



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia 21 listopada 2011 r.

**Pan
Jarosław Gowin
Minister Sprawiedliwości**

KAP-4101-01-02/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, w okresie od 24 maja do 16 września 2011 r., w Ministerstwie Sprawiedliwości kontrolę wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 20 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Minister Sprawiedliwości realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym² na 2011 r. w dziale sprawiedliwość, dla którego jest właściwym³, w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

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

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

² Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:
a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

³ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).

- 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.

Prowadzone były następujące działania zarówno w odniesieniu do działu, dla którego Pan Minister jest właściwy, jak i w odniesieniu do Ministerstwa Sprawiedliwości (Ministerstwo, Urząd) będącego jednostką w dziale:

- zorganizowane zostały procesy: planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym;
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z kierownikami jednostek podległych bądź nadzorowanych oraz terminowo przekazano je do Ministerstwa Finansów;
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując treść zadań i podzadań oraz ich cele wraz z miernikami dokonań, a także treść działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań;
- wdrożono system monitorowania osiągnięcia zaplanowanych celów zadań i podzadań oraz poziomu wydatków ponoszonych na poszczególne działania.

NIK zwraca uwagę, że sposób realizacji w Ministerstwie działań w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego nie zapewnia tego, aby budżet zadaniowy był skutecznym narzędziem do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem, że:

- z powodu nieuzasadnionego ujmowania części wydatków ponoszonych na realizację zadań w Ministerstwie w funkcji państwa nr 22, zniekształcone zostały wielkości wydatków planowanych na poszczególne zadania, a jedno podzadanie zostało wykazane w zestawieniach BZ bez podania mierników oraz kwot na jego realizację;
- w przyjętej metodyce planowania wydatków w układzie zadaniowym nie uwzględnia się kosztów jednostkowych produktów, wyrażających wartościowo szacunkowe zużycie materiałów, wykorzystanie zasobów ludzkich, usług obcych w związku z realizacją zadań, co ogranicza możliwość zastosowania układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi.

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

1.1. W ujętym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r. zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym, wyszczególniono dla Ministra Sprawiedliwości, w ramach ośmiu funkcji państwa, uczestnictwo w osiągnięciu celów trzynastu zadań budżetowych, w tym:

- 1) trzech zadań budżetowych⁴ w ramach spraw z działu, dla którego Pan Minister jest właściwy (dział sprawiedliwość);
- 2) siedmiu zadań budżetowych⁵ w ramach spraw z działów, w których właściwi byli inni ministrowie;
- 3) trzech zadań budżetowych⁶ w ramach funkcji 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”;

Jednostki z działu Pana Ministra uczestniczyły w realizowaniu ośmiu podzadań w ramach pierwszej grupy zadań, dziesięciu podzadań w ramach drugiej grupy, a trzeciej – pięciu podzadań.

1.2. W trakcie kontroli ustalono, że obowiązki w zakresie planowania wydatków w układzie zadaniowym zostały w Ministerstwie powierzone komórkom organizacyjnym Ministerstwa na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa⁷ (Regulamin) oraz wewnętrznych regulaminów organizacyjnych Departamentów i Biur. W uregulowaniach tych wskazano komórki, które zajmują się planowaniem budżetu w układzie zadaniowym, monitorowaniem jego realizacji oraz sprawozdawczością. Określono też, w jaki sposób czynności z zakresu planowania, monitorowania i sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym mają być realizowane i rozliczane.

⁴ Zadania: 18.1. „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wojskowe”, 18.4. „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania”, 18.5. „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i stworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia”.

⁵ Zadania: 18.6. „Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego” Ministra Spraw; Wewnętrznych i Administracji, 3.1. „Edukacja i wychowanie” i 10.1. „Prowadzenie badań naukowych” Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 11.5. „Gotowość struktur administracyjno – gospodarczych kraju do obrony państwa” Ministra Obrony Narodowej, 13.3. „Ubezpieczenia społeczne” Ministra Pracy i Polityki Społecznej, 15.5. „Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej” - Ministra Spraw Zagranicznych, 20.1. „Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej” Ministra Zdrowia.

⁶ Zadania: 22.1. „Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego”, 22.2. „Obsługa administracyjna”, 22.3 „Obsługa techniczna”.

⁷ Załącznik do zarządzenia nr 33/10/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. M.S. Nr 2, poz. 13) – ze zm., wprowadzonymi zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości Nr 210/10/BDG z 4 listopada 2010 r. oraz Nr 12/11/BDG z 10 lutego 2011 r. Poprzednio załącznik do zarządzenia nr 179/06/DO Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2006 r. w ww. sprawie (Dz. Urz. M. S. Nr 6, poz. 118 ze zm.).

1.3. W celu wypracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. Minister Sprawiedliwości współpracował z kierownikami jednostek organizacyjnych w dziale, aby uzgodnić z nimi nazwy podzadań i działań, wartości mierników, planowane wydatki oraz źródła ich finansowania. Kierownicy jednostek nadzorowanych m.in. zweryfikowali i uzupełnili wartości mierników przyjętych do budżetu zadaniowego oraz opracowali plany wydatków w układzie zadaniowym, wykorzystując w tym celu opracowaną w Ministerstwie metodykę.

Minister Sprawiedliwości terminowo przekazał Ministrowi Finansów zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1⁸, BZ-2⁹ i BZ-3¹⁰). Wyodrębniono w nich zadania, podzadania i działania oraz przypisano im jednostki realizujące¹¹ i planowane kwoty wydatków.

Podzadanie 18.5.2. *Nadzór nad procesem resocjalizacji nieletnich* zostało ujęte w formularzach BZ bez wskazania miernika i planowanej kwoty wydatków. Jak wyjaśnił Minister Sprawiedliwości zadania w tym obszarze realizowane są przekrojowo w ramach struktury organizacyjnej Ministerstwa, co utrudnia w istotny sposób wyodrębnienie wydatków ponoszonych w związku z realizacją celu określonego w ww. podzadaniu¹². Wydatki związane z podzadaniem 18.5.2. 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 wykazane 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 komórek¹³. NIK zwraca uwagę, że 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, zniekształca obraz rzeczywistych wydatków ponoszonych na realizację wyodrębnionych w ramach tych funkcji zadań. Zdaniem NIK, przypisanie powyższych wydatków do funkcji 22 jest niezgodne z zasadą wyrażoną w ust. 84 pkt 22 załącznika nr 76 do noty budżetowej,

⁸ Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

⁹ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

¹⁰ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

¹¹ Tj. wszystkie podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości jednostki realizujące wydatki w części 15 i 37.

¹² Wyjaśnienia Ministra Sprawiedliwości, Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego skierowane do Ministra Finansów, Pana Jana Vincent Rostowskiego w piśmie z dnia 20 kwietnia 2010 r., nr DB III 311-103/10.

¹³ 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.

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. Takiego wspólnego charakteru nie mają m.in. działania pracowników merytorycznych Ministerstwa związane z określonym w podzadaniu 18.5.2. nadzorem nad procesem resocjalizacji nieletnich.

1.4. Planowane kwoty wydatków ujęte w zestawieniach BZ, zostały ustalone poprzez podzielenie kwoty limitu wydatków budżetowych dla części 15 i 37 na poszczególne zadania, podzadania i działania. Podziału kwot wydatków dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej oraz opracowanej w Ministerstwie metody powiązania – według kluczy kalkulacyjnych – wydatków budżetu zadaniowego z budżetem tradycyjnym. Powiązanie pomiędzy budżetem zadaniowym a budżetem tradycyjnym odbywa się na poziomie działań, a kalkulacja wydatków dokonywana jest ze szczególnością paragrafów klasyfikacji budżetowej. NIK zauważa, że w przyjętej metodyce planowania wydatków nie uwzględnia się kosztów jednostkowych produktów, wyrażających wartościowo szacunkowe zużycie materiałów, wykorzystanie zasobów ludzkich oraz usług obcych w związku z realizacją działań w ramach poszczególnych podzadań i zadań. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia, że w żadnych przepisach nie określono metody szacowania kosztów w układzie zadaniowym, jednak zwraca uwagę, że wiedza dysponenta środków o kosztach planowanych do realizacji zadań publicznych (będących sumą kosztów wszystkich działań mających wpływ na osiągnięcie celów zadań) oraz o limitach środków przyznanych na ich realizację, służy stosowaniu układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia efektywnego zarządzania środkami publicznymi i poprawie efektywności świadczonych usług publicznych.

1.5. W trakcie realizacji układu zadaniowego wydatków dla części 15 i 37 budżetu, w Ministerstwie sporządzane były kwartalne informacje uwzględniające wykonanie wydatków na dzień ich sporządzania w powiązaniu z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej i środkami zaangażowanymi na realizację zadań, podzadań i działań.

W przypadku konieczności dokonania aktualizacji układu zadaniowego zmiany realizowane były na bieżąco na wniosek zainteresowanych jednostek. Przykładowo, w przypadku podzadania 10.1.4. *Opinie i ekspertyzy na potrzeby sądów powszechnych i jednostek organizacyjnych prokuratury*, planowana na 2011 r. wartość miernika (liczba sporządzonych opinii i ekspertyz w okresie sprawozdawczym) została, na wniosek Instytutu Ekspertyz Sądowych, zmniejszona (z 6000 do 5200) z uwagi na konieczność opracowania obszernych, skomplikowanych i czasochłonnych spraw związanych z katastrofą smoleńską

(np. odczytywanie zapisów cyfrowych na nośnikach, przeprowadzenie badań genetycznych ponad 300 śladów itp.).

Szczegółowe badanie dwunastu zmian w planie wydatków w układzie tradycyjnym wykazało, że dotyczyły one m.in. przeniesień środków pomiędzy projektami realizowanymi w ramach Programów Operacyjnych Innowacyjna Gospodarka oraz Kapitał Ludzki. Miały one na celu dostosowanie planu wydatków do aktualnych potrzeb, a także wynikały z dokonywanych zmian w planie zatrudnienia, wzrostu przeciętnego wynagrodzenia oraz skutków podwyżek nauczycieli i sędziów w stanie spoczynku. W ocenie NIK, zmiany te, ze względu na skalę i charakter, nie wymagały dokonania aktualizacji w układzie zadaniowym, w szczególności w zakresie wielkości mierników określonych dla zadań i podzadań.

1.6. W Ministerstwie zapewniono rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej. Do 30 kwietnia 2011 r. w zakresie budżetowania zadaniowego przeszkolono 11 pracowników. Stwierdzono, że wszystkie przeszkolone osoby faktycznie wykonują w Ministerstwie zadania w zakresie budżetu zadaniowego.

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

2.1. Kontrola wykazała, że treść trzech ujętych w zestawieniach BZ zadań budżetowych, dla których Minister Sprawiedliwości jest wiodący, oraz ich cele i mierniki stopnia osiągnięcia celów zostały określone zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej oraz w standardach określonych w Komunikacie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011¹⁴. Treść zadań obejmowała zdefiniowany w ustawie o działach i innych szczegółowych aktach prawnych obszar działalności Ministra Sprawiedliwości. Zapewniono także zgodność celów zadań z celami funkcji określonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, z celami ustalonymi w sporządzanych dokumentach strategicznych, jak np. „*Skuteczny wymiar sprawiedliwości – działania Ministerstwa Sprawiedliwości na 500 dni*” oraz z celami określonymi w Planie działalności Ministra¹⁵.

¹⁴ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 22.

¹⁵ Plan działalności Ministra Sprawiedliwości na rok 2011 dla działu administracji rządowej - Sprawiedliwość.

Prawidłowo określono również treść, cele i mierniki wszystkich 23 podzadań składających się na zadania Pana Ministra. Treść tych podzadań przedstawiono w sposób zrozumiały, precyzyjny i zgodny z brzmieniem ich podstawy prawnej oraz z zakresem przedmiotowym zadań, których realizacji służyły. Cele wszystkich podzadań zapewniały ich jednoznaczne powiązanie z treścią podzadań oraz były istotne, mierzalne i określone w czasie. Także przyjęte mierniki stopnia realizacji celów miały określoną wartość bazową i docelową na 2011 r. oraz zostały określone w sposób umożliwiający ich pomiar w wieloletniej perspektywie.

2.2. W trakcie kontroli ustalono, że zgodnie z wymogami zawartymi w nocie budżetowej dla wszystkich podzadań ujętych w zestawieniach BZ, określono działania i wydatki planowane na ich realizację, wskazano źródła finansowania wydatków oraz jednostki realizujące. Szczegółowe badanie prawidłowości określenia piętnastu działań składających się na sześć podzadań planowanych i realizowanych w Ministerstwie wykazało, że przedstawiono je poprawnie. Z brzmienia treści wszystkich badanych działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiąganiem celów danego podzadania.

W 2011 r. działaniom nie zostały przypisane mierniki odnoszące się do ilości uzyskanych produktów i ich jakości, bowiem obowiązujące w tym okresie przepisy prawa nie określały obowiązku określania mierników dla działań. Obowiązek taki wprowadzono dopiero przy planowaniu układu zadaniowego na rok 2012, co umożliwi, zdaniem NIK bardziej efektywne zarządzanie realizacją działań na poziomie operacyjnym.

3. Monitorowanie realizacji celów zadań i podzadań oraz rezultatów działań.

3.1. Szczegółową kontrolą objęto trzy zadania i osiem podzadań oraz 15 działań realizowanych w Ministerstwie. Zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie zasadami¹⁶ proces monitorowania mierników zadań i podzadań realizowany jest przez wyznaczone komórki organizacyjne Ministerstwa w cyklach kwartalnych, półrocznych i rocznych na podstawie informacji przesyłanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych podzadań. W przypadku działań monitorowaniu podlega poziom wydatków ponoszonych na ich realizację w oparciu o opracowaną w Ministerstwie metodę powiązania wydatków budżetu zadaniowego z budżetem tradycyjnym, w oparciu o klucze podziału wydatków budżetowych w układzie paragrafowym.

¹⁶ Określonymi w Regulaminie i regulaminach wewnętrznych Departamentów/Biur, a także w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2010 r. w sprawie metodologii kontroli zarządczej w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS Nr 1, poz. 3).

W ocenie NIK, prowadzony monitoring zadań, podzadań i działań pozwala na sporządzenie wymaganego sprawozdania rocznego dotyczącego realizacji budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Badanie wydatków dotyczących dwóch wybranych działań ujętych w układzie zadaniowym budżetu państwa w części 37 wykazało zgodność danych prezentowanych w opracowanej kwartalnej informacji z wykonania zadań w układzie zadaniowym z wielkościami wydatków ujętych w księgach rachunkowych Ministerstwa.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Zapewnienie ujmowania w ramach funkcji 22 budżetu państwa wyłącznie takich wydatków, które dotyczą działań, mających charakter wspólny (ogólny) dla zadań realizowanych w ramach jednostki lub poszczególnych części budżetowych, które nie dają się zmierzyć oraz przypisać do poszczególnych zadań.
2. Rozważenie możliwości wdrożenia metodyki planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów jednostkowych produktów, w celu poprawy efektywności wykorzystania układu zadaniowego do zarządzania środkami publicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.