



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 2 grudnia 2011 r.

**Pan
Marian Podziewski
Wojewoda Warmińsko-Mazurski**

P/11/001; LOL-4101-09-01/2011

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 Olsztynie przeprowadziła w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie („Urzędzie”) 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 przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 29 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski realizował zadania w zakresie planowania i wykonywania w 2011 r. wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym² w części 85/28 województwo warmińsko-mazurskie, której jest dysponentem, w ramach trzech objętych kontrolą obszarów, tj.:

- zarządzania procesem planowania wydatków w układzie zadaniowym oraz monitorowania osiągniętych rezultatów (w części realizowanych podzadań),

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.

- określenia treści podzadań i działań wraz z celami i miernikami z nimi związanymi,
- monitorowania i sprawozdawczości wydatków w układzie zadaniowym, a także celów podzadań i działań, w kontekście sporządzenia materiałów na potrzeby opracowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

Kontrola wykazała, że w Urzędzie, zarówno w odniesieniu do budżetu Wojewody, jak również Urzędu (jako jednostki), właściwie zorganizowano proces planowania wszystkich wydatków w układzie zadaniowym na 2011 r., poprzez wyznaczenie określonych obowiązków poszczególnym uczestnikom tego procesu. W rezultacie, terminowo sporządzono i przekazano Ministrowi Finansów materiały planistyczne na formularzach BZ, według wzorów określonych w nocie budżetowej³. Poprawnie, we współpracy z Krajowym Koordynatorem Budżetu Zadaniowego, ustalono treść objętych kontrolą podzadań oraz na ogół prawidłowo sformułowano ich cele i mierniki, wyznaczając wartości bazowe i docelowe. Właściwie monitorowano realizację czterech podzadań objętych szczegółową kontrolą oraz wykonanie przypisanych im wydatków. W sposób prawidłowy zdefiniowano również treść skontrolowanych dwóch działań, służących osiągnięciu celów grupujących je podzadań.

NIK zwraca uwagę, że działania w zakresie planowania i realizacji układu zadaniowego były jednak niewystarczające do tego, aby budżet zadaniowy stanowił skuteczne narzędzie do sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi. W trakcie kontroli ustalono bowiem, że:

- dopiero 7 września 2011 r. wprowadzono zmiany w planie wydatków w układzie zadaniowym (formularze BZ-1 i BZ-2), uwzględniające kwoty wydatków budżetu Wojewody na 2011 r. ujęte w ustawie budżetowej na 2011 r. z dnia 20 stycznia 2011 r.⁴,
- do dnia zakończenia kontroli nie zaktualizowano planu wydatków w układzie zadaniowym do zmian wydatków wynikających m.in. z dokonanych zwiększeń budżetu,
- nie określono obowiązków komórek organizacyjnych Urzędu w zakresie monitorowania wydatków w układzie zadaniowym w odniesieniu do wszystkich zadań i podzadań realizowanych w budżecie Wojewody,
- w opracowanym w Urzędzie formularzu BZ-2, pięciu podzadaniom przypisano niewłaściwe jednostki organizacyjne przewidziane do realizacji tych podzadań w 2011 r.,
- niewłaściwie określono cele dwóch podzadań objętych szczegółową analizą.

³ 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).

⁴ Dz. U. Nr 29, poz. 150.

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

1.1. Wszystkim komórkom organizacyjnym Urzędu i podległym jednostkom budżetowym Wojewoda wyznaczył czynności związane z procesem planowania wydatków w układzie zadaniowym na 2011 r. oraz wskazał oczekiwane rezultaty tych czynności. Obowiązki w tym zakresie określone zostały m.in. w piśmie Wojewody z dnia 12 sierpnia 2010 r., skierowanym do poszczególnych wydziałów Urzędu i jednostek podległych, którym polecono przygotowanie materiałów planistycznych do projektu budżetu w układzie zadaniowym na formularzach BZ-1, BZ-2 i BZ-3⁵.

W zarządzeniach Wojewody⁶ i Dyrektora Generalnego Urzędu⁷, w odniesieniu do 24 podzadań układu zadaniowego wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za proces monitorowania wydatków związanych z realizacją tych podzadań, wskazano właścicieli tego procesu oraz jego rezultaty. Wprawdzie dla pozostałych podzadań realizowanych w budżecie Wojewody nie określono obowiązków w tym zakresie, jednak w Urzędzie prowadzono monitorowanie stopnia wykonania zadań w ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej. W trakcie kontroli NIK prowadzone były także prace nad ujednoliceniem katalogu zadań budżetu zadaniowego oraz katalogu celów i zadań w ramach kontroli zarządczej.

Za proces sprawozdawczości z wykonania wydatków w układzie zadaniowym w odniesieniu do całego budżetu Wojewody odpowiedzialny był Wydział Finansów i Kontroli Urzędu, do którego zadań należało m.in. opracowywanie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego. W odniesieniu natomiast do poszczególnych podzadań ww. układu, obowiązki w tym zakresie nie zostały przypisane komórkom organizacyjnym i jednostkom podległym realizującym konkretne podzadania. Należy jednak odnotować, że w trakcie kontroli NIK podjęto działania w celu uregulowania tego procesu i określono obowiązki w procesie sprawozdawczości, w tym także ustalono komórkę odpowiedzialną i oczekiwany rezultat procesu w odniesieniu do podzadań z funkcji 22 – Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

⁵ BZ-1 Zestawienie planowanych wydatków 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.

⁶ Zarządzenie Nr 255 z dnia 28 lipca 2010 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej.

⁷ Zarządzenie Nr 35 z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad kwalifikowania wydatków budżetowych rozdziału 75011 w układzie zadaniowym na rok 2011.

1.2. Na podstawie ww. planów wydatków, sporządzonych przez wydziały Urzędu oraz jednostki podległe, Wojewoda opracował i 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). Dokumenty te zostały sporządzone terminowo oraz zgodnie z wzorami określonymi w nocie budżetowej, a ujęte w nich zadania i podzadania służące realizacji celów odpowiadały zadaniom i podzadaniom wykazanym w załączniku nr 70 do noty budżetowej. Dla wszystkich podzadań określono cele i mierniki, a także limity wydatków na ich realizację.

Uchybieniem było natomiast przypisanie pięciu podzadaniom niewłaściwych jednostek odpowiedzialnych za ich realizację. W formularzu BZ-2 wskazano bowiem, że podzadania 9.2.2, 9.2.3 i 9.2.4 wykonywane będą w Urzędzie, a 3.1.2 i 20.1.1 w Urzędzie i Kuratorium Oświaty, podczas gdy faktycznie pozostawały one w kompetencji odpowiednio Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków oraz Warmińsko-Mazurskiego Centrum Zdrowia Publicznego.

1.3. Planowane kwoty wydatków na niektóre zadania, podzadania i działania ustalone zostały na podstawie planu wydatków w układzie tradycyjnym. Skalkulowano wprawdzie koszty realizacji poszczególnych działań, jednak podstawą wyliczeń nie były jednostkowe koszty ich produktów. I tak, koszty dwóch działań⁸ oszacowano m.in. poprzez przypisanie im kwot planowanych wydatków ujętych w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, zdefiniowanych jako koszty pośrednie lub bezpośrednie realizacji tych działań. Jednostkowy koszt produktu (przeprowadzonej kontroli) nie stanowił zatem podstawy do wyliczenia rzeczywistej kwoty planowanych kosztów realizacji tych działań, wyliczonych jako iloczyn kosztu jednostkowego i liczby zaplanowanych kontroli (stanowił on jedynie iloraz kwoty wydatków zaplanowanych na realizację danego działania i liczby przewidywanych kontroli). Zdaniem NIK, taki sposób szacowania kosztów zapewnia wprawdzie pełną zgodność prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym, jednak nie w pełni umożliwia stosowanie układu zadaniowego budżetu jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi, poprzez analizę rezultatów osiąganych w wyniku realizacji działań, podzadań i zadań. Tylko bowiem pełna wiedza dysponenta środków o rzeczywistych kosztach realizowanych zadań publicznych oraz o limitach środków przyznanych na ich realizację może służyć racjonalizacji wykorzystania środków publicznych oraz poprawie efektywności realizacji tych zadań.

⁸ 17.2.3.1. Kontrola trwałości projektów w ramach ZPORR i 17.2.4.1. Kontrola trwałości projektów w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG.

1.4. Do dnia 6 września 2011 r. układ zadaniowy wydatków budżetu Wojewody realizowany był na podstawie projektu budżetu sporządzonego w sierpniu 2010 r., na formularzach BZ-1 i BZ-2 i obejmował 104 podzadania wchodzące w skład 51 zadań przypisanych do 17 funkcji państwa. Układ ten uwzględniał wydatki budżetu Wojewody na 2011 r. w kwocie 618.707 tys. zł (będące głównie wstępną kwotą wydatków na 2011 r.), która była o 534.147 tys. zł niższa od kwoty wydatków budżetu państwa w części 85/28 ujętej w ustawie budżetowej na 2011 r. Obowiązek dostosowania wydatków w układzie zadaniowym do kwot wynikających z ustawy budżetowej przypisany został Wydziałowi Finansów i Kontroli Urzędu (poprzednio Wydziałowi Finansów i Budżetu) w regulaminach organizacyjnych z 30 sierpnia 2010 r. i 1 marca 2011 r. Zmiany w tym zakresie wprowadzono dopiero 7 września 2011 r., dokonując aktualizacji wartości mierników niektórych zadań, podzadań i działań. Izba nie podziela uzyskanych w trakcie kontroli wyjaśnień dotyczących przyczyn niedokonania stosownych zmian (do 6 września 2011 r.), z uwagi na nieokreślenie „horyzontu czasowego wprowadzenia takich zmian”. Zdaniem NIK, w celu rzetelnej realizacji układu zadaniowego wydatków, zmiany takie powinny nastąpić niezwłocznie po opublikowaniu ustawy budżetowej.

1.5. Do czasu kontroli nie klasyfikowano oraz nie ewidencjonowano wydatków w układzie zadaniowym, m.in. na potrzeby sporządzanej przez Radę Ministrów informacji z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Według uzyskanych wyjaśnień, czynności związane z wdrażaniem ewidencji w układzie zadaniowym były zaawansowane, w związku z koniecznością prowadzenia ewidencji księgowej w tym układzie od dnia 1 stycznia 2012 r.

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

Stosownie do wymogów określonych w nacie budżetowej, dla wszystkich zadań i podzadań ujętych w projekcie budżetu państwa na 2011 r. w układzie zadaniowym (sporządzonym na formularzach BZ-1 i BZ-2) określono działania i szacowane koszty ich realizacji.

Przeprowadzona w toku kontroli analiza sposobu zdefiniowania treści siedmiu podzadań, a także ich celów i mierników⁹ wykazała, że:

⁹ Analizą objęto podzadania: 2.5.2. Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, 3.1.8. Wsparcie działalności edukacyjno-wychowawczej, 9.2.2. Ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego w kraju i za granicą, 12.7.1. Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska, w tym w zakresie zapobiegania poważnym awariom, 12.7.2. Monitoring stanu środowiska, 17.2.3. Zamykanie pomocy w ramach programu ZPORR oraz 17.2.4. Zamykanie pomocy w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG.

- W odniesieniu do każdego podzadania określono podstawę prawną, z której wynikał obowiązek jego realizacji przez Wojewodę. Treść podzadań zapewniała jednoznaczną interpretację oraz odpowiadała zakresom przedmiotowym zadań, których realizacji służyły.
- Cele podzadań określone w materiałach planistycznych BZ były istotne (ich osiągnięcie było ważne dla realizacji celów zadań), mierzalne oraz realistyczne, a więc sformułowane w taki sposób, aby uwzględniały ocenę ryzyka. Nie spełniały one jednak wszystkich wytycznych określonych w komunikacie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011¹⁰, gdyż (z wyjątkiem celów dwóch podzadań – 2.5.2 i 3.1.8) nie zawierały opisu produktów, które mają być wynikiem realizacji analizowanych podzadań. Ponadto cel dwóch podzadań (17.2.3 i 17.2.4), tj. monitorowanie zapewnienia trwałości projektów zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, określony został jako proces ciągły, podczas gdy wytyczne zamieszczone w ww. komunikacie zobowiązywały do określenia celów podzadań w taki sposób, aby umożliwiały one jednoznaczne i przejrzyste określenie przyczyn wydatkowania środków publicznych, potrzeb o charakterze społeczno-gospodarczym oraz stopnia i terminu, w jakim potrzeby te powinny być zrealizowane.
- Miernikom realizacji celów podzadań, umożliwiającym ciągłość pomiaru w wieloletniej perspektywie, przypisano wartości bazowe i docelowe na 2011 r. Dostępne były także wiarygodne źródła danych, umożliwiające ocenę stopnia ich realizacji. Ustalono jednak, że mierniki następujących podzadań:
 - 12.7.1 i 12.7.2 – nie miały bezpośredniego wpływu na ocenę stopnia realizacji celów,
 - 2.5.2 i 9.2.2 – nie zapewniały wzajemnej zgodności z miernikami celów określonych dla zadań,
 - 9.2.2 – nie umożliwiały oceny stopnia realizacji zaplanowanego celu,
 - 2.5.2 – nie mierzyły tego, na co jednostka realizująca miała wpływ.

Analiza dotycząca zaprogramowania dwóch działań realizowanych bezpośrednio w Urzędzie (jako jednostce)¹¹ wykazała, że każde z nich „posiadało” prawną podstawę realizacji, a także zdefiniowane zostało w sposób zapewniający osiągnięcie celów zadań. Nazwy tych działań umożliwiały jednoznaczną interpretację ich przedmiotu, zgodnego

¹⁰ Dz. Urz. MF z 2010 r. Nr 5, poz. 22.

¹¹ Analizą objęto działania: 17.2.3.1. Kontrola trwałości projektów w ramach kontroli ZPORR i 17.2.4.1. Kontrola trwałości projektów w ramach kontroli INTERREG.

z zakresami podzadań, do których zostały one przypisane. Dla zdefiniowanych mierników działań (stosunek ilości przeprowadzonych kontroli do kontroli planowanych) ustalono wartości bazowe i docelowe na 2011 r.

3. Monitorowanie celów podzadań grupujących działania umożliwiające osiągnięcie celów zadania budżetowego.

Przeprowadzona w toku kontroli analiza czterech wybranych podzadań¹² wykazała, że pomimo nieokreślenia w formie pisemnej zasad monitorowania mierników, czynności takie były wykonywane. Stopień osiągnięcia celów w ramach tych podzadań monitorowany był m.in. poprzez prowadzenie analiz liczby przeprowadzonych badań i pobranych próbek (podzadania: 12.7.1 i 12.7.2 realizowane w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska) oraz analiz liczby przeprowadzonych kontroli trwałości projektów unijnych (podzadania: 17.2.3 i 17.2.4 wykonywane w Urzędzie w Wydziale Zarządzania Funduszami Europejskimi). Sposób monitorowania dwóch działań realizowanych bezpośrednio w Urzędzie (17.2.3.1 - Kontrola trwałości projektów w ramach programu ZPORR i 17.2.4.1 - Kontrola trwałości projektów w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG) polegała m.in. na ustaleniu:

- rezultatów osiąganych w ramach tych działań, przy wykorzystaniu gromadzonych danych dotyczących liczby przeprowadzonych kontroli i sporządzanych informacji pokontrolnych,
- jakości produktów – na podstawie danych uzyskiwanych z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego,
- kosztów ich realizacji – poprzez przygotowywanie miesięcznych sprawozdań budżetowych Rb-28 Programy.

Ustalono ponadto, że w odniesieniu do dwóch realizowanych w Urzędzie działań objętych szczegółową kontrolą, przyjęty sposób monitorowania umożliwiał uzyskanie wiarygodnych danych. Istniała bowiem możliwość pozyskania informacji o rezultatach oraz poniesionych kosztach związanych z realizacją tych działań.

¹² Analiza dotyczyła podzadań: 12.7.1. Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska, w tym w zakresie zapobiegania poważnym awariom, 12.7.2. Monitoring stanu środowiska, 17.2.3. Zamykanie pomocy w ramach programu ZPORR oraz 17.2.4. Zamykanie pomocy w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG.

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

- 1) niezwłoczne dokonywanie aktualizacji planu wydatków w układzie zadaniowym do kwot ujętych w ustawie budżetowej, a także do kwot wynikających z uruchomionych rezerw budżetowych,
- 2) zapewnienie ujmowania w dokumentach planistycznych właściwych jednostek realizujących poszczególne podzadania,
- 3) określanie w zadaniowym planie wydatków celów dla podzadań, z uwzględnieniem standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana 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 tych wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie, 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem