Liczba użytkowników systemów informatycznych*. Zdaniem NIK, miernik ten nie może świadczyć o sprawności działania urzędu;
- Dla zadania 16.4. *Wspieranie Polonii i Polaków za granicą*, którego celem było *umacnianie pozycji Polski i Polaków za granicą w krajach pobytu* przyjęto miernik *Liczba*

²⁰ Źródłem wiedzy nt. wartości miernika jest zarówno obszerny portal internetowy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a także prace Rady Europejskiej, poszczególnych rad sektorowych i grupy roboczej UE ds. praw człowieka. Deklaracje umieszczane są na różnych stronach i katalogach i nie jest możliwe podanie dokładnych adresów stron/katalogów internetowych zawierających spis tych dokumentów. Rejestr deklaracji nie jest prowadzony również w MSZ.

osób pochodzenia polskiego zajmujących w krajach pobytu ważne i prestiżowe pozycje w administracji, gospodarce, nauce, kulturze i sporcie. Zdaniem NIK, miernik ten nie spełnia wymogu posiadania wiarygodnego źródła danych, ponieważ nie określono precyzyjnie kryteriów, na podstawie których dokonuje się wyboru osób w celu obliczenia jego wartości, a tym samym nie spełnia on wymogu określonego w ust. 86 pkt 8 lit. d załącznika nr 76 do noty budżetowej.

2.2. Prawidłowo określono treść i cele 25 z 27 podzadań składających się na poszczególne zadania. Treść tych podzadań przedstawiono w sposób jasny, zrozumiały i zgodny z brzmieniem ich podstawy prawnej. Ich cele były zbieżne z zakresem przedmiotowym zadań, których realizacji służyły, określone w czasie i istotne. Uwagi NIK dotyczą:

- określenia treści podzadania 15.1.3. *Wykorzystanie środków pomocowych*, którego brzmienie nie odpowiada realizowanym w jego ramach czynnościom, tj. związanym z rozliczeniem programów PHARE i Transition Facility, a nie z wykorzystywaniem środków z tych programów;
- określenia dla podzadania 15.5.3. *Prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej* celu *Rozpowszechnianie wiedzy o polskiej polityce zagranicznej i dyplomacji*, który wskazuje na działanie/czynność realizowaną przy użyciu wydatków, a nie na rezultat/efekt interwencji państwa wykonywanej przy użyciu wydatków, co nie odpowiada standardom definiowania celów określonym w Komunikacie Nr 6 Ministra Finansów²¹.

Mierniki realizacji celów 21 z 27 zbadanych podzadań zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej. Uwagi NIK dotyczą mierników ustalonych dla sześciu podzadań w zakresie wiarygodnego i szybko dostępnego źródła danych (dotyczącego wartości miernika), przydatności miernika do oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu oraz spójności miernika w podzadaniu z miernikami celów określonymi dla zadania. I tak:

- określenia dla podzadania 15.1.3. *Wykorzystanie środków pomocowych*, którego celem jest *Sprawne i efektywne wykorzystanie środków pomocowych*, miernika *Stopień wykorzystania środków pomocowych*, odnoszącego się do działalności, która nie jest prowadzona w Ministerstwie. Ponadto, wbrew wymogowi określonemu w notce budżetowej²² nie określono wartości docelowej miernika na 2011 r.;

²¹ Pkt 3, ppkt 2 Standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011.

²² Załącznik nr 76, ust. 86 pkt 8 lit.d.

- określenia dla podzadania 15.3.2. *Zapewnianie opieki i obsługi konsularnej* miernika *Liczba rejestrowanych czynności konsularnych* (ogółem), który nie jest spójny z miernikiem realizacji celu zadania, w skład którego wchodzi to podzadanie. Dla zadania 15.3. *Reprezentowanie i ochrona międzynarodowych interesów RP i jej obywateli za granicą*, został bowiem określony m.in. miernik *Liczba czynności konsularnych dotyczących obywateli polskich*, natomiast miernik *Liczba czynności konsularnych dotyczących cudzoziemców* został m.in. ustalony dla realizacji zadania 15.4. *Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP*;
- określenia dla podzadania 15.5.4. *Przygotowanie, sprawowanie i obsługa Prezydencji RP w Radzie Unii Europejskiej*, którego celem jest *Zapewnienie właściwego przygotowania i przeprowadzenia Prezydencji RP w Radzie UE*, miernika *Kwartalna informacja bieżąca zaakceptowana przez Komitet do Spraw Europejskich*. Zdaniem NIK, przydatność takiego miernika do oceny stopnia realizacji celu podzadania jest ograniczona, ponieważ sam fakt zaakceptowania ww. dokumentu nie przesądza o zrealizowaniu celu podzadania;
- określenia w podzadaniu 15.6.1. *Utrzymanie systemów informatycznych* miernika *Poziom dostępu do baz danych*, który nie posiada wiarygodnego oraz szybko dostępnego źródła danych, a tym samym nie spełnia on wymogu określonego w ust. 86 pkt 8 lit. d załącznika nr 76 do noty budżetowej. Określenia poziomu dostępu do baz danych w MSZ dokonywano na podstawie porównania do poziomu dostępu w innych bliżej nieokreślonych ministerstwach i instytucjach sektora finansów publicznych. Brak wskazań konkretnych podmiotów stanowiących bazę porównawczą wykluczał, zdaniem NIK, możliwość dokonywania rzetelnych porównań.

Uwagi NIK dotyczące ustalonego w podzadaniu 15.4.2. *Udział we współpracy rozwojowej i międzynarodowej pomocy humanitarnej* miernika *Stopień wykorzystania środków na pomoc rozwojową w dyspozycji MSZ zgodnie z oficjalnym programem polskiej pomocy* w zakresie przydatności miernika do oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu oraz dotyczące ustalonego w podzadaniu 15.4.3. *Wspieranie rozwoju demokracji, praw człowieka i rządów prawa* miernika *Liczba deklaracji UE w sprawie poszanowania demokracji i obrony praw człowieka, których Polska była stroną*, w zakresie posiadania wiarygodnego i szybko dostępnego źródła danych dotyczącego wartości miernika, zostały opisane w pkt 2.1. wystąpienia²³.

²³ Miernik w podzadaniu 15.4.2. oraz miernik w podzadaniu 15.4.3. stanowią jednocześnie mierniki realizacji celu zadania 15.4.

2.3. W trakcie kontroli ustalono, że dla wszystkich podzadań ujętych w zestawieniach BZ, stosownie do wymagań zawartych w nocie budżetowej, określono działania i planowane kwoty wydatków. Szczegółowe badanie próby 30 działań składających się na podzadania planowane i realizowane w MSZ wykazało, że zostały one określone poprawnie, tj. w sposób zrozumiały, precyzyjny i konkretny. Z treści działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiąganiem celów danego podzadania.

3. Monitorowanie celów zadań i podzadań oraz rezultatów działań

W wyniku kontroli ustalono, że monitoring stopnia osiągania celów większości zadań i podzadań budżetowych, a także większości zbadanych 30 działań prowadzony jest w Ministerstwie Spraw Zagranicznych rzetelnie. Dane niezbędne do monitoringu osiąganych mierników rzeczowych pozyskiwano z prowadzonych na bieżąco w Ministerstwie baz, danych ogólnie dostępnych (np. ze stron internetowych), a także informacji przekazywanych przez placówki zagraniczne oraz inne organy administracji publicznej. Monitorowanie wydatków ponoszonych na poszczególne zadania, podzadania i działania umożliwia prowadzona w Ministerstwie (zarówno u dysponenta głównego ponoszącego bezpośrednio wydatki z budżetu, jak i dysponenta III stopnia) pozabilansowa ewidencja wydatków według klasyfikacji zadaniowej. Prowadzony w Ministerstwie monitoring umożliwił sporządzenie przez Koordynatora resortowego budżetu zadaniowego zestawienia wykonania wartości większości mierników za I półrocze 2011 r.

NIK zwraca uwagę na fakt, że monitoring niektórych zadań i podzadań prowadzony jest na podstawie mierników, które nie posiadają wiarygodnego i szybko dostępnego źródła danych (opis w pkt 2.1. i 2.2. wystąpienia), co ogranicza skuteczność i rzetelność tego procesu. Uwagi NIK dotyczą także braku możliwości monitorowania celu podzadania 15.1.3., dla którego nie określono docelowej wartości miernika na 2011 r.

W odniesieniu do monitoringu działań uwagi NIK dotyczą monitorowania ustalonego dla działania 15.2.4.2. miernika *Dynamika nielegalnej migracji w porównaniu z rokiem poprzednim*. Sposób określenia tego miernika, jak przyznał w wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Konsularnego, wyklucza bezpośredni wpływ MSZ na osiaganą wartość oraz możliwość prawidłowego jego monitorowania. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż w czterech działaniach²⁴, co prawda, są gromadzone dane potrzebne do wyliczenia wartości mierników, ale nie określono, które z nich należy do tych wyliczeń uwzględnić.

²⁴ Działania: 15.2.1.4., 15.2.2.1., 15.2.2.2., 15.2.2.3.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Zapewnienie wykazywania w zestawieniach BZ wszystkich danych zgodnie z obowiązującymi przepisami.
2. Zapewnienie określania treści i celów podzadań oraz mierników realizacji celów zadań i podzadań w sposób w pełni odpowiadający obowiązującym przepisom w tym zakresie.
3. Zapewnienie precyzyjnego określenia metodologii obliczania wartości mierników ustalonych dla działań w celu ich rzetelnego monitorowania.
4. Dokonanie analizy możliwości ujęcia w planach wydatków w układzie zadaniowym podległych dysponentów także celów i mierników, które mają zostać osiągnięte w efekcie wydatkowania środków.
5. Rozważenie możliwości wdrożenia metodyki planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów jednostkowych produktów, w celu poprawy efektywności wykorzystania układu zadaniowego do zarządzania środkami publicznymi.

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 wniosków 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 wniosków 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 uchwały Kolegium NIK.

21 listopada 2011 r.

Wojciech Bandziś
Joanna Szaniowska
Dariusz Wzrostek
M. Stumel-Meunier
A. Demn
D. Wołecły

J. Górnycy

