



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 09 listopada 2011 r.

Pan
Krzysztof Jaroszyński
Prezes
Urzędu Transportu Kolejowego

KKT-4101-05-03/2011
P/11/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 11 maja do 6 września 2011 r. w Urzędzie Transportu Kolejowego (UTK) kontrolę wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 5 września 2011 roku.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 29 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wdrażanie w UTK budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Mając na uwadze obowiązujące w okresie objętym kontrolą wymogi odnośnie zakresu, sposobu oraz terminów wykonywania budżetu państwa w układzie zadaniowym ustalono, iż prawidłowo były realizowane w UTK zadania w zakresie wdrażania budżetu państwa w tym układzie na 2011 rok.

Prezes UTK realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków w układzie zadaniowym¹, w części 71 budżetu państwa, na 2011 r. w dziale transport, dla którego właściwym jest Minister Infrastruktury w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

1. zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości;
2. definiowania treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań;
3. monitorowania stopnia realizacji celów zadań i podzadań w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Wyniki kontroli wskazują, iż w UTK rzetelnie prowadzone były działania w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym. Działania te dotyczyły:

- opracowania dokumentów planistycznych do projektu budżetu państwa na 2011 r.;
- sporządzenia formularzy planistycznych BZ na 2011 r. według wzorów określonych w nocie budżetowej i terminowego ich przekazania do Ministerstwa Finansów;
- przeszkolenia pracowników w zakresie budżetu w układzie zadaniowym;
- ustalania w procesie planowania struktury wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011;

Oceniając pozytywnie wyżej wymienione działania, NIK jednocześnie zwraca uwagę na:

- brak wyszczególnienia w obowiązującym regulaminie organizacyjnym UTK obowiązków służbowych w zakresie budżetu w układzie zadaniowym;

¹ Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2010 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz: a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione - wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

- nieuwzględnienie w Zasadach Rachunkowości i w Zakładowym Planu Kont zapisów odnoszących się do sposobu realizacji w UTK budżetu w układzie zadaniowym oraz niedostosowanie systemu finansowo – księgowego do ewidencji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym (dostosowanie to będzie wymagane od 1 stycznia 2012 r.).

Poniżej NIK przedstawia szczegółowe ustalenia, ich oceny i uwagi do trzech obszarów objętych kontrolą.

Ad.1. Zarządzanie procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowanie osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczość.

W załączonym do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym dla UTK zostało ujętych 7 zadań realizowanych przez UTK. Formularze planistyczne BZ na 2011 r. dla tych zadań, tj. za osiągnięcie których Prezes UTK bezpośrednio odpowiadał, zostały sporządzone zgodnie ze wzorami określonymi 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 (Dz. U. Nr 42, poz. 245). Układ zadań realizowany przez UTK, był zgodny z układem prezentowanym w nocie budżetowej (załącznik 70) oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 rok.

W UTK został opracowany dokument o charakterze operacyjnym (odpowiednik planu finansowego w budżecie tradycyjnym), w którym określone były cele i zadania do realizacji, którym przypisano odpowiednie wielkości wydatków. Wydatki UTK w 2011 r. były realizowane na podstawie planu finansowego w układzie tradycyjnym, a na ich podstawie, zostały określone wydatki w układzie zadaniowym.

W UTK, według stanu na koniec kwietnia 2011 r., w zakresie budżetowania zadaniowego zostało przeszkolonych 11 pracowników. Pięciu z nich wykonuje zadania związane z wykonywaniem budżetu w układzie zadaniowym, 4 osoby odeszły z UTK, a 2 osoby zostały przeniesione.

Ad.2. Definiowanie treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych.

W ocenie NIK, w UTK rzetelnie zostały sporządzone formularze planistyczne dotyczące opracowania projektu budżetu państwa na rok 2011 w układzie zadaniowym w zakresie części, której dysponentem jest Prezes UTK, a mianowicie:

BZ-1 - zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy, BZ-2 - zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy, BZ-3 - zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata. Formularze te wraz z uzasadnieniami zostały przesłane terminowo do Ministerstwa Finansów.

UTK realizował wydatki w zakresie 2 funkcji, tj. 19. pn. „Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej” oraz 22. pn. „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna. Obowiązki w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym zostały przypisane głównie dla Biura Administracyjno – Finansowego (TGA). Ponadto powołany został zespół do przygotowywania budżetu zadaniowego. W skład tego zespołu weszły osoby z różnych komórek organizacyjnych UTK.

Wyniki kontroli wskazują, że w UTK w procesie planowania struktury wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, pomimo niskiego stopnia wykorzystania mierników z katalogu dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, prawidłowo zdefiniowano:

- treść zadań wraz z celami oraz miernikami dokonań,
- treść podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione wraz z celami podzadań i miernikami dokonań,
- treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań.

W 2010 r., pomimo podejmowanych przez UTK działań, nie zdołano wprowadzić wszystkich podzadań do budżetu na 2011 r. w układzie proponowanym przez UTK Krajowemu Koordynatorowi Budżetu Zadaniowego (KKBZ). Propozycje te dotyczyły zmiany nazwy funkcji 19. na „Transport i infrastruktura transportowa” oraz dodania w zadaniu 19.2 „Wspieranie transportu kolejowego” następujących podzadań: 19.2.6 „Spójność i interoperacyjność systemu kolejowego”, 19.2.7 „Nadzór rynku wyrobów przeznaczonych dla kolejnictwa”, 19.2.8 „Nadzór techniczny oraz bezpieczeństwo ruchu kolejowego”, 19.2.9 „Liberalizacja i regulacja rynku transportu kolejowego i 19.2.10 „Ochrona praw klientów w transporcie kolejowym”. Dopiero w styczniu

2011 r., wspólnie z Ministrem Infrastruktury uzgodniono, że wymienione podzadania zostaną włączone do realizacji w 2012 roku.

Ustalono również, że plan działalności UTK na rok 2011 r. został sporządzony zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr 187, poz. 1254).

Ad.3. Monitorowanie stopnia realizacji celów zadań i podzadań w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

W zakresie monitorowania realizacji celów zadań i podzadań budżetowych, grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, wyniki kontroli wskazują, że w UTK:

- dla potrzeb księgowości wykorzystywany jest system finansowo-księgowy pn. Symfonia (wersja 2011.1.a), umożliwiający ewidencję w rozbiciu na dział, rozdział, paragraf oraz sporządzania na jego podstawie sprawozdań budżetowych w ujęciu tradycyjnym. Do czasu zakończenia kontroli, system finansowo-księgowy nie został dostosowany do ewidencji wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, co wymagane będzie od dnia 1 stycznia 2012 r. (zgodnie z przepisami § 15 ust 2 rozporządzenia Ministra Finansów, z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - Dz.U. Nr 128 poz. 861);
- zostało przygotowane sprawozdanie z wykonania mierników za pierwsze półrocze 2011 roku. Przedmiotowe sprawozdanie przygotowano na podstawie półrocznych informacji z wykonania mierników dotyczących poszczególnych zadań/podzadań, przekazanych przez właściwe komórki organizacyjne UTK. W sprawozdaniu tym, w podziale na poszczególne funkcje, przedstawiono informacje zawierające nazwę zadania/podzadania, nazwę miernika, jednostki miary, wartość bazową (ostatnią dostępną wartość miernika), wartość docelową miernika oraz jego wartość osiągniętą w okresie objętym sprawozdawczością;

- informacja dotycząca wykonania budżetu w układzie zadaniowym za rok 2011 zostanie sporządzona poprzez przełożenie wydatków budżetu państwa z układu tradycyjnego na poszczególne zadania.

W związku z przeprowadzoną kontrolą, NIK zwraca uwagę, że:

- 1) w obowiązującym regulaminie organizacyjnym UTK nie określono komórek organizacyjnych, które zajmują się planowaniem budżetu w układzie zadaniowym, monitorowaniem jego realizacji oraz sprawozdawczością dla budżetu zadaniowego, a w odniesieniu do procesu monitorowania nie określono dokumentów, opisujących przebieg tego procesu. W złożonym wyjaśnieniu, Pan Prezes poinformował NIK, że sprawy te zostaną uregulowane w nowym regulaminie organizacyjnym UTK. Zgodnie z projektem tego regulaminu, zostanie powołana nowa komórka ds. budżetu zadaniowego
- 2) planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania, ujęte w zestawieniach BZ, zostały ustalone bez uwzględnienia kalkulacji kosztów poszczególnych działań. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej i skorelowano układ zadaniowy z tradycyjnym. NIK przyjmuje wyjaśnienia Pana Prezesa, że "...w żadnych (obowiązujących) przepisach nie określono metody szacowania kosztów w układzie zadaniowym, a przy obecnych zasobach informacyjnych i kadrowych UTK nie ma innego szacowania, które uwzględniałoby koszty rzeczywiste działań składających się na podzadania i służących do osiągnięcia celów zadania budżetowego". Zdaniem NIK, przyjęty w Urzędzie, w związku z brakiem stosownych unormowań, uproszczony sposób szacowania wydatków zapewnia wprawdzie pełną zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, jednak uniemożliwia zastosowanie układu zadaniowego budżetu jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi, poprzez analizę rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji zadań.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) uzupełnienie i dostosowanie regulaminu organizacyjnego UTK o zapisy dotyczące wykonywania obowiązków w zakresie budżetu w układzie zadaniowym;
- 2) uzupełnienie Zasad Rachunkowości i Zakładowego Planu Kont o zapisy dotyczące planowania, monitorowania i sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym oraz

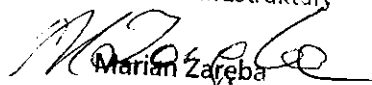
dostosowanie systemu finansowo-księgowego do wymagań związanych z obowiązkiem ewidencji wydatków w układzie zadaniowym od dnia 1 stycznia 2012 roku.

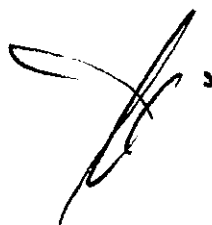
Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

WICEDYREKTOR
Departament Infrastruktury


Marian Zająca
9. 11. 2011 r.



p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury


Stanisław Jarosz

