



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia października 2011 r.

**Pani
Ewa Mes
Wojewoda Kujawsko-Pomorski**

P/11/001
LBY-4101-03-01/2011

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 Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, dokonano oceny procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości. 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 w dniu 28 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosowanie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wojewoda realizował zadania w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym² na 2011 r. w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie, w ramach trzech obszarów objętych kontrolą, 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 Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 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.

- określenia treści podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań,
- monitorowania realizacji celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Prowadzone były następujące działania, zarówno w odniesieniu do dysponenta części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie, jak również do Urzędu, będącego dysponentem III stopnia w tej części:

- właściwie zorganizowane zostały procesy: planowania i sprawozdawczości rocznej wydatków w układzie zadaniowym w części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie,
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z kierownikami jednostek podległych i nadzorowanych, komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego (KKBZ),
- terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów formularze druków planistycznych BZ,
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując:
 - treść podzadań grupujących działania, umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z celami podzadań i – poza czterema przypadkami - miernikami dokonań;
 - treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań.

NIK zwraca uwagę, że działania w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego są niewystarczające do tego, by budżet zadaniowy był skutecznym narzędziem do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem, że:

- nie określono w jaki sposób czynności z zakresu opracowania budżetu w układzie zadaniowym mają być realizowane i rozliczane,
- nie dochowano wszystkich wymogów przy sporządzaniu druków planistycznych BZ,
- nie opracowano systemu monitorowania wykonania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym,
- wystąpiły przypadki przyjęcia mierników nie zapewniających ciągłości pomiaru oraz na które jednostka realizująca nie miała wpływu.

1. Działania w zakresie zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości.

1.1. W zestawieniu planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. (BZ) Wojewoda Kujawsko-Pomorski wyszczególnił w ramach 17 funkcji państwa uczestnictwo w osiągnięciu celów 49 zadań budżetowych oraz 98 podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadań budżetowych.

1.2. Wojewoda w celu wypracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. oraz sprawozdawczości rocznej wydatków w układzie zadaniowym współpracował z kierownikami jednostek podległych i nadzorowanych oraz z komórkami organizacyjnymi Urzędu, w celu uzgodnienia z nimi propozycji zmian do Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami dla urzędów wojewódzkich (zwanego dalej „katalogiem”), działań realizowanych przez daną jednostkę w ramach poszczególnych podzadań, podziału etatów na zadania, podzadania i działania oraz sporządzenia informacji z wykonania wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2010 r. W ramach współpracy z KKBZ Wojewoda zgłaszał propozycje i uwagi do katalogu na rok 2011.

1.3. Obowiązki w zakresie opracowania budżetu Wojewody w układzie zadaniowym zostały przypisane – jako wspólne zadanie - wszystkim wydziałom Urzędu na podstawie regulaminu urzędu. W powyższy proces zaangażowani zostali zarówno pracownicy komórek finansowych, jak również merytorycznych. Pracownicy zajmujący się zagadnieniami związanymi z budżetem zadaniowym zostali przeszkoleni w powyższym obszarze, a w ich zakresach czynności zawarto zapis dotyczący zadań związanych z opracowaniem budżetu w układzie zadaniowym. Ponadto Wojewoda powołał w dniu 30 czerwca 2011 r. zespół do spraw budżetu zadaniowego. W regulaminie Urzędu oraz pismami Dyrektorowi Wydziału Finansów i Budżetu przypisano komórkom organizacyjnym obowiązki w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym. W uregulowaniach tych wskazano komórki i jednostki, które zajmują się planowaniem budżetu w układzie zadaniowym, monitorowaniem jego realizacji oraz sprawozdawczością. Wskazano zarówno podzadania i zadania z obszaru spraw Wojewody oraz działania przyjęte do realizowania z budżetu w układzie zadaniowym bezpośrednio przez Urząd. Nie określono jednak dokumentów, na podstawie których można by ustalić przebieg procesu monitorowania wykonania zadań i realizacji wydatków w układzie zadaniowym. NIK zwraca uwagę, że brak formalnego określenia dokumentów, na podstawie których istnieje możliwość ustalenia przebiegu tego procesu, może niekorzystnie wpływać na skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej. Stan taki nie spełnia także

standardów tej kontroli³ dotyczących przejrzystości i spójności struktury organizacyjnej podmiotu sektora finansów publicznych oraz obowiązku zapewnienia osobom zarządzającym i pracownikom aktualnych oraz rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji działań służących do osiągnięcia celów zadań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu.

1.4. Wojewoda terminowo przekazał Ministrowi Finansów zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1⁴, BZ-2⁵ i BZ-3⁶). Pomimo iż powyższe zestawienia sporządzono zgodnie ze wzorami określonymi w załączniku nr 70, 71 i 72 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów i opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.⁷ (nota budżetowa) przy ich sporządzaniu nie zachowano należytej staranności. W przekazanym w dniu 19 sierpnia 2010 r. druku BZ-2 nie została wskazana „jednostka realizująca” w 245 działaniach spośród 290 działań ujętych w ww. druku, natomiast w przekazanym w dniu 9 września 2010 r. druku BZ-2 nie została wskazana „jednostka realizująca” w 250 działaniach spośród 292 działań. Obowiązek wskazania jednostki realizującej zadanie, podzadanie oraz działanie wynika z ust. 92 pkt 11 załącznika nr 76 do noty budżetowej. Dla podzadania 3.3.1. *Utrzymanie i rozwój systemów informatycznych* nie zostały określone działania, mimo iż w ust. 85 pkt 9 załącznika nr 76 do ww. noty budżetowej dysponenti zostali zobowiązani do określenia działań w ramach danego podzadania. Wbrew postanowieniom ust. 85 pkt 5, 9, 10 ww. załącznika dla jednego zadania, czterech podzadań i ośmiu działań nie zostały zaplanowane wydatki na 2011 r. wraz ze wskazaniem źródła finansowania. NIK przyjmuje jednak stanowisko Pani Wojewody przedstawione w złożonych wyjaśnieniach, że wydatki te nie zostały zaplanowane w budżecie na 2011 rok z tego względu, że środków na ich realizację nie uwzględnił Minister Finansów we wstępnym limicie wydatków dla części 85/04 województwo kujawsko – pomorskie oraz że wydatki te ujmowane są przez Ministra Finansów w rezerwach celowych, a na etapie planowania budżetu nie jest możliwe określenie wydatków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa, ponieważ nie jest jeszcze wiadomo na realizację jakich zadań zostaną one utworzone ani w jakiej wysokości.

³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych / Dz. Urz.. MF Nr 15, poz. 84/

⁴ Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

⁵ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

⁶ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 42, poz. 245 (utrata mocy z dniem 1.01.2011 r.)

1.5. Podstawą realizacji wydatków w układzie zadaniowym był projekt budżetu państwa dla części 85/04 sporządzony na formularzach BZ. Kwoty ujęte w tym dokumencie były zgodne ze wstępną kwotą wydatków określoną przez Ministra Finansów dla części budżetowej. Wszystkim jednostkom podległym i nadzorowanym przez Wojewodę zostały wskazane do realizacji zadania oraz podzadania. Do każdego zadania wskazany został dział administracji rządowej określony zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.⁸ Do każdego zadania oraz podzadania przypisany został cel oraz miernik. Kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ nie były aktualizowane w trakcie roku, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Nie dokonywano również aktualizacji mierników celów realizowanych zadań i podzadań. Poza zestawieniami planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym (formularze BZ) Wojewoda nie opracował innego dokumentu stanowiącego plan wydatków w układzie zadaniowym dla części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie. Prawo nie definiuje obowiązku w zakresie opracowania dokumentów o charakterze operacyjnym, na podstawie których wykonywane są wydatki w układzie zadaniowym. NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z zapisami komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹ za najistotniejszy element kontroli zarządczej należy uznać system wyznaczania celów i zadań, a także system ich monitorowania. W ocenie NIK, posiadanie takich dokumentów w zakresie układu zadaniowego wydatków, jest niezbędne jako narzędzie zarządzania środkami publicznymi poprzez rezultaty osiągnięte w wyniku realizacji zadań.

1.6. Wojewoda nie zlecał kierownikom jednostek podległych, nadzorowanych ani komórek organizacyjnych Urzędu oszacowania kosztów jednostkowych wytwarzanych w ramach działań produktów ani kosztów poszczególnych podzadań i działań. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w drukach BZ zostały ustalone bez uwzględnienia kalkulacji rzeczywistych kosztów poszczególnych działań. Przyjęta w Urzędzie metodologia sposobu liczenia kosztów w układzie zadaniowym polegała na uśrednianiu kosztów płacowych i rzeczowych w stosunku do ogólnej liczby etatów zatrudnionych w Urzędzie, natomiast koszty pośrednie ponoszone w skali całego Urzędu wykazywane były w funkcji 22. Przyjęty uproszczony sposób szacowania kosztów zapewnia, co prawda, pełną zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, jednak tylko pełna wiedza dysponenta środków o rzeczywistych kosztach realizowanych zadań publicznych (będąca

⁸ Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.

⁹ Dz. Urz., MF Nr 15, poz. 84

sumą kosztów wszystkich działań mających wpływ na osiągnięcie celów zadań) oraz o limitach środków przyznanych na ich realizację, może służyć racjonalizacji celów rzeczowych, a w efekcie poprawie efektywności świadczonych usług publicznych.

2. Działania w zakresie określenia treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań.

2.1. Określone dla części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie zadania i podzadania zgodne były z katalogiem oraz załącznikiem nr 70 do noty budżetowej. Treść zadań i podzadań budżetowych ujętych w zestawieniach BZ oraz ich cele zostały określone zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej oraz w standardach zawartych 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 2011¹⁰.

2.2. W dziewięciu podzadaniach objętych kontrolą prawidłowo określono treść i cele. Uwagi NIK dotyczyły dwóch podzadań realizowanych bezpośrednio w Urzędzie, tj.: 4.2.1. *Zapewnienie spójności systemu finansów publicznych* (miernik: ilość wystąpień pokontrolnych w stosunku do liczby kontroli ogółem) i 14.3.3. *Nadzór nad zakładami pracy chronionej i zakładami aktywności zawodowej* (miernik: liczba kontroli w stosunku do liczby zakładów pracy chronionej), dla których przyjęte zostały mierniki nie zapewniające ciągłości pomiaru, tj. zmienne są w ciągu roku (oraz w perspektywie wieloletniej) dane dotyczące ilości wystąpień pokontrolnych, liczby kontroli, liczby zakładów pracy chronionej – brak jest stałego odniesienia do dokonania pomiaru. Podobnie w podzadaniach: 9.2.3. *Zachowanie, utrzymanie i zagospodarowanie zabytków* (miernik: liczba odnowionych zabytków w stosunku do ilości obiektów zabytkowych) oraz 9.2.4. *Dokumentacja, rejestry i ewidencja zabytków oraz dóbr kultury* (miernik: ilość obiektów wpisanych do rejestru zabytków w stosunku do liczby zakwalifikowanych obiektów do wpisu), które realizowane są w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Toruniu, przyjęte mierniki nie umożliwiają pomiaru stopnia osiągnięcia celu podzadania, ponieważ nie zapewniają ciągłości pomiaru zarówno w perspektywie rocznej jak i wieloletniej.

2.3. Szczegółowe badanie prawidłowości określenia dwóch wybranych działań składających się na podzadania planowane i realizowane w Urzędzie, tj. 2.4.1.3. *Monitorowanie, nadzór i kontrola Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) na terenie województwa* oraz 2.4.1.4. *Realizacja dotacji jednostkom Państwowej Straży Pożarnej* wykazało, że treść działań

¹⁰ Dz. Urz. MF z 2010 r., Nr 5, poz. 22 (utrata mocy z dniem 1.01.2011 r.)

została przedstawiona w sposób zrozumiały, precyzyjny i konkretny, była zgodna z podaną podstawą prawną dla działania, a rezultat działania przyczyniał się do osiągnięcia celu podzadania i zadania.

3. Działania w zakresie monitorowania realizacji celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego.

3.1. Kontrola wykazała, że monitoring podzadań w jednostkach podległych oraz nadzorowanych przez Wojewodę był realizowany. Na podstawie zbadanej próby dotyczącej podzadań: 2.4.1. *Działalność ratowniczo-gaśnicza*, 2.4.3. *Rozpoznawanie zagrożeń*, 2.4.4. *Program wieloletni „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011”*, 9.2.3. *Zachowanie, utrzymanie i zagospodarowanie zabytków*, 9.2.4. *Dokumentacja, rejestry i ewidencja zabytków oraz dóbr kultury* stwierdzono, że dane niezbędne do monitorowania wartości mierników pozyskiwano z dostępnych w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków prowadzonych na bieżąco baz i ewidencji danych.

3.2. Szczegółowa kontrola monitorowania rezultatów dwóch ww. wybranych działań, tj. 2.4.1.3. i 2.4.1.4. wykazała, że przyjęty sposób monitorowania umożliwił uzyskanie wiarygodnych danych, tj. w Urzędzie można było uzyskać dane dotyczące rezultatów działań (liczba i efekty kontroli, sprawozdawczość) oraz poniesionych kosztów związanych z realizacją działań.

3.3. Przyjęte powyższe sposoby monitorowania osiągnięcia celów podzadań oraz rezultatów działań pozwolą na sporządzenie wiarygodnej informacji z wykonania wydatków w ujęciu zadaniowym dla części 85/04 województwo kujawsko-pomorskie.

3.4. NIK zwraca uwagę na fakt, że – oprócz uwag opisanych w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia - monitoring ww. podzadania 9.2.3. prowadzony jest na podstawie miernika, na który Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków nie ma wpływu, tj. liczba odnowionych zabytków (liczba udzielonych dotacji celowych) związana jest z liczbą złożonych wniosków.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wskazywania w drukach planistycznych BZ „jednostki realizującej” oraz określenie działań do podzadań.
2. Szczegółowe uregulowanie w ramach systemu kontroli zarządczej problematyki realizacji wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym poprzez określenie dla wszystkich procesów sposobu ich realizacji, osób odpowiedzialnych oraz sposobu udokumentowania przebiegu istotnych etapów procesu.

3. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków błędnego określania mierników realizacji podzadań oraz wdrożenia metod pozwalających na kalkulację rzeczywistych kosztów działań i wynikających z tego kosztów podzadań i zadań.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wojewodę, w terminie 14 dni od daty 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 art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy 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 właściwej Komisji NIK.