



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-01-02/2013
P/13/014

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/014 – Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85443 z dnia 21 maja 2013 r., 2. Tadeusz Wrona, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85444 z dnia 21 maja 2013 r., 3. Maciej Bukowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85442 z dnia 21 maja 2013 r. <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 1-6]</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Mazowiecki Urząd Wojewódzki (dalej MUW lub Urząd), Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojewoda Mazowiecki, Jacek Kozłowski <p style="text-align: right;">[Dowód: akta kontroli str. 7-8]</p>
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Planowanie i raportowanie przez Urząd wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym na rok 2013. 2. Planowanie i raportowanie przez Urząd kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013. 3. Działania nadzorcze Wojewody Mazowieckiego w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących planowania budżetu w układzie zadaniowym na 2013 r.) do dnia zakończenia kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Wojewody Mazowieckiego w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- opracowanie adekwatnych procedur dla procesów przygotowania i realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym,
- rzetelne pogrupowanie czynności realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne² w realizowane przez MUW działania,

¹ Najwyższa Izba Kontroli (dalej NIK) stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

² Komórki organizacyjne MUW, tj. Wydziały, Biura oraz Zespół Audytu Wewnętrznego.

- prowadzenie ewidencji księgowej wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami w sposób zapewniający przypisanie do działań pełnych kosztów bezpośrednio związanych z ich realizacją,
- prowadzenie monitoringu wartości osiąganych mierników założonych w planie budżetu w układzie zadaniowym Wojewody Mazowieckiego,
- sporządzanie sprawozdań z wykonania planu finansowego MUW w układzie zadaniowym w formie i terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³, zgodnie z ewidencją księgową.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- określeniu celów dla dwóch z 10 badanych działań w sposób niezgodny z ust. 77 pkt 6 ppkt 3 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013⁴ oraz określeniu mierników dla trzech badanych działań w sposób niezgodny z ust. 78 pkt 4 lit. a i f ww. załącznika,
- sporządzaniu łącznych sprawozdań Rb-BZ1⁵ (dysponenta głównego) niezgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia,
- niezaktualizowaniu czterech zarządzeń Wojewody Mazowieckiego, w których zadania związane z realizacją budżetu w układzie zadaniowym, zarządzania ryzykiem i kontrolą zarządczą były przypisane do komórki organizacyjnej, która została zlikwidowana w dniu 21 listopada 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i raportowanie przez MUW (dysponent III stopnia) wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym na rok 2013

1.1. Organizacja procesu planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w ramach systemu kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Organizację MUW i zakres jego zadań w badanym okresie określał Regulamin organizacyjny MUW z dnia 21 listopada 2012 r. Zgodnie z § 4.1 Regulaminu organizacyjnego, w skład Urzędu wchodziło 19 komórek organizacyjnych⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 806-879]

Do zadań wspólnych wszystkich komórek organizacyjnych, zgodnie z § 14 Regulaminu organizacyjnego, należało m.in.: współdziałanie w przygotowaniu projektów budżetu i układu wykonawczego budżetu w części dotyczącej Urzędu, opracowanie dla potrzeb Wojewody i Dyrektora Generalnego oraz innych organów okresowych ocen, analiz, sprawozdań, bilansów, prognoz i innych materiałów, współpraca z Wydziałem Finansów w planowaniu i realizacji budżetu Wojewody.

Zgodnie z § 21 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego w skład Wydziału Finansów wchodził m.in. Oddział Informacji Zarządczej utworzony 1 kwietnia 2013 r.

³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁴ Nota budżetowa na rok 2013 - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 628).

⁵ Rb-BZ1 – półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁶ Komórki dzieliły się na oddziały oraz samodzielne stanowiska pracy działające w siedzibie Urzędu lub w delegaturach w: Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu i Siedlcach (§ 4.2).

Do zakresu jego działania należała m.in. realizacja zadań związanych z informacją zarządczą, w szczególności integracja danych pozyskanych w urzędzie, zespolonych służbach, inspekcjach i strażach wojewódzkich oraz Państwowej Straży Rybackiej, a także realizacja zadań związanych z rocznym planem działania Urzędu, kontrolą zarządczą i analizą ryzyka.

[Dowód: akta kontroli str. 880-886]

W ramach kontroli zarządczej w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego Wojewoda Mazowiecki:

- ustalił „Zasady planowania i wykonywania budżetu Wojewody Mazowieckiego w układzie zadaniowym”⁷, zwane dalej *Zasadami*. Ich wykonanie zostało powierzone dyrektorom komórek organizacyjnych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży w województwie;
- powołał Zespół do spraw budżetu zadaniowego Wojewody Mazowieckiego, wyznaczając jednocześnie dyrektorów komórek organizacyjnych MUW oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich na liderów funkcji określonych w budżecie zadaniowym⁸. Do zadań Zespołu, należało m.in. opracowanie metodologii tworzenia budżetu zadaniowego Wojewody Mazowieckiego, prowadzenie konsultacji i warsztatów w zakresie budżetu zadaniowego oraz doradztwo w tym zakresie. Do czasu zakończenia kontroli odbyło się 10 posiedzeń Zespołu, ostatnie 28 maja 2013 r.;
- ustalił procedury kontroli zarządczej w MUW, zwane dalej *Procedurami*⁹. Celem kontroli zarządczej, zgodnie z § 2 *Procedur*, było m.in.: zapewnienie podejmowania działań zgodnie z przepisami prawa oraz wewnętrznymi aktami i wytycznymi kierownictwa, skuteczności i efektywności działania oraz realizacji zadań (oszczędne i efektywne wykorzystywanie zasobów majątkowych i ludzkich) oraz zapewnienia wiarygodności sprawozdań, a także skuteczne zarządzanie ryzykiem dla zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. W § 8 ust. 2 *Procedur*, określono, że raz w roku sporządza się Roczny Plan Działania Urzędu (dalej RPD) zawierający listę działań priorytetowych dla Urzędu oraz zadań realizowanych w poszczególnych wydziałach, wraz z określeniem celów oraz mierników na dany rok. Plan ten, zgodnie z § 8 ust. 3, budowany jest w układzie zadaniowym tak, aby możliwe było przypisanie pełnego katalogu zadań realizowanych przez MUW do działań określonych w planie budżetu zadaniowego. Zgodnie z § 11 ust. 2 *Procedur*, cele dotyczące jakości oraz stopień wykonania zadań winny być analizowane i weryfikowane na bieżąco przez dyrektorów wydziałów oraz podczas Roczego Przeglądu Zarządzania;

⁷ Zarządzenie nr 276 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia „Zasad planowania i wykonywania budżetu Wojewody Mazowieckiego w układzie zadaniowym”.

⁸ Zarządzenie nr 269 Wojewody Mazowieckiego z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw budżetu zadaniowego Wojewody Mazowieckiego, aktualizowane zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego: nr 5 z dnia 12 stycznia 2011 r. oraz nr 90 z dnia 17 lutego 2012 r. zmieniającymi zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw budżetu zadaniowego Wojewody Mazowieckiego.

⁹ Zarządzenie nr 572 Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 grudnia 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

- powołał Zespół do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w MUW, którego spotkania powinny się odbywać nie rzadziej niż raz na kwartał¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 164-178, 887-912, 1004-1047, 1068]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Nie został zaktualizowany Regulamin Wewnętrzny Wydziału Finansów w związku z utworzeniem z dniem 1 kwietnia 2013 r. Oddziału Informacji Zarządczej, o którym mowa w § 21 ust. 2 obowiązującego *Regulaminu organizacyjnego*.

[Dowód: akta kontroli str. 806-886]

Pani Halina Stachura-Olejniczak Dyrektor Generalny MUW wyjaśniła, że: *Regulamin organizacyjny MUW w Warszawie nie określa terminu opracowania i dokonywania zmian regulaminów wewnętrznych wydziałów. Zgodnie z przyjętymi założeniami, powstanie Oddziału Informacji Zarządczej ma na celu wspomaganie procesów decyzyjnych kierownictwa, kadry dyrektorów Urzędu oraz służb zespolonych, poprzez pozyskiwanie i przetwarzanie ujednoliconych i sprawdzonych informacji zarządczych. Aby nowo powstały oddział mógł w pełni realizować powyższe cele konieczne było przeprowadzenie przez dyrektorów poszczególnych wydziałów pogłębionej analizy, jakich informacji zarządczych oczekują. Wiązało się to również z koniecznością dokonywania szeregu konsultacji i bieżącego dostosowywania struktury organizacyjnej oddziału do zgłoszonych oczekiwań. Jednocześnie informuję, że Regulamin Wewnętrzny Wydziału Finansów znajduje się w końcowej fazie uzgodnień i w najbliższych dniach zostanie przekazany do akceptacji Dyrektora Generalnego Urzędu.*

[Dowód: akta kontroli str. 1092-1093]

Uwzględniając zapewnienie o podjętych wobec zakresów obowiązków pracowników oraz regulaminu wewnętrznego Wydziału Finansów działaniach aktualizujących, NIK zwraca uwagę na potrzebę pilnego zakończenia tych działań, gdyż brak lub nieprecyzyjne określenie zdań w sposób niesformalizowany mogą niekorzystnie wpływać na efektywność kontroli zarządczej.

2. Ustalono, że w przypadku ośmiu pracowników MUW (spośród 29) w zakresach obowiązków nie ujęto wykonywanych przez nich zadań związanych z budżetem zadaniowym. NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika (standard nr 3).

[Dowód: akta kontroli str. 913-999]

Pani Halina Stachura-Olejniczak Dyrektor Generalny MUW podała, że dwie spośród ośmiu osób, w których zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień nie ujęto wykonywanych przez nie zadań związanych z budżetem zadaniowym, realizowały te zadania *jako wykonywanie innych zadań zleconych przez przełożonych, dla trzech osób ww. zakresy nie wyszczególniają budżetu tradycyjnego i zadaniowego, ponieważ zadania dotyczące planowania, rozliczania i sprawozdawania z wykonania wydatków obejmują oba wymienione systemy budżetowania. Ze względu na podział BAB na trzy komórki organizacyjne zadania dotyczące budżetu zadaniowego należało przydzielić pracownikom nowych komórek*

¹⁰ Zarządzenie nr 310 Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, aktualizowane zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego: nr 4 z dnia 12 stycznia 2011 r., nr 256 z dnia 10 czerwca 2011 r., nr 585 z dnia 5 grudnia 2011 r. zmieniającymi zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. W dniu 28 lutego 2013 r. Wojewoda Mazowiecki ustanowił nowe zarządzenie nr 80 w sprawie powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem.

organizacyjnych. W chwili obecnej trwa aktualizacja zakresów obowiązków. Po zakończeniu prac z końcem lipca, zakresy zostaną niezwłocznie zaktualizowane, dla dwóch osób. Nowe zakresy uwzględnią m.in. czynności dotyczące budżetu zadaniowego. Dla jednej osoby z Wydziału Finansów w trakcie kontroli zakres obowiązków został zaktualizowany.

[Dowód: akta kontroli str. 1000-1003]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ustalono, że cztery zarządzenia Wojewody Mazowieckiego¹¹ dotyczące budżetu zadaniowego, zarządzania ryzykiem i kontroli zarządczej nie zostały dostosowane do podziału organizacyjnego MUW, wprowadzonego *Regulaminem organizacyjnym* z dnia 21 listopada 2012 r. Regulamin organizacyjny ustanowił trzy nowe komórki organizacyjne w miejsce zlikwidowanego Biura Administracyjno-Budżetowego, w tym Biuro Budżetowo-Księgowe, któremu przypisano m.in. realizację zadań związanych z budżetem w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli str. 806-879]

Pani Halina Stachura-Olejniczak Dyrektor Generalny MUW wyjaśniła m.in, że dokonany w listopadzie ubiegłego roku podział BAB na trzy odrębne komórki organizacyjne tj.: Biuro Budżetowo-Księgowe, Biuro Informatyki oraz Biuro Administracji, spowodował konieczność nowelizacji większości zarządzeń regulujących funkcjonowanie Urzędu. Prace nad nowelizacją czterech ww. zarządzeń znajdują się w końcowej fazie uzgodnień i w najbliższych dniach zostaną przedłożone do podpisu Wojewodzie Mazowieckiemu.

[Dowód: akta kontroli str. 1089-1091]

2. Stosownie do postanowień § 2 ust. 3 zarządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 585 z dnia 5 grudnia 2011 r. oraz § 2 ust. 4 zarządzenia nr 80 z dnia 28 lutego 2013 r. Wojewody Mazowieckiego w sprawie powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem, spotkania Zespołu ds. kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie odbywają się nie rzadziej niż raz na kwartał. Kontrola wykazała, że w III kwartale 2012 r. i I kwartale 2013 r. spotkania Zespołu nie odbyły się.

[Dowód: akta kontroli str. 1024-1047]

Pani Halina Stachura-Olejniczak Dyrektor Generalny MUW wyjaśniła m.in., że spotkanie Zespołu w III kwartale 2012 r nie odbyło się z powodu przebywania jego członków na urloпах, a w I kwartale 2013 r. z powodu zmian organizacyjnych w MUW oraz koniecznością przeprowadzenia konkursów na stanowiska dyrektorów w dwóch nowopowstałych biurach.

[Dowód: akta kontroli str. 1092-1093]

¹¹ Dotyczyło to zarządzeń Wojewody Mazowieckiego: nr 276 z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia zasad planowania i wykonania budżetu Wojewody Mazowieckiego w układzie zadaniowym; nr 90 z dnia 17 lutego 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw budżetu zadaniowego Wojewody Mazowieckiego; nr 80 z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie; nr 311 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

1.2. Prawidłowość grupowania czynności w działania określone w układzie zadaniowym budżetu MUW na rok 2013.

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym MUW (dysponent III stopnia)¹², sporządzonym w układzie zadaniowym, po ogłoszeniu ustawy budżetowej na rok 2013¹³, ujętych zostało 146 działań zgrupowanych w 17 funkcjach państwa, 37 zadaniach i 64 podzadaniach. Dla wszystkich działań, podzadań oraz zadań ujętych w układzie zadaniowym MUW (dysponent III stopnia) zostały określone cele, nazwy mierników, ich wartości bazowe oraz docelowe na 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 336-361]

Na potrzeby niniejszej kontroli kierownicy komórek organizacyjnych MUW przypisali do działań określonych w planie finansowym MUW w układzie zadaniowym czynności ujęte w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych. Ustalono, że do działań zostały przypisane wszystkie czynności przewidziane do realizacji w 2013 r. oraz określone zostały efekty rzeczowe (produkty) dla czynności kluczowych. Do funkcji 22, przypisano czynności, które miały charakter wspólny dla całej jednostki, co spełniało wymogi określone w ust. 76 pkt 14 lit. a załącznika nr 66 do noty budżetowej na 2013 r.

Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie dziesięciu działań¹⁴, wykazało, że czynności zostały prawidłowo zgrupowane w tych działaniach i przyczyniają się do osiągnięcia celu działania.

[Dowód: akta kontroli str. 696]

1.3. Prawidłowość określania celów i mierników realizacji działań oraz ich monitorowanie (dysponent III stopnia)

Opis stanu faktycznego

Dla każdego z działań ujętych w planie finansowym MUW w układzie zadaniowym określono cele i mierniki ich realizacji.

Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie dziesięciu działań¹⁵ wykazało, że poza poniższymi przypadkami, cele i mierniki dla tych działań zostały określone właściwie. Natomiast:

- cele dwóch działań były identycznie określone jak cele podzadań, do których te działania zostały przypisane, co było niezgodne z ust. 77 pkt 6 ppkt 3 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013,
- mierniki trzech działań nie spełniały niektórych wymogów określonych w ust. 78 pkt 4 załącznika

(szczegółowy opis zawarto na str. 7 - 9 wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 29, 694-695]

¹² Zatwierdzony plan w układzie zadaniowym przekazany Dyrektorowi Biura Budżetowo - Księgowego przez Dyrektora Wydziału Finansowego przy piśmie z dnia 21 marca 2013 r. (znak: FIN-IV.3111.3.4.2013), zgodnie z § 11 ust. 5 zarządzenia nr 276 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 czerwca 2012 r.

¹³ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169).

¹⁴ Działania nr: 1.11.1.1. *Nadzór prawny wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego*; 2.6.4.2. *Bieżące funkcjonowanie przejść granicznych*; 4.1.1.1. *Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych*; 5.1.4.2. *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości w postępowaniach administracyjnych*; 7.4.3.1. *Prowadzenie postępowań w sprawach rozstrzygnięć organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*; 13.1.2.2. *Nadzór nad prawidłową realizacją zadań z obszaru pomocy społecznej*; 14.1.3.4. *Wspieranie pracodawców w zatrudnianiu cudzoziemców*; 16.1.1.2 *Personalizacja/wydawanie dokumentów paszportowych*; 17.2.1.5. *Certyfikacja wydatków poniesionych w ramach RPO 2007-2013*; 20.1.1.14. *Nadzór i kontrola podmiotów wykonujących działalność leczniczą*.

¹⁵ Patrz przypis nr 14.

Kontrola wykazała, że cztery¹⁶ spośród 10 mierników na 2013 r. zbadanych działań zostały zaczerpnięte z bazy mierników Ministerstwa Finansów. Mierniki dla pozostałych działań zostały ustalone przez MUW i zaakceptowane przez Ministerstwo Finansów. Wartości tych mierników na 2013 r. były ustalone głównie na podstawie wykonania zadań w latach poprzednich i przewidywanego wykonania w 2013 r. Zgodnie z ust. 78 pkt 4 lit. g załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 mierniki powinny m.in. posiadać wiarygodne i dostępne źródło danych do ich sprawozdawczości. Dane niezbędne do monitoringu osiąganych mierników pozyskiwano z prowadzonych, przez komórki organizacyjne MUW realizujące działania, baz danych i rejestrów, a w przypadku miernika działania 2.6.4.2. *Bieżące funkcjonowanie przejść granicznych* dane pozyskiwano od Placówki Straży Granicznej Okęcie.

Aktualizacja prowadzonych w MUW baz danych/rejestrów dla pięciu mierników działań¹⁷ następowała na bieżąco, dla trzech¹⁸ z częstotliwością raz w miesiącu, a w przypadku jednego miernika (dla działania 14.1.3.4.) – kwartalnie. Planowane wartości mierników dla badanych działań nie uległy zmianie w trakcie pierwszej połowy roku 2013.

[Dowód: akta kontroli str. 512-695]

W procesie monitorowania realizacji rezultatów działań wykorzystywane były również plany działania poszczególnych komórek organizacyjnych na 2013 r., które obejmowały m.in. zadania priorytetowe, działania wynikające z planu finansowego w układzie zadaniowym MUW (dysponenta III stopnia) wraz z celami i miernikami stopnia ich osiągnięcia, jak również wskaźniki mierzące jakość i efektywność wykonania niektórych zadań wydziału. Obowiązek opracowania takich planów wynikał z § 66 Regulaminu organizacyjnego Urzędu. Plany te stanowiły podstawę opracowania Roczego Planu Działania MUW. Dyrektorzy komórek organizacyjnych zobowiązani byli do bieżącego monitorowania realizacji zadań określonych w tych planach z uwzględnieniem pomiaru efektywności w okresach miesięcznych. Zgodnie z § 69 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Urzędu ocena realizacji RPD odbywała się kwartalnie z wykorzystaniem składanych przez dyrektorów sprawozdań kwartalnych z wykonania planów działania wydziałów.

[Dowód: akta kontroli str. 1138-1143]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Treść celów dwóch działań spośród 10 zbadanych była tożsama z celami podzadań, do których te działania zostały przypisane, co było niezgodne z ust. 77 pkt 6 ppkt 3 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013, gdyż cele powinny być sformułowane w taki sposób, aby wzajemnie nie powielały się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji. Dotyczyło to celu działania 4.1.1.1. *Sprawna egzekucja niepodatkowych należności budżetu państwa* oraz działania 13.1.2.2. *Zapewnienie klientom pomocy społecznej dobrej jakości usług zgodnie z odpowiednim standardem oraz fachowej obsługi przez wykwalifikowaną kadrę*.

2. Trzy z 10 mierników ustalonych dla realizacji celów zbadanych działań nie w pełni spełniało wymogi określone w notce budżetowej. I tak:

- dla działania 2.6.4.2. *Bieżące funkcjonowanie przejść granicznych*, którego celem było *sprawne funkcjonowanie przejścia granicznego* przyjęto miernik

¹⁶ Mierniki dla działań: 2.6.4.2., 13.1.2.2., 14.1.3.4., 17.2.1.5.

¹⁷ Mierniki dla działań: 1.11.1.1., 4.1.1.1., 13.1.2.2., 16.1.1.2., 20.1.1.14.

¹⁸ Mierniki działań: 5.1.4.2., 7.4.3.1., 16.1.1.2.

Liczba osób odprawianych w ciągu doby. Zdaniem NIK miernik ten nie może świadczyć o sprawności funkcjonowania przejścia granicznego bowiem jest miernikiem odzwierciedlającym liczbę a nie sprawność odpraw, a zatem nie spełniał on wymogu określonego w ust. 78 pkt 4 lit. a załącznika. Ponadto, nie spełnia warunku określonego w ust. 78 pkt 4 lit. f załącznika, gdyż MUW nie ma wpływu na faktyczną liczbę osób odprawianych na przejściu granicznym;

- dla działania 4.1.1.1. *Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych*, którego celem była *sprawną egzekucja niepodatkowych należności budżetu państwa* przyjęto miernik *Wartość należności wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe w stosunku do wartości należności wynikających z wystawionych przez wojewodów tytułów wykonawczych*. Miernik ten nie został prawidłowo określony bowiem nie spełnia wymogów określonych w ust. 78 pkt. 4 lit. f załącznika, bowiem MUW nie ma wpływu na wartość należności wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe, a tym samym na poziom wykonania miernika;
- dla działania 20.1.1.4. *Nadzór i kontrola podmiotów wykonujących działalność leczniczą*, którego celem było *zapewnienie właściwego funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą* przyjęto miernik *Liczba kontroli, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości do liczby wszystkich przeprowadzonych kontroli*. Zdaniem NIK, miernik nie zapewnia właściwego pomiaru celu działania, gdyż fakt ujawniania nieprawidłowości w trakcie kontroli nie gwarantuje prawidłowego funkcjonowania kontrolowanych podmiotów, a tym samym nie spełnia wymogu określonego w ust. 78 pkt 4 lit. a załącznika. Założony natomiast w planie finansowym MUW w układzie zadaniowym na 2013 r. wzrost wskaźnika świadczy, że dotychczasowe kontrole nie spowodowały poprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 29, 694–695, 715–717]

Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił, że *mierniki do zadań były konsultowane pomiędzy województwami. Każdy urząd wojewódzki był odpowiedzialny za wypracowane materiały do danej funkcji. Ostateczny materiał był akceptowany przez Ministerstwo Finansów. Dodatkowo organizowane były spotkania przedstawicieli poszczególnych urzędów wojewódzkich, w celu ujednoczenia wypełniania danych (...) Miernik w działaniu 2.6.4.2. Liczba osób odprawianych w ciągu doby - jest mierzalny, ponieważ „przejście graniczne” ma określoną przepustowość w ciągu doby. Jeżeli ilość osób odprawiona w ciągu doby przekracza tzw. „przepustowość” lotniska, to wynika z tego iż mogą się tworzyć zatory (kolejki) na przejściu granicznym (...)* Odnoście miernika 4.1.1.1., wyjaśnił, że miernik wartości należności wyegzekwowanych przez urzędy skarbowe w stosunku do wartości należności wynikających z wystawionych tytułów w znacznym stopniu zależą od MUW. (...) *Dokładne aktualne dane o dłużniku wykazane w tytule wykonawczym umożliwiają urzędowi skarbowemu sprawną egzekucję należności (...)* Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi opracowywania *Zestawienia planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2013 r. w zakresie określania celów i mierników oraz ich wartości bazowych i docelowych na poziomie podzadań i działań – przy definiowaniu celów i mierników dla działania 20.1.1.14. Nadzór i kontrola podmiotów wykonujących działalność leczniczą wykorzystano, materiały wypracowane podczas spotkania przedstawicieli poszczególnych urzędów wojewódzkich zorganizowanego przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Mikołajkach. Zgodnie z opracowanym materiałem cel dla działania 20.1.1.14. określono jako Zapewnienie właściwego funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą, natomiast miernik*

do badania stopnia realizacji celu jako Liczba kontroli, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości, do liczby wszystkich przeprowadzonych kontroli (...).

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki podał również, iż biorąc pod uwagę, że rok 2012 był okresem, w którym podjęto wstępne działania w skali całego kraju, mające na celu wprowadzenie jednolitej metodologii w zakresie opracowywania budżetu zadaniowego. Przy tak dużym nakładzie pracy ze strony województw, niektóre mierniki wymagają jeszcze udoskonalenia.

[Dowód: akta kontroli str. 718–723]

Zdaniem NIK, przedstawione przez Wojewodę wyjaśnienia nie zmieniają faktu, że wymienione powyżej cele i mierniki działań nie spełniają określonych w nocie budżetowej wymogów warunkujących efektywne ich wykorzystanie do bieżącego gospodarowania środkami na realizację zadań publicznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania w zakresie organizacji pracy i warunków funkcjonowania MUW oraz w zakresie planowania i monitorowania przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki (dysponent III stopnia) wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym na rok 2013. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w procesie przygotowania planu finansowego w układzie zadaniowym MUW na 2013 r. wyodrębnione zostały i zgrupowane w działaniach, realizowanych w funkcjach od 1 do 21 wszystkie czynności merytoryczne komórek organizacyjnych, dla wszystkich działań sformułowano cele i mierniki ich realizacji oparte na realnych bazach danych umożliwiających ich bieżący pomiar. Przyjęty w MUW system monitorowania pozwalał na efektywne zarządzanie realizacją działań na poziomie operacyjnym, tj. na poziomie bezpośredniego wykonywania czynności grupowanych w tych działaniach, jak również umożliwiał terminowe i kompletne sporządzanie obowiązujących sprawozdań z realizacji budżetu zadaniowego MUW (dysponenta III stopnia).

Niekorzystny wpływ na efektywność zarządzania realizacją działań mogą mieć jednak stwierdzone nieprawidłowości, które dotyczyły w szczególności określenia mierników badanych działań w sposób niezgodny z wymaganiami określonymi w załączniku do noty budżetowej na 2013 r.

2. Planowanie i raportowanie przez MUW (dysponent III stopnia) kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013

2.1. Zasady prowadzenia ewidencji księgowej Urzędu w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

Ewidencja księgowa budżetu w układzie zadaniowym, zgodnie z wykazem kont stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa¹⁹ winna być prowadzona na pozabilansowym koncie 990 – *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Może być prowadzona również w inny sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie

¹⁹ Rozporządzenie 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 Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych przepisów (§ 15 ust. 2a ww. rozporządzenia).

Zasady rachunkowości w MUW, w tym ewidencji księgowej budżetu w układzie zadaniowym wprowadzono zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 lipca 2012 r.²⁰

W zakładowym planie kont MUW²¹ określono m.in., że na koncie 990 – *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*, na stronie Wn ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany. Na stronie Ma ujmuje się równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych. Ewidencja szczegółowa prowadzona jest według podziałek klasyfikacji wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem działu i rozdziału klasyfikacji budżetowej (w formie odrębnych słowników²²). Ponadto, do kont 130 – 2 *Wykonane wydatki budżetowe* oraz Zespołu 4 – *Koszty wg rodzajów i ich rozliczenie* prowadzona jest ewidencja szczegółowa wydatków i kosztów według klasyfikacji budżetowej oraz w układzie zadaniowym w szczególności działań (w formie odrębnych słowników). Do prowadzenia ewidencji wydatków w MUW stosowany był system finansowo-księgowy *Papirus*.

W badanym okresie w MUW funkcjonował ponadto system komputerowy Enterprise Resource Planning – Zaawansowane Zarządzanie Zasobami, jako Zintegrowany System Informatyczny wspomagający zarządzanie Urzędem. Z systemem tym powiązany był program Elektroniczna Informacja Pracownicza (dalej EIP) oraz projekt *Kultura Przejrzystości i Skrzętności Kosztów*²³.

Kontrola wykazała, że za pomocą systemu księgowo-finansowego połączonego z modułem EIP przypisywano m.in. procentowy udział pracowników w realizacji poszczególnych działań (w zakresie funkcji od 1 do 22) oraz kwoty wynagrodzeń przypadające na ich realizację.

[Dowód: akta kontroli str. 30-162, 164-178, 188, 192, 198-260]

W ocenie NIK przyjęty w MUW sposób ewidencji wydatków w układzie zadaniowym spełniał wymogi określone w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów. Zapewniał możliwość sporządzenia obowiązujących sprawozdań budżetowych²⁴ w zakresie planowanych i zrealizowanych wydatków. Uniemożliwiał jednak wygenerowanie wysokości zobowiązań dla poszczególnych działań bezpośrednio z zapisów w ewidencji finansowo-księgowej. Główny Księgowy budżetu MUW (dysponenta III stopnia) wyjaśnił, że stan zobowiązań na potrzeby sporządzenia sprawozdań w układzie zadaniowym Rb-BZ1 ustalany jest na podstawie wydruków z ewidencji księgowej prowadzonej dla budżetu w układzie tradycyjnym. Na podstawie klasyfikacji wydatków w układzie zadaniowym zamieszczonych na dokumentach, które na moment sprawozdawczy były nieopłacone, ustalano wysokość kwot zobowiązań wykazywanych w sprawozdaniu Rb-BZ1.

²⁰ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 329 Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 lipca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad rachunkowości w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

²¹ Załącznik nr 2 do ww. zarządzenia Wojewody Mazowieckiego.

²² W słowniku określone są symbole działań zamieszczane w zapisie księgowym na tych kontach oraz odpowiadający temu symbolowi numer klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym wraz z nazwą działania.

²³ Wprowadzony zarządzeniem nr 43 Wojewody Mazowieckiego z 9 lutego 2009 r. cel wdrażania projektu oraz jego funkcjonalność przedstawiono szerzej na str. 11 wystąpienia pokontrolnego.

²⁴ Sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Ustalono, że w sprawozdaniach budżetowych za I półrocze 2013 r.: Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz Rb-BZ1 wykazano zobowiązania w łącznej kwocie 243 859,92 zł. Kwota zobowiązań była zgodna z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Kontrola wykazała, że trwają prace producenta oprogramowania komputerowego (firmy SOFTHARD) nad możliwością określania stanu zobowiązań i generowania danych o nich z systemu (w formie jednego zestawienia zobowiązań budżetu państwa w układzie tradycyjnym oraz zadaniowym).

[Dowód: akta kontroli str. 87, 90, 102, 122, 158, 161, 179-180, 403-407, 417-464, 481-483]

2.2. Zasady kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań

Opis stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że w MUW w zakresie kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań przyjęto i stosowano zasady spełniające wymogi określone ust. 82 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013. I tak do działań w funkcjach od 1 do 21 kwalifikowano:

- wydatki z rozdziału 75011 – *Urzędy wojewódzkie* ponoszone w bezpośrednim związku z ich realizacją, w szczególności wydatki osobowe pracowników wydziałów merytorycznych oraz pracowników BBK i BW przypisanych do działań 1.11.1.5., 4.1.1.11., 14.3.2.1., 16.1.2.1. (wynagrodzenia wraz z pochodnymi), koszty sądowe i egzekucyjne, wydatki na ogłoszenia, delegacje służbowe, ekspertyzy, analizy i tłumaczenia,
- wydatki z pozostałych rozdziałów.

Do działań w funkcji 22 przypisywano wynagrodzenia Wojewody, Zastępcy Wojewody, Dyrektora Generalnego oraz pracowników „obsługi” realizujących działania w tej funkcji oraz pozostałe wydatki z rozdziału 75011, których przypisanie do działań uznano za niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione, np. media, podatki, ubezpieczenia, sprzętanie, wywóz nieczystości, naprawy i konserwacje, telefony, internet, bilety, badania lekarskie, usługi poligraficzne, usługi pocztowe i bankowe, zakupy materiałów biurowych i inne.

[Dowód: akta kontroli str. 29, 137-167, 292-294]

Ustalono, że wdrożony w MUW projekt *Kultura Przejrzystości i Skrzętności Kosztów* wykorzystywany był przy planowaniu układu zadaniowego budżetu w latach poprzednich m.in. w celu przygotowania niezbędnych danych do tworzenia budżetu w układzie zadaniowym przez poszczególne wydziały MUW z uwzględnieniem kosztów administracyjnych (pośrednich) generowanych w tych komórkach. Projekt zakładał ewidencjonowanie kosztów w miejscu ich powstania i w konsekwencji odnoszenie ich do działań realizowanych przez poszczególne komórki. Tylko koszty pośrednie, których nie można było przypisać do miejsca ich powstania zaliczano do funkcji 22.

[Dowód: akta kontroli str. 181-184, 230-260]

W związku ze zmianami kwalifikowania kosztów do funkcji 22 i odstąpieniu od kwalifikowania kosztów pośrednich generowanych w komórkach merytorycznych MUW do działań realizowanych w funkcjach od 1 do 21 przy opracowywaniu budżetu na 2013 r. Dyrektor Generalny Pani Halina Stachura-Olejniczak wyjaśniła, m.in. że obecnie wydatki w układzie zadaniowym ewidencjonowane są w systemie księgowo-finansowym. Wysokość rzeczywistych nakładów, które są podstawą do planowania budżetu w układzie zadaniowym generowano z tego systemu. Dlatego posługiwano się danymi pozyskiwanymi z projektu *Kultura Przejrzystości*

i Skrzętności Kosztów (wdrożonego w 2009 r.) stało się bezprzedmiotowe, służą one natomiast kierownictwu Urzędu do podejmowania decyzji zarządczych.

[Dowód: akta kontroli str. 158-161, 295-262, 510-511]

Kontrola wykazała, że planowane wydatki ogółem w MUW na 2013 r. w kwocie 119 982,0 tys. zł były niższe o 1 868,0 tys. zł, niż w 2012 r. (121 850,0 tys. zł), natomiast zaplanowane wydatki w funkcji 22 w wysokości 35 545,0 tys. zł były o 3 915,0 tys. zł wyższe niż w 2012 r. (31 630,0 tys. zł). Kwota zaplanowanych wydatków w funkcji 22 w stosunku do planu ogółem w 2012 r. stanowiła 26,0%, podczas gdy w 2013 r. udział ten wynosił 29,6%, tj. był aż o 3,6 punktu procentowego wyższy. Główną przyczyną tego wzrostu, jak podał Główny Księgowy dysponenta III stopnia, był sposób przypisywania wydatków za media, ochronę i sprzątnięcie, które w 2012 r. przypisywano proporcjonalnie do poszczególnych działań, a w 2013 r. traktowano je jako wydatki mające charakter wspólny dla działań i przypisano do funkcji 22. Przyjęte zasady, jak wyjaśnił Główny Księgowy są zgodne z notą budżetową, w której określono szeroki katalog tych wydatków. Obecnie (stosując wytyczne przedstawicielei Ministerstwa Finansów przekazywane na spotkaniach oraz zapisy noty budżetowej) większość wydatków tzw. administracyjnych można przypisać do funkcji 22. Jest to tendencja odwrotna, ponieważ wcześniejsze założenia wskazywały na planowanie wydatków, tak aby funkcja 22 była minimalizowana, a wartości w niej wykazywane „schodziły” do zera.

[Dowód: akta kontroli str. 158, 261-294, 419-464, 484-508]

NIK zauważa, że przyjęte w notce budżetowej zasady przypisywania kosztów do funkcji 22 nie wykluczają możliwości zastosowania przez MUW podejścia polegającego na ujmowaniu kosztów pośrednich związanych z miejscami realizacji zadań merytorycznych do funkcji merytorycznych, zwłaszcza że MUW posiada narzędzia służące podejmowaniu decyzji zarządczych, które pozwalają na rzetelne wyodrębnienie takich kosztów.

Kontrola wykazała, że kwota planowanych wydatków w układzie zadaniowym MUW (dysponenta III stopnia) na 2013 r., odpowiadała kwocie planowanych wydatków budżetowych określonych w planie finansowym w układzie tradycyjnym. Ustalono, że wszystkie planowane wydatki zostały przypisane do poszczególnych funkcji zadań, podzadań i działań.

Szczegółowe badanie w zakresie prawidłowości określania wartości planowanych kwot wydatków na działania ujęte w planie finansowym w układzie zadaniowym MUW przeprowadzono na próbie dziesięciu działań o nr: 1.11.1.1., 2.6.4.2., 4.1.1.1., 5.1.4.2., 7.4.3.1., 13.1.2.2., 14.1.3.4., 16.1.1.2., 17.2.1.5., 20.1.1.14. Badanie wykazało, że dla wszystkich ww. działań zgrupowano czynności realizowane przez pracowników Urzędu oraz koszty tych czynności. Kwota wydatków ujęta w planie finansowym MUW w układzie zadaniowym na realizację danego działania odpowiadała sumie kosztów czynności zgrupowanych w tym działaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 30-161, 181-208, 295-362, 419-464, 484-509]

2.3. Ewidencjonowanie wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Badaniem kontrolnym (w zakresie ewidencjonowania dowodów księgowych zgodnie z przyjętymi zasadami w MUW) objęto próbę 77 dowodów księgowych, w tym 47 wybranych z dziesięciu działań w funkcjach od 1 do 21 oraz 30 dowodów z trzech działań w funkcji 22 (po jednym z każdego zadania). Łączna wartość skontrolowanych wydatków (faktur, delegacji i innych dokumentów księgowych)

wyniosła 2 532 342,52 zł²⁵, tj. 4,2% ogółu wydatków poniesionych do 30 czerwca 2013 r., w tym 678 554,19 zł w funkcji 22, co stanowiło 3,9% wydatków zrealizowanych w tej funkcji.

[Dowód: akta kontroli str. 181-208, 261-291, 403-414, 419-464]

W wyniku badania ww. dowodów księgowych stwierdzono, że:

- dowody księgowe spełniały warunki określone w art. 21 ustawy o rachunkowości²⁶,
- dokumenty księgowe oznakowano w sposób prawidłowy (zawierały one m.in. opis klasyfikacji zadaniowej w podziale na funkcję, zadanie, podzadanie, działanie),
- wydatki poniesiono na czynności zgrupowane w danym działaniu; czynności były związane z osiągnięciem zaplanowanych celów działania (celowość),
- wydatki ujęto w ewidencji księgowej w sposób wynikający z przyjętych w Urzędzie zasad kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań,
- wydatki przypisane do działań w ramach funkcji 22 spełniały wymagania zawarte w nocie budżetowej na 2013 r.,
- wydatki ujmowano jednocześnie w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli str. 30-141, 158-161, 164-167, 181-229, 261-291, 336-361, 419-464]

2.4. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym MUW

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, do sporządzenia sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym zobowiązani zostali dysponenti wszystkich stopni budżetu państwa (sprawozdania Rb-BZ1 półroczne i roczne).

Kontrola wykazała, że sprawozdanie budżetowe Rb-BZ1 za I półrocze 2013 r. (dysponenta III stopnia) oraz jego korektę terminowo²⁷ sporządzono i przedłożono dysponentowi głównemu. Dokumenty te posiadały wymaganą szczegółowość, kompletność danych w zakresie planowanych wydatków, planu po zmianach

²⁵ W funkcjach od 1 do 21 wartość skontrolowanych wydatków wyniosła 1 853 788,33 zł, w ramach dziesięciu działań o numerach: 1.11.1.1. *Nadzór prawny wojewody nad jednostkami samorządu terytorialnego* – 1 516,18 zł; 2.6.4.2. *Bieżące funkcjonowanie przejść granicznych* - 1 770 924,82 zł; 4.1.1.1. *Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych* – 6 554,52 zł; 5.1.4.2. *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości w postępowaniach administracyjnych* – 39 322 zł; 7.4.3.1. *Prowadzenie postępowań w sprawach rozstrzygnięć organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego* – 9 213,34 zł; 13.1.2.2. *Nadzór nad prawidłową realizacją zadań z obszaru pomocy społecznej* – 1 727,47 zł; 14.1.3.4. *Wspieranie pracodawców w zatrudnianiu cudzoziemców* - 44,00 zł; 16.1.1.2. *Personalizacja/wydawanie dokumentów paszportowych* – 3 151,90 zł; 17.2.1.5. *Certyfikacja wydatków poniesionych w ramach RPO 2007-2013* – 21 080,00 zł; 20.1.1.14. *Nadzór i kontrola podmiotów wykonujących działalność leczniczą* - 254,10 zł. W funkcji 22 wartość skontrolowanych wydatków wyniosła łącznie 678 554,19 zł, w ramach trzech działań o numerach: 22.1.1.3. *Obsługa prezydyjna* – 17 586,32 zł; 22.2.2.3. *Obsługa kancelaryjna i archiwalna* – 420 983,13 zł; 22.3.1.3. *Zakup sprzętu łączności i teleinformatycznego wraz z oprogramowaniem* – 239 984,74 zł.

²⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

²⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym termin złożenia sprawozdania Rb-BZ1 określono do 15 dni po upływie okresu sprawozdawczego oraz termin złożenia korekty tego sprawozdania określono do 10 dni po upływie terminu złożenia sprawozdania. Dysponent III stopnia (MUW) półroczne sprawozdanie Rb-BZ1 sporządził i przedłożył dysponentowi głównemu w dniu 15 lipca 2013 r. Natomiast korektę tego sprawozdania osiem dni później (tj. 23 lipca 2013 r.).

i wykonanych wydatków w podziale na wydatki majątkowe i pozostałe. Ujęto w nich również stany zobowiązań dla funkcji/zadań/podzadań i działań.

Ustalono, że dane wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-BZ1 w zakresie wydatków są zgodne z ewidencją księgową, która umożliwia wygenerowanie danych w układzie zadaniowym. Na podstawie klasyfikacji wydatku w układzie zadaniowym zamieszczonej na dokumentach, które na moment sprawozdawczy były nieopłacone, ustalano wysokość kwot zobowiązań wykazywanych w sprawozdaniu Rb-BZ1. W zakresie zobowiązań dane w tym sprawozdaniu wykazano rzetelnie na podstawie klasyfikacji wydatków w układzie zadaniowym zamieszczonej na dokumentach, które na moment sprawozdawczy były nieopłacone.

Kwoty ogółem wykazane w półrocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-BZ1 dotyczące: planu według ustawy budżetowej, planu po zmianach i wykonania w zakresie budżetu państwa oraz zobowiązań są równe sumie wydatków ogółem wykazanych w tych pozycjach w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za I półrocze 2013 r.

W sprawozdaniu Rb-BZ1 wykazano stany zerowe w zakresie wydatków z budżetu środków europejskich, gdyż do 30 czerwca 2013 r. w MUW nie planowano i nie dokonywano takich wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 158, 161, 179-180, 403-483]

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie planowania i raportowania przez MUW (dysponent III stopnia) kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013 nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność zaplanowanych i raportowanych przez MUW (dysponent III stopnia) kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na 2013 r. Przyjęte i stosowane w Urzędzie procedury umożliwiały przypisanie na etapie planowania budżetu zadaniowego kosztów na poziomie działań. Dla wszystkich badanych działań określono planowane kwoty wydatków oparte na rzetelnej analizie uwzględniającej wszystkie koszty bezpośrednio związane z realizacją czynności zgrupowanych w tych działaniach. W trakcie realizacji planu finansowego wydatków w układzie zadaniowym zapewniono bieżącą i rzetelną ewidencję księgową wydatków i kosztów. Jakkolwiek na podstawie zapisów księgowych nie było możliwości wygenerowania kwot zobowiązań w układzie zadaniowym, to jednak przyjęty sposób ich ustalenia z wykorzystaniem zapisów księgowych w ewidencji budżetu w układzie tradycyjnym zapewniał rzetelne określenie zobowiązań prezentowanych w półrocznym sprawozdaniu Rb-BZ1. Sprawozdanie to zostało sporządzone terminowo i przedstawiało rzeczywisty obraz planowanych i zrealizowanych wydatków w układzie zadaniowym budżetu MUW.

3. Działania nadzorcze Wojewody Mazowieckiego w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych

3.1. Planowanie w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W ramach prac nad przygotowaniem planu finansowego MUW w układzie zadaniowym na 2013 r. w Urzędzie przeprowadzono analizę ryzyka w zakresie osiągnięcia celów i realizacji zadań jednostki. Zasady dokonywania analizy ryzyka ustalone zostały w *Polityce zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie*

Wojewódzkim²⁸. Identyfikacja i analiza ryzyka stanowi integralną część Roczego Planu Działania Urzędu. Plan ten zawiera listę działań priorytetowych dla Urzędu oraz zadań realizowanych w poszczególnych wydziałach, wraz z miernikami realizacji celów na dany rok. Stosownie do zapisów § 17 *Polityki zarządzania ryzykiem w MUW*, dyrektorzy wydziałów przeprowadzili ocenę ryzyk, dokonali ich opisu i wskazali „właścicieli ryzyk”, w odniesieniu do wszystkich zadań określonych w RPD prezentowanych w układzie budżetu zadaniowego w szczególności do poziomu działań.

Analizy takiej nie prowadzono dla zadań realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane przez Wojewodę Mazowieckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 1094-1110, 1114-1139]

Wojewoda Mazowiecki podał, że przyjęte zasady identyfikacji i analizy ryzyk ujmowanych w RPD docelowo planuje się rozszerzyć również o zadania jednostek podległych Wojewodzie Mazowieckiemu.

[Dowód: akta kontroli str. 705-714]

Ustalono, że w 2013 r., do zakończenia kontroli, weryfikację określonych w RPD ryzyk dla zadań realizowanych przez wszystkie komórki organizacyjne MUW przeprowadzono za I i II kwartał.

[Dowód: akta kontroli str. 1140-1143]

Stosownie do § 5 ust. 1 i 2 *Zasad*, dyrektorzy wydziałów i kierownicy jednostek zostali zobowiązani do sporządzenia projektów planów finansowych w układzie zadaniowym według formularzy planistycznych oznaczonych symbolami budżetu zadaniowego, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych²⁹, wraz z formularzem opisowym zadaniowego planu wydatków. W § 5 ust. 3 *Zasad* wskazano, że Dyrektor Wydziału Finansów (dalej Dyrektor WF) informuje dyrektorów wydziałów i kierowników jednostek o zakresie i terminach, w których należy opracować formularze planistyczne. Zgodnie z § 7 *Zasad* dyrektorzy wydziałów oraz kierownicy jednostek podległych zobowiązani zostali do przesyłania materiałów planistycznych w zakresie środków przekazywanych do jednostek samorządu terytorialnego w ramach dotacji celowych, do Dyrektora WF, a w zakresie wydatków bieżących i/lub majątkowych będących w dyspozycji dyrektorów wydziałów do Dyrektora Biura Administracyjno-Budżetowego (obecnie Biura Budżetowo-Księgowego). Dyrektor WF w piśmie z 11 czerwca 2012 r.³⁰ zwrócił się do kierowników: dziewięciu wydziałów MUW³¹, 13 kierowników jednostek podległych i nadzorowanych³² oraz Dyrektora Generalnego MUW, z prośbą o opracowanie, przy uwzględnieniu standardów i wytycznych określonych w nocie budżetowej, propozycji mierników, według

²⁸ Załącznik do zarządzenia nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

³⁰ Znak: FIN-IV.3111.16.2012.BZ.

³¹ Wydziały: Skarbu Państwa i Nieruchomości; Geodezji i Rolnictwa; Spraw Obywatelskich; Polityki Społecznej; Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego; Certyfikacji i Funduszy Europejskich; Infrastruktury i Środowiska; Spraw Cudzoziemców; Zdrowia.

³² Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Warszawie; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie; Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Siedlcach; Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie; Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Warszawie; Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Warszawie; Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie; Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Rybackiej w Warszawie; Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie; Mazowieckie Kuratorium Oświaty; Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego; Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna.

formularza oznaczonego symbolem BZ-1, wypełnionego w zakresie kolumn 1-2 i 5³³ na poziomie realizowanych przez siebie zadań/podzadań/działań.

Szczegółowym badaniem objęto przekazane do Dyrektora WF, formularze planistyczne BZ-1 trzech komórek organizacyjnych MUW, tj. Wydziałów: Skarbu Państwa i Nieruchomości, Geodezji i Rolnictwa oraz Spraw Obywatelskich, a także formularze dwóch jednostek podległych: Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie. Kontrola NIK wykazała, że dane wskazane w tych formularzach w zakresie wskazania kodów klasyfikacji zadaniowej, nazw zadań, podzadań i działań oraz nazw mierników dla zadań zostały ujęte w formularzu BZ-1 Wojewody Mazowieckiego, przekazanym 26 czerwca 2012 r. do Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów.

Wojewoda Mazowiecki, po uzyskaniu informacji o wstępnej kwocie wydatków (bieżących i majątkowych) dla części 85/14 województwo mazowieckie, w dniu 2 sierpnia 2012 r. poinformował³⁴ kierowników komórek organizacyjnych MUW oraz jednostek podległych i nadzorowanych o wstępnych kwotach wydatków na 2013 r., zalecając jednocześnie opracowanie projektów na rok 2013 na poziomie realizowanych przez nich zadań/podzadań/działań, m.in. na formularzach BZ-1 i BZ-K³⁵.

Szczegółowym badaniem w zakresie uwzględniania przez Wojewodę w formularzach BZ-K i BZ-1 nazw celów i mierników objęto dane dotyczące jednego zadania z każdego formularza BZ-K i BZ-1 przekazanego przez kierowników siedmiu komórek MUW³⁶ i dwunastu jednostek podległych i nadzorowanych³⁷. Badanie to wykazało, że w łącznych formularzach BZ-K i BZ-1 przekazanych do Ministerstwa Finansów 28 sierpnia 2012 r.³⁸ nazwy celów i mierników:

- sześciu zadań z siedmiu badanych formularzy komórek organizacyjnych MUW zostały włączone w brzmieniu wynikającym z jednostkowych BZ-K i BZ-1, a w jednym przypadku brzmienie celu i miernika zostało skorygowane przez Wojewodę³⁹;
- dwunastu badanych zadań ujętych w 12 jednostkowych formularzach planistycznych jednostek podległych i nadzorowanych zostały włączone w brzmieniu wynikającym z jednostkowych BZ-K i BZ-1.

Badanie w zakresie włączania przez Wojewodę do formularza BZ-1 planowanych wydatków dla losowo wybranych działań ujętych w jednostkowych BZ-1 wykazało, że planowane kwoty wydatków:

³³ Kolumna nr 1 *Kod klasyfikacji zadaniowej*, kolumna nr 2 *Nazwa funkcji/zadania/podzadania/działania*, kolumna nr 5 *Nazwa* (miernika).

³⁴ Pismo Wojewody Mazowieckiego z dnia 2 sierpnia 2012 r. (FIN I.3011.55.2012).

³⁵ BZ-K – Skonsolidowany plan wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

³⁶ Wydziały: Skarbu Państwa i Nieruchomości; Geodezji i Rolnictwa; Polityki Społecznej; Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego; Certyfikacji i Funduszy Europejskich; Spraw Cudzoziemców; Zdrowia

³⁷ Nie badano formularza BZ-K Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego.

³⁸ Przy piśmie FIN-IV.3111.24.2012.BZ

³⁹ Dotyczy zadania 5.1. *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa*. W formularzach planistycznych BZ-1 i BZ-K złożonych przez komórki organizacyjne MUW cel w brzmieniu *Efektywne gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa* i miernik *Koszty gospodarowania mieniem w stosunku do osiągniętych celów* zostały skorygowane i w formularzach Wojewody określone jako: cel *Zwiększenie konkurencyjności polskiej poprzez zmianę struktury własnościowej* i miernik *Wysokość osiągniętych dochodów w stosunku do kosztów gospodarowania mieniem Skarbu Państwa*.

- trzech⁴⁰ z pięciu badanych działań, ujętych w formularzach BZ-1 komórek organizacyjnych MUW, zostały ujęte w zgłoszonych wysokościach, a w przypadku działań: 9.1.1.10. i 5.1.3.2. Wojewoda wprowadził korekty zwiększając kwotę wydatków odpowiednio o: 54 tys. zł i 193 tys. zł⁴¹,
- trzech z czterech badanych działań, ujętych w formularzach BZ-1 jednostek podległych i nadzorowanych zostały przyjęte w planowanych wysokościach, a w działaniu 12.6.1.1. Wojewoda zwiększył kwotę wydatków o 33 tys. zł⁴².

[Dowód: akta kontroli str. 697-704]

W ocenie NIK, Wojewoda Mazowiecki przygotowując druki planistyczne BZ w części 85/14 – województwo mazowieckie, zapewnił rzeczywisty udział komórek organizacyjnych MUW oraz jednostek organizacyjnych w opracowaniu danych w zakresie planowania wydatków, określania mierników i ich wartości docelowych na poziomie działań ujętych w budżecie Wojewody.

Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2013 r. Wojewoda Mazowiecki, zgodnie z § 11 noty budżetowej przekazał do Ministerstwa Finansów formularze Wieloletniego Planu Finansowego Państwa – zestawienia planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2013 r. (WFPF 2013) w zakresie części 85/14 – województwo mazowieckie. W trakcie roku formularz WFPF został zaktualizowany⁴³ w zakresie nazw celów i wartości bazowych i docelowych mierników w odniesieniu do trzech podzadań i czterech działań, tj.: w podzadaniu 6.12.4. zmieniono nazwę celu, w podzadaniach 21.3.1. i 21.3.2. zmieniono wartość bazową i docelową miernika, w działaniu 12.1.2.5. zmieniono wartość docelową miernika na rok 2013, w działaniach 16.1.1.6. i 16.1.1.7. zmieniono wartość bazową i docelową miernika, a w działaniu 20.5.2.7. zmieniono wartość bazową miernika.

[Dowód: akta kontroli str. 1245-1284]

Dyrektor Wydziału Finansów wyjaśnił, że zmiany w zakresie nazw celów i wartości bazowych i docelowych mierników wynikały głównie z błędów i omyłek pisarskich w dokumentach przekazanych przez komórki organizacyjne MUW i jednostki podległe i nadzorowane, a także jak w przypadku podzadań 21.3.1. jak i 21.3.2. wcześniej podane dane nie zawierały pełnej wartości mierników. Dyrektor podał także, że korekty dokonywane na poziomie Wydziału Finansów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, na podstawie ustaleń ustnych (telefonicznych), mailowych oraz na podstawie korekt sprawozdań Rb-28 (sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w układzie tradycyjnym), spowodowane są zbyt krótkim czasem na sporządzenie projektów, planów na rok następny czy sporządzenie sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie budżetu zadaniowego.

[Dowód: akta kontroli str. 1285-1307]

⁴⁰ Działania nr: 11.4.2.7. (dane łączne z Wydziału Spraw Obywatelskich i Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego), 12.1.1.3., 21.5.1.3.

⁴¹ W formularzu BZ-1 Wojewody dla działania 9.1.1.10. planowana kwota wydatków wynosiła 2 157,0 tys. zł (w formularzu BZ-1 Wydziału Polityki Społecznej kwota wydatków stanowiła 1 964,0 tys. zł), dla działania 5.1.3.2. planowana kwota wydatków wynosiła 19 908,0 tys. zł (w formularzu BZ-1 Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości – 19 854,0 tys. zł).

⁴² W formularzu BZ-1 Wojewody dla działania 12.6.1.1. planowana kwota wydatków wynosiła 6 942,0 tys. zł (w formularzu BZ-1 Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska kwota wydatków stanowiła 6 909,0 tys. zł).

⁴³ Przy piśmie (znak: FIN-IV.310.1.1.2013) z 18 marca 2013 r. Wojewoda Mazowiecki przesłał do Ministerstwa Finansów zmienioną wersję WFPF 2013.

W dniu 19 marca 2013 r. Dyrektor WF, na podstawie § 11 ust. 5 *Zasad*, przekazał komórkom organizacyjnym, które otrzymują dotację na działalność merytoryczną⁴⁴ i jednostkom organizacyjnym⁴⁵, oraz w dniu 21 marca 2013 r. do Biura Budżetowo-Księgowego (dysponent III stopnia), zatwierdzone plany finansowe w układzie zadaniowym na rok 2013. Przekazane zestawienia obejmowały kwoty planowanych wydatków na 2013 r. z podziałem na poszczególne funkcje, zadania, podzadania i działania oraz cele, nazwy mierników oraz ich wielkości bazowe z 2012 r. i docelowe na lata 2013 i 2014 określone dla zadań, podzadań i działań. W pismach tych poinformowano jednocześnie, że zdefiniowane przez kierowników jednostek cele i mierniki stopnia ich realizacji oraz wartości bazowe mierników podane w tabelach nie mogą być zmienione w trakcie wykonywania budżetu.

[Dowód: akta kontroli str. 1308-1312, 1411-1412]

W projekcie budżetu państwa na 2013 r. części budżetowej 85/14 – województwo mazowieckie w *Zestawieniu planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy* (formularz BZ-1), łączna kwota wydatków wynosiła 1 580 334 tys. zł. Według ustawy budżetowej wydatki w tej części ujęte w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa – Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na 2013 r.* (formularz WPPF 2013) ogółem wyniosły 2 694 427 tys. zł. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. plan wydatków po zmianach w części budżetowej 85/14 – województwo mazowieckie odpowiednio wynosił 3 002 148,5 tys. zł. Kontrola wykazała, że mimo zmian kwoty planowanych wydatków o 90% w stosunku do projektu planu i o 11,4% w stosunku do planu wg ustawy budżetowej nie dokonywano zmian wartości mierników budżetu zadaniowego.

[Dowód: akta kontroli str. 1249-1284, 1313-1402, 1708-1719]

Dyrektor WF w założonych wyjaśnieniach wskazał, że brak możliwości dokonywania zmian wartości mierników w ciągu roku budżetowego wynika z dyspozycji zawartej w piśmie⁴⁶ Dyrektora Departamentu Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów, w którym stwierdzono, że *zdefiniowane cele i mierniki ich realizacji nie mogą być zmieniane w trakcie wykonywania budżetu.*

[Dowód: akta kontroli str. 1403-1410]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, zawarta w piśmie Ministerstwa Finansów dyspozycja odnosiła się wyłącznie do definicji celów i mierników ich realizacji, a nie do wartości mierników. Niedokonywanie zmian wartości mierników budżetu zadaniowego, w sytuacji wzrostu planowanych kwot wydatków w układzie zadaniowym, w szczególności gdy ten wzrost jest znaczny, w ocenie NIK, powoduje, że określone wartości mierników są nieadekwatne do zaplanowanych na ich realizację nakładów.

3.2. Monitorowanie realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W związku z obowiązkiem sporządzania przez Wojewodę Mazowieckiego sprawozdań półrocznych i rocznych z wykonania wydatków w układzie zadaniowym

⁴⁴ Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości, Wydział Geodezji, Wydział Spraw Obywatelskich, Wydział Polityki Społecznej, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Wydział Infrastruktury i Środowiska, Wydział Spraw Cudzoziemców, Wydział Zdrowia.

⁴⁵ Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Rybackiej, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej, Mazowieckie Kuratorium Oświaty, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna

⁴⁶ RF-3/390/GDA/2012/1471 z 18 października 2012 r.

w 2012 r., Dyrektor Wydziału Finansów zwracał⁴⁷ się do dysponentów środków budżetowych o przesłanie sprawozdań z wykonania wydatków na realizację funkcji, zadań, podzadań i działań oraz osiągniętych wartości mierników w układzie zadaniowym. Wystąpił do nich również o sporządzenie sprawozdań w układzie i w szczególności jw. za III kwartał 2012 r.⁴⁸ oraz za I kwartał 2013 r.⁴⁹ Dysponenti przekazali sprawozdania sporządzone w zakresie i w terminach wskazanych w pismach. Ponadto, Dyrektor WF pismem z 3 kwietnia 2013 r. zwrócił się o przesyłanie do 10 dnia każdego miesiąca informacji zawierającej aktualny plan po zmianach w układzie budżetu zadaniowego na koniec każdego poprzedniego miesiąca.

[Dowód: akta kontroli str. 1420-1425, 1433-1445, 1452-1461, 1468-1471, 1472-1486, 1571-1589]

Z uzyskanych w trakcie kontroli informacji⁵⁰ wynika, że dane zawarte w sprawozdaniach i informacjach dotyczących realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym Wojewody pochodziły z wiarygodnych źródeł danych, tj.:

- w zakresie planowanych i zrealizowanych wydatków z systemów finansowo-księgowych,
- w zakresie osiągniętych mierników realizacji celów działań: WINB z wyliczeń własnych, dokumentów źródłowych oraz danych przesyłanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego z województwa mazowieckiego⁵¹; WUOZ z odrębnych rejestrów oraz kart do pomiaru mierników⁵²; WIF z rejestrów sporządzanych i aktualizowanych co miesiąc na podstawie danych uzyskiwanych przez poszczególne działy⁵³; WIIH ze sprawozdań dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz repertoriów kontroli⁵⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 1413-1471]

W 2012 r. nie przeprowadzono audytu dotyczącego oceny realizacji budżetu zadaniowego Wojewody. W planie audytu wewnętrznego MUW na rok 2013 nie uwzględniono zadań w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 714, 1544-1567]

⁴⁷ Pisma: nr FIN-IV.3111.21.2012.BZ z 3 lipca 2012 r. i nr FIN-IV.3111.3.1.2013 z 17 stycznia 2013 r.

⁴⁸ Pismo nr FIN-IV.3111.26.2012.BZ z 2 października 2012 r.

⁴⁹ Pismo nr FIN-VI.3111.1.2013 z 3 kwietnia 2013 r.

⁵⁰ W trakcie kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK zasięgnięto informacji w czterech z 13 jednostek podległych i nadzorowanych przez Wojewodę Mazowieckiego, tj. w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego (WINB), Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej (WIIH), Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym (WIF) i Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Warszawie (WUOZ).

⁵¹ WINB w 2013 r. realizował trzy działania: 7.4.1.1. *Kontrole działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz inspekcje robót budowlanych i utrzymania obiektów budowlanych*, 7.4.2.1. *Wykonywanie funkcji organu wyspecjalizowanego, w tym kontrole wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu*; 7.4.3.1. *Prowadzenie postępowań w sprawach rozstrzygnięć organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*.

⁵² WUOZ w 2013 r. realizował trzy działania: 9.1.4.1. *Prace konserwatorskie i restauratorskie przy ruchomych obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków*, 9.1.4.2. *Prace konserwatorskie i restauratorskie lub roboty budowlane przy nieruchomych obiektach zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków*, 9.1.4.7. *Ewidencjonowanie zabytków oraz popularyzowanie wiedzy*.

⁵³ WIF w 2013 r. realizował działanie 20.3.2.1. *Nadzór nad jakością, obrotem i reklamą produktów leczniczych i wyrobów medycznych*.

⁵⁴ WIIH w 2013 r. realizował działanie 6.12.2.2. *Realizacja kontroli w zakresie żywności, produktów nieżywnościowych i usług oraz paliw*.

Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił, że *monitoring realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym jednostek podległych i nadzorowanych polegał na weryfikacji sprawozdań sporządzonych na podstawie i zgodnie z zasadami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym...* Podał, że monitoring prowadzony jest również *...za pomocą Mierników efektywności funkcjonowania jednostek zespolonej administracji rządowej i jednostek podporządkowanych Wojewodzie Mazowieckiemu (...).* Projekt ten, jak wskazał Wojewoda, jest realizowany dla potrzeb dostarczania informacji zarządczej dla kierownictwa MUW i ma na celu dostosowanie MUW do realizacji budżetu w układzie zadaniowym, pokazywanie źródła powstawania kosztów i zasadności wydatkowania środków oraz analizowanie budżetu administracji zespolonej. Wojewoda poinformował, że *(...) na potrzeby kontroli zarządczej przeprowadzane są analizy danych uzyskanych z mierników efektywności. Dane te analizuje się także w zestawieniu z danymi uzyskanymi ze sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej jednostek. Tak uzyskane informacje uzupełniane są danymi uzyskanymi w wyniku przeprowadzonych w jednostkach, na potrzeby kontroli zarządczej, audytami.* Według Wojewody Mazowieckiego, *otrzymany w ten sposób całościowy obraz funkcjonowania danej jednostki pozwala, na bardziej efektywne zarządzanie, także w zakresie planowania i dystrybuowania środków finansowych w budżecie Wojewody Mazowieckiego.*

[Dowód: akta kontroli str. 711-714]

Odnośnie sposobu i zakresu wykorzystywania wyników monitoringu realizacji budżetu w układzie zadaniowym, jako narzędzia do bieżącego zarządzania środkami budżetu Wojewody i poprawie efektywności realizowanych zadań, Wojewoda Mazowiecki wskazał, że *(...) dysponuje skuteczniejszymi narzędziami do bieżącego zarządzania realizacją budżetu wojewody niż układ zadaniowy. Narzędziami takimi jest np. Roczny Plan Działania i Mierniki efektywności funkcjonowania jednostek zespolonej administracji rządowej i jednostek podporządkowanych Wojewodzie Mazowieckiemu.* Wojewoda wskazał również, że *dzięki zastosowaniu RPD uzyskuje się m.in.: określenie mierzalnych i konkretnych celów operacyjnych w rozbiciu na poszczególne zadania (usługi) oraz określenie mierników ich realizacji; możliwość pomiaru obciążenia pracą na poszczególnych stanowiskach, a w konsekwencji alokację zasobów kadrowych mającą na celu skrócenie czasu oczekiwania i terminu załatwiania spraw; powiązanie celów operacyjnych z celami strategicznymi; możliwość podejmowania decyzji finansowych i organizacyjnych w oparciu o konkretne dane; wsparcie zarządzania urzędem w zakresie planowania, wdrażania, monitorowania i kontroli realizacji poszczególnych zadań; łatwość identyfikacji obszarów wymagających wdrożenia usprawnień czy działań naprawczych; zwiększenie efektywności przy spadku zatrudnienia w urzędzie. Realizacja Roczno Planu Działania przedstawiana jest przy wykorzystaniu zrównoważonej karty wyników. Narzędzie to pozwala mierzyć rezultaty w kilku płaszczyznach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych, rozwoju. Efekty wprowadzenia RPD mogą być wykorzystane m.in. do: przejścia urzędu na system zarządzania przez cele, utworzenia systemu mierników umożliwiających porównywalność i stawianie celów urzędowi administracji rządowej, przygotowania do budżetowania zadaniowego, stworzenia zestawu mierników efektywnościowych i jakościowych stanowiących podstawę do utworzenia efektywnego systemu motywacyjnego, uelastyczenia struktury organizacyjnej urzędu, określenia środków niezbędnych do funkcjonowania jednostek podległych na podstawie planowania kosztów wykonania zadań – możliwość zastosowania w skali całej administracji zespolonej, określenia wielkości wskaźników ilościowych*

i jakościowych, których osiągnięcie może być uważane za wykonanie zadania – możliwość zastosowania w skali całej administracji zespolonej (...).

Zdaniem Wojewody Mazowieckiego (...) brak informacji zwrotnej z Ministerstwa Finansów w zakresie realizacji układu zdaniowego, a także coroczne zmiany nazw funkcji, podzadań, działań, mierników i sposobu wyliczania ich wartości uniemożliwia wykorzystywanie układu zadaniowego do bieżącego zarządzania realizacją budżetu wojewody.

[Dowód: akta kontroli str. 705-714, 1487-1543]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK ocenia pozytywnie podjęte przez Wojewodę, równoległe do prac nad budżetem w układzie zadaniowym, działania w celu utworzenia spójnego systemu zarządzania efektywnością realizacji wydatków budżetowych. Zdaniem NIK, wdrożenie RPD i mierników efektywności funkcjonowania podległych i nadzorowanych jednostek służą optymalizacji wydatkowania środków i mogą stanowić przykłady dobrych praktyk w tym zakresie. NIK zwraca jednak uwagę, że także wdrożony układ zadaniowy budżetu wojewody może być wykorzystywany jako narzędzie zarządcze. Planowane i zbierane dużym nakładem sił i środków dane w ramach układu zadaniowego, pomimo wskazanych w wyjaśnieniach Wojewody corocznych zmian zasad konstruowania układu zadaniowego oraz braku informacji zwrotnej z Ministerstwa Finansów, zdaniem NIK zawierają informacje przydatne do wykorzystania w funkcjach zarządczych Wojewody.

3.3. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym dysponenta części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda Mazowiecki, jako dysponent części budżetowej, zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, sporządza sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (sprawozdania Rb-BZ1 półroczne i roczne).

W MUW nie ustanowiono procedury kontroli sprawozdań komórek organizacyjnych i jednostek podległych. Dyrektor WF wyjaśnił, że *wydział, którym kieruje dokonuje kontroli prawidłowości sprawozdań jednostkowych na podstawie sprawozdań Rb-28 (sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w układzie tradycyjnym) oraz ewidencji zmian w budżecie wojewody w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej i zadaniowej, sporządzaną przez pracowników wykonujących zadania z zakresu budżetu zadaniowego. W ustaleniu z dysponentem lub wydziałem merytorycznym MUW dokonuje ewentualnych korekt. Korekty te są też dokonywane na poziomie Wydziału Finansów na podstawie ustaleń ustnych (telefonicznych), mailowych oraz na podstawie korekt sprawozdań Rb-28, z powodu zbyt krótkiego czasu na sporządzenie materiałów do Ministerstwa Finansów.*

Kontrola sprawozdań jednostkowych przez Wydział Finansów Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie nie jest zapisana w procedurze, jednakże pracownicy wykonujący zadania z zakresu budżetu zadaniowego prowadzą ewidencję zmian w budżecie wojewody w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej i zadaniowej. Dodatkowo Wydział Finansów w porozumieniu z firmą dostarczającą system finansowo – księgowy (Budżet Wojewody) wprowadza udoskonalenia dotyczące budżetu zadaniowego. Nie jest to jeszcze narzędzie w pełni służące do kontroli planu wydatków i wykonania budżetu, jednakże jest traktowane jako narzędzie dodatkowo wspomagające kontrolę sprawozdań.

Współpraca międzywydziałowa i międzyoddziałowa w Wydziale Finansów również ma duże znaczenie w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Oddział Sprawozdawczości Wydziału Finansów codziennie raportuje wydziałom

merytorycznym o dokonanych płatnościach, tak żeby Wydział był poinformowany jakie środki danego dnia są przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego.

[Dowód: akta kontroli str. 1758-1760]

Kontrola wykazała, że sprawozdanie budżetowe Rb-BZ1 za 2012 r. oraz jego korektę, a także sprawozdanie Rb-BZ1 za I półrocze 2013 r. sporządzono i przedłożono terminowo⁵⁵ w Ministerstwie Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 1590-1592, 1708, 1720]

Badaniem kontrolnym objęto prawidłowość sporządzenia łącznych sprawozdań Rb-BZ1: za 2012 r. w zakresie pięciu wybranych działań⁵⁶ i Rb-BZ1 za I półrocze 2013 r. w zakresie pięciu wybranych podzadań⁵⁷ m.in. odnośnie wykazanych kwot planowanych i zrealizowanych wydatków oraz osiągniętych wartości mierników.

Kontrola wykazała, że w sprawozdaniu łącznym Rb-BZ1 za 2012 r. wystąpiły nieprawidłowości w różnym zakresie, odnośnie danych wykazanych dla czterech badanych działań, a za I półrocze 2013 r. nieprawidłowości miały miejsce w przypadku jednego podzadania.

[Dowód: akta kontroli str. 1568-1570, 1592-1662]

Ustalone
nieprawidłowości

W obszarze kontrolowanej działalności stwierdzono nieprawidłowości przy sporządzaniu łącznych sprawozdań dysponenta części budżetowej. I tak:

1. W sprawozdaniu łącznym Rb-BZ1 za 2012 r. wykazano dane, które nie wynikały z danych ze sprawozdań jednostkowych, w tym m.in. w zakresie nazwy i wartości mierników. I tak:

- dla działania 2.6.4.1. *Inwestycje i bieżące funkcjonowanie przejść granicznych*: planowana wg ustawy budżetowej na 2012 r., przewidywana i wykonana wartość miernika *Wartość inwestycji na przejściach granicznych* wykazana w sprawozdaniu łącznym była odpowiednio wyższa o 403 817 zł, 315 278 zł i 319 583 zł niż sumy ze sprawozdań jednostkowych;

⁵⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym termin złożenia sprawozdania Rb-BZ1 za rok 2012 określono do 25 lutego oraz termin złożenia korekty tego sprawozdania określono do 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym. Dysponent I stopnia (Wojewoda) sprawozdanie Rb-BZ-1 za 2012 r. sporządził i przedłożył w Ministerstwie Finansów 25 lutego 2013 r., natomiast korektę sprawozdania 30 kwietnia 2013 r. Zgodnie z ww. rozporządzeniem termin złożenia sprawozdania półrocznego Rb-BZ1 określono do 25 dni po upływie okresu sprawozdawczego. Dysponent I stopnia (Wojewoda) sprawozdanie Rb-BZ1 za I półrocze 2013 r. sporządził i przedłożył w Ministerstwie Finansów 25 lipca 2013 r.

⁵⁶ Badaniem objęto działania: Działanie 2.6.4.1. *Inwestycje i bieżące funkcjonowanie przejść granicznych*, które było rozliczane przez Wydział Infrastruktury i Środowiska (WIŚ) oraz Biuro Budżetowo-Księgowe (BBK), Działanie 5.1.4.8. *Nadzór nad regulowaniem stanu prawnego nieruchomości w postępowaniach administracyjnych*, które było rozliczane przez BBK, Działanie 7.4.3.1. *Prowadzenie postępowań w sprawach rozstrzygnięć organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, które było rozliczane przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (WINB) oraz BBK, Działanie 16.1.1.2. *Personalizacja/wydawanie dokumentów paszportowych w 2012 r.*, które było rozliczane przez Wydział Spraw Obywatelskich (WSO) oraz BBK oraz Działanie 20.2.2.4. *Działalność zespołów ratownictwa medycznego w 2012 r.*, które było rozliczane przez Wydział Zdrowia (WZ) oraz BBK.

⁵⁷ Badaniem objęto podzadania: Podzadanie 2.6.4. *Sprawne funkcjonowanie przejść granicznych*, które było rozliczane przez BBK, Podzadanie 5.1.4. *Regulacja stanu prawnego nieruchomości*, które było rozliczane przez BBK, Podzadanie 7.4.3. *Orzecznictwo administracyjne*, które było rozliczane przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (WINB) oraz BBK, Podzadanie 16.1.1. *Ewidencja ludności*, które było rozliczane przez Wydział Spraw Obywatelskich (WSO) oraz BBK oraz Podzadanie 20.2.2. *Działalność szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych oraz zespołów ratownictwa medycznego, z wyłączeniem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego*, które było rozliczane przez Wydział Zdrowia (WZ) oraz BBK.

- dla działania 5.1.4.8. *Nadzór nad regulowaniem stanu prawnego nieruchomości w postępowaniach administracyjnych*: planowana wg ustawy budżetowej na 2012 r. wartość miernika *Liczba działek o uregulowanym stanie prawnym* była wyższa o 1258 działek od wielkości wykazanej w sprawozdaniu jednostkowym;
- dla działania 7.4.3.1. *Prowadzenie postępowań w sprawach rozstrzygnięć organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego* zamieszczona w sprawozdaniu łącznym nazwa miernika odbiegała od podanych w sprawozdaniach jednostkowych⁵⁸. Ponadto w działaniu 7.4.3.1.:
 - przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego określono w wysokości 57%, natomiast w rocznym sprawozdaniu WINB jako wartość mierników podano 50%, a dla BBK - 200/2515,
 - wykonanie wartości miernika za 2012 r. określono w wysokości 64%, natomiast w rocznym sprawozdaniu WINB podano 56%, a dla BBK – 171/2075.
- dla działania 16.1.1.2. *Personalizacja/wydawanie dokumentów paszportowych* w 2012 r.: kwoty dotyczące wykonania wydatków wykazane w kolumnach „Ogółem”, „Budżet Państwa” i „Pozostałe wydatki” w sprawozdaniu łącznym były we wszystkich przypadkach niższe o 2 473,32 zł niż wynikało to ze sprawozdania jednostkowego. Podane w sprawozdaniu łącznym: plan wg ustawy budżetowej na 2012 r. i przewidywane wykonanie miernika *Liczba wydanych dokumentów paszportowych* były odpowiednio wyższe o 58 914 szt. i 51 998 szt.

[Dowód: akta kontroli str. 1568-1570, 1592-1662]

Dyrektor Wydziału Finansów oraz Zastępca Dyrektora WF Pani Marta Niedzielska w złożonych wyjaśnieniach wskazali, że rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu łącznym Rb-BZ1 dysponenta części budżetowej a wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych w zakresie wysokości kwot planowanych i zrealizowanych wydatków oraz określonej kwotowo i ilościowo wartości mierników dla działań 2.6.4.1. i 5.1.4.8. wynikały z błędnie wpisanych danych w sprawozdaniach jednostkowych, które zostały skorygowane i we właściwej wysokości wykazane w sprawozdaniu łącznym przekazanym do Ministerstwa Finansów. Dyrektorzy wskazali, że w przypadku działania 16.1.1.2. różnice wynikały z uwzględnionej w sprawozdaniu łącznym zwrotu dotacji dokonanej przez pięć starostw powiatowych w łącznej wysokości 2 473,32 zł, która nie była ujęta w sprawozdaniu jednostkowym BBK. W zakresie wartości miernika w kolumnach „Plan wg ustawy budżetowej na 2012 r.” i „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego”, jak wyjaśniono, różnice wynikały z błędnie wykazanych wielkości w sprawozdaniach jednostkowych odpowiadających prognozie określonej w materiałach planistycznych z listopada 2011 r. W złożonych wyjaśnieniach, poinformowano, że dla działania 7.4.3.1. miernik w sprawozdaniu Rb-BZ1 o nazwie *Liczba uchylonych decyzji w stosunku do liczby odwołań* zawiera w sobie informację zbiorczą zarówno jeśli chodzi o liczbę rozpatrywanych odwołań jak i złożonych odwołań. W sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2012 r. podano plan wykonania miernika dla WINB. Przewidywane wykonanie wartości miernika w wysokości 57% jest sumą 50% i miernika na poziomie 200/2515 (przybliżona wartość od 57,95%). Wykonanie wartości miernika w wysokości 64% jest sumą 56% i wykonania miernika na poziomie 171/2015 (8,48%).

⁵⁸ W sprawozdaniu łącznym miernik określono jako *Liczba uchylonych decyzji w stosunku do liczby odwołań* natomiast w rocznych sprawozdaniach jednostek wykonujących to działanie miernik określono jako: w WINB *Liczba uchylonych decyzji w stosunku do liczby rozpatrywanych odwołań* a w BBK *Liczba uchylonych decyzji w stosunku do liczby złożonych odwołań*.

[Dowód: akta kontroli str. 1679-1704]

NIK zwraca również uwagę, że przyjęty sposób ustalania wartości mierników określonych za pomocą wskaźników poprzez proste sumowanie wskaźników osiągniętych w podległych jednostkach jest niewłaściwe. Wysokość osiągniętego wskaźnika w dziale nie jest bowiem prostym sumowaniem wskaźników uzyskanych na poziomie jednostek.

Kontrola NIK wykazała, że w sprawozdaniu łącznym Rb-BZ1 (dysponenta głównego) za I półrocze 2013 r. wykazano dane niezgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych, w tym m.in. w zakresie nazwy i wartości mierników dotyczące jednego podzadania 7.4.3. *Orzecznictwo administracyjne w sprawozdaniu*. I tak w sprawozdaniu łącznym:

- cel określono jako *zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym oraz bezpieczeństwa użytkownika obiektów budowlanych* natomiast w rocznym sprawozdaniu jednej z jednostek cel podzadania określono jako *zapewnienie przestrzegania przepisów prawa budowlanego i ustawy o wyrobach budowlanych (BBK)*,
- określono plan miernika wg ustawy budżetowej na 2013 r. w wysokości 5%, natomiast w rocznych sprawozdaniach jednostek rozliczających to podzadanie podano 5% (WINB) i 5/2097 (BBK),
- przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego określono w wysokości 5%, natomiast w rocznych sprawozdaniach jednostek rozliczających to podzadanie podano 5% (WINB) i 2/1048 (BBK),
- wskazano wykonanie wartości miernika za I półrocze 2013 r. w wysokości 3,7%, natomiast w rocznych sprawozdaniach jednostek podano 3,7% (WINB) i 2/1688 (BBK).

[Dowód: akta kontroli str. 1705-1757]

Dyrektor WF wyjaśnił m.in., że w podzadaniu 7.4.3. (...) wiodącą komórką organizacyjną odpowiedzialną za realizację miernika jest Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (WINB), stąd wartości dla miernika w sprawozdaniu łącznym wykazywane są zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu WINB. Jak wskazał w swoich wyjaśnieniach Dyrektor WF, nazwa celu *zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym oraz bezpieczeństwa użytkownika obiektów budowlanych zapisana jest w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na 2013 r. i uzgodniona w konsultacjach pomiędzy województwami*.

[Dowód: akta kontroli str. 1403-1410]

W ocenie NIK, dane ujęte w łącznym sprawozdaniu z wykonania wydatków w układzie zadaniowym dysponenta głównego powinny wynikać z danych wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych. W przypadku zaś stwierdzenia w nich nieprawidłowości, powinny być one usunięte w sposób wskazany w § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Przepis ten stanowi, że ujawnione nieprawidłowości w sprawozdaniach powinny być usunięte przez kierowników jednostek sporządzających sprawozdania jednostkowe przed włączeniem zawartych w nich danych do sprawozdań łącznych, a kontrola wykazała, że w MUW nie dysponowano dokumentami potwierdzającymi dokonanie zmian w sprawozdaniach jednostkowych przez kierowników jednostek. Zdaniem NIK, powyższe wskazuje na celowość określenia pisemnie, w ramach procedur kontroli zarządczej, sposobu weryfikacji i nanoszenia korekt w sprawozdaniach jednostkowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Wojewody Mazowieckiego w zakresie podejmowanych przez niego działań nadzorczych w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym MUW oraz w jednostkach podległych i nadzorowanych. Wojewoda zapewnił udział tych jednostek w pracach nad projektem budżetu w układzie zadaniowym części 85/14. Prowadził monitoring realizacji wydatków i osiąganych mierników w oparciu o przedkładane przez te jednostki kwartalne sprawozdania. Monitoring ten nie był jednak, w ocenie NIK, wystarczający zwłaszcza w zakresie zapewnienia rzetelnych danych w sprawozdaniach sporządzanych przez te jednostki. W konsekwencji niektóre dane, zwłaszcza w zakresie wartości osiąganych mierników, wykazane zostały nierzetelnie w łącznym sprawozdaniu Rb - BZ1 dysponenta części budżetowej przekazanym do Ministra Finansów. Ponadto, skuteczność monitoringu była ograniczona z powodu niekorygowania wartości mierników stosownie do dokonywanych zmian planowanych wydatków.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z 21 listopada 2011 r. skierowanym do Wojewody Mazowieckiego po kontroli P/11/001 pn. *Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, zostały sformułowane cztery wnioski pokontrolne:

1. Podejmowanie ścisłej współpracy z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego w każdym przypadku wystąpienia rozbieżności pomiędzy katalogiem podzadań i zadań dla urzędów wojewódzkich a układem zadaniowym realizowanym przez Wojewodę Mazowieckiego.
2. Formułowanie celów podzadań zgodnie ze standardami definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków.
3. Szczegółowe uregulowanie, w ramach systemu kontroli zarządczej, problematyki realizacji wydatków w układzie zadaniowym poprzez określenie dla wszystkich procesów sposobu ich realizacji, osób odpowiedzialnych oraz sposobu udokumentowania przebiegu istotnych etapów procesów.
4. Sporządzanie formularzy planistycznych BZ zgodnie z zasadami określonymi w nocie budżetowej.

Kontrola wykazała, że wniosek nr 3 został zrealizowany poprzez wprowadzenie zarządzenia nr 276 z dnia 8 czerwca 2012 r. *Zasady planowania i wykonywania budżetu Wojewody Mazowieckiego w układzie zadaniowym*.

W MUW podjęto działania w celu realizacji trzech pozostałych wniosków pokontrolnych. Wojewoda Mazowiecki uczestniczył w tworzeniu *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2013 rok wraz z celami i miernikami*. Odbywało się to w ramach konsultacji z urzędami wojewódzkimi, w trakcie których uzgadniane były propozycje do katalogu, korespondencji prowadzonej z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego, a następnie z Dyrektorem Departamentu Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów, w sprawie występujących rozbieżności, czy wątpliwości w zakresie określonych zadań/podzadań/działań, a także ich celów i mierników. W trakcie prac nad ostateczną wersją katalogu na 2013 r. Wojewoda Mazowiecki, w piśmie skierowanym do Dyrektora Departamentu Reformy Finansów

Publicznych⁵⁹, zwracał uwagę na trudności wynikające z braku stałego katalogu. I tak m.in. stwierdził, że podczas trwających już kilka lat prac nad ostateczną wersją katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań Ministerstwo Finansów kilkakrotnie zwracało się do wojewodów z prośbą o zgłaszanie uwag do opracowanych materiałów. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie za każdym razem przedstawiał swoje propozycje oraz wskazywał na konieczność zmian, nie otrzymując informacji zwrotnych w tym zakresie. Naszym zdaniem brak stałego katalogu funkcji, zadań i podzadań oraz celów i mierników im przypisanych dla urzędów wojewódzkich wpływa negatywnie na tworzenie budżetu zadaniowego jako zrozumiałego, sensownego i celowego przedsięwzięcia. Zmieniający się corocznie katalog zadań, podzadań i działań powoduje, że zadania stają się nieporównywalne, co może fałszować obraz potrzeb i faktycznych wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 724-805]

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁰, wnosi o:

1. Formułowanie celów i mierników działań zgodnie z zasadami ich definiowania określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej.
2. Dokonanie aktualizacji zarządzeń Wojewody Mazowieckiego, regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych MUW oraz zakresów obowiązków pracowników MUW.
3. Wzmocnienie kontroli zarządczej w zakresie weryfikowania danych ujmowanych w jednostkowych sprawozdaniach finansowych dotyczących budżetu zadaniowego, przygotowanych przez komórki organizacyjne MUW i jednostki podległe i nadzorowane oraz właściwej ich agregacji w sprawozdaniach łącznych.
4. Rozważenie przyjęcia, w ramach procedur kontroli zarządczej, regulacji dotyczących zasad weryfikacji i dokonywania korekt sprawozdań jednostkowych z wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵⁹ Pismo FIN-IV.3111.29.2012.BZ z 10 grudnia 2012 r.

⁶⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

p.o. Dyrektor
Dariusz Zielecki

Kontrolerzy:

Edyta Jamioł

główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Tadeusz Wrona
doradca techniczny

.....
Podpis

Maciej Bukowski
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis