



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 26 października 2011 r.

**Pan
Michał Owczarczak
p.o. Wojewody Pomorskiego**

LGD-4101-008-01/2011
P/11/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku (dalej: „Urząd”) kontrolę wdrażania budżetu państwa na rok 2011 w układzie zadaniowym (procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 29 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wojewoda Pomorski realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

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

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

Prowadzone były działania zarówno w odniesieniu do części 85/22 – województwo pomorskie, jak i w odniesieniu do Urzędu, będącego dysponentem III stopnia w tej części:

- zorganizowano proces planowania wydatków w układzie zadaniowym w ramach części 85/22 – województwo pomorskie;
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego (dalej: „KKBZ”) oraz kierownikami jednostek podległych i nadzorowanych;
- sporządzono formularze planistyczne BZ na 2011 r. według wzorów określonych w *nocie budżetowej*² i terminowo przekazano je do Ministerstwa Finansów;
- w procesie planowania poprawnie ustalono strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, określając podzadania wraz z celami i miernikami dokonań, grupujące działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione;
- podjęto działania w celu monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań.

NIK zwraca uwagę, że podjęte dotychczas działania w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego, zgodne z przepisami i dyspozycjami wdrażającymi układ zadaniowy, mogą okazać się niewystarczające do tego, aby był on skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. Stwierdzono bowiem, że:

- w przepisach wewnętrznych Urzędu nie uregulowano spraw związanych z monitorowaniem i sprawozdawczością wydatków w układzie zadaniowym, w tym nie ustalono zasad monitorowania mierników określających stopień realizacji celów podzadań (czynności w ramach tych procesów określono w pismach, skierowanych do kierowników jednostek i komórek organizacyjnych);
- niektóre cele i mierniki (w tym również przyjęte z katalogu³) podzadań realizowanych w części 85/22 – województwo pomorskie nie spełniały wymogów lub standardów określonych w – odpowiednio – *nocie budżetowej* lub *Komunikacie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r.*⁴.

² 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), zwane dalej „*notą budżetową*”.

³ Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla urzędów wojewódzkich, opracowany przez Ministerstwo Finansów, zwany dalej „katalogiem”.

⁴ Komunikat 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 2011 (Dz.Urząd.Min.Fin. Nr 5, poz. 22), zwany dalej „*Komunikatem Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r.*”.

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

1.1. Zadania w zakresie opracowania projektu budżetu w układzie zadaniowym w regulaminie organizacyjnym oraz obowiązujących w Urzędzie procedurach systemu zarządzania jakością ISO przypisano Wydziałowi Finansów i Budżetu Urzędu, natomiast zadania w tym zakresie dla pozostałych komórek organizacyjnych Urzędu, realizujących układ zadaniowy wydatków, 14 jednostek podległych Wojewodzie Pomorskiemu oraz 2 jednostek nadzorowanych – wyznaczano w pismach, kierowanych do kierowników ww. komórek i jednostek.

1.2. Przy sporządzaniu dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. Wojewoda Pomorski za pośrednictwem Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu współpracował z kierownikami komórek oraz jednostek organizacyjnych w zakresie ustalenia realizowanych zadań, podzadań i działań oraz kwot na ich sfinansowanie, a także w zakresie zdefiniowania działań (w przypadku, gdy nie korzystano z katalogu) oraz określenia wartości bazowej i docelowej mierników monitorujących stopień realizacji celów zadań i podzadań.

NIK ocenia pozytywnie włączenie w proces planowania nie tylko służb finansowych, ale także wydziałów merytorycznych oraz jednostek realizujących zadania ujęte w układzie zadaniowym wydatków.

1.3. Zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i dwa kolejne lata (BZ-1, BZ-2 i BZ-3) sporządzono zgodnie z wzorami określonymi w *nocie budżetowej* i terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów. Wskazano w nich wszystkie jednostki biorące udział w realizacji budżetu zadaniowego. Po uchwaleniu *ustawy budżetowej na rok 2011*⁵ opracowano dla części 85/22 – województwo pomorskie plan wydatków w układzie zadaniowym na 2011 rok, będący podstawą realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Kwoty ujęte w tym planie były zgodne z określonymi w *ustawie budżetowej na rok 2011*.

W procesie planowania budżetu na 2011 r. Wojewoda Pomorski nie występował o utworzenie rezerw celowych budżetu państwa i w związku z tym nie ujął w formularzach BZ oraz w ww. planie, wydatków pochodzących z takich rezerw.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 150).

- 1.4. Podczas prac planistycznych dotyczących układu zadaniowego wydatków Wojewoda Pomorski współpracował z KKBZ, przekazując uwagi do projektu katalogu w zakresie treści części zadań, podzadań oraz ich celów i mierników. Ustalając brzmienie zadań i podzadań Wojewoda korzystał z propozycji zawartych w katalogu, jednakże, dostosowując te propozycje do faktycznie realizowanych zadań, ujął w zestawieniach BZ i w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2011 rok – poza katalogiem – 6 podzadań⁶ wykazanych w *nocie budżetowej*, nie uwzględnił natomiast wykonania – ujętych w katalogu – 14 podzadań⁷.
- 1.5. Kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2011 rok, ustalonym dla części 85/22 – województwo pomorskie, w trakcie roku nie były aktualizowane odpowiednio do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Nie dokonywano również aktualizacji mierników celów realizowanych zadań i podzadań. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu wynika m.in., że – wobec nieuregulowania w przepisach zasad dokonywania takich zmian i związanych z tym wątpliwości interpretacyjnych – plan wydatków po zmianach w układzie zadaniowym ustalany jest po zakończeniu roku budżetowego, przy sporządzaniu dla Ministra Finansów sprawozdania z realizacji budżetu w układzie zadaniowym.
- 1.6. W procesy zarządzania wykonywaniem działań oraz realizacją wydatków w układzie zadaniowym w Urzędzie zostali zaangażowani pracownicy komórek finansowych oraz wydziałów merytorycznych, realizujących zadania, podzadania i działania. Wojewoda Pomorski podejmował działania w celu przygotowania Urzędu pod względem kadrowym do zarządzania wydatkami w układzie zadaniowym. Spośród 15 objętych badaniem pracowników, wykonujących zadania związane z realizacją wydatków w ramach 4 podzadań⁸, 7 zostało przeszkolonych w zakresie budżetowania zadaniowego.
2. Działania w zakresie określenia treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań.
- 2.1. Treść podzadań budżetowych, ich cele i mierniki stopnia osiągnięcia celów (wyznaczone głównie w oparciu o katalog), ujęte w zestawieniach BZ oraz w planie

⁶ 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 12.1.5, 13.1.5 i 14.3.3.

⁷ 2.4.3, 3.3.1, 4.2.2, 4.5.2, 8.3.3, 8.3.4, 12.2.4, 12.4.3, 12.7.3, 14.3.1, 19.1.1, 19.2.1, 19.3.2 i 19.4.1.

⁸ 2.5.1, 2.5.3, 16.2.1 i 16.2.3.

wydatków w układzie zadaniowym na 2011 r. określono, pomimo stwierdzonych uchybień, zgodnie z wymaganiami i standardami zawartymi w – odpowiednio – *nocie budżetowej* i *Komunikacie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r.*

Badanie treści, celów i mierników 11⁹, spośród 103 podzadań (tj. 10,7%), ujętych przez Wojewodę Pomorskiego w planie wydatków w układzie zadaniowym na 2011 rok wykazało, że były one zgodne z układem prezentowanym w *nocie budżetowej* i z danymi zawartymi w formularzach planistycznych BZ-1, a w przypadku 5 podzadań przyjętych do realizacji z katalogu – również (za wyjątkiem miernika realizacji celu dla podzadania 21.1.3¹⁰) w tym katalogu.

Dla wszystkich objętych kontrolą podzadań i działań wskazano jednostki, które miały je realizować, a ich treść obejmowała zdefiniowany w aktach prawnych obszar działalności Wojewody. Cele badanych podzadań były istotne, realistyczne oraz określone w czasie i w tym zakresie spełniały standardy definiowania celów, określone w *Komunikacie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r.*

Stwierdzono jednak, że cele 6 podzadań¹¹ (w tym 4 przyjęte z katalogu) nie były określone w sposób precyzyjny i konkretny, a 4 z nich¹² (w tym 2 przyjęte z katalogu) były również trudno mierzalne. W przypadku 7 podzadań¹³ wyznaczone mierniki (w tym 2 przyjęte z katalogu) nie spełniały w pełni wymogów określonych w *ust. 86 pkt 8 załącznika nr 76 do noty budżetowej*, gdyż: dla 4 podzadań¹⁴ mierniki nie były spójne z miernikami celów określonymi dla zadań, dla 2 podzadań¹⁵ mierniki miały dotyczyć tego, na co Urząd nie miał wpływu, dla 1 podzadania¹⁶ miernik (przyjęty z katalogu) nie posiadał wiarygodnego i dostępnego źródła danych, a dla 1 podzadania¹⁷ miernik (przyjęty z katalogu) nie umożliwiał ciągłości pomiarów w wieloletniej perspektywie. Uwzględniając fakt, że w przypadku 4 z 9 opisanych wyżej podzadań zastosowano – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów – cele

⁹ Z tego 5 podzadań określonych w ramach 3 zadań wyznaczonych przez koordynatora kontroli (2.5.1, 2.5.3, 16.2.1, 16.2.3, 21.1.3) oraz 6 podzadań realizowanych w części 85/22 – województwo pomorskie, które nie zostały ujęte w katalogu przekazanym przez KKBZ (5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 12.1.5, 13.1.5, 14.3.3).

¹⁰ Dla podzadania 21.1.3 przyjęto miernik realizacji celu „ilość badań”, gdyż – według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu – zaproponowany przez KKBZ w katalogu miernik „Średni plon żyta z hektara przeliczeniowego w kwintalach” nie mierzył działalności jednostki, której dotyczył.

¹¹ 2.5.1, 2.5.3, 16.2.1, 16.2.3, 12.1.5 i 13.1.5.

¹² 2.5.1, 16.2.1, 12.1.5 i 13.1.5.

¹³ 2.5.1, 2.5.3, 5.1.1, 5.1.2, 12.1.5, 13.1.5 i 14.3.3.

¹⁴ 5.1.1, 12.1.5, 13.1.5 i 14.3.3.

¹⁵ 5.1.1 i 5.1.2.

¹⁶ 2.5.1.

¹⁷ 2.5.3.

i mierniki określone w katalogu, NIK zauważa, że nieprzyporządkowanie podzadaniom adekwatnych oraz skorelowanych z zadaniami celów i mierników ograniczało możliwość pełnego monitoringu i ocenę stopnia ich realizacji, a w konsekwencji może mieć wpływ na efektywność zarządzania zadaniami publicznymi oraz osiągnięcie zamierzonych celów.

2.2. Stosownie do wymogów zawartych w *ust. 85 pkt 9 i 10 załącznika nr 76 do noty budżetowej*, dla wszystkich podzadań ujętych w zestawieniach BZ określono działania i planowane wydatki na ich realizację. NIK zauważa jednak, że nie definiowano produktów wytwarzanych w ramach realizacji poszczególnych działań (za wyjątkiem działań, których treść wskazywała na uzyskany produkt) oraz nie szacowano kosztów jednostkowych takich produktów.

Badanie prawidłowości określenia 5 działań¹⁸ wykazało, że ich treść była zgodna z zakresem przedmiotowym podzadań, dla których zostały określone, a działania te wpływały na osiągnięcie celów podzadań. W przypadku 3 działań¹⁹ ich treść nie wskazywała jednoznacznie na produkty, jakie mają być uzyskane w wyniku ich realizacji, a w przypadku pozostałych 2 działań nie dokonywano analizy kosztów jednostkowych takich produktów.

Działaniom nie przypisano mierników ich realizacji i nie definiowano produktów, gdyż – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu – przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2011 r. nie było takiego obowiązku.

Obowiązek ustalenia celów działań i mierników określających stopień ich realizacji wprowadzono przepisami *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012*²⁰. Umożliwi to, zdaniem NIK, bardziej efektywne zarządzanie realizacją działań na poziomie operacyjnym. W rozporządzeniu tym wprowadzono również katalog działań oraz wytyczne dla ich tworzenia.

3. Działania w zakresie monitorowania celów zadań budżetowych i realizacji celów podzadań grupujących działania, umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego.

¹⁸ 2.5.1.2, 2.5.1.3, 2.5.3.1, 2.5.3.2 i 16.2.1.1.

¹⁹ 2.5.3.1, 3.5.3.2 i 16.2.1.1.

²⁰ Dz.U. Nr 56, poz. 290.

3.1. W Urzędzie wprowadzono monitorowanie mierników podzadań w cyklu półrocznym, zobowiązując kierowników podległych jednostek i komórek organizacyjnych Urzędu do sporządzenia informacji na temat stopnia realizacji celów (osiągniętej wartości mierników) podzadań za ww. okres. W aktach wewnętrznych nie uregulowano spraw związanych z monitorowaniem i sprawozdawczością wydatków w układzie zadaniowym. Nie ustalono również zasad monitorowania mierników określających stopień realizacji celów podzadań, a także rezultatów działań. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że uregulowania w tym zakresie zostaną opracowane po wprowadzeniu przepisów normujących te zagadnienia. NIK zwraca jednak uwagę, że przyjęta praktyka uzyskiwania danych o osiągniętej wartości mierników podzadań w połowie i na koniec roku pozwala co prawda na sporządzenie wymaganych informacji i sprawozdań, ale może ograniczyć bieżące zarządzanie realizacją tych podzadań oraz osiaganiem zamierzonych celów.

3.2. W efekcie prac Zespołu²¹ powołanego przez Dyrektora Generalnego Urzędu, z dniem 1 lipca 2011 r. (tj. na 6 miesięcy przed wejściem w życie takiego obowiązku²²) w Urzędzie i jednostkach podległych Wojewodzie wprowadzono obowiązek prowadzenia ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym oraz składania comiesięcznych sprawozdań w tym zakresie, co NIK ocenia pozytywnie.

Badanie zaewidencjonowanych w lipcu 2011 r. wydatków w kwocie 80,2 tys. zł wykazało, że wydatki te w Urzędzie zaklasyfikowano do 5 działań²³ prawidłowo i zgodnie z zasadami określonymi w *nocie budżetowej*.

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

- 1) rozważenie wprowadzenia uregulowań wewnętrznych dotyczących monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym,

²¹ Zespół ds. pilotażowego wdrożenia ewidencji księgowej wydatków budżetu Wojewody Pomorskiego w układzie budżetu zadaniowego.

²² Obowiązek zapewnienia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym został określony w §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) poprzez wprowadzenie wymogu, że zakładowy plan kont powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym.

²³ 2.5.1.1, 2.5.1.2, 2.5.1.3, 2.5.3.2 i 16.1.2.1.

- 2) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) zapewniających zgodność ustalanych celów i mierników podzadań z obowiązującymi w tym zakresie wymogami.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia, 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 treścią *art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, 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.