



**Wojewoda Lubelski**

LLU-4101-14-01/2011  
P/11/001

**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 Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, zwanym dalej „Urzędem” lub „LUW”, kontrolę w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, 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 17 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wojewoda Lubelski realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym<sup>2</sup> na 2011 r. w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

- zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości,
- określenia treści podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych oraz definiowania

---

<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 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.

treści działań,

- monitorowania osiągnięcia celów podzadań grupujących działania, umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Prowadzone były działania zarówno w odniesieniu do dysponenta części 85/06 – województwo lubelskie, jak również LUW, będącego dysponentem III stopnia w tej części:

- właściwie zorganizowane zostały procesy planowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym w ramach części 85/06,
- przygotowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego (KKBZ), kierownikami jednostek podległych oraz komórkami organizacyjnymi Urzędu,
- sporządzono formularze planistyczne BZ<sup>3</sup> na 2011 r. według wzorów określonych w nocie budżetowej<sup>4</sup> i terminowo przekazano je do Ministerstwa Finansów,
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, wybierając z katalogu<sup>5</sup> i noty budżetowej treść podzadań, grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z celami podzadań i miernikami dokonań lub definiując te cele i mierniki we własnym zakresie oraz określając treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań,
- podjęto działania w celu monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów podzadań.

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

- w zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym nie wyszczególniono 20 podzadań, określonych dla urzędów wojewódzkich w katalogu, a realizowanych w 2011 roku w ramach części 85/06, w tym czterech finansowanych z rezerw celowych,

---

<sup>3</sup> 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* i BZ-3 *Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata*.

<sup>4</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 (Dz. U. Nr 42, poz. 245), zwane dalej „notą budżetową”.

<sup>5</sup> Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla urzędów wojewódzkich, opracowany w Ministerstwie Finansów, przekazany wojewodom z prośbą o uwzględnienie jego postanowień podczas prac nad opracowaniem budżetu zadaniowego na 2011 r., zwany dalej „katalogiem”.

- w zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym (BZ) wyszczególniono trzy podzadania<sup>6</sup> nieujęte w katalogu, których nie realizowano, gdyż nie należały one do kompetencji Wojewody,
- w odniesieniu do niektórych podzadań cele i mierniki (w tym również przyjęte z katalogu) nie spełniały wymogów lub standardów określonych w nocie budżetowej oraz w Komunikacie Ministra Finansów<sup>7</sup>,
- dla 166 działań (86,4% ujętych w BZ) nie wskazano jednostek organizacyjnych je realizujących,
- nie określono zasad monitorowania wartości mierników określających stopień realizacji celów podzadań.

## 1. Zarządzanie procesami: planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości.

**1.1.** W zestawieniu planowanych wydatków w układzie zadaniowym na 2011 rok Wojewoda Lubelski zgłosił uczestnictwo w osiągnięciu celów 50 zadań oraz 84 podzadań, grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów określonych zadań budżetowych. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian, na dzień 16 września 2011 r. województwo lubelskie było zaangażowane w realizację 51 zadań i 93 podzadań.

Wszystkim komórkom organizacyjnym LUW i podległym jednostkom budżetowym Wojewoda Lubelski wyznaczył czynności związane z procesem planowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym na 2011 r. w części 85/06 oraz wskazał oczekiwane rezultaty tych czynności, stosownie do standardu nr 6 kontroli zarządczej<sup>8</sup>. Obowiązki w tym zakresie określone zostały w regulaminie organizacyjnym LUW oraz w pismach<sup>9</sup> skierowanych do poszczególnych wydziałów Urzędu i podległych jednostek budżetowych. Adresatów pism zobowiązano również do przedkładania kwartalnych informacji o realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Nie określono jednak szczegółowych obowiązków jednostek, komórek organizacyjnych oraz poszczególnych pracowników w ramach procesu monitorowania oraz dokumentów, na podstawie których istnieje możliwość monitorowania wykonania podzadań i zadań i wydatków w układzie zadaniowym. Może to niekorzystnie wpływać na funkcjonowanie kontroli zarządczej w odniesieniu do budżetu zadaniowego. Nie spełniono tym samym standardów kontroli zarządczej: nr 3, nr 16

<sup>6</sup> Podzadania: 17.1.2. *Wsparcie rozwoju poszczególnych województw w ramach 16 RPO*, 17.3.3. *Zarządzanie realizacją PO Infrastruktura i Środowisko* i 17.3.11. *Wdrażanie PO Kapitał Ludzki*.

<sup>7</sup> 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 2011 r. (Dz.Urz. MF Nr 5, poz. 22).

<sup>8</sup> 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 – dalej „standardy kontroli zarządczej”).

<sup>9</sup> Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu (działającego z upoważnienia Wojewody Lubelskiego) lub Zastępcy Dyrektora tego Wydziału.

oraz nr 17<sup>10</sup>, dotyczących przejrzystości i spójności struktury organizacyjnej podmiotu sektora finansów publicznych oraz obowiązku zapewnienia osobom zarządzającym i pracownikom aktualnych i rzetelnych informacji, potrzebnych do realizacji działań służących do osiągnięcia celów przyjętych w układzie zadaniowym budżetu.

**1.2.** W celu opracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. Wojewoda Lubelski współpracował z KKBZ, kierownikami podległych jednostek budżetowych i jednostek organizacyjnych LUW. Współpraca polegała na zbieraniu z podległych jednostek i przekazywaniu do KKBZ uwag i propozycji odnośnie celów oraz mierników zadań i podzadań ujętych w katalogu funkcji, zadań i podzadań na 2011 r. realizowanych przez urzędy wojewódzkie. Współpraca z podległymi jednostkami miała też na celu definiowanie podzadań, działań oraz określenie celów i mierników w przypadku wnioskowania o dokonanie przeniesień i zwiększeń planu wydatków z rezerw budżetowych, a także przedkładanie kwartalnych informacji o realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

**1.3.** Zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1, BZ-2 i BZ-3) sporządzono zgodnie z wzorami przedstawionymi w nocie budżetowej i terminowo przekazano Ministrowi Finansów. Brzmienie wyszczególnionych w nich podzadań przyjęto z katalogu oraz noty budżetowej. W sporządzonym projekcie budżetu zadaniowego na 2011 r. nie ujęto jednak 20 podzadań znajdujących się w katalogu, realizowanych w ramach części 85/06. W tym – jak wynika ze złożonych w trakcie kontroli NIK wyjaśnień: czterech<sup>11</sup> z powodu znikomego charakteru danego podzadania w wymiarze etatowym i finansowym, co uwzględniało wytyczne zawarte w ust. 89 pkt 3 noty budżetowej; 11<sup>12</sup> z powodu realizacji przedmiotu danego podzadania w ramach innych podzadań o podobnym nazewnictwie lub zakresie; czterech<sup>13</sup> finansowanych z rezerw celowych, nieplanowanych na etapie opracowywania projektu budżetu Wojewody Lubelskiego

---

<sup>10</sup> Pkt II A (standard 3) i D (standard 16 i 17).

<sup>11</sup> Podzadania: 4.5.2. *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, 6.2.3. *Wspieranie bezpieczeństwa energetycznego*, 7.3.2. *Prowadzenie i przechowywanie baz danych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego*, 8.3.4. *Przygotowania Polski do współorganizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*.

<sup>12</sup> Dotyczyło to m.in. podzadań: 2.4.3. *Rozpoznawanie zagrożeń* – realizowanego w ramach podzadania 2.4.1. *Działalność ratowniczo-gaśnicza*; 6.4.3. *Przygotowanie wykwalifikowanych kadr dla turystyki* – realizowanego w 16.1.1. *Ewidencja ludności i dowody osobiste, rejestracja stanu cywilnego oraz zmiana imion i nazwisk*; 16.3.2. *Realizacja zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołem* – realizowanego w 16.3.1. *Wydawanie zaświadczeń o osobowości prawnej jednostek kościelnych*; 20.5.3. *Nadzór sanitarny* – realizowanego w 20.5.2. *Działalność kontrolno-inspekcyjna*.

<sup>13</sup> Podzadania: 2.2.3. *Zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom oraz przeciwdziałanie przemocy i patologiom społecznym*; 2.4.4. *Program wieloletni Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011*; 3.1.3. *Kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz kształtowanie pragmatyki zawodowej*; 3.1.4. *Egzaminy zewnętrzne*.

oraz jednego pominiętego w drukach BZ, a włączonego do budżetu części 85/06 po złożeniu tych druków.

Jednocześnie do projektu budżetu na formularzach BZ wprowadzono 10 podzadań niewymienionych w katalogu, ale zgodnych z załącznikiem nr 70 do noty budżetowej. Ujęcie trzech z tych podzadań<sup>14</sup> w budżecie części 85/06–województwo lubelskie, w ramach funkcji 17 *Równomierny rozwój kraju*, było niezgodne z dyspozycjami ostatniego zdania ust. 84 pkt 17 załącznika nr 76 do noty budżetowej. Podmiotami realizującymi zadania w ramach tej funkcji są bowiem dysponenci będący instytucją zarządzającą lub pośredniczącą w ramach programów, o których mowa w funkcji 17, a Wojewoda Lubelski nie posiadał takich kompetencji w odniesieniu do tych podzadań. Wydatki zaplanowane na działania, wyodrębnione w ramach tych podzadań, dotyczyły projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej<sup>15</sup>, których celem była poprawa jakości zadań statutowych Państwowej Straży Pożarnej, wykonywanych w ramach podzadania 2.4.1. *Działalność ratowniczo-gaśnicza*. Ponadto podzadanie 5.1.2. *Nadzór właścicielski* ujęte zostało w BZ, mimo, iż Wojewoda nadzoru takiego nie sprawował, a jedynie nadzorował składanie ministrowi Skarbu Państwa przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego.

Przy określaniu celów 41 zadań (82%) i 54 podzadań (64,3%) wykorzystano katalog, w pozostałych przypadkach cele zadań i podzadań zdefiniowano we własnym zakresie. W 28 zadaniach (56%) i 54 podzadaniach (64,3%) mierniki dokonań przyjęto z katalogu, a w pozostałych określono je we własnym zakresie. Treść (brzmienie) wszystkich zadań i podzadań była zgodna z załącznikiem nr 70 do noty budżetowej na 2011 r. i uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej.

Materiały do projektu budżetu na formularzach BZ opracowano na podstawie wstępnych kwot wydatków dla części 85/06, określonych przez Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej. Załącznik nr 76 do noty budżetowej w ust. 89 pkt 5 stanowił, że wydatki zaplanowane w ramach rezerw celowych wykazuje jednostka, która ma je realizować. Opracowany projekt nie obejmował jednak wydatków finansowanych z rezerw celowych, z tego względu, że Wojewoda nie posiadał informacji o limitach wydatków pochodzących z rezerw celowych, planowanych i wykazywanych w odrębnej części budżetowej. NIK zwraca uwagę, że mimo, iż w BZ nie uwzględniono wydatków finansowanych z rezerw celowych, przeznaczonych na realizowane programy wieloletnie, wartości docelowe mierników dla tych podzadań zaplanowano

---

<sup>14</sup> Podzadania: 17.1.2. *Wsparcie rozwoju poszczególnych województw w ramach 16 RPO*, 17.3.3. *Zarządzanie realizacją PO Infrastruktura i Środowisko* i 17.3.11. *Wdrażanie PO Kapitał Ludzki*.

<sup>15</sup> Realizowanych przez Komendę Wojewódzką i komendy powiatowe PSP.

z uwzględnieniem przewidywanych wydatków z rezerw celowych. Ujmując w drukach planistycznych BZ wartości docelowe mierników uwzględniające przewidywane wydatki z rezerw celowych i jednocześnie limit wydatków bez środków z rezerw, przedstawiono błędny obraz budżetu zadaniowego, według którego osiągnięcie określonych wartości miernika będzie możliwe przy wykorzystaniu niższej kwoty wydatków.

Przekazane do Ministerstwa Finansów zbiorcze druki planistyczne spełniały wymogi określone w ust. 85 załącznika nr 76 do noty budżetowej - pkt 9 (dla podzadań) i 10 (dla działań). Nie w pełni wypełniono natomiast dyspozycje ust. 92 pkt 11 załącznika nr 76 do noty budżetowej, dotyczące obowiązku wykazania w drukach BZ-2 jednostek realizujących działania. Na zdefiniowane w nich 192 działania, jednostki je realizujące określone zostały tylko w 26 przypadkach (13,6%). Nieokreślenie w zbiorczych drukach planistycznych jednostek realizujących część działań tłumaczono błędem technicznym aplikacji BUZA, w której w Wydziale Finansów i Budżetu LUW dokonywano agregacji przygotowanych przez poszczególne jednostki elektronicznej wersji zestawień BZ-2, które zawierały wymagane dane. Dane z tego zakresu określone były również na drukach planistycznych złożonych przez jednostki w wersji papierowej.

**1.4.** Podstawą realizacji wydatków w układzie zadaniowym w części 85/06 były plany finansowe podległych jednostek na 2011 r. w ujęciu zadaniowym, opracowane<sup>16</sup> na podstawie zawiadomień o kwotach wydatków wynikających z podziału budżetu Wojewody w układzie tradycyjnym, zgodne z uzasadnieniem do decyzji nr 3 Wojewody Lubelskiego w sprawie ustalenia szczegółowego podziału budżetu Wojewody Lubelskiego na rok 2011. Kwoty ujęte w tym dokumencie były zgodne z określonymi w ustawie budżetowej na rok 2011<sup>17</sup>. Nie ujęto w nim jednak (podobnie jak w formularzach BZ) wydatków finansowanych z rezerw celowych budżetu państwa.

Wydziały merytoryczne LUW oraz podległe Wojewodzie jednostki budżetowe dokonały we własnym zakresie oszacowania kosztów oraz przypisania wydatków do poszczególnych działań i podzadań. W Urzędzie podstawę planowania kosztów zadań, podzadań i działań w układzie zadaniowym stanowił projekt budżetu w układzie tradycyjnym. Wydatki do poszczególnych działań przypisane zostały według opracowanej w LUW „Metodyki liczenia i przypisywania wydatków do działań w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie w 2011 r.”, z wykorzystaniem danych o wykonaniu wydatków w latach poprzednich oraz materiałów dotyczących planowanych inwestycji. NIK zwraca uwagę, że przyjęty w Urzędzie sposób ustalania kosztów zapewnia wprawdzie pełną zgodność

---

<sup>16</sup> Mimo, iż prawo nie nakładało obowiązku w zakresie opracowania dokumentów o charakterze operacyjnym, na podstawie których wykonywane są wydatki w układzie zadaniowym.

<sup>17</sup> Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U Nr 29, poz. 150).

prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, ale dane oparte na uproszczonym szacunku nie dają pełnej wiedzy o rzeczywistych kosztach realizowanych zadań publicznych i nie mogą stanowić wiarygodnej podstawy do zastosowania układu zadaniowego budżetu jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi przez analizę rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji zadań.

Wydatki w układzie zadaniowym klasyfikowane i ewidencjonowane były w Urzędzie<sup>18</sup> w arkuszu kalkulacyjnym Excel, gdyż - jak wyjaśniono w trakcie kontroli - przepisy rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości<sup>19</sup> nie precyzowały w sposób dostateczny zasad prowadzenia tej ewidencji. Prowadzona w I półroczu 2011 r. ewidencja wydatków w układzie zadaniowym na koncie pozabilansowym 990 nie zapewniła zgodności z kwotami zaksięgowanymi w budżecie tradycyjnym.

**1.5.** Kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w realizowanych przez jednostki planach finansowych w układzie zadaniowym w trakcie roku były aktualizowane, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Do czasu kontroli NIK nie dokonywano natomiast aktualizacji wartości mierników celów realizowanych podzadań i zadań w związku ze zwiększeniami limitu wydatków z rezerw budżetowych. Według ustaleń kontroli i uzyskanych wyjaśnień, wynikało to zarówno z braku obowiązków prawnych w tym zakresie, jak też z określenia docelowych wartości mierników z uwzględnieniem poziomu wydatków określonych w programach wieloletnich, przewidywanego wykonania roku ubiegłego lub przyjęcia tak zdefiniowanych mierników, których wartości nie zależały od zaangażowanych środków<sup>20</sup>.

**2.** Definiowanie treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań.

**2.1.** Treść, cele i mierniki podzadań składających się na poszczególne zadania nie zawsze zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej i standardów określonych w komunikacie Ministra Finansów nr 6 z dnia 12 kwietnia 2010 r. Kontrola 16 wybranych podzadań (19% ujętych w BZ) wykazała, że:

- trzy podzadania<sup>21</sup> ujęte zostały w BZ, mimo że nie były realizowane (wykraczały poza kompetencje Wojewody Lubelskiego, o czym mowa w pkt 1.3. wystąpienia);

---

<sup>18</sup> Na potrzeby sporządzenia przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

<sup>19</sup> Rozporządzenie 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).

<sup>20</sup> Np. w podzadaniu 5.1.2. *Nadzór właścicielski* przyjęto miernik: *Liczba sporządzonych sprawozdań*, w podzadaniu 16.5.1. *Obsługa cudzoziemców* przyjęto miernik: *Liczba odwołań w stosunku do liczby wydanych orzeczeń*, a w podzadaniu 16.8.5. *Koordinacja współpracy z partnerami społecznymi i wzmocnienie dialogu społecznego*, przyjęto miernik: *Odsetek skarg zasadnych w stosunku do ogólnej ich liczby*.

<sup>21</sup> Podzadania: 17.1.2., 17.3.3. i 17.3.11.

- podstawa prawna wskazana przez Wojewodę do realizacji podzadania 5.1.2. *Nadzór właścicielski* (art. 69 ust. 1a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>22</sup>) nie dotyczyła nadzoru, o którym mowa w tym podzadaniu;
- treść (brzmienie) 14 podzadań była przedstawiona w sposób zrozumiały, precyzyjny i konkretny, zapewniając ich jednoznaczną interpretację w zakresie przedmiotu podzadania, przedmiot 15 podzadań był zgodny z brzmieniem podanego przez Wojewodę aktu prawnego, a 13 zgodny z zakresem przedmiotowym zadania, którego realizacji służyło podzadanie. W sposób zbyt ogólny, a tym samym nieprecyzyjny określona została treść dwóch podzadań<sup>23</sup>. Niezgodna z zakresem przedmiotowym zadań była treść trzech podzadań, w tym dwóch z noty budżetowej<sup>24</sup>, a jednego przyjętego z katalogu<sup>25</sup>, w wyjaśnieniach wskazywano jednak na nieobowiązujący charakter tego katalogu;
- cele wszystkich analizowanych podzadań były istotne, mierzalne, realistyczne i określone w czasie. Cele 11 podzadań przedstawione zostały w sposób poprawny, zapewniający ich jednoznaczną interpretację i powiązanie z podzadaniami. W sposób niezgodny ze standardami określonymi w komunikacie Ministra Finansów zostały przedstawione cele dla pięciu podzadań. W przypadku dwóch podzadań przyjęty cel wskazywał na działania, a nie określał, co w wyniku realizacji podzadania dysponent zamierza osiągnąć (rezultat, efekt)<sup>26</sup>, przy czym cel jednego z nich (16.8.5.) został wybrany z katalogu. Cele trzech podzadań były zawężone i niepowiązane z ich treścią<sup>27</sup>.
- mierniki określone dla dziewięciu podzadań umożliwiały ocenę stopnia realizacji zaplanowanych celów tych podzadań, dla sześciu były spójne z miernikami celów ustanowionymi dla zadań, wszystkie umożliwiały ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie, posiadały wiarygodne i dostępne źródło danych, miały podaną wartość bazową i docelową dla roku budżetowego 2011, 14 mierzyło tylko to, na co jednostka realizująca podzadanie ma wpływ. Dla dziesięciu podzadań ustanowiono mierniki

<sup>22</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

<sup>23</sup> Dotyczy to podzadań: 17.1.2. i 17.3.11.

<sup>24</sup> Podzadanie 5.1.2. *Nadzór właścicielski* - nadzór sprawowany w ramach podzadania dotyczy mienia komunalnego, a zadanie 5.1. dotyczy gospodarowania mieniem Skarbu Państwa; podzadanie 20.1.2. *Realizacja programów polityki zdrowotnej* ważnych dla zdrowia społeczeństwa nie ma związku z przedmiotem zadania 20.1. *Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*.

<sup>25</sup> Podzadanie 16.8.6. *Nadzór nad fundacjami i stowarzyszeniami – nadzór nad stowarzyszeniami j.s.t.* nie ma wpływu na zadanie 16.8. *Budowa społeczeństwa obywatelskiego*.

<sup>26</sup> Cel podzadania 16.1.4. *Prowadzenie spraw z zakresu nadzoru sprawowanego przez ministra (...)* określono jako: *Sprawowanie nadzoru wojewody nad działalnością uchwałodawczą organów j.s.t. i wykonywanie zadań kontrolnych*, a cel podzadania 16.8.5. *Koordinacja współpracy z partnerami społecznymi i wzmocnienie dialogu społecznego*, jako: *Rozwiązywanie konfliktów społecznych, realizacja inicjatyw społeczno-gospodarczych*.

<sup>27</sup> Dla podzadania 17.1.2. *Wsparcie rozwoju poszczególnych województw w ramach 16 RPO* cel określono jako: *zwiększenie skuteczności działań ratowniczych z użyciem specjalistycznego sprzętu ratowniczego*, dla podzadania 17.3.3. *Zarządzanie realizacją PO Infrastruktura i Środowisko* cel określono jako: *zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, a dla podzadania 20.4.1. *Inwestycje w infrastrukturę w ochronie zdrowia* cel określono jako: *ocena prawidłowości gospodarowania mieniem ZOZ*.

niespójne z miernikami celów dla zadań<sup>28</sup>, dla siedmiu mierniki, które nie umożliwiają pomiaru stopnia realizacji zaplanowanego celu<sup>29</sup>, a dla dwóch, mierniki, które mierzą to na co jednostka realizująca podzadanie nie ma wpływu<sup>30</sup>. Nie spełniono tym samym wymogów ust. 86 pkt 8 lit. a, c załącznika nr 76 do noty budżetowej.

**2.2.** Dla wszystkich podzadań ujętych w zestawieniach BZ określono działania i przypisano kwoty wydatków, stosownie do wymogów noty budżetowej. Szczegółowe badanie prawidłowości określenia pięciu wybranych działań składających się na podzadania planowane i realizowane przez wydziały merytoryczne Urzędu wykazało, że zostały one przedstawione prawidłowo. Z treści działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiąganiem celów danego podzadania.

W 2011 r. działaniom nie zostały przypisane mierniki ich realizacji, bowiem obowiązujące w tym okresie przepisy prawa nie obligowały do ich określenia. Uwzględniając powyższe, NIK zwraca uwagę, że pomimo braku obowiązku określenia dla działań mierników ich realizacji<sup>31</sup>, celowe jest, aby jednostka określiła takie mierniki, gdyż umożliwi to bieżący pomiar stopnia realizowanych działań.

### **3. Monitorowanie celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego.**

**3.1.** Wojewoda Lubelski nie określił zasad monitorowania realizacji mierników zadań i podzadań, ani nie nakazał opracowania i wdrożenia takich zasad kierownikom podległych jednostek budżetowych i wydziałów LUW, gdyż – jak wyjaśniono – prawo tego nie nakazywało. W związku z obowiązkiem przedkładania kwartalnych informacji z realizacji budżetu w układzie zadaniowym<sup>32</sup>, podległe jednostki i komórki organizacyjne LUW, w ramach swoich statutowych zadań, monitorowały postęp w realizacji wartości zaplanowanych mierników podzadań według własnych, nieujednoliconych metod oraz bez określania formalnych procedur w tym zakresie. Gromadzone w ten sposób dane pozwolą na sporządzenie sprawozdania o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym za 2011 r.

NIK zwraca uwagę na celowość ujednoczenia i skoordynowania zasad i częstotliwości

---

<sup>28</sup> Dotyczyło to podzadań: 5.1.2. *Nadzór właścicielski*, 9.2.2. *Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego w kraju i za granicą*, 16.1.4. *Prowadzenie spraw z zakresu nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz funkcjonowanie zespolonej administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego*, 16.8.6. *Nadzór nad fundacjami i stowarzyszeniami – nadzór nad stowarzyszeniami j.s.t.*, 17.1.2. *Wsparcie rozwoju poszczególnych województw w ramach 16 RPO*, 17.3.3. *Zarządzanie realizacją PO Infrastruktura i Środowisko*, 17.3.11. *Wdrażanie PO Kapitał Ludzki*, 20.1.2. *Realizacja programów polityki zdrowotnej ważnych dla zdrowia społeczeństwa*, 20.4.1. *Inwestycje w infrastrukturę w ochronie zdrowia*, 21.7.2. *Pomoc krajowa*.

<sup>29</sup> Dotyczyło to podzadań: 9.2.2., 16.8.5., 16.8.6., 17.1.2., 17.3.3., 20.4.1., 21.7.5.

<sup>30</sup> Dotyczyło to podzadań: 16.8.5. i 17.3.3.

<sup>31</sup> 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 (Dz. U. Nr 56, poz. 290.)

<sup>32</sup> Nałożonym pismem Dyrektora Wydziału Budżetu i Finansów LUW.

pozyskiwania, gromadzenia i analizowania danych o osiągniętej wartości mierników podzadań (np. w cyklach kwartalnych). Zdaniem NIK, jest to niezbędne dla zapewnienia Wojewodzie Lubelskiemu możliwości efektywnego i bieżącego zarządzania realizacją podzadań, poprzez oddziaływanie na osiągnięcie zamierzonych celów podzadań i racjonalizację ponoszonych na nie kosztów.

**3.2.** NIK zwraca także uwagę na fakt, że monitoring realizowanego w Urzędzie podzadania 16.8.5. *Koordinacja współpracy z partnerami społecznymi i wzmocnienie dialogu społecznego*, prowadzony jest na podstawie miernika (*odsetek skarg zasadnych w stosunku do ogólnej ich liczby*), na który jednostka nie ma wpływu.

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

- 1) ujmowanie w dokumentach planistycznych dotyczących budżetu zadaniowego wyłącznie zadań realizowanych w ramach części 85/06,
- 2) wyeliminowanie przypadków niewłaściwego określania treści podzadań, ich celów oraz mierników realizacji, a także wdrożenie metod pozwalających na kalkulację rzeczywistych kosztów działań i wynikających z tego kosztów podzadań i zadań,
- 3) uregulowanie, w ramach systemu kontroli zarządczej, problematyki monitorowania realizacji budżetu państwa w układzie zadaniowym, poprzez określenie jego zasad oraz rodzaju dokumentów, z których należy pozyskiwać dane w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Wojewodę, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn 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 Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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.