



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 24 listopada 2011 r.

**Pan
Piotr Florek
Wojewoda Wielkopolski**

P/11/001
LPO-4101-11-01/2011

Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych na podstawie uchwały komisji odwoławczej Delegatury NIK w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2011 r. zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 9 stycznia 2012 r.

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 dnia 17 maja 2011 r. do dnia 16 września 2011 r., w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim kontrolę w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, oceny procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Badaniami kontrolnymi objęte zostały zdarzenia dotyczące planowania i realizacji układu zadaniowego wydatków roku 2011, a także zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2010 r. w przypadkach, gdy miały one wpływ lub mają związek ze zjawiskami będącymi przedmiotem kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wojewoda Wielkopolski prawidłowo 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 podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań,
- monitorowania 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.

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

Zarówno w odniesieniu do jednostek podległych Panu Wojewodzie, jak i w odniesieniu do Urzędu:

- właściwie zorganizowane zostały procesy: planowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym,
- wypracowane zostały dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego (KKBZ) oraz kierownikami jednostek podległych bądź nadzorowanych,
- sporządzone zostały formularze planistyczne BZ na 2011 r. według wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011² (nota budżetowa), które terminowo zostały przekazane do Ministerstwa Finansów;
- w procesie planowania została prawidłowo ustalona struktura wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, uwzględniając zdefiniowanie podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z celami podzadań i miernikami dokonań oraz działania wchodzące w skład poszczególnych podzadań.

NIK zwraca uwagę, że podjęte dotychczas działania w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego³ mogą okazać się niewystarczające do tego, aby budżet zadaniowy był skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. Stwierdzono bowiem, że:

- w uregulowaniach wewnętrznych, komórkom organizacyjnym odpowiedzialnym za planowanie i realizację budżetu w układzie zadaniowym, nie zostały przypisane szczegółowe czynności, a w odniesieniu do procesu monitorowania, nie zostały wskazane metody monitorowania oraz rezultaty tego procesu,
- w odniesieniu do dwóch podzadań (19.1.1.⁴ i 19.1.5.⁵), ustalone przez Pana Wojewodę, cele i mierniki nie spełniały wymogów określonych w nocie budżetowej oraz w standardach określonych w Komunikacie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów

² Dz. U. z 2010 r. Nr 42, poz. 245

³ 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.

⁴ Nazwa podzadania: *Zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom sieci drogowej*; Cel: „Wzrost dostępności komunikacyjnej Polski poprzez rozwój sieci dróg krajowych”

⁵ Nazwa podzadania: *Program wieloletni „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”*; Miernik: „Długość wyremontowanych i naprawionych dróg w stosunku do planowanych (w km)”

publicznych w zadaniowym planie wydatków na 2011 r.⁶ zwanych dalej „standardami definiowania celów”,

- w odniesieniu do dwóch podzadań (19.1.1. i 19.1.4.⁷), wartość mierników nie była na bieżąco monitorowana, przyjęta praktyka uzyskiwania danych o ich wartości na koniec półrocza i roku pozwalała, co prawda, na sporządzenie wymaganego sprawozdania, ale utrudniała efektywne zarządzanie realizacją tych podzadań,
- w uregulowaniach wewnętrznych komórek organizacyjnych realizujących wydatki budżetowe w układzie zadaniowym nie zostały określone produkty procesów planowania, monitorowania oraz sprawozdawczości,
- pomimo, że w uregulowaniach wewnętrznych komórek organizacyjnych realizujących wydatki budżetowe w układzie zadaniowym wskazano zadania do realizacji w procesie planowania, to nie zawsze wskazywano zadania do realizacji w procesie monitorowania i sprawozdawczości (np. w podzadaniach 11.5.2.⁸, 19.1.1. i 19.1.4)
- w odniesieniu do niektórych działań (5.2.1.2.⁹, 5.2.1.3.¹⁰, 11.5.2.1.¹¹, 11.5.2.2.¹² i 19.1.4.1.¹³) ich treść nie określała jednoznacznie produktów będących rezultatem tego działania, gdyż z treści tych działań nie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiągnięciem celów danego podzadania, a także nie zostały sformułowane mierniki opisujące ilość uzyskanych produktów tych działań oraz jakość tych produktów.

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

1.1. Obowiązki w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym zostały przypisane do realizacji komórkom organizacyjnym Urzędu na podstawie Regulaminu organizacyjnego, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 634/10 Wojewody z dnia 29 października 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. W dokumencie tym zapisano, że do podstawowych zadań komórek organizacyjnych Urzędu w zakresie ich właściwości rzeczowej należy m.in. współpraca w sprawach związanych z realizacją zadań z komórkami organizacyjnymi Urzędu, w tym w szczególności w sprawach dotyczących budżetu Wojewody (także budżetu zadaniowego), z Wydziałem Finansów i Budżetu.

W wewnętrznych uregulowaniach, komórkom organizacyjnym i podległym jednostkom odpowiedzialnym za planowanie i realizację budżetu w układzie zadaniowym, nie zostały określone szczegółowe czynności w tym zakresie oraz, w odniesieniu do procesu monitorowania, nie zostały określone zasady, metody monitorowania oraz wymagane

⁶ Dz. Urzędowy Ministra Finansów Nr 5, poz. 22

⁷ Nazwa podzadania: *Kształtowanie warunków dla rozwoju transportu drogowego; Miernik: Długość dróg wyremontowanych i naprawionych w stosunku do ogólnej długości dróg w województwie*

⁸ Nazwa podzadania: *Pozamilitarne przygotowania obronne*

⁹ Nazwa działania: *Ustalenie odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone na cele publiczne*

¹⁰ Nazwa działania: *Zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa*

¹¹ Nazwa działania: *Przygotowanie Głównego Stanowiska Kierowania w stałej siedzibie i zapasowym miejscu pracy oraz Zapasowego Stanowiska Kierowania, a także szkolenia, treningi i ćwiczenia struktur realizujących zadania obronne*

¹² Nazwa działania: *Określenie zdolności osób podlegających kwalifikacji wojskowej do służby wojskowej*

¹³ Nazwa działania: *Wsparcie pasażerskich przewozów w transporcie drogowym*

rezultaty tego procesu. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w regulaminach organizacyjnych urzędu i wydziałów (realizujących sześć objętych szczegółowym badaniem podzadań), wskazane zostały komórki organizacyjne odpowiedzialne za proces monitorowania wykonania zadań i wydatków w układzie zadaniowym. Niemniej jednak w regulaminach tych nie określono rezultatów planowania monitorowania i sprawozdawczości dotyczących budżetu zadaniowego, a w przypadku podzadania 11.5.2. nie zostały wskazane komórki organizacyjne odpowiedzialne za proces sprawozdawczości z realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Ponadto, w ww. regulaminach, w przypadku pięciu podzadań (5.2.1.¹⁴, 5.2.2.¹⁵, 11.5.2., 19.1.1. i 19.1.4.), nie wskazano zadań do realizacji w ramach prowadzenia monitorowania wykonania zadań i wydatków w układzie zadaniowym, a w przypadku trzech podzadań (11.5.2., 19.1.1. i 19.1.4.) nie zostały wskazane zadania do realizacji w ramach sprawozdawczości z wykonania zadań i wydatków w układzie zadaniowym. Jedyne w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności osób bezpośrednio wykonujących prace planistyczne w Wydziale Finansów i Budżetu znajdowały się szczegółowe zapisy dotyczące czynności związanych z planowaniem budżetu zadaniowego.

NIK zwraca uwagę, że brak formalnego określenia szczegółowych czynności dla poszczególnych pracowników (za wyjątkiem pracowników Wydziału Finansów i Budżetu) oraz dokumentów, na podstawie których możliwe jest ustalenie przebiegu poszczególnych procesów, może mieć niekorzystny wpływ na skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej. Stan taki nie spełnia również standardów kontroli 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 zadań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu (standardy 3, 16 i 17). Standardy te zostały określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów¹⁶.

1.2. W celu wypracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. Pan Wojewoda współpracował z kierownikami jednostek podległych i nadzorowanych. Kierownicy jednostek podległych i nadzorowanych zostali zobowiązani do sporządzenia formularzy planistycznych wraz z uzasadnieniem. Następnie ustalone zostały nazwy podzadań, działań oraz produkty będące rezultatem ich wykonywania, planowane wydatki oraz źródła ich finansowania.

Wojewoda Wielkopolski współpracował z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego (KKBZ).

W obowiązujących przepisach prawnych brak jest uregulowań dotyczących obowiązku opracowania dokumentów o charakterze operacyjnym, na podstawie, których wykonywane są wydatki w układzie zadaniowym. W związku z tym, 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 85/30 województwo wielkopolskie. Zdaniem NIK, posiadanie

¹⁴ Nazwa podzadania: *Zaspokojenie roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa*

¹⁵ Nazwa podzadania: *Rewindykacja mienia i rekompensaty za mienie pozostawione poza granicami państwa*

¹⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U.MF z 2009 r. Nr 15, poz.84)

dokumentów w zakresie układu zadaniowego wydatków, na wszystkich szczeblach realizacji zadań publicznych, byłoby właściwym narzędziem zarządzania środkami publicznymi.

1.3. Wojewoda Wielkopolski terminowo przekazał Ministrowi Finansów zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1¹⁷, BZ-2¹⁸ i BZ-3¹⁹). Zestawienia te zostały sporządzone zgodnie ze wzorem zawartym w nocie budżetowej. Określone podzadania były zgodne z wykazanymi w załączniku nr 70 do noty budżetowej.

1.4. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ, zostały ustalone bez uwzględnienia kalkulacji kosztów poszczególnych działań. Kwoty te zostały zaplanowane przez jednostki realizujące wydatki, poprzez podzielenie otrzymanej kwoty limitu wydatków na poszczególne części budżetowe. Podział kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania został przeprowadzony z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej oraz przyjętych kluczy kalkulacyjnych. Przyjęty uproszczony sposób szacowania kosztów zapewnia, co prawda, pełną zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym oraz zadaniowym i jest zgodny ze stanem prawnym obowiązującym w badanym okresie. NIK zwraca jednak uwagę na to, że uniemożliwia on zastosowanie układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia do zarządzania środkami publicznymi poprzez analizę rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji zadań.

1.5. Kontrola NIK wykazała, że w trakcie roku nie były aktualizowane kwoty wydatków podzadań i działań ujętych w zestawieniach BZ, podczas gdy w tym czasie następowały zmiany planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Nie była prowadzona również aktualizacja mierników celów realizowanych podzadań i zadań. Zdaniem NIK, pomimo braku obowiązku prawnego, brak wskazania ostatecznych kwot przydzielonych dysponentom na poszczególne zadania i podzadania powoduje, że dokonywanie porównań pomiędzy faktycznie zrealizowanymi wydatkami i planowanymi w BZ, na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej wartościami, staje się bezprzedmiotowe.

2. Definiowanie treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych. Określanie treści działań.

W odniesieniu do niektórych podzadań realizowanych przez Wojewodę, ustalone cele i mierniki nie spełniały wymogów określonych w nocie budżetowej oraz w standardach definiowania celów. Ustalenia kontroli NIK dokonane na próbie 13 podzadań wykazały, że:

- Niejasno sformułowano cel wpisany do podzadania 19.1.1. (wzrost dostępności komunikacyjnej Polski poprzez rozwój sieci dróg krajowych). Tak sformułowany cel nie określał skali wzrostu jaki ma zostać osiągnięty, tj. o ile zmienić się ma (wielkość lub jakość) sieci dróg krajowych i w jakim czasie ma to nastąpić.
- Miernik ustalony dla podzadania 19.1.5. odnosił się do zjawisk, na które Wojewoda nie ma wpływu, gdyż nie jest realizatorem inwestycji drogowych.

W trakcie szczegółowej analizy ustalono również, że dla wszystkich podzadań w zestawieniach BZ, stosownie do wymogów noty budżetowej oraz standardów definiowania

¹⁷ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

¹⁸ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

¹⁹ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

celów określone zostały działania i planowane kwoty wydatków na ich realizację. Szczegółowe badanie prawidłowości określenia pięciu działań składających się na podzadania planowane i realizowane w Urzędzie wykazało, że wszystkie działania posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z zakresem przedmiotowym podzadania, którego realizacji służyła. NIK zwraca jednak uwagę na nieprecyzyjny opis treści tych działań, sposobu realizacji oraz rezultatu, który można było powiązać z osiągnięciem celów danego podzadania.

W trakcie kontroli wyjaśniono, że w 2011 r. działaniom nie zostały przypisane mierniki ich realizacji, bowiem obowiązujące w tym okresie przepisy prawa nie zobowiązywały do ich określenia. Uwzględniając powyższe, NIK zwraca uwagę, że pomimo braku obowiązku określenia mierników²⁰, celowe byłoby ich określenie, gdyż umożliwiłoby to bieżący pomiar stopnia realizowanych działań (zadań).

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

W Urzędzie prowadzony był monitoring osiągniętych rezultatów oraz monitoring wydatków na ich realizację. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że nie zostały przyjęte i wdrożone zasady monitorowania rezultatów i kosztów poszczególnych działań i podzadań. Ponadto w przypadku dwóch podzadań (19.1.1. i 19.1.4.), nie zostały przyjęte metody monitorowania mierników, gdyż przyjęte mierniki były nieodpowiednie do działań prowadzonych przez jednostkę realizującą podzadanie. Dane niezbędne do monitoringu pozyskiwane były z dostępnych w Urzędzie baz danych, a w przypadku braku takiej możliwości (podzadania 5.2.1.2.²¹, 5.2.1.3.²², 11.5.2.2.²³), na podstawie okresowych informacji (sprawozdań, harmonogramów płatności).

Szczegółowa kontrola monitorowania rezultatów pięciu wybranych działań (5.2.1.2., 5.2.1.3., 11.5.2.1., 11.5.2.2. i 19.1.4.1.) wykazała, że przyjęty sposób monitorowania umożliwiał na koniec półrocza lub roku uzyskanie wiarygodnych danych, tj. w Urzędzie można było uzyskać w tych okresach dane dotyczące rezultatów działań oraz poniesionych kosztów związanych z realizacją działań.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi (opinie) Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podjęcie działań zapewniających szczegółowe uregulowanie, w ramach systemu kontroli zarządczej, problematyki realizacji wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym z uwzględnieniem sposobu ich realizacji dla wszystkich procesów, osób odpowiedzialnych oraz sposobu dokumentowania przebiegu istotnych etapów procesów.
2. Zapewnienie określania celów podzadań i mierników ich realizacji oraz wdrożenia metod pozwalających na kalkulację kosztów działań i wynikających z tego kosztów zadań i podzadań.
3. Zapewnienie bieżącego i rzetelnego monitoringu realizacji wszystkich zadań i podzadań.

²⁰ 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)

²¹ Nazwa działania: Ustalanie odszkodowań za nieruchomości wyłączone na cele publiczne

²² Nazwa działania: Zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa

²³ Nazwa działania: Określenie zdolności osób podlegających kwalifikacji wojskowej do służby wojskowej

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana 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 ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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.