



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 21 listopada 2011 r.

Pan
Waldemar Pawlak

Wiceprezes
Rady Ministrów
Minister Gospodarki

KGP-4101-09-02/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki² kontrolę wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 26 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Minister Gospodarki realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym³ na 2011 r. w dziale *gospodarka* w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

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

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

² Minister Gospodarki: dalej MG.

³ 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 osiągnięcia 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 odniesieniu zarówno do działu administracji rządowej *gospodarka*, dla którego właściwy⁴ jest Minister Gospodarki, jak i Ministerstwa, będącego jednostką w tym dziale:

- wprowadzono procedury planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym, wyznaczając komórki organizacyjne realizujące zadania i podzadania budżetowe, ustalając poszczególnym komórkom organizacyjnym zakres obowiązków związanych z realizacją poszczególnych zadań i podzadań oraz określono rezultaty tych procesów (niezbędne do zarządzania nimi),
- udzielono jednostkom w dziale wytycznych w zakresie planowania układu zadaniowego wydatków w ramach budżetu państwa na 2011 r., monitorowania wykonywania zadań i realizacji wydatków oraz przygotowania sprawozdań z wykonania zadań i realizacji wydatków,
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego,
- sporządzone formularze planistyczne BZ na 2011 r. terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów,
- wdrożono system monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła natomiast uwagę na to, że:

- zastosowany przez MG sposób sporządzenia dokumentów planistycznych budżetu zadaniowego, w zakresie zadań wykonywanych przez niektóre jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Gospodarki odbiega od zasad ustalonych w *nocie budżetowej* (nie wykazanie środków własnych tych podmiotów na realizację ich zadań),
- w odniesieniu do niektórych zadań ustalone cele i mierniki nie spełniały wymogów określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011*⁵ (tzw. *nota budżetowa*) oraz w standardach określonych w *komunikacie*

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

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 42, poz. 245.

Nr 8 Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na 2011 r.

1. W załączonym do uzasadnienia do projektu *ustawy budżetowej na 2011 r.* zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym wymieniono dla Ministra Gospodarki, w ramach czterech funkcji państwa⁶, siedem zadań⁷ oraz 17 podzadań (nie wyszczególniono podzadań w ramach zadań 22.1, 22.2., 22.3).

Minister, w kierowanych przez siebie działach administracji rządowej, jest zobowiązany zapewnić funkcjonowanie kontroli zarządczej (art. 68 ust. 1 i 69 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁸). Standardy kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust. 3 *ufp*, stanowią, że *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*⁹. Jednostka w dziale, zgodnie z art. 2 pkt 7 *ufp*, 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...*

Zgodnie z ust. 89 pkt 4 zał. nr 76 do *noty budżetowej* dysponent planuje na realizację zadań, podzadań i działań wydatki ujęte w danej części budżetowej i planach finansowych nadzorowanych przez siebie jednostek sektora finansów publicznych. Stosownie do postanowień ust. 89 pkt 8 tego załącznika, zadania realizowane przez jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 *ustawy ufp*, finansowane ze środków innych niż środki przekazane z budżetu państwa, wykazywane są w planie zadaniowym ministra je nadzorującego. Zgodnie z ust. 89, pkt 15 przywołanego już załącznika nr 76 w kolumnach 12 i 15 dokumentu planistycznego BZ-2¹⁰ wykazywane są środki przewidywane na realizację danego zadania, podzadania i działania finansowane z innych źródeł (ze środków własnych podmiotów nadzorowanych przez dysponentów). W ust. 92 pkt 1 załącznika nr 76 zapisano, że dysponenci części budżetowych, na formularzu BZ-2, wykazują planowane działania

⁶ Funkcje: 6 *Polityka gospodarcza kraju*, 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, 15 *Polityka zagraniczna* oraz 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

⁷ Zadania: 6.1 *Wzrost konkurencyjności gospodarki*, 6.2 *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, 11.5 *Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych do obrony państwa*; 15.5 *Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej*, 22.1 *Koordinacja merytoryczna działalności planowania strategicznego i operacyjnego*, 22.2 *Obsługa administracyjna*, 22.3 *Obsługa techniczna*.

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. (dalej: *ufp*).

⁹ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. – Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

¹⁰ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

w ramach wykonywanych przez siebie podzadań, zadań i funkcji przewidziane do realizacji w roku budżetowym oraz kolejnym roku, które będą finansowane ze środków budżetu państwa (wraz z rezerwami celowymi) i jednostek sektora finansów publicznych (inne źródła).

W układzie finansowym, w dokumencie BZ-2, Ministerstwo Gospodarki wykazało w całości wydatki Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji (włączone do budżetu zadaniowego MG), a ponadto Agencji Rezerw Materiałowych, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Funduszu Kredytu Technologicznego – ale tylko w zakresie finansowanym w części 20 *Gospodarka*. Nie wykazano natomiast w tym dokumencie innych źródeł finansowania tych jednostek, nie wskazano wydatków Polskiego Centrum Akredytacji i Urzędu Dozoru Technicznego, a ponadto - zdaniem NIK słusznie - Urzędu Regulacji Energetyki, Głównego Urzędu Miar i Urzędu Patentowego RP.

Pani Elżbieta Paradowska – Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów wyjaśniła, iż budżet w układzie zadaniowym obejmuje część budżetową, a więc na realizację zadań realizowanych przez dysponentów innych części budżetowych (prezesa UPRP, GUM i URE), pomimo zakwalifikowania tych zadań do działu administracji państwowej, za którą odpowiedzialnym jest Minister Gospodarki, środki finansowe nie są przez tego ministra planowane. Wyjaśniająca wskazała też, że np. PARP, oprócz środków z Ministerstwa Gospodarki, otrzymuje pieniądze również od innych dysponentów części budżetowych, tj. Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także z innych źródeł. Środki te PARP ujmuje w swoim planie finansowym. Z uwagi na powyższe, MG w materiałach planistycznych do budżetu zadaniowego nie uwzględnia środków innych dysponentów, gdyż ujęcie ich, chociażby na formularzu BZ-2, spowodowałoby powielenie planowanych wydatków. Kwestie te – jak wyjaśniła Pani Elżbieta Paradowska – były na roboczo ustalane z Ministerstwem Finansów. Uwagę w tym zakresie Ministerstwo przekazało też Ministrowi Finansów przy opiniowaniu projektu *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu na rok 2010*¹¹.

Nie kwestionując argumentacji przedstawionej w powyższym wyjaśnieniu, NIK zwraca jednak uwagę, że zastosowany przez MG sposób sporządzenia dokumentów planistycznych budżetu zadaniowego w zakresie jednostek podległych lub nadzorowanych (za wyjątkiem tych, których kierownicy są dysponentami odrębnych części budżetowych, czyli URE, GUM i UP RP) odbiega od zasad ustalonych w *nocie budżetowej*, ze względu na niewykazanie środków własnych tych podmiotów na realizację ich zadań.

¹¹W piśmie Sekretarza Stanu w MG Pana Adama Szejnfelda z dnia 20 kwietnia 2010 r.

W dokumentach BZ, stosownie do ustalonych zasad, wykazano środki z rezerw celowych na programy finansowego wsparcia inwestycji oraz na zadania realizowane z udziałem środków Unii Europejskiej.

2. W Ministerstwie Gospodarki wprowadzono procedury planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym. Stosowne postanowienia umieszczono w *Regulaminie organizacyjnym MG*, regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych, indywidualnych zakresach czynności pracowników oraz w *zarządzeniu Nr 21 Dyrektora Generalnego MG z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie procedur planowania, kontroli finansowej oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych w MG*. Zdaniem NIK, ustalone procedury zapewniają funkcjonowanie kontroli zarządczej zgodnie ze standardami określonymi w *komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*. Umożliwiają one w sposób wystarczający, na aktualnym etapie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, realizację czynności z zakresu analizy kosztów oraz planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym, a także ich rozliczenie. Wydatki w układzie zadaniowym są klasyfikowane i ewidencjonowane na potrzeby sporządzania przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Do dnia podpisania protokołu kontroli (2 listopada 2011 r.) w Ministerstwie Gospodarki w zakresie realizacji budżetu w układzie zadaniowym przeszkolone zostały 32 osoby z różnych komórek organizacyjnych.

3. W Ministerstwie opracowany został zadaniowy plan wydatków oraz plan rzeczowo-finansowy, w którym do każdej pozycji przyporządkowana jest właściwa czynność w budżecie zadaniowym ze wskazaniem celów i zadań znajdujących się w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Podkreślenia wymaga fakt, iż obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku tworzenia dokumentów o charakterze operacyjnym, na podstawie których wykonywane są wydatki w układzie zadaniowym.

NIK uznaje opracowanie powyższych dokumentów za istotny element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej *gospodarka* (jako narzędzie zarządzania środkami publicznymi poprzez rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji zadań). Znaczącym elementem tej kontroli były kwartalne sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego w odniesieniu do planu po zmianach i zaangażowanych środków (również w ujęciu procentowym), sporządzone przez Departament Budżetu i Finansów MG. Umożliwiały one dokonywanie przez właściwe komórki organizacyjne oraz kierownictwo Ministerstwa analizy kosztów realizowanych działań dysponenta głównego i dysponenta III stopnia.

4. Minister Gospodarki przekazał Ministrowi Finansów zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (formularze BZ-1¹², BZ-2 i BZ-3¹³), w dniu 23 sierpnia 2010 r.¹⁴, a dokumenty skorygowane, uwzględniające wydatki na programy operacyjne, w dniu 27 sierpnia 2010 r. Dokumenty BZ dla Ministerstwa i dla części budżetowej (czyli dla tzw. *urzędu* i *resortu*) sporządzone zostały oddzielnie. Pani Elżbieta Paradowska wyjaśniła, że przyczyną były problemy techniczne tj. brak możliwości importowania i agregowania danych przygotowanych dla *urzędu*. Problemy te zostały zgłoszone do Ministerstwa Finansów, gdzie przeprowadzono scalenie dokumentów.

5. NIK odnotowuje zaangażowanie Ministra Gospodarki (na etapie opiniowania projektu *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.* oraz projektu ustawy budżetowej) w ustalenie ostatecznego brzmienia katalogu zadań i podzadań budżetu w układzie zadaniowym. Minister Gospodarki wnioskował (już po przekazaniu dokumentów BZ), aby w zadaniu 6.1. *Wzrost konkurencyjności gospodarki* wyodrębnił podzadania 6.1.6. *Współtworzenie polityki gospodarczej i wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej uwzględniającej interes Polski*, 6.1.7. *Promocja gospodarcza Polski* i 6.1.8. *Intensyfikacja wymiany handlowej w zakresie produktu, usług i kapitału, nie ujęte w nocie budżetowej* i w związku z tym niewykazane w dokumentach BZ. Podzadania te, zgodnie z wnioskiem, umieszczono w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej.

Spośród 60 jednostek należących do działu *gospodarka*¹⁵, w ramach funkcji 6 *Polityka gospodarcza kraju*, w ostatecznym zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym ustalono m.in. zadania: 6.5. *Wykonywanie czynności z dziedziny metrologii, probiernictwa* dla Głównego Urzędu Miar, 6.6. *Wykonywanie czynności z zakresu ochrony własności intelektualnej* dla Urzędu Patentowego RP oraz 6.8. *Nadzór nad rynkiem energii* – dla Urzędu Regulacji Energetyki. Zadania te zostały pierwotnie ujęte w *nocie budżetowej*, jako realizowane przez Ministra Gospodarki¹⁶. Ministerstwo Gospodarki nie wykazało ich jednak w dokumentach planistycznych BZ, ze względu na to, iż faktycznie realizują je dysponenci innych części bu-

¹² Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

¹³ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

¹⁴ Termin przekazania dokumentów upływał w dniu 21 sierpnia 2010 r. – była to sobota, a więc dzień wolny od pracy.

¹⁵ Jednostki w dziale Ministra Gospodarki to: Ministerstwo Gospodarki obsługujące Ministra Gospodarki (dysponent budżetu III stopnia), Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Urząd Dozoru Technicznego, Polskie Centrum Akredytacji, Fundusz Kredytu Technologicznego, Urząd Regulacji Energetyki, Główny Urząd Miar, Urząd Patentowy RP oraz grupa 51 Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i konsulatów RP (dysponenci III stopnia).

¹⁶ Przypisanie zadań do działu *gospodarka* w rozumieniu przepisów *noty budżetowej* oznaczało ich realizację przez Ministra Gospodarki.

dżetowych. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2011 r. wskazano już faktycznych realizatorów.

Minister Gospodarki zgłosił zastrzeżenia¹⁷ co do wyodrębnienia Ministerstwa Gospodarki jako jednego z podmiotów realizujących zadania w ramach funkcji 15 *Polityka zagraniczna*, podczas gdy z funkcji tej zostało usunięte zadanie oraz podzadania odpowiadające działalności prowadzonej przez Ministra Gospodarki. W związku z powyższym Minister Gospodarki zwrócił się z prośbą o przywrócenie podzadań *Promocja gospodarcza Polski, Współtworzenie polityki gospodarczej i wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej uwzględniającej interesy Polski* oraz *Intensyfikacja wymiany handlowej w zakresie produktu, usług i kapitału*. W przypadku, gdyby uwaga ta nie została uwzględniona Minister Gospodarki wniósł, aby podzadania zostały ujęte w funkcji 6 *Polityka gospodarcza kraju*, argumentując – zdaniem NIK – trafnie, że oznaczać to będzie jednak powielanie dotychczasowej klasyfikacji budżetowej. Ostatecznie powyższe podzadania w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2011 r. umieszczono w planie wydatków w układzie zadaniowym w funkcji 6.

Minister Gospodarki podjął też działania w celu przywrócenia podzadaniu 6.2.3. *Wspieranie bezpieczeństwa energetycznego* brzmienia - zaproponowanego przez Ministerstwo Gospodarki (*Wspieranie efektywności energetycznej*)¹⁸, gdyż odpowiada ono zakresowi działania Ministra. Zmiana pierwotnego brzmienia dokonana została przez Krajowego Koordynatora Budżetu Zadaniowego z uwagi na użycie w tytule pojęcia *efektywność*, przez które – jak argumentował Koordynator – rozumie się zależność występującą pomiędzy nakładami, a efektami uzyskanymi dzięki tym nakładom. Zasada efektywności – zdaniem Koordynatora – powinna w sposób powszechny odnosić się do wszystkich zadań i podzadań ujętych w układzie zadaniowym, dlatego też wyróżnianie tego pojęcia w treści tylko jednej nazwy zaburza przejrzystość nazewnictwa stosowanego w budżecie zadaniowym. Ostatecznie nazwy nie przywrócono, lecz utrzymany został cel tego podzadania w brzmieniu zaproponowanym przez Ministra Gospodarki (*Podwyższanie sprawności wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i użytkowania energii*).

Zadanie 6.2 *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa*, którego celem jest zapewnienie ciągłości dostaw surowców energetycznych realizowane jest, oprócz Ministra Gospodarki, również przez Ministra Środowiska, wojewodów oraz Urząd Regulacji Energetyki. Minister Gospodarki zwrócił uwagę na niecelowość ponoszenia przez niego odpowiedzialności za re-

¹⁷Pismo Ministra Gospodarki z dnia 26 lutego 2010 r.

¹⁸Pismo Ministerstwa Gospodarki z dnia 3 marca 2010 r. skierowane do Ministerstwa Finansów.

alizację zadań przez inne jednostki¹⁹. Kwestię nadzoru nad zadaniami, które realizuje także inny minister podniósł Pan Adam Szejnfeld – Sekretarz Stanu w MG w piśmie z dnia 20 kwietnia 2010 r. skierowanym do Sekretarza Stanu w MF Pani Elżbiety Suchockiej-Roguskiej. W piśmie tym zaproponowano, aby dział administracji rządowej (a więc odpowiedzialnego ministra) określać poziomie funkcji, natomiast na poziomie zadań wskazywać podmiot odpowiedzialny za jego realizację.

6. W pierwszej połowie 2011 r. (okres objęty badaniem w tym zakresie) w planie finansowym części 20 *Gospodarka* (w ujęciu tradycyjnym) dokonanych zostało pięć zmian zwiększających wydatki ze środków rezerw celowych i rezerwy ogólnej, łącznie o 50,2 mln zł, z przeznaczeniem m.in. na wsparcie przedsiębiorców dotkniętych skutkami powodzi w 2010 r., pokrycie kosztów międzynarodowego postępowania arbitrażowego oraz na realizację krajowych wyroków sądowych. Zmiany te zostały uwzględnione w aktualizacjach planu rzeczowo-finansowego oraz budżetów w układzie zadaniowym (dla *resortu* i *urzędu*). Stosowne korekty wprowadzano także w związku z przeniesieniami dokonywanymi przez Ministra Gospodarki.

Szczegółowe badanie czynności składających się na podzadania i zadania zaplanowane w budżetach w układzie zadaniowym *resortu* i *urzędu* wykazało, że dokonane w badanym okresie zmiany w planie rzeczowo-finansowym oraz budżetach w układzie zadaniowym nie wymagały zmiany mierników zadań i podzadań.

7. Treść zadań budżetowych 6.1 *Wzrost konkurencyjności gospodarki* i 6.2 *Bezpieczeństwo gospodarcze Polski* ujętych w formularzach BZ została określona zgodnie z wymaganiami zawartymi w *nocie budżetowej*. Obejmowała ona obszar działania Ministra Gospodarki zdefiniowany w *ustawie o działach administracji rządowej* i innych szczegółowych aktach prawnych. Zapewniono zgodność celów zadań z celami funkcji państwa określonymi w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa* oraz w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013* a także w *Kierunkach zwiększania innowacyjności gospodarki 2007-2013*.

NIK zwraca natomiast uwagę na sposób ustalenia mierników osiągnięcia celów tych zadań. Mierniki zastosowane przez MG, aczkolwiek poprawne metodologicznie, odbiegają od kryteriów przyjętych w *nocie budżetowej*. Zgodnie z ust. 86, punkt 3 załącznika nr 76 do *noty budżetowej* dysponent formułując cele powinien zapewnić ich zgodność ze standardami definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych. Minister Finansów ustalił je w *komunikacie z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie definiowania celów dla jednostek sekto-*

¹⁹Zgodnie z kompetencjami wynikającymi z *ustawy o działach administracji* do zadań Ministra Gospodarki należą sprawy dotyczące funkcjonowania krajowych systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju.

ra finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na 2011 r. W myśl punktu 4 *Szczegółowych standardów definiowania celów w zadaniowym planie wydatków*, cele powinny być m.in. mierzalne tzn. sformułowane tak, aby stopień ich osiągnięcia był możliwy do zmierzenia za pomocą mierników odpowiednich dla danego poziomu struktury zadaniowego planu wydatków, dla których dostępne są dane zarówno na etapie planowania jak i w momencie realizacji budżetu. Mierniki użyte przez dysponenta powinny mierzyć tylko to, na co wykonawca zadania/podzadania/działania ma wpływ (ust. 86 pkt 8 c załącznika nr 76 do *noty budżetowej*) oraz posiadać szybko dostępne źródło danych (ust. 86 pkt 8 d).

Przykładowo, celem zadania 6.1. *Wzrost konkurencyjności gospodarki* jest zrównoważony rozwój polskiej gospodarki, a przyjęte dla realizacji jego celu mierniki to: PKB *per capita* (w relacji do krajów Unii Europejskiej), liczba przedsiębiorstw, w tym MSP²⁰ oraz wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Porównując sformułowanie celu tego zadania z literalnie odczytywanymi kryteriami określonymi w *nocie budżetowej* – należy stwierdzić, że cel zadania jest praktycznie niemierzalny. Mierniki przyjęte dla oceny realizacji celu mierzą natomiast nie tylko to, na co ma wpływ Minister Gospodarki, a ponadto nie mają szybko dostępnego źródła danych.

Jednakże, zdaniem NIK, przyjętym przez MG miernikom tak wyznaczonego celu nie można zarzucić braku poprawności metodologicznej. Minister Gospodarki zastosował bowiem w tym przypadku mierniki oddziaływania, które w przeciwieństwie do mierników produktu (łatwych do wyrażenia w jednostkach monetarnych lub fizycznych) mierzą długookresowe dokonania, których rezultat ocenia się w długim okresie czasu i monitoruje zwykle w okresach rocznych lub niekiedy dłuższych. Mierniki takie stosuje się także w sytuacjach, gdy na efekt realizacji zadania wpływają inne, zewnętrzne czynniki – w tym przypadku mogą nimi być np. działania Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych.

Zgodnie z ust. 86 pkt. 8a załącznika nr 76 do *noty budżetowej* mierniki użyte przez dysponenta powinny być możliwie spójne z miernikami określonymi na innych poziomach klasyfikacji budżetowej w układzie zadaniowym. Spośród 15 przeanalizowanych podzadań – zdaniem NIK – w dwóch przypadkach (podzadania 6.1.6. i 6.2.5.) ich mierniki były niespójne z miernikami dla zadania.

W podzadaniu 6.1.6. *Współtworzenie polityki gospodarczej i wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej uwzględniającej interesy Polski* celem jest wzmocnienie polskich interesów gospodarczych w ramach jednolitego rynku europejskiego i ochrona unijnego rynku przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Miernik realizacji, nazwany *deficytem*

²⁰ Małe i średnie przedsiębiorstwa: dalej MSP.

*transpozycji*²¹, przyjęty dla oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu – zdaniem NIK - nie jest spójny z miernikami celów określonymi dla zadania 6.1. *Wzrost konkurencyjności gospodarki* (PKB *per capita* w relacji do UE, liczba przedsiębiorstw w tym MSP, wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych).

Pan Marek Korowajczyk – Dyrektor Departament Spraw Europejskich wyjaśnił²², że miernik dla powyższego podzadania został ustanowiony na początku prac nad budżetem zadaniowym i ówczasie wydawał się najbardziej właściwym do zobrazowania realizacji części celu. Miał ponadto wiarygodne, szybkie źródło pozyskiwania danych i był możliwy do stosowania w dłuższym okresie. Jednakże, jak wynika z wyjaśnień, w wyniku dalszych prac nad budżetem zadaniowym oraz ze względu na zmianę układu *Katalogu funkcji, zadań i podzadań* na 2012 r. miernik ten będzie wykorzystywany wyłącznie do końca 2011 r.

Celem podzadania 6.2.5. jest zapewnianie rezerw strategicznych zgodnie z potrzebami państwa w warunkach kryzysu. Przyjęty dla tego podzadania miernik to *procent realizacji wartości bazowej rezerw, określonej przez organ tworczy*. Zdaniem NIK, w pełni odpowiada on celowi podzadania, lecz nie zachowuje spójności z miernikami ustalonymi dla zadania 6.2. *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa*. Ustalono dla Ministra Gospodarki dwa mierniki realizacji tego zadania dotyczą bowiem wyłącznie bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię elektryczną (*udział produkcji energii elektrycznej z paliw pochodzenia krajowego w krajowej produkcji energii elektrycznej oraz nadwyżka mocy dyspozycyjnych elektrowni krajowych w stosunku do maksymalnego krajowego zapotrzebowania mocy*).

8. Dla wszystkich podzadań ujętych w formularzach BZ, stosownie do wymogów zawartych w *nocie budżetowej* oraz w *standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, określono działania i szacowane koszty ich realizacji. Szczegółowe badanie prawidłowości określenia działań składających się na podzadania planowane i realizowane w Ministerstwie Gospodarki wykazało, że przedstawiono je poprawnie. Z brzmienia treści działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiągnięciem celów danego podzadania. Działaniom nie zostały przypisane mierniki rzeczowe ich realizacji, gdyż przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2011 r. nie było takiego obowiązku.

9. NIK zauważa, że specyfika wykorzystywanych w Ministerstwie mierników zadań i podzadań budżetowych (głównie mierników makroekonomicznych) powoduje, że nie istnieje możliwość ich monitorowania w trakcie roku budżetowego. W MG ustalono

²¹Wskaźnik przedstawiający w odsetkach stan niewdrożonych dyrektyw unijnych.

²²W piśmie z dnia 13 września 2011 r.

w tym zakresie stosowne procedury. Wartości, dla których źródłem danych są badania statystyczne prowadzone przez GUS, ustalane są w cyklach wynikających z publikacji danych (miesięcznie, kwartalnie lub rocznie – w zależności od miernika). W przypadku mierników, dla których źródłem danych są np. deklaracje przedsiębiorców, baza umów Ministerstwa Gospodarki, informacje PARP, ARM i URE czy systemy informatyczne MG (np. miernik dla zadania 22.3. *Obsługa techniczna – System Zgłaszania Awarii*), monitorowanie odbywa się na bieżąco lub w cyklach tygodniowych, miesięcznych i kwartalnych.

Uzyskiwanie danych o osiągniętej wartości mierników podzadań na koniec roku pozwala wprawdzie na sporządzenie wymaganych sprawozdań, ale może niekorzystnie wpływać na bieżące zarządzanie realizacją tych podzadań, ze względu na ograniczenie możliwości podejmowania przez Ministra Gospodarki w ciągu roku ewentualnych, koniecznych działań korygujących.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

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 ustalania mierników realizacji podzadań możliwie spójnych z miernikami realizacji zadań.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

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