



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz**

Warszawa, dnia 16 listopada 2011 r.

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

KAP-4101-01-04/2011

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 25 maja do 16 września 2011 r., w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, zwanym dalej „Ministerstwem” lub „MSWiA”, 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 10 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym² na 2011 r. w działach administracji rządowej, dla których jest właściwy³, w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

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.).

- zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości,
- określenia treści zadań, podzadań oraz celów i mierników z nimi związanych, jak również określenia treści działań,
- monitorowania osiągania 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 działów, dla których Pan Minister jest właściwy, jak i w odniesieniu do Ministerstwa będącego jednostką w dziale:

- zorganizowane zostały procesy: planowania, monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wydatków w układzie zadaniowym;
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Koordynatorem Krajowym Budżetu Zadaniowego (KKBZ) oraz z podległymi bądź nadzorowanymi⁴ organami i kierownikami jednostek;
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując treść większości 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 działania podejmowane przez Pana Ministra w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego są niewystarczające do tego, aby budżet zadaniowy był skutecznym narzędziem do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi w zakresie spraw ustalonych dla właściwych Panu Ministrowi działów administracji rządowej. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem, że:

⁴ Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Główny Geodeta Kraju, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, Biuro Ochrony Rządu, Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, Państwowa Inspekcja Sanitarna, MSWiA, Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSWiA, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Centralny Ośrodek Informatyki, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Instytut Technologii i Bezpieczeństwa „Moratex” w Łodzi, Instytut Geodezji i Kartografii w Warszawie, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej, Centrum Personalizacji Dokumentów, Zakłady Opieki Zdrowotnej MSWiA.

- w odniesieniu do niektórych zadań i podzadań realizowanych przez Ministerstwo i inne jednostki w dziale podległe lub nadzorowane przez Pana Ministra, ustalony cel jednego podzadania i mierniki jednego zadania oraz trzech podzadań nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011⁵, zwanym dalej „notą budżetową” oraz w standardach określonych w Komunikacie Ministra Finansów Nr 6 z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011⁶, zwanym dalej „Komunikatem Nr 6 Ministra Finansów” (szczegółowy opis zawarty został w pkt. 2.1.);
 - w przyjętej metodyce planowania wydatków w układzie zadaniowym nie uwzględnia się kosztów jednostkowych wytworzenia 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;
 - w zestawieniach sporządzanych na potrzeby układu zadaniowego budżetu brak jest powiązania wartości mierników celów zadań i podzadań z pełnymi kwotami na ich realizację, co powoduje, że zestawienia te prezentują nieprawdziwy obraz układu zadaniowego.
- 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 Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach 11 funkcji państwa, uczestnictwo w osiągnięciu celów 30 zadań budżetowych, z tego:

1) 13 zadań budżetowych⁷ w ramach spraw z działów, dla których Pan Minister jest właściwy;

⁵ Dz. U. z 2010, Nr 42, poz. 245.

⁶ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 22.

⁷ Zadania nr: 1.10. „Ocena gospodarki finansowej j.s.t. z punktu widzenia kryteriów ustawowych”, 2.1. „Ochrona obywateli i utrzymanie porządku publicznego”, 2.2. „Redukowanie przestępczości i działania na rzecz poprawy społecznego poczucia bezpieczeństwa”, 2.4. „Ochrona przeciwpożarowa, działalność ratowniczo-gaśnicza oraz zapobiegawcza”, 2.5. „Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna”, 2.6. „Ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego”, 2.7. „Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego”, 7.3. „Geodezja i kartografia”, 16.1. „Obsługa administracyjna obywatela”, 16.2. „Podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych”, 16.3. „Utrzymanie

2) 14 zadań budżetowych w ramach spraw z działów, w których właściwi byli inni ministrowie⁸;

3) trzech zadań budżetowych⁹ w ramach funkcji 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”.

W ramach pierwszej grupy zadań jednostki z działów Pana Ministra uczestniczyły w realizowaniu 49 podzadań¹⁰ spośród 55 podzadań. Pozostałe sześć podzadań, tj.: podzadanie 2.2.2. *Zwalczanie korupcji* realizowane było przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, podzadania: 7.3.2. *Prowadzenie i przechowywanie baz danych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego*, 16.1.4. *Prowadzenie spraw z zakresu nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz funkcjonowanie zespolonej administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego*, 16.1.8. *Kontrola działalności tłumaczy przysięgłych* oraz 16.3.1. *Wydawanie zaświadczeń o osobowości prawnej jednostek kościelnych* realizowane były przez wojewodów natomiast podzadanie 16.5.4. *Ochrona praw uchodźców na terytorium RP* realizowane było przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W ramach drugiej grupy zadań jednostki z działów, dla których Pan Minister jest właściwy realizowały 22 podzadania służące osiągnięciu celów zadań budżetowych w ramach spraw z działów, w których właściwi byli inni ministrowie. W ramach trzeciej grupy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji realizowało wszystkie (trzy) podzadania.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, oprócz programów realizowanych w ramach funkcji 2 *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny* i 16 *Sprawy obywatelskie*, koordynował również realizację programów wieloletnich finansowanych z części 83 –

stosunków między Państwem a kościołem oraz związkami wyznaniowymi”, 16.5. „Obsługa cudzoziemców i ruchy migracyjne”, 16.9. „Informatyzacja działalności i budowa społeczeństwa informacyjnego”.

⁸ Zadania nr: 3.1. „Edukacja i wychowanie” - Minister Edukacji Narodowej, 3.2. „Szkolnictwo wyższe” - Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 7.1. „Wspieranie budownictwa” - Minister Infrastruktury, 8.4. „Współorganizacja Mistrzostw Europy” - Minister Sportu i Turystyki, 13.3. „Ubezpieczenie społeczne” - Minister Pracy i Polityki Społecznej, 15.5. „Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej” - Minister Spraw Zagranicznych, 16.8. „Budowa społeczeństwa obywatelskiego” - Minister Pracy i Polityki Społecznej, 17.1. „Wspieranie rozwoju regionalnego kraju”, 17.3. „Koordynacja NSRO 2007-2013 oraz zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych”, 17.4. „Zarządzanie realizacją pozostałych programów finansowanych z udziałem niepodlegających zwrotowi środków pomocowych” - Minister Rozwoju Regionalnego, 20.1. „Zapewnienie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej”, 20.2. „Ratownictwo medyczne”, 20.4. „Wspieranie rozwoju i restrukturyzacja systemu ochrony zdrowia”, 20.5. „Nadzór sanitarno-epidemiologiczny, profilaktyka i promocja zdrowia” - Minister Zdrowia.

⁹ Zadania nr: 22.1. „Koordynacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego”, 22.2. „Obsługa administracyjna”, 22.3. „Obsługa techniczna”.

¹⁰ W tym 22 podzadania wspólnie z wojewodami, jedno podzadanie wspólnie z wojewodami i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jedno podzadanie wspólnie z wojewodami i Ministerstwem Środowiska, jedno podzadanie wspólnie z wojewodami, Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Środowiska, jedno podzadanie wspólnie z wojewodami i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego oraz jedno podzadanie wspólnie w wojewodami oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

rezerwy celowe: w ramach funkcji 9 *Kultura i dziedzictwo narodowe*, zadanie 9.2. *Ochrona dziedzictwa narodowego*, podzadanie 9.2.7. *Program wieloletni „Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy. Etap III – 2007-2011”* oraz funkcji 19 *Infrastruktura transportowa*, zadanie 19.1. *Wspieranie transportu drogowego*, podzadanie 19.1.5. *Program wieloletni „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008-2011”*.

1.2. W trakcie kontroli ustalono, że obowiązki w zakresie planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym oraz sprawozdawczości w tym zakresie, zarówno w odniesieniu do działów, dla których Pan Minister jest właściwy, jak i w odniesieniu do Ministerstwa będącego jednostką w dziale, zostały określone w zarządzeniu Pana Ministra (dalej Zarządzenie Nr 32)¹¹. W zarządzeniu tym prawidłowo określono strukturę podmiotową oraz sposób realizacji i rezultaty czynności z zakresu planowania, monitorowania i sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym, uwzględniając jednostki podległe i nadzorowane, komórki merytoryczne Ministerstwa oraz podmiot koordynujący (Departament Budżetu MSWiA).

1.3. W ramach prac przygotowawczych do opracowania projektu budżetu na rok 2011 prowadzone były uzgodnienia z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego dotyczące wypracowania standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym układzie wydatków na rok 2011, katalogu zadań i podzadań na rok 2011 oraz celów i mierników do funkcji 2 – Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny oraz funkcji 16-Sprawy obywatelskie.

1.4. Z ustaleń kontroli wynika, że w celu wypracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. Pan Minister współpracował z kierownikami jednostek organizacyjnych w dziale, aby uzgodnić z nimi nazwy podzadań, działań oraz produkty będące rezultatem ich wykonywania, planowane wydatki oraz źródła ich finansowania. Zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i dwa kolejne lata (BZ-1¹², BZ-2¹³ i BZ-3¹⁴) zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w nocie budżetowej i przekazane Ministrowi Finansów. Kontrola wykazała jednak, że:

¹¹ Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr 32 z 27 sierpnia 2009 r. w sprawie trybu postępowania przy opracowywaniu i realizacji budżetu w układzie zadaniowym (Dz. Urz. MSWiA Nr 9, poz. 49).

¹² Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

¹³ Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy.

¹⁴ Zestawienie planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata.

- Nie została zachowana spójność danych dotyczących wartości mierników celów zadań i podzadań oraz wydatków na ich realizację, ujętych w zestawieniach BZ-1 i BZ-2. Pomimo, że zestawienia te dotyczą różnego zakresu finansowania zadań (w BZ-2 był on rozszerzony o kwoty wydatków funduszy celowych¹⁵ nie ujęte w BZ-1), wskazano w nich takie same wartości mierników. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA, w nocie budżetowej nie zaleca się zwiększania mierników w formularzu BZ-2. Wyjaśnił również, że rozwiązania techniczne przyjęte w aplikacji BUZA służącej planowaniu, powodują automatyczne kopiowanie danych zawartych w zestawieniach BZ-1 i BZ-2, co nie pozwala na korekty mierników.
- W zestawieniach BZ, wbrew dyspozycji zawartej w ust. 89 pkt 5 załącznika nr 76 do noty budżetowej, nie wykazano wydatków zaplanowanych dla zadań, podzadań i działań w ramach rezerw celowych. Jednocześnie, wartości docelowe mierników zaplanowano i wykazano z uwzględnieniem takich wydatków. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu, kwot wydatków z rezerw celowych nie wykazano, gdyż zgodnie z decyzją Ministra Finansów są one wykazywane w łącznych kwotach w funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa*.

NIK zwraca uwagę, że brak powiązania w zestawieniach BZ wartości docelowych mierników z pełnymi kwotami na ich realizację powoduje, że zestawienia te prezentują nieprawdziwy obraz układu zadaniowego. Wskazują bowiem, że osiągnięcie miernika będzie możliwe przy wykorzystaniu kwot niższych niż faktycznie wykorzystywane.

W trakcie kontroli stwierdzono też, że kwoty środków z Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji oraz Funduszu Wsparcia Straży Granicznej wykazane na poziomie podzadań¹⁶ nie zostały przyporządkowane do konkretnych działań, pomimo wymogu określonego w ust. 89 pkt 4 załącznika nr 76 do noty budżetowej. Jak wyjaśniał Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA, na etapie prac planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2011 nie posiadano wiedzy na temat przeznaczenia wydatków finansowanych z tych funduszy, ponieważ przeznaczenie to wynika

¹⁵ W drukach planistycznych BZ-2 ujęto następujące kwoty wydatków z państwowych Funduszy Celowych: Funduszu – Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – 121 311 tys. zł, Funduszu Wsparcia Policji 88 744 tys. zł, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej – 2 545 tys. zł oraz Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – 8 172 tys. zł.

¹⁶ Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego: podzadanie 2.1.1. kwota 2 080 tys. zł, podzadanie 2.1.2. – 100 tys. zł, podzadanie 2.6.1. – 3 601 tys. zł; Fundusz Wsparcia Policji: podzadanie 2.1.3. kwota 59 901 tys. zł, podzadanie 2.1.4. kwota 5 679 tys. zł, podzadanie 2.2.1. kwota 23 164 tys. zł; Fundusz Wsparcia Straży Granicznej: podzadanie 2.6.1. kwota 1 241 tys. zł, podzadanie 2.6.2. kwota 499 tys. zł, podzadanie 2.6.5. kwota 805 tys. zł.

z wniosków jednostek i umów zawieranych pod koniec i w trakcie roku tj. po opracowaniu projektu budżetu.

1.5. Kontrola wykazała, że po uchwaleniu ustawy budżetowej sporządzono zbiorcze zestawienie budżetu w układzie zadaniowym, dostosowane do ostatecznych kwot planowanych wydatków. W trakcie roku zostało ono zaktualizowane (19 września 2011 r.) w trybie określonym w zarządzeniu Nr 32, na podstawie danych przekazywanych przez podległych Ministrowi SWiA dysponentów, w sposób zapewniający dostosowanie do zmian planu wydatków w układzie „tradycyjnym”. Szczegółowe badanie dziewięciu zmian¹⁷ w planie wydatków Ministerstwa SWiA (jako jednostki w dziale) w układzie tradycyjnym i zadaniowym wykazało, że kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania były aktualizowane prawidłowo¹⁸. Zmiany kwot, ze względu na skalę i charakter, nie skutkowały koniecznością dokonania zmian wielkości mierników określonych dla zadań i podzadań.

1.6. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania zostały ustalone, zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, przez jednostki podległe i nadzorowane po otrzymaniu od dysponenta głównego limitu wydatków. 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 szczegółowością paragrafów klasyfikacji budżetowej. NIK zauważa, że w przyjętej metodyce planowania wydatków nie uwzględnia się kosztów jednostkowych wytworzenia produktów, wyrażających wartościowo szacunkowe zużycie materiałów, wykorzystanie zasobów ludzkich oraz usług obcych w związku z realizacją działań w ramach poszczególnych podzadań i zadań. NIK uwzględnia wyjaśnienia, że w żadnych przepisach nie określono metody szacowania kosztów w układzie zadaniowym. NIK zwraca jednak 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.

¹⁷ Wybrane według osądu kontrolera jako istotne, tj. wszystkie decyzje Ministra Finansów i wszystkie decyzje Ministra SWiA. Próbą objęto: w części 17 – jedną decyzję Ministra Finansów, w części 27 – jedną decyzję Ministra Finansów oraz w części 42 – 15 decyzji (w tym osiem decyzji Ministra Finansów i siedem decyzji Ministra SWiA). Według osądu kontrolera w I półroczu 2011 r. w części 43 nie było istotnych zmian.

¹⁸ Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r.

1.7. W Ministerstwie zapewniono rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej określonymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.¹⁹. W zakresie budżetowania zadaniowego przeszkolone zostały²⁰ 53 osoby. Stwierdzono, że z wyjątkiem dwóch przypadków, przeszkolone osoby faktycznie wykonują (30 osób) lub wykonywały (21 osób) w Ministerstwie zadania w zakresie budżetu zadaniowego.

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

2.1. Kontrola wykazała, że treść 16 zbadanych zadań budżetowych ujętych w zestawieniach BZ oraz ich cele i mierniki stopnia osiągnięcia celów (z wyjątkiem jednego miernika opisanego poniżej) zostały określone zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej oraz w standardach określonych w Komunikacie Nr 6 Ministra Finansów. Treść zadań obejmowała zdefiniowany w ustawie o działach i innych szczegółowych aktach prawnych obszar działalności Pana Ministra. Zapewniono także zgodność celów zadań z celami funkcji określonymi w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, strategiami z obszaru działania Ministra oraz z celami określonymi w Planie działalności Ministra. Uwagi NIK dotyczyły miernika jednego z trzech celów zadania 16.2. – *Podtrzymywanie tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych*. Cel zadania został sformułowany, jako *ochrona praw i interesów mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*. Jako miernik dla tego celu przyjęto *dynamikę zarejestrowanych wejść na podstronę "Przeciwdziałanie rasizmowi i ksenofobii" w stosunku do roku poprzedniego*. Zdaniem NIK, tak sformułowany miernik informuje jedynie o poziomie zainteresowania podstroną internetową, natomiast nie umożliwia pomiaru stopnia osiągnięcia celu, a tym samym nie spełnia wymogu określonego w ust. 86 pkt 6 załącznika nr 76 do noty budżetowej.

Kontrola wykazała, że treść wszystkich (74) zbadanych podzadań przedstawiono w sposób zrozumiały, precyzyjny i zgodny z brzmieniem ich podstawy prawnej. Uwagi NIK dotyczą prawidłowości przypisania jednego podzadania do zadania, sformułowania celu jednego podzadania oraz mierników celów trzech podzadań. I tak:

- Podzadanie 2.4.2. *Działalność ratownictwa górskiego i wodnego*, którego celem było *zapewnienie sprawności działań jednostek ratowniczych* przypisano do zadania 2.4.

¹⁹ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

²⁰ Według stanu na koniec kwietnia 2011 r.

Ochrona przeciwpożarowa, działalność ratowniczo-gaśnicza oraz zapobiegawcza, którego celem było *zapewnienie funkcjonowania systemu ratowniczego oraz poprawa skuteczności przeciwdziałania zagrożeniom*. W ocenie NIK, podzadanie to nie jest przedmiotowo związane z zadaniem, a jego cel jest niespójny z celem zadania, którego realizacja ma służyć i nie spełnia standardów określonych w Komunikacie Nr 6 Ministra Finansów.

- Dla podzadania 16.1.3. *Wzmacnianie potencjału administracji publicznej*, którego celem był *wzrost efektywności pracy administracji publicznej* przyjęto miernik *liczba pracowników administracji samorządowej, którzy wzięli udział w szkoleniach z zakresu zdolności regulacyjnych*. W ocenie NIK, miernik ten nie mierzy wzrostu efektywności pracy administracji publicznej, a tym samym nie spełnia wymogu określonego w ust. 86 pkt 6 załącznika nr 76 do noty budżetowej. Zdaniem NIK, udział w szkoleniach, które dotyczyły procesu stanowienia aktów prawa miejscowego i aktów administracyjnych, nie gwarantuje wzrostu efektywności pracy.
- Dla 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*, przyjęto miernik *przeciętna liczba spraw załatwianych przez pracownika w przeliczeniu na pełny etat*. W ocenie NIK, przy pomocy tego miernika nie można zmierzyć poziomu osiągnięcia celu tego podzadania, a tym samym nie spełnia on wymogu określonego w ust. 86 pkt 6 załącznika nr 76 do noty budżetowej. Jak wyjaśniono do opracowania projektu budżetu na 2012 r. został przyjęty inny miernik tj. *liczba zaskarżonych rozstrzygnięć organów administracji publicznej w relacji do rozstrzygnięć wydanych ogółem*.
- Dla podzadania 2.1.1. *Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego*, którego celem była *poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego* przyjęto miernik *liczba uczestników szkoleń podstawowych*. W ocenie NIK, miernik ten nie umożliwia pomiaru stopnia realizacji celu podzadania, a tym samym nie spełnia on wymogu określonego w ust. 86 pkt 6 załącznika nr 76 do noty budżetowej.

W trakcie kontroli ustalono, że - z wyjątkiem jednego przypadku - dla podzadań ujętych w zestawieniach BZ, stosownie do wymogów zawartych w notcie budżetowej określono działania i planowane kwoty wydatków na ich realizację. Szczegółowe badanie prawidłowości określenia działań składających się na podzadania planowane i realizowane

w Ministerstwie wykazało, że w większości przypadków przedstawiono je poprawnie. Z brzmienia treści większości działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiągnięciem celów danego podzadania. Uwagi NIK dotyczą podzadania 2.7.2. *Budowa i wdrożenie rozwiązań informatycznych*, dla którego nie określono działań, co było niezgodne z ust. 85 pkt 9 lit e) załącznika nr 76 do noty budżetowej. Z-ca Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA wyjaśniła, że przyczyną nieokreślenia działań dla przedmiotowego podzadania były znaczne trudności w wyodrębnieniu poszczególnych działań związanych z wdrażaniem rozwiązań informatycznych oraz z wyodrębnieniem wydatków na poszczególne działania.

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 określenia 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..

W trakcie kontroli ustalono, że zasady monitorowania osiągnięcia celów zadań, podzadań i działań zostały w Ministerstwie ustalone w Zarządzeniu nr 32. Jednostki w dziale były zobowiązane do korekt wartości mierników zadań, podzadań i działań oraz wielkości kwot wydatków, a także do informowania Ministra o ww. korektach²¹. W wyniku szczegółowego badania 45 działań realizowanych w ramach podzadań i zadań w Ministerstwie (jako jednostce w dziale) ustalono, że monitoring osiągniętych rezultatów/produktów prowadzony był rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi zasadami. Dane niezbędne do monitoringu pozyskiwano z elektronicznego systemu obiegu dokumentów „e-dok”, dostępnych w Ministerstwie na bieżąco prowadzonych baz danych (np. system informatyczny „Pobyt”, rejestr postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, rejestr kontroli, prowadzenie ksiąg obiektów itd) oraz, na podstawie comiesięcznych informacji przekazywanych przez komórki merytoryczne realizujące dane zadania lub podzadania. Źródłem danych do monitorowania wydatków była, prowadzona w Ministerstwie (jako jednostce w dziale) pozabilansowa ewidencja księgowa prowadzona według funkcji, zadań, podzadań i działań z dalszym uszczegółowieniem według części, rozdziałów, paragrafów klasyfikacji budżetowej i źródeł pochodzenia wydatków budżetowych.

²¹ Dane dotyczące ww. korekt Minister otrzymuje do 20 lipca za pierwsze półrocze, do 20 października za trzy kwartały oraz do 20 stycznia za rok poprzedni.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Wyeliminowanie przypadków błędnego przypisywania podzadań do zadań oraz niezgodnego ze standardami określania mierników realizacji celów zadań, celów podzadań.
2. Podjęcie, 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.
3. Rozważenie możliwości wdrożenia metodyki planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów zadań, 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.