



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 29 listopada 2011 r.

Pani
Anna Streżyńska
Prezes
Urzędu Komunikacji
Elektronicznej

KKT-4101-05-04/2011
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 19 maja do 16 września 2011 r. w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej, zwanym dalej również „UKE” lub „Urzędem”, kontrolę dotyczącą wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie wdrażania 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 UKE zadania w zakresie wdrażania budżetu państwa w tym układzie na 2011 rok.

Prezes UKE realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym w części 76 budżetu państwa, w dziale administracji

rządowej Łączność, dla którego właściwym jest Minister Infrastruktury, w ramach trzech obszarów objętych kontrolą, 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 budżetowych w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Urząd Komunikacji Elektronicznej realizował wydatki w układzie zadaniowym w ramach trzech funkcji: 6. „Koordynacja polityki gospodarczej kraju”, 11. „Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa i nienaruszalność granic”, 22. „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”.

Ustalenia kontroli wskazują, iż rzetelnie prowadzone były niżej wymienione działania w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w odniesieniu do spraw będących we właściwości Prezesa UKE:

- sporządzono formularze planistyczne BZ na 2011 r. według wzorów określonych w nocie budżetowej i terminowo przekazano je do Ministerstwa Finansów;
- sporządzono i terminowo przekazano „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym za rok 2010”;
- przeszkolono 17 pracowników w zakresie budżetu w układzie zadaniowym, którzy wykonują w Urzędzie zadania związane z realizacją budżetu w tym układzie;
- zdefiniowano zadania, podzadania oraz cele i mierniki, co do których nie wnosił uwag Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego.

Oceniając pozytywnie wyżej wymienione działania Pani Prezes, NIK zwraca jednocześnie uwagę na następujące kwestie:

- w opisach stanowisk pracy pracowników przeszkolonych w zakresie budżetu w układzie zadaniowym nie wyszczególniono obowiązków służbowych w tym obszarze;
- Zasady Rachunkowości, Zakładowy Plan Kont oraz Instrukcja Kontroli Dokumentów nie zawierają zapisów odnoszących się do sposobu realizacji w UKE budżetu państwa w układzie zadaniowym;

- system finansowo – księgowy nie został (do czasu zakończenia kontroli) dostosowany do uwzględniania ewidencji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, a ewidencja wydatków w 2011 r. odbywa się w układzie tradycyjnym (paragrafowym).

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.

- a. Urząd prawidłowo sporządził w aplikacji BUZA - według wzorów zawartych w nocie budżetowej (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) - zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1, BZ-2 i BZ-3¹).
- b. W Regulaminie Organizacyjnym UKE i regulaminach organizacyjnych departamentów i biur nie zostały zapisane *expressis verbis* zadania dotyczące realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Pomimo faktu, iż sposób zapisania zadań dla poszczególnych komórek (bez wskazania układu w jakim mają być wykonywane) pozwala na określenie departamentów i biur odpowiedzialnych za sporządzanie planów finansowych, realizację zadań, czy monitorowanie wydatków, to nie wskazuje komórek sprawujących bieżący nadzór nad realizacją budżetu w układzie zadaniowym, np. monitorowania stopnia realizacji mierników.
- c. Nie opracowano dokumentu o charakterze operacyjnym, grupującym wydatki w układzie zadaniowym. Plan Finansowo-Rzeczowy wydatków na rok 2011, jak również Plan Pracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rok 2010, nie mają formy, która odpowiadałaby układowi zadaniowemu.
- d. Nie powołano odrębnej komórki do realizacji budżetu zadaniowego, jednak w celu lepszego dostosowania struktury organizacyjnej UKE do realizowanych zadań, podzielono dotychczasowy Departament Rynku Telekomunikacyjnego na Departament Hurtowego Rynku Telekomunikacyjnego i Departament Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego. Powołano nowe komórki -

¹ 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”

Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego i Departament Rozwoju Infrastruktury.

- e. W 21 szkoleniach w zakresie budżetu w układzie zadaniowym uczestniczyło 17 pracowników Urzędu, w tym m.in. Dyrektor Generalny, Dyrektor Biura Finansów i Budżetu oraz Główny Księgowy. Spośród przeszkolonych pracowników, tylko jedna osoba ma zamieszczoną w zakresie obowiązków wzmiankę odnośnie prac nad wdrożeniem budżetu w układzie zadaniowym. W zakresach obowiązków pozostałych pracowników nie zostały zapisane *expressis verbis* zadania dotyczące realizacji budżetu w układzie zadaniowym. NIK zwraca uwagę, że nieuregulowanie w zakresach czynności poszczególnych pracowników oraz regulaminach organizacyjnych komórek spraw związanych z budżetowaniem zadaniowym może niekorzystnie wpływać na skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej. Stan ten nie spełnia także standardów dotyczących przejrzystości i spójności struktury organizacyjnej określonych w komunikacie Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. (przede wszystkim standard nr 3: Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z 2009 r. nr 15, poz. 84 - Komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych).
- f. Zakładowy Plan Kont, Instrukcja Kontroli Dokumentów oraz Zasady Rachunkowości nie zawierają zapisów odnoszących się do sposobu realizacji budżetu państwa w układzie zadaniowym. Ewidencja księgowa wydatków prowadzona jest w układzie tradycyjnym i nie uwzględnia struktury budżetu w układzie zadaniowym. Kwalifikowanie wydatków w budżecie w układzie zadaniowym następuje raz w roku. Nie ma to jednak wpływu na rzetelność i wiarygodność danych przekazywanych na potrzeby sporządzania przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, gdyż wymagane dane sporządzane są w ewidencji pozaksięgowej i konfrontowane z zapisami księgowymi.

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

- a. W procesie planowania ustalono strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując:
- zadania wraz z celami oraz miernikami dokonań,
 - podzadania grupujące działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione wraz z celami podzadań i miernikami dokonań,
 - działania wchodzące w skład poszczególnych podzadań.

- b. Układ zadaniowy był zgodny z załącznikiem do ustawy budżetowej na 2011 rok. Dla wszystkich zadań i podzadań prawidłowo określono cele i mierniki.
 - c. Zadania, podzadania i działania określone w budżecie zadaniowym dla UKE miały podstawę prawną w przepisach odnoszących się do działalności Prezesa UKE, tj. odpowiednio w: ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800), ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2008 r., Nr 189, poz. 159), ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675), ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie zgodności (Dz.U. z 2010 r., Nr 138, poz. 935), oraz ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej (Dz.U. Nr 82, poz. 556).
 - d. Decyzje zmieniające limity wydatków w budżecie tradycyjnym były uwzględniane w zestawieniach wydatków w układzie zadaniowym i nie miały wpływu na mierniki. Analiza wydatków dokonywana jest w układzie tradycyjnym na etapie planowania zadań i późniejszego operacyjnego nadzoru nad ich realizacją.
- Ad. 3 Monitorowanie stopnia realizacji celów zadań i podzadań budżetowych w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Monitorowanie wydatków na poszczególne zadania, podzadania oraz działania, jak również mierników odbywa się poprzez bieżące monitorowanie wykonania zadań w układzie funkcjonalnym. Dotyczy to np. monitorowania terminowości oceny cenników, terminowości załatwiania rozpatrywanych skarg i postępowań, sporządzania protokołów ze zdalnych badań wskaźników jakości usług telekomunikacyjnych, sporządzania raportów z realizacji usług powszechnych, prowadzenia rejestru operatorów pocztowych itp., a także sporządzania sprawozdań kwartalnych i rocznych oraz nadzoru nad wydatkami związanymi z funkcjonowaniem poszczególnych komórek Urzędu. Monitorowanie jakości wykonania podzadań i działań odbywa się m.in. poprzez kontrolę prawidłowości wykonywania decyzji, kontrolę proceduralną postępowań decyzyjnych, sprawdzanie i akceptację przez przełożonych sporządzanych analiz, monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych, analizę badań aparatury wprowadzanej do obrotu itp.

Pozyskiwanie danych o poziomie wykonania niektórych mierników i przyporządkowanie wydatków poszczególnym zadaniom, podzadaniom oraz działaniom odbywa się na koniec roku i ma charakter głównie sprawozdawczy. NIK

zwraca uwagę, iż wprawdzie powyższa praktyka pozwala na sporządzanie wymaganych sprawozdań, to jednak w przyszłości może utrudniać efektywne zarządzanie realizowanymi zadaniami w toku realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Przedstawiając Pani Prezes opisane ustalenia, ich oceny bądź uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) uzupełnienie i dostosowanie Regulaminu Organizacyjnego UKE, regulaminów organizacyjnych departamentów i biur oraz opisów stanowisk pracy o zapisy dotyczące wykonywania obowiązków w zakresie budżetu w układzie zadaniowym;
- 2) uzupełnienie Zasad Rachunkowości, Zakładowego Planu Kont i Instrukcji Kontroli Dokumentów 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 Panią Prezes 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 Pani Prezes 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 Zareba

p.o. **DYREKTORA**
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz