



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg**

Warszawa, dnia 18 listopada 2011 r.

**Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, w okresie od 24 maja 2011 r. do 16 września 2011 r., w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Ministerstwo) kontrolę oceny procesów: planowania, monitorowania i sprawozdawczości przy wdrażaniu budżetu państwa w układzie zadaniowym. 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 w dniu 3 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W odniesieniu do działów, dla których właściwy jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Minister RiRW), oraz w odniesieniu do Ministerstwa będącego jednostką w dziale, prowadzone były następujące działania odnoszące się do budżetu zadaniowego:

- wdrożono procesy: planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym, w ramach części: 32–Rolnictwo, 33–Rozwój wsi, 35–Rynki rolne, 62–Rybołówstwo, ustalające w procesie planowania strukturę wydatków

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

w układzie zadaniowym na 2011 r. (w wielkościach zgodnych z planowanymi wydatkami w układzie „tradycyjnym”),

- przygotowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. przy współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego i kierownikami jednostek podległych oraz nadzorowanych przez Ministra RiRW,
- sporządzono formularze planistyczne BZ na 2011 r. według wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Nota budżetowa),² które terminowo przekazano do Ministerstwa Finansów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podjęte przez Ministra RiRW w zakresie planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym nie były w pełni wystarczające do tego, aby budżet ten był skutecznym narzędziem do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi.

W trakcie kontroli stwierdzono, że:

- w formularzach BZ-1, w przypadku czterech funkcji, nie wykazano podzadań i działań dla wszystkich ujętych w nich zadań i podzadań; dotyczyło to funkcji 15 – „Polityka zagraniczna”, w której nie określono żadnych działań dla czterech zadań i czterech podzadań; funkcji 9 – „Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego”, w której nie określono działań dla jednego podzadania; funkcji 21 – „Prowadzenie Polityki Rolnej i Rybackiej”, w której nie określono działań dla dziesięciu podzadań; funkcji 22 – „Planowanie strategiczne”, w której dla wykazanych dwunastu zadań nie określono podzadań i działań,
- nie określono w wewnętrznych regulaminach szczegółowych czynności do wykonania, a także oczekiwanych rezultatów realizowanych procesów w odniesieniu do monitorowania dla Departamentu Prawno-Legislacyjnego oraz czterech biur, tj. Dyrektora Generalnego, Audytu Wewnętrznego, Kontroli oraz Prasowego,
- bez sporządzenia kalkulacji rzeczywistych kosztów zadań zostały ustalone planowane kwoty wydatków na realizację zadań, podzadań i działań – z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli wynikało, że podział kwot na zadania, podzadania i działania został dokonany przy uwzględnieniu zasad stosowanych w tradycyjnej klasyfikacji budżetowej,

² Dz. U. Nr 42, poz. 245.

- w ograniczonym zakresie wdrożono monitorowanie zaplanowanych celów zadań i podzadań, którymi objęto głównie zadania wyznaczone do realizacji w komórkach organizacyjnych Ministerstwa; ponadto gromadzono okresowe informacje oraz zestawienia realizacji budżetu zadaniowego z podległych i nadzorowanych jednostek.
1. W zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym, ujętym w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2011 r., wyszczególniono dla Ministra RiRW, uczestnictwo w osiągnięciu celów 32 zadań budżetowych w ramach siedmiu funkcji państwa, z tego:
 - w jedenastu zadaniach budżetowych, dla których właściwy jest Minister RiRW,
 - w 21 zadaniach budżetowych, w których właściwi byli inni ministrowie.

Spośród 32 zadań budżetowych, dwanaście dotyczyło działu rolnictwo, osiem – rozwoju wsi, siedem – rynków rolnych oraz pięć działu rybołówstwo. W ramach tej grupy zadań jednostki z działów Ministra RiRW uczestniczyły w realizowaniu 49 podzadań.

2. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym zostało w Ministerstwie przypisane komórkom organizacyjnym na podstawie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych. Określono w nich komórki zajmujące się planowaniem budżetu w układzie zadaniowym, monitorowaniem jego realizacji oraz sprawozdawczością. W proces planowania zadań, podzadań i działań włączono w sposób bezpośredni departamenty merytoryczne Ministerstwa i ustanowiono Departament Finansów podmiotem koordynującym.

Nie wskazano natomiast jednoznacznie podziału na zadania Ministra RiRW jako organu właściwego dla działów administracji rządowej oraz podziału na zadania i podzadania przyjęte do realizacji w ramach układu zadaniowego budżetu bezpośrednio przez Ministerstwo, jako urzędu obsługującego Ministra RiRW. W Ministerstwie nie określono także sposobu realizacji i rozliczania czynności z zakresu planowania budżetu w układzie zadaniowym. Osoby bezpośrednio wykonujące prace planistyczne, a także weryfikujące prawidłowość ich realizacji nie posiadały szczegółowych zakresów czynności.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż brak formalnego określenia szczegółowych czynności dla poszczególnych pracowników oraz zasad ich dokumentowania, umożliwiających ustalenie przebiegu procesu monitorowania, może w sposób niekorzystny wpływać na skuteczność kontroli zarządczej.

3. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu przygotowania dokumentów planistycznych niezbędnych do sporządzenia projektu budżetu państwa na 2011 r. współpracował z kierownikami jednostek organizacyjnych w dziale. Minister zobowiązał jednostki podległe i nadzorowane do przedłożenia druków planistycznych BZ do projektu ustawy budżetowej.

4. Na podstawie zgromadzonych dokumentów planistycznych, Minister RiRW przygotował i w wymaganym terminie przekazał Ministrowi Finansów zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1, BZ-2 i BZ-3). Zestawienia te sporządzono zgodnie z wzorem określonym w Nocie budżetowej. Określone dla części 32–Rolnictwo, 33–Rozwój wsi, 35–Rynki rolne, 62–Rybołówstwo zadania i podzadania były zgodne z wykazanymi w załączniku nr 70 do Noty budżetowej.

W funkcji 22 – „Planowanie strategiczne” zawarto działania mające charakter wspólny dla zadań realizowanych dla całej jednostki, które nie dają się zmierzyć oraz przypisać do poszczególnych zadań lub w sytuacji, gdy nie byłoby to ekonomicznie uzasadnione. W ramach tej funkcji wyodrębniono zadania *Koordinacja merytoryczna działalności, planowania strategicznego i operacyjnego oraz Obsługa administracyjna, obsługa techniczna*.

5. Podstawą realizacji wydatków w układzie zadaniowym były plany wydatków sporządzone na formularzach BZ-1, BZ-2, BZ-3, przekazane do Ministerstwa Finansów w dniu 23 sierpnia 2010 r. Kwoty ujęte w tych dokumentach były zgodne z określonymi w ustawie budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.³ W dniu 3 września 2010 r. Rada Ministrów zwiększyła wydatki o 150 mln zł w częściach, których dysponentem jest Minister RiRW. W związku z tym, Ministerstwo w dniu 6 września 2010 r. przesłało korekty formularzy BZ do Ministerstwa Finansów.

Kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ były aktualizowane w trakcie roku, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym.

6. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ zostały ustalone bez uwzględnienia kalkulacji rzeczywistych kosztów poszczególnych działań. Zgodnie z przyjętą w Ministerstwie metodologią, kwoty wydatków zostały zaplanowane bez udziału podległych jednostek, poprzez podzielenie otrzymanej z Ministerstwa Finansów kwoty limitu wydatków na poszczególne części budżetowe, dla których Minister RiRW pełni funkcję dysponenta głównego. Podziału kwot na poszczególne zadania, podzadania i działania dokonano z uwzględnieniem tradycyjnej klasyfikacji budżetowej oraz przyjętych kluczy kalkulacyjnych. Ministerstwo nie posiadało opracowanej metody liczenia kosztów poszczególnych działań oraz podzadań. Brak było też podziału kosztów na bezpośrednie i pośrednie. Z tego powodu nie dokonywano analizy kosztów z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęty w Ministerstwie uproszczony sposób szacowania kosztów wprawdzie zapewnia zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, jednak wyklucza zastosowanie układu zadaniowego budżetu, jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi przez analizę rezultatów osiąganych w wyniku realizacji zadań. Pełna wiedza dysponenta

³ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

środków o rzeczywistych kosztach realizowanych zadań publicznych (jako sumie kosztów wszystkich działań współprzyczyniających się do osiągnięcia celów zadań) oraz o limitach przyznanych środków pozwala wpływać na racjonalizację celów rzeczowych.

7. Treść zadań budżetowych ujętych w zestawieniach BZ 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 2011 (Standardy definiowania celów)⁴. Treść zadań obejmowała zdefiniowany w ustawie o działach i w innych szczegółowych aktach prawnych obszar działalności Ministra RiRW. Zapewniono także zgodność celów zadań z celami funkcji określonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, z celami ustalonymi w Strategii Rozwoju Kraju oraz z celami określonymi w Planie działalności Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
8. Nie dla wszystkich zadań i podzadań ujętych w zestawieniach BZ określono podzadania i działania, stosownie do wymogów zawartych w Nocie budżetowej oraz w Standardach definiowania celów. W funkcji 15 – „Polityka zagraniczna” dla wskazanych czterech zadań i czterech podzadań – nie określono żadnych działań. W funkcji 21 – „Prowadzenie polityki rolnej i rybackiej” – w przypadku dziesięciu podzadań nie wskazano żadnych działań. W funkcji 22 – „Planowanie strategiczne” – nie określono podzadań i działań. W funkcji 9 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” nie określono działań dla jednego podzadania. Nie dokonano też oszacowania kosztów ich realizacji, gdyż zgodnie z Notą budżetową dysponent przypisuje do zadania, podzadania, działania wydatki ponoszone na jego realizację, które ze względu na wysokość lub rodzaj uznaje za istotne.
9. Badanie prawidłowości określenia działań składających się na podzadania planowane i realizowane w Ministerstwie wykazało, że przedstawiono je poprawnie. Z określenia treści działań wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiąganiem celów danego podzadania. Działaniom nie zostały przypisane mierniki rzeczowe ich realizacji, gdyż – jak wyjaśniono – przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2011 r. nie było takiego obowiązku.
10. Nie dla wszystkich podzadań realizowanych w Ministerstwie prowadzony był bieżący monitoring. W części 32–Rolnictwo dla ośmiu podzadań spośród określonych 21, nie przyjęto metody monitorowania aktualnej wartości miernika. Brak ustalenia monitorowania mierników dla jednego z podzadań uzasadniono nieuregulowaniem prawnym podstaw prowadzenia działań w tym zakresie przez państwową Inspekcję Roślin i Nasiennictwa. Dotyczyło to podzadania 21.1.5. *Nadzór nad uprawą roślin genetycznie zmodyfikowanych, strefami wolnymi od GMO oraz kontrolą zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych*. W innym przypadku jako metodę monitorowania wskazano „przypominanie organizacjom badawczym o konieczności zamieszczania

⁴ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 22.

wyników badań na stronie internetowej podmiotu, któremu została przyznana dotacja”. Braki w ustaleniu metody monitorowania wartości miernika występowały również w odniesieniu do części 33–Rozwój wsi oraz 35–Rynki rolne. Bieżący monitoring prowadzono w ograniczonym zakresie i obejmował on podzadania realizowane w Ministerstwie. Dane niezbędne do monitoringu pozyskiwano w większości z podległych i nadzorowanych jednostek (w formie zestawień, sprawozdań). oraz na podstawie okresowych informacji przekazywanych przez komórki merytoryczne realizujące dane podzadanie. 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.

11. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęta praktyka uzyskiwania danych o osiągniętych wartościach mierników podzadań na koniec roku pozwalała na sporządzenie wymaganego sprawozdania, ale uniemożliwiała efektywne i bieżące zarządzanie realizacją tych podzadań. W rezultacie został ograniczony wpływ Ministra RiRW na osiągnięcie zamierzonych celów części zadań i racjonalizację ponoszonych kosztów. Dodać należy, że Ministerstwo nie prowadziło ewidencji księgowej w układzie zadaniowym, gdyż obowiązek taki – zgodnie z § 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 Polskiej⁵ – zaistnieje dopiero w 2012 r. Jednak niektóre jednostki podległe Ministrowi RiRW, jak np. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, prowadziły pozabilansową ewidencję księgową dla układu zadaniowego budżetu.

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

- 1) dostosowanie zapisów w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych do potrzeb wynikających z obowiązków poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości budżetu w układzie zadaniowym,
- 2) określenie w ramach systemu kontroli zarządczej wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym, sposobu realizacji procesów i udokumentowania istotnych etapów ich przebiegu oraz osób za to odpowiedzialnych,
- 3) zapewnienie monitoringu realizowanych zadań i podzadań,
- 4) wdrożenie metod umożliwiających kalkulację rzeczywistych kosztów działań, zadań i podzadań w zadaniowym układzie budżetu.

⁵ Dz. U. Nr 128, poz. 861.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przedstawienie 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 sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

(-) Wojciech Misiąg