



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia października 2011 r.

**Pani
Jolanta CHEŁMIŃSKA
Wojewoda Łódzki**

**LLO-4101-12-01/2011
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 Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim (zwany dalej „ŁUW” lub „Urzędem”) w zakresie wdrażania budżetu państwa na rok 2011 w układzie zadaniowym (oceny procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 września 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wojewoda Łódzki 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 osiągnięcia celów podzadań w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

¹ ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.),

Prowadzone były działania, zarówno w odniesieniu do dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie, jak również do Urzędu, będącego dysponentem III stopnia w tej części. Wyniki kontroli wskazują na to, że:

- rzetelnie zorganizowane zostały procesy: planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym w ramach części 85/10,
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego (KKBZ) oraz kierownikami jednostek podległych i nadzorowanych;
- formularze planistyczne BZ na 2011 r. sporządzono z wykorzystaniem wzorów określonych w nocie budżetowej² oraz terminowo przekazano je do Ministerstwa Finansów;
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując:
 - treść podzadań, grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, wraz z celami podzadań i – za jednym wyjątkiem - miernikami dokonań;
 - treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań.
- wdrożono system monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań.

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

- w zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym nie ujęto jednego zadania 6.2. „Bezpieczeństwo gospodarcze państwa” i podzadania 6.2.3. „Wspieranie bezpieczeństwa energetycznego”, których realizacja należy do kompetencji Wojewody, zgodnie z ustawą o zapasach ropy naftowej...³, Prawem energetycznym⁴ i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r.⁵;

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),

³ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasady postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. Nr 52, poz. 343, ze zm.),

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.),

⁵ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (Dz. U. Nr 133, poz. 924, ze zm.),

- miernik ustalony przez Wojewodę dla jednego podzadania realizowanego w części 85/10 nie spełniał wymogów określonych w nocie budżetowej.
1. Działania w zakresie zarządzania procesami: planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów i sprawozdawczości.
 - 1.1. W załączonym do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym wyszczególniono dla Wojewody Łódzkiego oraz jednostek mu podległych lub przez niego nadzorowanych - w ramach 18 funkcji państwa - uczestnictwo w osiągnięciu celów 56 zadań budżetowych oraz 109 podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów określonych zadań budżetowych.
 - 1.2. Obowiązki w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym dla części 85/10 Wojewoda Łódzki zlecił kierownikom wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek podległych lub nadzorowanych, poprzez zatwierdzenie lub pozytywne zaopiniowanie stosownych regulaminów organizacyjnych. W dokumentach tych, jak również w przekazywanej korespondencji, wskazywano konkretne czynności do realizacji oraz oczekiwane rezultaty omawianych procesów.
 - 1.3. Wykonując dyspozycję Wojewody Łódzkiego, Dyrektor Generalny ŁUW rzetelnie przygotował Urząd - organizacyjnie i kadrowo - do zarządzania wydatkami w układzie zadaniowym. Wprawdzie nie powołał w tym celu odrębnej struktury organizacyjnej, jednakże w powyższy proces zaangażował zarówno pracowników komórek finansowych, jak również merytorycznych. Spośród 70 pracowników zajmujących się (w okresie kontroli) zagadnieniami związanymi z budżetem zadaniowym, 34 zostało przeszkolonych w tym zakresie.
 - 1.4. Dla każdej jednostki podległej lub nadzorowanej przez Wojewodę zostały przygotowane dokumenty planistyczne, na podstawie których realizowały one wydatki budżetu państwa, bądź ponosiły koszty. Nie sporządzono odrębnego dla Urzędu planu wydatków w układzie zadaniowym, niemniej jednak poszczególne komórki organizacyjne opracowywały materiały planistyczne w nadzorowanym zakresie, stanowiące podstawę do ujęcia w budżecie dysponenta części 85/10.

- 1.5. Analiza wszystkich podzadań i działań realizowanych w ramach trzech kontrolowanych zadań⁶ wykazała, iż biorącym udział w ich realizacji komórkom organizacyjnym Urzędu przypisane zostały – w obowiązujących regulaminach i procedurach – zadania w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym. W każdym przypadku określone zostały produkty realizacji omawianych procesów, w tym m.in.: materiały planistyczne, okresowe raporty, dokumentacja pokontrolna, informacje z wykonania budżetu w układzie zadaniowym, a także okresowe sprawozdania i statystyki.
- 1.6. W ramach współpracy z KKBZ, Wojewoda zgłaszał propozycje i uwagi do „Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla urzędów wojewódzkich”, zwanego dalej „katalogiem”. Na etapie planowania wydatków Wojewoda nie otrzymywał wytycznych ani zaleceń od właściwych ministrów.
- 1.7. Formularze planistyczne BZ na 2011 r. sporządzone zostały według wzorów określonych w nocie budżetowej i terminowo przekazane do Ministerstwa Finansów. Wskazano w nich wszystkie jednostki biorące udział w realizacji budżetu zadaniowego. Ustalając brzmienie zadań i podzadań Wojewoda korzystał z propozycji zawartych w katalogu, jednakże ujął w planie – poza katalogiem – dodatkowo 1 zadanie i 8 podzadań⁷ wykazanych w nocie budżetowej, nie przewidział natomiast wykonania – ujętych w katalogu - 4 zadań i 13 podzadań⁸. NIK zauważa, iż wskutek przeoczenia nie ujęto w planie faktycznie realizowanego przez Wydział Infrastruktury zadania 6.2. „Bezpieczeństwo gospodarcze państwa” i podzadania

⁶ wyznaczonych przez koordynatora kontroli: 4.3. „Realizacja dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich oraz dochodów niepodatkowych”, 12.2. „Kształtowanie jakości powietrza atmosferycznego i przeciwdziałanie zmianom klimatu” i 16.1. „Obsługa administracyjna obywatela”,

⁷ Zadanie: 12.3. „Racjonalne gospodarowanie zasobami i strukturami geologicznymi” oraz podzadania: 5.1.1. „Przekształcenia własnościowe i prywatyzacja”, 5.2.2. „Rewindykacja mienia i rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami państwa”, 12.1.3. „Ochrona i zrównoważony rozwój lasów oraz powiększanie zasobów leśnych”, 12.1.5. „Ochrona zwierząt łownych i gospodarowanie ich zasobami”, 12.3.2. „Badania geologiczne, gospodarowanie zasobami złóż kopalin oraz ustalanie dyspozycyjnych zasobów wód podziemnych”, 12.5.6. „Program wieloletni „Program dla Odry 2006””, 13.7.1. „Utrzymanie systemów informatycznych”, 20.1.3 „Świadczenia zdrowotne w zakresie lecznictwa”,

⁸ Zadania: 4.2. „Opracowanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego (jst) i sfery budżetowej”, 4.5. „Przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa finansowego państwa”, 6.2. „Bezpieczeństwo gospodarcze państwa”, 19.3. „Wspieranie transportu morskiego i żeglugi śródlądowej” oraz podzadania: 4.2.2. „Analiza i ocena funkcjonowania systemu finansowania jst”, 4.5.2. „Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”, 6.2.3. „Wspieranie bezpieczeństwa energetycznego”, 8.3.4. „Przygotowania Polski do współorganizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012”, 12.7.3. „Kontrola przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz prowadzenie postępowań administracyjnych”, 14.1.2. „Wspieranie i modernizacja urzędów pracy”, 16.8.5. „Koordynacja współpracy z partnerami społecznymi i wzmocnienie dialogu społecznego”, 17.2.4. „Zamykanie pomocy w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG”, 17.3.13. „Wdrażanie PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa”, 19.1.1. „Budowa i przebudowa sieci dróg”, 19.3.2. „Wspieranie infrastruktury morskiej i żeglugi śródlądowej”, 20.5.4. „Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych”, 20.5.9. „Realizacja zadań edukacyjno-informacyjnych z zakresu programów zdrowotnych państwa dotyczących uzależnień”,

6.2.3. „Wspieranie bezpieczeństwa energetycznego”. W rezultacie zaniżono – o kwotę 41,4 tys. zł - wydatki związane z utrzymaniem 1 etatu w tym wydziale. W ocenie NIK, świadczy to o mało skutecznym nadzorze nad prawidłowością opracowania planu wydatków budżetowych tego wydziału. Pozostałe zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym wynikały z konieczności dostosowania układu zadaniowego do faktycznie realizowanych działań.

1.8. Kwoty ujęte w zaakceptowanym przez Wojewodę w dniu 22 lutego 2011 r. planie wydatków dla części 85/10 w układzie zadaniowym były zgodne z określonymi w ustawie budżetowej na rok 2011⁹. Jednakże, wbrew postanowieniom ust. 89 pkt 5 załącznika nr 76 do noty budżetowej, zarówno w formularzach BZ, jak i w ww. planie, nie przewidziano wydatków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa, w tym również w odniesieniu do programów wieloletnich, dla których wartości docelowe mierników zaplanowano z uwzględnieniem przewidywanych wydatków z rezerw celowych. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje jednak stanowisko przedstawione w złożonych przez Panią Wojewodę wyjaśnieniach, iż na etapie prac planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2011 nie posiadano wiedzy, jakie rezerwy celowe zostaną utworzone w budżecie państwa, oraz że w ustawie budżetowej rezerwy te wykazywane są w innej części budżetowej (83), w łącznych kwotach, tj. bez podziału na województwa. Tym niemniej NIK zauważa, że powyższy sposób ujęcia wartości mierników i planowanych wydatków powoduje przedstawienie błędnego obrazu układu zadaniowego. Pokazuje bowiem, że osiągnięcie miernika będzie możliwe przy wykorzystaniu niższej kwoty, nie uwzględniającej rezerwy.

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

2.1. Cele i mierniki realizowanych zadań i podzadań wyznaczono głównie w oparciu o opracowany przez Ministerstwo Finansów katalog, a także uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej¹⁰. Wprawdzie w przypadku pięciu zadań (3.3., 7.4., 8.3., 9.1. i 12.5.) oraz czterech podzadań (16.1.1., 17.2.3., 17.3.7. i 19.1.4.) wystąpiły w tym zakresie rozbieżności celów i mierników w stosunku do ww. dokumentów, jednakże uzasadnione to było w szczególności brakiem wiarygodnego źródła danych, a także określeniem celów i mierników bardziej adekwatnych do działań realizowanych

⁹ ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150),

¹⁰ dokument przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2010 r.,

przez służby Wojewody. Ponadto, w przypadku zadania 6.4. oraz sześciu podzadań (5.2.2., 7.3.2., 11.5.2., 13.2.4., 16.3.1. i 16.7.1.), przyjęte cele i mierniki były niezgodne z wyznaczonymi w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, jednakże dostosowano je do określonych w katalogu. NIK zauważa jednocześnie, iż wskazany przez Radę Ministrów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej cel dla zadania 6.4. ("Do roku 2015 zwiększenie średniego poziomu wydatków turystów zagranicznych do poziomu 6 mld USD") oraz miernik dla podzadania 7.3.2. ("Liczba skarg sygnalizowanych w pismach do Najwyższej Izby Kontroli w zakresie geodezji i katastru") były niemożliwe do zastosowania przez wojewodów.

2.2. Na przykładzie 15 podzadań¹¹ ustalono, iż przyjęte dla nich cele spełniały kryteria określone w komunikacie nr 6 Ministerstwa Finansów¹², a mierniki umożliwiały ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie, posiadały wiarygodne i dostępne źródło danych oraz mierzyły jedynie to, na co jednostka realizująca podzadanie ma wpływ. W przypadku trzech podzadań (16.1.1., 16.1.2. i 16.1.5.), wyznaczone mierniki (odpowiednio: „Liczba wydanych decyzji”, „Koszt realizacji 1 sprawy (koszt jednostkowy usługi)” i „Ilość rozpatrzonych skarg i wniosków”) nie spełniały wymogów określonych w rozdz. 6 załącznika nr 76 do noty budżetowej, bowiem nie umożliwiały oceny stopnia realizacji zaplanowanych celów („Zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dot. ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk”, „Zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dot. dokumentów paszportowych”, „Zapewnienie prawidłowego (miejscowo, rzeczowo) i terminowego wszczynania i prowadzenia postępowania skargowego”). Najwyższa Izba Kontroli akceptuje wyjaśnienia Wicewojewody Łódzkiego, iż w przypadku podzadań 16.1.2. i 16.1.5. zastosowano – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów – mierniki określone w katalogu. Nie podziela natomiast prezentowanego w wyjaśnieniach poglądu, iż miernik w podzadaniu 16.1.1. (zmieniony w stosunku do ujętego w katalogu, z uwagi na brak wiarygodnego źródła danych), spełnia wymogi określone w notcie budżetowej. Stopień zapewnienia zgodnej z prawem i efektywnej realizacji zadań z zakresu administracji rządowej

¹¹ w tym 7 określonych w ramach 3 zadań wyznaczonych przez koordynatora kontroli, oraz 8 realizowanych w części 85/10, które nie zostały ujęte w katalogu (5.1.1., 5.2.2., 12.1.3., 12.1.5., 12.3.2., 12.5.6., 13.7.1., 20.1.3),

¹² komunikat Nr 6 Ministerstwa Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011,

może być bowiem mierzony terminowością (a nie ilością) wydanych decyzji, bądź też ilością decyzji w stosunku do liczby złożonych wniosków.

2.3. W ocenie NIK, rzetelnie ustalono działania objęte układem zadaniowym na rok 2011. Na przykładzie pięciu z nich¹³, realizowanych w ramach trzech kontrolowanych zadań, ustalono iż ich treść została przedstawiona w sposób precyzyjny i adekwatny do zakresu właściwego podzadania, a także wskazujący jednoznacznie na osiągnięty produkt (np. wystawiony tytuł wykonawczy, wydany dokument paszportowy). Wykonując poszczególne działania, pracownicy Urzędu monitorowali zarówno ilość uzyskanych produktów, jak i ich jakość (za wyjątkiem działania 12.2.4.1., realizowanego przez Marszałka Województwa Łódzkiego).

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

3.1. Na przykładzie siedmiu kontrolowanych podzadań (realizowanych w ramach trzech zadań: 4.3., 12.2. i 16.1.) ustalono, iż w każdym przypadku komórki organizacyjnych ŁUW odpowiedzialne za ich realizację prowadziły działania w zakresie monitorowania stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów. Przyjęte metody monitorowania wartości mierników polegały m.in. na prowadzeniu stosownych rejestrów, sprawozdawczości oraz informacji statystycznych, analizowaniu dokumentacji pokontrolnej, a także rozliczeń z wykorzystania dotacji.

3.2. Koszty analizowanych działań określone zostały prawidłowo – obejmowały one utrzymanie stanowisk pracy oraz kwoty dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym, dla każdego działania można było ustalić bezpośredni koszt jednostkowy otrzymanego produktu. Pozostałe, wspólne dla wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu koszty pośrednie (w tym administracyjne), ujęte zostały w funkcji 22.

Pomimo przyjętego w ŁUW sposobu ewidencjonowania wydatków w układzie tradycyjnej klasyfikacji budżetowej, dokonywana była w ciągu roku analiza kosztów realizacji kontrolowanych działań – bowiem wykorzystywana metodologia¹⁴ umożliwiała właściwe umiejscowienie danego wydatku w strukturze zadaniowej, a w

¹³ 4.3.1.1. Wprowadzanie danych i windykacja należności budżetu państwa, 12.2.4.1. Wykonanie opracowań programów ochrony powietrza w celu określenia uchwałami Sejmiku Województwa Łódzkiego Programów Ochrony Powietrza dla stref województwa łódzkiego, 16.1.1.1. Dotacje dla gmin w zakresie transportu dowodów osobistych i zakupu sprzętu komputerowego, 16.1.1.5. Kontrola w j. s. t. i udzielanie instruktażu pracownikom j.s.t. i w urzędach stanu cywilnego, 16.1.2.1. Przyjmowanie wniosków i wydawanie paszportów,

¹⁴ Metodologia analogiczna do stosowanej przez służby finansowo – księgowo przy opracowywaniu materiałów planistycznych na dany rok budżetowy, polegająca na przyporządkowaniu wydatków w paragrafach do odpowiednich zadań,

efekcie sporządzenie rzetelnej i wiarygodnej informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

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

- ujmowanie w planie wydatków wszystkich zadań i podzadań realizowanych przez dysponenta części budżetowej,
- definiowanie mierników w sposób umożliwiający ocenę stopnia realizacji zaplanowanych celów podzadań.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Wojewody w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią 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 Łodzi 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.