



**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
**Wojciech Misiąg**

Warszawa, dnia 7 listopada 2011 r.

**Pan**  
**Jan Stanisław Ciechanowski**  
**p.o. Kierownika Urzędu do Spraw**  
**Kombatantów i Osób**  
**Represjonowanych**

KPZ-4101-07-03/2011  
P/11/001

*Szanowny Panie Ministrze,*

### 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 okresie od 6 czerwca do 16 września 2011 r., w Urzędzie do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, zwanego w dalszej treści „Urzędem”, kontrolę w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym. 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 22 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Urząd realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym<sup>2</sup> na 2011 r. w dziale zabezpieczenie społeczne<sup>3</sup>, dla którego właściwym jest Minister Pracy i Polityki Społecznej, w ramach trzynastej funkcji państwa – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, wykonując zadanie pn. „Sprawy

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 31 pkt 7 w zw. z art. 5 pkt 26 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

kombatantów i osób represjonowanych” (13.4<sup>4</sup>), w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

- zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiąganych rezultatów oraz sprawozdawczości,
- określenia zadania, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia działań,
- monitorowania osiągania celów zadania i podzadań grupujących działania dla opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Zestawienie wydatków w układzie zadaniowym Urzędu w ramach trzech podzadań obejmowało działania<sup>5</sup> należące do kompetencji Pana Ministra, zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania i organizacji Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych<sup>6</sup> i były spójne z katalogiem podzadań<sup>7</sup>.

NIK nie wnosi uwag do:

- opracowanych we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego dokumentów planistycznych do projektu budżetu państwa na 2011 r.,
- formularzy planistycznych BZ na 2011 r. sporządzonych według określonych wzorów które terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów,
- ustalonej w procesie planowania struktury wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, dla zdefiniowanych podzadań oraz działań,
- systemu monitorowania osiągania zaplanowanych celów dla podzadań i działań.

<sup>4</sup> Oznaczenie zadania w ramach funkcji.

<sup>5</sup> Tj.: „Prowadzenie postępowań administracyjnych w I instancji w zakresie określonym w ustawie o kombatantach oraz w ustawie o świadczeniu pieniężnym”(13.4.1.1.)”; „Prowadzenie postępowań odwoławczych oraz przygotowywanie odpowiedzi na skargi do sądów administracyjnych” (13.4.1.2); „Przejmowanie, porządkowanie i rejestracja akt w bazie kombatanckiej” (13.4.1.3.); „Prowadzenie spraw w zakresie udzielania pomocy pieniężnej kombatantom i innym osobom uprawnionym (13.4.2.1)”; „Prowadzenie spraw związanych z ubezpieczeniem zdrowotnym uprawnionych kombatantów” (13.4.2.2); „Organizacja i współorganizacja uroczystości upamiętniających tradycje walk o niepodległość i suwerenność RP” (13.4.3.1.)”; „Finansowanie lub dofinansowanie zadań upamiętniających tradycje walk niepodległościowych w ramach dotacji celowych” (13.4.3.2.).

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 118, poz. 1257 ze zm.

<sup>7</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 (załącznik 70 – zestawienie planowanych wydatków BZ-1), Dz. U. Nr 42, poz. 245.

Natomiast z badań kontrolnych wynika, że w jednym przypadku ustalony miernik, nie pozwalał na pełną ocenę skutków podejmowanych działań. Dla podzadania (13.4.2.) „Monitoring terminów rozpatrywania wniosków<sup>8</sup>”, umożliwiał bezpośrednio i na bieżąco ocenę wielkości przyznanej pomocy pieniężnej (w tym liczbę wnioskodawców, którzy otrzymali pomoc oraz zgodność wydawanych decyzji z kpa<sup>9</sup>), jednak wobec celu, jakim była „Poprawa warunków egzystencji kombatantów i ofiar represji”, nie pozwalał na dokonanie pełnej oceny osiągniętego rezultatu działania<sup>10</sup>.

1. W załączonym do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym wyszczególniono, w ramach jednej funkcji państwa, uczestnictwo Urzędu w osiąganiu celów trzech podzadań budżetowych. Wydatki zostały zaplanowane do wysokości limitu przyznanych środków. Nazwy podzadań oraz produktów będących rezultatem ich wykonywania, planowanych wydatków oraz źródeł ich finansowania uzgodniono we współpracy z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego. W tym celu Kierownik Urzędu zobowiązał Główną Księgową do opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej we współpracy z komórkami organizacyjnymi, dokonywania okresowych analiz z wykonania budżetu i przedkładania odpowiednich wniosków kierownictwu Urzędu<sup>11</sup>.

Wydatki na lata 2012-2013 zostały ustalone zgodnie z przyjętymi założeniami Ministra Finansów.

Urząd terminowo przekazał Ministrowi Finansów zestawienia planów wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata ( BZ-1, BZ-2 i Z-3), które zostały sporządzone zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

---

<sup>8</sup> W działaniu pn.: „Prowadzenie spraw w zakresie udzielania pomocy pieniężnej kombatantom i innym osobom uprawnionym” w ramach podzadania „Wsparcie socjalne dla kombatantów, ofiar represji i innych osób uprawnionych”, prowadzony był na podstawie miernika: *odsetek wniosków w sprawach przyznania pomocy pieniężnej, rozpatrzonych w terminach zgodnych z kpa*.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.).

<sup>10</sup> Zgodnie z zakresem działania, Urząd prowadzi działania statystyczno-organizacyjne oraz demograficzno-socjologiczne w środowiskach kombatanckich (§1 pkt 1 ppkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 października 2001 r.

<sup>11</sup> Do Wydziału Budżetowo-Księgowego przypisano, m.in.: – (...)”opracowywanie materiałów do projektu ustawy budżetowej w części dot. Urzędu, przy ścisłej współpracy z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych z realizacji dochodów i wydatków Urzędu, dokonywanie okresowych analiz z wykonania budżetu i przedkładanie odpowiednich wniosków kierownictwu Urzędu”.

Podzadania realizowane w ramach przypisanego zadania były zgodne z wykazanymi w załączniku nr 70 do noty budżetowej.

2. Plan wydatków w układzie zadaniowym, z uwzględnieniem podanego przez Ministra Finansów limitu wydatków został zatwierdzony w dniu 11 lutego 2011 r. i był zgodny z kwotami określonymi w ustawie budżetowej na 2011 rok<sup>12</sup>, oraz wyższy (o kwotę 500 tys. zł) w stosunku do projektu budżetu zadaniowego, zatwierdzonego w Ministerstwie Finansów.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2011 r. w układzie zadaniowym<sup>13</sup> zapisano, że w ramach 13 funkcji państwa – *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* Urząd będzie realizował zadanie 13.4 Sprawy kombatantów i osób represjonowanych, przeznaczając na ten cel kwotę 28 648 tys. zł. Natomiast w ustawie budżetowej w cz. 54 dla realizacji planu finansowego Urzędu zatwierdzono ogółem kwotę 29 148 tys. zł.

W projekcie planu wydatków w układzie zadaniowym Urząd określił działania przypisane do podzadań wraz z przewidywanymi kosztami finansowymi. Do realizacji przyjęto wielkości niezbędne dla rozliczania wydatków ze wskazaniem odpowiednich mierników w ramach ustalonych podzadań.

3. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w formularzach BZ, zostały ustalone z uwzględnieniem kalkulacji kosztów poszczególnych działań opracowanych zgodnie z przyjętą w Urzędzie metodologią rozliczania wydatków w układzie zadaniowym<sup>14</sup>. Podziału kwot na poszczególne podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej (tam gdzie było możliwe skorelowanie układu zadaniowego z tradycyjnym) oraz przyjętych kluczy kalkulacyjnych.

Stosownie do wymogów zawartych w wymienionym wyżej rozporządzeniu oraz w standardach wskazanych w Komunikacie Ministra Finansów<sup>15</sup>, dla wszystkich podzadań ujętych w formularzach BZ określono działania i szacowane koszty ich realizacji. Z treści działań wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiąganiem celów danego podzadania.

Zdaniem NIK, przyjęty w Urzędzie uproszczony sposób szacowania kosztów zapewnia wprawdzie pełną zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i

---

<sup>12</sup> Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U Nr 29, poz. 150). Załącznik do ustawy budżetowej UdSKiOR cz. 54.

<sup>13</sup> Tom II omówienie ustawy budżetowej (budżet zadaniowy na 2011 r.).

<sup>14</sup> Do określonych działań tematycznie przyporządkowuje się realizowane koszty pośrednie i bezpośrednie, przyjęte umownie dla prezentowania planu i wykonania w układzie zadaniowym.

<sup>15</sup> Z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011.

zadaniowym, jednak uniemożliwia zastosowanie układu zadaniowego budżetu jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi, poprzez analizę rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji zadań.

4. Kwoty wydatków na zadanie, podzadania i działania ujęte w formularzach BZ w trakcie roku nie były aktualizowane, mimo zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym, gdyż Minister Finansów nie opracował stosownych regulacji.

Podzadanie 13.4.2. „*Wsparcie socjalne dla kombatantów, ofiar represji i innych osób uprawnionych*”, realizowano uwzględniając przyznaną w ustawie budżetowej dodatkową kwotę w wysokości 500 tys. zł<sup>16</sup>.

Odnosząc się do tej kwestii Kierownik Urzędu wyjaśnił, że zmiany planu finansowego dokonywał na bieżąco w budżecie tradycyjnym.

5. Z ustaleń kontroli wynika, że monitoring podzadań i działań realizowanych w Urzędzie prowadzono w oparciu o dane pozyskiwane z dostępnych na bieżąco baz danych, a w przypadku braku takiej możliwości, z analiz oraz rejestrów prowadzonych przez komórki merytoryczne realizujące działania w ramach danego podzadania.

\* \* \*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o opracowanie miernika, który by umożliwił całościową ocenę osiągnięcia rezultatu określonego dla podzadania (13.4.2).

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu jego realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

---

<sup>16</sup> W dziale 853, rozdział 85323 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej Państwowy Fundusz Kombatantów” (świadczenia na rzecz osób fizycznych – pomoc) podano kwotę w wysokości 9 500 tys. zł.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi 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.

Z poważaniem

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. S.' or similar, written in a cursive style.