



KAP-4101-01/2011

Nr ewid. 27/2012/P/11/001/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**WDRAŻANIE
BUDŻETU PAŃSTWA W UKŁADZIE ZADANIOWYM –
OCENA PROCESÓW: PLANOWANIA,
MONITOROWANIA I SPRAWOZDAWCZOŚCI**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu
Administarcji Publicznej:
Józef Górny



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia  maja 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	9
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	10
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	12
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	12
2.2. Uwagi i wnioski	14
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	18
3.1. Istotne ustalenia kontroli	18
3.1.1. Prawne uregulowania dotyczące wdrażania koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa	18
3.1.2. Przygotowanie organizacyjne jednostek objętych kontrolą do wdrażania budżetu zadaniowego.	22
3.1.3. Efekty wdrażania budżetu zadaniowego – faza planowania.	23
3.1.4. Efekty wdrażania budżetu zadaniowego – faza realizacji i sprawozdawczości	36
3.1.5. Projekty finansowane ze środków europejskich	40
4. INFORMACJE DODATKOWE	42
4.1. Przygotowanie kontroli	42
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	42
4.3. Realizacja wniosków pokontrolnych	43
5. ZAŁĄCZNIKI	45

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

nota budżetowa - Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.¹

przepisy wprowadzające ufp - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²

standardy kontroli zarządczej - Standardy kontroli zarządczej określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³

ufp - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴

ustawa o NIK - Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵

WPFP - Wieloletni Plan Finansowy Państwa, o którym mowa w art. 105 ufp

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

BZ-3 - Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata

dział - Dział administracji rządowej określony w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶

dysponenci - Ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i inni dysponenci części budżetowych, o których mowa w § 1 noty budżetowej, opracowujący projekty swoich części budżetowych w układzie zadaniowym, o którym mowa w art. 2 pkt 3 ufp

jednostki w dziale - Zgodnie z art. 2 pkt 7 ufp, jednostki w dziale są jednostkami sektora finansów publicznych podległymi ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowanymi lub jednostkami sektora finansów publicznych obsługującymi organ podległy ministrowi lub przez niego nadzorowany

KKBZ - Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego⁷

plan działalności - Plan działalności (o którym mowa w art. 70 ufp) ministra kierującego działem

PR-Z - Wykaz programów wieloletnich w układzie zadaniowym

skonsolidowany plan wydatków - Skonsolidowany plan wydatków, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ufp, stanowiący połączenie wszystkich planów wydatków w układzie zadaniowym tworzonych przez zobowiązane podmioty

¹ Dz. U. Nr 42, poz. 245.

² Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

³ Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 j.t. ze zm.

⁷ W okresie od 24 września 2009 r. do 15 września 2010 r. funkcję KKBZ sprawował p. Piotr Perczyński. Od 16 września 2010 r. na stanowisko KKBZ powołana została p. Beata Rudzka, Zastępca Dyrektora Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów.

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

właściwy minister/ minister w dziale - Minister właściwy do spraw określonego działu administracji rządowej

zbiorczy plan wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym – Plan sporządzony przez Ministra Finansów, ujęty w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.

MEN - Minister Edukacji Narodowej

MF - Minister Finansów

MG - Minister Gospodarki

MI - Minister Infrastruktury

MKiDN - Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

MNiSW - Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

MON - Minister Obrony Narodowej

MPiPS - Minister Pracy i Polityki Społecznej

MRiRW - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

MRR - Minister Rozwoju Regionalnego

MSP - Minister Skarbu Państwa

MSiT - Minister Sportu i Turystyki

MSWiA - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

MSZ - Minister Spraw Zagranicznych

MS - Minister Sprawiedliwości

MŚ - Minister Środowiska

MZ - Minister Zdrowia

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jezierski

Najwyższa Izba Kontroli z dużą uwagą śledzi proces implementacji do zarządzania publicznego idei budżetu zadaniowego, której podstawowym celem jest poprawa przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi oraz skuteczności w realizacji zadań publicznych. Zdaniem NIK właściwie wdrożona koncepcja budżetu zadaniowego pozwoli na traktowanie go jako nowoczesnego narzędzia do racjonalizowania celów i polityki rządu.

Praktycznie już od początku tego procesu, wybrane jego elementy poddawane były ocenie w ramach corocznych badań wykonania budżetu państwa. Obecna kontrola, której celem – co warto podkreślić - była ocena stanu wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa zanim jeszcze proces ten został zakończony, jest pierwszą, która problematykę tę ujmuje w sposób kompleksowy. Przedmiotem kontroli były działania dotyczące planowania układu zadaniowego, monitorowania uzyskiwanych rezultatów oraz sprawozdawczości. Szczegółowej analizie i ocenie poddano działania wszystkich ministrów i wojewodów oraz niektórych kierowników podległych i nadzorowanych przez nich jednostek. Uwzględniono przy tym szczególną, inicjującą i koordynacyjną rolę Ministra Finansów. Badano zarówno sposób zorganizowania procesu wdrażania, jak i jego faktyczną realizację w odniesieniu do układu zadaniowego budżetu na 2011 rok.

Wyniki kontroli wskazują niestety, że zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego nie prowadziły do osiągnięcia zakładanych celów modernizacji systemu finansów publicznych. Funkcja budżetu zadaniowego, jako narzędzia wspomagającego efektywne zarządzanie środkami publicznymi została poważnie zmarginalizowana. Jego walor informacyjny, mający istotne znaczenie dla poprawy przejrzystości finansów publicznych, jest ograniczany, zarówno z powodu błędów i niespójności danych, jak i z uwagi na ich niekompletność. Skutecznemu wdrażaniu nie sprzyjają także niespójności systemu prawnego, w szczególności w obszarze odpowiedzialności organów władzy publicznej za merytoryczną realizację i finansowanie zadań publicznych.

Biorąc pod uwagę, że wdrażanie układu zadaniowego budżetu państwa to proces niezakończony, który prawdopodobnie jeszcze przez wiele lat będzie doskonalony, wyrażam nadzieję, że oceny i wnioski NIK przedstawione w niniejszej informacji wpiszą się w jego usprawnienie. Pozwolą też na głębszą analizę przebiegu i osiągniętych dotychczas efektów oraz zweryfikowanie przyjętych zasad i metod wdrażania, tak aby układ zadaniowy stanowił faktyczne narzędzie wspomagające proces zarządzania publicznego, nastawione na poprawę skuteczności i efektywności osiągania zaplanowanych rezultatów.



Podstawową zasadą gospodarowania środkami publicznymi wynikającą nie tylko z obowiązujących przepisów ale także ze społecznych oczekiwań, jest zasada efektywności, według której wydatki publiczne powinny być dokonywane celowo i oszczędnie przy doborze optymalnych metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Jednym z narzędzi służących poprawie zarządzania środkami publicznymi powinien być budżet zadaniowy. Charakteryzuje się on ścisłym powiązaniem środków przeznaczonych do wydatkowania z precyzyjnie określonymi zadaniami, dla których wyznacza się cele i mierniki pozwalające na zmierzenie stopnia ich osiągnięcia. Realizacja budżetu staje się przez to bardziej efektywna i przejrzysta także dla przeciętnego obywatela. Metoda zadaniowa powinna także umożliwić lepszą alokację dostępnych środków poprzez ich kierowanie na realizację najważniejszych, z punktu widzenia celów społecznych, zadań.

Budżet zadaniowy, jako nowoczesna metoda zarządzania środkami publicznymi został w różnych formach przyjęty w wielu krajach europejskich należących do OECD⁸. Od 2006 r. wdrażany jest on także w Polsce. Opis przebiegu oraz istotnych uwarunkowań procesu wdrażania został zamieszczony w załączniku Nr 1 do Informacji – *Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych*.

⁸ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organization for Economic Co-operation and Development*).

Temat i numer kontroli

Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości - **P/11/001**.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Temat kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK, przyjętych na lata 2009 – 2011, w ramach priorytetu *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi*.

Problematyka wdrażania instytucji budżetu zadaniowego, w tym zwłaszcza struktury układu zadaniowego nie była dotychczas w sposób kompleksowy badana przez NIK. W ramach przeprowadzonych kontroli wykonania budżetu państwa za lata 2007 – 2009 NIK poddała kontroli wybrane zagadnienia i na ich podstawie stwierdziła, że:

- w 2007 r. – pilotażowe opracowanie w układzie zadaniowym wydatków w badanych częściach nie miało wpływu na zarządzanie wykonaniem budżetu i realizacją zadań w ciągu roku. Ministerstwa nie prowadziły bowiem monitoringu i rozliczania wydatków w układzie zadaniowym w poszczególnych okresach roku. Wynikało to z braku uregulowań prawnych obligujących ministerstwa do prowadzenia zarówno monitoringu i rozliczania wydatków w tym układzie.
- w 2008 r. – brak było jednolitych, formalnie ustanowionych zasad kwalifikowania wydatków do wyodrębnionych zadań i podzadań, jak również metodologii formułowania celów, mierników i metod pomiaru ich wartości. Występowały problemy z mierzeniem zadań publicznych. Dysponenci w sposób bardzo różnorodny przyjmowali i ustalali wartości przyjętych mierników. Część z nich nie zawsze była spójna z celami, których poziom miały oceniać. Przyjęte wartości mierników były określane nieprecyzyjnie lub zbyt ogólnie. Powodowało to rozbieżności między wartością planowaną a zrealizowaną lub wręcz uniemożliwiało dokonanie ich pomiaru. Występowały też problemy z monitorowaniem przez dysponentów części rezultatów wykonywanych zadań.
- w 2009 r. – wprowadzono nową strukturę klasyfikacji zadaniowej wydatków według funkcji, zadań i podzadań. Stwierdzono, że dysponenci w sposób różnorodny przyjmowali i ustalali mierniki służące do oceny stopnia realizacji celów podzadań oraz ich wartości. Ustanawiano mierniki uniemożliwiające ocenę stopnia osiągnięcia zaplanowanego celu podzadania.

Uzasadnieniem podjęcia kontroli były także interpelacje poselskie dotyczące m.in. stopnia zaawansowania prac rządu nad wdrażaniem budżetu zadaniowego oraz racjonalizacji wydatków publicznych⁹.

Cel kontroli

Celem kontroli NIK była ocena stanu wdrażania zarządzania zadaniami publicznymi (w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości) ustalonymi w ramach układu zadaniowego budżetu państwa. W szczególności ocenie poddano:

- działania Ministra Finansów, którego zadaniem jako ustawowo ustanowionego organu właściwego w sprawach wdrażania planowania w układzie zadaniowym¹⁰ wspomaganego przez Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego, jest kompleksowa koordynacja procesu wdrożeniowego, w tym

⁹ Interpelacje: nr 3661 z dnia 12 czerwca 2008 r.; nr 6574 z dnia 20 listopada 2008 r.; nr 7345 z dnia 9 stycznia 2009 r.; nr 12344 z dnia 23 października 2009 r.

¹⁰ W myśl art. 95 ust. 1 przepisów wprowadzających ufp – do dnia 31 grudnia 2012 r. organem administracji rządowej właściwym w sprawach wdrażania planowania w układzie zadaniowym w jednostkach sektora finansów publicznych określonych w art. 32 ufp oraz opracowywania planu finansowego w układzie zadaniowym jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

podejmowanie niezbędnych działań legislacyjnych, działań związanych z ustalaniem struktury układu zadaniowego oraz działań zapewniających zgodność zadań budżetowych ze średnio i długookresowymi strategiami rozwoju,

- działania ministrów, wojewodów oraz kierowników podległych i nadzorowanych przez nich jednostek, którzy w ramach swoich kompetencji podmiotowych oraz kierując się przepisami i wytycznymi Ministra Finansów, uczestniczyli w procesie wdrażania koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:
 - określenia treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań,
 - monitorowania osiągania celów zadań budżetowych i realizacji celów podzadań grupujących poszczególne działania, w kontekście sporządzania materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym,
 - zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiąganych rezultatów oraz sprawozdawczości.

NIK podejmując kontrolę oraz realizując czynności kontrolne uwzględniła fakt, że wdrażanie układu zadaniowego budżetu państwa to proces niezakończony, który prawdopodobnie jeszcze przez wiele lat będzie doskonalony. Oceny i wnioski NIK przedstawione w niniejszej Informacji mają zatem, służyć identyfikacji i eliminowaniu słabych punktów tego procesu, a w efekcie poprawie jego sprawności i efektywności.

Organizacja i zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 48 jednostkach: w Ministerstwie Finansów¹¹, w 16 pozostałych ministerstwach, w 16 urzędach wojewódzkich oraz w 15 innych jednostkach sektora finansów publicznych¹². Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 3 do Informacji.

Kontrolę w tych jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Czynności kontrolne wykonywane w ministerstwie, będącym urzędem (aparatem) pomocniczym określonego ministra, były prowadzone oddzielnie dla wszystkich działów administracji rządowej, dla których dany minister jest właściwy. Pozwoliło to na dokonywanie analiz i wyciąganie wniosków zarówno w układzie poszczególnych jednostek organizacyjnych (48 jednostek organizacyjnych wymienionych powyżej), jak i w układzie odpowiedzialności przedmiotowej w ramach określonych działów administracji rządowej (33 ministrów w dziale) bądź określonego terytorium (16 wojewodów), łącznie 49 podmiotów.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 10 maja 2011 r. do 29 listopada 2011 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2011 r.

W związku z przeprowadzoną kontrolą, NIK zorganizowała w dniu 11 stycznia 2012 r. panel ekspertów, który posłużył wsparciu merytorycznemu przygotowywanej Informacji o wynikach tej kontroli. Przebieg dyskusji w trakcie panelu ekspertów przedstawia załącznik nr 2 do Informacji.

¹¹ W Ministerstwie Finansów przeprowadzono dwie kontrole: jedną w zakresie realizacji przez KKBZ zadań Ministra Finansów odnoszących się do wdrażania budżetu państwa sporządzanego w układzie zadaniowym, drugą w zakresie zadań Ministra Finansów w obszarach: planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym.

¹² Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Dowództwo Sił Powietrznych, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, Pierwszy Urząd Skarbowy w Radomiu, Urząd Skarbowy w Legionowie, Urząd Skarbowy w Wołominie, Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Transportu Kolejowego, Wyższy Urząd Górniczy. Jednostki te zostały wytypowane w sposób celowy biorąc pod uwagę m.in. ustalenia wcześniej przeprowadzonych kontroli związanych z budżetem zadaniowym.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, z punktu widzenia kryterium celowości¹³, zastosowane przez Ministra Finansów zasady i metody realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego¹⁴.

Realizowany przez Ministra Finansów, przy pomocy Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego oraz Ministerstwa Finansów, proces wdrażania planowania w układzie zadaniowym nie prowadzi do osiągnięcia celu przyjętego w „Planie rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010–2011”, jakim jest zmiana procesu przygotowania i realizacji budżetu państwa w kierunku:

- zwiększenia efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych oraz wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej poprzez powiązanie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami rządu;
- zapewnienia możliwości oceny stopnia osiągnięcia tych celów za pomocą sprawozdawczości opartej na mierzeniu efektów działalności instytucji publicznych oraz skuteczności polityk;
- wzmocnienia przejrzystości polityk państwa.

NIK przy formułowaniu oceny uwzględniła, że działania Ministra Finansów, jak i innych podmiotów uczestniczących we wdrażaniu budżetu zadaniowego, prowadzone były w warunkach określonych przez przepisy ustawowe, które zdaniem NIK wymagają uzupełnienia i doprecyzowania. Fakt ten nie może jednak mieć wpływu na ocenę, gdyż zdaniem NIK, zarówno przebieg jak i uzyskane efekty wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa w obecnym kształcie nie gwarantują, że będzie on skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zwiększającym skuteczność osiągania ustalonych celów oraz efektywność alokacji środków publicznych. Biorąc pod uwagę termin 31 grudnia 2012 r. określony w art. 95 ust. 1 przepisów wprowadzających ufp, w opinii NIK, istnieje wysokie ryzyko, iż proces wdrażania układu zadaniowego nie zakończy się we wskazanym terminie utworzeniem spójnej struktury zadań publicznych (funkcji państwa, zadań budżetowych, podzadań budżetowych i działań) opisywanych jednoznacznie zdefiniowanymi miernikami dokonań.

Realizowany proces wdrażania nie gwarantuje również stworzenia spójnego systemu informacyjnego umożliwiającego zgromadzenie, weryfikację i przetwarzanie danych opisujących stopień osiągania zaplanowanych celów zadań publicznych w ramach planowanych kwot wydatków zarówno na poziomie strategicznym (osiąganie celów funkcji państwa oraz celów zadań budżetowych), jak i na poziomie operacyjnym (osiąganie celów podzadań i działań).

W szczególności należy podkreślić, że:

- rozwiązania prawne odnoszące się do procesów planowania, realizacji i sprawozdawczości w ramach budżetu zadaniowego nie uwzględniają odmienności struktury układu zadaniowego w stosunku do struktury układu tradycyjnego budżetu, co ogranicza możliwość ich zastosowania do osiągnięcia celów wdrożenia budżetu zadaniowego; ograniczenia takie wynikają m.in. z tego, że struktura zadań budżetowych ministrów została ustalona w ramach 22 funkcji państwa według kryterium dysponowania środkami części budżetowych, a odpowiedzialność ministrów za realizację zadań została im powierzona w ramach obowiązku kierowania 34 działami administracji rządowej [str. 18];
- występujące w planowaniu budżetowym zróżnicowanie źródeł finansowania powoduje niespójną prezentację wartości mierników osiągania celów zadań ujętych w skonsolidowanym planie

¹³ Zgodnie ze standardami NIK kryterium celowości obejmuje badanie zapewnienia zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, oceny stopnia zapewnienia optymalizacji zastosowanych metod i środków, ich odpowiedniości dla osiągnięcia założonych celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność).

¹⁴ Budżet zadaniowy, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ufp.

wydatków (finansowanych z budżetu państwa oraz z innych źródeł, m.in. funduszy celowych) oraz mierników osiągania celów funkcji państwa ujętych w WPPF (finansowanych wyłącznie z budżetu państwa) [str. 21];

- zakres podmiotowy skonsolidowanego planu wydatków określonego w art. 142 pkt 11 ufp nie obejmuje części podmiotów sektora finansów publicznych, m.in. Narodowego Funduszu Zdrowia, które realizują ważne dla społeczeństwa zadania dysponując znacznymi środkami publicznymi [str. 21];
- planowanie w układzie zadaniowym wdrażane jest bez zachowania spójności terminu sporządzania rocznych planów działalności z terminami sporządzania planów wydatków w układzie zadaniowym; brak tej spójności powoduje, że plany działalności tworzone są, gdy nie są jeszcze znane ostateczne kwoty środków na realizację zadań. [str. 21];
- przepisy dotyczące sporządzania formularzy planistycznych BZ są nieprecyzyjnie i niejednoznacznie sformułowane, co powoduje ich niejednorodną interpretację przez dysponentów środków i wpływa niekorzystnie na rzetelność i kompletność danych ujmowanych w tych formularzach; KKBZ w 2011 r. nie korygował na bieżąco nieprawidłowych i niekompletnych danych, przez co błędy zostały powielone w zbiorczym planie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, ujętym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. [str. 24];
- nie została opracowana ostateczna struktura układu zadaniowego dla zadań budżetowych wynikających z ustawy o działach administracji rządowej, wchodzących w zakres właściwości poszczególnych ministrów, co wpływa negatywnie na dokonanie rzetelnej agregacji i zachowania spójności łącznych danych ujmowanych w zbiorczym planie wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym [str. 28];
- KKBZ nie dokonał przeglądu i weryfikacji przydatności mierników stopnia osiągania celów zadań ujętych w centralnej bazie mierników¹⁵ przed jej udostępnieniem dysponentom środków; weryfikacja danych zgromadzonych w bazie pozwoliłaby na jej pełniejsze wykorzystanie i ograniczenie błędów popełnionych przez dysponentów środków przy ustalaniu mierników [str. 33];
- w planowaniu wydatków w układzie zadaniowym dysponenti przyjmowali uproszczony sposób ustalania kosztów działań składających się na koszty podzadań i zadań, polegający na przyporządkowywaniu do działań (za pomocą różnych metod) kwot wydatków planowanych w układzie tradycyjnym budżetu, co ograniczało możliwość zastosowania układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi [str. 34];
- brak przepisów dotyczących sporządzania i uaktualniania planów wydatków w układzie zadaniowym przez dysponentów środków, powodował, że część dysponentów takich planów nie sporządzała lub jeżeli je sporządzała, to ich nie uaktualniała, i w rezultacie nie mogła ich wykorzystać do skutecznego i efektywnego zarządzania zadaniami publicznymi [str. 36];
- Minister Finansów nie wskazał szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, co oznaczało dowolność w ich określaniu przez dysponentów środków i ograniczało możliwość uzyskania i analizy porównywalnych danych o skuteczności i efektywności osiągania celów zadań [str. 38].

¹⁵ Baza mierników dla poszczególnych dysponentów środków budżetowych opracowana przez Ministerstwo Finansów w ramach realizacji projektu współfinansowanego ze środków budżetu Unii Europejskiej *Wdrażanie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008 – 2012*.

Kierownicy kontrolowanych jednostek uczestnicząc w procesie wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa na ogół prawidłowo, na podstawie obowiązujących przepisów, realizowali zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r., w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

- określenia treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań,
- monitorowania osiągnięcia celów zadań budżetowych i 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,
- zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości.

Podkreślić jednak należy, że skuteczność ich działań dla osiągnięcia celów wdrożenia budżetu zadaniowego zależy bezpośrednio od przyjętych przez organ odpowiedzialny za ten proces zasad i metod wdrażania, które nie były skuteczne.

Biorąc pod uwagę powyższą współzależność, NIK zastosowała w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników kontrolowanych jednostek opisową formę ocen kontrolowanej działalności, odstępując od stosowania ocen w skali trójstopniowej¹⁶ wskazując na stwierdzone stany niepożądane i formułując w tym zakresie uwagi.

Jednocześnie NIK zwracała uwagę, że działania podejmowane w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego, w poszczególnych kontrolowanych jednostkach, mogą okazać się niewystarczające do tego, aby budżet zadaniowy był skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. Nie w pełni bowiem zrealizowane zostały zadania w zakresie:

- przygotowania organizacyjnego do wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, w szczególności wyznaczania przez ministrów i wojewodów jednostkom podległym i nadzorowanym czynności do realizacji w ramach procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym [str. 22],
- wywiązywania się z obowiązku opracowania formularzy planistycznych stanowiących podstawę przygotowania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 zgodnie z wymogami noty budżetowej [str. 24],
- współpracy z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego (KKBZ), ministrami oraz z podległymi bądź nadzorowanymi organami i kierownikami jednostek [str. 27],
- definiowania treści zadań i podzadań oraz ich celów wraz z miernikami dokonań, a także treści działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań [str. 30],
- wdrożenia systemu monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań oraz poziomu wydatków ponoszonych na poszczególne działania [str. 37].

2.2 Uwagi i wnioski

Układ zadaniowy stanowi narzędzie wspomagające proces zarządzania publicznego nastawione na poprawę skuteczności i efektywności osiągania zaplanowanych rezultatów. Spełnia on zarówno funkcję informacyjną, jak i wspomagającą działania w zakresie planowania i realizowania procesów

¹⁶ tj. oceny pozytywnej, pozytywnej pomimo stwierdzonych nieprawidłowości lub negatywnej.

służących skutecznemu i efektywnemu osiągnięciu zaplanowanych rezultatów przez osoby pełniące funkcje organów władzy publicznej oraz kierowników jednostek w dziale.

W koncepcji układu zadaniowego można wyróżnić następujące aspekty:

- a) **zadaniowy**, rozumiany jako zbiór metod i technik, stosowanych do zbudowania – zgodnej z prawem materialnym - struktury zadań publicznych w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych, podzadań budżetowych i działań, oraz określeniu - na każdym poziomie struktury zadań - celów do osiągnięcia oraz adekwatnych do poziomu struktury mierników stopnia osiągnięcia bądź realizacji zaplanowanych celów;
- b) **finansowy**, będący zbiorem metod i technik, stosowanych do zbudowania planu wydatków budżetu państwa bądź kosztów jednostki sektora finansów publicznych, niezbędnych do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów, poprzez określanie kosztów niezbędnych do wykonywania zdefiniowanych w układzie zadaniowym działań;
- c) **zarządczy**, przedstawiający zastosowanie koncepcji układu zadaniowego do zarządzania publicznego, zarówno w systemach administracyjnych jak i poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych, zorientowanego na osiąganie zaplanowanych celów dla zadań publicznych definiowanych na poszczególnych szczeblach struktury zadaniowej;
- d) **funkcjonalny**, znajdujący wyraz w rozwiązaniach organizacyjnych, przez które ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej oraz kierownicy jednostek w dziale realizują procesy programowania, monitorowania oraz sprawozdawania w ramach układu zadaniowego budżetu państwa.

Koncepcję układu zadaniowego budżetu państwa oraz stan jego wdrażania należy rozpatrywać w aspekcie tych czterech, wzajemnie ze sobą powiązanych elementów (podsystemów). Tak rozumiana koncepcja, jak wykazała kontrola, nie znajduje odzwierciedlenia zarówno w obowiązującym prawie, jak i w działaniach podmiotów wdrażających w Polsce budżet zadaniowy.

W przepisach określonych w ustawach, zwłaszcza w: ufp, ustawie o Radzie Ministrów¹⁷ i ustawie o działach administracji rządowej, brakuje spójnego podejścia do odpowiedzialności organów władzy publicznej za merytoryczną realizację i finansowanie zadań publicznych. W ustawach tych nie określono podmiotów odpowiedzialnych za osiąganie celów funkcji państwa oraz nie ustalono niezbędnych form koordynacji realizowania celów podzadań służących osiągnięciu celu jednego zadania budżetowego realizowanych przez jednostki organizacyjne usytuowane w działach administracji kierowanych przez różnych ministrów. Przepisy wykonawcze nie określają w sposób wystarczająco precyzyjny i jednolity metod wyznaczania kosztów zadań i sposobu ich ewidencjonowania, a także obowiązków dysponentów środków w zakresie tworzenia i aktualizacji planów wydatków w układzie zadaniowym. Minister Finansów, jako organ wyznaczony do całościowej koordynacji procesu wdrażania planowania w układzie zadaniowym, nie posiada bezpośrednich, władczych wobec pozostałych ministrów, kompetencji, co nie sprzyja sprawności i skuteczności jego działań wdrożeniowych.

Realizowana od początku 2008 r. przez Ministra Finansów koncepcja układu zadaniowego budżetu państwa pomija podstawowy z punktu widzenia celu wdrożenia nowego podejścia do budżetu państwa aspekt zarządczy. **W obecnym stanie wdrożenia, budżet zadaniowy stanowi dodatkową, oprócz tradycyjnej, klasyfikację wydatków państwa, nie wnoszącą żadnej wartości dodanej zwłaszcza w aspekcie zarządczym.** Jego znaczenie informacyjne dla obywatela w kwestiach: jakie cele władza publiczna zaplanowała, jak jest mierzony stopień ich osiągnięcia oraz ile środków

¹⁷ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 j.t. ze zm.).

publicznych przeznaczono oraz wydatkowano na ich osiągnięcie, jest poważnie ograniczony. Nie uwzględnia bowiem znaczącej części środków publicznych wydatkowanych na realizację istotnych dla obywateli zadań, a dane źródłowe, stanowiące jego podstawę, są niejednolite i obarczone błędami, w tym błędami systemowymi, które nie były na bieżąco korygowane.

Dysponenti środków zaangażowani w proces wdrażania budżetu zadaniowego realizowali przypisane im zadania, w ramach obowiązujących przepisów i wytycznych Ministra Finansów. Wobec jednak niedoskonałości regulacji oraz braku właściwej koncepcji i skutecznej koordynacji wdrażania, uzyskiwane rezultaty, zwłaszcza w obszarze zarządczym, nie były wystarczające. Część dysponentów ograniczała się do sporządzenia planistycznych formularzy BZ (przed rozpoczęciem roku) oraz rocznej informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, przywiązując uwagę jedynie do zapewnienia zgodności kwot w układach budżetu zadaniowego i tradycyjnego, a nie do nowych możliwości poprawy skuteczności i efektywności zarządzania dostępnymi im środkami publicznymi.

W procesie planowania brakuje jednolitej metodologii analizy kosztów zadań publicznych, służącej dostosowaniu poziomu ich rzeczowej realizacji (konkretyzowanej planowaną wartością docelową mierników) do przyznanych limitów wydatków. Kontrola wykazała, że w trakcie realizacji wydatków tylko nieliczni kierownicy jednostek posługiwali się aktualizowanym na bieżąco planem wydatków w układzie zadaniowym, jako dokumentem zarządczym, funkcjonującym równolegle z tradycyjnym planem finansowym [str. 36]. Dane finansowe do celów planistycznych i sprawozdawczych niejednokrotnie nie były pozyskiwane z wyodrębnionej zadaniowej ewidencji wydatków ale poprzez przekształcenie, za pomocą różnych technik, danych z ewidencji tradycyjnej.

W związku z powyższym, NIK wnioskuje do Ministra Finansów o przeprowadzenie analizy przebiegu i osiągniętych dotychczas efektów procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego i na tej podstawie zweryfikowanie (z uwzględnieniem uwag NIK) przyjętych zasad i metod wdrażania pod kątem ich skuteczności w osiągnięciu celu tego procesu.

Zdaniem NIK analizy i działania powinny być skoncentrowane na dążeniu do takiej zmiany systemu planowania budżetu państwa, aby zastąpić obecnie stosowaną metodę polegającą na określaniu limitu wydatków a potem wtórnym dzieleniu go na poszczególne zadania, podzadania i działania. Docelowa metoda ustalania budżetu państwa powinna być narzędziem pozwalającym na racjonalizowanie ustalonych wcześniej celów i polityk państwa w tym działań wynikających z obowiązującego prawa oraz dostępnych zasobów, poprzez określenie najbardziej efektywnych wydatków na istniejącym zbiorze celów.

Wymaga to:

1. uzupełnienia i doprecyzowania obowiązujących przepisów tak, aby:
 - określić w sposób jednoznaczny organy państwa odpowiedzialne za osiągnięcie zaplanowanych rezultatów dla funkcji państwa i zadań budżetowych;
 - określić adekwatne metody koordynacji przez organy państwa stopnia osiągnięcia celów zadań budżetowych przy uwzględnieniu odpowiedzialności ministrów za poszczególne działy administracji rządowej,
 - objąć zadaniowym systemem zarządzania wszystkie środki publiczne, którymi dysponują państwowe jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ufp,
 - osiągnąć jednolitość planowania realizacji zadań publicznych zarówno w ramach systemu kontroli zarządczej (plany działalności), jak i w ramach wykonywania budżetu państwa (plany wydatków w układzie zadaniowym),

- uwzględnić w przyjętych metodach szacowania kosztów realizacji zadań zarówno metody analizy zarządczej, jak i odpowiednich do tych metod zasady ewidencji księgowej;
 - ściśle powiązać koszty planowanych działań z przyjętą wartością docelową mierników osiągnięcia celów, przy czym współzależność ta powinna być określona zarówno w odniesieniu do pożądanego osiągnięcia w danym roku wartości mierników (pierwszy etap planowania), jak i do dostępnych na dany rok limitów środków publicznych (drugi i ostateczny etap planowania).
 - określić obowiązek sporządzania i aktualizacji planów wydatków w układzie zadaniowym przez wszystkich dysponentów środków, tak jak ma to miejsce przy realizacji budżetu w układzie tradycyjnym;
2. zapewnienia przy konstruowaniu skonsolidowanego planu wydatków, bieżącej weryfikacji poprawności danych źródłowych przesyłanych przez poszczególnych dysponentów środków, w tym wdrożeniu rozwiązań technicznych, które usprawnią funkcję automatycznej kontroli prawidłowości danych;
 3. weryfikacji funkcjonującej bazy mierników stopnia realizacji celów zadań i podzadań biorąc pod uwagę ich przydatność do zastosowania w planowaniu zadaniowym oraz ich szerokie wykorzystanie przez poszczególnych dysponentów środków.

Rozważenia wymaga aktualne usytuowanie w strukturze wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego organu całościowo odpowiedzialnego za jego kontynuowanie. Jest to istotne zarówno z punktu widzenia skuteczności osiągnięcia celu, jak też w związku z upływem ustawowego upoważnienia Ministra Finansów w tym zakresie z końcem 2012 roku.

Na potrzebę dokonania zmian w skontrolowanym zakresie wskazali również eksperci (naukowcy i praktycy zarządzania publicznego), biorący udział w zorganizowanym przez NIK w dniu 11 stycznia 2012 r. panelu ekspertów. Za szczególnie ważne eksperci uznali:

1. prowadzenie społecznego dialogu w celu wypracowania strategii i priorytetów w działalności publicznej, w tym dialogu pomiędzy rządem i samorządem terytorialnym;
2. podniesienie świadomości obywatelskiej w zakresie rozliczania dysponentów z osiągniętych celów poszczególnych szczebli zadaniowego układu wydatków, która wpłynie na zmianę podejścia do zarządzania środkami publicznymi;
3. przypisanie układowi zadaniowemu wydatków waloru narzędzia zarządzania środkami publicznymi, w taki sposób, aby zakres i przedmiot realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych zadań był konsekwencją świadomego łączenia decyzji o alokacji środków z potrzebami społecznymi;
4. wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych rozwiązań obligujących dysponentów części budżetu państwa i kierowników państwowych jednostek budżetowych, do opracowania planów finansowych w układzie zadaniowym, tj. dokumentów, na podstawie których dysponenci ci rozliczani byłiby z realizacji zadań objętych układem zadaniowym wydatków;
5. potrzebę zmian legislacyjnych nakładających na Sejm obowiązek rozpatrywania sprawozdania o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym, tak aby Sejm podejmując uchwałę w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów wyraził swoje stanowisko także w sprawie realizacji zakładanych zadań i podzadań w ramach poszczególnych funkcji budżetu państwa;
6. wzmocnienie roli Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego, na przykład poprzez powrót organu odpowiedzialnego za wdrażanie budżetu zadaniowego do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

3.1 Istotne ustalenia kontroli

3.1.1 Prawne uregulowania dotyczące wdrażania koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa

Analizując ustalony – w ufp oraz w nocie budżetowej – stan prawny, z uzyskanymi wynikami badań kontrolnych, można zidentyfikować kilka zasadniczych problemów. Zdaniem NIK – stanowią one systemową przeszkodę w sprawnym i skutecznym realizowaniu procesu wdrożenia koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa. Część z nich można rozwiązać poprzez uzupełnienie i doprecyzowanie obowiązującego prawa, część wymaga natomiast pogłębionej analizy dotychczas wdrożonych instrumentów zarządzania sprawami państwa.

Zidentyfikowane podczas prowadzenia czynności kontrolnych trzy zasadnicze ograniczenia wynikające z przyjętego stanu prawnego stanowiące ryzyka, mogące w znaczący sposób wpłynąć na osiąganie zaplanowanego celu wdrożenia koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa są następujące:

Spójność układu zadaniowego – 22 funkcje państwa i 34 działy administracji rządowej

Jedną z istotniejszych kwestii dotyczących wdrażania koncepcji układu zadaniowego budżetu państwa jest uzyskanie spójności pomiędzy strukturą planowania a strukturą realizowania i osiągania zaplanowanych celów, zarówno w aspekcie organów odpowiedzialnych za osiąganie celów w ramach tych dwóch procesów jak i stosowanych narzędzi koordynacyjno – nadzorczych. Proces planowania i jednoznacznego przyporządkowania każdego wydatku środków publicznych określone działaniu oraz proces realizowania zaplanowanych celów i rezultatów powinien odbywać się w ramach spójnego, jednolitego systemu, w którym przyjmuje się zasady: zasada zupełności, zasada logiki przyczynowo – skutkowej oraz zasada należytego zarządzania finansami.

Realizowane obecnie procesy planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetu państwa w układzie zadaniowym nie uwzględniają odmienności struktury układu zadaniowego w stosunku do struktury układu tradycyjnego budżetu. Struktura zadań budżetowych ministrów (a więc również struktura celów oraz rezultatów) została ustalona w ramach – określonych przedmiotowo w nocie budżetowej – 22 funkcji państwa według kryterium dysponowania środkami części budżetowej, a odpowiedzialność ministrów za realizację zadań została im przypisana, w ramach obowiązku kierowania określonymi działami administracji rządowej¹⁸, w tym zwłaszcza poprzez funkcje nadzorczo – koordynujące nad jednostkami w dziale.

Podstawowym narzędziem zarządczym służącym do wspomagania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań publicznych zarówno w dziale administracji rządowej (osobą odpowiedzialną jest minister właściwy) jak i w konkretnej jednostce w dziale (osobą odpowiedzialną jest kierownik tej jednostki) jest system kontroli zarządczej, którego obowiązek ustanowienia spoczywa zarówno na kierownikach jednostek w dziale (I poziom kontroli zarządczej) jak i na ministrze właściwym do spraw określonego działu administracji rządowej (II poziom kontroli zarządczej). Drugi poziom kontroli zarządczej służy do koordynowania i nadzorowania działań w ramach osiągania celów zaplanowanych, zgodnie z art. 70 ust 1 i 2 ufp, dla kierowanych przez ministra działów administracji rządowej. Wymaga to ustalenia (nadania) dla poszczególnych jednostek w dziale, adekwatnych do ustalonych celów zadań ministra, celów działań i podzadań, tak aby ich realizacja w sposób

¹⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

skuteczny i efektywny wpływała na osiągnięcie celów zadań ministra w dziale. Wymaga również ustalenia właściwego systemu monitorowania dokonań. Takie rozumienie istoty II poziomu kontroli zarządczej wynika wprost z ustanowionych przez Ministra Finansów standardów kontroli zarządczej, określonych w Komunikacie nr 23 z 16 grudnia 2009 r. W punkcie 2.6 tego dokumentu stwierdzono iż: (...) *za najistotniejszy element kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej (...) należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej (...), a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.*

Odmienne natomiast i podmiotowo znacznie szerzej, został określony obowiązek planowania wydatków w układzie zadaniowym. Realizuje go każdy dysponent części budżetowej, w tym: minister w dziale, kierownicy jednostek w dziale, którzy są dysponentami określonej części budżetu państwa¹⁹ oraz każdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ufp. Np.:

Minister Środowiska, sprawuje nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego oraz Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, a więc zarówno Wyższy Urząd Górniczy jak i Państwowa Agencja Atomistyki są jednostkami w dziale ministra właściwego ds. środowiska. Jednak kierownicy obu tych jednostek, jako dysponenti środków budżetowych ujętych w ustawie budżetowej odpowiednio w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy oraz części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki, stosownie do obowiązujących ich przepisów przekazywali plany wydatków w układzie zadaniowym oraz sprawozdania z ich wykonania bezpośrednio do Ministra Finansów.

Przepisy nie wskazują kierownikom jednostek będących dysponentami II lub III stopnia roli w planowaniu i realizacji wydatków w układzie zadaniowym. Minister może zarówno współpracować z tymi kierownikami jednostek, jak też i nakazać im realizować określone cząstkowe działania planistyczne. Inną jest sytuacja prawna jednostek w dziale, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ufp. Jednostki te są zobowiązane, zgodnie z art. 32 ufp sporządzić swoje plany finansowe w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata, przy czym:

- a) projekt rocznego planu finansowego agencji wykonawczej, zgodnie z art. 21 ust. 2 ufp, ustalany jest w porozumieniu z ministrem sprawującym nad nią nadzór, który zatwierdza przedstawiony mu plan finansowy;
- b) projekt rocznego planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej, dla której organem założycielskim jest minister, przekazywany jest – zgodnie z art. 27 ust. 3 ufp – temu ministrowi;
- c) projekt rocznego planu finansowego państwowego funduszu celowego przygotowywany jest – zgodnie z art. 29 ust. 4 ufp – przez dysponenta tego funduszu (ministra wskazanego w ustawie tworzącej fundusz albo przez inny organ wskazany);
- d) projekty planów finansowych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp przekazywane są – zgodnie z art. 30 ust. 4 ufp – Ministrowi Finansów.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 ufp w załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp.

W ocenie NIK, brak bezpośredniego powiązania procesu planowania zadań i odpowiedzialności za ich realizację w ramach sprawowania kontroli zarządczej, ogranicza możliwość osiągnięcia celów wdrożenia budżetu zadaniowego, w tym przede wszystkim zwiększenia efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych.

Należy też zwrócić uwagę, że do funkcji państwa nie zostały ustawowo przypisane organy władzy publicznej odpowiedzialne za osiąganie celów poszczególnych funkcji, a co za tym idzie

¹⁹ Niezależnie od podległości wynikającej z nadzoru bądź podporządkowania określonemu ministrowi w ramach kierowanego przez niego działu administracji rządowej.

za koordynowanie zarządzania osiągnięciem celów tych zadań budżetowych, które mają wpływ na cele określonej funkcji państwa. Odpowiedzialne organy (ministrowie i Prezes Rady Ministrów) zostały wskazane (na poziomie funkcji od 2 do 22) jedynie we wzorze tabeli planistycznej dotyczącej WPPF, ujętej w załączniku nr 75 do noty budżetowej na 2011 r. Zdaniem NIK, takie usytuowanie odpowiedzialności za osiągnięcie celów funkcji państwa nie jest zasadne i oznacza, że *de facto* na żadnym z organów władzy publicznej nie ciąży bezpośrednia odpowiedzialność za osiągnięcie tych celów oraz za koordynowanie osiągnięcia celów zadań w ramach poszczególnych funkcji państwa.

We wdrażanej koncepcji budżetu zadaniowego, zadania publiczne oraz ich cele (wraz z miernikami stopnia ich realizacji) są określane (w ramach danej funkcji) przez dysponentów części budżetowych, w ramach których zadania są finansowane, niezależnie od tego czy dysponent odpowiada za sprawy w dziale, do którego zadanie zostało przypisane czy też realizuje tylko podzadania/działania służące do osiągnięcia celów tego zadania.

Analiza przedstawionego w ramach 22 funkcji państwa układu zadań publicznych wskazuje, że znacząca część podzadań, niezbędnych do osiągnięcia celów określonych zadań budżetowych, realizowana jest przez jednostki organizacyjne umiejscowione w działach kierowanych przez ministrów innych niż minister, dla którego sprawy ujęte w danym zadaniu mieszczą się w dziale administracji rządowej, którym on kieruje.

Tego typu oczywiste – z punktu widzenia zadaniowego – rozłożenie realizacji podzadań/działań na jednostki organizacyjne umiejscowione w kilku działach administracji rządowej kierowanych przez różnych ministrów, wymaga współdziałania pomiędzy nimi zarówno w trakcie procesu planowania dokonań, jak i realizowania określonych działań. Aczkolwiek w ustawie o działach administracji rządowej usytuowana jest podstawa prawna tego typu współdziałania²⁰, to w praktyce polskiej administracji widoczny jest brak bardziej szczegółowego ustanowienia metod i narzędzi tego współdziałania (w tym koordynującej roli ministra, którego odpowiedzialność za osiągnięcie celów zadania budżetowego wynika bezpośrednio z ustawy o działach administracji rządowej).

Zgodnie z art. 95 ust. 3 przepisów wprowadzających ufp, inicjatywa w korygowaniu ewentualnych błędów w określeniu celów i mierników zadań publicznych w ramach opracowywania planu finansowego w układzie zadaniowym nie należy do właściwego ministra w dziale, lecz do KKBZ. Jak wykazała kontrola, współpraca dysponentów z KKBZ i współpraca międzyresortowa w powyższym zakresie nie zawsze była skuteczna (opis w pkt 3.1.3 Informacji).

W ocenie NIK, należy dążyć do szukania nowych, bardziej precyzyjnych rozwiązań (zarówno w postaci doprecyzowania prawa jak i standardów obowiązujących wewnątrz systemu administracji państwowej) dla trzech obszarów problemowych:

- pierwszy dotyczy metod koordynacji wewnątrz określonego działu administracji rządowej – dla tych zadań budżetowych, które są realizowane przez jednostki w dziale kierowanym przez jednego ministra odpowiedzialnego za osiągnięcie celu tego zadania budżetowego;
- drugi dotyczy procedur koordynowania osiągnięcia celów zadań budżetowych, dla których niezbędne podzadania realizowane są przez jednostki organizacyjne usytuowane w różnych działach administracji rządowej kierowanych przez różnych ministrów oraz przez jednostki wykonujące administrację rządową na obszarze województwa pod zwierzchnictwem wojewody, jak również wykonujących zadania administracji rządowej zlecone ustawami (wymienione w art. 2 pkt 4-6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²¹);

²⁰ Art. 38 ustawy o działach administracji rządowej.

²¹ Dz. U Nr 31, poz. 206 ze zm.

- trzeci dotyczy zarówno wskazania organu odpowiedzialnego za osiągnięcie zaplanowanych celów funkcji państwa, jak i zbudowaniu prawem określonych narzędzi koordynowania planowania i osiągania celów zadań budżetowych, za osiągnięcie których odpowiadają różni ministrowie.

Spójność układu zadaniowego – zakres podmiotowy i źródła finansowania

Istotną sprawą w aspekcie realizowanej koncepcji wdrażania układu zadaniowego budżetu państwa jest objęcie jednolitym planowaniem oraz sprawozdawaniem wszystkich wydatków publicznych oraz jednoznaczne przypisanie ich do określonych zadań publicznych. Wdrażana w Polsce koncepcja słusznie obejmuje zarówno realizowanie zadań bieżącej administracji, jak i planów wieloletnich oraz projektów w ramach Programów Operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Przyjęta jednak przez Ministra Finansów metodyka wyklucza z procesu planowania część istotnych podmiotów sektora finansów publicznych realizujących ważne dla społeczeństwa zadania publiczne i dysponujących znacznymi środkami publicznymi.

Z zakresu podmiotowego skonsolidowanego planu wydatków, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ufp, wyłączono część podmiotów sektora finansów publicznych konsumujących znaczące środki publiczne (takich np. jak: Narodowy Fundusz Zdrowia, instytucje kultury, uczelnie publiczne), pozostawiając jednocześnie inne podmioty, których finansowanie również realizowane jest poza budżetem państwa (np. państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz niektóre państwowe osoby prawne). Wyjaśnienia Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hanny Majaczyk, według których *Rozwiązania dotyczące przedmiotowego i podmiotowego zakresu sektora finansów publicznych, który został objęty budżetowaniem zadaniowym, stanowią odzwierciedlenie rozwiązań przyjętych w budżecie tradycyjnym* – nie wskazują na przyczynę ograniczenia zakresu skonsolidowanego planu wydatków. W ocenie NIK, system efektywnego zarządzania środkami publicznymi, wdrażany w ramach budżetu zadaniowego, powinien obejmować wszystkie państwowe jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ufp.

Występujące w planowaniu budżetowym zróżnicowanie źródeł finansowania wyklucza spójną prezentację - zależnych od poziomu finansowania - wartości mierników osiągania celów zadań ujętych w skonsolidowanym planie wydatków oraz mierników osiągania celów funkcji państwa ujętych w WPF. Zgodnie z art. 142 pkt 11 ufp²², skonsolidowany plan wydatków opracowywany jest w układzie zadaniowym dla podmiotów finansowanych z budżetu państwa oraz z innych źródeł (państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp). Natomiast środki na finansowanie wydatków ujętych w WPF pochodzą wyłącznie z budżetu państwa.

Spójność układu zadaniowego – terminy sporządzania planów

Jedną z istotniejszych kwestii układu zadaniowego budżetu państwa jest takie zaplanowanie wartości docelowej mierników, aby osiągnięte na poziomie działań i podzadań rezultaty, skutecznie i efektywnie wpływały na osiągnięcie planowanych docelowych rezultatów na poziomie zadania budżetowego bądź funkcji państwa. Potrzeba do tego zarówno znajomości kosztów zasobów niezbędnych do osiągnięcia celów działań jak i planowanego na dany rok budżetowy poziomu środków przeznaczonych na finansowanie wydatków.

Planowanie w układzie zadaniowym prowadzone jest bez zachowania spójności terminu sporządzania rocznych planów działalności ministrów kierujących działami administracji rządowej

²² Przepis wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. (art. 1 pkt 1 przepisów wprowadzających ufp).

(zawierających cele i mierniki realizacji zadań) z późniejszym terminem ustalenia planów wydatków w układzie zadaniowym, w których, oprócz celów i mierników, określone są także kwoty środków na realizację zadań. Brak tej spójności powoduje, że plany działalności tworzone są, gdy nie są jeszcze znane ostateczne kwoty środków na realizację zadań.

Plan działalności, o którym mowa w art. 70 ufp, winien być sporządzany do końca listopada roku poprzedzającego okres planowania. Natomiast ostateczne dane do zbiorczego planu wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (od 2012 r. skonsolidowanego planu wydatków) znane są po uchwaleniu ustawy budżetowej (w przypadku planu na 2011 r. był to luty 2011 r.). Zróznicowanie terminów przygotowania tych dokumentów oznacza, że plany działalności zostały opracowane bez wiedzy o ostatecznych kwotach, wynikających z ustawy budżetowej, na realizację poszczególnych zadań. NIK nie podziela opinii wyrażonych przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hannę Majszczyk, że (...) *nieznajomość ostatecznych kwot wynikających z ustawy budżetowej nie powinna stanowić przeszkody w sformułowaniu oraz realizacji planu działalności, mającego (...) bardziej charakter rzeczowy niż finansowy oraz, że (...) procesy planowania, realizacji oraz sprawozdawczości z realizacji wydatków w układzie zadaniowym (w ramach rocznego procesu budżetowego) oraz celów określonych w planie działalności odbywają się w sposób od siebie niezależny, co wynika z odmiennych celów obu tych instytucji prawnych*. Zdaniem NIK, znajomość ostatecznych kwot wydatków ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego ustalenia wartości docelowych mierników osiągania celów zadań i podzadań, zarówno w planie działalności jak i w skonsolidowanym planie wydatków. W kontekście realizacji działań w ramach systemu kontroli zarządczej, o których mowa w standardzie 6. kontroli zarządczej – *Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*, tożsame są również cele opracowania tych dokumentów. Według stanowiska Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wyrażonego w wyjaśnieniach, wdrażany w Polsce budżet zadaniowy służy informowaniu o efektywności działań. Zdaniem NIK, układ zadaniowy budżetu, podobnie jak plan działalności, ma być przede wszystkim narzędziem efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Taka rola układu zadaniowego jest tym bardziej istotna, że w planach działalności nie ujmuje się kwot środków na realizację zadań.

3.1.2 Przygotowanie organizacyjne jednostek objętych kontrolą do wdrażania budżetu zadaniowego.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny (standard nr 3). Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna (standard nr 10).

Kontrola wykazała, że tylko 16 na 48 skontrolowanych, tj. 33% kierowników kontrolowanych jednostek organizacyjnych wyznaczało komórkom organizacyjnym w uregulowaniach wewnętrznych, zadania w zakresie planowania działań wchodzących w skład podzadań, monitorowania ich realizacji oraz sprawozdawczości w zakresie wydatków w układzie zadaniowym na dany rok²³. W pozostałych kontrolowanych jednostkach, powyższe kwestie uregulowane zostały w ograniczonym zakresie bądź

²³ Dotyczyło to: dziesięciu Ministrów (Finansów, Gospodarki, Infrastruktury, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Spraw Zagranicznych), trzech Wojewodów (Łódzki, Podlaski, Zachodniopomorski) i trzech Naczelników: Pierwszego Urzędu Skarbowego w Radomiu, Urzędu Skarbowego w Legionowie i Urzędu Skarbowego w Wołominie.

w ogóle nie znalazły one odzwierciedlenia w regulaminach organizacyjnych, mimo, iż czynności związane z planowaniem i realizacją zadaniowego układu wydatków prowadzone są od kilku lat.

Na przykład:

- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie określono w wewnętrznych regulaminach szczegółowych czynności do wykonania, a także oczekiwanych rezultatów procesu monitorowania dla jednego departamentu i czterech biur;
- w Ministerstwie Środowiska tylko jeden departament merytoryczny (Departament Ekonomiczny) został włączony postanowieniami regulaminu organizacyjnego w proces planowania zadań, podzadań i działań;
- w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w każdej komórce organizacyjnej wyznaczono, co prawda, osobę odpowiedzialną za prowadzenie spraw związanych z planowaniem i realizacją budżetu tej komórki w układzie zadaniowym. Nie określono jednak żadnych zasad i procedur, które wskazywałyby, jak praktycznie realizować procesy planowania, monitorowania i sprawozdawczości w tym zakresie;
- Dyrektor Generalny Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazał w stosownym zarządzeniu obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym. Brak było natomiast podobnych uregulowań dotyczących realizacji wydatków i monitorowania wykonania zadań. Wojewoda – w odrębnym piśmie - zobowiązał kierowników komórek organizacyjnych jedynie do przedstawienia informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym według stanu na 30 czerwca 2011 r.;
- Wojewoda Pomorski określił zadania do realizacji w ramach planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym w aktach wewnętrznych jedynie Wydziałowi Finansów i Budżetu Urzędu Wojewódzkiego, natomiast zadania w tym zakresie dla pozostałych komórek organizacyjnych Urzędu, jednostek podległych i nadzorowanych określał w pismach kierowanych do kierowników tych komórek i jednostek. Podobny sposób wyznaczania zadań (w odrębnych pismach) przyjęto także w Województwie Warmińsko-Mazurskim.

NIK zwraca uwagę, że brak formalnego określenia szczegółowych czynności dla poszczególnych komórek organizacyjnych i pracowników oraz dokumentów, na podstawie których można by ustalić, jak przebiegają poszczególne procesy, o czym mowa w ww. standardzie kontroli zarządczej, może niekorzystnie wpływać na skuteczność funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Doraźne polecenia wydawane zarówno pisemnie jak i ustnie pracownikom komórek organizacyjnych oraz kierownikom jednostek podległych bądź nadzorowanych nie powinny zastępować sformalizowanych uregulowań, które w sposób jednoznaczny, przejrzysty i spójny określają podział zadań w strukturze organizacyjnej podmiotu sektora finansów publicznych oraz dostarczają osobom zarządzającym i pracownikom aktualnych i rzetelnych informacji potrzebnych do osiągania celów zadań publicznych przyjętych w układzie zadaniowym budżetu.

W procesy związane z planowaniem i realizacją wydatków w układzie zadaniowym byli na ogół angażowani zarówno pracownicy komórek finansowych jak i merytorycznych, przy czym funkcję koordynacyjną pełniły zazwyczaj służby finansowo - księgowe. Wyniki kontroli wskazują, że osoby bezpośrednio włączone we wdrażanie budżetu w układzie zadaniowym zostały objęte systemem szkoleń, organizowanych zarówno przez Ministerstwo Finansów (w ramach realizacji projektu współfinansowanego z budżetu Unii Europejskiej, pn. *Wdrażanie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetów w latach 2008–2012*) jak i przez kierowników macierzystych jednostek.

3.1.3 Efekty wdrażania budżetu zadaniowego – faza planowania

Do ogólnej analizy wyników kontroli prezentowanych w tym oraz w następnych rozdziałach Informacji przyjęto podział podmiotowy oparty o kryterium dysponowania środkami części budżetowych przez ministrów i wojewodów. Analizowana populacja zawiera 49 podmiotów zwanych dalej „obiektami analizy”, z tego za sprawy 33 z nich odpowiadają ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej²⁴, a 16 – wojewodowie.

²⁴ Z zastrzeżeniem, że: 1) dla Ministra Finansów właściwego dla trzech działów administracji rządowej (budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe) i Ministra Spraw Zagranicznych właściwego dla dwóch działów (sprawy zagraniczne, członkostwo

W ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. ministrowie i wojewodowie w większości (26 z 49, tj. 53,1 % obiektów analizy) sporządzili kompletne formularze planistyczne BZ-1, BZ-2 i BZ-3 oraz PR-Z, według wzorów określonych w nocie budżetowej i terminowo przekazywali je do Ministerstwa Finansów. W odniesieniu do 23 (tj. 47 %) obiektów analizy (ministrów właściwych dla 17 działów administracji rządowej i 6 wojewodów)²⁵ stwierdzono, że sporządzane formularze planistyczne nie zawierały niektórych danych wymaganych przepisami noty. W formularzach tych nie podawano np. kwot środków finansowych planowanych z rezerw celowych, jednostek realizujących układ zadaniowy, a także niektórych zadań, podzadań i działań oraz celów i mierników ich realizacji.

Istotny negatywny wpływ na rzetelność i kompletność danych ujmowanych w tych formularzach miała niejednolita interpretacja, przez dysponentów środków budżetowych, przepisów dotyczących sporządzania formularzy planistycznych BZ.

Prezentowanie w formularzach planistycznych kwot planowanych w rezerwach celowych budżetu państwa.

Zgodnie z ust. 85 pkt 8 załącznika nr 76 do noty budżetowej, zadania, na które planuje się przeznaczyć środki z rezerw celowych są wykazywane przez jednostkę, która je realizuje. Wyjątek stanowi sytuacja, w której środki z rezerw są przekazywane innemu podmiotowi. W takim przypadku zadania wykazuje jednostka, która przekazuje środki. W podobny sposób ujmuje się wydatki na zadania finansowane środkami z rezerw celowych (ust. 89 pkt 5 załącznika nr 76 do noty budżetowej). W formularzu BZ-1 stanowiącym załącznik nr 70 do noty budżetowej na 2011 r. zostały przewidziane kolumny do wykazania przez dysponentów części budżetu państwa, w ramach właściwej funkcji państwa, środków finansowych planowanych z rezerw celowych na realizację danego zadania/podzadania/działania.

Dysponenci sporządzając formularze BZ-1 niejednolicie prezentowali dane – albo wykazywali planowane kwoty z rezerw celowych, przypisując je do właściwej funkcji albo wskazywali wartość „zero”. Nawet w przypadku niewskazania kwoty, niektórzy dysponenci (np. MSZ, MSWiA, Wojewoda Lubelski, Wojewoda Łódzki) ujmowali w formularzu mierniki wyliczone z uwzględnieniem kwot z rezerw celowych. Niezależnie od tego, jakie dane podali dysponenci w formularzach BZ-1, w zestawieniu zbiorczym przygotowanym przez KKBZ i prezentowanym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r., kwoty rezerw celowych zostały włączone do funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa*. Tym samym kwoty te zostały wykazane w funkcji niezwiązanej z realizacją zadań wskazanych przez dysponentów.

KKBZ na etapie zestawiania planu budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r., pomimo dokonania powyższych korekt kwot planowanych wydatków, nie skorygował wartości docelowych mierników stopnia osiągnięcia celów zadań i podzadań podanych przez dysponentów w stosunku

Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej) przyjęto uproszczenie polegające na tym, iż ich działalność analizowana była tak jakby prowadzono ją w ramach jednego działu administracji rządowej; 2) dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działania odnoszące się do części budżetowej 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe analizowane były tak jakby prowadzono je w ramach oddzielnego działu administracji rządowej; 3) dla Ministra Sprawiedliwości działania odnoszące się do części budżetowej 15 – sądy powszechne analizowane były tak jakby prowadzono je w ramach oddzielnego działu administracji rządowej.

²⁵ Dotyczy: Ministra Finansów, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Sprawiedliwości (dział sprawiedliwość), Ministra Gospodarki (dział gospodarka), Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego), Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (działy: nauka, szkolnictwo wyższe), Ministra Skarbu Państwa (dział skarb państwa), Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dział zabezpieczenie społeczne), Ministra Sportu i Turystyki (działy: kultura fizyczna i sport, turystyka), Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (działy: administracja publiczna, informatyzacja, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne i część 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe), Ministra Zdrowia (dział zdrowie), Wojewodów: Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego, Łódzkiego, Mazowieckiego, Podlaskiego i Śląskiego.

do których dokonano korekt. Spowodowało to brak spójności kwot wydatków z przyjętymi wartościami docelowymi mierników. Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego, tłumaczył podjęcie decyzji o odmiennej od wskazań dysponentów prezentacji środków z rezerw celowych, koniecznością zachowania zgodności budżetu w układzie zadaniowym z budżetem w układzie tradycyjnym.

W celu wyeliminowania problemów z prezentacją wydatków z rezerw celowych, MF wprowadziło zmiany w planowaniu na rok 2012 i opracowało nowy formularz BZ-RC²⁶, gdzie odrębnie należy wykazać zadania finansowane środkami z rezerw. Zdaniem NIK, powyższa zmiana odnieść pozytywny skutek pod warunkiem, że KKBZ wyegzekwuje od dysponentów prawidłowe przypisanie kwot do poszczególnych zadań, podzadań i działań.

Ujmowanie w formularzach planistycznych danych o jednostkach realizujących zadania

Stosownie do wymogu określonego w ust. 92 pkt 2 i 11 załącznika nr 76 do noty budżetowej, w formularzu BZ-2, w zakresie danych dotyczących jednostek realizujących zadania należało wskazać dysponentów części budżetowych (w zakresie finansowania ze środków budżetu państwa) oraz podmioty, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ufp (w zakresie innych źródeł finansowania)²⁷. Zgodnie z ust. 89 pkt 4 załącznika nr 76 do noty budżetowej dysponent planuje na realizację zadań, podzadań, działań, poza wydatkami ujętymi w danej części budżetowej, także wydatki ujęte w planach finansowych nadzorowanych przez siebie jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ufp.

Niektórzy dysponenti części budżetowych, wbrew wymogom noty budżetowej, nie wykazali w formularzach BZ-2 jednostek podległych realizujących poszczególne działania/podzadania (np. MSiT, MNiSW, Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Wojewoda Lubelski).

W formularzach wskazywano także inne podmioty, o których w notce budżetowej nie ma mowy. Na przykład:

- Wojewoda Śląski ujął w formularzu jednostki samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w realizacji zadań z zakresu administracji rządowej zleconych ustawowo.
- Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, poza nadzorowanymi jednostkami budżetowymi i państwowymi osobami prawnymi, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, wskazał instytucje kultury i Fundację Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu.

Wskazywano również niepełne kwoty planowane na realizację zadań.

W przypadku Ministra Gospodarki, w formularzu BZ-2 zostały wskazane: Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Fundusz Kredytu Technologicznego, ale tylko w zakresie finansowanym z części 20 budżetu państwa Gospodarka. Nie wykazano, pomimo wymogu określonego w notce budżetowej, innych źródeł finansowania tych jednostek. Odnosząc się do tej kwestii w trakcie kontroli w Ministerstwie Gospodarki wyjaśniono, iż np. PARP, oprócz środków z Ministerstwa Gospodarki otrzymuje środki również od innych dysponentów części budżetowych, tj. Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i ujęcie ich w BZ-2 sporządzanym przez Ministra Gospodarki spowodowałoby zdublowanie wykazanych u innych dysponentów środków.

²⁶ Formularz BZ-RC - Zestawienie planowanych/prognozowanych wydatków z rezerw celowych na następny rok budżetowy i dwa kolejne lata stanowi załącznik nr do rozporządzenia 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).

²⁷ Tj.: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Przytoczony zakres podmiotowy został wskazany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hannę Majszczuk w wyjaśnieniach z dnia 26 września 2011 r. (znak: RF-3/268/STT/2011/13951).

Kompletność formularzy planistycznych w zakresie danych o zadaniach, podzadaniach i działaniach

Zgodnie z ust. 89 pkt 4 załącznika 76 do noty budżetowej, dysponent części budżetowej miał wykazać w formularzach planistycznych zadania finansowane ze środków ujętych w danej części budżetowej i w planach finansowych nadzorowanych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ufp. Zadania miały obejmować całość realizowanych i zleczanych przez dysponenta działań pogrupowanych w podzadania. Dla każdego z zadań i podzadań należało określić m.in. cele, które zamierzano osiągnąć, mierniki stopnia osiągania celów oraz kwoty przeznaczone na ich realizację.

Ustalono, że niektórzy dysponenti części budżetowych nie ujmowali w formularzach planistycznych wszystkich realizowanych przez nich zadań, podzadań czy działań.

Na przykład:

- Minister Pracy i Polityki Społecznej, pomimo, że sprawuje nadzór nad Urzędem ds. Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, w formularzach wyszczególnił tylko podzadanie odnoszące się do nadzoru nad ZUS;
- w formularzach Ministra Skarbu nie zostały wykazane działania dla dwóch podzadań, tj. 5.1.3. Zarządzanie mieniem Skarbu Państwa i 5.1.4. Regulacja stanu prawnego nieruchomości;
- w formularzach Ministra Sprawiedliwości podzadanie 18.5.2. Nadzór nad procesem resocjalizacji nieletnich zostało podane bez wskazania miernika i planowanej kwoty wydatków. Wydatki związane z tym podzadaniem zostały uwzględnione w ramach zadań ujętych w funkcji państwa nr 22 Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna. Jak ustalono, w ramach zadań ujętych w funkcji 22 zostały wskazane nie tylko wydatki związane z powyższym podzadaniem, ale również, inne wydatki na zadania realizowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, w tym wydatki na wynagrodzenia pracowników komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz pozapłacowe i majątkowe wydatki tych komórek²⁸. Zdaniem NIK, taki sposób prezentowania wydatków w układzie zadaniowym, zwłaszcza wydatków na wynagrodzenia pracowników merytorycznych Ministerstwa, którzy biorą udział w realizacji zadań ujętych w innych funkcjach państwa, zniekształcił obraz rzeczywistych wydatków ponoszonych na realizację wyodrębnionych w ramach tych funkcji zadań. Przypisanie powyższych wydatków do funkcji 22 było niezgodne z zasadą wyrażoną w ust. 84 pkt 22 załącznika nr 76 do noty budżetowej, zgodnie z którą funkcja 22 obejmuje działania z zakresu zarządzania i obsługi mające charakter wspólny dla zadań realizowanych w ramach całej części budżetowej lub całej jednostki;
- w formularzach Wojewody Łódzkiego nie ujęto jednego zadania 6.2. Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i podzadania 6.2.3. Wspieranie bezpieczeństwa energetycznego;
- w formularzach Wojewody Podlaskiego nie wyodrębniono wyszczególnionych w notcie budżetowej i w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2011, realizowanych w ramach budżetu Wojewody ośmiu podzadań i trzech zadań. Nie przypisano im planowanych kwot wydatków, ujmując je do kwot zaplanowanych na realizację innych zadań i podzadań. W rezultacie m.in. wydatki na przygotowanie kadr dla turystyki przypisano do podzadania Ewidencja ludności i dowody osobiste, co tłumaczono treścią działania w ramach tego podzadania - przekazanie dotacji dla Urzędu Marszałkowskiego na realizację zadań z zakresu realizacji ustawy o usługach turystycznych. W przypadku prowadzenia nadzoru nad fundacjami i stowarzyszeniami wydatki z nim związane przypisano do podzadania Regulacja stanu prawnego nieruchomości, ponieważ obydwoma podzadaniami zajmował się ten sam pracownik;
- w formularzach Wojewody Śląskiego nie określono działań dla 48 ze 100 podzadań ujętych w formularzach BZ, tłumacząc to brakiem szczegółowych wytycznych, co do sposobu określania działań oraz brakiem katalogu działań na rok 2011.

Nie wszyscy dysponenti części budżetowych określali na poziomie zadań i podzadań cele, które planują osiągnąć w wyniku ich realizacji.

²⁸ Poza wydatkami związanymi z projektami informatycznymi realizowanymi przez Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych na rzecz jednostek organizacyjnych resortu sprawiedliwości i wydatkami związanymi z wdrażaniem Systemu Dozoru Elektronicznego.

Dotyczyło to m.in.

- Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie zadania 3.1. Edukacja i wychowanie (cz. 31), w tym podzadania 3.1.2. Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne, 3.1.8. Wsparcie działalności edukacyjno – wychowawczej;
- Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie zadania 11.5. Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa (cz. 37), w tym podzadania 11.5.2. Pozamilitarne przygotowania obronne;
- Wojewody Mazowieckiego w zakresie zadania 1.5. Organizacja i przeprowadzanie wyborów, w tym podzadania 1.5.4. Wybory do rad gmin (...).

W konsekwencji cele te nie zostały wskazane także w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.

Niewskazanie celów niektórych zadań/podzadań w ww. uzasadnieniu było również konsekwencją przyjętego sposobu prezentowania planowanych zadań i podzadań wojewodów, tj. wykazywania ich łącznie dla wszystkich wojewodów. Praktyka łącznej prezentacji uniemożliwiła ujednolicenie celu dla konkretnego zadania/podzadania w sytuacji, gdy wojewodowie dla tego samego zadania/podzadania wskazywali różne cele. Podobna sytuacja dotyczyła także mierników określających stopień realizacji celu.

Na etapie przygotowywania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. KKBZ nie egzekwował od dysponentów prawidłowych i kompletnych danych, w efekcie czego w zbiorczym planie budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. nie zostały wskazane dla niektórych zadań i podzadań cele i mierniki ich realizacji. Jak wyjaśnił KKBZ, analiza złożonych przez dysponentów formularzy BZ, w których zawarte były zestawienia planowanych wydatków w układzie zadaniowym, zasadniczo nie była prowadzona w trakcie prac nad uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej ze względu na napięty harmonogram, co nie pozwala na występowanie do dysponentów o poprawienie lub uzupełnianie brakujących elementów. Wyniki oceny spójności i jednolitości sposobu przyporządkowania spraw przez dysponentów leżących w ich właściwości, wykorzystywane były dopiero w toku prac nad katalogiem zadań/podzadań na rok następny. Wtedy też wprowadzane były zmiany metodologiczne. KKBZ podkreślał także, że odpowiedzialność za określanie celów i mierników realizacji zadań ponoszą dysponenci części budżetowych.

Zdaniem NIK, przed włączeniem danych zawartych w formularzach BZ do dokumentu zbiorczego, Minister Finansów powinien wyegzekwować kompletne i rzetelne dane, od dysponentów części budżetowych, gdyż ma to wpływ na wartość informacyjną uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej budżetu zadaniowego. Bieżącej analizy wymagają szczególnie przypadki, gdy dysponent nie określa celu, jaki zamierza osiągnąć w wyniku realizacji danego zadania/podzadania. Taka sytuacja może być przesłanką oceny zasadności przyznania środków finansowych na jego realizację.

Współpraca dysponentów części budżetowych z KKBZ na etapie przygotowywania formularzy planistycznych - katalogi zadań i podzadań opracowane przez KKBZ

Zgodnie z art. 95 ust. 3 przepisów wprowadzających ufp, koordynowanie opracowywania wzorów formularzy planistycznych, prac nad wykazem zadań budżetowych, ich celów oraz mierników wykonania oraz zapewnienie zgodności zadań budżetowych ze strategiami, jest zadaniem KKBZ. Zasady współpracy podmiotów uczestniczących w planowaniu określono m.in. w ust. 96 pkt 1 i 6 załącznika nr 76 do noty budżetowej (w zakresie tworzenia WFPF) oraz w ust. 86 pkt 5 załącznika nr 76 do noty budżetowej. Cele i mierniki funkcji określają ministrowie w dziale zaś cele i mierniki na poziomie zadań i podzadań – dysponenci części budżetowych. Jeżeli cele lub mierniki zadań i podzadań nie są zgodne ze standardami definiowania celów (określonymi w Komunikacie MF z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok

2011) lub z poziomami określonymi w dokumentach strategicznych, KKBZ w porozumieniu z właściwym ministrem w dziale, dokonuje stosownych zmian.

Przy sporządzaniu formularzy planistycznych BZ ministrowie i wojewodowie współpracowali z KKBZ przede wszystkim opiniując i formułując uwagi do przedkładanych przez niego dokumentów. KKBZ, realizując obowiązek wynikający z art. 95 ust. 3 pkt 2 przepisów wprowadzających ufp, podjął działania w celu opracowania katalogu zadań i podzadań budżetowych, ich celów i mierników wykonania. Katalog był tworzony przy udziale ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz na podstawie propozycji innych dysponentów części budżetowych i corocznie publikowany w nocy budżetowej. Pomimo tej współpracy i upływu czterech lat od rozpoczęcia prac nad wdrażaniem budżetu w układzie zadaniowym, dotychczas publikowane kolejne wersje katalogu nie miały formy ostatecznej. Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego przewiduje zakończenie prac nad jego ostateczną wersją na poziomie ministrów oraz nadanie mu formuły rozporządzenia klasyfikacji zadaniowej przed 2013 r. Tak stworzony katalog ma stanowić podstawę do opracowania ostatecznej wersji katalogu zadań/podzadań/działań dla podmiotów realizujących tożsame przedmiotowo zadania, w tym dla wojewodów. NIK zwraca uwagę, że brak ostatecznej wersji katalogu wspólnego dla podmiotów realizujących tożsame przedmiotowo zadania (np. wojewodów) wpływa negatywnie na możliwość rzetelnej agregacji i zachowania spójności zbiorczych danych ujmowanych w planie wydatków w układzie zadaniowym.

W 2010 r., po przeprowadzonych konsultacjach i uzgodnieniach, p. Piotr Perczyński, ówczesny Koordynator Krajowy Budżetu Zadaniowego przekazał²⁹ wojewodom *Katalog funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich*, który miał być w pełni uwzględniony przy opracowywaniu projektu budżetu. Stwierdzono jednak, że w formularzach BZ-1 na 2011 r. wskazano 35 podzadań nieujętych we wspomnianym katalogu. Wystąpiły także przypadki przypisywania przez wojewodów takich samych obszarów ich działalności do różnych funkcji/zadań/podzadań. Dotyczyło to m.in. spraw związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Trzech wojewodów³⁰ ten rodzaj spraw realizowało w ramach zadania 13.5. *Wspieranie rodziny*, podzadanie 13.5.4. *Profilaktyka na rzecz dziecka i rodziny*. Zagadnienia te zostały natomiast zakwalifikowane przez MPiPS i ujęte przez innych wojewodów w podzadaniu 13.1.1. *Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym* w ramach działania 13.1.1.1. *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*. Z kolei obszary działalności wojewodów przypisane w katalogu m.in. do funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa* zostały przez niektórych wojewodów³¹ zakwalifikowane do funkcji 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*. Powyższe rozbieżności nie zostały skorygowane przez KKBZ i przeniesiono je do zbiorczego zestawienia prezentowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. KKBZ wyjaśnił, że (...) *na etapie przygotowania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej nie jesteśmy w stanie prowadzić analizy kwalifikowania tego samego rodzaju spraw przez wojewodów do różnych zadań/podzadań, uznając ich wyłączną kompetencję i właściwość w zakresie planowania wydatków i przygotowania odpowiednich formularzy planistycznych. Taką analizę prowadzimy dopiero po zakończeniu prac nad uzasadnieniem i na podstawie jej wyników przygotowujemy odpowiednie działania na następny rok budżetowy*.

²⁹ Pismem z dnia 9 kwietnia 2010 r. (Nr RF-3/136/MIV/2010/184).

³⁰ Wojewodowie: Podlaski, Kujawsko-Pomorski, Świętokrzyski.

³¹ Wojewodowie: Dolnośląski, Łódzki i Zachodniopomorski.

Współpraca międzyresortowa na etapie opracowania formularzy planistycznych

Kontrolowani wskazywali, że współpraca z innymi ministrami na etapie planowania układu zadaniowego obejmowała udział w spotkaniach koordynatorów resortowych, pod przewodnictwem KKBZ, na których omawiano kwestie sporne m.in. dotyczące realizacji zadań budżetowych przez różnych dysponentów. Kontrola wykazała jednak, że współpraca ta nie zawsze była skuteczna, zwłaszcza w zakresie ustalania zadań dotyczących przedmiotowo tożsamej problematyki.

Na przykład:

W Ministerstwie Zdrowia, planując realizację podzadania 20.1.5. Zapewnienie funkcjonowania publicznej służby krwi nie podjęto bieżącej współpracy z Ministrem Obrony Narodowej i z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie określenia jednolitych mierników. W efekcie każdy z tych ministrów określił różne mierniki dla oceny realizacji tego podzadania. Dla wspólnego celu tego podzadania, tj. Zapewnienia pacjentom leczonym w polskich szpitalach oraz ZOZ bezpiecznej krwi, jej składników i produktów krwiopochodnych przyjęto następujące mierniki: MON – liczba donacji w relacji do liczby planowanych donacji, MSWiA – liczba nowych dawców krwi pozyskanych w danym roku w stosunku do liczby dawców ogółem i MZ – ilość donacji krwi wydanej do lecznictwa.

W trakcie kontroli nie potwierdzono bezpośredniej współpracy wojewodów z właściwymi ministrami w celu wypracowania dokumentów planistycznych układu zadaniowego na 2011 r. w obszarze ich zadań, w ramach których wojewodowie definiowali podzadania. W trakcie kontroli wskazywano, że kwestie związane z definiowaniem układu zadaniowego były konsultowane za pośrednictwem KKBZ m.in. na organizowanych przez Ministerstwo Finansów warsztatach lub szkoleniach. Wojewodowie sygnalizowali jednakże (np. Wojewodowie: Kujawsko – Pomorski, Łódzki, Małopolski i Świętokrzyski), że współpraca ta była niewystarczająca oraz, że nie otrzymywali od właściwych ministrów szczegółowych zaleceń i wytycznych dotyczących podzadań, za realizację, których odpowiada wojewoda, a które służyłyby osiągnięciu celu zadania właściwego ministra.

Wyznaczanie zadań jednostkom podległym i nadzorowanym

Stosownie do standardów kontroli zarządczej, określając cele i zadania należy wskazać także jednostki, komórki organizacyjne i osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie (standard nr 6). Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań (standard nr 16) oraz efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej (standard nr 17). Aby spełnić te standardy, niezbędna jest, już na etapie planowania zadań, ścisła współpraca ministrów i wojewodów z kierownikami podległych i nadzorowanych jednostek.

Kontrola wykazała, że w procesie opracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. większość ministrów (72,7% badanych) oraz 50% wojewodów współpracowała z kierownikami podległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych. Uzgadniano treść podzadań i działań oraz spodziewane rezultaty, a także kwoty planowanych wydatków oraz źródła ich finansowania. Zakres współpracy był zróżnicowany, od wspólnego uzgadniania wszystkich kwestii wskazanych w formularzach BZ (np. MKiDN, Wojewoda Świętokrzyski, MRiRW, MŚ), do występowania tylko o szcztłkowe dane, jak np. wartość pojedynczego miernika. Na przykład:

- w MSZ stwierdzono, że w planowaniu układu zadaniowego uczestniczyły podległe placówki zagraniczne, ale tylko w zakresie ustalenia kwot wydatków. Natomiast mierniki realizacji celów podzadań określano centralnie, nie informując placówek, jakie efekty rzeczowe powinny osiągnąć w wyniku realizacji wydatków. Pozbawiło to placówki możliwości wykorzystania układu zadaniowego do bieżącego zarządzania wydatkowaniem środków.
- brak współpracy, wynikający z ustanowienia podmiotów nadzorowanych dysponentami części budżetowych, stwierdzono u MŚ, który pomimo sprawowanego nadzoru nad działalnością Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, nie był informowany o planowanych i realizowanych przez nich zadaniach,

określonych w planie wydatków w układzie zadaniowym. Kierownicy obu tych jednostek, jako dysponenti środków budżetowych ujętych w ustawie budżetowej odpowiednio w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy oraz części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki, stosownie do obowiązujących przepisów przekazywali plany wydatków w układzie zadaniowym oraz sprawozdania z ich wykonania bezpośrednio do Ministra Finansów.

Poprawność definiowania treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych oraz określanie treści działań.

Zgodne z ust. 86 pkt 3 załącznika nr 76 do noty budżetowej, dysponent formułując cele zadań i podzadań zapewnia ich zgodność ze standardami definiowania celów określonymi przez Ministra Finansów w formie komunikatu. W komunikacie tym określono, że cele powinny być zgodne z celami zawartymi w dokumentach strategicznych, istotne, precyzyjne i konkretne, spójne, mierzalne, określone w czasie i realistyczne. Zgodnie z ust. 86 pkt 6 i 8 załącznika nr 76 do noty budżetowej dysponent do pomiaru celów powinien dobrać adekwatne mierniki. Mierniki powinny być możliwie spójne na poszczególnych poziomach układu zadaniowego (funkcja, zadanie, podzadanie, działanie), umożliwiać ciągły pomiar w perspektywie wieloletniej, mierzyć to, na co dysponent ma wpływ oraz posiadać wiarygodne i szybko dostępne źródło danych.

Badaniem zgodności zadań budżetowych przeprowadzonych u ministrów właściwych do spraw określonych działów administracji rządowej objęto łącznie 206 zadań³², 215 celów zadań i 309 mierników ustalonych dla realizacji celów zbadanych zadań. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie ustalenia treści zadań budżetowych. Obejmowały one cały – zdefiniowany w ustawie o działach i innych szczegółowych aktach prawnych – obszar działalności ministrów. Zapewniono także zgodność celów zadań z celami funkcji określonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, z celami ustalonymi w dokumentach strategicznych oraz z celami określonymi w planach działalności ministrów. Ministrowie właściwi dla 19 działów³³ (57,6%) prawidłowo, tj. zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej oraz standardach Ministra Finansów, określili cele zadań i mierniki stopnia osiągnięcia celów. W odniesieniu do pozostałych ministrów nieprawidłowości dotyczyły m.in. przyjęcia celów niemożliwych do zmierzenia i określenia nieadekwatnych do pomiaru celów mierników. Na przykład:

- *Minister Finansów dla zadania 4.2. Opracowanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego (jst) i sfery budżetowej przyjął cel zapewnienie finansowania zadań jst i sfery budżetowej wskazujący, że dotyczy on wszystkich jednostek sfery budżetowej, podczas gdy zadanie to odnosi się tylko do finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto z brzmienia treści zadania wynika, że obejmowało ono wyłącznie opracowanie czyli zaplanowanie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego podczas gdy w praktyce obejmowało ono również etap realizacji procesu ich finansowania np. przekazywanie rat subwencji, czy dokonywanie korekt subwencji. Dla zadania 4.1. Opracowanie i wykonanie budżetu państwa określono cel zapewnienie prawidłowej realizacji opracowania i wykonania budżetu państwa i przyjęto miernik logiczny tak/nie. Przy zastosowaniu tego miernika utrudniony był jednak pomiar stopnia realizacji celu, ponieważ proces opracowania i wykonania budżetu państwa składa się z wielu etapów określonych w ustawie o finansach publicznych;*
- *Minister Spraw Zagranicznych dla zadania 15.4. Kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP, którego celem była promocja właściwego wizerunku RP na forum międzynarodowym przyjął miernik stopień wykorzystania środków*

³² Część zadań o tym samym numerze była badana u różnych dysponentów ze względu na fakt, że każdy z nich definiował odrębnie własne cele i mierniki realizacji dla tych zadań.

³³ Minister Sprawiedliwości (dział sprawiedliwość i część 15 budżetu państwa), Minister Gospodarki (dział gospodarka), Minister Skarbu Państwa (dział skarbu państwa), Minister Pracy i Polityki Społecznej (działy: praca; rodzina), Minister Sportu i Turystyki (działy: kultura fizyczna i sport, turystyka), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (działy: administracja publiczna; informatyzacja; sprawy wewnętrzne; część 80 – Regionalne Izby Obrachunkowe), Minister Zdrowia (dział zdrowie), Minister Rozwoju Regionalnego (dział rozwój regionalny), Minister Infrastruktury (działy: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa; gospodarka morska; łączność; transport), Minister Obrony Narodowej (dział obrona narodowa).

na pomoc rozwojową w dyspozycji MSZ zgodnie z oficjalnym programem polskiej pomocy. Miernik taki nie zapewnia prawidłowego pomiaru celu zadania, gdyż fakt wydatkowania odpowiedniej kwoty na pomoc rozwojową nie oznacza automatycznie, że zrealizowane działania pomocowe faktycznie miały walor promocji wizerunku naszego kraju. Dla zadania 15.5. Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej, którego celem było zapewnienie jak najlepszej i spójnej realizacji interesów Polski na forum międzynarodowym przyjął miernik liczby międzyresortowych spotkań o charakterze koordynacyjnym zorganizowanych przez MSZ, który odnosił się tylko do fragmentu działalności objętej zadaniem. Tym samym, nie pozwalał on na ocenę stopnia realizacji całego zadania. Dla zadania 15.6. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informatycznego, którego celem było sprawne działanie urzędu i placówek zagranicznych przyjęto miernik liczby użytkowników systemów informatycznych, który nie świadczy o sprawności działania urzędu;

- Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla zadania 10.1. Prowadzenie badań naukowych, którego celem było zwiększanie konkurencyjności polskiej nauki poprzez prowadzenie badań naukowych na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe przyjął miernik relacji nakładów na działalność badawczą i rozwojową do produkcji krajowej brutto (GERD/PKB), który nie umożliwiał dokonania oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu;
- Minister Pracy i Polityki Społecznej dla zadania 13.4. Sprawy kombatantów i osób represjonowanych, którego celem było zapewnienie kombatantom i osobom represjonowanym należytej pomocy i opieki przyjął miernik liczby osób korzystających z dodatku kombatanckiego, co uniemożliwiało ocenę stopnia realizacji tego zadania;
- Minister Środowiska dla zadania 12.5. Gospodarowanie zasobami wodnymi (finansowanego z części 22 budżetu państwa), nieprecyzyjnie określił cel zadania poprawy bezpieczeństwa powodziowego i zapobiegania skutkom suszy. Ponadto przyjęty miernik jakim był procent zaawansowania prac nad opracowaniem planu zarządzania ryzykiem powodziowym nie wyczerpywał pełnego zakresu celu, a był jednym z elementów służących monitorowaniu jego realizacji. Dla drugiego celu dotyczącego tego zadania, tj. zaspokajania potrzeb wodnych ludności i gospodarki narodowej w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów przyjęto miernik nieadekwatny do celu, a mianowicie jako stosunek liczby wykonanych kontroli gospodarowania wodami do liczby kontroli planowanych.

Badaniem zgodności podzadań budżetowych przeprowadzonych u ministrów właściwych do spraw określonych działów administracji rządowej oraz u 16 wojewodów, objęto łącznie 743 podzadania, 720 celów podzadań i 714 mierników ustalonych dla realizacji celów zbadanych podzadań. Szczegółowe badanie poprawności określenia treści, celów i mierników podzadań składających się na poszczególne zadania wykazało, że w odniesieniu do większości ministrów i wojewodów (36 z 49 tj. 73,5 % obiektów analizy - ministrów właściwych dla 22 działów³⁴ i 14 wojewodów³⁵) ustalone cele i mierniki nie spełniały wymogów określonych w nocie budżetowej oraz w standardach Ministra Finansów.

Na przykład:

- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyjął mierniki, za pomocą których nie można było zmierzyć poziomu osiągnięcia celu podzadania, a tym samym nie spełniały one wymogu adekwatności. Dotyczyło to podzadania 2.1.1. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, którego celem była poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego, dla którego przyjęto miernik liczby uczestników szkoleń podstawowych i podzadania 16.1.1. Ewidencja ludności i dowody osobiste, rejestracja stanu cywilnego oraz zmiana imion i nazwisk, którego celem było zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dotyczącej ewidencji, dla którego przyjęto miernik liczby spraw załatwionych przez pracownika w przeliczeniu na pełny etat;

³⁴ Minister Finansów, Minister Gospodarki (dział gospodarka), Minister Pracy i Polityki Społecznej (działy: praca; rodzina; zabezpieczenie społeczne), Minister Sportu i Turystyki (działy: kultura fizyczna i sport, turystyka), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (działy: administracja publiczna; informatyzacja; sprawy wewnętrzne; wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (działy: rolnictwo; rozwój wsi; rybołówstwo; rynki rolne), Minister Środowiska (działy: gospodarka wodna; środowisko), Minister Spraw Zagranicznych, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (działy: nauka; szkolnictwo wyższe), Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dział kultura i ochrona dziedzictwa narodowego), Minister Edukacji Narodowej (dział oświata i wychowanie).

³⁵ Wojewoda: Kujawsko-Pomorski, Lubelski, Lubuski, Łódzki, Małopolski, Mazowiecki, Opolski, Podkarpacki, Podlaski, Pomorski, Śląski, Świętokrzyski, Warmińsko-Mazurski i Wielkopolski.

- Minister Finansów, do zadania 4.10. Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego przypisał podzadanie 4.10.1. Utrzymanie systemów informatycznych, którego celem było zapewnienie ciągłości działania systemów informatycznych na uzgodnionym poziomie dostępności i bezpieczeństwa. Przy założeniu, że całość zagadnień realizowanych w ramach powyższego zadania została przypisana do tego podzadania to jego treść i cel zostały określone nieprecyzyjnie, gdyż nie uwzględniały realizacji strategicznych projektów rozwojowych resortu wykraczających poza pojęcie utrzymania systemów informatycznych;
- Minister Edukacji Narodowej dla podzadania 3.1.7. Wspieranie dostępu do podręczników, dla którego przyjęto cel zapewnienie podręczników przeznaczonych do kształcenia specjalnego i zawodowego oraz do kształcenia w zakresie podtrzymywania tożsamości narodowej, etnicznej i językowej, przyjął miernik liczby dofinansowywanych tytułów podręczników do kształcenia specjalnego, kształcenia zawodowego oraz w zakresie podtrzymywania tożsamości narodowej, który uniemożliwia dokonanie oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu, gdyż wartość tego miernika nie wskazuje, w jakim stopniu MEN pokrywa zapotrzebowanie na podręczniki szkolne. Dla podzadania 17.3.1. Koordynacja NSRO36 2007-2013 i zarządzanie realizacją programu operacyjnego Pomoc Techniczna w Ministerstwie Edukacji Narodowej, dla którego przyjęto cel sprawnej realizacji NSRO w latach 2007-2015, w tym POPT37, wskazano miernik liczby etatów finansowanych z POPT w Ministerstwie Edukacji Narodowej w stosunku do zapotrzebowania (%), który nie umożliwia dokonania oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu. W przyjętym mierniku brak było jednoznacznego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wzrostem potencjału kadrowego a stopniem realizacji celu. Ponadto miernik obejmował tylko jeden z czynników efektywności i ukierunkowany był ilościowo, a nie jakościowo;
- Wojewoda Kujawsko-Pomorski przyjął miernik liczby odnowionych zabytków w stosunku do liczby obiektów zabytkowych dla podzadania 9.2.3. Zachowanie, utrzymanie i zagospodarowanie zabytków, na który jednostka go realizująca (Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków) nie miał wpływu gdyż liczba odnowionych zabytków, na które Wojewoda udzielił dotacji celowych związana była z liczbą złożonych wniosków (miernik został zaczerpnięty z Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich);
- Wojewoda Śląski przyjął mierniki celów siedmiu podzadań, które nie określały stopnia realizacji celów tych podzadań, np. dla podzadania 2.6.4. Budowa i utrzymanie przejść granicznych, którego celem było dostosowanie infrastruktury do potrzeb kontroli granicznej określono miernik liczby osób odprawianych w ciągu doby, dla podzadania 9.1.1. Ochrona miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą, którego celem było ochrona miejsc pamięci narodowej, zdefiniowano miernik liczby obiektów odnowionych w stosunku do zgłoszonych potrzeb, dla podzadania 16.3.1. Wydawanie zaświadczeń o osobowości prawnej jednostek kościelnych, którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego przyjęto miernik stosunku ilości zaświadczeń wydanych do ilości złożonych wniosków. Wojewoda Śląski odnosząc się do powyżej opisanych mierników wyjaśnił, że zostały one sformułowane w brzmieniu w jakim ujęto je w Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla urzędów wojewódzkich, który zgodnie z zaleceniem Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego miał być stosowany przy opracowaniu zestawień BZ.
- Wojewoda Świętokrzyski dla podzadania 7.4.2. Kontrola rynku wyrobów budowlanych przyjął miernik liczby skontrolowanych wyrobów budowlanych, a dla podzadania 7.4.3. Orzecznictwo administracyjne miernik liczby uchylonych rozstrzygnięć w stosunku do rozstrzygnięć w I instancji, które nie były skorelowane z miernikiem zadania 7.4. Nadzór budowlany określonym jako liczba wykonywanych kontroli w stosunku do wszystkich budów. Brak spójności wynika z wadliwej konstrukcji miernika zadania, który nie obejmował celów realizowanych przez ww. podzadania. Mierniki te również zostały zaczerpnięte z Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla urzędów wojewódzkich;
- Wojewoda Łódzki w przypadku trzech podzadań: 16.1.1. Ewidencja ludności i dowody osobiste, rejestracja stanu cywilnego oraz zmiana imion i nazwisk, 16.1.2. Wydawanie dokumentów paszportowych i 16.1.5. Prowadzenie spraw związanych z przyjmowaniem oraz rozpatrywaniem skarg i wniosków wyznaczył mierniki odpowiednio: liczba wydanych decyzji, koszt realizacji jednej sprawy (koszt jednostkowy usługi) i ilość rozpatrzonych skarg i wniosków, które nie umożliwiały oceny stopnia realizacji zaplanowanych celów: zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących ewidencji ludności, dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk; zapewnienie zgodnej z prawem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących dokumentów paszportowych; zapewnienie prawidłowego (miejscowo, rzeczowo) i terminowego wszczynania

³⁶ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

³⁷ Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

i prowadzenia postępowania skargowego. Stopień zapewnienia zgodnej z prawem i efektywnej realizacji zadań może być mierzony terminowością (a nie ilością) wydanych decyzji bądź też liczbą decyzji w stosunku do liczby złożonych wniosków. W przypadku podzadania 16.1.2. i 16.1.5. zastosowano – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów – mierniki określone w ww. Katalogu.

Szczegółowe badanie poprawności określenia działań przeprowadzonych na wybranej grupie działań (badaniem objęto łącznie 641 działań) wykazało, że w połowie badanych przypadków (52,1%) przedstawiono je poprawnie. Z brzmienia treści większości działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat (produkt), który można było powiązać z osiąganiem celów danego podzadania. Uwagi NIK odnosiły się zasadniczo do niewskazywania w treści działań na produkty, jakie mają być uzyskane w wyniku ich realizacji.

Wykorzystanie bazy mierników określających stopień realizacji celów zadań i podzadań

W Ministerstwie Finansów w latach 2008 – 2011 r. opracowano bazy mierników dla 20 funkcji państwa.

Ustalono, że wydatki na opracowanie bazy mierników wyniosły (do końca września 2011 r.) 1 955,1 tys. zł, przy czym wykorzystanie tej bazy w procesie planowania budżetu zadaniowego było niewielkie. W okresie opracowywania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 dostępne były bazy dla 13 funkcji państwa³⁸, które obejmowały zadania merytoryczne realizowane przez ośmiu ministrów, zawierające 2 621 mierników. Analiza formularzy opisowych do projektu budżetu złożonych przez ośmiu dysponentów, dla których bazy mierników były dostępne wykazała, iż na zastosowane w ich projektach 140 mierniki realizacji celów zadań i podzadań tylko w 46 przypadkach (tj. 32,9%) były to mierniki dostępne w bazie. Pomimo, że baza mierników tworzona była przy współudziale dysponentów budżetowych, w wielu przypadkach wskazywali oni, iż propozycje mierników nie są adekwatne do mierzenia procesów gospodarczych w Polsce. Zdaniem Koordynatora Krajowego Budżetu Zadaniowego, na niewielki stopień wykorzystania bazy mierników wpływ miały zmiany w katalogu funkcji, zadań i podzadań. KKBZ planuje po zakończeniu opracowywania bazy przegląd ujętych w niej mierników i skorelowanie ich z docelową strukturą katalogu.

Dokonanie przeglądu i weryfikacji ujętych w bazie mierników pod kątem ich przydatności do zastosowania w planowaniu zadaniowym oraz zapewnienia ich szerokiego wykorzystania jest, w ocenie NIK, niezbędne. Potrzebę taką potwierdza to, że w kontrolach prowadzonych u dysponentów środków budżetowych stwierdzono przypadki (opisane powyżej) ustalania mierników, zarówno na poziomie celów zadań jak i podzadań, które nie spełniały wymogów noty budżetowej. Zdaniem NIK, przypadków takich można było uniknąć, gdyby przegląd i weryfikacja przydatności mierników zostały dokonane wcześniej, przed udostępnieniem bazy dysponentom środków.

NIK zauważa, że określenie dla zadań i podzadań mierników niespełniających wymogów noty budżetowej ogranicza możliwość monitoringu i oceny stopnia realizacji celów zadań i podzadań. W konsekwencji może to wpływać na efektywność zarządzania zadaniami publicznymi, w tym na osiąganie zamierzonych celów.

Informatyczny system wspomagania planowania wydatków „BUZA”

Wydatki na opracowanie informatycznego systemu wspomagającego planowanie wydatków w sektorze publicznym „BUZA” wyniosły (wg stanu na 31 sierpnia 2011 r.) 75,6 tys. zł. System „BUZA”

³⁸ Funkcje państwa: 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny; 5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa; 6. Polityka gospodarcza kraju; 7. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo; 10. Nauka polska; 12. Środowisko; 13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny; 14. Rynek pracy; 16. Sprawy obywatelskie; 18. Sprawiedliwość; 19. Infrastruktura transportowa; 21. Polityka rolna i rybacka; i 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

jest narzędziem pomocniczym umożliwiającym dysponentom złożenie formularzy planistycznych w układzie zadaniowym i z założenia miał wspomagać KKBZ w zakresie m.in. sprawdzenia poprawności danych podanych przez dysponentów pod względem ich kompletności. W trakcie kontroli ustalono, że ta funkcja kontrolna aplikacji BUZA jest ograniczona, gdyż w praktyce pozwala na wpisanie, zamiast wymaganych danych (np. celu lub miernika), dowolnego znaku (np. spacji). Aplikacja rozpoznaje wtedy ten znak jako tekst i przyjmuje, że pole zostało wypełnione poprawnie. Docelowo, w Ministerstwie Finansów planowane jest wdrożenie, zamiast aplikacji „BUZA”, Zintegrowanego Systemu Informatycznego Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa (ZSI ZZBP). Jednak dotychczas opracowano jedynie projekt specyfikacji istotnych warunków zamówienia do studium wykonalności ZSI ZZBP. Biorąc pod uwagę termin określony w art. 95 ust. 1 przepisów wprowadzających ufp oraz stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w tym zakresie, NIK zwraca uwagę na potrzebę pilnego wdrożenia, w ramach funkcjonującego narzędzia wspomagania informatycznego procesu planowania, takich rozwiązań, które usprawnią funkcje automatycznej kontroli prawidłowości danych.

Metody planowania kosztów działań

Zgodnie z § 16 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 Polskiej³⁹, jednostki sektora finansów publicznych w zależności od potrzeb mogą ewidencjonować i rozliczać poniesione koszty działalności podstawowej:

- tylko w układzie rodzajowym (na kontach zespołu 4 „Koszty według rodzajów i ich rozliczenie”);
- w układzie kalkulacyjnym (na kontach zespołu 5 „Koszty według typów działalności i ich rozliczenie” z odpowiednim wyodrębnieniem na kontach analitycznych kosztów w układzie rodzajowym;
- zarówno w układzie rodzajowym i kalkulacyjnym.

W planowaniu budżetu w układzie tradycyjnym (tj. wg klasyfikacji dział, rozdział, paragraf klasyfikacji budżetowej określonej w art. 39 ust. 1 ufp) koszty wg rodzajów (wg paragrafów klasyfikacji budżetowej) przypadające na okres planowania (rok budżetowy) odnoszone są do rozdziałów i działów klasyfikacji budżetowej określających rodzaj działalności. Do planowania w układzie tradycyjnym wystarczające jest zatem ujęcie kosztów w układzie rodzajowym. Zgodnie z wymogami noty budżetowej planowanie w układzie tradycyjnym na rok 2011 przebiegało w dwóch etapach: do końca marca 2010 r. należało określić plany rzeczowe wybranych zadań realizowanych ze środków budżetowych (wraz z określeniem kwot na ich realizację) a następnie, po przekazaniu dysponentom przez Ministra Finansów limitu wstępnych kwot wydatków na 2011 r. należało określić projekt budżetu w danej części budżetu państwa (w tym projekt budżetu w układzie zadaniowym).

W odniesieniu do budżetu w układzie zadaniowym, w obowiązujących przepisach nie zostały określone zasady planowania kosztów działań, których realizacja decyduje o wykonaniu podzadań i - w efekcie końcowym - zadań. Zdaniem NIK, celowe byłoby, aby przy uwzględnieniu zarządczej funkcji układu zadaniowego, koszty (zarówno bezpośrednie jak i pośrednie⁴⁰) były ustalane i odnoszone do działań zarówno w układzie rodzajowym jak i kalkulacyjnym określającym miejsce powstawania kosztów. Powinny

³⁹ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

⁴⁰ Koszty bezpośrednie, tj. takie, które można w całości przypisać do danego działania; koszty pośrednie, tj. koszty, które w części przyczyniają się do realizacji działania i są przypisywane do działania za pomocą procedur rozliczeniowych (np. wg kluczy kalkulacyjnych).

być także ustalane (podobnie jak ma to miejsce w planowaniu budżetu w układzie tradycyjnym) w dwóch etapach uwzględniających optymalny poziom realizacji zadań oraz poziom realizacji zadań możliwy w ramach limitu kwot wydatków ustalonego na dany rok przez Ministra Finansów.

Ustalenia kontroli wykazały, że w przyjętych zasadach planowania wydatków na potrzeby układu zadaniowego, w kontrolowanych jednostkach na ogół przyjmowano uproszczony sposób przyporządkowywania do działań, podzadań i zadań kwot określonych w limitach wydatków budżetu w układzie tradycyjnym, za pomocą różnych kluczy kalkulacyjnych.

Na przykład:

- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwoty wydatków zostały zaplanowane bez udziału podległych jednostek, poprzez podzielenie kwoty limitu wydatków na poszczególne części budżetowe, dla których Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełni funkcję dysponenta głównego. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej oraz przyjętych kluczy kalkulacyjnych. W Ministerstwie tym nie opracowano ogólnej metody liczenia kosztów działań. Brak było też metodyki podziału kosztów poszczególnych działań na bezpośrednie i pośrednie. Z tego powodu nie dokonywano analizy kosztów z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych.
- w Ministerstwie Spraw Zagranicznych planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania zostały ustalone na podstawie informacji przekazanych przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne centrali MSZ, bez udziału podległych jednostek, poprzez podzielenie otrzymanej kwoty limitu wydatków dla części 45. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano poprzez przyporządkowanie poszczególnych rodzajów wydatków, tam gdzie było to możliwe, do odpowiednich działań, a w odniesieniu do wydatków niedających się bezpośrednio przypisać zastosowano klucze kalkulacyjne.

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że obecnie w resorcie sprawiedliwości, podobnie jak w większości jednostek sektora finansów publicznych, nie są dostępne rozbudowane i drogie narzędzia pozwalające na prowadzenie i wykorzystanie rachunku kosztów do funkcji zarządczych.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że istnieje potrzeba wykorzystania kalkulacji kosztowych (rachunku kosztów) do planowania i oceny realizacji zadań publicznych w celu poprawy efektywności zarządzania środkami budżetowymi. Podkreślił przy tym wysokie ryzyko błędu takich kalkulacji w sytuacji braku metodologii i odpowiednich narzędzi z zakresu rachunku kosztów i controllingu. Zadeklarował także sukcesywne i ewolucyjne wdrożenie w resorcie sprawiedliwości projektu, pozwalającego na bieżące zarządzanie budżetem sądownictwa w oparciu o analizę kosztów. Poinformował także, że w ministerstwie już podjęto prace nad modyfikacją obecnego systemu finansowo-księgowego polegające na wprowadzeniu rozwiązań pozwalających na ustalanie informacji o kosztach wg miejsc ich powstawania.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosowany przez dysponentów środków publicznych uproszczony sposób szacowania kosztów zapewnia wprawdzie zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, jednak docelowo konieczna jest pełna i wielowymiarowa informacja o kosztach planowanych zadań publicznych (będących sumą kosztów wszystkich działań mających wpływ na osiągnięcie celów zadań) w powiązaniu z limitem przyznanych środków i wiedzą o kosztach faktycznie poniesionych. Taka informacja umożliwi rzetelną analizę potrzeb i alokację dostępnych środków oraz będzie służyć stosowaniu układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia skutecznego i efektywnego zarządzania środkami publicznymi i poprawie jakości świadczonych usług publicznych. Jednocześnie NIK zauważa, że wdrożenie zarządczych metod analizy kosztów zadań w jednostkach sektora finansów publicznych to proces złożony i długotrwały, wymagający istotnych zmian systemowych. Ma jednak kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów reformy finansów publicznych.

3.1.4 Efekty wdrażania budżetu zadaniowego – faza realizacji i sprawozdawczości.

Sporządzanie i uaktualnianie planów finansowych w układzie zadaniowym

W standardach kontroli zarządczej za najistotniejszy element systemu kontroli uznano system wyznaczania celów i zadań, a także system ich monitorowania (standard nr 6). W ocenie NIK, aby postulat ten mógł być prawidłowo wdrażany w odniesieniu do realizacji budżetu zadaniowego, niezbędne jest posiadanie m.in. aktualizowanego planu wydatków w układzie zadaniowym. W przepisach określających sposób i tryb sporządzania i uaktualniania planów finansowych państwowych jednostek budżetowych⁴¹ nie ustanowiono obowiązku sporządzania takich planów. Obowiązek taki można wywieść tylko pośrednio z przepisów ustawy o finansach publicznych, gdzie wskazano m.in. obowiązek prowadzenia ewidencji i sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym (przy czym przepisy te weszły w życie dopiero od 2012 r.).

Zarówno kierownicy jednostek kontrolowanych jak i dysponenti części budżetowych przyjęli różne rozwiązania w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym. Odnotowano przypadki opracowania planu w układzie zadaniowym oraz jego aktualizowania, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Dokumenty takie opracowali m.in. MŚ, MI, Wojewoda Świętokrzyski, Wojewoda Lubelski, Wojewoda Małopolski.

Kontrola ujawniła także przypadki niesporządzania przez niektóre jednostki⁴² planów w układzie zadaniowym. Ograniczano się jedynie do opracowania formularzy planistycznych BZ⁴³. Kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ nie były aktualizowane w trakcie roku, jak również nie dokonywano aktualizacji mierników celów realizowanych zadań i podzadań. Nieopracowanie oraz nieaktualizowanie planów wydatków w układzie zadaniowym tłumaczono brakiem przepisów prawnych w tym zakresie, a także wątpliwościami interpretacyjnymi.

Ujawnione przypadki nieposiadania planów lub ich nieaktualizowania wskazują, że dysponenti środków nie traktowali zadaniowego układu wydatków, jako narzędzia do zarządzania środkami, ale jako bazę danych do sporządzenia rocznej informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Jak wyjaśniła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. Hanna Majszczuk, obowiązek sporządzania planów wydatków w układzie zadaniowym związany jest z art. 142 pkt 10 i 11 ufp (gdzie wskazano, że uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej ma zawierać m.in. zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy oraz skonsolidowany plan wydatków, sporządzany w układzie zadaniowym) i powiązanych z nim art. 40 ust. 3 pkt 2 ufp (obowiązek ewidencji wydatków w układzie zadaniowym) oraz art. 41 ust. 4 ufp (obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jakkolwiek wskazane przez Panią Minister przepisy wskazują pośrednio na obowiązek sporządzania i bieżącej aktualizacji planów w układzie zadaniowym, to celowe jest, aby obowiązek taki wynikał wprost (tak jak ma to miejsce w odniesieniu do planów finansowych w tradycyjnym układzie budżetu) np. z rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

⁴¹ M.in. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

⁴² Dokumentów takich nie sporządzili np.: Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Wojewoda Śląski, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Mazowiecki, Wojewoda Lubuski, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

⁴³ Formularze: BZ-1 BZ-2, BZ-3.

Monitorowanie wartości mierników określających stopień realizacji celów zadań i podzadań oraz rezultatów działań

Stosownie do standardów kontroli zarządczej, wykonanie celów określonych zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane (standard nr 6).

Kontrola wykazała, że ministrowie ustalili zasady monitorowania aktualnej wartości mierników, dla realizowanych przez nich zadań w 26 działach (tj. 78,8%) i podzadań w 22 działach (tj. 66,7%). Ustalenia kontroli potwierdziły prowadzenie monitoringu mierników w 75,8% badanych działów dla zadań i w 63,6% dla podzadań.

Dysponentci przyjmowali różne rozwiązania w zakresie monitoringu układu zadaniowego. W niektórych przypadkach monitoring ten był ograniczony.

Na przykład:

- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi bieżący monitoring obejmował tylko podzadania realizowane w Ministerstwie. W odniesieniu do podzadań realizowanych przez jednostki podległe i nadzorowane przyjęto praktykę zbierania danych na koniec roku gdyż, jak wyjaśniono, zapewnia to wypełnienie obowiązków sprawozdawczych. W rezultacie ograniczony został wpływ Ministra na osiągnięcie zamierzonych celów części zadań i racjonalizację ponoszonych kosztów;
- w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim realizacja podzadania 21.6.1. Wsparcie rybactwa śródlądowego monitorowana była co miesiąc przez realizującą je Państwową Straż Rybacką w Suwałkach. Nie monitorowano natomiast na bieżąco realizacji podzadań 7.3.1. Nadzór i kontrola w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii oraz 7.3.3. Gromadzenie, prowadzenie, aktualizacja i udostępnianie zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dane w tym zakresie pozyskiwano od starostów (jako organów właściwych w sprawach prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego) na podstawie rocznych sprawozdań.
- Minister Zdrowia dla podzadania 3.2.4. Wsparcie procesu studiowania przyjął metodę monitorowania na podstawie corocznego sprawozdania z udzielonej pomocy socjalnej po zakończeniu roku budżetowego. Podobną metodę monitorowania przyjęto dla podzadania 20.5.1. Profilaktyka zdrowotna.

Specyfika wykorzystywanych przez dysponentów mierników zadań i podzadań budżetowych (głównie mierników o charakterze makroekonomicznym) powodowała, że nie zawsze istniała możliwość ich bieżącego monitorowania w trakcie roku budżetowego. Mierniki takie określił m.in. Minister Gospodarki, np. miernik *Dynamika przychodów ogółem w sektorze MSP (r/r)* wskazany dla podzadania 6.1.4. *Wspieranie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw* oraz miernik *Eksport per capita* określony dla podzadania 6.1.8. *Intensyfikacja wymiany handlowej w zakresie produktu, usług i kapitału*.

Zdaniem NIK, przyjęta praktyka uzyskiwania danych o wartości mierników na koniec roku, zwłaszcza dla mierników produktu, pozwalała na sporządzenie wymaganego sprawozdania, ale uniemożliwiała efektywne i bieżące zarządzanie realizacją działań i podzadań.

W wyniku monitorowania uzyskiwanych wartości mierników zadań i podzadań oraz zrealizowanych wydatków w układzie zadaniowym sporządzane były przez dysponentów cykliczne sprawozdania z realizacji wydatków w układzie zadaniowym.

Na przykład:

- w Ministerstwie Sportu i Turystyki jednostki organizacyjne Ministerstwa oraz jednostki podległe i nadzorowane sporządzały kwartalne informacje, na podstawie których sporządzano zbiorcze zestawienie z wykonania budżetu w układzie zadaniowym dla części 25 – Kultura fizyczna i części 40 – Turystyka;
- w Ministerstwie Sprawiedliwości proces monitorowania mierników zadań i podzadań realizowany był przez wyznaczone komórki Ministerstwa w cyklach kwartalnych na podstawie informacji przesyłanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych podzadań;

- w Ministerstwie Gospodarki, w Wyższym Urzędzie Górniczym i w Głównym Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa sporządzane były kwartalne sprawozdania z wykonania budżetu zadaniowego;
- w Urzędzie Transportu Kolejowego zostało przygotowane sprawozdanie za I półrocze 2011 r. na podstawie informacji z wykonania mierników dotyczących realizacji poszczególnych zadań i podzadań.

Większość dysponentów wskazywała jednak, że jedynym sprawozdaniem z realizacji wydatków w układzie zadaniowym są roczne informacje sporządzane na prośbę Ministra Finansów, bowiem do zakończenia kontroli nie obowiązywały w tym zakresie żadne uregulowania prawne.

W kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące procesu monitorowania układu zadaniowego, które mogą mieć wpływ na rzetelność sporządzanej przez Radę Ministrów rocznej informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Na przykład:

- w Ministerstwie Obrony Narodowej nie ustalono zasad monitorowania aktualnej wartości mierników, celów zadań i podzadań i w konsekwencji nie prowadzono bieżącego monitoringu celów zadań i podzadań;
- w Ministerstwie Spraw Zagranicznych monitoring niektórych zadań i podzadań prowadzony był na podstawie mierników, które nie posiadały wiarygodnego i szybko dostępnego źródła danych, co ogranicza skuteczność i rzetelność tego procesu, np. dla zadania 16.4. Wspieranie Polonii i Polaków za granicą, dla którego przyjęto miernik liczby osób pochodzenia polskiego zajmujących w krajach pobytu ważne i prestiżowe pozycje w administracji, gospodarce, nauce, kulturze i sporcie. Dla miernika tego nie określono precyzyjnie kryteriów, na podstawie których dokonywano wyboru osób w celu obliczenia jego wartości, tym samym nie spełnia on wymogu określonego w ust. 86 pkt 8 lit. d załącznika nr 76 do noty budżetowej. Sposób określenia dla działania 15.2.4.2. miernika Dynamika nielegalnej migracji w porównaniu z rokiem poprzednim wykluczała bezpośredni wpływ MSZ na osiąganą wartość oraz możliwość prawidłowego jego monitorowania. W czterech działaniach 15.2.1.4. Wspieranie współpracy przemysłów obronnych, 15.2.2.1. Działalność na rzecz implementacji układów dot. kontroli zbrojeń konwencjonalnych i broni masowego rażenia, 15.2.2.2. Operacje i misje pokojowe oraz przywracania pokoju w świecie i 15.2.2.3. Udział we współpracy w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi, co prawda były gromadzone dane do wyliczenia wartości mierników ale nie określono, które z nich należało w tych wyliczeniach uwzględnić;
- Wojewoda Podlaski w wewnętrznych uregulowaniach nie określił oczekiwanych rezultatów procesu monitorowania oraz jego częstotliwości. W rezultacie w trakcie roku nie monitorowano wartości mierników dwóch podzadań (7.3.1. i 7.3.3.) z sześciu objętych badaniem, a także jednego z sześciu badanych działań, tj. działanie 7.3.1.1. Rozpatrywanie odwołań od decyzji wydanych w I instancji, mimo posiadania danych w tym zakresie.

Zdaniem NIK, pomimo, iż nie określono wprost obowiązku prawnego w zakresie monitorowania realizacji zadań i podzadań budżetowych, to prowadzenie takich analiz wpłynęłoby na poprawność sporządzanej przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Ewidencja realizacji wydatków w układzie zadaniowym

Zasady rachunkowości dotyczące ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, zostały określone 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 poprzez wskazanie, że zakładowy plan kont powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym, a operacje dotyczące wykonania budżetu w układzie zadaniowym mogą być ewidencjonowane na kontach, na których są ujmowane operacje według podziałek klasyfikacji budżetowej. Zasady prowadzenia ewidencji „zadaniowej” uszczegółowiono od 1 stycznia 2012 r. (tj. kiedy wszedł w życie obowiązek prowadzenia takiej ewidencji⁴⁴) poprzez wskazanie, że jest ona prowadzona z wykorzystaniem konta pozabilansowego planu kont zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia. W §15 rozporządzenia dodano także ust. 2a, wg którego ewidencja wykonania budżetu w układzie

⁴⁴ § 28 ww. rozporządzenia.

zadaniowym może być prowadzona w inny sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych. W tym samym dniu zaczęło obowiązywać rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości zadaniowej (w trakcie kontroli znajdujące się w fazie opracowywania), w którym określono zakres informacji, których ewidencja taka powinna dostarczyć.

W okresie objętym kontrolą, wobec braku szczegółowych i jednolitych rozwiązań w zakresie prowadzenia ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym dysponenti dowolnie określali strukturę kont i sposób ewidencjonowania na nich operacji gospodarczych. Jak ustalono, w części jednostek jak np. w Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Mazowieckim i Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim ewidencję „zadaniową” prowadzono w ramach rozbudowanej analitycznie ewidencji bilansowej. W innych jednostkach jak np. w Ministerstwach: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, czy w Opolskim i Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim wydatki ewidencjonowano pozabilansowo. W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad ewidencję wydatków w układzie zadaniowym prowadzono poza księgami rachunkowymi. Również w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim ewidencję prowadzono pozaksięgowo, tj. w arkuszu kalkulacyjnym Excel.

W trakcie kontroli odnotowano, że w części kontrolowanych jednostek w ogóle nie ewidencjonowano wydatków w układzie zadaniowym tłumacząc, że obowiązek w tym zakresie powstanie od 1 stycznia 2012 r.⁴⁵

Na przykład:

W Urzędzie Transportu Kolejowego i w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej zasady rachunkowości (w tym założowy plan kont) oraz system finansowo-księgowy nie zostały dostosowane do układu zadaniowego. Ewidencja wydatków w 2011 r. odbywała się w układzie tradycyjnym (paragrafowym). Przyporządkowanie wydatków poszczególnym zadaniom, podzadaniom oraz działaniom odbywało się na koniec roku, wyłącznie na potrzeby sprawozdawcze.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nieokreślenie, jeszcze przed powstaniem obowiązku, jednolitych zasad ewidencjonowania w układzie zadaniowym, zwiększa ryzyko, że funkcjonujące od 2012 r. systemy ewidencyjno-księgowe poszczególnych dysponentów nie będą spełniać wymagań informacyjnych, a ich dostosowanie do potrzeb sprawozdawczych spowoduje konieczność poniesienia dodatkowych nakładów finansowych. Podkreślić należy, że rozwiązanie ograniczające to ryzyko, polegające na odpowiednio wcześniejszym zdefiniowaniu potrzeb informacyjnych i wdrożeniu jednolitych zasad rachunkowości dla potrzeb budżetu w układzie zadaniowym, zostało zasugerowane w ekspertyzie wykonanej w 2010 r. przez Uniwersytet Szczeciński⁴⁶ na zlecenie Ministerstwa Finansów. Z opracowania tego (na które Ministerstwo wydatkowało 46,4 tys. zł) wynika m.in., że utworzenie planu kont na potrzeby budżetowania zadaniowego z zachowaniem struktury kont zgodnej ze strukturą funkcji, zadań i podzadań zapewni czytelność i bezpieczeństwo procesu ewidencji, rozliczania i sprawozdawania.

NIK zauważa, że wg obowiązującego od 2012 r. stanu prawnego, zasady ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym zostały, co prawda, skonkretyzowane i ujednolicone (w § 15 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... wskazującym, że należy je ewidencjonować na wydzielonym koncie pozabilansowym) to jednak w myśl § 15 ust. 2a ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym może być prowadzona w inny sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych. Podsekretarz Stanu

⁴⁵ Np. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w Podkarpackim i Śląskim Urzędzie Wojewódzkim.

⁴⁶ Ekspertyza sporządzona została przez p. Marcina Kaczmarka, adiunkta na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego.

w Ministerstwie Finansów p. Hanna Majczyk wyjaśniła⁴⁷, że dopuszczono niejednorodność metodologii i technik gromadzenia i przetwarzania danych w zakresie wydatków w układzie zadaniowym, biorąc pod uwagę, że część dysponentów już wcześniej poniosła koszty samodzielnego dostosowywania rachunkowości do potrzeb wdrażania budżetu zadaniowego.

NIK zauważa także, że obecne rozwiązania dotyczące ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym, jakkolwiek wystarczające do wypełnienia formalnych obowiązków sprawozdawczych, nie mogą mieć charakteru docelowego, jeżeli budżet zadaniowy ma pełnić funkcję narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Powinny być one sukcesywnie dostosowywane do potrzeb wdrażania, niezbędnego zdaniem NIK, systemu zarządczego rachunku kosztów zadań (patrz podrozdział *Metody planowania kosztów działań*).

Zmiana struktury układu zadaniowego – opracowanie sprawozdania z realizacji wykonania wydatków w układzie zadaniowym za 2011 r.

Realizowane przez ministrów i wojewodów zadania, podzadania i działania były na ogół zgodne w zakresie ich treści, celów i opisów mierników z ujętymi w formularzach planistycznych i sporządzonym na ich podstawie *Uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej na 2011 r.* Stwierdzone przypadki zmian układu zadaniowego dotyczyły Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Zdrowia.

- w Ministerstwie Finansów dokonano zmiany przyjętego pierwotnie w dokumentach BZ dla części 19 układu zadaniowego budżetu państwa. Modyfikacji dokonano ze względu na nadmiernie rozbudowaną liczbę zadań i podzadań zaplanowanych do realizacji i dużą pracochłonność rozliczania wydatków. W efekcie tych zmian Ministerstwo Finansów realizowało plan wydatków przypisanych do 14 zadań, 25 podzadań w ramach sześciu funkcji państwa zamiast pierwotnie planowanych 29 zadań i 53 podzadań w ramach 11 funkcji państwa. Ustalenia kontroli w Ministerstwie Finansów wskazały, że agregacja niektórych zadań i podzadań wpłynęła niekorzystnie na przejrzystość tego układu;
- w Ministerstwie Zdrowia w trakcie roku budżetowego 2011 określono i realizowano 16 dodatkowych działań, które wcześniej nie zostały ujęte w formularzach planistycznych BZ-1 i BZ-2. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu dopiero w terminie późniejszym podjęta została decyzja o doprecyzowaniu treści podzadań poprzez określenie konkretnych realizowanych działań. Nieuwidocznienie w żadnym oficjalnym formularzu dokonanych zmian tłumaczył tym, iż obecny stan prawny nie przewidywał możliwości ich wprowadzania przez dysponenta.

W ocenie NIK, w sytuacji, gdy niektórzy dysponenti części budżetowych dokonali zmian w zakresie układu ujętego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. może być utrudnione rozliczenie wydatków w układzie zadaniowym za rok 2011 r. w ramach informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, do złożenia której obliguje Radę Ministrów przepis art. 182 ufp.

3.1.5 Projekty finansowane ze środków europejskich⁴⁸

Projekty finansowane ze środków europejskich, w ramach których realizowane są zadania Ministra Finansów w zakresie wdrażania budżetu w układzie zadaniowym, są zaawansowane w stopniu, który uniemożliwia pełne wykorzystanie dostępnej alokacji w terminie pierwotnie określonym na koniec 2012 roku.

Realizacja zadań związanych z wdrażaniem budżetu w układzie zadaniowym prowadzona była w ramach dwóch projektów⁴⁹ Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, dofinansowywanych

⁴⁷ Zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 grudnia 2011 r. skierowanym do Ministra Finansów (znak: KAP-4101-01-05/2011), dotyczącym przeprowadzonej przez NIK kontroli wdrażania procedur planowania, monitorowania i sprawozdawczości budżetu państwa w układzie zadaniowym.

⁴⁸ Projekt pn. *Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012* oraz projekt pn. *Wsparcie przygotowania i wdrożenie budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012*.

⁴⁹ Projekty: „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012” oraz

ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Łączna wartość projektów, wynikająca z zawartych umów, wynosi 90 339,0 tys. zł, z czego (do 31 sierpnia 2011 r.) wykorzystano 23,4%. Środki zostały wykorzystane m.in. na opracowanie bazy mierników dla 20 funkcji państwa, opracowanie systemu informatycznego „BUZA” wspomagającego planowanie wydatków w sektorze publicznym, wykonanie ekspertyz, szkolenia osób zajmujących się problematyką budżetu zadaniowego oraz przeprowadzenie ewaluacji śródkresowej realizacji projektów. Ministerstwo Finansów oceniło, że w związku z trudną sytuacją finansów publicznych oraz racjonalizacją wydatków nie zostanie wykorzystana część środków finansowych, przyznanych na realizację tych dwóch projektów. W wyniku analizy dotychczasowych wydatków oszacowano, iż kwota 19 100 tys. zł nie zostanie wykorzystana i w związku z tym postawiono ją do dyspozycji Instytucji Pośredniczącej II stopnia (IP2) – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, planując jednocześnie przedłużenie realizacji obu projektów do 2015 r. (pierwotnie ich realizacja miała się zakończyć w 2012 r.). W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów (z dnia 30 grudnia 2011 r.) NIK zwróciła uwagę, że nowy termin zakończenia projektów nie jest skorelowany z terminem upoważnienia Ministra Finansów do wdrażania planowania w układzie zadaniowym, określonym w art. 95 przepisów wprowadzających ufp.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 17 ministerstwach, 16 urzędach wojewódzkich i 15 jednostkach sektora finansów publicznych przez 24 jednostki organizacyjne NIK (16 Delegatur NIK w 16 urzędach wojewódzkich, Departament Administracji Publicznej, Departament Budżetu i Finansów, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego w ministerstwach i w innych jednostkach sektora finansów publicznych). Badanie zgodności zadań budżetowych przeprowadzono na próbie wszystkich zadań w ramach spraw z działu (działów) administracji rządowej, dla którego (których) dany minister był właściwy.

Badanie zgodności podzadań budżetowych dokonywano:

- w ministerstwach na próbie podzadań, które służyły osiągnięciu celów zadań, dla których poszczególne minister był wiodący (tj. zadań w zakresie spraw wynikających dla ministra z ustawy o działach administracji rządowej);
- w urzędach wojewódzkich zbadano wszystkie podzadania ujęte w *Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich* (w poszczególnych urzędach wojewódzkich zbadano od pięciu do siedmiu podzadań wskazanych losowo przez koordynatora kontroli). Kontroli podlegały również podzadania realizowane przez wojewodów poza ww. katalogiem.

Badanie prawidłowości określenia działań dokonywano:

- w ministerstwach na próbie nie mniejszej niż 15 działań dla każdego działu administracji rządowej, w ramach zadań, dla których minister był wiodący. Jeżeli działań było mniej niż 15 w ramach zadań wiodących ministra, próbę do badania uzupełniano o działania realizowane w ramach zadań, dla których minister nie był wiodący. W celu wybrania próby zastosowano dobór losowy;
- w urzędach wojewódzkich i 15 kontrolowanych jednostkach sektora finansów publicznych na próbie wszystkich działań w ramach realizowanych w jednostce podzadań.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli zasięgnięto dodatkowych informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w 15 jednostkach niekontrolowanych. W 44 objętych kontrolą NIK jednostkach kierownicy podpisali protokoły kontroli nie wnosząc zastrzeżeń do zawartych w nich ustaleń. W pięciu przypadkach zgłoszono zastrzeżenia. Dotyczyło to Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie i Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 49 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. W sześciu przypadkach kierownicy skontrolowanych jednostek lub osoby upoważnione zgłosiły zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Dotyczyło to: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Zdrowia, Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu i Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Zastrzeżenia dotyczyły w szczególności ocen sformułowanych w kontekście definiowania celów i mierników zadań i podzadań budżetowych. Zastrzeżenia zgłoszone przez

Ministra Finansów odnosiły się do negatywnej oceny ogólnej zastosowanych przez Ministra Finansów zasad i metod realizacji procesu wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego.

Kolegium NIK uwzględniło częściowo jedno z 14 zastrzeżeń złożonych przez Ministra Finansów oraz częściowo trzy z ośmiu zastrzeżeń złożonych przez Ministra Zdrowia.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 101 wniosków pokontrolnych.

Wnioski i uwagi skierowane do ministrów, wojewodów i kierowników innych (poza ministerstwami i urzędami wojewódzkimi) jednostek sektora finansów publicznych dotyczyły m.in.:

- podjęcia w porozumieniu z Ministrem Finansów, jako organem właściwym w sprawach wdrażania planowania w układzie zadaniowym, działań w celu zapewnienia w zestawieniach BZ powiązania wartości mierników celów zadań i podzadań z pełnymi kwotami na ich realizację,
- prowadzenia uzgodnień z KKBZ w każdym przypadku wystąpienia rozbieżności pomiędzy jego katalogiem podzadań i zadań dla urzędów wojewódzkich a układem zadaniowym realizowanym przez wojewodę,
- zapewnienia wykazywania w zestawieniach BZ wszystkich danych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- zapewnienia określania treści i celów podzadań oraz mierników realizacji celów zadań i podzadań w sposób odpowiadający obowiązującym przepisom w tym zakresie,
- podjęcia działań w porozumieniu z właściwymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań, podzadań i działań dysponenta w celu wyeliminowania przypadków wzajemnego braku spójności celów ich realizacji oraz mierników dokonań,
- zapewnienia precyzyjnego określenia metodologii obliczania wartości mierników ustalanych dla działań w celu rzetelnego monitorowania,
- wdrożenia metodyki planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów jednostkowych produktów w celu poprawy efektywności wykorzystania układu zadaniowego do zarządzania środkami publicznymi,
- zapewnienia w porozumieniu z właściwymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań dysponenta bieżącego i rzetelnego monitoringu osiąganych wartości mierników celów zadań i podzadań oraz kosztów wszystkich zadań, podzadań i działań w trakcie roku budżetowego,
- dokonywania aktualizacji planów wydatków w układzie zadaniowym do kwot ujętych w ustawie budżetowej, a także do kwot wynikających ze zmian dokonanych w trakcie roku (np. z tytułu uruchamianych rezerw budżetowych),
- szczegółowego uregulowania w ramach systemu kontroli zarządczej problematyki realizacji wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym poprzez określenie dla wszystkich procesów sposobu ich realizacji, osób odpowiedzialnych oraz sposobu dokumentowania przebiegu istotnych etapów procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości.

4.3 Realizacja wniosków pokontrolnych

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne NIK kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali o sposobie wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniach oraz o podjęciu działań zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. o:

- prowadzeniu analiz i podjęciu działań w celu wyeliminowania błędnego definiowania zarówno treści jak i celów i mierników zadań i podzadań w związku z opracowywaniem zadaniowego układu wydatków na 2012 r. i 2013 r.,

- aktualnie prowadzonej analizie możliwości planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów zadań oraz o niezbędnej w tym zakresie współpracy z Ministrem Finansów (KKBZ) w celu zapewnienia jednolitego podejścia,
- podjęciu działań w celu dostosowania zapisów wewnętrznych regulaminów organizacyjnych do potrzeb wynikających z zadań w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym,
- prowadzonych analizach związanych z doprecyzowaniem regulaminów organizacyjnych kontrolowanych jednostek w celu usprawnienia realizacji budżetu zadaniowego zakładając jednakże, że zapisy takie mogą przyjąć ostateczny kształt po ustabilizowaniu się katalogu wydatków w układzie zadaniowym oraz wydaniu rozporządzeń Ministra Finansów regulujących kwestie ewidencji i sprawozdawczości,
- trwających pracach zmierzających do opracowania i wprowadzenia w jednostkach kontrolowanych Zakładowego Planu Kont, który będzie zapewniał prowadzenie ewidencji finansowo - księgowej zarówno w układzie tradycyjnym jak i w układzie budżetu zadaniowego, co zapewni pełny monitoring realizowanych zadań, podzadań i działań dla obsługiwanych funkcji,
- wystąpieniu przez dysponentów (ministrów w dziale) do jednostek nadzorowanych o przekazywanie do wiadomości informacji o planowanych i realizowanych zadaniach, określonych w ich planach wydatków w układzie zadaniowym, a w przypadku realizacji zadań w ramach funkcji, dla której są oni wiodący – o uzgadnianie z nimi ich klasyfikacji,
- przeprowadzeniu uzgodnień z podległymi oraz nadzorowanymi jednostkami w celu wypracowania udoskonalonej wersji katalogu zadań i podzadań na rok 2012 jak i na 2013,
- występowaniu do wojewodów z prośbą o uzgodnienie wspólnej wersji katalogu zadań i podzadań,
- powołaniu zespołów do spraw budżetu zadaniowego, których zadaniem będzie ocena stopnia realizacji zaplanowanych w resortach celów.

Minister Finansów w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 30 grudnia 2011 r. poinformował m.in., iż dokona analizy i aktualizacji szczegółowych rozwiązań metodologicznych w ramach prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego na rzecz jak najszerzego uwzględnienia spostrzeżeń sformułowanych w wystąpieniu NIK, uwag zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów środków publicznych uczestniczących w tym procesie, a także z analiz wynikających z danych sprawozdawczych z wykonania ustawy budżetowej na 2011 r. w układzie zadaniowym. Poinformował również, że w ramach prac nad informacją o wykonaniu w 2011 r. wydatków w układzie zadaniowym, zwrócił się do dysponentów o udzielenie informacji dotyczących dokonywania analiz kosztów jednostkowych działań realizowanych w poszczególnych zadaniach. Minister Finansów podał też, że przekazano Instytucji Pośredniczącej II stopnia w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów modyfikacje wniosków o dofinansowanie projektów, w ramach których realizowane są zadania Ministra Finansów w zakresie wdrażania budżetu w układzie zadaniowym.

Na dzień 12 kwietnia 2012 r. zrealizowano 37 wniosków pokontrolnych.

W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości o charakterze finansowym.

Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego

Układ zadaniowy budżetu państwa zgodnie z art. 2 pkt 3 ufp został zdefiniowany jako 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 artykule 1 pkt 8 ufp podano, że ustawa ta określa zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym, w tym odnoszące się do:

- przygotowania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (art. 142 pkt 10 i 11 ufp);
- planowania wieloletniego (art. 103 – 108 ufp);
- ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym (art. 40 ust. 3 pkt 2 ufp);
- sprawozdawczości z wykonania budżetu w układzie zadaniowym (art. 41 ust. 4 ufp);
- kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu zadaniowego (art. 174-175 ufp);
- sporządzania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym (art. 182 ust. 2 pkt 5).

Wieloletni Plan Finansowy Państwa

Zgodnie z art. 105 ust. 1 ufp podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy stanowi Wieloletni Plan Finansowy Państwa⁵⁰, który jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzanym na cztery lata budżetowe. Sporządzany jest w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia: cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów (art. 103 ufp). Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Rada Ministrów uchwala Wieloletni Plan Finansowy Państwa i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 106 ufp). Ministrowie, w terminie do dnia 15 kwietnia, przedkładają Ministrowi Finansów informacje o realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, w tym o stopniu realizacji celów. Łącznie ze sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej Minister Finansów przedkłada Radzie Ministrów informację o przebiegu wykonania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, która ogłaszana jest w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 108 ufp).

⁵⁰ Dokument ten został przyjęty po raz pierwszy Uchwałą Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013. Został on zaktualizowany Uchwałą Nr 36 Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2014 (M.P. Nr 29, poz. 324).

Tryb opracowywania budżetu państwa

Zgodnie z art. 138 ust. 2 ufp, materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i inni dysponenti części budżetowych, zwani dalej „dysponentami”. Minister Finansów określił w nocie budżetowej, szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania niezbędnych materiałów, takich jak:

1. plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych,
2. projekty planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych na rok budżetowy,
3. zestawienie programów wieloletnich,
4. wykaz wydatków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz innych programów, projektów i zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp,
5. wzory formularzy,
6. projekty rocznych planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej,
7. materiały do opracowania zestawienia zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy i skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, sporządzanego w układzie zadaniowym (art. 138 ust. 6 ufp)⁵¹.

Zgodnie z zapisami noty budżetowej dysponenti opracowują projekty swoich części budżetowych w układzie zadaniowym (§ 2 ust. 2). Materiały do projektu budżetu państwa dysponenti zgodnie z § 3 ust. 1 noty budżetowej opracowują na podstawie:

1. założeń do projektu budżetu państwa rozpatrzonych przez Radę Ministrów, w tym prognoz wskaźników makroekonomicznych, opracowanych przez Ministra Finansów przy współpracy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i innych ministrów właściwych w sprawach polityki społeczno-gospodarczej;
2. wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych;
3. zadań realizowanych w ramach programów i projektów dofinansowywanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

W terminie 15 dni kalendarzowych od dnia otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków na rok 2011 dysponenti, zgodnie § 6 ust. 14 noty budżetowej, mieli obowiązek przedłożyć Ministrowi Finansów projekt budżetu w danej części budżetu państwa, według formularzy BZ-1, BZ-2 i BZ-3 (stanowiących załączniki nr 70, 71 i 72 do noty budżetowej).

W załączniku nr 76 do noty budżetowej określono szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011, w tym w rozdziale 6 wskazano zasady odnoszące się do budżetu zadaniowego. Wymienione w nim zostały 22 funkcje państwa i w odniesieniu do każdej wskazano, jaką działalność i których dysponentów obejmuje. Wskazano też, że **funkcje państwa**, o których mowa w art. 2 pkt 3 ufp, tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki

⁵¹ Zgodnie z zapisem art. 1 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, sporządzany w układzie zadaniowym, o którym mowa w art. 142 pkt 11 ufp, będzie dołączony do projektu ustawy budżetowej na 2013 r.

jednego obszaru działalności państwa. W odniesieniu do zadań, podzadań i działań w ww. rozdziale zapisano m.in.:

1. **zadania**, o których mowa w art. 2 pkt 3 ufp, tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej. Przypisuje się do nich środki finansowe przeznaczone na osiągnięcie celów funkcji państwa, w ramach której zostały zdefiniowane zadania, wymienione w załącznikach nr 70, 71 i 72 do noty budżetowej. Zadanie jest zespołem podzadań, realizowanych przez jedną lub kilka instytucji, finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, którego celem jest osiągnięcie określonego ilościowo lub jakościowo efektu (rezultatu średniookresowego). Zadanie obejmuje całość wykonywanych lub zleczanych przez jednostki podsektora rządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych, w danej dziedzinie działań, pogrupowanych w podzadania. Dysponent środków budżetowych w ramach każdego z realizowanych przez siebie zadań:
 - określa: cele, które planuje osiągnąć w wyniku realizacji zadania; mierniki określające stopień realizacji celów; planowane wydatki na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata; źródła finansowania planowanych wydatków; jednostki realizujące zadanie;
 - wykazuje zadania, które będą finansowane ze środków ujętych w danej części budżetowej i planach finansowych nadzorowanych przez dysponenta jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5 - 7 i 14 ufp.
2. **podzadania** są niższym, trzecim szczeblem klasyfikacji zadaniowej, posiadającym charakter operacyjny, wymienionym w załącznikach nr 70 - 72 do noty budżetowej. Przypisuje się do nich wydatki, służące realizacji celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. Podzadanie jest grupą działań wyodrębnioną w ramach jednego zadania, których realizacja wpływa na osiągnięcie celów określonych na szczeblu zadania. Dla podzadania należy określić: cel, który planuje się osiągnąć w wyniku realizacji podzadania; miernik określający stopień realizacji celu; planowane wydatki na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata; źródła finansowania planowanych wydatków; działania w ramach danego podzadania; jednostki realizujące podzadanie.
3. **działania** tworzą najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej o charakterze operacyjnym i są ustanowione w celu osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego. Obejmują one wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania. Działanie stanowi podstawowy element służący do osiągnięcia celu podzadania, obligatoryjnie wykazywaną przez dysponentów, nie ujmowaną w budżecie państwa. Dla działania należy określić: planowane wydatki na dany rok budżetowy; źródła finansowania planowanych wydatków; jednostki realizujące działanie.

Ministerstwo Finansów opracowało również jednolite zasady definiowania celów zadań i podzadań w budżecie zadaniowym, które zostały ogłoszone w *Komunikacie Ministra Finansów nr 9 z dnia 17 czerwca 2009 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010*⁵² oraz - dla 2011 r. w *Komunikacie Ministra Finansów nr z dnia 12 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011*⁵³.

⁵² http://www.mf.gov.pl/files/_budzet_zadaniowy/akty_prawne/komunikat_ministra_finansow.pdf

⁵³ Dz. Urz. MF z 2010r, Nr 5, poz. 22.

Ewidencja księgowa i sprawozdawczość w ramach wykonania budżetu w układzie zadaniowym

Zasady rachunkowości dotyczące ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym, zostały określone 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 poprzez wskazanie, że zakładowy plan kont powinien zapewnić ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym, a operacje dotyczące wykonania budżetu w układzie zadaniowym mogą być ewidencjonowane na kontach, na których są ujmowane operacje według podziałek klasyfikacji budżetowej. Zasady prowadzenia ewidencji „zadaniowej” uszczegółowiono od 1 stycznia 2012 r. poprzez wskazanie, że jest ona prowadzona z wykorzystaniem konta pozabilansowego planu kont, zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia. W §15 rozporządzenia dodano także ust. 2a, wg którego ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym może być prowadzona w inny sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych.

Zgodnie z przepisem art. 41 ust. 4 ufp, który wszedł w życie 1 stycznia 2012 roku, Minister Finansów określił, w rozporządzeniu z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁵⁴ rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym (w trakcie kontroli rozporządzenie to było w fazie opracowywania).

Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Przebieg procesu wdrażania

Wdrożenie układu zadaniowego budżetu państwa zostało zapisane w *Programie Konwergencji. Aktualizacji 2005* oraz w *Krajowym Programie Reform na lata 2005-2008*. W związku z tym w I połowie 2006 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opracowano dokument o charakterze metodycznym, natomiast w II połowie roku realizowano działania zmierzające do sporządzenia modelu budżetu zadaniowego państwa w zakresie dwóch części budżetowych, tj. części 28 – Nauka oraz części 38 – Szkolnictwo Wyższe. Zgodnie z przyjętymi założeniami, wyniki tych prac zamieszczono w Rozdziale XII *Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2007 r.*⁵⁵

Obowiązek prezentowania wydatków w układzie zadaniowym przez dysponentów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wprowadzono *ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*⁵⁶. Tą samą ustawą wprowadzono także obowiązek przedstawiania Sejmowi przez Radę Ministrów wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa, informacje o wykonaniu zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją, a także o wydatkach poniesionych na ich realizację.

⁵⁴ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

⁵⁵ Dostęp do tekstów uzasadnień do projektów ustaw budżetowych jest możliwy pod następującym adresem internetowym: <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=1803&wysw=4&sub=sub2>

⁵⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1832.

Na początku 2008 roku Minister Finansów przejął od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialność za proces wdrożenia budżetu zadaniowego. W Ministerstwie Finansów opracowano nową metodologię budżetu zadaniowego, która zamieszczona została w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 roku w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009⁵⁷. Na tej podstawie przygotowane zostało *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2009*, w którym nie tylko ujęto wydatki wszystkich dysponentów, ale także ich projekcję na dwa kolejne lata budżetowe (tj. na rok 2010 i rok 2011).

W 2008 r. rozpoczęto także prace nad przygotowaniem podstaw prawnych dla kontynuacji procesu wdrożenia budżetu zadaniowego (projekt nowej ustawy o finansach publicznych, w tym w szczególności projekt nowych regulacji dotyczących budżetu zadaniowego oraz planowania finansowego w perspektywie wieloletniej). Ponadto, na zlecenie Ministerstwa Finansów, wykonano informatyczną aplikację BUZA, której celem jest wsparcie dysponentów części budżetowych w opracowaniu planu budżetu państwa w układzie zadaniowym. W latach 2009–2010 m.in.:

- opracowano oraz ujednolicono wykaz funkcji, zadań i podzadań dla wszystkich dysponentów części budżetowych;
- przygotowano bazę mierników dla zadaniowego planu wydatków dla 13 (z 21) funkcji państwa (dostępne na stronie Ministerstwa Finansów/Baza mierników);
- opracowano *Informacje z realizacji wydatków w układzie zadaniowym*, stanowiące część *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa*: za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 roku oraz za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.;
- opracowano (na zlecenie Ministerstwa Finansów) dwie ekspertyzy dotyczące obsługi budżetu zadaniowego oraz systemu informatycznego, tj. „Opis procesów biznesowych dotyczących obsługi budżetu państwa w układzie zadaniowym” oraz „Wstępne założenia realizacji systemu informatycznego wspierającego obsługę budżetu państwa w układzie zadaniowym”;
- przygotowano (na zlecenie Ministerstwa Finansów) ekspertyzę dotyczącą projektu jednolitej struktury układu zadaniowego budżetów wojewodów (*Ekspertyza – Projekt jednolitej struktury układu zadaniowego budżetu wojewodów na 2012 rok*), poprzez przygotowanie katalogu funkcji, zadań i podzadań budżetowych wspólnego dla budżetów wszystkich wojewodów, oraz zapewnienie spójności celów i mierników określających stopień realizacji tych zadań i podzadań⁵⁸.

Realizacja zadań związanych z wdrażaniem budżetu w układzie zadaniowym prowadzona była w ramach dwóch projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, dofinansowywanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, tj. projekty: „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012” oraz „Wsparcie przygotowania i wdrożenie budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012”.

Istotne uwarunkowania w procesie wdrażania

Podstawowym założeniem metodycznym przy wdrażaniu koncepcji budżetu zadaniowego służącego do racjonalnego zarządzania zarówno finansami jak i zadaniami państwa, jest pełne ustalenie i jednoznaczne powiązanie ze sobą - w ramach całego sektora finansów publicznych - dwóch obszarów aktywności administracji państwowej. **Pierwszy** z nich to obszar planowania i realizacji zadań publicznych⁵⁹ wynikających zarówno z prawa powszechnie obowiązującego

⁵⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 87, poz. 537.

⁵⁸ Ekspertyza została wykonana w ramach Katedry Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.

⁵⁹ Przyjmujemy, że pojęcie zadanie publiczne jest pojęciem ogólnym zawierającym w sobie zadania publiczne na poziomie

jak i z konieczności rozwiązywania (w granicach obowiązującego prawa) zarówno bieżących jak i strategicznych wyzwań i problemów społeczeństwa. **Drugi** to obszar planowania i realizacji wydatków i rozchodów znajdujących pokrycie w dostępnych środkach publicznych. Dopiero pełne połączenie i jednoznaczne przyporządkowanie tych dwóch obszarów, połączone z systemem monitorowania dokonań pozwalającym na wiarygodną sprawozdawczość zarówno osiągniętych rezultatów jak i związanych z nimi wydatków i rozchodów, pozwoli racjonalnie zarządzać sprawami państwa.

Zgodnie z art. 2 pkt 3 ufp, hierarchiczna struktura układu zadaniowego składa się z funkcji państwa (oznaczających poszczególne obszary działań państwa), zadań budżetowych (grupujących wydatki według celów), podzadań budżetowych (grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione) oraz działań. Rezultatem procesu planowania na każdym ze zdefiniowanych powyżej szczebli struktury zadań publicznych, jest:

- nazwanie obszaru przedmiotowego zadania publicznego;
- określenie celu do osiągnięcia;
- zdefiniowanie miernika pozwalającego na pomiar dokonań w osiąganiu przyjętego celu;
- określenie wartości docelowej miernika na końcu przyjętego okresu planistycznego.

Jeżeli przyjmujemy zasadę logiki przyczynowo – skutkowej przy planowaniu zadań publicznych czyli założymy, że każde działanie służy osiąganiu celów określonego podzadania budżetowego, każde podzadanie budżetowe służy osiąganiu celów określonego zadania budżetowego, a każde zadanie budżetowe wchodzi w skład określonej funkcji państwa i służy osiąganiu jej celów, to dla zaplanowania wartości docelowej mierników osiągnięcia poszczególnych celów niezbędna jest znajomość nie tylko projektu limitu wydatków na określonym poziomie hierarchii zadań publicznych, ale również przewidywanych kosztów realizacji i osiągania celów zadań publicznych z poziomu niższego. Najistotniejszym dla planowania i realizowania wydatków w układzie zadaniowym jest znajomość kosztów na poziomie działań, ponieważ od ich wartości – przy znanym limicie wydatków – zależec powinna planowana wartość docelowa zarówno mierników działań (są to zwykle mierniki produktu), jak i kwota niezbędnych wydatków na poziomie podzadań budżetowych, a w konsekwencji zadań budżetowych i funkcji państwa.

Jeżeli przyjmujemy, że układ zadaniowy ma charakter funkcjonalny, to powinien on pozwalać na przypisanie wydatków do celów zarówno na poziomie całego państwowego sektora finansów publicznych, jak i wszystkich bez wyjątków jednostek sektora finansów publicznych. Tylko tak skonstruowany układ zadaniowy tworzy rzeczywiste warunki do systematycznego podnoszenia zarówno skuteczności osiągania zaplanowanych celów jak i efektywności wydatkowania środków publicznych.

Przyjęta w Polsce struktura władz publicznych zakłada istnienie podsystemów do których przypisywane są poszczególne jednostki sektora finansów publicznych. Są one oparte na koncepcji działów administracji rządowej, którymi kierują ministrowie właściwi do spraw określonego działu. Każda państwowa jednostka sektora finansów publicznych jest przypisana do określonego podsystemu – budując, zdefiniowany w art. 2 pkt 7 ufp, zbiór jednostek w dziale (wyjątek stanowi kilka jednostek nad którymi nadzór sprawuje bezpośrednio Prezes Rady Ministrów⁶⁰). Ten układ podsystemów opartych na działach administracji rządowej jest układem funkcjonalnym opartym na – zdefiniowanych w ustawie o działach administracji rządowej – sprawach, których przedmiot

strategicznym czyli funkcje państwa i zadania budżetowe oraz zadania publiczne na poziomie operacyjnym czyli podzadania budżetowe i działania.

⁶⁰ Art. 33a ustawy o działach administracji rządowej.

w zdecydowanej większości pokrywa się ze zdefiniowanym, w przyjętym układzie zadaniowym, brzmieniem zadań budżetowych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż osiągnięcie zaprogramowanych celów zadań budżetowych związane jest z realizacją przez jednostki w dziale ministra właściwego określonych, zaplanowanych, działań połączonych w podzadania budżetowe. Niemniej jednak dla znaczącej grupy zadań budżetowych, działania (bądź ich jednorodne grupy konkretyzowane jako podzadania budżetowe) niezbędne do osiągnięcia celów zadań budżetowych, programują kierownicy jednostek znajdujących się w innych działach niż dział ministra odpowiedzialnego - zgodnie z zapisami ustawy o działach administracji rządowej - za osiągnięcie celów tych zadań budżetowych.

Zbudowana struktura układu zadaniowego wymaga więc zarówno działań zarządczych ministra (w zakresie planowania, monitorowania oraz sprawozdawczości) w stosunku do jednostek wewnątrz działu którym kieruje, jak i wspólnych działań w ramach współpracy z innym i podmiotami⁶¹ (ministrami właściwymi do spraw innych działów administracji rządowej nadzorującymi jednostki w dziale, które realizują działania/podzadania mające wpływ na osiągnięcie celów zadania, oraz wojewodami realizującymi – w ramach zespolonej administracji rządowej – działania/podzadania mające wpływ na osiągnięcie celów zadania i odpowiedzialnymi za właściwą realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych ustawowo do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego). Osiągnięcie zaplanowanych celów tych zadań budżetowych wymaga więc zarówno adekwatnej współpracy „wewnątrzdziałowej” (narzędziem ministra jest tu system kontroli zarządczej w dziale) jak i współpracy „międzyresortowej” pomiędzy ministrem odpowiedzialnym za osiągnięcie celu określonego zadania budżetowego, a innymi ministrami oraz wojewodami odpowiedzialnymi za realizację działań/podzażeń które mają wpływ na osiągnięcie celów zadania budżetowego.

W obszarze planowania i realizacji zadań publicznych podstawowym wyzwaniem jest więc opracowanie oraz wdrożenie takiej metodologii, która pozwoli na zdefiniowanie hierarchicznej struktury zadań publicznych (wraz z celami i miernikami dokonań) oraz przyporządkowanie im organów władzy publicznej oraz jednostek organizacyjnych, w taki sposób, aby za planowanie i realizowanie każdego, ustalonego w hierarchii zadań, zadania publicznego odpowiedzialna była konkretna osoba pełniąca funkcję bądź organu władzy publicznej (poziom funkcji i zadań budżetowych) bądź kierownika jednostki organizacyjnej (poziom podzażeń budżetowych i działań).

Zdaniem NIK istotne jest, aby przyporządkowanie to spełniało zasadę zupełności, to znaczy aby każda państwowa jednostka sektora finansów publicznych realizująca jakiegokolwiek działania na rzecz zadań publicznych i wydatkująca na ich realizację jakiegokolwiek środki publiczne, oraz każdy organ władzy publicznej odpowiedzialny konstytucyjnie za określone zadania publiczne – miał przyporządkowaną odpowiedzialność za realizację zaplanowanych celów określonego zadania publicznego oraz wydatkowanie określonej kwoty środków publicznych. Przy czym metoda planowania rezultatów zadań publicznych na poszczególnych szczeblach hierarchii zadań publicznych, której rezultatem jest przyjęcie określonej wartości docelowej mierników ustalonych dla danego poziomu, powinna być oparta o znajomość kosztów wszystkich zdarzeń gospodarczych dla działań niezbędnych do osiągnięcia zaplanowanych celów.

⁶¹ Obowiązek współdziałania wynika wprost z art. 38 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Notatka z panelu ekspertów
zorganizowanego przez NIK w dniu 11 stycznia 2012 r.
w związku z przeprowadzoną przez NIK w 2011 r. kontrolą
**Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów:
planowania, monitorowania i sprawozdawczości⁶²**

(autoryzowana)

Celem panelu, który miał służyć wsparciu merytorycznemu przygotowywanej informacji o wynikach tej kontroli, było zapoznanie się z opinią ekspertów (reprezentujących naukę oraz organy władzy publicznej) oraz dyskusja na temat przebiegu procesu planowania wydatków w układzie zadaniowym i narzędzi wykorzystywanych w ramach jego realizacji, a także najważniejszych problemów związanych z realizacją procesu budżetowania zadaniowego w Polsce.

Panel ekspertów prowadzili Wiceprezesi NIK: dr Marian Cichosz i dr Wojciech Misiąg. Na tle zaproponowanych przez nich zagadnień do omówienia w trakcie panelu odbyła się dyskusja, która miała na celu przedstawienie, zarówno przedstawicielom Ministerstwa Finansów jak i Najwyższej Izby Kontroli, opinii ekspertów, które powinny służyć udoskonaleniu procesu wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce.

Eksperci:

1. Prof. dr hab. Antoni Hanusz - Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego,
2. Mirosława Boryczka - Członek Zarządu ds. Ekonomiczno-Finansowych Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
3. Małgorzata Bywanis-Jodlińska – Dyrektor Generalny Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego,
4. Ewa Małysa - Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie,
5. Wiesława Chojnacka - Zastępująca Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sprawiedliwości,
6. Dr Łukasz Hardt - Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego,
7. Katarzyna Szarkowska - Dyrektor Generalny Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,
8. Prof. dr hab. Artur Nowak-Far - Szkoła Główna Handlowa,
9. Dr Halina Wasilewska-Trenkner – doradca Prezesa NBP,
10. Ewa Stanisławska - Zastępca Dyrektora Biura Kadr i Organizacji w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

W wypowiedziach ekspertów zwrócono uwagę na następujące zagadnienia:

Antoni Hanusz – wskazał na potrzebę zmian regulacji prawnych normujących treść i zakres analizy dokumentów sporządzanych w związku z kontrolą wykonywania ustawy budżetowej. Zwrócił uwagę, iż jednym z kierunków wykorzystania układu zadaniowego budżetu państwa powinno być podniesienie znaczenia dokonywanej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej merytorycznej kontroli gospodarki budżetowej prowadzonej przez Radę Ministrów. Wykorzystywanie analizy stopnia zrealizowania celów ustalanych dla poszczególnych zadań i podzadań, z uwzględnieniem ustalonych wcześniej mierników pozwoliłoby z jednej strony na oparcie oceny działalności Rady Ministrów dokonywanej przez Sejm o czynniki zobiektywizowane, z innej zaś sprzyjałoby poprawie efektywności

⁶² Treść notatki zawiera wyłącznie wykaz ekspertów oraz ich wypowiedzi odnoszące się do tematu panelu.

wykorzystania środków publicznych poprzez chociażby uruchomienie procesu ewaluacji. Ujęcie zadaniowe budżetu umożliwia zwiększenie znaczenia merytorycznego elementu kontroli wykonania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, co wynika z charakterystycznego dla zadaniowego ujęcia budżetu, przedstawienia wydatków przyporządkowanych zadaniom i podzadaniom w ramach poszczególnych funkcji państwa. Taki sposób ujęcia wydatków umożliwia zobiektywizowaną ocenę ponoszonych wydatków o ile tylko mierniki zostaną określone w sposób właściwy. Podkreślenia wymaga fakt, iż jakkolwiek ustawa o finansach publicznych przyznaje szereg kompetencji w zakresie wykonywania budżetu Ministrowi Finansów oraz poszczególnym dysponentom, to jednak kierowanie wykonaniem budżetu powierza się Radzie Ministrów przyjmując i przyznając jej także instrumenty prawne umożliwiające oddziaływanie na wykonawców budżetu.

Postulować należałoby, aby Sejm podejmując uchwałę w przedmiocie absolutorium wyraził swoje stanowisko także w sprawie realizacji zakładanych zadań i podzadań w ramach poszczególnych funkcji budżetu państwa. W ten sposób Sejm będzie mógł się odnieść do realności planowanych wydatków, w tym sensie, że będzie mógł oceniać *ex post* ich realizację, a nie jak było dotychczas (i być może tak jest) *ex ante*. Dzięki temu funkcja kontrolna Sejmu i rola Najwyższej Izby Kontroli w odniesieniu do prowadzenia gospodarki budżetowej przez Radę Ministrów uzyskałaby realny wymiar merytoryczny uruchamiając jednocześnie ewaluację, a więc łańcuch poprawy efektywności wykonywania zadań publicznych oraz wykorzystywania środków finansowych. Wskazane rozwiązania sugerują celowość zmian legislacyjnych, które by po pierwsze nakładały na Sejm obowiązek rozpatrzenia nie tylko sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, ale również sprawozdania o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym. Po drugie, zmiany legislacyjne powinny prowadzić wprost do nałożenia na Najwyższą Izbę Kontroli obowiązku sporządzania analizy wykonania budżetu państwa również z uwzględnieniem elementów zadaniowych.

Mirosława Boryczka – stwierdziła, że obecnie budżet zadaniowy spełnia wymogi jawności gospodarki budżetowej, czyli opisuje budżet w sposób bardziej zrozumiały niż układ: części, działów, rozdziałów i paragrafów, który może być niezrozumiały dla zwykłego czytelnika. Natomiast nie udało nam się, jako administracji dojść do takiego momentu, kiedy to narzędzie byłoby w jakikolwiek sposób wykorzystywane zarządczo. Jeżeli się zastanowimy nad tym, czemu ma służyć budżet zadaniowy, to oczywiście temu żeby administracji przypisać do realizacji konkretne zadania państwa. Oznacza to, że ktoś musiałby zadania określić oraz powiedzieć, które z zadań obecnie realizowanych powinny być kontynuowane oraz w jaki sposób, a które nie są priorytetowe i przy niedostatku środków finansowych mogą być zaniechane. Jednakże robimy ciągle budżet zadaniowy od dołu, to znaczy każdy opisuje to co robi oraz sam sobie wymyśla wskaźnik, a tak naprawdę nie toczy się dyskusja na temat zadań państwa oraz tego jakie wskaźniki, jakie mierniki chcielibyśmy osiągnąć. Cała koncepcja budżetu zadaniowego jest skonstruowana słusznie. Wychodzimy od dokumentów strategicznych przechodzimy przez wieloletnie plany finansowe i zadaniowe i dochodzimy do wykonania budżetu rocznego. Problem polega na tym, że o ile forma jest słuszna o tyle z zawartością i dyskusją na temat zawartości ciągle mamy duże problemy.

W odniesieniu do wskaźników budżetu zadaniowego podkreśliła, że te wskaźniki powinny dotyczyć tego, na co zarządzający środkami ma jakikolwiek wpływ. Wskazując na przykład ZUS, który zarządza blisko 200 miliardami złotych w skali roku, podała, że sama określiła wskaźniki i nikt z nią na ten temat nie dyskutował. Wskaźniki, dotyczące zarówno Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych, to stopień pokrycia wydatków składkami, na co wpływ ZUS kształtuje się na poziomie 1% (na co składa się poziom ściągłości

składek oraz wydatki administracyjne ZUS w stosunku do obracanego funduszu). Oczywiście, to co naprawdę interesuje społeczeństwo, to nie to, jaki jest stopień pokrycia wydatków składkami, tylko to czy emerytura przyjdzie na czas i czy decyzje będą wydawane terminowo.

Pani Boryczka podkreśliła, że głęboko wierzy w budżet zadaniowy, wydaje się jednak, że przez te 6 lat jesteśmy ciągle na bardzo wczesnym etapie i nie doszliśmy jeszcze do tego, żeby w ogóle nazwać budżet zadaniowym budżetem. To raczej prezentacja wydatków w układzie zadaniowym, natomiast nie narzędzie zarządcze.

Małgorzata Bywanis-Jodlińska – wskazała, że budżet zadaniowy nie polega tylko na wyznaczaniu przez rząd zadań do realizacji i kwitowaniu tego (bądź nie) przez Sejm. Tak naprawdę budżet zadaniowy to jest dialog ze społeczeństwem bo przecież nie jesteśmy w stanie zrealizować wszystkiego (wszystkie 22 funkcje państwa wypełnić w sposób doskonały) z prostego powodu, że nie mamy na tyle sił i środków. Musimy więc się zdecydować na jakieś priorytety i na jakieś świadome zaniechania. Podkreśliła, że wskaźniki i mierniki należy wyznaczać w porozumieniu z samorządami - to jest właśnie ten etap specyfikowania zadań i badania ile te zadania kosztują, po to żeby w ostateczności ten głos oddolny znalazł się na samej górze i po to żeby rząd w dialogu ze społeczeństwem zbudował pewną strategię i pewne priorytety. Dialog powinien być i z góry na dół i z dołu do góry, jednak faktycznie tego dialogu ze społeczeństwem brakuje.

Ewa Małyś – stwierdziła, że budżet zadaniowy powinien być zamieszczony w załącznikach do ustawy budżetowej, nie w uzasadnieniu. Wskazała również, na brak rozwiązań w ustawie o finansach publicznych w zakresie obowiązku nakładania na dysponentów poszczególnych części zamieszczania budżetu zadaniowego w planie finansowym dochodów i wydatków. Odniosła się do rozwiązań przyjętych w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie – jak podała - oprócz budżetu tradycyjnego, funkcjonuje również dokument w postaci budżetu zadaniowego. Zwróciła również uwagę, że brakuje w ustawie o finansach publicznych i w przepisach wykonawczych do ustawy o finansach publicznych rozwiązań dotyczących planów zadaniowych jednostek realizujących budżet zadaniowy, tj. podległych jednostek administracji zespolonej.

Wiesława Chojnacka – stwierdziła, że celem nie jest samo w sobie wdrożenie budżetu zadaniowego. Budżet zadaniowy to jest narzędzie, które powinno nam pomóc budować społeczeństwo obywatelskie, po prostu podnosić na wyższy poziom naszą obywatelską świadomość, wtedy i Sejm będzie pytał o efekty realizacji zadań i politycy będą zainteresowani stawianiem celów i sami siebie będą z tych celów rozliczali. To jest kwestia zmiany kultury zarządzania, ale też zmiany świadomości obywatelskiej. Kraje, które wdrażały budżet zadaniowy po 20 latach nadal wprowadzają zmiany i tak powinno być. Nie powinniśmy tego traktować jako twarde narzędzie zarządcze, które będzie tak jak tradycyjny budżet tak nas krępowało. Jeśli potraktujemy poważnie podejście do budżetu zadaniowego jako jedyne narzędzie do ewidencjonowania i rozliczania wydatków, to zachodzi obawa, że sparaliżujemy możliwości zarządcze w całości.

Najważniejszym celem, który powinniśmy sobie uświadamiać jest kwestia budowania pewnej kultury wiążącej się także z zarządzaniem państwem, ale opartej o jawność, przejrzystość, o stawianie celów, rozliczania z tych celów ale nie przez wymagania ustawowe, konstytucyjne czy jakieś inne, tylko przez świadomość obywatelską.

W budżecie zadaniowym podejście procesowe jest niezbędne. Każde zadanie, które formułujemy w katalogu funkcji zadań i podzadań ma jakieś umocowanie ustawowe, gdzie określa się wszystkich uczestników tego procesu i tego chyba jeszcze trochę nam brakuje. To jest to ćwiczenie, które wykonywaliśmy wspólnie jako urzędy wojewódzkie wpisując się w funkcje, zadania realizowane

przez ministrów. Tu się na ogół stykaliśmy z poważnymi problemami: kto za to wszystko odpowiada, kto jest właścicielem tego procesu, kto podejmuje najważniejsze decyzje dotyczące tego procesu, kto stawia cele, kto te cele będzie monitorował i będzie oceniał rezultaty. Rezultaty powyższych działań przyczyniłyby się do podniesienia debaty publicznej na wyższy poziom.

Łukasz Hardt – zwrócił uwagę na brak zainteresowania klasy politycznej we wdrażaniu budżetu zadaniowego. Odwołując się do doświadczeń innych krajów stwierdził, że tam gdzie to się zwykle udawało, klasa polityczna w pewnym momencie zauważała, że budżet zadaniowy to bardzo dobre narzędzie do zarządzania poprzez cele. Tak było w Wielkiej Brytanii 10 lat temu, gdzie wydatki na pewne dziedziny zaczęły drastycznie rosnąć, a ich efektywność właściwie nie zmieniała się. Zasugerował powrót ośrodka koordynującego wdrażanie budżetu zadaniowego do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wzmocniłoby to rolę koordynatora BZ, który powinien pochodzić z poziomu politycznego rządu, a nie technicznego, tak aby mógł w realny sposób wpływać na wdrażanie BZ w ministerstwach sektorowych. Podkreślenia wymaga również to, że trudności we wdrażaniu BZ wynikają z tego, że jego pełna implementacja doprowadziłaby do znaczącej zmiany w funkcjonowaniu administracji rządowej, stąd upór jej części przed pełnym przejściem na BZ. Warto tutaj dodać, że wdrażanie budżetu zadaniowego wymaga przełamania sektorowości i większej koordynacji działań różnych części rządu, a wiemy, że to w polskich warunkach nie jest łatwe. Jeśli chcemy, żeby proces wdrażania BZ zakończył się sukcesem, to musi stać się on elementem szerszego programu reform, w tym wzmocnienia centrum rządu i zwiększenia kompetencji administracji i jej większe niego ukierunkowania na cele i rezultaty.

Katarzyna Szarkowska – stwierdziła, że ustawa o finansach publicznych przewiduje, co do zasady, że podstawą gospodarki finansowej są plany finansowe, sporządzane w układzie paragrafowym, ale przemilcza np. kwestie, czy zmieniając plan finansowy należy dokonać zmiany w zadaniowym układzie wydatków. Część urzędów - na przykład Ministerstwo Transportu - robiło takie zmiany, żeby zapewnić spójność zadaniowej i tradycyjnej klasyfikacji wydatków w podsumowaniu rocznym wykonania budżetu państwa.

Odnosząc się do zagadnień: gdzie jesteśmy z budżetem zadaniowym, co się stało i co dalej - stwierdziła, że powinniśmy budżet zadaniowy trochę odmitologizować, aby nasze oczekiwania nie były nadmierne w stosunku do rzeczywistego znaczenia budżetu w układzie zadaniowym w zarządzaniu środkami publicznymi, w kształcie jaki nadała mu ustawa o finansach publicznych. Przedstawiany był on jako narzędzie do zarządzania, a w obecnym kształcie narzędziem zarządczym nie jest i nawet chyba nie ma szansy, aby stał się takim narzędziem, z przyczyn wynikających z przyjętej metodologii. Najistotniejszą rzeczą, która nie pozwala zarządczo wykorzystywać budżetu w układzie zadaniowym do zarządzania środkami publicznymi jest to, że nie łączy on decyzji o alokacji środków z decyzjami o tym, jakie zadania mają być realizowane przez jednostki publiczne. We wszystkich krajach, w których budżet zadaniowy był wdrażany, poszukiwano mechanizmu budżetowania zadaniowego powiązanego z przydzielaniem środków na zadania, a my mamy systemowe rozerwanie tego mechanizmu - nie ma takiego związku, i w konsekwencji budżet zadaniowy nie może działać zarządczo - działa prezentacyjnie. Jeżeli cofniemy się o 60 lat, kiedy Amerykanie wprowadzali swój pierwszy budżet w układzie zadaniowym, to okazuje się, że wdrożenie budżetu zadaniowego wynikało z potrzeby innej prezentacji wydatków oraz oczekiwań kongresmenów, którzy chcieli lepiej wiedzieć, na co przeznaczane są środki publiczne. Obecnie administracja amerykańska „zawiesiła” stosowanie wypracowanych w latach 90-tych narzędzi oraz pracuje nad takimi zmianami w systemie finansowania zadań publicznych, które umożliwiłyby powiązanie decyzji o finansowaniu z zapewnieniem efektywności realizowanych zadań.

Artur Nowak-Far – zwrócił uwagę na brak jasnej politycznej odpowiedzi na pytanie, czy budżet zadaniowy ma mieć funkcję informacyjną czy funkcję zarządczą i czy budżet zadaniowy ma być modelem docelowym czy jedynie nakładką na budżet tradycyjny. Wskazał także na problem patrona projektu, jakim jest budżet zadaniowy. Historia budżetu zadaniowego w Polsce wyraźnie pokazuje, że – w tym wymiarze – zaczęto od w miarę wysokiego „c”, bo ustanowiono pełnomocnika Rządu umiejscowionego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; natomiast obecne instytucjonalne osadzenia ośrodka koordynującego cały projekt musi budzić poważne wątpliwości co do jego prawidłowości (przede wszystkim rozumianej w kategoriach skuteczności) – mówiąc najprościej, pojawia się przypuszczenie, że ośrodek ten jest umieszczony za nisko w strukturze instytucjonalnej całej administracji państwowej. Obecny kształt realizacji projektu budżetu zadaniowego aktualizuje także pytania: czy system, narzędzia monitorowania i narzędzia korekty, którymi owo centrum w tej chwili dysponuje są dostatecznie efektywne? Artur Nowak-Far wyraził pogląd, że bez istotnych zmian w tym zakresie projekt wdrożenia budżetu zadaniowego zbyt dużej przyszłości mieć nie będzie – będzie „jakims” projektem, który się może nawet zamienić w jakieś całkiem ciekawe przedsięwzięcie badawcze, ale większej doniosłości w praktyce może po prostu nie mieć.

Wskazał również na wady modelu normatywnego dotyczącego budżetu zadaniowego, w tym na brak w nim odpowiedzi na podstawowe pytania. Pierwszym jest pytanie, jakie funkcje ma wypełniać w naszym systemie ustrojowym i w naszym systemie finansów publicznych budżet zadaniowy – obecnie jak i w formule docelowej? Prawo ma przecież spełniać funkcję informacyjną tzn. nie tylko korygować zachowania ale informować o tym co należy robić i w ten sposób legitymizować te zachowania oraz pokazywać pewien model reakcji na określone bodźce. W obecnym kształcie prawo źle informuje o naturze projektu i jego celu, nieadekwatnie informuje o sposobach jego monitorowania, nie umiejscawia w ogóle ważnych funkcji w ramach realizacji projektu w taki sposób, że dokładnie można przypisać zadania konkretnym osobom albo grupom osób.

Drugą wadą modelu normatywnego dotyczącego budżetu zadaniowego jest brak odpowiedzi na pytanie, jaka jest podstawa, z której dany minister ma wywodzić w ogóle swoje obowiązki odnoszące się do realizacji tego projektu – czy to jest ustawa o finansach publicznych czy może raczej ustawa o działach administracji? Pojawia się bowiem bardzo poważna wątpliwość, czy obowiązki wywodzić z ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do kontroli zarządczej (ale wtedy – musimy sobie założyć – że budżet zadaniowy jest po to żeby zarządzać efektywnie środkami publicznymi); wszelkie inne formuły typu właśnie budżet zadaniowy w formule informacyjnej możemy wywodzić z ustawy o działach administracji i nie ma potrzeby w ogóle zdawać się na ustawę o finansach publicznych. Ta wątpliwość jeszcze raz pokazuje, że należy dać jasne sygnały polityczne, co do kształtu i fundamentalnych funkcji budżetu zadaniowego w Polsce. Nie powinniśmy akceptować poglądu, że budżet zadaniowy to jest taki drogi projekt, który ma nam realizować jakieś funkcje informacyjne czy prezentacyjne. W takim przypadku w ogóle zapomnijmy o tym, że to ma jakiś sens w państwie, w którym borykamy się z tak poważnym ograniczeniem budżetowym i tak rozległymi ograniczeniami zasobów. Nie chodzi tylko o pieniądze, które płacimy, ale również o to ile energii również społecznej, ile pracy ludzkiej jest tutaj wykorzystane.

Halina Wasilewska-Trenkner – stwierdziła, że na razie budżet zadaniowy będzie się posuwał powoli. Będziemy jak wioślarze ćwiczyć pewne zadania na sucho ale musimy być przygotowani do tego, że przyjdzie wiosna i trzeba będzie spłynąć na wodę. Ważne jest w związku z tym, aby zwrócić uwagę na to jakich rozwiązań prawnych nam brakuje, gdzie by można było te rozwiązania poprawić, szykując się do momentu, w którym rzecz okaże się ważna, uświadomiona, bo niewątpliwie tak

będzie musiało być. Pamiętajmy również o tym, że biorąc pod uwagę konieczność wdrożenia budżetu zadaniowego musimy również bardzo bacznie przyglądać się zmianom, jakie zachodzą w strukturze administracji i władzy jako, że te zmiany mogą nam przekreślić pewne już dostrzeżone, czy już osiągnięte pola z oczywistym efektem tego, że trzeba będzie się cofnąć i jeszcze raz wypracować jakiś inny kanał, inną drogę. Łatwo jest wpisać pewne rozwiązania do ustawy, że coś powinno być tak i tak czytane, ale to są doświadczenia na żywej materii procesów gospodarczych i procesów społecznych, w związku z tym trzeba bardzo dokładnie wiedzieć - jakie mogą być konsekwencje takiego rozstrzygnięcia prawnego, jak zanotować od strony rachunkowej te przedsięwzięcia i jak i komu przypisać za nie odpowiedzialność. Z przypisywaniem odpowiedzialności nie jest to takie jednoznaczne mimo ustawy o działach, ustawy o Radzie Ministrów itd. Stąd wydaje się, że póki nie ma takiego pełnego rozstrzygnięcia to powinniśmy przyjąć, że budżet zadaniowy w tej formie to pewien obraz dokonanego ogromnego ćwiczenia rozpoznawczego, które to ćwiczenie będzie musiało podlegać dalszemu doskonaleniu. Kiedyś, w perspektywie pewnie 3-4 lat (musimy najpierw przewalczyć kryzys gospodarczy) będzie to owocowało jakimś kolejnym krokiem. To ćwiczenie w poszczególnych instytucjach istnieć może, ale nie może istnieć na poziomie ogólnych finansów państwa bo jeszcze za wcześnie na pełną agregację.

Ewa Stanisławska – odnosząc się do kwestii rzetelności mierników i poprawności klasyfikowania wydatków do odpowiednich zadań podała, że w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim już kolejny rok mierzy się koszty związane z realizacją zadań w miejscu ich powstania. W 2011 r. zostało przygotowane narzędzie pozwalające na przypisanie kosztów wprost do osób realizujących zadanie i obliczenie średniej kosztów realizacji zadania (na przykład w oddziale, który dane zadanie realizuje). Dokonano podziału na koszty osobowe i koszty administracyjne związane z realizacją zadania. Dzięki informacji jaki był plan założony także w budżecie zadaniowym porównano czy koszty, które przez wydziały zostały określone rzeczywiście się zgadzają. Odnotowano bardzo niewielkie różnice.

Wykaz objętych kontrolą jednostek i osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	
		Pełniona funkcja	Imię i nazwisko
1.	Ministerstwo Finansów	Minister	Jan Vincent-Rostowski
2.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Minister	Katarzyna Hall
3.	Ministerstwo Gospodarki	Wiceprezes Rady Ministrów, Minister	Waldemar Pawlak
4.	Ministerstwo Infrastruktury	Minister	Cezary Grabarczyk
5.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Minister	Bogdan Zdrojewski
6.	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Minister	Barbara Kudrycka
7.	Ministerstwo Obrony Narodowej	Minister	Bogdan Klich
8.	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Minister	Jolanta Fedak
9.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Minister	Marek Sawicki
10.	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	Minister	Elżbieta Bieńkowska
11.	Ministerstwo Skarbu Państwa	Minister	Aleksander Grad
12.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	Minister	Adam Giersz
13.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister	Jerzy Miller
14.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Minister	Radosław Sikorski
15.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Minister	Krzysztof Kwiatkowski
16.	Ministerstwo Środowiska	Minister	Andrzej Kraszewski
17.	Ministerstwo Zdrowia	Minister	Ewa Kopacz
18.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Aleksander Skorupa
19.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Ewa Mes
20.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Genowefa Tokarska
21.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Helena Hatka
22.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Jolanta Chełmińska
23.	Małopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Andrzej Haręźlak

24.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Jacek Kozłowski
25.	Opolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Ryszard Wilczyński
26.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Małgorzata Chomicz-Śmigielska
27.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Maciej Żywno
28.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Roman Zaborowski
29.	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Zygmunt Łukaszczyk
30.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Bożentyna Pałka-Koruba
31.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Marian Podziewski
32.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Piotr Florek
33.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Marcin Zydorowicz
34.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad	Lech Witecki
35.	Główny Inspektorat Farmaceutyczny	Główny Inspektor Farmaceutyczny	Zofia Ulz
36.	Dowództwo Sił Powietrznych	Dowódca Sił Powietrznych	Lech Majewski
37.	Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	Tadeusz Kłos
38.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	Andrzej Jagusiewicz
39.	Komenda Główna Policji	Komendant Główny Policji	Andrzej Matejuk
40.	Komenda Główna Straży Granicznej	Komendant Główny Straży Granicznej	Leszek Elas
41.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Radomiu	Naczelnik	Piotr Stysiek
42..	Urząd Skarbowy w Legionowie	Naczelnik	Ewa Lisowska
43.	Urząd Skarbowy w Wołominie	p.o. Naczelnika	Teresa Kolińska Jadwiga Olszewska
44.	Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	p.o. Kierownika	Jan Ciechanowski
45.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	Prezes	Anna Streżyńska
46.	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Prezes	Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel
47.	Urząd Transportu Kolejowego	Prezes	Krzysztof Jaroszyński
48.	Wyższy Urząd Górniczy	Prezes	Piotr Litwa

Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶³.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁴.
3. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶⁵.
4. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶⁶.
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁶⁷.
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania⁶⁸.
7. 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 Polskiej⁶⁹.
8. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁰.
9. Komunikat Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011⁷¹.

⁶³ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 j.t. ze zm.

⁶⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶⁵ Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 j.t. ze zm.

⁶⁶ Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. Nr 42, poz. 245.

⁶⁸ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

⁶⁹ Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

⁷⁰ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁷¹ Dz. Urz. MF Nr 8, poz. 48.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
7. Minister Finansów
8. Minister Administracji i Cyfryzacji
9. Minister Edukacji Narodowej
10. Minister Gospodarki
11. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
12. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
13. Minister Obrony Narodowej
14. Minister Pracy i Polityki Społecznej
15. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16. Minister Rozwoju Regionalnego
17. Minister Skarbu Państwa
18. Minister Spraw Wewnętrznych
19. Minister Sprawiedliwości
20. Minister Sportu i Turystyki
21. Minister Spraw Zagranicznych
22. Minister Środowiska
23. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
24. Minister Zdrowia



Warszawa, dnia 22 maja 2012 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

RF-4/0800/10/2012/6851

Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Na podstawie art. 64 ust. 2 i ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Minister Finansów przedstawia swoje stanowisko dotyczące *Informacji o wynikach kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości*, zwanej dalej „*Informacją*”, przekazanej przy piśmie KAP- 4101- 01/2011 z dnia 14 maja 2012 r.

Po zapoznaniu się z *Informacją*, uprzejmie informuję, że uwzględniając obowiązujące ramy prawne oraz realizowany etap prac nad wdrażaniem budżetu zadaniowego, w ocenie Ministra Finansów dokonanie negatywnej oceny działań w przedmiotowym zakresie nie znajduje uzasadnienia. Pogląd ten, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem przekazany został Najwyższej Izbie Kontroli w piśmie znak: RF-4/0800/2/2012/19694 z dnia 5 stycznia 2012 r., tj. w ramach zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 grudnia 2011 r. (zwanym dalej „wystąpieniem pokontrolnym”), znak pisma KAP-4101-01-05/2011, dotyczącym przeprowadzonej przez NIK ww. kontroli. Przedstawione tam argumenty wobec oceny sformułowanej przez NIK zachowują swoją aktualność.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się w szczególności do treści zawartych w *Informacji*, należy zauważyć, iż:

1. Szczegółowe zalecenia sformułowane na str. 50-51 *Informacji* w pkt „Istotne uwarunkowania w procesie wdrażania” nie były podnoszone w wystąpieniu pokontrolnym, wobec czego nie istniała możliwość szczegółowego ustosunkowania się do tych inicjatyw. Analogicznie w pkt 2.2 uwag i wniosków *Informacji* pojawiła się „koncepcja układu zadaniowego” w ujęciu czteroaspektowym (a-d), której nie było w ramach komentarzy metodologicznych ujętych w wystąpieniu pokontrolnym. Należy zaznaczyć, że pełna ocena procesu wdrażania budżetu zadaniowego wymaga ponadto analizy wszystkich aktów prawnych regulujących funkcjonowanie budżetu zadaniowego, w tym zarówno rozwiązań przyjętych przez Ministra Finansów – ze szczególnym uwzględnieniem przepisów, które weszły lub wejdą w życie po zakończeniu przedmiotowej kontroli, a także projektów które

chwili przedłożenia *Informacji* do Parlamentu znajdują się w zaawansowanym stadium procesu legislacyjnego (np. projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów przygotowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013). Rozwiązania te w znacznej mierze wychodzą naprzeciw ocenom i wnioskom sformułowanym zarówno w wystąpieniu pokontrolnym jak i *Informacji*, a z uwagi na sekwencyjność działań zawartych w przyjętym harmonogramie procesu implementacyjnego, nie mogły być podejmowane na wcześniejszym etapie prac.

2. Stwierdzenie zawarte na str. 15 *Informacji* (w zdaniu przedostatnim), iż „(...) w obecnym stanie wdrożenia budżet zadaniowy stanowi dodatkową, oprócz tradycyjnej, klasyfikację wydatków państwa, nie wnoszącą żadnej wartości dodanej, zwłaszcza w aspekcie zarządczym” stanowi nieuzasadnione i zbyt kategoryczne podsumowanie dotychczasowych wyników prac wdrożeniowych, nie znajdujące potwierdzenia zarówno w zapisach wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 grudnia 2011 r., w którym to wspomniano, iż efekty wdrażania budżetu w obecnym kształcie „(...) nie gwarantują, że będzie on skutecznym narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zapewniającym osiągnięcie ustalonych celów” (str. 2 ostatni akapit wystąpienia), a także w opiniach ekspertów, w tym również cytowanych w treści załącznika nr 2 do *Informacji* – „Miroslawa Boryczka – stwierdziła, że obecnie budżet zadaniowy spełnia wymogi jawności gospodarki budżetowej, czyli opisuje budżet w sposób bardziej zrozumiały niż układ: części, działów, rozdziałów i paragrafów, który może być niezrozumiały dla zwykłego czytelnika (...)” (str. 53 *Informacji*). Trudno zatem zgodzić się z całkowitą negacją wartości dodanej wynikającej z obecnego kształtu klasyfikacji zadaniowej.
3. W odniesieniu do planowania wydatków w układzie zadaniowym, na str. 13 *Informacji* wskazano w sposób ogólny „brak przepisów dotyczących sporządzania i uaktualniania planów wydatków w układzie zadaniowym”, co nie znajduje potwierdzenia w protokole kontroli i wystąpieniu pokontrolnym. Zgodnie bowiem z zapisami wystąpienia pokontrolnego, według NIK wystąpiło „niejednoznaczne uregulowanie w przepisach zagadnień dotyczących sporządzania i uaktualniania planów finansowych w układzie zadaniowym” (str. 5 wystąpienia), a nie ich całkowity brak.
4. Ocena zawarta na str. 33 *Informacji* odnosząca się do stopnia wykorzystania bazy mierników w procesie planowania zadaniowego zawiera informację, iż „wydatki na opracowanie bazy mierników wyniosły (do końca września 2011 r.) 1 955,1 tys. zł, przy czym wykorzystanie tej bazy w procesie planowania budżetu zadaniowego było niewielkie”, podczas gdy na str. 13 wystąpienia pokontrolnego zamieszczono stwierdzenie, iż „wydatki na opracowanie bazy mierników wyniosły (do końca września 2011 r.) 560,6 tys. zł, przy czym wykorzystanie tej bazy w procesie planowania było niewielkie”; wobec czego – oprócz potrzeby usunięcia rozbieżności w ww. kwotach – należałoby zauważyć, iż ocena skuteczności wykorzystania bazy mierników przez dysponentów podczas opracowywania materiałów planistycznych do zadaniowego planu wydatków na 2011 r. powinna być

umieszczona w kontekście wydatków na bazy które były w tym czasie udostępnione dysponentom, a nie w kontekście kwoty, której efekty wydatkowania będą znane dopiero po sporządzeniu analizy planu wydatków w układzie zadaniowym na rok 2012.

5. Nie można uznać za poprawne katerycznego sformułowania zawartego w *Informacji*, iż „*przyjęta przez Ministra Finansów metodyka wyklucza z procesu planowania część istotnych podmiotów sektora finansów publicznych realizujących ważne dla społeczeństwa zadania publiczne i dysponującym znaczącymi środkami publicznymi*”, bowiem w na str. 4 wystąpienia pokontrolnego wskazywano jedynie na „*wyłączenie części podmiotów*” z zakresu skonsolidowanego planu wydatków. Należy przy tym podkreślić, że podstawowym założeniem modelu przyjmowanego w Polsce już od samego początku, było – na co zwracali uwagę z uznaniem eksperci międzynarodowi – niezwykle dynamiczne dążenie do holistycznego podejścia do budżetowania zadaniowego, a więc objęcia tym budżetowaniem docelowo jak największej grupy jednostek sektora finansów publicznych. W trakcie procesu wdrożeniowego budżet zadaniowy jest rozszerzany na kolejne grupy jednostek sektora finansów publicznych, przy czym z żadnego dokumentu o charakterze metodologicznym nie wynika, iż proces rozszerzania zakresu podmiotowego zadaniowego planu wydatków został ostatecznie zamknięty, co oznaczałoby definitywne „wykluczenie” wybranych rodzajów grup jsfp z docelowego systemu budżetu zadaniowego.
6. W kontekście ustalenia optymalnych możliwości zastosowania systemu budżetu zadaniowego w Polsce, nie znajduje odzwierciedlenia w tekście wystąpienia pokontrolnego postulat ujęty na str. 17 *Informacji* w tiret nr 2 co do uzupełnienia i doprecyzowania obowiązujących przepisów tak, aby „*(...) ściśle powiązać koszty planowanych działań z przyjętą wartością docelową mierników osiągania celów, przy czym współzależność ta powinna być określona zarówno w odniesieniu do pożądanego osiągnięcia w danym roku wartości mierników (pierwszy etap planowania), jak i do dostępnych na dany rok limitów środków publicznych (drugi i ostateczny etap planowania)*.” Należy zaznaczyć, iż w ramach zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w wystąpieniu pokontrolnym podkreślono, iż najbardziej upowszechnionymi na świecie typami budżetu zadaniowego jest budżet prezentacyjny (Presentational), oraz budżetowanie oparte na informacjach efektywnościowych (Performance-Informed Budgeting), Ewenementem na skalę światową są przypadki, iż skuteczne zastosowanie znajduje (i to tylko w odniesieniu do wybranych polityk państwa) trzeci model budżetu zadaniowego, tj. Direct/Formula Performance Budgeting (tzw. budżetowanie bezpośrednio/kalkulatywne), gdyż m.in. często konsekwencją takich ścisłych powiązań pomiędzy informacją efektywnościową a finansowaniem jest mechaniczne uzależnienie poziomu finansowania od uzyskanych wyników, co ma swoje negatywne skutki w postaci jakości i rzetelności sprawozdawczości zadaniowej. Warto również uwypuklić fakt, iż żaden kraj europejski nie stosuje budżetowania bezpośredniego. Zatem, uwzględniając powyżej zaprezentowane doświadczenia międzynarodowe a także wysoką dynamikę oraz złożoność specyfiki realizacji niektórych zadań, nieuzasadnionym jest przyjmowanie rozwiązań polegających na

każdorazowo „ściśłym wiązaniu kosztów z przyjętą wartością docelową miernika”. Planowana alokacja dla danego zdania ma zatem, co do zasady, walor informacyjny, orientacyjny oraz wspomagający, w związku z czym budżetu zadaniowego nie powinno się pojmować jako narzędzia dla „ściśłego”, mechanicznego ustalania alokowanych środków na poszczególne rodzaje wydatków państwa w bezpośrednim powiązaniu z wartościami mierników.

7. Zawarty na str. 17 *Informacji* zapis wskazujący, iż: „Rozważenia wymaga aktualne usytuowanie w strukturze wdrażania koncepcji budżetu zadaniowego organu całościowo odpowiedzialnego za jego kontynuowanie. Jest to istotne zarówno z punktu widzenia skuteczności osiągnięcia celu, jak też w związku z wpływem ustawowego upoważnienia Ministra Finansów w tym zakresie z końcem 2012 r.” nie znalazł się w wystąpieniu pokontrolnym, wobec czego nie istniała możliwość szczegółowego ustosunkowania się do jego treści. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że Minister Finansów, na mocy art. 174 pkt 2 ufp uzyska z dniem 1 stycznia 2013 r. kompetencje w zakresie sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.
8. Stwierdzenie zawarte na str. 41 *Informacji*, odnoszące się do projektów finansowanych ze środków europejskich, wskazujące iż: „nowy termin zakończenia projektów nie jest skorelowany z terminem upoważnienia Ministra Finansów do wdrażania planowania w układzie zadaniowym, określonym w art. 95 przepisów wprowadzających ufp”, nie uwzględnia faktu, że termin ten odnosi się wyłącznie do wdrażania planowania w układzie zadaniowym i nie oznacza zakończenia prac nad systemem budżetowania zadaniowego w Polsce. Jak wskazano w punkcie 7, Minister Finansów, na mocy art. 174 pkt 2 ufp w dalszym ciągu będzie wykonywał zadania związane m.in. z koordynowaniem opracowywania wzorów formularzy do przygotowania przez jednostki sektora finansów publicznych planów finansowych w układzie zadaniowym do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej i sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, koordynowaniem prac nad wykazem zadań budżetowych, ich celów oraz mierników wykonania, zapewnieniem zgodności zadań budżetowych ze strategiami, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712), a także będzie organem właściwym do opracowywania planu finansowego państwa w układzie zadaniowym¹.

Ponadto w *Informacji* nieprawidłowo wskazano nazwy projektów, tj. zamiast „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012”, w dokumencie zapisano: „Wdrażanie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012” (przypis na str. 13) oraz zamiast:

¹ Na podstawie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943) dział budżet obejmuje sprawy opracowywania budżetu państwa, wykonywania - z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych - budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa oraz przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

„Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012” zamieszczono nazwę „Wsparcie przygotowania i wdrożenie budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012” (przypisy na str. 40 i 41).

9. Według zapisu na str. 28 *Informacji* wskazano, że zakończenie prac nad katalogiem struktury bz ma nastąpić „przed” 2013. r., podczas gdy na stronie 9 wystąpienia pokontrolnego zapisano, iż wg KKBZ przewiduje się „zakończenie prac nad jego ostateczną wersją (...) do 2013 r.” (str. 9), wobec czego może to spowodować niejednołą interpretację u odbiorców tych dwu dokumentów.

Mając na uwadze potrzebę doskonalenia systemu budżetu zadaniowego, Ministerstwo Finansów w ramach realizowanych prac analitycznych będzie prowadziło dalsze analizy w zakresie możliwości podniesienia jakości rozwiązań metodologicznych oraz regulacji prawnych, które mają determinować docelowo sposób funkcjonowania nowego systemu budżetowania. Niewątpliwą zaletą już istniejącego systemu (w tym układu klasyfikacji wzbogaconego o część sprawnościową) jest zwiększanie poziomu świadomości ewaluacyjnej wśród kierownictwa oraz pracowników administracji publicznej – a także krzewienia kultury proefektywnościowej (*performance culture*) polegającej na uświadomieniu zatrudnionym w instytucjach publicznych, iż rozliczanie i odpowiedzialność w zakresie wykonywanej przez nich pracy dotyczy nie tylko rozliczenia oraz odpowiedzialności z wydatkowanych środków, ale też z tego czy zadeklarowany przez nich względem społeczeństwa/opinii publicznej/podatnika rezultat ich działalności (uzyskany poprzez wykorzystanie środków publicznych) został osiągnięty. Administracja publiczna zaczęła mierzyć i sprawozdawać się w sposób uporządkowany co do zasady z całości realizowanych zadań finansowanych z budżetu państwa, zaczęto mierzyć wiele aspektów działań instytucji publicznej, które wcześniej w ogóle nie były objęte pomiarem – wobec czego zwiększyła się transparentność i przejrzystość realizowanych działań. Jednocześnie, jak podkreślano w dotychczasowej korespondencji, proces wdrażania budżetowania zadaniowego jest nieustannie udoskonalany, wobec czego w ramach dalszych prac brane są pod uwagę różne opinie poszczególnych interesariuszy, w tym również zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Z poważaniem,
Zastępca Ministra Finansów
PODPISANT STANU
Hanna Maiszczyk