



Zielona Góra, dnia 27 października 2011r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

**Pan
Jan Świrepo
Wicewojewoda Lubuski**

LZG – 4101-06-01/2011, 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 przeprowadziła w okresie od 21 czerwca do 16 września 2011 r. w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wlkp. kontrolę w ramach tematu „Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości”. Kontrolą objęto działalność Urzędu od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 r.

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

Wojewoda 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 realizacji celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione,

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

- w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Prowadzone były działania, zarówno w odniesieniu do dysponenta części 85/08 – województwo lubuskie, jak również do Urzędu, będącego dysponentem III stopnia w tej części. W toku kontroli ustalono, że:

- zorganizowane zostały procesy: planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym;
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego (KKBZ) oraz kierownikami jednostek podległych bądź nadzorowanych;
- sporządzono formularze planistyczne BZ na 2011 r. według wzorów określonych w nocie budżetowej² i 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, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z celami podzadań i – za wyjątkiem 3 podzadań – miernikami dokonań;
 - treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań;
- monitorowano stopień osiągnięcia zaplanowanych celów podzadań.

Uwagi NIK dotyczyły następujących działań realizowanych w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego³:

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 Zgodnie z art. 2 pkt 3 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.

- w przepisach wewnętrznych Urzędu nie uregulowano spraw związanych z monitorowaniem wydatków w układzie zadaniowym, w tym nie ustalono zasad monitorowania mierników określających stopień realizacji celów podzadań;
- w odniesieniu do niektórych podzadań realizowanych przez Wojewodę i inne jednostki podległe lub nadzorowane, ustalone mierniki nie spełniały wymogów określonych w nocie budżetowej;
- w jednym przypadku nie wskazano precyzyjnie zamierzonego wyniku realizacji podzadania.

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

1.1. W 2011 r. Wojewoda realizował zadania, podzadania i działania według projektu ustawy budżetowej, opracowanego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁴ (dalej jako: *nota budżetowa*). W trakcie roku do katalogu zadań, podzadań i działań realizowanych przez Wojewodę dodano następujące pozycje: 5.1.3.2, 12.1.6, 12.1.6.1, 12.5.4.2, 16.5.3, 16.5.3.1, 21.5.1 i 21.5.1.1, których – jak wynika ze złożonych wyjaśnień – nie można było przewidzieć w trakcie prac planistycznych, a które związane były z uzyskaniem dodatkowych środków finansowych.

Według stanu na 16.09.2011 r. województwo lubuskie było zaangażowane w realizację 47 zadań w ramach 17 funkcji.

1.2. W trakcie kontroli ustalono, że obowiązki w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym zostały przypisane komórkom organizacyjnym Urzędu oraz jednostkom podległym i nadzorowanym (pisma z 11.08.2010 r. i 2.06.2011 r., odpowiednie zapisy w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w regulaminach wewnętrznych poszczególnych komórek organizacyjnych). W powyższych dokumentach określono między innymi komórki, które zajmują się planowaniem budżetu w układzie zadaniowym, monitorowaniem jego realizacji i sprawozdawczością. W ww. dokumentach nie określono jednak precyzyjnie procedur/zasad prowadzenia monitoringu w odniesieniu do realizowanych zadań i podzadań, co może uniemożliwić zapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe.

⁴ Dz. U. Nr 42, poz. 245

1.3. Urząd, w celu wypracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r., współpracował z Koordynatorem Krajowego Budżetu Zadaniowego (KKBZ), m.in. uczestnicząc w pracach nad układem funkcji, zadań i podzadań oraz celów i mierników dla zadań i podzadań realizowanych przez poszczególne urzędy wojewódzkie oraz w spotkaniach roboczych organizowanych w Ministerstwie Finansów z udziałem KKBZ. Wojewoda zgłaszał propozycje i uwagi do zaproponowanego przez KKBZ katalogu funkcji, zadań i podzadań.

W powyższym zakresie nie współpracowano z ministrami właściwymi dla spraw, w ramach których definiowano podzadania. Natomiast jednostki nadzorowane i podległe Wojewodzie, w trakcie ustalania celów, mierników podzadań i działań, współpracowały z jednostkami nadrzędnymi, z którymi opracowywały stosowne dokumenty.

1.4. Wojewoda w terminie przewidzianym prawem⁵ przekazał Ministrowi Finansów zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1⁶, BZ-2⁷ i BZ-3⁸). Zestawienia te sporządzono zgodnie z wzorami określonymi w załącznikach do noty budżetowej. Poszczególne zadania i podzadania były zgodne z wykazanymi w załączniku nr 70 do noty budżetowej.

Podstawą prac planistycznych była wstępna kwota wydatków w wysokości ogółem 730.404 tys. zł, podczas gdy w ustawie budżetowej⁹ uchwalonej na 2011 r. limit wydatków dla części 85/08 – województwo lubuskie wyniósł 759.906 tys. zł, tj. o 29.502 tys. zł więcej. Jak wynika z wyjaśnień, Ministerstwo Finansów przedmiotową kwotę umieściło samodzielnie, przypisując ją do poszczególnych zadań, podzadań i działań.

Podstawą realizacji wydatków w układzie zadaniowym był projekt budżetu państwa dla części 85/08 sporządzony na formularzach BZ. Kwoty ujęte w tym dokumencie były zgodne ze wstępną kwotą wydatków określoną przez Ministra Finansów dla części budżetowej. W kontroli ustalono, że kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania – ujęte w zestawieniach BZ – w trakcie roku nie były aktualizowane, w ślad za zmianami planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Poza zestawieniami planowanych

⁵ Stosownie do § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

⁶ Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

⁷ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

⁸ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

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

wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym (formularze BZ) nie opracowano innego dokumentu stanowiącego plan wydatków w układzie zadaniowym dla części 85/08 – województwo lubuskie. Podkreślić jednak należy, że prawo nie definiuje w powyższym zakresie żadnych obowiązków. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że dokument taki będzie prowadzony w Urzędzie od 1.01.2012 r., tj. od momentu wejścia w życie obowiązku prowadzenia ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym. Jednak, w opinii Najwyższej Izby Kontroli, nieaktualizowanie w trakcie roku kwot wydatków na poszczególne zadania, podzadania i działania, a w konsekwencji brak wskazania ostatecznych kwot przydzielonych dysponentowi, powoduje, że dokonywanie porównań pomiędzy faktycznie realizowanymi wydatkami i planowanymi w BZ na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej staje się bezcelowe, gdyż przedstawia nieprawdziwy obraz.

1.5. W dokumencie planistycznym BZ-2 Wojewoda wskazał wszystkim jednostkom podległym i nadzorowanym zadania i podzadania zaplanowane do realizacji w 2011 r. Stosownie do ust. 85 pkt 9 załącznika 76 do noty budżetowej, w ramach każdego z podzadań wskazane zostały ich cele, działania, limity wydatków wykonania podzadań i działań. Uwagi NIK w powyższym zakresie dotyczyły tylko 2 przypadków:

- ✓ w odniesieniu do podzadania *7.4.3 Orzecznictwo administracyjne*, realizowanego przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie wskazano wartości mierników. Jak wynika z wyjaśnień pracowników Urzędu, niewyegzekwowanie od Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego danych dotyczących przedmiotowych mierników było następstwem zbyt krótkiego terminu przygotowania materiałów planistycznych;
- ✓ w formularzu BZ-2 w przypadku zadania *21.5 Wspieranie infrastruktury wsi i podzadania 21.5.2 Prace geodezyjno-urzędniowe na potrzeby rolnictwa, w tym scalanie i wymiana gruntów oraz zagospodarowanie poscaleniowe*, jako jednostkę realizującą pominięto przez przeoczenie Wojewódzką Inspekcję Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

1.6. NIK zwraca uwagę, że wbrew postanowieniom ust. 89 pkt 5 załącznika nr 76 do noty budżetowej, w formularzach BZ nie przewidziano wydatków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa. Wartości docelowe mierników zaplanowano jednak z uwzględnieniem przewidywanych wydatków z rezerw celowych, bazując na analizach statystycznych oraz analizach wykorzystania środków finansowych w latach poprzednich.

Izba przyjmuje stanowisko przedstawione w wyjaśnieniach odnoszących się do ww. kwestii, iż na etapie prac planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na 2011 r.

nie posiadano wiedzy na temat zapotrzebowania na środki pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa. NIK zwraca jednak uwagę, że ujmując w drukach planistycznych BZ wartości docelowe mierników uwzględniające przewidywane wydatki z rezerw celowych, odnosząc je tylko do kwoty limitu wydatków, przedstawiany jest błędny obraz. Pokazuje bowiem, że osiągnięcie określonych wartości mierników będzie możliwe przy wykorzystaniu kwoty nie uwzględniającej rezerwy.

1.7. W opinii NIK, rzetelnie przygotowano Urząd do procesu zarządzania wydatkami w układzie zadaniowym. Oprócz pracowników komórek finansowych zaangażowano do niego także pracowników merytorycznych z innych komórek organizacyjnych. W zakresie budżetowania zadaniowego przeszkolonych zostało łącznie 75 pracowników Urzędu, w tym 22 pracowników na stanowiskach kierowniczych. Pracownicy wykonujący w LUW zadania związane z zarządzaniem wydatkami w układzie zadaniowym (19 osób) zostali przeszkoleni w powyższym zakresie.

1.8. W Urzędzie nie opracowano w formie pisemnej metodologii liczenia kosztów poszczególnych podzadań i działań (prawo nie definiuje obowiązków w powyższym zakresie). Zgodnie z przyjętą w Urzędzie praktyką na koszty poszczególnych działań składały się wydatki skalkulowane zgodnie z limitem lub określone przez Ministerstwo Finansów oraz wynagrodzenia wraz z pochodnymi według procentowego zaangażowania czasu pracownika wykonującego poszczególne działania. Do funkcji 22 przypisywano koszty obsługi administracyjnej i technicznej, których – stosownie do ust. 84 pkt 22 załącznika Nr 76 do noty budżetowej – nie można zmierzyć oraz przypisać do poszczególnych działań.

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

2.1. W opinii NIK prawidłowo określono treść, cele i mierniki większości objętych szczegółową analizą podzadań¹⁰. Uwagi NIK dotyczyły jedynie:

- ✓ zastosowania w 3 przypadkach mierników, na które jednostka nie miała wpływu (20.2.2 i 21.5.2), bądź wpływ ten był ograniczony (podzadanie 7.2.1), podczas gdy stosownie do ust. 86 pkt 8 lit. c) załącznika Nr 76 do noty budżetowej, mierniki użyte przez dysponenta powinny mierzyć tylko to, na co wykonawca podzadania ma wpływ.

¹⁰ Szczegółową analizą objęto następujące podzadania: 6.12.2, 6.12.4, 7.2.1, 20.2.2 oraz 21.5.2.

W przypadku podzadania 20.2.2 (treść podzadania) przyjęto miernik w postaci *liczby zespołów ratownictwa medycznego w relacji do liczby mieszkańców*. Tymczasem środki na realizację przedmiotowego podzadania pochodzą z dotacji celowej, której wysokość określa Ministerstwo Zdrowia.

W odniesieniu do podzadania 21.5.2 (treść podzadania) przyjęto miernik w postaci *powierzchni gruntów objętych pracami geodezyjno-kartograficznymi*, podczas gdy stosownie do zapisów ustawowych grunty są scalane na wniosek właściciela, a postępowanie scaleniowe lub wymienne przeprowadza starosta.

W zakresie podzadania 7.2.1 (treść podzadania) przyjęto miernik w postaci *liczby opinii i uzgodnień*. Osiągnięcie wartości docelowej przyjętego miernika zależne jest od aktywności innych instytucji i podmiotów.

- ✓ niezapewnienia w 1 przypadku precyzyjnie zamierzonego wyniku realizacji podzadania 6.12.4.

Podzadanie 6.12.4 zdefiniowano jako *Realizacja zadań w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*. Zdaniem NIK taki sposób zdefiniowania treści podzadania nie wskazuje precyzyjnie zamierzonego wyniku jego realizacji. Przy czym uwaga ta nie obciąża Urzędu, bowiem taka definicja podzadania została przyjęta w wyniku porozumienia wszystkich wojewódzkich inspektoratów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

W toku kontroli ustalono ponadto, że Wojewoda realizował 9 dodatkowych podzadań niewyszczególnionych w *Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla urzędów wojewódzkich*, przygotowanym przez KKBZ. Analiza tych podzadań wykazała, że ich treść, cele i mierniki zostały określone prawidłowo. Jedynie w przypadku podzadania *12.3.1 Gromadzenie i udostępnianie danych geologicznych oraz prowadzenie rejestru obszarów górniczych* nie wskazano nazwy miernika oraz wartości bazowej i docelowej, zaś w przypadku podzadania *16.1.3 Wzmacnianie potencjału administracji publicznej* nie wskazano jego celu, nazwy miernika oraz jego wartości bazowej i docelowej. Przyczyną powyższego było niewypracowanie odpowiednich mierników do czasu sporządzenia projektu ustawy budżetowej na rok 2011.

2.2. Dla wszystkich podzadań ujętych w formularzach BZ na 2011 r., stosownie do wymogów zawartych w załączniku 76 do noty budżetowej, określono działania i szacowane koszty ich realizacji.

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 dla działań mierników ich realizacji¹¹, celowe jest, aby jednostka określiła takie mierniki, gdyż umożliwi to bieżący pomiar stopnia realizowanych działań.

Na podstawie analizy objętych próbą 5 działań¹², realizowanych przez komórki organizacyjne Urzędu, pod kątem prawidłowości ich zdefiniowania, ustalono, że w większości przypadków przedstawiono je poprawnie. Z brzmienia treści ww. działań wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiąganiem celów danego podzadania. Uwagi NIK dotyczyły jedynie działania 21.5.2.2 *Przygotowanie porozumień i uzgadnianie decyzji na wyprzedzające finansowanie objętych programem PROW 2007-2013*, w przypadku którego nie określono cech jakościowych produktów osiąganych w jego ramach.

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

3.1. Kontrola wykazała, że informacje o realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie przyjętych mierników stopnia realizacji celów sporządzane są za okresy półroczne, za 3 kwartały, tj. do 30 września i roczne. Do składania informacji zobowiązane zostały jednostki realizujące poszczególne podzadania. Dane niezbędne do monitoringu pozyskiwano z prowadzonych baz danych, ewidencji i rejestrów (jak w przypadku podzadań 6.12.2, 6.12.4, 7.2.1), bądź sprawozdań z działalności zespołów ratownictwa medycznego (jak w przypadku podzadania 20.2.2), czy zestawień rzeczowo-finansowych (jak w przypadku podzadania 21.5.2). 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 osiąganiem zamierzonych celów.

W odniesieniu do 5 objętych szczegółową analizą podzadań ustalono, że w 3 przypadkach (podzadania 6.12.2, 6.12.4, 20.2.2) przyjęto praktykę monitorowania wartości

¹¹ 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)

¹² 7.2.1.1, 20.2.2.1, 20.2.2.2, 20.2.2.4 i 21.5.2.2.

mierników w cyklach kwartalnych. W 2 pozostałych przypadkach (podzadania 7.2.1 i 21.5.2) monitoring odbywał się w zależności od aktywności innych podmiotów i instytucji – wartości mierników nie zależały jedynie od wykonawcy podzadania.

3.2. W odniesieniu do 5 objętych analizą działań ustalono, że w każdym przypadku monitorowano ich rezultaty. W przypadku działania 21.5.2.2 nie monitorowano jakości produktów osiąganych w ramach jego realizacji, a w przypadku 3 działań (7.2.1.1, 20.2.2.2 i 21.5.2.2) nie monitorowano ponoszonych kosztów (w tym kosztów jednostkowych) w ramach ich realizacji. Z wyjaśnień pracowników Urzędu wynika, że ich zdaniem obecny system nie generuje potrzeb monitorowania finansowego.

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

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków błędnego określania treści i celów podzadań oraz mierników ich realizacji, w szczególności wskazywania takich mierników, które mierzą to, na co wykonawcy zadania nie mają wpływu.
2. Rozważenie wprowadzenia uregulowań wewnętrznych dotyczących monitorowania wydatków w układzie zadaniowym.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 30 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 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 Zielonej Górze, 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa