



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-01-04/2013
P/13/014

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

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. Katarzyna Czerwińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85448 z dnia 27 maja 2013 r. 2. Justyna Głowacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85449 z dnia 27 maja 2013 r. 3. Wojciech Tomczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85450 z dnia 27 maja 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Gospodarki, 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ministrem Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. jest Pan Janusz Piechociński ¹ Poprzednio funkcję tę pełnił Pan Waldemar Pawlak ²
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących planowania budżetu w układzie zadaniowym na 2013 rok) do dnia zakończenia kontroli.
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo wartości mierników stopnia realizacji celów i działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013. 2. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013. 3. Działania nadzorcze Ministra w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych.

Wykaz użytych skrótów:

- MG lub Ministerstwo – Ministerstwo Gospodarki,
- ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 5 grudnia 2012 r. nr 1131-9-2012 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. z 2012 r., poz. 994).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-50-07 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. Nr 87, poz. 947).

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

- nota budżetowa na rok 2013 – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2013 r.⁶,
- standardy kontroli zarządczej – standardy kontroli zarządczej określone w Komunikacji nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷,
- BZ-Z – zestawienie zadań budżetowych,
- BZ-1 – zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym,
- BZ-K – skonsolidowany plan wydatków budżetowych w układzie zadaniowym
- rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa – 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 Rzeczypospolitej⁸,
- rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹,
- regulamin organizacyjny ministerstwa – zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki¹⁰ zmieniony zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2013 r.¹¹,
- BDG – Biuro Dyrektora Generalnego,
- DBF – Departament Budżetu i Finansów,
- BKA – Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli,
- DNP – Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych,
- WPHI – Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji ambasad i konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej,
- FKT – Fundusz Kredytu Technologicznego,
- UDT – Urząd Dozoru Technicznego,
- PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
- ARM – Agencja Rezerw Materiałowych,
- PCA – Polskie Centrum Akredytacji.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹², działalność Ministra Gospodarki w zbadanym zakresie, za wyjątkiem działalności w obszarze planowania i raportowania kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013, którą NIK z uwagi na brak odzwierciedlenia rzeczywistych kosztów działań ocenia negatywnie.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 628.

⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

⁹ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁰ Dz. Urz. MG z 2012 r., poz. 24.

¹¹ Dz. Urz. MG z 2013 r., poz. 5.

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W układzie zadaniowym budżetu części 20 – Gospodarka w większości skontrolowanych działań logicznie powiązано określone dla tych działań mierniki z charakterem zgrupowanych w tych działaniach czynności. W większości przypadków prawidłowo określono także mierniki realizacji celów działań. Pomiar dokonywany był w oparciu o rzetelne bazy danych, choć w przypadku niektórych mierników działań dostępność (częstotliwość) pomiaru była niewystarczająca do sprawowania rzetelnej kontroli zarządczej. Minister Gospodarki zapewnił rzeczywisty udział jednostek podległych i nadzorowanych w pracach nad projektem skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym. W Ministerstwie zorganizowano także zintegrowany system kontroli zarządczej zadań obejmujący ich planowanie i realizację, przy czym jego funkcjonalność w odniesieniu do układu zadaniowego budżetu, o którym mowa w nocie budżetowej na rok 2013 była ograniczona, gdyż nie uwzględniała wymaganej szczegółowości struktury zadań w powiązaniu ze środkami na ich realizację.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- określenia mierników dla trzech z 10 badanych działań w sposób niezgodny z ust. 78 pkt 4 lit a i f załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013,
- nieujmowania w funkcjach merytorycznych 6 i 11 wszystkich kosztów dotyczących realizacji zadań, tj. wynagrodzeń pracowników departamentów merytorycznych, co było niezgodne z ust. 82 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 i spowodowało, że sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów ponoszonych na poszczególne zadania,
- przyjmowania wartości bazowych mierników niezgodnie z ust. 79 pkt 2 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013,
- zakwalifikowania sześciu wydatków (spośród 35 zbadanych) do działań realizowanych w ramach funkcji 22, pomimo iż wydatki te nie spełniały wymagań określonych w nocie budżetowej na 2013 r.

W ocenie NIK działania podjęte przez MG zapewniają wprowadzić zgodność kwot prezentowanych w układzie zadaniowym i tradycyjnym budżetu ale nie wskazują na stosowanie przez Ministerstwo układu zadaniowego, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo Gospodarki 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

Zgodnie z art. 69 ufp, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ministra kierującego działem (na poziomie działu administracji rządowej) oraz kierownika jednostki (na poziomie jednostki sektora finansów publicznych). W standardach kontroli zarządczej określono m.in. (...) *Biorąc pod uwagę określoną w art. 68 ust. 1 ustawy definicję kontroli zarządczej, za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej (...) należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej (...), a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.*

Organizację MG i zakres jego działań w badanym okresie określał regulamin organizacyjny ministerstwa. Zgodnie z § 5 regulaminu w skład MG wchodzi Gabinet Polityczny Ministra oraz 28 komórek organizacyjnych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 12-14 i 42-90)

Do podstawowych zadań departamentów, w zakresie ich właściwości należało, zgodnie z § 17 regulaminu organizacyjnego ministerstwa, m.in. wykonywanie zadań związanych z planowaniem i prawidłowym wykorzystaniem środków budżetowych oraz planowanie i monitorowanie realizacji celów i mierników finansowanych z budżetu, udział w tworzeniu oraz aktualizacji planu strategicznego ministerstwa, rocznego planu działalności, planu rzeczowo-finansowego oraz realizacja celów i zadań wynikających z tych dokumentów planistycznych, a także udział w tworzeniu sprawozdania z wykonania rocznego planu działalności i w przygotowaniu oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 51 i 53)

W okresie objętym kontrolą w MG obowiązywały zarządzenia¹⁴ Dyrektora Generalnego w sprawie procedur planowania, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w Ministerstwie Gospodarki, w których odnośnie planowania budżetu w MG określono m.in., że:

- opracowanie budżetu Ministerstwa prowadzi się w szczególności na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej wydawanego corocznie na podstawie art. 138 ufp,
- komórką odpowiedzialną za opracowanie projektu planu rzeczowo-finansowego Ministerstwa, projektu planu finansowego i projektu planu wydatków w układzie zadaniowym jest DBF,
- DNP sporządza projekt zbiorczego planu finansowego w zakresie wydatków placówek i przekazuje go do DBF,
- jednostki podległe z wyłączeniem placówek, opracowują i przekazują do DBF w terminie do dnia 1 grudnia każdego roku projekty planów finansowych na następny rok budżetowy, zgodnie z projektem ustawy budżetowej.

W kwestii realizacji budżetu określono m. in., że:

- przeniesienia wydatków budżetowych mogą być dokonywane na zasadach i w zakresie określonym w art. 164, 171 i 194 ufp,
- komórki organizacyjne występują do Ministra z wnioskiem o dokonanie zmian w planie rzeczowo – finansowym za pośrednictwem DBF. Wniosek wraz z uzasadnieniem powinien określać zadanie lub rodzaj wydatku, który ulega zmianie, celowość dokonania zmiany oraz źródło finansowania. Wzór wniosku zawiera kolumnę *Poz. W budżecie zadaniowym*,
- zaktualizowany plan rzeczowo – finansowy, uwzględniający zmiany wprowadzone decyzją Ministra, DBF przekazuje właściwym komórkom organizacyjnym.

Odnośnie kontroli finansowej zapisano m.in., że:

- kontrola przedwstępna jest realizowana przed rozpoczęciem działań, których rezultatem jest rozdysponowanie środków publicznych, ma ona na celu m.in. sprawdzenie pod względem zgodności dokonywanych operacji z planem rzeczowo – finansowym,

¹³Komórki dzieliły się na wydziały (naczelnik i co najmniej czterech pracowników), zespoły (co najmniej trzech pracowników) oraz samodzielne stanowiska do wykonywania określonych zadań.

¹⁴Nr 28 z dnia 11 grudnia 2012 r. i poprzedzające je zarządzenie nr 21 z dnia 27 czerwca 2011 r.

- kontrola wstępna ma na celu zapobieganie niepożądanym lub nielegalnym działaniom, w jej trakcie sprawdza się m.in. zgodność planowanych wydatków z planem wydatków,
- kontrola bieżąca realizowana na każdym etapie wykonywania budżetu, w celu wyeliminowania zjawisk, które mogą negatywnie wpływać na wyniki finansowe Ministerstwa obejmuje m.in. kontrolę merytoryczną, sprawdzającą zgodność dokonanej operacji z planem rzeczowo – finansowym.

Zadania związane z opracowaniem materiałów do projektu budżetu zadaniowego i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa zostały przypisane w opisach stanowisk i zakresach czynności pracowników DBF – Wydziału Planowania i Sprawozdawczości Budżetu Ministra Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 241-292, 897 i 2228-2245)

W § 4 załącznika do regulaminu organizacyjnego ministerstwa określono, że MG realizuje cele i zadania z uwzględnieniem zarządzania ryzykiem, stosując podejścia: funkcjonalne (oparte na strukturze organizacyjnej), procesowe (oparte na strukturze procesowej i zasadach realizacji procesów) i projektowe (oparte na strukturze projektowej i zasadach realizacji projektów).

Minister Gospodarki zatwierdził¹⁵ *Politykę Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ministerstwa Gospodarki* określając w niej m.in. że w celu realizacji misji MG, którą jest stworzenie najlepszych w Europie warunków prowadzenia działalności gospodarczej tworzy się plan strategiczny, który wyznacza priorytety strategiczne oraz cele operacyjne. Dla zapewnienia i podnoszenia jakości działań związanych z realizacją misji i planu strategicznego ustanowiony został system zarządzania jakością zgodny z wymogami normy ISO 9001. W celu rzetelnej realizacji zadań ustanowiony został system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. W dążeniu do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa informacji ustanowiony został system zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodny z wymogami normy ISO 27001. Dla zapewnienia zgodnej z prawem, efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji celów zostało ponadto wdrożone zarządzanie ryzykiem. Ustanowione systemy tworzą *zintegrowany system zarządzania* w MG (dalej ZSZ), który został wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego¹⁶ i opisany w Księdze ZSZ, która stanowi jeden z elementów dokumentacji systemowej. Do realizacji działań w ramach ZSZ przyjęto podejście procesowe (działania wg wyodrębnionych, zdefiniowanych, nazwanych i opisanych procesów) oraz projektowe (działania zorganizowane w niepowtarzalny projekt).

W MG zostały wyodrębnione, zdefiniowane, nazwane i opisane procesy, które ze względu na wpływ na realizację zadań statutowych Ministerstwa zostały podzielone na obszary procesów podstawowych i pomocniczych. Do zaplanowania, zapewnienia realizacji, koordynowania, monitorowania i doskonalenia procesów Dyrektor Generalny Ministerstwa ustanowił właścicieli procesów, których zadania zostały określone w regulaminie organizacyjnym ministerstwa, *Metodyce podejścia procesowego w MG* oraz w dokumentacji systemowej.

W *Planie Strategicznym Ministerstwa Gospodarki* zostały określone priorytety strategiczne i operacyjne, które są realizowane zgodnie z *Planem działalności ministra właściwego do spraw Gospodarki na dany rok dla działu administracji rządowej gospodarka* (dalej *Plan działalności*). Według zapisów zawartych w Księdze ZSZ, monitorowanie realizacji celów operacyjnych odbywa się poprzez

¹⁵ 16 listopada 2012 r. - wersja nr 5; 30 czerwca 2011 r. – wersja nr 4.

¹⁶ Zarządzenie nr 5 z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie Zintegrowanego Systemu Zarządzania ze zm. i poprzedzające je zarządzenie nr 26 z dnia 16 sierpnia 2011 r.

pomiar wartości mierników zaplanowanych w procesie *KP-DSA-76 Zarządzanie strategiczne w dziale gospodarka*. W karcie procesu wskazano, że funkcjonuje on na potrzeby opracowania i realizacji *Planu Strategicznego Ministerstwa Gospodarki, Planu działalności* oraz sprawozdania z wykonania *Planu działalności*. Wśród dokumentacji źródłowej do realizacji powyższych celów wskazano m.in. dokumenty wykonawcze i prognostyczne budżetu państwa w układzie zadaniowym. Jako mierniki dla monitorowania tego procesu wskazano *procentowy udział mierników w planie działalności, które osiągnęły planowaną wartość w ogólnej liczbie mierników ujętych w planie działalności*. Oczekiwana wartość miernika – *nie mniejsza niż 50%*. Okres obliczania – *raz w roku – marzec*. Proces ten wspomagany jest przez realizację wszystkich procesów zidentyfikowanych w MG, w tym m.in. przez procesy: *Przygotowanie planu rzeczowo-finansowego oraz monitorowanie jego realizacji w tym dokonywanie korekt i zmian oraz Kontrola zarządcza w dziale gospodarka*.

Zasoby finansowe potrzebne do utrzymania i doskonalenia ZSZ są zapewnione w postaci planu rzeczowo – finansowego Ministerstwa Gospodarki zatwierdzanego corocznie przez Ministra Gospodarki. Realizacja działań związanych z przygotowaniem i monitorowaniem realizacji planu rzeczowo – finansowego została opisana w karcie procesu *KP-DBF-9 Przygotowanie planu rzeczowo – finansowego oraz monitorowanie jego realizacji, w tym dokonywanie korekt i zmian*. Proces ten jest monitorowany na podstawie miernika: *Procent wykorzystania środków na realizację zadań ujętych w planie rzeczowo - finansowym*, oczekiwana wartość miernika: *nie mniej niż 92% rocznie wykorzystania środków na realizację zadań ujętych w planie rzeczowo – finansowym*. Okres obliczania: *Rocznie – po dokonaniu sprawozdań finansowych i budżetowych tj. w styczniu po zakończeniu danego roku*.

(dowód: akta kontroli str. 42-90, 1453-1702)

Zgodnie z postanowieniami zarządzeń¹⁷ Ministra Gospodarki w sprawie podziału pracy w Kierownictwie MG procesami monitorowanymi przez Dyrektora Generalnego MG są:

- kontrola działalności organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki oraz jednostek w stosunku do których Minister uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie innych przepisów,
- prowadzenie kontroli wewnętrznej,
- prowadzenie audytu wewnętrznego,
- kontrola zarządcza w dziale „gospodarka”,
- przygotowanie planu rzeczowo - finansowego oraz monitorowanie jego realizacji, w tym dokonywanie korekt i zmian,
- prowadzenie obsługi finansowo – księgowej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Analiza wyżej opisanych dokumentów wykazała, że ZSZ jest podstawowym narzędziem służącym do zarządzania realizacją zadań przypisanych Ministrowi Gospodarki i ujętych w *Planie Strategicznym Ministerstwa Gospodarki* oraz w *Planie działalności*. Zarządzanie odbywa się w ramach powiązanych ze strukturą organizacyjną MG procesów, dla których wyznaczono właścicieli zapewniających ich zaplanowanie, realizację, koordynowanie, monitorowanie i doskonalenie. W ZSZ nie ustanowiono formalnych procedur dla procesów przygotowywania planu finansowego wydatków w układzie zadaniowym Ministerstwa (jako urzędu obsługującego

¹⁷Z dnia 27 lutego 2012 r. (Dz. Urz. MG z 2012 r., poz. 18), z dnia 16 listopada 2012 r. (Dz. Urz. MG z 2012 r., poz. 23), z dnia 13 lutego 2013 r. (Dz. Urz. MG z 2013 r., poz. 3), z dnia 10 maja 2013 r. (Dz. Urz. MG z 2013 r., poz. 11).

Ministra) i monitorowania jego realizacji. W uregulowaniach wewnętrznych zawarto zapisy ogólne, że opracowanie budżetu Ministerstwa prowadzi się w szczególności na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej wydawanego corocznie na podstawie art.138 ufp (zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa w sprawie procedur planowania, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo – księgowych w MG).

Dyrektor Generalny Ministerstwa Gospodarki Pani Elwira Gross-Gołącka w złożonych wyjaśnieniach wskazała m.in., że (...) *Podstawowym budżetem jest budżet w ujęciu klasycznym zgodnie z ustawą budżetową. W MG opracowuje się na podstawie ustawy budżetowej plan rzeczowo-finansowy MG. Budżet zadaniowy prezentowany jest w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, dlatego też nie ma potrzeby opracowania osobnej karty procesu dla budżetu zadaniowego (...)* Wskazany miernik w procesie odnosi się do wykorzystania środków na realizację zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym (...). *Ocena efektywności i skuteczności realizacji dokonywanych wydatków jest zadaniem, za które odpowiada komórka merytoryczna. Opracowywanie kart procesu do budżetu zadaniowego wraz z kolejnym miernikiem jest niezasadne. Budżet zadaniowy sam w sobie posiada kilkadziesiąt mierników do działań, podzadań, zadań i tworzenie kolejnych mierników do budżetu zadaniowego jest niepotrzebne i nie wniesłoby żadnego wymiernego efektu.*

(dowód: akta kontroli str. 892, 899)

Nie kwestionując funkcjonalności zarządczej ZSZ w odniesieniu do realizacji zadań i sprawowania kontroli zarządczej przez Ministra Gospodarki, NIK zwraca uwagę, że system ten odnosi się do układu zadaniowego w szczególności *Planu działalności* (na poziomie funkcji, zadań i niektórych podzadań), a więc innej niż wymagana dla budżetu w układzie zadaniowym (gdzie określa się także działania). Wymusza to sporządzanie i realizację w MG dwóch odrębnych planów finansowania zadań – planu rzeczowo-finansowego (niezbędnego do utrzymania i doskonalenia ZSZ) oraz planu finansowego w układzie zadaniowym (niezbędnego do wypełnienia obowiązków dotyczących budżetu zadaniowego, określonych w ufp). Zdaniem NIK, w takiej sytuacji, powodującej dodatkowe obciążenie Ministerstwa, celowe jest rozważenie wdrożenia jednego spójnego narzędzia, które wspomagałoby sprawowanie kontroli zarządczej zapewniającej optymalną realizację celów i zadań w ramach wykonywania budżetu. W ocenie NIK, wdrożony w MG układ zadaniowy budżetu, o którym mowa w ufp, nie spełnia w pełni takiej roli, o czym świadczą stwierdzone nieprawidłowości zaprezentowane w kolejnych rozdziałach niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dotyczące:

- wiarygodności zaplanowanych i raportowanych przez Ministerstwo wartości mierników stopnia realizacji celów (szczegółowy opis pkt 1.3 wystąpienia),
- wiarygodności zaplanowanych i raportowanych przez Ministerstwo kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013 (szczegółowy opis pkt 2 wystąpienia),
- oceny realizacji działań nadzorczych ministra w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych (szczegółowy opis pkt 3 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 418-464)

Występujący w Ministerstwie dualizm w obszarze zarządzania zadaniami publicznymi nie sprzyja, zdaniem NIK, prawidłowej realizacji zadań objętych kontrolą.

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z załącznikiem nr 66 do noty budżetowej na rok 2013:

- działania tworzą najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej. Działania obejmują wszystkie najważniejsze elementy procesu służącego osiągnięciu celu szczegółowego podzadania oraz wpływającego na osiągnięcie celu zadania (ust. 75 pkt 4);
- dysponent tworząc działania grupuje czynności o podobnym zakresie przedmiotowym, wpisujące się w zakres realizowanego podzadania, w sposób syntetyczny, umożliwiając innym dysponentom realizującym taki sam zakres czynności przypisanie wydatków (ust. 76 pkt 9);
- działania wykazuje się dla każdej części odrębnie (ust. 76 pkt 13).

W planie finansowym *Budżet część 20 – Gospodarka na 2013 rok w układzie zadaniowym*, zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki 26 lutego 2013 r., tj. po ogłoszeniu ustawy budżetowej na rok 2013¹⁸ ujętych zostało 47 działań, zgrupowanych w trzech funkcjach, sześciu zadaniach i 13 podzadaniach. Dla wszystkich działań, podzadań oraz zadań ujętych w układzie zadaniowym zostały określone cele, nazwy mierników, ich wartości bazowe oraz docelowe na 2013 r.

W planie dla poszczególnych działań wyodrębniono czynności, które przypisano do realizacji resortowi (oznaczone literą „r”) oraz Ministerstwu – dalej urząd¹⁹ (oznaczone literą „c”). Do czynności przypisano kwoty wydatków, nie określono zaś ani celów ani mierników ich realizacji. Środki finansowe zaplanowane na czynności oznaczone literą „c” (dalej plan zadaniowy urzędu) w kwocie 133 203,0 tys. zł obejmowały tylko wydatki klasyfikowane w budżecie tradycyjnym w rozdziałach 75001²⁰, 75057²¹ i 75212²² w paragrafach z czwartą cyfrą „0”. Pozostałe wydatki w kwocie 4 014 082,0 tys. zł, w tym z rozdziału 75001 (42 313,0 tys. zł klasyfikowane w paragrafach z czwartą cyfrą inną niż „0”) zaplanowano na czynności resortu.

(dowód: akta kontroli str. 418-446, 1359-1383)

Na potrzeby niniejszej kontroli kierownicy komórek organizacyjnych MG sporządzili zestawienia, w których przypisali realizowane przez pracowników czynności (określone w regulaminach wewnętrznych komórek organizacyjnych) do poszczególnych działań i planowane na ich realizację wydatki. Według zamieszczonych wskazówek metodycznych w zestawieniu należało ująć wydatki planowane wyłącznie dla Ministerstwa, jako urzędu będącego aparatem pomocniczym Ministra Gospodarki²³.

Kontrolerom przekazano zestawienia obejmujące wydatki zaplanowane dla całej części 20, tj. zarówno dla urzędu jak i resortu w którym wykazano również dotacje, a więc środki finansowe przekazywane przez Ministra Gospodarki innym podmiotom na finansowanie lub dofinansowanie zadań²⁴. W zestawieniu nie wskazano jakie czynności były grupowane w działania finansowane ze środków ujętych w planie zadaniowym urzędu i ich wysokości, co uniemożliwiało porównanie danych zawartych w zestawieniu i w planie finansowym w układzie zadaniowym części 20.

¹⁸ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169).

¹⁹ Urząd rozumiany jako jednostka będąca aparatem pomocniczym Ministra Gospodarki.

²⁰ Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej.

²¹ Placówki zagraniczne.

²² Pozostałe wydatki obronne.

²³ Zaktualizowane na dzień uchwalenia ustawy budżetowej na 2013 r.

²⁴ M.in. dotacje celowe, w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (§ 200), dotacje podmiotowe z budżetu dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (§ 257), dotacje podmiotowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 258), dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (§ 283).

Dyrektor Generalny Ministerstwa, w złożonych wyjaśnieniach podała m.in., że (...) zdaniem pracowników MG, wskazówki metodyczne NIK wynikały z niewłaściwych założeń i wykonanie zestawień wg tych wskazówek nie dałoby obrazu dotyczącego kosztów planowanych do realizacji zadań (...). Ponadto wskazała, że na etapie planowania budżetu, grupowano czynności do poszczególnych działań zgodnie z opracowanymi kartami czynności sporządzonymi przez komórki organizacyjne. Czynności ujęte w budżecie zadaniowym ujmowane są m.in. w urzędzie w zależności od merytorycznego lub funkcjonalnego zakresu danej czynności. Podział na urząd i resort ma charakter podziału wewnętrznego, który ułatwia podział prac planistycznych w DBF. W żadnym dokumencie MG przekazywanym na zewnątrz podział taki nie ma miejsca. Idea budżetu zadaniowego nie przewiduje wyodrębnienia rodzajów kosztów w zależności od jednostki, która je ponosi. Na każdym poziomie klasyfikacji zadaniowej zarówno zadanie jak i działania prezentowane są jako całość i tak są rozliczane.

(dowód: akta kontroli str. 15-21, 239-240, 465-474)

Badanie kart czynności, na podstawie których na etapie planowania budżetu w układzie zadaniowym grupowano czynności do poszczególnych działań wykazało, że w kartach tych nie uwzględniono czynności 22.2.1.1.c.6 *Wynagrodzenia z pochodnymi*, dla której w planie finansowym, w części dotyczącej urzędu ujęto kwotę 73 693,0 tys. zł. Ponadto karty czynności nie zawierają wskazania symbolu „c” i „r” i numeru czynności, które używane są do oznaczania pozycji w planie finansowym części 20 w układzie zadaniowym.

W wyjaśnieniach w jaki sposób grupuje się czynności zgłaszane przez komórki merytoryczne do poszczególnych pozycji, skoro na kartach brak jest oznaczeń-symbolu „c” i „r” i numeru czynności i kto grupuje poszczególne czynności do działań Dyrektor Generalny Ministerstwa poinformowała, że pozycje mają charakter porządkowy, a symbole „c” i „r” informacyjny. Odnośnie nieuwzględnienia w kartach czynności 22.2.1.1.c.6 *Wynagrodzenia z pochodnymi* wyjaśnień nie udzieliła.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1383 i 2038-2225)

W uzupełnieniu wyjaśnień odnośnie tego, co decyduje o przypisaniu danej czynności do działań realizowanych przez resort bądź urząd, Dyrektor Generalny Ministerstwa poinformowała, że działania ujęte w budżecie zadaniowym nie są dzielone na urząd i resort. Dotyczą całego budżetu części 20 – Gospodarka i są zgodne z klasyfikacją zadaniową. Jej zdaniem (...) *nie ma potrzeby określania w procedurach wewnętrznych jak grupuje się czynności do działania, gdyż grupuje się je uwzględniając ich wartość merytoryczną/zadaniową. Podział na resort i urząd, ma charakter podziału wewnętrznego a grupowanie czynności do działań nie ma z tym nic wspólnego (...)* Ponadto stwierdziła, że (...) *nie ma też uregulowań wewnętrznych dotyczących klasyfikowania czynności/zadań realizowanych przez MG do odpowiednich działów/rozdziałów czy paragrafów. Komórka MG planująca realizację zadania określa zakres merytoryczny jak również kategorie wydatków i na podstawie tego klasyfikowane jest zadanie odpowiednio w budżecie zadaniowym i klasycznym do poszczególnych szczebli klasyfikacji.*

(dowód: akta kontroli str. 892-893, 899-900)

Badanie zestawienia sporządzonego na potrzeby NIK dla całej części budżetowej wykazało, że nie uwzględniono w nim 21 działań²⁵ ujętych w planie finansowym

²⁵Działania: 22.1.1.2., 22.1.1.3., 22.1.2.1., 22.1.2.2., 22.1.3.1., 22.1.3.2., 22.2.1.2., 22.2.2.1., 22.2.2.2., 22.2.2.3., 22.2.2.4., 22.2.2.5., 22.3.1.1., 22.3.1.2., 22.3.1.3., 22.3.2.1., 22.3.2.2., 22.3.2.3., 22.3.2.4., 22.3.2.5., 22.3.2.6.

w układzie zadaniowym części 20 budżetu państwa i jednocześnie w zestawieniu ujęto działania 6.1.1.5. i 22.2.1.4., które nie były wykazane w tym planie. Ponadto, analiza porównawcza sporządzonych na potrzeby kontroli zestawień i planu finansowego części w układzie zadaniowym wykazała różnicę pomiędzy wydatkami ogółem określonymi w planie (4 147 285 tys. zł) i w zestawieniu (4 076 020,0 tys. zł) na łączną kwotę 71 265 tys. zł. Różnicę stwierdzono w przypadku 35 działań.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Gospodarki w wyjaśnieniach podała m.in., że ww. zestawienia sporządzone zostały tylko i wyłącznie na potrzeby NIK. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym opierało się w MG na innych zasadach (tj. zgłoszeniach komórek organizacyjnych w powiązaniu z planem strategicznym MG). Podała również, że działania z funkcji 22 (poza działaniem 22.1.1.1.) zostały wykazane w zestawieniu sporządzonym dla NIK w wydatkach pośrednich, a numery działań wpisano błędnie - w miejsce działań 6.1.1.5. i 22.2.1.4. winny być wykazane działania 6.1.1.1. i 22.2.1.1. Na okoliczność różnicy łącznych kwot przedłożyła kontrolerom (...) *zestawienie wydatków każdej komórki organizacyjnej MG w podziale na wynagrodzenia, wydatki bezpośrednie oraz wydatki pośrednie(...)* Zdaniem NIK, jakkolwiek suma końcowa wydatków wykazanych w tym zestawieniu była zgodna z planem finansowym w układzie zadaniowym części 20 – Gospodarka (z wyłączeniem placówek zagranicznych), to jednak dokument ten nie wyjaśniał przyczyn różnic bowiem został sporządzony w innym przekroju i nie odnosił się do prezentacji wydatków w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 15-19, 94-120, 239-240, 465-474, 1077-1330, 1359-1383, 2214-2227)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że prezentowane w wyjaśnieniach Dyrektor Generalnej Ministerstwa stanowisko o wystarczalności prezentowania i rozliczania układu zadaniowego jako całość, bez wyodrębnienia rodzajów kosztów w zależności od jednostki, która je ponosi można odnieść tylko do całości zadań w dziale, za które odpowiada minister oraz obowiązku sporządzenia sprawozdań łącznych. Natomiast zarządcze funkcje układu zadaniowego, jak i sprawozdawczość jednostkowa wskazują na celowość sporządzania odrębnego planu finansowego w układzie zadaniowym dla każdej jednostki budżetowej, w tym Ministerstwa jako jednostki będącej aparatem pomocniczym Ministra Gospodarki. Przy takim rozumieniu idei budżetu zadaniowego niezbędne jest, aby kierownik jednostki posiadał możliwość ustalenia i oceny, czy wszystkie czynności realizowane przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa zostały w sposób prawidłowy pogrupowane do poszczególnych działań i czy przypisano do tych działań wszystkie niezbędne wydatki na ich realizację. Należy przy tym podkreślić, że pracownicy Ministerstwa nie wykonują zadań zleconych podmiotom zewnętrznym i finansowanych środkami w ramach dotacji. Zatem do kosztów działań realizowanych przez nich w tym zakresie można przypisać jedynie koszty obsługi dotacji (ich udzielenia i rozliczenia).

1.3 Prawdliwość określenia celów i mierników realizacji działań oraz ich monitorowanie

Opis stanu faktycznego

Dla każdego działania określa się nie więcej niż jeden cel oraz jeden miernik dla określenia stopnia realizacji celu. Zasady definiowania celów działań zostały określone w ust. 77 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013. Zgodnie z nimi za określenie celów poszczególnych działań odpowiadają ministrowie (jako dysponenty części budżetowych). Cele powinny spełniać warunki istotności, precyzyjności i konkretności, spójności, mierzalności, określoności w czasie, realistyczności. Zasady definiowania mierników zostały określone w ust. 78 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013. Mierniki działań określają ministrowie w oparciu o ustalenia kierowników poszczególnych jednostek w dziale. Powinny one spełniać warunki określone w pkt 4 lit a-g. Niedopuszczalne są mierniki o wartościach opisowych lub logicznych oraz ukazujące poziom finansowania lub jego dynamikę.

Dla każdego z działań ujętych w planie finansowym Ministerstwa w układzie zadaniowym określono cele i mierniki ich realizacji oraz wartości bazowe i docelowe.

Szczegółowe badanie przeprowadzono na próbie dziesięciu działań²⁶, w zakresie powiązania mierników z charakterem (rodzajami) wchodzących w skład tych działań czynności wykazało, że dla dziewięciu działań istnieje logiczne powiązanie mierników ustalonych dla tych działań z kluczowymi produktami uzyskiwanymi w związku z realizacją tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 239-240, 1054 -1082)

Badanie wykazało również, że mierniki siedmiu działań spełniały wymogi określone w ust. 78 pkt 4 lit. a-g załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1383, 1077-1082)

Wartości bazowe mierników dla czterech działań²⁷ (spośród 10 zbadanych) zostały określone na podstawie danych za rok 2011, dla kolejnych czterech działań²⁸ za 2010 r., a dla pozostałych dwóch²⁹ mierniki zostały określone na podstawie danych za 2005 r.

Wartości mierników przyjęte na 2013 r. zostały ustalone i monitorowane przez komórki merytoryczne MG, które realizują zadania mające wpływ na wykonanie miernika. Dane niezbędne do monitoringu osiąganych mierników pozyskiwano z baz danych prowadzonych przez komórki organizacyjne MG realizujące zadania oraz ze sprawozdań/raportów przekazywanych przez PARP, Urząd Regulacji Energetyki i ARM. Ustalono, że wartości mierników określane są raz w roku, w karcie czynności. Monitorowanie wartości mierników w MG dla ww. działań jest prowadzone w cyklach miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych w zależności od miernika, m.in. na podstawie danych własnych, danych

²⁶Działania: 6.1.1.1. *Wspieranie współpracy w systemie innowacji*, 6.1.1.2. *Wspieranie innowacji w innowacje i nowe technologie*, 6.1.1.3. *Stymulowanie wykorzystania technologii w kontaktach przedsiębiorca – administracja*, 6.1.2.1. *Realizacja działań ułatwiająca rozwój przedsiębiorstw, w tym MSP*, 6.1.2.6. *Wdrożenie działań na rzecz lepszych regulacji prawnych*, 6.1.3.1. *Promocja gospodarcza Polski i umiędzynarodowienie gospodarki*, 6.1.3.2. *Współpraca z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz realizacja zobowiązań międzynarodowych z zakresu gospodarki*, 6.2.1.3. *Wsparcie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i biopaliw ciekłych w transporcie*, 6.2.2.1. *Wsparcie rozwoju infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku i efektywności energetycznej*, 11.4.2.3. *Przygotowanie do militaryzacji i ochrony obiektów szczególnie wyważonych dla bezpieczeństwa i obronności państwa*.

²⁷Działania: 6.1.2.1., 6.1.2.6., 6.1.3.2., 11.4.2.3.

²⁸Działania: 6.1.1.1., 6.1.1.2., 6.1.1.3., 6.1.3.1.

²⁹Działania: 6.2.1.3., 6.2.2.1.

statystycznych³⁰. Wartości mierników dla badanych działań nie uległy zmianie w trakcie pierwszej połowy roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 465-480, 818-821, 897-962 i 1331-1340)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dostępność pomiaru wartości mierników rzeczowych działań objętych szczegółowym badaniem była wystarczająca do sporządzenia obowiązujących sprawozdań, co spełniało wymagania określone w ust. 79 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 (w sprawozdaniu Rb-BZ1 dane te wykazuje się na koniec roku budżetowego). NIK zwraca jednak uwagę, że z punktu widzenia skuteczności i efektywności zarządzania realizacją działań na poziomie operacyjnym, ich monitorowanie (zarówno w zakresie osiągania wartości rzeczowej mierników, jak i wydatkowanych kwot) powinno odbywać się na bieżąco. Zdaniem NIK, pozyskiwanie danych o wartości rzeczowej mierników w okresach rocznych lub półrocznych wyklucza możliwość ich wykorzystania do bieżącej i skutecznej kontroli zarządczej.

Ustalono
nieprawidłowości

1. W przypadku jednego działania 6.1.1.1. *Wspieranie współpracy w systemie innowacji* brak jest logicznego powiązania zgrupowanych w tym działaniu czynności i uzyskiwanymi w wyniku ich realizacji produktami z celem tego działania *Rozwój i zwiększenie stopnia umiędzynarodowienia struktur klastrów i powiązań sieciowych polskich przedsiębiorstw* oraz z osiągnięciem zaplanowanego miernika działania określonego jako *Ilość inicjatyw klastrów i klastrów prowadzących działania w skali międzynarodowej* (6 inicjatyw). W ww. działaniu zgrupowano m.in. następujące czynności wykonywane przez DBF: prowadzenie kasy (produkt - wypłaty gotówkowe), wypłaty gotówkowe (produkt - raporty kasowe), roczne rozliczenia podatku dochodowego na wniosek pracownika-PIT 40 (produkt-PIT 40), sporządzanie łącznych sprawozdań finansowych (produkt - analiza sprawozdań jednostkowych i terminowe przygotowanie łącznych sprawozdań finansowych). W ocenie NIK czynności te nie wpływają na rezultat końcowy działania - wartość docelową miernika.

³⁰Działania: 6.1.1.1. *Wspieranie współpracy w systemie innowacji*, monitorowanie przez Departament Innowacji i Przemysłu na podstawie informacji uzyskanych z PARP, raporty opracowywane przez PARP na bieżąco, 6.1.1.2. *Wspieranie inwestycji w innowacje i nowe technologie*, monitorowanie przez Departament Strategii i Analiz na podstawie opracowań, danych NBP-roczne dane bilansu płatniczego, 6.1.1.3. *Stymulowanie wykorzystania technologii w kontaktach przedsiębiorca – administracja*, monitorowanie przez Departament Gospodarki Elektronicznej na bieżąco w ramach systemu Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, 6.1.2.1. *Realizacja działań ułatwiająca rozwój przedsiębiorstw, w tym MSP*, monitorowanie przez Departament Instrumentów Wsparcia prowadzony na bieżąco na podstawie rejestru umów, 6.1.2.6. *Wdrożenie działań na rzecz lepszych regulacji prawnych*, wartość miernika dotyczy liczby realizowanych przez Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych podzadań programu „Lepsze regulacje 2012-2015”- monitorowanie prowadzone jest przez Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych na bieżąco, 6.1.3.1. *Promocja gospodarcza Polski i umiędzynarodowienie gospodarki*, monitorowanie przez DNP na podstawie sprawozdań przekazywanych przez jednostki podległe MG, 6.1.3.2. *Współpraca z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz realizacja zobowiązań międzynarodowych z zakresu gospodarki*, monitorowanie przez Departament Spraw Europejskich m.in na podstawie bazy SOLVIT, administrowanej przez Komisję Europejską, generowanie raportu odbywa się raz w roku, 6.2.1.3. *Wsparcie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i biopaliw ciekłych w transporcie*, monitorowanie przez Departament Energii Odnawialnej na podstawie danych pozyskiwanych od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przekazywanych raz na rok, 6.2.2.1. *Wsparcie rozwoju infrastruktury energetycznej przyjaznej środowisku i efektywności energetycznej*, monitorowanie przez Departament Energetyki na podstawie informacji przekazanej od inwestora projektu, które z uwagi na trudności z dotrzymaniem założonego harmonogramu nie były na bieżąco przekazywane, 11.4.2.3. *Przygotowanie do militaryzacji i ochrony obiektów szczególnie wyważonych dla bezpieczeństwa i obronności państwa*, monitorowanie przez Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego na podstawie sprawozdania ARM, składanego raz na rok.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że w ww. działaniu ujęte są wynagrodzenia pracowników, w tym również pracowników DBF realizujących Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Wydatki na wynagrodzenia PO PT nie zostały ujęte w funkcji 22. Czynności realizowane przez DBF, a polegające m.in. na opracowywaniu budżetu oraz sprawozdawczości mają charakter usługowy, co pośrednio przekłada się na realizację celu i miernika.

(dowód: akta kontroli str. 1054-1076, 1085-1087 i 2214-2225)

Zdaniem NIK czynności realizowane przez DBF w takim samym stopniu przekładają się na realizację celu i miernika działania 6.1.1.1., co i wszystkich pozostałych działań ujętych w funkcjach merytorycznych.

2. Trzy z 10 mierników ustalonych dla realizacji celów zbadanych działań nie w pełni spełniały wymogi określone w nocie budżetowej na 2013 rok, i tak:

- dla działania 6.1.1.2. *Wspieranie inwestycji w innowacje i nowe technologie*, którego celem była *Wartość inwestycji związanych z nowymi technologiami*, miernik określono jako *Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych*. Zdaniem NIK, miernik nie w pełni zapewnia właściwy pomiar stopnia osiągnięcia celu działania, gdyż odnosi się tylko do inwestycji zagranicznych, a nie do wartości wszystkich inwestycji związanych z nowymi technologiami. Tym samym miernik nie spełnia wymogu określonego w ust. 78 pkt 4 lit. a³¹ załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013, gdyż uniemożliwia rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, m.in. ze względu na fakt, że wysokie technologie prowadzą do zwiększenia efektywności gospodarowania i wzrostu produktywności, a bezpośrednio inwestycje zagraniczne są ich nośnikiem, wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych wpływa na wzrost poziomu innowacyjności i sprzyja postępowi technologicznemu. Stwierdziła również, że (...) *cel dla działania 6.1.1.2. jest trudno mierzalny oraz odnosi się do obszaru, na który Minister Gospodarki ma jedynie pośredni wpływ, a w polskiej statystyce publicznej trudno jest znaleźć miernik, który mierzyłby wprost wykonanie celu działania;*

- dla działania 6.1.1.3. *Stymulowanie wykorzystania technologii w kontaktach przedsiębiorca-administracja*, którego celem było *Zapewnienie stabilnych i sprzyjających rozwojowi warunków prawno-organizacyjnych dla funkcjonowania przedsiębiorców* przyjęto miernik *Średni czas rejestracji działalności gospodarczej*. Zdaniem NIK miernik ten nie może świadczyć o zapewnieniu stabilnych i sprzyjających rozwojowi warunków prawno-organizacyjnych dla funkcjonowania przedsiębiorstw bowiem rejestracja działalności gospodarczej nie dotyczy funkcjonowania przedsiębiorstw, a jedynie umożliwia rozpoczęcie działalności gospodarczej. Zatem miernik nie mierzy celu działania, a zatem nie spełnia wymogu określonego w ust. 78 pkt 4 lit. a załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013.

Dyrektor Generalny Ministerstwa podała m.in., że cel działania jest bardzo złożony. Aby go osiągnąć potrzebna jest realizacja takich zadań jak m.in. centralizacja bazy ewidencji działalności gospodarczej, elektroniczna wymiana informacji pomiędzy organami zaangażowanymi w proces rejestracji działalności gospodarczej, udostępnienie publiczne informacji o przedsiębiorcach

³¹ Ust. 78 pkt 4 lit. a - Miernik powinien umożliwiać rzetelne i obiektywne określenia stopnia realizacji celów tj. mierzyć skuteczność lub odpowiednio do specyfiki (charakteru) danego celu – mierzyć efektywność realizacji działań, w tym m.in. dążyć do mierzenia zjawisk (rezultatów/wyników) istotnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów.

i umożliwienie ich wyszukiwania w celu zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Z uwagi na złożoność celu jedynym mierzalnym miernikiem agregującym powyższe zadania jest czas rejestracji gospodarczej (który nie przekracza 2 dni). Czas rejestracji oraz ryzyko związane z rozpoczęciem działalności gospodarczej jest wskazywane jako jedna z bardziej znaczących barier rozwoju przedsiębiorczości.

Nie kwestionując, że długi czas rejestracji działalności gospodarczej jest jednym z elementów ograniczających rozwój przedsiębiorczości, NIK zwraca uwagę, że celem działania nie jest usuwanie barier rozwoju, a tworzenie warunków prawno-organizacyjnych dla funkcjonowania przedsiębiorstw, co przesądza, że tak postawiony cel dotyczy nie potencjalnych przedsiębiorców, ale tych którzy już podjęli działalność.

- dla działania 6.1.2.1. *Realizacja działań ułatwiająca rozwój przedsiębiorstw w tym MSP*, którego celem było *zapewnienie silniejszej i efektywniejszej reprezentacji interesów polskich małych i średnich przedsiębiorców na forum międzynarodowym oraz upowszechnianie polskich osiągnięć i doświadczeń za granicą* przyjęto miernik *Liczba organizacji przedsiębiorców, którym udzielono dotacji*. Zdaniem NIK miernik nie mierzy stopnia realizacji celu działania, bowiem jako miernik produktu, odzwierciedla liczbę organizacji, którym udzielono dotacji a nie mierzy czy organizacje te reprezentowały efektywnie interesy małych i średnich przedsiębiorstw. Tym samym miernik nie spełnia wymogu określonego w ust. 78 pkt 4 lit. a załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że w przypadku działania 6.1.2.1. znaczna liczba (wynosząca ok. 70 organizacji, z których każda zrzesza szereg członków) beneficjentów wsparcia udzielanego w ramach projektu zapewnia silną i efektywną reprezentację polskich firm. Zgodnie z założeniami projektu i instrukcją dla jego uczestników organizacje składają odpowiednie wnioski, które podlegają ocenie formalnej i merytorycznej. Najważniejszą przy ocenie i najwyższą punktowaną pozycją we wniosku jest część dotycząca rezultatów jakie organizacja osiągnęła w poprzednim roku.

NIK nie podziela zawartych w wyjaśnieniu argumentów ponieważ wzrost liczby reprezentantów nie jest tożsamy ze wzrostem efektywności, a zatem nie tylko liczba organizacji, a przede wszystkim jakość ich działania ma wpływ na stopień osiągnięcia celu.

(dowód: akta kontroli str. 475-480, 897-970, 1077-1082, 1371-1383 i 2214-2225)

3. Wartości bazowe mierników dla sześciu³² działań z dziesięciu badanych zostały określone na podstawie danych za rok 2010 i 2005, co było niezgodne z ust. 79 pkt 2 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013, który stanowi, że *przez wartość bazową miernika rozumie się ostatnią wartość miernika, wykazaną za pełny rok sprawozdawczy, tj. za 2011 r.*

Odnosnie ww. kwestii Dyrektor Generalny Ministerstwa poinformowała, że: *(...) jeśli nie jest dostępna ostateczna wartość wykonania miernika za poprzedni rok budżetowy wówczas do projektu budżetu na rok kolejny do określenia wartości bazowej stosuje się ostatnią dostępną wartość za pełny rok (...)*. Zdaniem NIK, informacja ta stoi w sprzeczności z wymaganiami wynikającym z noty budżetowej na rok 2013. Ponadto, kontrola wykazała, że dane dotyczące wartości miernika za 2011 r. dla działania 6.1.3.1. były dostępne w DNP już 24 lutego 2012 r. i mogły być wykorzystane przy pracach planistycznych nad budżetem w układzie zadaniowym na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 819-821, 1331-1338 i 2214 i 2225)

³²Działania: 6.1.1.1., 6.1.1.2., 6.1.1.3., 6.1.3.1., 6.2.1.3., 6.2.2.1.

1.4 Zmiany wielkości mierników w związku ze zmianami planu finansowego budżetu w układzie tradycyjnym

Opis stanu faktycznego

W 2013 r. planowane wydatki w części 20 Gospodarka wynosiły 4 147 285,0 tys. zł, w tym dla Ministerstwa 133 203,0 tys. zł. Plan wydatków po zmianach (wg stanu na 30 czerwca 2013 r.) wynosił odpowiednio: 4 178 809,0 tys. zł i 133 196,2 tys. zł. Ustalono, że wydatki były przypisane do poszczególnych funkcji zadań/podzadań/działań. Szczegółowe badanie wykazało, że dokonane zmiany w planie finansowym części 20, w tym Ministerstwa w układzie tradycyjnym zostały uwzględnione w planie finansowym w układzie zadaniowym. Zmiany kwot, ze względu na skalę i charakter nie skutkowały koniecznością dokonania zmian wielkości mierników określonych dla działań.

(dowód: akta kontroli str. 1341-1358)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ministerstwa w skontrolowanym obszarze działalności. W układzie zadaniowym budżetu części 20 – Gospodarka w większości skontrolowanych działań logicznie powiązано określone dla tych działań mierniki z charakterem zgrupowanych w tych działaniach czynności. W większości przypadków prawidłowo określono mierniki realizacji celów działań. Pomiar dokonywany był w oparciu o bazy danych, prowadzone przez komórki organizacyjne realizujące działania bądź sprawozdania, raporty, informacje pochodzące z wiarygodnych źródeł danych. Jednak w przypadku niektórych mierników działań dostępność pomiaru była niewystarczająca do sprawowania rzetelnej kontroli zarządczej. Brak było pisemnych procedur dla procesów przygotowania i realizacji planu finansowego wydatków w układzie zadaniowym i w konsekwencji wyodrębnionego planu finansowego w układzie zadaniowym Ministerstwa, jako urzędu obsługującego Ministra. Dlatego też - na poziomie urzędu - nie określono ani celów działań ani mierników ich realizacji, co uniemożliwiało efektywne zarządzanie realizacją działań na poziomie operacyjnym urzędu.

2. Planowanie i raportowanie przez MG kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym

2.1 Zasady kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań

Opis stanu faktycznego

Przepisy ust. 76 pkt 14 lit. b załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 stanowią m.in., że wydatki na działania, które nie mają charakteru wspólnego dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej bądź też całej jednostki należy obligatoryjnie umieścić w zakresie odpowiednich zadań merytorycznych w funkcjach innych niż funkcja 22.

Plan finansowy wg ustawy budżetowej na 2013 r. części 20 wynosił 4 147 285,0 tys. zł, w tym:

- resort 4 014 082,0 tys. zł (1 413 235,0 tys. zł – budżet państwa i 2 600 847,0 tys. zł – budżet środków europejskich),
- urząd 133 203,0 tys. zł (całość budżet państwa) tj. 3,2% planu finansowego części.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. plan finansowy części 20 wynosił 4 178 809,9 tys. zł, w tym:

- resort 4 045 613,7 tys. zł (1 444 766,7 tys. zł – budżet państwa i 2 600 847,0 tys. zł – budżet środków europejskich),
- urząd 133 196,2 tys. zł (całość budżet państwa) tj. 3,2% planu finansowego części.

Plan urzędu realizowany był w ramach trzech funkcji państwa, tj.:

- funkcja 6 *Polityka gospodarcza kraju* - 25 318,0 tys. zł, tj. 19,0% planu urzędu,
- funkcja 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* – 206,0 tys. zł, tj. 0,2% planu,
- funkcja 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* – 107 672,2 tys. zł, tj. 80,8% planu, przy czym 67,2% planowanych wydatków w tej funkcji stanowiły wynagrodzenia pracowników Ministerstwa (zarówno departamentów obsługowych jak i merytorycznych).

(dowód: akta kontroli str. 818, 1359-1383 i 1407-1441)

W Ministerstwie Gospodarki nie stosowano kluczy kalkulacyjnych i nie opracowano odrębnych zasad dotyczących kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań.

Kontrola wykazała, że wydatki klasyfikowane w planie zadaniowym urzędu w rozdziałach innych³³ niż 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* kwalifikowane były do poszczególnych zadań, podzadań i działań pogrupowanych w funkcjach merytorycznych, tj. zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 66 do noty budżetowej na rok 2013. Przy alokowaniu wydatków z rozdziału 75001 nie dochowano natomiast wymogów określonych w ust. 82 pkt 4 ww. załącznika. Nie stosowano przy tym jednakowych kryteriów kwalifikowania tego samego rodzaju wydatków w przypadku alokowania do działań ujętych w planie resortu i planie urzędu. Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników alokowane były do poszczególnych działań wg kryterium źródła finansowania wydatków, a nie bezpośredniego związku z realizacją działania. Kontrola wykazała, że wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników realizujących działania w funkcjach merytorycznych klasyfikowane z czwartą cyfrą „0” były ujmowane w funkcji 22 natomiast pracowników realizujących projekty finansowane i współfinansowane ze źródeł zagranicznych (klasyfikowane z inną cyfrą niż „0”) do funkcji 6 lub 11.

Do działań w funkcji 22, jak wykazało szczegółowe badanie wybranych do kontroli wydatków, przypisywano również inne rodzajowo wydatki ponoszone w bezpośrednim związku z realizacją zadań, podzadań i działań w funkcjach merytorycznych (szczegółowy opis str. 21-24).

Ponadto ustalono, że wydatki w ramach funkcji 22, związane z koordynacją merytoryczną działalności, planowania strategicznego i operacyjnego tj. m.in. kontrola, audyt i monitorowanie jednostek podległych i nadzorowanych ujęto w działaniu 22.2.1.1. *Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi*, a nie jak wynika z ust. 82 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 w podzadaniu ujętym w zadaniu 22.1. *Koordinacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego*.

Kwota wydatków ujętych w planie zadaniowym urzędu 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.

(dowód: akta kontroli str. 418-464, 819-824 i 1371-1383)

Zdaniem NIK, stosowanie różnych zasad kwalifikowania wydatków związanych bezpośrednio z realizacją działań w zależności od tego czy wydatek ponoszony jest ze środków budżetu państwa, czy ze źródeł zagranicznych (wydatki klasyfikowane

Uwagi dotyczące
badanej działalności

³³W planie zadaniowym urzędu ujęto również wydatki klasyfikowane w rozdziałach 75057 – *Placówki zagraniczne* i w rozdziale 75212 – *Pozostałe wydatki obronne*.

z czwartą cyfrą „0” do funkcji 22, inne tego samego rodzaju do funkcji 6 i 11) nie znajduje uzasadnienia i prezentuje nieprawdziwy obraz układu zadaniowego budżetu.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników Ministerstwa (za wyjątkiem realizujących zadania dotyczące projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków klasyfikowanych z czwartą cyfrą inną niż „0”) w łącznej kwocie 73 693,0 tys. zł³⁴ ujęto w funkcji 22, zadanie 22.2. *Obsługa administracyjna*, podzadanie 22.2.1. *Zarządzanie zasobami ludzkimi oraz realizacja polityki finansowej*, działanie 22.2.1.1. *Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi*, czynność 22.2.1.1.c.6 *Wynagrodzenia z pochodnymi*. Kwota ta obejmowała również wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników, którzy realizowali zadania merytoryczne. Ustalono, że np. wynagrodzenia wraz z pochodnymi za czynności polegające na monitorowaniu realizacji umowy offsetowej; prowadzenie kontroli prawidłowości realizacji zobowiązań offsetowych wykonywane przez pracowników Wydziału Analiz i Monitorowania Programów Offsetowych³⁵ DOF oraz Wydziału Monitorowania Programów Offsetowych i Obsługi Komitetu do Spraw Umów Offsetowych³⁶ DOF zakwalifikowano do ww. działania. Przy tym NIK zauważa, że wydatki za usługi o podobnym charakterze (np. usługi prawnicze świadczone przez firmę zewnętrzną w zakresie procesu monitorowania i wykonywania umów offsetowych – § 4300) zakwalifikowano, jak wykazało badanie próby wydatków, do właściwego działania w funkcji merytorycznej (funkcja 6 *Polityka gospodarcza kraju*, zadanie 6.1 *Wzrost konkurencyjności gospodarki*, podzadanie 6.1.1. *Tworzenie warunków do zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw*, działanie 6.1.1.2. *Wspieranie inwestycji w innowacje i nowe technologie* zaliczono czynność (c.1) zawieranie, monitorowanie i nadzór nad realizacją umów offsetowych).

W ocenie NIK, wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników realizujących zadania merytoryczne nie miały charakteru wspólnego dla całej jednostki, a zatem stosownie do postanowień ust. 76 pkt 14 lit. b) załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 należało je obligatoryjnie przypisać do odpowiednich zadań merytorycznych w funkcjach innych niż funkcja 22. Ponadto, ujęcie tych wydatków w funkcji 22 było niezgodne z ust. 82 pkt 4 ww. załącznika, który stanowi m.in., że do poszczególnych zadań/podzadań/działań z podstawowego obszaru działalności danej instytucji dysponent włącza wydatki działu 750 – Administracja publiczna ponoszone w bezpośrednim związku z realizacją tych zadań. Dotyczy to w szczególności wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (paragrafy 401, 402, 403, 410, 411, 412, 413, 414, 417 z odpowiednią czwartą cyfrą).

³⁴Budżet części 20-Gospodarka na 2013 r. w układzie zadaniowym, zatwierdzony przez Ministra Gospodarki dnia 26 lutego 2013 r. Po zmianach (według stanu na 30 czerwca 2013 r. – 74 022,9 tys. zł.

³⁵W ramach tych procesów m.in. opracowuje projekty założeń do ofert offsetowych lub propozycji negocjacyjnej dla poszczególnych postępowań związanych z dostawami uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, przygotowuje we współpracy z zamawiającym projekty procedur zawierania umów offsetowych z jednym zagranicznym dostawcą, przygotowuje projekty umów offsetowych/aneksów do umów offsetowych, współpracuje z offsetobiorcami i zagranicznymi dostawcami w zakresie procesu monitorowania umów offsetowych offsetowych/aneksów do umów offsetowych, współpracuje z offsetobiorcami i zagranicznymi dostawcami w zakresie procesu monitorowania umów offsetowych.

³⁶W ramach tych procesów m.in. opracowuje projekty do założeń ofert offsetowych lub propozycji negocjacyjnej dla poszczególnych postępowań związanych z dostawami uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

W wyjaśnieniach odnośnie kwestii przypisania wynagrodzeń pracowników merytorycznych do funkcji 22, Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że *wynagrodzenia pracowników Ministerstwa realizujących projekty unijne zostały ujęte odpowiednio w funkcji 6 w ramach projektów. Pozostałe wynagrodzenia (z czwartą cyfrą „0”) zostały ujęte w zadaniu 22.2. Zadania merytoryczne realizowane i finansowane ze środków unijnych wynikają bezpośrednio z regulaminów komórek organizacyjnych Ministerstwa. Podział alokacji środków na urząd i resort wynika z przyznanego limitu środków. Urząd realizuje głównie działania obsługowe Ministerstwa (administracyjne, techniczne i część zadań merytorycznych) na rzecz wszystkich komórek organizacyjnych Ministerstwa i w związku z tym większość środków w Urzędzie ulokowana została w funkcji 22, jako zadania administracyjne i techniczne.*

Dla określenia skali nieprawidłowości kontrolerzy zwrócili się o wskazanie jaką kwotę w łącznej kwocie wynagrodzeń wraz z pochodnymi ujętych w funkcji 22 stanowiły wynagrodzenia pracowników departamentów merytorycznych.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że nie planowano wynagrodzeń w podziale na poszczególne Departamenty i Biura.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 239-240, 467-468, 473-474, 889-900, 1359-1370, 1382)

2. Analiza wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych MG obowiązujących³⁷ w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2012 r. oraz analiza zestawień dotyczących czynności realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne Ministerstwa wykazała, że w zestawieniu przypisano do działania 22.2.1.1. *Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi* wydatki związane z:

- realizacją procesu pn. *Nadzór nad realizacją zadań wynikających z podległości wydziałów promocji handlu i inwestycji ambasad i konsulatów RP (...)* realizowanego przez Wydział Placówek Zagranicznych DNP. W ramach tego procesu Wydział m.in. opracowuje projekty całociesowego budżetu w części dotyczącej placówek – w układzie klasycznym i zadaniowym, prowadzi ewidencję środków budżetowych i całokształt spraw związanych ze sprawozdawczością placówek. Ponadto koordynuje sprawy związane z zapewnieniem adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w placówkach;
- wykonywaniem zadań wynikających z podległości Ministrowi ARM, PARP, UDT, oraz nadzoru Ministra nad PCA realizowanych przez Wydział Nadzoru DNP. W ramach tego zagadnienia Wydział prowadzi m.in. sprawy związane z nadzorem nad opracowaniem planów działalności i sprawozdań z ich realizacji oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w tych jednostkach;
- realizacją procesu pn. *Kontrola zarządcza w dziale „gospodarka”* realizowanego przez Zespół ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania BDG. W ramach tego procesu Zespół przygotowuje m.in. duży przegląd zarządzania w Ministerstwie i monitoruje jego realizację;
- koordynacją spraw związanych z zarządzaniem ryzykiem w Ministerstwie, w tym min. wprowadzanie, rozwój i doskonalenie mechanizmów zarządzania ryzykiem powodujących zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów Ministerstwa realizowaną przez Zespół ds. Zarządzania Ryzykiem oraz Bezpieczeństwem BDG;

³⁷ Przekazanych przy piśmie znak BDG –III-0911-3/1/13.

- prowadzeniem rocznej oceny realizacji przez komórki organizacyjne ministerstwa procesów i projektów w oparciu o zdefiniowany w nich miernik przez Zespół Ewaluacji oraz Spraw Organizacyjnych BKA;
- wykonywaniem zadań związanych z doskonaleniem zintegrowanego systemu zarządzania oraz czynności doradczych przez Wydział Audytu Wewnętrznego BKA.

Zdaniem NIK koszty realizacji tych czynności (osobowe i rzeczowe) wykonywane przez pracowników (BDG, DNP, BKA) zgodnie z załącznikiem nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 (ust 82 pkt 5) winny być ujęte w zadaniu 22.1., w którym ujmuje się koszty związane z koordynacją merytoryczną działalności, planowania strategicznego i operacyjnego tj. m.in. kontrola, audyt i monitorowanie jednostek podległych i nadzorowanych, wykonywanie czynności doradczych mających na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki. Ponadto w dokumencie *Opis funkcji państwa budżetu zadaniowego*³⁸, opublikowanym na stronach Ministerstwa Finansów, merytoryczna koordynacja działalności dysponenta, planowania strategicznego i operacyjnego w głównej mierze obejmuje wynagrodzenia i świadczenia na rzecz pracowników odpowiedzialnych za wyżej wymienioną działalność, tj.: wynagrodzenia zasadnicze, umowy zlecenia, nagrody, premie, obowiązkowe składki i ubezpieczenia.

Odnosnie ujęcia ww. kosztów w zadaniu 22.2. a nie w zadaniu 22.1. Dyrektor Generalny Ministerstwa w wyjaśnieniach podała, że wynagrodzenia wszystkich pracowników Ministerstwa Gospodarki z cyfrą „0” ujęte zostały w działaniu 22.2.1.1., zgodnie z przyjętą metodyką planowania wynagrodzeń na 2013 r. przez Ministerstwo Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 239-240 i 1983-2000)

2.2 Zasady prowadzenia ewidencji księgowej wydatków MG 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* 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 obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych przepisów (§ 15 ust. 2 ww. rozporządzenia).

W okresie objętym kontrolą w MG obowiązywało zarządzenie MG z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Ministerstwie Gospodarki, w którym zapisano m.in., że strukturę kont analitycznych rozszerza się w zależności od potrzeb. Analityka do budżetu zadaniowego jest zawarta w słowniku³⁹ w systemie finansowo – księgowym programu Qrezus. System finansowo – księgowy umożliwia automatyczne tworzenie sprawozdań budżetowych m.in. Rb-BZ1, sporządzenie zestawień wg zadań.

Konta księgowe 130 (rachunek bieżący jednostki), 990 (Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym), konta zespołu 2 (zobowiązania) – których analityka jest w szczególności klasyfikacji budżetowej są powiązane z analityką do budżetu zadaniowego prowadzonej w szczególności działań.

(dowód: akta kontroli str. 293-413, 481-499)

³⁸<http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002072/Opis+22+funkcji+pa%C5%84stwa>

³⁹W słowniku zawarte są oznaczenie układu zadaniowego budżetu, które przypisane są do kont prowadzonych dla budżetu w układzie tradycyjnym.

W ocenie NIK przyjęty w MG sposób ewidencji wydatków w układzie zadaniowym spełniał wymogi określone w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów. Zapewniał możliwość sporządzenia obowiązujących sprawozdań budżetowych⁴⁰ w zakresie planowanych i zrealizowanych wydatków oraz umożliwiał ustalenie wysokości zobowiązań dla poszczególnych działań bezpośrednio z zapisów w ewidencji finansowo-księgowej.

2.3 Ewidencjonowanie wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 21 uor dowód księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej; opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych; datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą - także datę sporządzenia dowodu; stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Badaniem kontrolnym (w zakresie ewidencjonowania dowodów księgowych) objęto próbę 58 dowodów księgowych, w tym 23 wybranych z dziewięciu działań⁴¹ w funkcjach od 1 do 21 oraz 35 dowodów z czterech działań⁴² w funkcji 22. Łączna wartość skontrolowanych wydatków (faktur, delegacji i innych dokumentów księgowych) wyniosła 1 002 002,61 zł, tj. 1,8% ogółu wydatków (8,5% wydatków pozapłacowych) poniesionych do dnia 30 czerwca 2013 r. na działania ujęte w planie urzędu, z tego:

- 431 730,12 zł w funkcji 6, co stanowiło 5,1% zrealizowanych wydatków ogółem i 76,9% wydatków pozapłacowych w tej funkcji.
- 570 272,49 zł w funkcji 22, co stanowiło 1,2% zrealizowanych wydatków ogółem i 5,1% wydatków pozapłacowych w tej funkcji.

W wyniku badania ww. dowodów księgowych stwierdzono, że:

- dowody księgowe spełniały warunki określone w art. 21 uor,
- dokumenty księgowe oznakowano w sposób prawidłowy (zawierały one m.in. opis klasyfikacji zadaniowej w podziale na funkcję, zadanie, podzadanie, działanie),
- wydatki ujmowano jednocześnie w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym.
- sześć dowodów księgowych o łącznej wartości 335 556,62 zł zakwalifikowano i ujęto w ewidencji księgowej układu zadaniowego urzędu do niewłaściwych działań.

(dowód: akta kontroli str. 500-818)

Ustalone
nieprawidłowości

W obszarze kontrolowanej działalności stwierdzono nieprawidłowości przy ujmowaniu wydatków do poszczególnych funkcji, zadań, podzadań i działań:

Ustalono, że wśród zbadanych 35 wydatków w funkcji 22 sześć wydatków na łączną kwotę 335 556,62 zł zakwalifikowano do działania 22.1.1.1. *Planowanie strategiczne i operacyjne oraz prowadzenie analiz*, pomimo że nie miały one charakteru wspólnego dla zadań realizowanych w ramach części budżetowej bądź też całej jednostki. Zgodnie zatem z postanowieniami ust. 76 pkt 14 lit. b załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013 wydatki te należało obligatoryjnie umieścić w zakresie

⁴⁰ Sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁴¹ Działania: 6.1.1.1., 6.1.1.2., 6.1.1.3., 6.1.2.1., 6.1.2.6., 6.1.3.1., 6.1.3.2., 6.2.1.3., 6.2.2.1.

⁴² Działania: 22.1.1.1., 22.2.1.1., 22.2.1.2., 22.3.2.2.

odpowiednich zadań merytorycznych w funkcjach innych niż funkcja 22. Wydatki te dotyczyły:

- specjalistycznego tłumaczenia pisemnego dokumentu *Strategia innowacyjności i Efektywności Gospodarki – Dynamiczna Polska 2020 r.* w kwocie 9 619,68 zł. Zdaniem NIK wydatek należało zakwalifikować do działania 6.1.1.1. *Wspieranie współpracy w systemie innowacji*, dla którego zdefiniowano czynności związane z wspieraniem inwestycji w innowacje, koordynacją działań związanych z realizacją strategii *Europa 2020* w Polsce, prace analityczne i ekspertyzy w zakresie programów i strategii Ministra Gospodarki w zakresie konkurencyjności gospodarki;
- specjalistycznego tłumaczenia materiałów – *Umowa Offsetowa z Patrią cz.1.* za kwotę 1 815,96 zł oraz zaliczki w wysokości 316 372,50 zł na poczet kosztów postępowania arbitrażowego przed Międzynarodowym Centrum Arbitrażu w Wiedniu dotyczącego wniosku do umowy offsetowej z Patrią. W ocenie NIK, wydatki te należało zakwalifikować odpowiednio do działania 6.1.1.2. *Wspieranie inwestycji w innowacje i nowe technologie*, w którym zdefiniowano czynność - zawieranie, monitorowanie i nadzór nad realizacją umów offsetowych (c.1) oraz do działania 6.1.1.3. *Stymulowanie wykorzystania technologii w kontaktach przedsiębiorca – administracja*, w którym wyodrębniono czynność – analizy, ekspertyzy i opinie dotyczące wykonywania umów offsetowych i efektów ekonomicznych offsetu w Polsce (c.1). Ponadto w działaniu merytorycznym 6.1.2.1. *Realizacja działań ułatwiających rozwój przedsiębiorstw* uwzględniono wydatki na czynność – koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (r.13), co świadczy zdaniem NIK o niejednolitym podejściu w Ministerstwie do kwalifikowania wydatków tego samego rodzaju do poszczególnych czynności i działań;
- specjalistycznego tłumaczenia materiałów związanych z procesem konsultacji transgranicznych *Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* w wysokości 1 717,80 zł. W ocenie NIK, wydatek należało zakwalifikować do działania 6.2.1.4. *Budowa infrastruktury dla energetyki jądrowej*, w którym zgrupowano m.in. czynności: współpraca ze Światowym Partnerstwem Energetyki Jądrowej GNEP (r.2), wsparcie merytoryczne Ministerstwa w zakresie zakończenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej (r.8), prowadzenie blogu, realizowanego w ramach kampanii informacyjnej MG dotyczącej energii jądrowej, hosting gry edukacyjnej promującej wiedzę na temat energii jądrowej oraz transport materiałów edukacyjnych dotyczących energetyki jądrowej (r.10);
- specjalistycznego tłumaczenia materiałów – ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym za kwotę 1 030,68 zł. Zdaniem NIK, wydatek należało ująć w działaniu 6.1.2.1. *Realizacja działań ułatwiających rozwój przedsiębiorstw...*, w którym wyszczególniono m.in. czynność r.3 - promocja partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności poprzez współfinansowanie szkoleń, konferencji, baz danych, opracowań i publikacji (P.P.P);
- wypłaconego wynagrodzenia w kwocie 5 000,00 zł z tytułu realizacji umowy zlecenia na wykonywanie czynności wspomagających realizację zadań MG dla celów decyzyjnych związanych z górnictwem węgla kamiennego, poprzez realizację w szczególności: doradztwa eksperckiego w zakresie opracowania rozporządzeń MG z delegacji art. 120 oraz art. 124 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴³, doradztwa eksperckiego związanego

⁴³Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.

z realizacją zadań wynikających z Polityki energetycznej Polski do 2030 r. i jej ewentualnej nowelizacji. W funkcji 6 *Polityka gospodarcza kraju* wyodrębniono m.in. działania 6.2.1.1. *Tworzenie warunków dla funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego*, oraz 6.1.2.6. *Wdrażanie działań na rzecz lepszych regulacji prawnych*. Zdaniem NIK, wydatek związany jest bezpośrednio z działaniem 6.1.2.6. i winien być w tym działaniu ujęty. Ponadto, wydatki na realizację czynności doradczych i eksperckich ujmowane były w działaniach realizowanych w ramach funkcji merytorycznych (np. czynność c.1 w działaniu 6.2.1.2., czy też c.7 w działaniu 6.1.3.1.), co świadczy zdaniem NIK o niejednorodnym podejściu w Ministerstwie do kwalifikowania wydatków tego samego rodzaju do poszczególnych czynności i działań.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała mi.in., że specjalistyczne tłumaczenia pisemne dokumentów *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki – Dynamiczna Polska 2020 i Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Program Polskiej Energetyki Jądrowej* zostały sfinansowane z umowy ramowej⁴⁴. Umowa ramowa została zawarta na potrzeby wszystkich komórek organizacyjnych Ministerstwa. Tłumaczenia odbywają się na bieżąco w ramach potrzeb i nie można sprecyzować jakie departamenty i w jakim zakresie będą dokonywać tłumaczeń, dlatego też to zadanie zostało uwzględnione jako zadanie ogólne w działaniu 22.1.1.1., podobnie jak zakup usług związanych z wykonaniem pisemnych tłumaczeń dokumentów offsetu. *Koszty postępowania arbitrażowego przed międzynarodowym centrum arbitrażu w Wiedniu* zostały zakwalifikowane przez departament merytoryczny w funkcji 22, gdyż zadania związane z kosztami sądowymi i prokuratorskimi ujmowane są jako koszty ogólnego urzędu. Umowy zlecenia/o dzieło dla celów decyzyjnych klasyfikowane są w budżecie zadaniowym w zależności od tematyki umów. Departament merytoryczny planując zadania uwzględnia zakres merytoryczny umowy. Część zadań ma charakter ogólny m.in. umowy na czynności techniczno-organizacyjne czy wsparcie eksperckie i ujmowane są w funkcji 22. Ponadto, Dyrektor Generalny poinformowała, że czynności są zgłaszane przez komórki merytoryczne na karcie czynności oraz kwalifikowane zgodnie z klasyfikacją zadaniową w ramach dostępnego katalogu. Nie zawsze jednoznacznie można określić, czy czynność jest ogólna czy można ją przypisać do konkretnego działania jak np. umowa ramowa na tłumaczenia.

(dowód: akta kontroli str. 500-571, 889-899)

W ocenie NIK nie było przeszkód aby ww. wydatki zostały ujęte w działaniach realizowanych w funkcjach merytorycznych, z którymi były bezpośrednio związane i to niezależnie od tego, że na etapie ich planowania, jak wskazano w wyjaśnieniach, nie zawsze było możliwe jednoznaczne ich przypisanie do działania, którego dotyczyły. Układ zadaniowy budżetu winien stanowić narzędzie efektywnego zarządzania środkami finansowymi na poziomie operacyjnym jednostki, a warunkiem jest posiadanie pełnej identyfikacji wydatków ponoszonych na czynności, które przyczyniają się do realizacji działania. Zatem wyznacznikiem zakwalifikowania i ujęcia dowodu w ewidencji księgowej powinno być jego rzeczywiste przeznaczenie, a nie sposób ujęcia w planie. W planie zadaniowym urzędu w przypadku rozbieżności można bowiem wprowadzić stosowne zmiany.

O możliwości kwalifikowania wydatków do działań, zgodnie z ich ekonomicznym przeznaczeniem świadczy fakt, że dwa dowody (spośród 23 zbadanych) dokumentujące opłacenie kosztów obsługi bankowej (prowizje za realizację zleceń, koszty banku zagranicznego od zlecenia) na kwotę 56,44 zł zostały ujęte w funkcji merytorycznej w działaniu 6.2.2.1., pomimo że ust. 82 pkt 5 załącznika nr 66 do noty

⁴⁴Umowa nr II/39/P/75001/11/DSE z dnia 12 kwietnia 2011 r.

budżetowej przewiduje ujmowanie tego rodzaju wydatków w funkcji 22. W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że w funkcji 22 ujęto koszty bankowe, które są kosztami ogólnymi i ponoszonymi przez Ministerstwo za czynności realizowane w ramach funkcji 22. Koszty operacji finansowych od konkretnych płatności, dokonywanych w walutach obcych ujmowane są w tym samym działaniu co dana czynność, tak aby zobrazować całość wydatku w danym działaniu wraz ze wszystkimi kosztami.

(dowód: akta kontroli str. 724-727, 816-817 i 893-900)

2.4 Sprawozdawczość w układzie zadaniowym MG

Opis stanu
faktycznego

Dane w sprawozdaniach Rb-BZ1, zgodnie z § 4 *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym*, wykazuje się:

- w zakresie planu według ustawy budżetowej w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki w układzie zadaniowym i wartościach mierników, odpowiadających wysokości wydatków w ustawie budżetowej;
- w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ufp lub w odrębnych przepisach;
- w zakresie wykonania – w kwotach wydatków narastająco od początku roku budżetowego do końca okresu sprawozdawczego oraz faktyczne wykonanie w planowanej wartości mierników.

Badaniu poddano sprawozdanie Rb-BZ1 urzędu za I półrocze 2013 r.. Zostało ono sporządzone zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia. Zawarte w sprawozdaniu dane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w układzie zadaniowym.

Kwoty ogółem wykazane w półrocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 dotyczące: planu według ustawy budżetowej, planu po zmianach i wykonania w zakresie budżetu państwa oraz zobowiązań są równe sumie wydatków i zobowiązań ogółem wykazanych w tych pozycjach w sprawozdaniu Rb-28 urzędu. Budżet środków europejskich w Ministerstwie Gospodarki ujmuje się w układzie zadaniowym resortu.

(dowód: akta kontroli str. 819-888)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W zakresie formalnej poprawności sporządzenia sprawozdania Rb-BZ1 nieprawidłowości nie stwierdzono. Ustalenia związane z błędną kwalifikacją kosztów poszczególnych czynności do funkcji, brak zapewnienia, że w działaniu zostały ujęte wszystkie istotne kwoty związane z realizacją działania wpływają jednak na wiarygodność tego sprawozdania, gdyż sprawozdanie to nie prezentuje rzeczywistych kosztów poszczególnych działań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wiarygodność zaplanowanych i raportowanych przez MG kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym na 2013 r. Wprawdzie wszystkie zbadane wydatki zostały zakwalifikowane i ujęte w ewidencji księgowej do działań, w których zostały zaplanowane, to jednak, w ocenie NIK, Ministerstwo na poziomie planowania i kwalifikowania wydatków do poszczególnych działań nie stosowało się do zapisów noty budżetowej na rok 2013. Przypisywanie kosztów osobowych (wynagrodzeń pracowników) do poszczególnych funkcji w zależności od źródła finansowania (czwarta cyfra „0” – do funkcji 22, pozostałe do funkcji 6 i 11), a nie w zależności od rodzaju (charakteru) wykonywanej czynności jest sprzeczne z przepisami i ideą budżetu zadaniowego. W MG brak jest możliwości ustalenia kosztów Ministerstwa, jako urzędu obsługującego Ministra. Prowadzona jest wprawdzie wyodrębniona ewidencja księgowa dla urzędu, ale nie obejmuje ona wszystkich wydatków, gdyż

wynagrodzenia pracowników z czwartą cyfrą inną niż „0” ujmowane są w planie zadaniowym resortu. Taka konstrukcja budżetu zadaniowego nie daje również pełnego obrazu rzeczywistych kosztów ponoszonych na realizację działań i uniemożliwia wykorzystanie układu zadaniowego jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami budżetowymi na poziomie operacyjnym, tj. na poziomie działania Ministerstwa, jako urzędu obsługującego Ministra.

3. Działania nadzorcze Ministra Gospodarki 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

Zgodnie z treścią art. 68, 69 i 175 ust. 1 pkt 4 upf Minister Gospodarki jako dysponent części budżetowej 20 Gospodarka, powinien zapewnić efektywność i skuteczność realizacji planów w układzie zadaniowym (zarówno w obszarze rzeczowym jak i finansowym) w jednostkach będących dysponentami niższego stopnia. *Standardy kontroli zarządczej*, o których mowa w art. 69 ust. 3 upf, stanowią, że za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej (...) należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek⁴⁵ w danym dziale administracji rządowej (...), a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań. Zgodnie z § 7 ust. 14 noty budżetowej na rok 2013 dysponent części przedkłada Ministrowi Finansów m.in. zestawienia planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 upf⁴⁶.

W okresie objętym kontrolą w części 20 budżetu państwa funkcjonowało Ministerstwo Gospodarki oraz 48 Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji ambasad i konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej i cztery Wydziały/Zespoły w stałych przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych zagranicą (zwanymi dalej placówkami). Skonsolidowanym planem wydatków obok wydatków części 20 Gospodarka winny być objęte również wydatki FKT⁴⁷ oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Gospodarki, tj.: UDT⁴⁸, PCA⁴⁹, ARM⁵⁰ i PARP⁵¹.

W Ministerstwie Gospodarki w ramach systemu kontroli zarządczej ustanowiono procedurę *P-BDG-44 Zarządzanie ryzykiem operacyjnym, bezpieczeństwa*

⁴⁵Jednostka w dziale, zgodnie z art. 2 pkt 7 upf, to jednostka sektora finansów publicznych podległa ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowana lub jednostka sektora finansów publicznych obsługująca organ podległy ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowany.

⁴⁶Inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

⁴⁷Fundusz został utworzony na mocy ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. Nr 116, poz. 730 ze zm.)

⁴⁸Państwowa osoba prawna działająca na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2013 r., poz. 963 ze zm.).

⁴⁹Państwowa osoba prawna działająca na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r. Nr 138 poz. 935 ze zm.).

⁵⁰Działa na podstawie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. Nr 229, poz. 1496 ze zm.).

⁵¹Działa na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2009 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.).

informacji oraz zagrożeń korupcyjnych, która ma zastosowanie dla wszystkich komórek organizacyjnych MG, a jej celem jest zapewnienie prawidłowego zarządzania ryzykiem w kontekście m.in. operacyjnym w celu skutecznej realizacji celów i zadań Ministerstwa Gospodarki. Przy czym w definicji celu w procedurze zapisano że odnosi się również do celów ujętych w budżecie zadaniowym Ministerstwa.

W przesłanych do Ministerstwa Gospodarki przez ARM, PARP, UDT, PCA oraz FKT formularzach opisowych projektów planów finansowych w układzie zadaniowym na rok 2013, jednostki wskazały, iż przy ustalaniu mierników nie korzystały z bazy mierników MF. Do wyliczenia wartości miernika wykorzystywano m.in. systemy finansowo księgowe jednostek, ewidencje księgowe, wytyczne organów nadrzędnych, liczbę przeprowadzonych badań oraz dokumenty własne dotyczące prowadzonych działań.

W formularzach opisowych przedstawiono ocenę ryzyka niewykonania wartości docelowej mierników ze względów innych niż finansowe. Jednostki wskazywały m.in. na takie czynniki jak: niska jakość składanych wniosków, a co za tym idzie niska ilość podpisywanych umów, spadek popytu na ich usługi.

ARM wskazała ponadto, że w sytuacji niewykonania w 2013 r. wartości docelowej miernika, agencja nie będzie w stanie zrealizować w całości zadań ustawowych i regulować zobowiązań wynikających z zawartych z kontrahentami umów. W wyjaśnieniach odnośnie kwestii, w jaki sposób MG wykorzystało informację i czy występowało do ARM o dodatkowe informacje w celu oceny ryzyka Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że w trakcie roku budżetowego nie były podejmowane działania mające na celu ocenę ryzyka niewykonania wartości docelowej miernika przez ARM.

(dowód: akta kontroli str. 1445-1447, 1614-1623, 1731-1781, 1984-1991, 2220, 2225)

Ministerstwo Gospodarki nie przedstawiło kontrolerom innych dokumentów zawierających analizę ryzyka nieosiągnięcia celów planowanych zadań, podzadań i działań jednostek objętych skonsolidowanym planem finansowym na 2013 r.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że na etapie przygotowania planów finansowych w układzie zadaniowym każda jednostka nadzorowana i podległa Ministrowi Gospodarki dokonuje oceny ryzyka niewykonania docelowej wartości miernika. Informacje takie przedstawiane są w uzasadnieniu do projektu planu finansowego (przekazywanego do MG a następnie do MF).

W planie finansowym MG wydatki na czynności Ministra podejmowane dla zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych nie zostały zgrupowane w odrębnym działaniu. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników wykonujących zadania w tym zakresie zostały ujęte w działaniu 22.2.1.1. *Prowadzenie polityki kadrowej oraz spraw z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi*. Powyższa kwestia została opisana w pkt 2.3 wystąpienia.

Stosownie do § 3 załącznika do zarządzenia nr 28 Dyrektora Generalnego Ministerstwa w sprawie procedur planowania, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w Ministerstwie Gospodarki, DBF występuje do komórek organizacyjnych o przekazanie, w określonym terminie planów zadań realizowanych ze środków budżetowych. W wystąpieniu tym DBF przekazuje wstępne informacje otrzymane od MF mogące mieć znaczenie przy przygotowywaniu tych

planów. Plany te przedstawione są na formularzach, o których mowa w nocie budżetowej na dany rok wraz z uzasadnieniem, tj. szczegółowym opisem każdego zadania. Przepisy § 6 zarządzenia zobowiązują DBF do przekazania jednostkom podległym oraz DNP w zakresie placówek, niezbędne informacje o kwotach dochodów i wydatków. Jednostki podległe opracowują i przekazują do DBF w terminie do dnia 1 grudnia każdego roku projekty planów finansowych na następny rok, zgodnie z projektem ustawy budżetowej. Ponadto w karcie procesu *KP-BDG-313 Kontrola zarządcza w dziale gospodarka* zapisano, że materiały dotyczące MG w zakresie planowania w części dotyczącej budżetu państwa w układzie zadaniowym są opracowywane przez DBF, w ramach realizacji procesu dotyczącego planowania budżetu.

Ustalono, że zgodnie z ww. uregulowaniami Dyrektor DBF pismem z dnia 29 marca 2012 r.⁵² wystąpił do komórek organizacyjnych MG z prośbą o przesłanie informacji nt. czynności, które realizowane będą w roku 2013 i latach kolejnych. W piśmie zwrócono się o wskazanie wszystkich czynności realizowanych przez komórkę organizacyjną, w tym również czynności realizowane w ramach programów operacyjnych z budżetu środków krajowych i budżetu środków europejskich, przyporządkowując je do odpowiednich działań w układzie budżetu zadaniowego. Przy piśmie przesłano również *Zestawienie funkcji, zadań, podzadań i działań*. W kolejnym piśmie⁵³ z dnia 4 czerwca 2012 r. Dyrektor DBF przesłał zaktualizowany katalog funkcji, zadań, podzadań i działań z prośbą o weryfikację i uzupełnienie brakujących danych w zakresie celów, mierników i ich wartości na lata 2012-2015 oraz aktualizację wartości bazowej mierników.

(dowód: akta kontroli str. 243-245, 414-417, 1601-1611, 2007-2012)

Minister Gospodarki w okresie lipiec/sierpień 2012 r. wystąpił do ARM, PARY, UDT, PCA, FKT z prośbą o przesłanie wypełnionych druków planistycznych zawierających dane w układzie zadaniowym. Wszystkie jednostki przesłały opracowane projekty planów. Kontrola wykazała, że dane wykazane w przekazanych formularzach planistycznych zawierały określenie celów, mierników i ich wartości bazowych i docelowych. Projekt budżetu w układzie zadaniowym dla WPHI⁵⁴ przygotował DNP.

(dowód: akta kontroli str. 1886-1895, 1991-1992, 2218-2219, 2224)

Na podstawie danych planistycznych z jednostek nadzorowanych i podległych oraz poszczególnych departamentów Minister Gospodarki sporządził druki planistyczne BZ-1, BZ-Z oraz BZ-K, a następnie w terminie wskazanym w nocie budżetowej przekazał je do Ministerstwa Finansów. Kontrola wykazała, że w druku planistycznym BZ-K dla ARM, PARY i FKT poza wydatkami finansowanymi z części 20 budżetu państwa nie uwzględniono wydatków z innych źródeł finansowania oraz nie wykazano żadnych wydatków PCA i UDT.

Analiza druków planistycznych jednostek nadzorowanych i podległych wykazała, iż większość mierników zaproponowanych przez te jednostki nie została ujęta w druku planistycznym BZ-1. Ministerstwo Gospodarki wybrało mierniki o charakterze bardziej ogólnym, mierzącym działania w skali makro a nie mikro (działania pojedynczej jednostki nadzorowanej lub podległej). Minister Gospodarki w druku planistycznym BZ-1 ujął mierniki zaproponowane przez Agencję Rezerw Materiałowych oraz Wydział Promocji Handlu i Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1731-1781, 1977-1982)

⁵² Pismo znak DBF-I-03140-16/1/12.

⁵³ Pismo znak DBF-I-03141-8/1/12.

⁵⁴ Pismo do DBF z projektem planu dla WPHI z dnia 7 sierpnia 2012 r., znak DNP-II-0311-11/1/12/5024/12.

Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na rok 2013 Minister Gospodarki, zgodnie z § 11 noty budżetowej na rok 2013 przekazał, przy piśmie⁵⁵ z 26 lutego 2013 r., do Ministerstwa Finansów informacje niezbędne do sporządzenia aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa zawarte w formularzach planistycznych WFPF 2013, WFPF 2013-2016, WFPF Wydatki rozwojowe 2013-2016 oraz PFC i PF-OSPR). W trakcie roku dane przekazane w formularzach planistycznych WFPF 2013-2016 i WFPF Wydatki rozwojowe 2013-2016 zostały zmienione⁵⁶, w związku uchwałą Rady Ministrów⁵⁷ przyjmującą program rozwoju pn. *Program działań na rzecz rozwoju technologii kosmicznych i wykorzystywania systemów satelitarnych w Polsce*. Uchwała ta nie miała wpływu na wysokość wydatków określonych w formularzu WFPF 2013.

(dowód: akta kontroli str. 185-238)

W dniu 8 lutego 2013 r. Minister Gospodarki poinformował UDT, ARM, PARP oraz PCA o kwotach dochodów i wydatków na 2013 r., w tym na wynagrodzenia. Przekazane informacje zawierały wyłącznie dane dotyczące planów finansowych w układzie tradycyjnym zgodnie z art. 146 upf, nie odnosiły się natomiast do wydatków na poszczególne zadania, podzadania i działania.

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała, że plany finansowe w układzie zadaniowym prezentowane są wyłącznie jako uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej. Po ogłoszeniu ustawy budżetowej Minister Gospodarki przekazuje jednostkom podległym i nadzorowanym informacje o kwotach dochodów i wydatków w układzie tradycyjnym zgodnie z art. 146 upf.

(dowód: akta kontroli str. 1448-1449, 1987, 1993)

DNP w dniu 26 lutego 2013 r. przesłał do Kierowników WPHI zatwierdzone Plany Działalności Promocyjnej na 2013 r., w których wskazywano przedsięwzięcia promocyjne planowane do realizacji w 2013 r. oraz kwoty wydatków. W tym samym dniu do kierowników WPHI przesłano zatwierdzone zestawienie wydatków w układzie zadaniowym, które obejmowały podział na poszczególne funkcje, zadania, podzadania i działania. W zestawieniu wskazano, że realizowaną czynnością przez WPHI jest *Wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą oraz napływ BIZ*. Dla każdego WPHI określono wartość bazową i docelową na rok 2013 dla miernika *Ilość działań promocyjnych*. Wartość docelowa miernika była równa liczbie zadań ujętych w Planie Działalności Promocyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1930-1939)

Ustalone
nieprawidłowości

Ustalono, że druk planistyczny BZ-K został wypełniony niezgodnie z instrukcją szczegółową⁵⁸ określoną w ust. 88 załącznika nr 66 do noty budżetowej na rok 2013. Nie uwzględniono w nim bowiem innych źródeł finansowania w ARM, PARP i FKT, poza wydatkami finansowanymi z części 20 budżetu państwa oraz nie wykazano żadnych wydatków PCA i UDT.

⁵⁵Znak pisma: DBF-I-03141-2/10/13.

⁵⁶Przy piśmie z dnia 21 marca 2013 r. Minister Gospodarki przesłał do Ministra Finansów zmienioną wersję formularzy.

⁵⁷Uchwała Nr 121/2012 z dnia 22 czerwca 2012 r.

⁵⁸W myśl szczegółowych wytycznych do wypełniania formularza BZ-K: w kolumnach 10, 26, 42 i 58 wykazuje się skonsolidowaną kwotę wydatków ogółem na realizację danego zadania w danym roku ze wszystkich źródeł, która stanowi sumę wydatków z budżetu państwa (kolumny 11, 27, 43 i 59), z budżetu środków europejskich (kolumny 13, 29, 45 i 61), państwowych funduszy celowych (kolumny 14, 30, 46 i 62), agencji wykonawczych (kolumny 17, 33, 49 i 65), państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (kolumny 20, 36, 52 i 68) oraz instytucji gospodarki budżetowej (kolumny 23, 39, 55 i 71), pomniejszoną o wydatki finansowane z dotacji z budżetu państwa (kolumny 15, 18, 21, 24, 31, 34, 37, 40, 47, 50, 53, 56, 63, 66, 69 i 72) oraz o wydatki finansowane ze środków otrzymanych od jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ustawy o finansach publicznych (kolumny 16, 19, 22, 25, 32, 35, 38, 41, 48, 51, 54, 57, 64, 67, 70 i 73).

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa podała m.in., że: (...) *W trakcie opiniowania formularzy planistycznych do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. zgłaszaliśmy do MF uwagę dotyczącą ujmowania w formularzu BZ-K wszystkich środków z jednostek podległych i nadzorowanych. Wątpliwość naszą budził fakt ujmowania środków tych jednostek, które otrzymują dotacje od kilku dysponentów. W sytuacji ujęcia wszystkich środków przez dysponentów kwoty te zostałyby zdublowane, co wpłynęłoby na nieprawdziwość danych przedstawianych przez MF w końcowym efekcie konsolidacji wydatków (...) Ministerstwo Finansów nie negowało takiego sposobu sporządzania przedmiotowego formularza.*

Zdaniem NIK wykazane w formularzach kwoty wydatków nie mogą się dublować ponieważ formularz jest tak skonstruowany, że w kolumnie wydatki ogółem wykazuje się sumę planowanych wydatków pomniejszoną o dotacje otrzymane z budżetu państwa (kwotę wszystkich datacji, a nie tylko od dysponenta nadzorującego) oraz środki otrzymane od jednostek podlegających konsolidacji.

(dowód: akta kontroli str. 118-120, 1731-1781, 1986-1987, 1992-1993)

3.2 Monitorowanie realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W MG regulacje odnośnie monitorowania realizacji planu finansowego znajdują się w karcie procesu *KP-DBF-9 Przygotowanie planu rzeczowo-finansowego oraz monitorowanie jego realizacji, w tym dokonywanie korekt i zmian* (szczegółowy opis pkt 1.1 wystąpienia). Regulacje odnośnie monitorowania realizacji celów operacyjnych zawarto w karcie procesu *KP-DSA-76 Zarządzanie strategiczne w dziale gospodarka*, wskazując że monitorowanie realizacji planu działalności polega m.in. na okresowej (corocznej) analizie mierników realizacji celów.

Kontrola wykazała, iż zgodnie z kartą procesu *KP-BDG-313 Kontrola zarządcza w dziale „gospodarka”* plan działalności dla działu „gospodarka” obejmuje m.in. cele i zadania jednostek nadzorowanych i podległych, wynikające z polityki Rządu oraz budżetu państwa w układzie zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 1506-1539, 1977-1982)

Z ustaleń kontroli wynika, iż Minister Gospodarki w ramach działań z zakresu kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej *Gospodarka*, za pośrednictwem DNP, nadzorował proces opracowywanie planów działalności oraz weryfikował sprawozdania z ich realizacji oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w ARM, PARP, UDT oraz PCA. Minister Gospodarki w ramach monitoringu realizacji planów działalności w cyklu półrocznym, wystąpił do ARM, PARP, UDT, PCA o dane dotyczące najważniejszych zadań służących realizacji celów, w zakresie osiągniętych wartości mierników za pierwsze półrocze 2013 r. oraz dodatkowo z prośbą o wskazanie ewentualnych potencjalnych zagrożeń w realizacji zaplanowanych na 2013 r. wartości. Nadesłane w lipcu 2013 r., przez ww. jednostki informacje, w zakresie osiągniętych wartości mierników za pierwsze półrocze 2013 r. zostały poddane analizie przez DNP, a jej wyniki przedstawione właściwym komórkom organizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 1794-1811, 1839-1865, 1983-2000)

Dyrektor Generalny Ministerstwa w wyjaśnieniach odnośnie kwestii monitorowania przez MG realizacji mierników jednostek nadzorowanych i podległych w odniesieniu do poziomu poniesionych wydatków wskazała, że *ARM, PARP, UDT i PCA sporządzają półroczne i roczne sprawozdania w układzie zadaniowym, w których prezentowana jest część dotycząca realizacji mierników oraz finansowa. DBF analizuje przedmiotowe sprawozdania również pod kątem realizacji mierników.*

(dowód: akta kontroli str. 2214-2225)

DNP monitorował realizację mierników w układzie zadaniowym dla poszczególnych WPHI w okresach kwartalnych. Zorganizował również coroczną naradę kierowników WPHI⁵⁹, na której analizowano m.in. możliwości modyfikacji zakresu działalności wydziałów, wnioskowano o doprecyzowanie wykazu katalogu usług świadczonych przez WPHI. Ponadto WPHI przesłały do DNP półroczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym za I półrocze 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1866-1939)

Analiza planów audytów na lata 2012-2013 w MG oraz sprawozdania z realizacji zadań Komitetu Audytu w MG dla działu gospodarka w roku 2012 wykazała, iż żaden z przeprowadzonych lub planowanych audytów nie dotyczył bezpośrednio tematyki związanej z planowaniem i monitorowaniem budżetu w układzie zadaniowym.

Dyrektor Generalny Ministerstwa w wyjaśnieniach wskazała, że obszar zarządzania budżetem i finansami został oceniony przez Komitet Audytu w 2012 r. jako obszar wysokiego ryzyka i prawdopodobnie w roku 2014 zostanie wskazany jako jeden z priorytetów do planu audytu.

(dowód: akta kontroli str. 1703-1730, 1983-1995)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że prowadzony przez Ministra Gospodarki monitoring realizacji zadań w ramach ZSZ odnosi się do układu zadaniowego w szczególności *Planu działalności*, a więc innej niż wymagana dla budżetu w układzie zadaniowym. Równoległy monitoring budżetu w układzie zadaniowym prowadzony jest natomiast w warunkach niewystarczającej, dla oceny skuteczności i efektywności, półrocznej dostępności danych. Z punktu widzenia wprowadzonego przepisami ufp obowiązku realizacji budżetu w układzie zadaniowym, dwukierunkowe działania w powyższym zakresie nie zapewniają, w ocenie NIK, prowadzenia efektywnej, skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej jednostek nadzorowanych i podległych. Zdaniem NIK, aby układ zadaniowy budżetu mógł być wykorzystywany jako narzędzie efektywnego zarządzania wskazane jest co najmniej kwartalne monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym oraz wykonania mierników osiągnięcia celów działań. Wskazane jest również podejmowanie działań audytowych, w celu rzetelnej oceny przebiegu realizacji zadań jednostki i wskazywania stosownych do ustaleń zaleceń.

3.3 Sprawozdawczość w układzie zadaniowym dysponenta części budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki, 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).

Kontrola wykazała, iż kwoty wydatków w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2012 r. są zgodne z wydatkami ujętymi w jednostkowych formularzach sprawozdawczych sporządzonych przez Wydział Planowania i Sprawozdawczości Budżetowej (w zakresie placówek), Wydział Finansowy Budżetu Ministerstwa (w zakresie urzędu) oraz Wydział Wykonania Budżetu Resortu (w zakresie resortu).

Kontrola wykazała, że sprawozdanie budżetowe Rb-BZ1 za 2012 r. oraz jego korektę sporządzono i przekazano terminowo⁶⁰ do Ministerstwa Finansów.

⁵⁹ Dnia 10-12 czerwca 2013 r.

⁶⁰ Zgodnie z rozporządzeniem 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.

Ponadto ustalono, że do MG wpłynęły sprawozdania jednostkowe Rb-BZ2 od jednostek podległych i nadzorowanych: PARP, ARM, UDT, PCA oraz FKT. Minister przekazał powyższe sprawozdania do Ministerstwa Finansów zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym.

W MG nie ustanowiono specjalnej procedury kontroli sprawozdań jednostkowych jednostek nadzorowanych i podległych. W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny Ministerstwa wskazała, iż *stosując ogólne zasady kontroli przeprowadzana jest analiza prawidłowości i zgodności sprawozdań jednostek podległych poprzez porównanie danych ujętych w sprawozdaniach w układzie tradycyjnym i zadaniowym.*

(dowód: akta kontroli str. 121-184, 2001-2004)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Gospodarki w zakresie podejmowanych przez niego działań nadzorczych dla zapewnienia efektywności i skuteczności planowania i realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych. Minister Gospodarki zapewnił udział ARM, PARP, UDT, PCA, FKT w pracach nad projektem skonsolidowanego planu wydatków w układzie zadaniowym. Plan ten jednak został opracowany niezgodnie z postanowieniami noty budżetowej na rok 2013. Monitoring wydatków i osiąganych mierników prowadzony był na podstawie przedkładanych przez te jednostki półrocznych sprawozdań i informacji na temat realizacji planów działalności tych jednostek. Zdaniem NIK nie był on jednak wystarczający dla zapewnienia efektywnej, skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej jednostek w dziale.

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 Ministra Gospodarki po kontroli P/11/001 *Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do MG* sformułowano dwa wnioski pokontrolne:

1. *Ujmowanie w dokumentach planistycznych budżetu zadaniowego, o ile będzie to wymagane w nocie budżetowej, środków własnych jednostek podległych i nadzorowanych niebędących dysponentami części budżetowych, przeznaczonych na realizację zadań tych jednostek.*
2. *Podjęcie działań w celu ustalenia mierników realizacji podzadań możliwie spójnych z miernikami realizacji zadań.*

Kontrola wykazała, że wniosek nr 1 nie został zrealizowany. Nota budżetowa na rok 2013 nałożyła na MG obowiązek wskazania w druku planistycznym BZ-K całkowitej kwoty wydatków jednostek objętych konsolidacją na realizację poszczególnych zadań w danym roku, tj. środków pochodzących ze wszystkich źródeł. Ministerstwo sporządziło druk planistyczny BZ-K niezgodnie z instrukcją zawartą w załączniku nr 66 do noty budżetowej na rok 2013, a tym samym nie zrealizowało ww. wniosku pokontrolnego NIK. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarty został w pkt 3.1 wystąpienia.

W zakresie objętych wnioskiem nr 2 działań w celu ustalenia mierników realizacji podzadań możliwie spójnych z miernikami realizacji zadań NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

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 o NIK, wnosi o:

1. Rozważenie wdrożenia jednolitego systemu kontroli zarządczej, który zapewni prawidłowe planowanie i realizację wydatków budżetowych w powiązaniu z wykonywaniem zadań, zarówno w kontekście obowiązków dotyczących Planu działalności, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie planu działalności⁶¹ jak i układu zadaniowego budżetu określonego w nocie budżetowej na dany rok.
2. Formułowanie mierników działań zgodnie z zasadami ich definiowania określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej.
3. Przyjęcie i stosowanie jednolitych zasad kwalifikowania wydatków w odniesieniu do wszystkich działań merytorycznych (w ramach funkcji od 1 do 21).
4. Kwalifikowanie do działań kosztów ich realizacji zgodnie z wymogami określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej.
5. Sporządzanie skonsolidowanego planu finansowego, zgodnie z zasadami określonymi w nocie budżetowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

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 listopada 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
Podpis

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz. U. Nr 187, poz. 1254).