



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia 6 października 2011 r.

**Pani
Bożentyna Pałka-Koruba
Wojewoda Świętokrzyski**

P/11/001
LKI-4101-05-01/2011

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 Delegatura w Kielcach przeprowadziła w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach (zwanym dalej ŚUW) kontrolę w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym – oceny procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Pani Wojewoda realizowała zadania w zakresie planowania i wykonywania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie, w ramach trzech obszarów objętych kontrolą, tj.:

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

W odniesieniu do części budżetu państwa 85/26 – województwo świętokrzyskie oraz w odniesieniu do ŚUW – jako dysponenta trzeciego stopnia, prowadzone były następujące działania:

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

- właściwie zorganizowane zostały procesy: planowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym w ramach części budżetu państwa 85/26;
- wypracowano dokumenty planistyczne do projektu budżetu państwa na 2011 r. we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego (KKBZ) oraz kierownikami jednostek podległych bądź nadzorowanych. W dokumentach ujęto zadania występujące w *Katalogu funkcji zadań i podzadań dla urzędów wojewódzkich na 2011 r.*;
- sporządzono formularze planistyczne BZ na 2011 r. według wzorów określonych w nocie budżetowej² i terminowo przekazano je do Ministerstwa Finansów;
- ustalono w procesie planowania strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując:
 - a) podzadania grupujące działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z celami podzadań i miernikami dokonań z wyjątkiem przypadków wskazanych poniżej;
 - b) działania wchodzące w skład poszczególnych podzadań;
- prowadzono kalkulację rzeczywistych kosztów poszczególnych działań.

NIK zwraca uwagę, że działania w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego³ są niewystarczające do tego, aby budżet zadaniowy był skutecznym narzędziem do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem, że:

- dla komórek organizacyjnych ŚUW oraz dla jednostek podległych lub nadzorowanych przez Wojewodę odpowiedzialnych za planowanie i realizację budżetu w układzie zadaniowym, nie określono szczegółowych czynności w odniesieniu do procesu monitorowania, jak również nie określono, jakie mają być rezultaty tego procesu;
- nie powołano odrębnej struktury organizacyjnej do zarządzania wykonywaniem działań oraz realizacji wydatków w układzie zadaniowym;
- w odniesieniu do niektórych podzadań i działań realizowanych przez ŚUW i inne jednostki podległe lub nadzorowane przez Wojewodę, cele i mierniki nie spełniały wymogów określonych w nocie budżetowej oraz 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 2011⁴.

1. Działania w zakresie zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz. U. Nr 42, poz. 245).

³ Zgodnie z art. 2 pkt 3) 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.

⁴ Dz. Urz. MF Nr 8, poz. 48.

1.1. W zestawieniu wydatków w układzie zadaniowym, załączonym do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na 2011 r., wyszczególniono dla Wojewody Świętokrzyskiego oraz jednostek podległych lub nadzorowanych w ramach 17. funkcji państwa, uczestnictwo w osiągnięciu celów w 48 zadaniach budżetowych oraz 88 podzadaniach.

1.2. W trakcie kontroli ustalono, że obowiązki w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym zostały przypisane komórkom organizacyjnym ŚUW oraz jednostkom podległym i nadzorowanym przez Wojewodę Świętokrzyskiego na podstawie *Regulaminu ŚUW*, wprowadzonego zarządzeniem Wojewody nr 88/2010 z dnia 9 sierpnia 2010 r. oraz na podstawie pisma Wojewody z dnia 15 lutego 2010 r. W uregulowaniach tych określono czynności do realizacji oraz ich rezultaty wyznaczone dla dwóch procesów, tj. planowania i sprawozdawczości. Dla każdej jednostki podległej lub nadzorowanej przez Wojewodę, jak również dla ŚUW, zostały przygotowane dokumenty, na podstawie których realizują one wydatki z budżetu państwa. Dokumentami tymi są fragmenty zestawień BZ-2 aktualizowane w miarę zwiększania wydatków na realizację poszczególnych zadań ze środków pochodzących z rezerw. Jako rezultaty procesu sprawozdawczości określono fragmenty sprawozdań z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

W odniesieniu do procesu monitorowania nie uszczegółowiono zakresu obowiązków komórek organizacyjnych i jednostek podległych oraz nadzorowanych przez Wojewodę, nie określono dokumentów, na podstawie których można by ustalić jak ten proces przebiega, nie ustalono również, jakie mają być rezultaty procesu monitorowania. Ponadto w ŚUW nie powołano do zarządzania wykonywaniem działań oraz realizacji wydatków w układzie zadaniowym odrębnej struktury organizacyjnej (zespołu, wydziału).

Prawo nie definiuje obowiązku rozwiązań organizacyjnych, jak również w zakresie opracowania dokumentów o charakterze operacyjnym, na podstawie których wykonywane są wydatki w układzie zadaniowym. NIK zwraca jednak uwagę, że brak formalnego określenia dokumentów, na których podstawie istnieje możliwość ustalenia przebiegu tego procesu, może niekorzystnie wpływać na skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej. Stan taki nie spełnia także standardów tej kontroli⁵, dotyczących przejrzystości i spójności struktury organizacyjnej podmiotu sektora finansów publicznych oraz obowiązku zapewnienia osobom zarządzającym i pracownikom aktualnych oraz rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji działań służących do osiągnięcia celów zadań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu.

1.3. Pani Wojewoda w celu wypracowania dokumentów planistycznych w ramach przygotowania projektu budżetu państwa na 2011 r. współpracowała z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego (KKBZ) oraz kierownikami jednostek podległych bądź nadzorowanych. Nie współpracowano natomiast bezpośrednio w właściwych ministrach, w ramach których kompetencji definiowano podzadania. Współpraca z kierownikami podległych jednostek organizacyjnych podejmowana była w celu

⁵ Komunikat Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U MF Nr 15, poz. 84 -standardy nr 3, nr 16 i 17).

uzgodnienia z nimi nazwy zadań, podzadań i działań oraz produktów będących rezultatem ich wykonywania, planowane wydatki, a także źródła ich finansowania. W tym celu Pani Wojewoda konsultowała z nimi propozycje treści zadań, podzadań i działań, ich celów i mierników oraz zobowiązała kierowników jednostek do sporządzenia materiałów do projektu budżetu na formularzach BZ, a następnie do zaktualizowania ich zgodnie z przyjętą ustawą budżetową na rok 2011.

Pani Wojewoda terminowo przekazała ministrowi finansów zestawienia planowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. oraz na dwa kolejne lata (BZ-1, BZ-2, BZ-3)⁶. Zestawienia sporządzono zgodnie z wzorami określonymi w nocie budżetowej. Zadania i podzadania określone dla części 85/26 – województwo świętokrzyskie były zgodne z wykazanymi w załączniku nr 70 do noty budżetowej. Przy ich sporządzaniu zachowano należyta staranność, wyodrębniając zadania, podzadania i działania oraz przypisując planowane kwoty wydatków. Oddzielnie dla każdego podzadania określono mierniki dokonań. W zestawieniu BZ-2 Pani Wojewoda wymieniła wszystkie jednostki jej podległe lub przez nią nadzorowane⁷. Zachowano pełną zgodność danych ujętych w zestawieniu BZ-2 z wykazanymi w zestawieniu BZ-1.

1.4. Materiały do projektu budżetu na formularzach zestawień BZ opracowano na podstawie wstępnych kwot wydatków dla części 85/26 – województwo świętokrzyskie określonych przez ministrów, w tym wskazanych przez ministra rozwoju regionalnego kwot rezerw celowych zaplanowanych na realizację przez Wojewodę zadań w ramach programów i projektów dofinansowywanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Było to zgodne z postanowieniami § 3 ust. 1 pkt 2 i 3 noty budżetowej.

Podstawą realizacji wydatków w układzie zadaniowym był zaakceptowany przez Panią Wojewodę w dniu 10 września 2010 r. plan wydatków dla części 85/26 – województwo opracowany na formularzu zestawienia BZ-2.

1.5. Planowane kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ, zostały ustalone z uwzględnieniem kalkulacji rzeczywistych kosztów poszczególnych działań za ubiegły okres sprawozdawczy oraz przewidywanych kosztów, które zostaną poniesione w okresie planowanym. Zgodnie z przyjętą w ŚUW metodologią, powyższe kwoty zostały zaplanowane z udziałem podległych komórek organizacyjnych i jednostek realizujących poszczególne podzadania i działania.

⁶ BZ-1- Projekt budżetu państwa na 2011 r. zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa na następny rok budżetowy

BZ-2 – Projekt budżetu państwa na 2011 r. zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy

BZ-3 – Projekt budżetu państwa na 2011 r. zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata

⁷ Państwowa Straż Rybacka, Komenda Wojewódzka PSP, Kuratorium Oświaty, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego.

1.6. Kwoty wydatków na zadania, podzadania i działania ujęte w zestawieniach BZ w trakcie roku były aktualizowane, stosownie do zmian planu wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym. Zaistniałe zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym nie pociągały za sobą konieczności aktualizacji mierników celów realizowanych zadań i podzadań. Opracowane na etapie projektu planu oraz ustawy budżetowej wartości mierników uwzględniały późniejsze dofinansowanie zadań z rezerw celowych lub funduszy unijnych.

1.7. Z zakresu budżetowania zadaniowego przeszkolono 60 pracowników ŚUW. Aktualnie czynności związane z zarządzaniem wydatkami w układzie zadaniowym (planowaniem, realizacją, sprawozdawczością oraz ewidencją) wykonuje 36 osób. Osoby te mają wpisane obowiązki z zakresu budżetu zadaniowego w zakresy czynności.

1.8. Wydatki w układzie zadaniowym są klasyfikowane i ewidencjonowane na potrzeby sporządzenia przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. W obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. regulaminie wewnętrznym ŚUW określono metodykę kwalifikowania i liczenia kosztów w ramach poszczególnych działań oraz podzadań. Uregulowania zawarte w regulaminie są zgodnie z zasadami określonymi w nocie budżetowej na 2011 r. Kontrola wykazała, że ewidencja w układzie zadaniowym prowadzona jest z zachowaniem zasad określonych w ww. regulaminie i umożliwia określenie kosztów poszczególnych działań, podzadań i zadań.

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

2.1. Analiza przeprowadzona na próbie pięciu podzadań wykazała, że za wyjątkiem przypadków przedstawionych poniżej, prawidłowo i zgodnie z wymaganiami zawartymi w nocie budżetowej, standardach określonych przez ministra finansów oraz z celami funkcji określonych w *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa* i obowiązujących strategiach, określono treść badanych podzadań ich cele i mierniki. Treść tych podzadań przedstawiono w sposób jasny, zrozumiały i zgodny z brzmieniem ich podstawy prawnej. Cele wszystkich podzadań były zbieżne z zakresem przedmiotowym zadań, których realizacji służyły, określone w czasie i istotne. Także przyjęte mierniki miały określoną wartość bazową i docelową na 2011 r. oraz umożliwiały pomiar w wieloletniej perspektywie.

Ustalono, że mierniki realizowanych przez Wojewodę podzadań: 7.4.2. *Kontrola rynku wyrobów budowlanych* – o treści – *Liczba skontrolowanych wyrobów budowlanych* oraz 7.4.3. *Orzecznictwo administracyjne* – o treści – *Liczba uchylonych rozstrzygnięć w stosunku do rozstrzygnięć w I instancji* nie są skorelowane z miernikiem zadania 7.4. *Nadzór budowlany* o treści *Liczba wykonanych kontroli w stosunku do wszystkich budów*. Powyższy brak spójności wynika, zdaniem NIK, z wadliwej konstrukcji miernika zadania, który nie obejmuje celów realizowanych przez ww. podzadania, a został przez ŚUW zaczerpnięty z *Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich*, opracowanego przez KKBZ, przy współpracy m.in. urzędów wojewódzkich.

2.2. Dla wszystkich podzadań ujętych w zestawieniach BZ, stosownie do wymogów zawartych w nocie budżetowej oraz w standardach określonych w Komunikacie Nr 12 Ministra Finansów, określono działania i oszacowano koszty ich realizacji. Szczegółowe badanie prawidłowości określenia działań składających się na podzadania planowane i realizowane przez Panią Wojewodę wykazało, że w większości przypadków przedstawiono je poprawnie. Z brzmienia treści działań jednoznacznie wynikał ich przedmiot, sposób realizacji i rezultat, który można było powiązać z osiągnięciem celów danego podzadania.

Uwagi NIK dotyczą podzadania 19.1.4. *Kształtowanie warunków dla rozwoju transportu drogowego* – cel podzadania *poprawa stanu technicznego dróg w województwie* – miernik podzadania – *ilość wydanych decyzji I i II instancji w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej* oraz wchodzącego w jego skład m.in. działania 19.1.4.2. *Przekazywanie środków dla Samorządu Województwa z przeznaczeniem na dopłaty do biletów ulgowych w krajowym pasażerskim przewozie autobusowym*.

Zdaniem NIK, miernik podzadania nie obejmuje celu realizowanego przez ww. działanie, jak również treść tego działania nie jest spójna z celem podzadania. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW wyjaśnił, że żadne z zadań i podzadań umieszczonych w *Katalogu funkcji, zadań i podzadań wraz z celami i miernikami na rok 2011 dla Urzędów Wojewódzkich* nie było związane z transportem drogowym. Najbardziej zbliżonym tematycznie było podzadanie 19.1.4. *Kształtowanie warunków dla rozwoju transportu drogowego*.

Działaniom nie zostały przypisane mierniki rzeczowe ich realizacji, gdyż jak wyjaśniono, przy planowaniu budżetu zadaniowego na 2011 r. nie było takiego obowiązku. Uwzględniając powyższe NIK zwraca uwagę, że pomimo braku obowiązku określenia dla działań mierników rzeczowych celowe jest, aby jednostka tak określiła każde działanie, aby był możliwy pomiar rezultatów. W ocenie NIK tylko wtedy możliwe będzie efektywne zarządzanie na poziomie operacyjnym realizacją działań, które – zgodnie z wytycznymi zawartymi w nocie budżetowej – stanowią najniższą jednostkę klasyfikacji zadaniowej i są podstawowym elementem służącym do osiągnięcia celu podzadania.

3. Działania w zakresie monitorowania realizacji celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego.

3.1. Pomimo braku pisemnych zasad monitorowania mierników podzadań monitoring był realizowany w ŚUW i jednostkach podległych oraz nadzorowanych przez Wojewodę. Na podstawie zbadanej próby dotyczącej podzadań: 7.4.1. – *Kontrola procesu budowlanego*, 7.4.2. – *Kontrola rynku wyrobów budowlanych*, 7.4.3. – *Orzecznictwo administracyjne*, 16.5.1. – *Obsługa cudzoziemców i ruchy migracyjne*, 16.5.3. – *Sprawy repatriacji* stwierdzono, że dane niezbędne do monitoringu pozyskiwano z dostępnych w ŚUW oraz Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Kielcach (*Inspektorat*) prowadzonych na bieżąco baz danych, zawierających m.in.: ewidencję wykonanych kontroli w porównaniu do planu kontroli, ewidencję wydanych rozstrzygnięć, wpływających odwołań i zażaleń oraz liczby uchylonych decyzji w stosunku do liczby rozpatrzonych odwołań. Przyjęto metodę monitorowania, polegającą na bieżącej (comiesięcznej) analizie miernika w stosunku do planu w oparciu o ww. ewidencję.

3.2. Kontrola monitorowania rezultatów działań oraz związanych z nimi wydatków przeprowadzona na podstawie próby dotyczącej działań: 7.4.1.1. *Przeprowadzanie kontroli*, 7.4.2.1. – *Przeprowadzanie kontroli*, 7.4.3.1. – *Rozpatrywanie odwołań i zażaleń*, 16.5.1.1. – *Prowadzenie postępowań w sprawach legalnego pobytu cudzoziemców na terytorium RP i wydawanie decyzji administracyjnych* wykazała, że monitoring jakości produktów osiąganych w ramach realizacji działań przez Inspektorat odbywa się poprzez analizę jakości procesu budowlanego i analizę jakości rynku wyrobów budowlanych na warsztatach, naradach i szkoleniach organizowanych w siedzibie Inspektoratu oraz Głównego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. Jakość produktów osiąganych w ramach działań realizowanych w ŚUW jest monitorowana w ramach procedur *Systemu Zarządzania Jakością ŚUW*. Monitoring poniesionych kosztów odbywa się poprzez bieżące ich porównywanie z zestawieniem wydatków na 2011 r. w układzie zadaniowym.

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

- 1) uregulowanie w ramach systemu kontroli zarządczej problematyki dotyczącej procesu monitorowania, poprzez uszczegółowienie zakresu obowiązków komórek organizacyjnych i jednostek podległych oraz nadzorowanych przez Wojewodę, określenie dokumentów, na podstawie których można by ustalić jak ten proces przebiega oraz ustalenie rezultatów procesu monitorowania;
- 2) zabezpieczenie realizacji ważnych czynności poprzez zapewnienie merytorycznego nadzoru nad działalnością komórek organizacyjnych ŚUW oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez Wojewodę, realizujących budżet zadaniowy;
- 3) podjęcie działań w porozumieniu z właściwymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji zadań, podzadań i działań Wojewody w celu wyeliminowania przypadków wzajemnego braku spójności celów ich realizacji oraz mierników dokonań.

* * *

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

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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