



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli**  
*Marian Cichosz*

Warszawa, dnia 07 listopada 2011 r.

**Pan  
Aleksander Grad  
Minister Skarbu Państwa**

KGP-4101-09-01/2011  
P/11/001

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Skarbu Państwa<sup>2</sup> kontrolę w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym oraz procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Minister Skarbu Państwa realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym<sup>3</sup> na 2011 r. w części 36, w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

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

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>2</sup> Dalej MSP lub Ministerstwo.

<sup>3</sup> Przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

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

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

W wyniku kontroli stwierdzono, że w odniesieniu do Ministerstwa, będącego jednostką w dziale administracji rządowej *Skarb Państwa*, dla którego właściwy<sup>4</sup> jest Minister Skarbu Państwa:

- właściwie zorganizowane zostały procesy monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym w ramach części 36 *Skarb Państwa*,
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego,
- sporządzono formularze planistyczne BZ na 2011 r. i terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów,
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na 2011 r., prawidłowo definiując:
  - treść zadań wraz celami oraz miernikami dokonań – w ramach działu *Skarb Państwa* administracji rządowej, dla którego Pan Minister jest właściwy;
  - treść podzadań grupujących działania, umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, wraz z celami podzadań i – za jednym wyjątkiem – miernikami dokonań;
  - treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań;
- wdrożono system monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że planowanie budżetu w układzie zadaniowym odbiegało od ustalonych w tym zakresie zasad, co może niekorzystnie wpływać na zarządzanie zadaniami publicznymi realizowanymi przez Ministra Skarbu Państwa. Stwierdzono bowiem, że formularze planistyczne na 2011 r. częściowo sporządzone zostały niezgodnie z wzorami określonych w nocie budżetowej, a ponadto niewłaściwie określano mierniki realizacji niektórych zadań i podzadań.

**1.** W zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym, ujętym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r., przewidziano, że Minister Skarbu Państwa realizować bę-

---

<sup>4</sup> Na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.).

dzie cele sześciu zadań (dla których sformułowano sześć podzadań), w ramach trzech funkcji państwa oznaczonych numerami: 5 *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*, 15 *Polityka zagraniczna* i 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Dla realizacji powyższych sześciu podzadań ustalono łącznie siedem szczegółowych działań.

Obowiązki w zakresie obsługi budżetu w układzie zadaniowym wyznaczone zostały w *Regulaminie Organizacyjnym MSP*, w wewnętrznych regulaminach poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz w *zarządzeniu Nr 31 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie opracowywania planów przychodów, dochodów z tytułu dywidend i wydatków ze środków publicznych oraz procedur wydatkowania i rozliczania środków publicznych*. W powyższych aktach prawnych wskazano konkretne jednostki organizacyjne, które mają zajmować się planowaniem budżetu w układzie zadaniowym, monitorowaniem jego realizacji oraz sprawozdawczością, a także określono sposób wykonywania stosownych czynności w tym zakresie, ich rezultaty oraz sposób rozliczania.

2. W ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. Minister Skarbu Państwa sporządził dokumenty planistyczne (formularze BZ-1<sup>5</sup>, BZ-2<sup>6</sup> i BZ-3<sup>7</sup>) dla części budżetu 36 *Skarb Państwa* oraz państwowych funduszy celowych<sup>8</sup>, będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa. Zostały one terminowo przekazane Ministrowi Finansów.

Formularze, o których mowa powyżej, zostały jednak sporządzone niezgodnie z wzorami ustalonymi w nocie budżetowej<sup>9</sup>. Szczegółowe instrukcje ich wypełnienia<sup>10</sup> nakazują dysponentom części budżetowych wykazywanie planowanych, finansowanych z budżetu państwa działań, przewidzianych do realizacji w roku budżetowym i kolejnym, w ramach wykonywanych przez siebie podzadań, zadań i funkcji, a także określenie wartości bazowej oraz docelowej dla wyszczególnionych przez siebie mierników dla każdego zadania i podzadania.

Na formularzach BZ nie zostały wykazane działania dla dwóch podzadań, tj. nr 5.1.3. *Zarządzanie mieniem Skarbu Państwa* i 5.1.4. *Regulacja stanu prawnego nieruchomości*. Nie wskazano także podzadań i działań dla zadań 22.1. *Koordinacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego*, 22.2. *Obsługa administracyjna* oraz 22.3. *Obsługa*

---

<sup>5</sup> Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

<sup>6</sup> Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

<sup>7</sup> Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

<sup>8</sup> Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Rekompensacyjnego.

<sup>9</sup> *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011* (Dz. U. Nr 42, poz. 245).

<sup>10</sup> Pkt 91 i 92 załącznika nr 76 (*Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011*) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r., o którym mowa w przypisie 9.

*techniczna*. Dla mierników tych zadań nie określono ponadto wartości bazowych i docelowych.

Ministerstwo Finansów, według wyjaśnień Pani Małgorzaty Aniołek – Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów MSP<sup>11</sup>, zaakceptowało brak określenia i wskazania na formularzach planistycznych BZ działań dla podzadań nr 5.1.3. i nr 5.1.4. nie zgłaszając w tym względzie uwag. W odniesieniu do zadań w ramach funkcji 22 Pan Grzegorz Borowiec – Dyrektor Generalny Ministerstwa Skarbu Państwa już w lutym 2010 r.<sup>12</sup> argumentował, że – zdaniem MSP – ich rozbudowanie do szczegółowości działań sprowadzałoby się do konieczności wskazywania konkretnych paragrafów klasyfikacji budżetowej, co budzi wątpliwości odnośnie zasadności takiego kształtowania budżetu zadaniowego. Zdaniem NIK, zarówno wyrażenie wątpliwości co do reguł kształtowania budżetu zadaniowego, jak i brak reakcji Ministerstwa Finansów na niekompletność przekazanych formularzy BZ nie może stanowić usprawiedliwienia dla odstępstw od zasad określonych przepisami prawa.

NIK odnotowuje, że w formularzach planistycznych na 2012 r. powyższe niedociągnięcia zostały usunięte.

3. Zawarte w formularzach planistycznych do projektu budżetu na rok 2011 mierniki służące określeniu stopnia realizacji celów zadań: nr 22.1. *Koordinacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego*, nr 22.2. *Obsługa administracyjna* i nr 22.3. *Obsługa techniczna* oraz podzadań: nr 5.1.3. *Zarządzanie mieniem Skarbu Państwa* i nr 5.1.4. *Regulacja stanu prawnego nieruchomości* miały charakter opisowy – *Ocena Opisowa Kierownictwa*. Dodatkowo, w ww. formularzach MSP wpisało *Raport* jako wartość mierników realizacji podzadań 5.1.3. i 5.1.4. Zdaniem NIK, tak ustalone mierniki na 2011 r. były niekonkretne i niemierzalne i nie odpowiadały definicji<sup>13</sup>, zgodnie z którą powinny być one spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym.

NIK odnotowuje działania MSP, polegające na zmianie mierników w projekcie budżetu na 2012 r., odpowiednio dla zadań: 22.1 na *Stopień realizacji zadań wykonywanych w ramach obsługi merytorycznej Ministra*, 22.2 na *Stopień realizacji zadań wykonywanych w ramach obsługi administracyjnej*, 22.3. na *Stopień realizacji zadań wykonywanych w ra-*

---

<sup>11</sup> Pismo znak DBiF-TK-0910-10/11 (MSP/DBiF/5060/11) z dnia 2 sierpnia 2011 r.

<sup>12</sup> Pismo znak DBiF-RZ-0331-26/10 (DBiF/1581/10) z dnia 26 lutego 2010 r. skierowane do Ministerstwa Finansów.

<sup>13</sup> Pkt 86 załącznika nr 76 do noty budżetowej.

mach obsługi technicznej oraz dla podzadań 5.1.3. i 5.1.4. na *Stopień zagospodarowania mienia zgodnie z planami na dany rok budżetowy*.

4. Podstawą realizacji wydatków w układzie zadaniowym był plan wydatków dla części 36 w układzie zadaniowym, przekazany Ministrowi Finansów w dniu 19 sierpnia 2010 r.<sup>14</sup>. Kwoty ujęte w tym planie były zgodne z określonymi w *ustawie budżetowej na rok 2011*<sup>15</sup>.

Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ, zostały ustalone z uwzględnieniem kalkulacji rzeczywistych kosztów poszczególnych działań. Zgodnie z przyjętą w MSP metodologią<sup>16</sup>, powyższe kwoty zostały zaplanowane z udziałem komórek organizacyjnych MSP biorących udział w procesie planowania budżetu zadaniowego. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej. Dotyczyło to przede wszystkim wydatków z funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, które ze względu na łatwą identyfikację można przypisać wprost do właściwej pozycji budżetu zadaniowego. Komórki organizacyjne MSP dokumentowały koszty podzadań na dokumentach (np. fakturach, rachunkach) poprzez dekretację do odpowiedniej pozycji budżetu zadaniowego w informacjach w zakresie budżetu zadaniowego sporządzonych do planu na 2011 r. lub na zestawieniach p.n. *Przewidywane koszty związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem prywatyzacji, dofinansowaniem procesów likwidacji i postępowań upadłościowych przedsiębiorstw państwowych i spółek, koszty związane z wykonywaniem przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innych ustawowo określonych zadań, w szczególności zadań, wynikających z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa oraz koszty związane z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa*.

5. Treść zadań budżetowych ujętych w zestawieniach BZ oraz ich cele i mierniki stopnia osiągnięcia celów zostały określone (poza przypadkami wymienionymi w punkcie 2 i 3 niniejszego wystąpienia) zgodnie z wymaganiami zawartymi w *rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011* oraz w standardach określonych w *komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*. Treść zadań obejmowała zakres działalności Ministra Skarbu Pań-

---

<sup>14</sup> Zaktualizowany w dniu 8 listopada 2010 r.

<sup>15</sup> *Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.* (Dz. U Nr 29, poz. 150).

<sup>16</sup> Ustalona w *zarządzeniu Nr 31 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie opracowywania planów przychodów, dochodów z tytułu dywidend i wydatków ze środków publicznych oraz procedur wydatkowania i rozliczania środków publicznych*, zmienionym zarządzeniem nr 18 Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 kwietnia 2011 r.

stwa zdefiniowany w *ustawie o działach administracji rządowej* i innych szczegółowych aktach prawnych. Zapewniono także zgodność celów zadań z celami funkcji określonymi w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, z celami ustalonymi w innych dokumentach strategicznych<sup>17</sup> oraz z celami określonymi w *Planie działalności Ministra Skarbu Państwa na rok 2011*.

6. Za wyjątkiem przypadków, o których mowa w punkcie 3 niniejszego wystąpienia, prawidłowo określono treść, cele i mierniki podzadań składających się na poszczególne zadania. Dla podzadań ujętych w zestawieniach BZ, stosownie do wymogów zawartych w *rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011* oraz w standardach określonych w *komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, określono działania i szacowane koszty ich realizacji. Na podstawie szczegółowego badania prawidłowości określenia działań składających się na podzadania realizowane w MSP, NIK stwierdza, że działania te przedstawiono poprawnie. Ich treść jednoznacznie określała przedmiot, sposób realizacji i przewidywany do osiągnięcia rezultat, który można było powiązać z celami właściwego podzadania.

W projekcie budżetu na 2012 r., stosownie do wymagań Ministra Finansów, MSP określiło na formularzach planistycznych BZ mierniki dla poszczególnych działań (w projekcie na 2011 r. nie było takiego obowiązku).

7. Zgodnie z ustalonymi w MSP zasadami monitorowania mierników zadań i podzadań, proces ten na bieżąco realizowały wyznaczone komórki organizacyjne na podstawie informacji gromadzonych w bazach danych (ewidencje, rejestry). Rezultaty działań określone były poprzez monitorowane np. liczby spółek przeznaczonych do prywatyzacji, procesów przygotowania spółek do prywatyzacji, osiągniętych przychodów z prywatyzacji czy sprzedaży akcji i udziałów. W zakresie jakości produktów osiągniętych w ramach realizacji działań, MSP monitoruje m.in. zgodność wykonanych usług z umowami zawartymi z doradcami (na przykład prywatyzacyjnymi, finansowymi czy prawnymi) oraz przebieg procesów przygotowania spółek do prywatyzacji. W MSP trwają prace nad dostosowaniem informatycznego systemu ewidencji księgowo-finansowej do ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli, wobec usunięcia stwierdzonych niedociągnięć, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

---

<sup>17</sup> M.in. w *Planie prywatyzacji na lata 2008-2011, Kierunkach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania przekazanych uwag.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

**(-) Marian Cichosz**  
**Wiceprezes NIK**