



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

Warszawa, dnia 23 listopada 2011 r.

Pan
Marcin Korolec
Minister Środowiska

KSR-4101-01-02/2011
P/11/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 23 maja do 16 września 2011 r. w Ministerstwie Środowiska, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym² na rok 2011 Minister Środowiska realizował w dwóch działach administracji rządowej, dla których jest właściwym, tj. gospodarka wodna oraz środowisko, w ramach trzech obszarów objętych kontrolą:

- zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości;
- określania klasyfikacji oraz treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określania treści działań;

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

² Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. 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.

- 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.

I

Kontrola wykazała, że Minister Środowiska podjął działania umożliwiające planowanie i realizację budżetu w układzie zadaniowym.

1. W związku z wdrażaniem budżetu w układzie zadaniowym, Minister Środowiska w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. zobowiązał kierowników komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz jednostek podległych lub nadzorowanych (dysponentów II i III stopnia), do przygotowania planów według formularzy planistycznych BZ-1 i BZ-2 na 2011 r. oraz BZ-3 na dwa kolejne lata, określonych w nocie budżetowej³, a także do monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym, finansowanych w ramach części 22 – Gospodarka wodna i 41 – Środowisko.

Kontrola wykazała, że:

- dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na rok 2011 wypracowano we współpracy z kierownikami jednostek podległych lub nadzorowanych;
- terminowo i zgodnie z wzorem określonym w nocie budżetowej przekazano Ministrowi Finansów zestawienia planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. w formularzach planistycznych BZ;
- treść zadań budżetowych ujętych w formularzach BZ oraz cele i mierniki stopnia ich realizacji były zgodne z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej oraz w standardach określonych w komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011⁴;
- treść powyższych zadań obejmowała obszar działalności Ministra Środowiska, zdefiniowany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵ i innych aktach prawnych;
- zapewniono zgodność celów zadań z celami funkcji określonymi w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2010-2013⁶ oraz z celami ustalonymi w dokumentach strategicznych (m.in. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*; *Strategia gospodarki wodnej*; *Krajowy Program*

³ Nota budżetowa - 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.

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.

⁴ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 22.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

⁶ Uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013 – M.P. Nr 57, poz. 773 – zmieniona uchwałą Nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011–2014 – M.P. Nr 29, poz. 324.

Oczyszczania Ścieków Komunalnych; Polityka energetyczna Polski do 2025 roku; Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2009–2012);

- w procesie planowania na 2011 r. ustalono strukturę wydatków w układzie zadaniowym (w wielkościach zgodnych z planowanymi wydatkami w układzie tradycyjnym), prawidłowo definiując:
 - treść zadań wraz z celami oraz miernikami stopnia ich realizacji – w ramach działów administracji rządowej, dla których właściwy jest Minister Środowiska;
 - treść podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego zostały one wyodrębnione wraz z celami i miernikami ich dokonań;
 - treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań;
 - wprowadzono podstawy systemu monitorowania realizowanych celów zadań i podzadań.
2. W zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym, załączonym do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁷, dla Ministra Środowiska oraz jednostek podległych lub nadzorowanych wyszczególniono osiem zadań budżetowych w części 22 – Gospodarka wodna w ramach czterech funkcji państwa oraz 23 zadania budżetowe w części 41 – Środowisko w ramach dziewięciu funkcji państwa, przy czym:
- w dwóch zadaniach budżetowych w części 22 i ośmiu zadaniach w części 41, dla których właściwy był Minister Środowiska, określono odpowiednio siedem i 32 podzadania;
 - w trzech zadaniach budżetowych w części 22 oraz 12 zadaniach w części 41, dla których właściwi byli inni ministrowie (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Gospodarki, Minister Edukacji oraz Minister Infrastruktury), określono odpowiednio cztery i 15 podzadań;
 - w trzech zadaniach budżetowych w części 22, a także w trzech w części 41, dotyczących realizacji celów funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* – przez wszystkich ministrów – określono odpowiednio trzy i dziewięć podzadań.
3. Zgodnie z dyspozycjami Ministra Środowiska kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania, ujęte w dokumentach planistycznych BZ, były w trakcie roku aktualizowane, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym (po zakończeniu każdego miesiąca) wraz z aktualizacją wartości mierników celów realizowanych zadań i podzadań.
4. Monitoring realizacji wydatków w układzie zadaniowym (zadań, podzadań i działań) prowadzono w trakcie dokonywania zmian planu wydatków w układzie zadaniowym oraz zmian wartości mierników (po zwiększeniu planowanych wydatków), przekazywanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska i jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska. Realizację zadań i postęp prac, monitorowano m.in. na podstawie baz danych prowadzonych na bieżąco w Ministerstwie oraz

⁷ uchwalonej dnia 20 stycznia 2011 r. – Dz. U. Nr 29, poz. 150.

comiesięcznych informacji przekazywanych przez komórki merytoryczne, realizujące dane podzadanie.

5. Zobowiązani przez Ministra Środowiska kierownicy jednostek podległych lub nadzorowanych opracowywali w 2011 r. kwartalne informacje z realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Po zakończeniu pierwszego kwartału i pierwszego półrocza 2011 r., Departament Ekonomiczny Ministerstwa opracował sprawozdania zbiorcze z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym obejmujące: funkcje, zadania i podzadania wraz z celami zadań i podzadań, określeniem ich mierników oraz wartości – podając jednocześnie planowane i zrealizowane wielkości wydatków. Sprawozdania łączne, opracowane na podstawie sprawozdań jednostkowych, zostały przyjęte przez Zespół do spraw budżetu zadaniowego, a kwoty ogółem wydatków wykazane w części 22 (212.721 tys. zł) i w części 41 (1.065.959,5 tys. zł) były zgodne z kwotami wydatków wykazanymi w sprawozdaniach finansowych Rb-28 (wykonanie planu wydatków budżetu państwa) i Rb-28UE (wykonanie planu wydatków budżetu środków europejskich).

II

Z ustaleń kontroli wynika, że dla sprawnego wdrażania budżetu zadaniowego w Ministerstwie Środowiska oraz w jednostkach podległych lub nadzorowanych, istnieje potrzeba dopracowania lub uregulowania działań w zakresie jego planowania i realizacji w następujących zakresach.

1. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania, ujęte w zestawieniach BZ, zostały ustalone bez uwzględnienia kalkulacji rzeczywistych kosztów poszczególnych działań. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej. W BZ-1 (planowane wydatki budżetu państwa) i BZ-2 (planowane wydatki budżetu państwa i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) zostały podane jednakowe wartości bazowe i docelowe mierników. W BZ-2, jako „jednostki realizujące zadania, podzadania i działania”, wskazano Ministra Środowiska i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), nie wyszczególniając jednostek budżetowych, w tym podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska, dla których NFOŚiGW planował udzielenie dofinansowania. Zdaniem NIK, powyższa metoda planistyczna dostosowuje jedynie budżet zadaniowy do budżetu tradycyjnego, a w konsekwencji w ograniczonym stopniu umożliwia wykazanie rzeczywistych kosztów realizacji poszczególnych zadań.

NIK zwraca uwagę, że przyjęty w Ministerstwie uproszczony sposób szacowania kosztów, zapewnia co prawda pełną zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, jednak wyklucza zastosowanie układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi poprzez analizę rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji zadań. Pełna wiedza dysponenta środków o rzeczywistych kosztach realizowanych zadań publicznych (a w szczególności zadań w ramach funkcji 12 *Środowisko*, dla których Minister Środowiska jest wiodący), będących sumą kosztów wszystkich działań mających wpływ na osiągnięcie celów wykonywanych zadań oraz

wiedza o limitach środków przyznanych na ich realizację, może służyć racjonalizacji celów rzeczowych, a w efekcie poprawie efektywności świadczonych usług publicznych.

2. W planach wydatków w układzie zadaniowym na 2011 r. w działach administracji rządowej, dla których właściwy jest Minister Środowiska, nieodpowiednio zostały ujęte m.in. sprawy:
 - dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO), które w części 41 – Środowisko ujęte zostały jako jedno z działań realizowanych w ramach funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*, zamiast w funkcji 12 *Środowisko*, stosownie do art. 28 ust. 1 pkt 10 ustawy o działach administracji rządowej. Zdaniem NIK, sprawy z zakresu GMO ujęto prawidłowo w *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2012 r. wraz z celami i miernikami dla resortu środowiska*⁸ – w funkcji 12 *Środowisko*, w zadaniu 12.1. *Kształtowanie bioróżnorodności*, w podzadaniu 12.1.1. *Ochrona przyrody i krajobrazu*, w działaniu 12.1.1.5. *Organizmy genetycznie zmodyfikowane*. Ponadto NIK zwraca uwagę na fakt, że sprawy dotyczące GMO realizowane są również w układzie zadaniowym budżetu w ramach funkcji 21 *Polityka rolna i rybacka*, dla której właściwy jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w funkcji 20 *Polityka zdrowotna*, dla której właściwy jest Minister Zdrowia;
 - dotyczące informatyzacji, ujęte w zadaniu 12.9. *Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego*, które zaplanowano do realizacji w 2011 r. w ramach funkcji 12 *Środowisko*, obejmującej działalność w zakresie ochrony środowiska. Bardziej poprawnie, zdaniem NIK, sprawy te zostały ujęte w *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2012 r. wraz z celami i miernikami dla resortu środowiska* – w zadaniu 22.3. *Obsługa techniczna* w ramach funkcji 22;
 - wynikające z kompetencji Ministra Środowiska, które przypisane do realizacji w ramach funkcji 12 *Środowisko* w dziale gospodarka wodna, realizowano w 2011 r. jako podzadania, natomiast w dziale środowisko – jako zadania.

NIK zwraca uwagę, że taki sposób ujmowania spraw, będących w kompetencjach Ministra Środowiska, utrudnia zachowanie ich zgodności z odpowiednimi funkcjami i rangą układu zadaniowego budżetu państwa.

3. W planie finansowym w układzie zadaniowym na 2011 r. Ministra Środowiska, jako dysponenta III stopnia, w ramach części 22 – Gospodarka wodna w funkcji 12 *Środowisko* nie określono żadnego z zadań, wynikających z art. 11 ust. 1 pkt 1 – 6 ustawy o działach administracji rządowej, pomimo że z dniem 22 września 2010 r. powołano do realizacji zadań w tym zakresie Biuro Gospodarki Wodnej. Ujęto je natomiast w *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2012 r. wraz z celami i miernikami dla resortu środowiska*, przypisując do funkcji 12 *Środowisko*, zadania 12.5. *Gospodarowanie zasobami wodnymi*, co było – w ocenie NIK – postępowaniem właściwym.
4. Minister Środowiska nie posiadał informacji o wydatkach jednostek sektora finansów publicznych, podległych innym ministrom, w układzie zadaniowym w ramach funkcji 12

⁸Katalog opracowany na potrzeby jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego.

Środowisko, dla której jest właściwy, nie mogąc tym samym określić dla niej pełnych rzeczywistych kosztów realizowanych zadań oraz osiągniętych celów.

5. W planie finansowym w układzie zadaniowym dla żadnego z działań nie wypracowano mierników opisujących ilość uzyskanych produktów oraz ich jakość. Przyjmując wyjaśnienie, że podczas planowania budżetu zadaniowego na 2011 r. nie było obowiązku przypisywania działaniom mierników, NIK zwraca uwagę na celowość definiowania przez jednostkę miernika dla każdego działania, co stwarza możliwość określenia jego rezultatów. Działania, jako najniższe jednostki klasyfikacji zadaniowej, powinny stanowić podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania. Sprawy dotyczące ustalania mierników dla działań ujęto w *Katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań na 2012 r. wraz z celami i miernikami dla resortu środowiska*.
6. Zadania i podzadania w obu częściach budżetowych posiadały zdefiniowane: treść, cele i mierniki, z których część, zdaniem NIK, nie została jednak określona precyzyjnie i jednoznacznie:
 - w części 22 – trzy spośród dziewięciu celów zadań i w części 41 – sześć spośród 23 celów, określono w sposób nieprecyzyjny i niekonkretny;
 - w części 22 – cztery przyjęte cele zadań i w części 41 – 18 celów było niemierzalnych;
 - w trzech zadaniach w części 22 i dziewięciu w części 41, przyjęte mierniki nie umożliwiały oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu, a sześć mierników w części 22 i dziewięć w części 41 nie umożliwiało ciągłości określania rezultatów w wieloletniej perspektywie;
 - w przypadku jednego podzadania w części 22 oraz dwóch podzadań w części 41, cele przyjęte dla zadań nie pozwalały na jednoznaczne określenie obszaru, dla którego spodziewano się osiągnąć zaplanowane rezultaty;
 - w przypadku czterech spośród 14 podzadań w części 22 i sześciu spośród 56 podzadań w części 41, przyjęte cele określono w sposób nieprecyzyjny i niekonkretny, a osiem podzadań w części 22 oraz 23 podzadania w części 41 były niemierzalne;
 - w siedmiu podzadaniach w części 22 i 20 w części 41, przyjęte mierniki nie umożliwiały oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu;
 - sześć mierników dla podzadań w części 22 i 32 mierniki dla podzadań w części 41 nie były spójne z miernikami celów określonymi dla zadań;
 - w odniesieniu do niektórych podzadań realizowanych przez Ministerstwo i inne jednostki w dziale, finansowanych ze środków budżetu Ministra Środowiska, ustalono mierniki, które nie pokazywały stanu realizacji podzadań lub oparte były o dane statystyczne, niekorespondujące wprost z wydatkami na realizację podzadań (m.in. mierniki logiczne: TAK/NIE dla zadań i podzadań realizowanych w ramach funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* oraz mierniki oparte o dane statystyczne GUS).

Analiza zgodności układu zadaniowego, realizowanego przez Ministra Środowiska, jako dysponenta głównego i Ministra Środowiska, jako dysponenta III stopnia, przeprowadzona na podstawie: noty budżetowej na rok 2011, dokumentów

planistycznych BZ-1 oraz uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2011, wykazała w obu częściach budżetowych niepełną spójność między tymi dokumentami w zakresie ujmowania zadań i podzadań, m.in. w odniesieniu do liczby zadań i podzadań, ich nazw oraz określenia mierników i ich wartości. Różnice te wynikały m.in. z prowadzonej na bieżąco weryfikacji powyższych dokumentów.

W przygotowanym przez Ministerstwo Środowiska *Katalogu... na 2012 r.*, w porównaniu do 2011 r., wprowadzono zmiany nazw, celów i mierników, które dotyczyły 42 zadań i podzadań (siedmiu w części 22 oraz 35 w części 41).

7. Kontrola wykazała rozbieżności w planowaniu wydatków w układzie zadaniowym, finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej:
 - w NFOŚiGW zaplanowano na realizację zadań w 2011 r., przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska, środki finansowe w łącznej kwocie wyższej o 555.782 tys. zł od kwoty planowanej i wykazywanej przez te jednostki;
 - Główny Inspektor Ochrony Środowiska i Minister Środowiska – dysponent III stopnia, w planach wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym, wykazali realizację zadań (12.9., 15.5., 22.2.) nieprzewidzianych w planach NFOŚiGW na łączną kwotę 19.134,1 tys. zł;
 - w planie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej dla zadania 12.5. wykazano kwotę 179.322,6 tys. zł – większą o 12.902,6 tys. zł, niż kwota zaplanowana przez NFOŚiGW.

Z kwoty 55.653,1 tys. zł, przekazanej przez NFOŚiGW (na centralny bieżący rachunek dochodów budżetu państwa za pośrednictwem rachunku dochodów Ministra Środowiska) z przeznaczeniem na finansowanie wydatków jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska w ramach rezerwy celowej nr 59, według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. wydatkowane zostało jedynie 20.509,5 tys. zł, tj. 36,8%. NIK zwraca uwagę, że niewykorzystanie przekazanych środków może być przyczyną niezrealizowania przez te jednostki zadań w ramach funkcji 12 *Środowisko*.

8. Podstawę realizacji wydatków Ministerstwa oraz jednostek podległych lub nadzorowanych (w częściach 22 i 41) w układzie zadaniowym budżetu stanowił *Plan wydatków w układzie zadaniowym*. Kwoty ujęte w tym dokumencie były zgodne z kwotami określonymi w ustawie budżetowej na rok 2011. Nie wypełniono jednak postanowień ust. 89 pkt 5 załącznika nr 76 do noty budżetowej, ponieważ zarówno w formularzach BZ, jak i w *Planie wydatków w układzie zadaniowym*, nie przewidziano finansowania zadań ze środków rezerw celowych budżetu państwa, w tym również w odniesieniu do programów wieloletnich. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Ekonomicznego, iż na etapie prac planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2011 nie podano informacji, jakie rezerwy celowe zostaną utworzone w budżecie państwa i na realizację jakich zadań zostaną one przeznaczone. Rezerwy te w ustawie budżetowej wykazane zostały w części budżetowej 83, dotyczącej rezerw celowych. Wobec powyższego, w drukach planistycznych BZ

wydatki ze środków rezerw celowych wykazano w wielkości „0”, a osiągnięcie miernika określono jedynie przy wykorzystaniu limitu wydatków.

9. W Ministerstwie Środowiska oraz jednostkach podległych Ministrowi Środowiska nie zachowano jednolitej ewidencji księgowej budżetu zadaniowego. Ewidencja w tym zakresie prowadzona była na kontach bilansowych (m.in. zespołów dotyczących: kosztów według rodzajów i ich rozliczenia lub przychodów, dochodów i kosztów oraz kosztów działalności w układzie zadaniowym) lub na kontach pozabilansowych. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia, że uregulowania Ministra Finansów w tym zakresie są zbyt ogólne i nie ma planu kont dla budżetu w układzie zadaniowym. Stanowi to utrudnienie w dostosowaniu do aktualnie tworzonego w Ministerstwie systemu informatycznego dotyczącego ewidencji budżetu w układzie zadaniowym, a także skoordynowaniu działań w tym zakresie w jednostkach podległych.
10. Departamenty merytoryczne Ministerstwa, poza Departamentem Ekonomicznym, nie zostały w sposób sformalizowany, włączone w proces planowania zadań, podzadań i działań. W Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa Środowiska z dnia 21 września 2010 r., określono obowiązki dotyczące jedynie planowania wydatków w układzie zadaniowym w Ministerstwie Środowiska, przypisane do zakresu działań jednej komórki organizacyjnej, tj. Departamentu Ekonomicznego, pełniącego także funkcję koordynującą realizację zadań Ministra Środowiska – dysponenta głównego. W wewnętrznych regulaminach obowiązki w zakresie budżetu w układzie zadaniowym określono w trzech komórkach organizacyjnych: Departamencie Ekonomicznym, Departamencie Edukacji Ekologicznej oraz w Biurze Dyrektora Generalnego, natomiast w regulaminach wewnętrznych pozostałych komórek organizacyjnych takich obowiązków nie sprecyzowano. Postanowienia w tym przedmiocie wynikały z zakresów działań merytorycznych przypisanych do zadań tych komórek. NIK zwraca uwagę, że struktura układu zadaniowego powinna być odzwierciedleniem merytorycznego zakresu działań Ministra oraz jednostek podległych lub nadzorowanych, natomiast zakres ekonomiczno-rachunkowy powinien być jego pochodną.

III

Ponadto w trakcie kontroli dokonano następujących ustaleń.

1. W *Księdze Systemu Kontroli Zarządczej*⁹ zawierającej: organizację, zasady systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Środowiska, cele strategiczne i operacyjne Ministerstwa, strukturę odpowiedzialności oraz przebieg procesów kontroli zarządczej, nie ujęto zapisów dotyczących kontroli budżetu zadaniowego. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż regulacje w powyższym zakresie, obejmujące obszar budżetu w układzie zadaniowym, mogłyby być pomocne w pracach związanych z jego wdrażaniem.
2. W Ministerstwie Środowiska podejmowano działania w celu usprawnienia realizacji budżetu w układzie zadaniowym:

⁹ Zarządzenie Ministra Środowiska nr 9 z dnia 10 lutego 2011 r.

- powołano Zespół do spraw budżetu zadaniowego¹⁰, jako organ pomocniczy Ministra Środowiska w pracach związanych z wdrożeniem budżetu w układzie zadaniowym oraz bieżącą kontrolą jego realizacji;
- powołano Koordynatora resortowego do spraw budżetu zadaniowego, do zadań którego należy m.in. koordynacja prac związanych z przygotowaniem planu budżetu w układzie zadaniowym oraz sprawozdań z jego realizacji.

Planowane jest także powołanie koordynatorów do spraw budżetu zadaniowego w jednostkach podległych i komórkach organizacyjnych Ministerstwa.

Powyższe działania świadczą o randze nadanej budżetowi w układzie zadaniowym i dostrzeganiu możliwości jakie daje on w dłuższej perspektywie czasu. W ocenie NIK, pozwolą one uniknąć w przyszłości, wykazanego w trakcie kontroli, braku korespondencji pomiędzy *Planem działalności Ministra Środowiska na 2011 r.* a treścią i zakresem zadań ujętych w planie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym.

3. Czynności związane z budżetem zadaniowym, według stanu z czerwca 2011 r., wykonywało w Ministerstwie 124 pracowników (ok. 25% ogółu zatrudnionych), w tym 72 pracowników zostało przeszkolonych w zakresie budżetu zadaniowego w ramach szkoleń zewnętrznych, 10 pracowników – przez koordynatora ds. budżetu zadaniowego w resorcie środowiska, a 42 pracowników zostało przygotowanych w ramach samokształcenia lub instruktażu na stanowisku pracy. Koszty wydatków związanych z wynagrodzeniami, przypisane do budżetu w układzie zadaniowym, rozliczane są każdego miesiąca dla wszystkich pracowników Ministerstwa.
4. W okresie od 1 stycznia 2010 r. akty normatywne (m.in. zarządzenia i obwieszczenia) Ministra Środowiska nie były publikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Minister Środowiska wyjaśnił, że przyczyną niepublikowania zarządzeń i obwieszczeń w Dzienniku Urzędowym był fakt przekształcenia w 2010 r. gospodarstwa pomocniczego – Centrum Obsługi Kancelarii Rady Ministrów w instytucję gospodarki budżetowej – Centrum Usług Wspólnych, co spowoduje konieczność zawarcia przez Ministra Środowiska z Centrum Usług Wspólnych umowy dotyczącej publikacji dzienników urzędowych. Termin wydania dzienników za 2010 r. zaplanowany został na październik 2011 r.

IV

Kontrola wykazała również, że Minister Środowiska, sprawujący nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego oraz Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, nie jest informowany o planowanych i realizowanych przez nich zadaniach, określonych w planie wydatków w układzie zadaniowym. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, kierownicy obu jednostek, będący dysponentami środków budżetowych, ujętych w ustawie budżetowej odpowiednio w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy oraz części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki, plany wydatków w układzie zadaniowym oraz sprawozdania z ich wykonania przekazywali bezpośrednio do Ministra Finansów.

¹⁰ Zarządzenie Ministra Środowiska nr 32 z dnia 31 maja 2011 r.

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

- 1) podjęcie współpracy z podmiotami sektora finansów publicznych w zakresie wymiany informacji związanych z wydatkami na zadania realizowane w ramach funkcji 12 *Środowisko*, dla której właściwy jest Minister Środowiska;
- 2) kontynuowanie udoskonalania i weryfikacji „Katalogu zadań, podzadań i działań wraz z celami i miernikami realizacji” dla zadań będących w kompetencjach Ministra Środowiska, a w przypadku innych zadań – we współpracy z właściwymi ministrami;
- 3) zapewnienie, w porozumieniu z właściwymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań, dla których Minister Środowiska jest wiodący bądź właściwy, bieżącego monitoringu realizacji zadań i podzadań;
- 4) dołożenie należytej staranności w nadzorze prac związanych z planowaniem wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym finansowanych z rezerwy celowej w części tworzonej ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 5) wdrożenie zasad i metod regulujących proces kalkulacji rzeczywistych kosztów realizacji zadań, podzadań i działań;
- 6) podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia zasad ewidencji księgowej realizacji wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w jednostkach podległych lub nadzorowanych;
- 7) rozważenie przeprowadzenia weryfikacji Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Środowiska oraz regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych w celu uwzględnienia zapisów związanych z budżetem państwa w układzie zadaniowym;
- 8) doprowadzenie do systematycznego publikowania zarządzeń i obwieszczeń Ministra Środowiska w Dzienniku Urzędowym Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

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

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 Najwyższej Izby Kontroli 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.