



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-01-03/2013

P/13/014

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/014 – Planowanie i monitorowanie wydatków w układzie zadaniowym przez wybranych dysponentów części budżetowych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85445 z dnia 21 maja 2013 r.
2. Małgorzata Bielecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85446 z dnia 21 maja 2013 r.
3. Marcin Kuzan, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85447 z dnia 21 maja 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. str. 1-6]

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
Adres ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Michał Boni, Minister Administracji i Cyfryzacji¹

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- CPI – Centrum Projektów Informatycznych,
- DBiF – Departament Budżetu i Finansów,
- GUGiK – Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
- MAiC lub Ministerstwo – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
- MF – Minister Finansów,
- WWPE – Władza Wdrażająca Programy Europejskie,
- ustawa budżetowa – ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r.²,
- nota budżetowa - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013³,
- ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵,
- rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

¹ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r. nr 1131-17-2011 o powołaniu w skład Rady Ministrów.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 169.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 628.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

Zakres
przedmiotowy
kontroli

1. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym na rok 2013.
2. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013.
3. Działania nadzorcze Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych.

Okres objęty
kontrolą

Od 1 stycznia 2013 r. (oraz działania wcześniejsze w zakresie zagadnień dotyczących planowania budżetu w układzie zadaniowym na 2013 r.) do dnia zakończenia kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁷ działalność Ministra Administracji i Cyfryzacji w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- pogrupowanie czynności realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne w działania realizowane przez MAiC,
- prawidłowe zdefiniowanie większości zbadanych działań i wartości mierników stopnia realizacji celów dla tych działań, przyjętych w planie finansowym w układzie zadaniowym Ministerstwa na 2013 r.,
- prawidłowe zaplanowanie większości zbadanych kosztów wykonania działań przyjętych w planie finansowym w układzie zadaniowym Ministerstwa na 2013 r.,
- zapewnienie jednostkom podległym i nadzorowanym udziału w procesie przygotowywania planów finansowych w układzie zadaniowym na 2013 r.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- ujęciu w działaniu 16.1.2.1.W⁸ czynności, które nie wpływają na osiągnięcie celu i wartości miernika ustalonego do oceny stopnia realizacji celu tego działania,
- określeniu celu i miernika jednego działania⁹ (spośród 12 badanych) w sposób niezgodny z postanowieniami ust. 77 pkt 6 ppkt 3 i ust. 78 pkt 5 załącznika nr 66 do noty budżetowej,
- nierzetelnym zaplanowaniu wartości docelowej mierników dwóch działań (spośród 12 badanych), gdyż przy ich określaniu uwzględniono kwotę planowanych wydatków wraz ze środkami z rezerw celowych, co było niezgodne z ust. 79 pkt 4 załącznika nr 66 do noty budżetowej,
- dokonaniu opisu 18 dowodów księgowych (spośród 45 objętych badaniem) niezgodnie z *Instrukcją w sprawie obiegu dowodów finansowo – księgowych*¹⁰,

⁷ Najwyższa Izba Kontroli (dalej NIK) stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

⁸ Działanie 16.1.2.1.W *Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingsową oraz ze sprawowaniem nadzoru.*

⁹ Działanie 16.1.2.3. *Szkolenie i doradztwo dla jednostek samorządu terytorialnego.*

¹⁰ Zarządzenie nr 22 Dyrektora Generalnego z dnia 23 marca 2012 r.

- nieopracowaniu procedur dla planowania wydatków w układzie zadaniowym i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, o których mowa w wydanych przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa przepisach wewnętrznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i raportowanie przez MAiC (dysponent III stopnia) wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym na rok 2013

1.1. Organizacja procesu planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym, w ramach systemu kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Minister. Administracji i Cyfryzacji, jako dysponent części budżetowych: 17 *Administracja publiczna*, 26 *Łączność*, 27 *Informatyzacja*, 43 *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* oraz 80 *Regionalne Izby Obrachunkowe*, w ramach sprawowania kontroli zarządczej, określił obowiązki związane z przygotowaniem i realizacją wydatków w układzie zadaniowym w regulaminie organizacyjnym MAiC, w regulaminach wewnętrznych komórek organizacyjnych MAiC oraz w zakresach czynności pracowników realizujących te zadania.

Zgodnie z postanowieniami § 14 regulaminu organizacyjnego MAiC¹¹ oraz § 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DBiF MAiC¹², przygotowywanie materiałów związanych z projektem budżetu części 17, 26, 27, 43 i 80 oraz koordynacja w resorcie prac w zakresie weryfikacji zadań, celów i mierników budżetu w układzie zadaniowym, należało do DBiF MAiC. Ponadto, zgodnie z postanowieniami § 3 regulaminu organizacyjnego MAiC, w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 stycznia 2013 r. oraz § 6 regulaminu organizacyjnego MAiC (w brzmieniu obowiązującym od 22 stycznia 2013 r.), komórki organizacyjne MAiC w zakresie swojego działania zobowiązane były do uczestnictwa w opracowywaniu i wykonywaniu planu finansowego, w tym budżetu zadaniowego.

[Dowód: akta kontroli str. 13-50, 83-93, 1450-1459]

Kontrola wykazała, że w procesie planowania układu zadaniowego budżetu Ministerstwa na rok 2013 brały udział wszystkie departamenty i biura znajdujące się w strukturze organizacyjnej Ministerstwa, które składały propozycje w zakresie określenia celów i mierników oraz ich wartości docelowych dla działań, w których grupowane były czynności realizowane przez te jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 464-478, 1333, 1414, 1425, 2010, 2365]

W MAiC nie zostały opracowane formalne procedury dla procesów przygotowywania i realizacji planu finansowego Ministerstwa (jako dysponenta III stopnia) w układzie zadaniowym, gdyż jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego MAiC Pan Daniel Kasprzak, proces planowania i realizacji wydatków w układzie zadaniowym odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zapisami regulaminu ministerstwa oraz regulaminów poszczególnych departamentów.

[Dowód: akta kontroli str. 1450-1454]

¹¹ Załącznik do zarządzenia nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MAiC (uchylone zarządzeniem nr 1 Ministra Administracji Cyfryzacji z dnia 15 stycznia 2013 r.).

¹² Załącznik do zarządzenia nr 3 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DBiF MAiC.

Ustalone
nieprawidłowości

Kontrola wykazała, iż Wydział Planowania i Realizacji Budżetu Resortu w DBiF MAiC, nie opracował wytycznych do planowania i materiałów do sporządzania projektów budżetu, w tym budżetu w układzie zadaniowym i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, do czego zobowiązywał § 2 pkt 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DBiF¹³.

[Dowód: akta kontroli str. 83-93]

Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak wyjaśniła, że: (...) *W 2012 roku nie opracowano dodatkowych procedur dla budżetu w układzie zadaniowym, przyjmując założenie, że będzie to racjonalne dopiero po wejściu w życie zmian prawnych regulujących funkcjonowanie systemu budżetu zadaniowego oraz ukształtowaniu się struktury urzędu.*

[Dowód: akta kontroli str. 1333, 1336]

W ocenie NIK, brak procedur dotyczących przygotowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym nie spełnia standardu kontroli zarządczej¹⁴ dotyczącego obowiązku zapewnienia osobom zarządzającym i pracownikom aktualnych i rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji przypisanych im zadań. Opracowanie procedur, zdaniem NIK, usprawniłoby proces przygotowywania materiałów planistycznych i opracowywania planu finansowego budżetu Ministerstwa w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli str. 136, 144-199, 202-207, 2010-2300]

1.2. Prawidłowość grupowania czynności w działania określone w układzie zadaniowym budżetu MAiC na rok 2013

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia)¹⁵ w układzie zadaniowym, po ogłoszeniu ustawy budżetowej ujętych zostało 44 działań, które zgrupowane zostały w sześciu funkcjach państwa (2, 6, 11, 16, 17 i 22)¹⁶, 11 zadaniach i 18 podzadaniach. Ustalono, że dla wszystkich realizowanych zadań, podzadań i działań określono kwoty wydatków. Za wyjątkiem jednego przypadku (zadanie oraz realizowane w jego ramach podzadania i działania) opisanego w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, określono także cele i mierniki ich realizacji wraz z wartościami bazowymi i docelowymi.

W trakcie trwania roku budżetowego w związku z uchwałą Rady Ministrów Nr 40/2012 z 3 kwietnia 2012 r. w sprawie Rządowego programu rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Cyfrowa Szkoła” oraz Decyzją Ministra Finansów z 18 kwietnia 2013 r., w sprawie zmian w budżecie państwa na 2013 r. zwiększono z rezerwy celowej (poz. 65) budżet MAiC w części 27 o kwotę 1 000,0 tys. zł na sfinansowanie komponentu badawczego w ramach ww. programu rządowego. Przedmiotowe zmiany zostały uwzględnione w planie finansowym MAiC na 2013 r. poprzez zwiększenie planu o funkcję 3 *Edukacja, wychowanie i opieka*, zadanie 3.1. *Oświata i wychowanie*, podzadanie 3.1.2. *Kształcenie ogólne, zawodowe i ustawiczne*,

¹³ Załącznik do zarządzenia nr 3 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DBiF.

¹⁴ Standardu nr 10 określonego w komunikacie 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).

¹⁵ Zatwierdzony plan w układzie zadaniowym przez Dyrektora Generalnego w dniu 21 lutego 2013 r. Plan został opracowany w układzie części 17, 26, 27 i 43. Wydatki na realizację zadań Ministra Administracji i Cyfryzacji jako dysponenta części 80 w układzie tradycyjnym budżetu państwa ujmowane są w części 17.

¹⁶ Funkcja 2 *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, funkcja 6 *Polityka gospodarcza kraju*, funkcja 11 *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*, funkcja 16 *Sprawy obywatelskie*, funkcja 17 *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*, funkcja 22 *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

działanie 3.1.2.18. *Realizacja Pilotażu Wieloletniego Programu Rządowego „Cyfrowa Szkoła”*. Po dokonanych w trakcie roku zmianach plan finansowy w układzie zadaniowym MAiC realizowany był w ramach siedmiu funkcji, 12 zadań, 19 podzadań i 45 działań. Kwota ogółem określona w planie finansowym MAiC w układzie zadaniowym była równa wydatkom ujętym w planie finansowym w układzie tradycyjnym.

[Dowód: akta kontroli str. 464-478, 488-503, 1218-1219, 3040-3045]

Na potrzeby kontroli NIK kierownicy komórek organizacyjnych MAiC przypisali do działań określonych w planie finansowym MAiC w układzie zadaniowym na 2013 r. czynności ujęte w wewnętrznych regulaminach komórek organizacyjnych. Kontrola wykazała, że wszystkie czynności wskazane w ww. regulaminach wewnętrznych zostały przypisane do działań wskazanych w planie finansowym w układzie zadaniowym na rok 2013 dla MAiC¹⁷. W sześciu komórkach organizacyjnych¹⁸ wszystkie realizowane czynności przypisano do funkcji 22, w dziesięciu komórkach organizacyjnych¹⁹ realizowano czynności tylko i wyłącznie w ramach jednej z funkcji merytorycznych (2, 6, 11, 16, 17), natomiast w przypadku Biura Ochrony Informacji Niejawnych realizowane czynności przyporządkowano do dwóch funkcji merytorycznych (2 i 11) oraz do funkcji 22. Szczegółowe badanie przeprowadzone na próbie 12 działań²⁰, wykazało, że za wyjątkiem jednego przypadku czynności zostały prawidłowo zgrupowane w tych działaniach i przyczyniają się do osiągnięcia celu działania. Stwierdzono, że do działania 16.1.2.1. *W Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingsową oraz ze sprawowaniem nadzoru* niewłaściwie przypisano 53 czynności (szczegółowy opis zawarto na str. 7 i 8).

[Dowód: akta kontroli str. 83-250, 464-478, 488-503, 1468-1580, 2921-2928, 3040-3045]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ustalono, że w planie finansowym MAiC w układzie zadaniowym (dysponenta III stopnia) na 2013 r. zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego 21 lutego 2013 r. nie określono nazw celów i mierników oraz ich wartości bazowych i docelowych dla zadania 2.5. *Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna* i realizowanych w ramach

¹⁷ Zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MAiC w dniu 21 lutego 2013 r.

¹⁸ Biurze Dyrektora Generalnego, Biurze Ministra, Gabinetie Politycznym Ministra, Departamentach: Analiz i Komunikacji Publicznej, Budżetu i Finansów, Kontroli, Skarg i Wniosków, Prawnym.

¹⁹ Departamentach: Administracji Publicznej, Funduszy Strukturalnych, Informatyzacji, Poczty, Społeczeństwa Informacyjnego, Telekomunikacji, Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych, Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego, Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

²⁰ 6.3.1.1. *Tworzenie i analiza funkcjonowania w praktyce regulacji w zakresie telekomunikacji*; 6.3.1.3. *Przeprowadzenie informacyjnej kampanii społecznej dotyczącej przechodzenia z nadawania analogowego na cyfrowe w telewizji naziemnej*; 6.3.2.3. *Tworzenie i koordynacja regulacji w zakresie działalności pocztowej*; 16.1.2.1. *W Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingsową oraz ze sprawowaniem nadzoru*; 16.1.2.3. *Szkolenie i doradztwo dla jednostek samorządu terytorialnego*; 16.2.1.1. *Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej*; 16.2.1.2. *Działania na rzecz tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego*; 16.3.1.2. *Prowadzenie postępowań w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych*; 16.7.1.4. *Utrzymanie i eksploatacja systemu ePUAP*; 16.7.2.1. *Wdrażanie oraz wspieranie projektów dotyczących otwartych zasobów publicznych*; 16.7.2.2. *Inicjatywy społeczeństwa informacyjnego*; 17.2.7.1. *Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej*.

tego zadania dwóch podzadań oraz dwóch działań²¹ określając jedynie kwoty wydatków. Cele i mierniki oraz ich wartości bazowe i docelowe dla zadania 2.5. i wchodzących w jego skład podzadań i działań zostały określone dopiero w zmianach planu finansowego Ministerstwa na dzień 31 maja 2013 r.

Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak wyjaśniła, że zadania związane z zarządzaniem kryzysowym zostały przejęte przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w dniu 8 września 2012 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw²². W związku z tym, wydatki związane z realizacją ww. zadań nie zostały ujęte w projekcie budżetu na rok 2013 na etapie planowania, a dopiero w planie finansowym w układzie zadaniowym opracowanym po uchwaleniu ustawy budżetowej. Dlatego też, cele i mierniki zostały określone w zmianie planu dokonanej na dzień 31 maja 2013 r.

Zdaniem NIK kwoty i parametry rzeczowe zadań, podzadań i działań w układzie zadaniowym należy planować równolegle, przy zachowaniu wzajemnych powiązań między tymi wielkościami.

[Dowód: akta kontroli str. 464-478, 1156-1185, 1413-1439]

2. Z analizy sporządzonych w trakcie kontroli zestawień czynności grupowanych w działania wynika, że w działaniu 16.1.2.1. *W Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingsową oraz ze sprawowaniem nadzoru* zgrupowano 53 czynności realizowane przez Departament Administracji Publicznej, które, zdaniem NIK nie służą realizacji celu tego działania jakim jest *Zapewnienie współpracy z samorządem terytorialnym w danym roku*. Także uzyskane z wykonywania tych czynności produkty nie odnoszą się do określonego dla działania miernika *Liczba posiedzeń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komisji Heraldycznej oraz Komisji Nazw Mniejszości i Obiektów Fizjograficznych*. Zgrupowane w ww. działaniu czynności dotyczyły:

- prowadzenia przez Wydział Postępowań Komunalizacyjnych w imieniu Ministra Administracji i Cyfryzacji, jako organu wyższego stopnia, spraw z zakresu ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²³,
- wykonywania przez Wydział Nadzoru zadań Ministra Administracji i Cyfryzacji związanych z nadzorem nad: Regionalnymi Izbami Obrachunkowymi, działalnością administracyjną Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Głównym Geodetą Kraju, Instytutem Geodezji i Kartografii, a także prowadzenie spraw związanych z realizacją programów pn.: *Zagospodarowanie przejętego mienia i rekultywacja terenów zdegradowanych przez wojska Federacji Rosyjskiej, Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy i Narodowym Programem Przebudowy Dróg Lokalnych - Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój*;

²¹ Podzadanie 2.5.1. *Koordinacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego i przeciwdziałania terrorystycznym*, działanie 2.5.1.3. *Opracowanie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym i ochroną infrastruktury krytycznej oraz współpraca z organizacjami międzynarodowymi* oraz podzadanie 2.5.2. *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, działanie 2.5.2.3. *Koordinowanie działań administracji rządowej i samorządowej w zakresie realizacji zadań mających na celu ochronę przeciwpowodziową*.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 908.

²³ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

- realizowania przez Zespół ds. Zbiórek Publicznych spraw związanych z zapewnieniem wykonywania kompetencji Ministra Administracji i Cyfryzacji, wynikających z przepisów ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych²⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 1498-1505, 1838-1839, 2915-2917]

Taki sposób przypisania czynności do działania był niezgodny z ust. 76 pkt 9 załącznika nr 66 do noty budżetowej (który nakazuje aby przy tworzeniu działań grupować czynności o podobnym zakresie przedmiotowym) i wykluczał możliwość sprawowania skutecznej kontroli zarządczej, która powinna zapewnić realizację tych czynności zgodnie z celami działania.

Odnośnie braku logicznego powiązania celu działania 16.1.2.1.W i miernika stopnia jego realizacji z charakterem czynności przypisanych do tego działania, Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak wyjaśniła, że *Działanie 16.1.2.1.W było realizowane początkowo przez Departament Administracji Publicznej MSWiA, a następnie przez dwa nowoutworzone pod koniec 2011 r. departamenty MAiC – Departament Administracji Publicznej i Departament Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego [DWJST]. Na chwilę obecną cel określony dla realizacji działania 16.1.2.1. W (...) jest nieadekwatny do zadań realizowanych przez Departament Administracji Publicznej MAiC. W celu zapewnienia adekwatności celów działań i mierników do realizowanych faktycznie zadań przeprowadzono zmiany organizacyjne i w katalogu działań na rok 2014 ww. działanie zostało rozbite na 16.1.2.1.W Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingową oraz ze sprawowaniem nadzoru (zgłoszone przez DWJST) oraz 16.1.2.9. Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, prowadzenie spraw związanych z działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingową oraz ze sprawowaniem nadzoru (zgłoszone przez DAP).*

[Dowód: akta kontroli str. 1838-1839, 2915-2917]

1.3. Prawidłowość określania celów i mierników realizacji działań oraz ich monitorowanie (dysponent III stopnia)

Opis stanu faktycznego

Kontrola prawidłowości definiowania celów i mierników działań dla MAiC na 2013 r., przeprowadzona na próbie 12 działań²⁵ wykazała, że za wyjątkiem czterech przypadków opisanych w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, cele działań, mierniki ich realizacji oraz wartość tych mierników zostały określone zgodnie z wymogami noty budżetowej.

Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak podała, że wartość mierników czterech działań²⁶ (z 12 zbadanych) została ustalona na podstawie danych za lata

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 732.

²⁵ Patrz przypis 20.

²⁶ Działanie 6.3.2.3. Tworzenie i Koordynacja regulacji w zakresie działalności pocztowej – miernik: Liczba wydanych w danym roku aktów prawnych i dokumentów rządowych do ilości aktów koniecznych do wydania dla realizacji celu; działanie 16.1.2.1.W Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego, działalnością wojewodów i funkcjonowaniem terenowej administracji rządowej, działalnością lobbingową oraz ze sprawowaniem nadzoru – miernik: Liczba posiedzeń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komisji Heraldycznej oraz Komisji Nazw Mniejszości i Obiektów Fizjograficznych; działanie 16.7.2.1. Wdrażanie oraz wspieranie projektów dotyczących otwartych zasobów publicznych – miernik: Liczba przygotowanych i opiniowanych aktów prawnych w danym roku;

ubiegłe, dla dwóch działań na podstawie obliczeń własnych²⁷. Dla pozostałych sześciu działań wartość mierników ustalono na podstawie danych: przyjętych w Rocznym Planie Działania na 2013 r. dla Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - działanie 16.1.2.3.²⁸; uzyskanych z realizacji trzech systemów stypendialnych - działanie 16.2.1.1.²⁹; przekazanych przez podmioty realizujące zadania finansowane z udzielonych przez MAiC dotacji - działanie 16.2.1.2.³⁰; liczby spraw dotyczących roszczeń kościelnych osób prawnych - działanie 16.3.1.2.³¹; danych gromadzonych w bazie danych MediaWiki utrzymywanej na potrzeby eksploatacyjne systemu ePUAP - działanie 16.7.1.4.³² oraz harmonogramów realizacji projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka - działanie 17.2.7.1.³³

Bazy danych dla wszystkich (12) zbadanych działań prowadzone były przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MAiC³⁴.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Pani Edyty Szostak wynika, że monitorowanie wartości mierników w ujęciu rzeczowym odbywało się dla sześciu działań (z 12 zbadanych) na bieżąco, w odniesieniu do jednego działania w okresach miesięcznych, w przypadku dwóch działań raz na kwartał oraz kolejnych dwóch raz na pół roku. Natomiast działanie 16.2.1.1., gdzie miernikiem był *Promil romskich stypendystów w stosunku do liczby osób należących do romskiej mniejszości etnicznej* było monitorowane w odstępach rocznych.

Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak wyjaśniła, że: *Zadania związane z realizacją programów stypendialnych dla uczniów i studentów pochodzenia romskiego, zostały zlecone romskim organizacjom pozarządowym, z którymi Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych pozostaje w stałym kontakcie. Stypendia są przyznawane raz w roku, w zależności od charakteru konkursu stypendialnego. Liczba romskich stypendystów, stanowiąca jeden z elementów omawianego miernika, była znana w czwartym kwartale 2012 r. Należy zwrócić uwagę, że ponieważ rok budżetowy nie pokrywa się z rokiem akademickim, pełna lista studentów – stypendystów, znana jest dopiero pod koniec roku budżetowego. Ostateczna weryfikacja danych prowadzona jest na podstawie protokołów Komisji Konkursowej i sprawozdań z realizacji poszczególnych zadań stypendialnych.*

działanie 16.7.2.2. *Inicjatywy społeczeństwa informacyjnego* – miernik: *Liczba wspartych inicjatyw społeczeństwa informacyjnego w danym roku.*

²⁷ Działanie 6.3.1.1. *Tworzenie i analiza funkcjonowania w praktyce regulacji w zakresie telekomunikacji* – miernik: *Liczba wydanych i znowelizowanych w danym roku aktów prawnych i dokumentów rządowych*; działanie 6.3.1.3. *Prowadzenie informacyjnej kampanii społecznej dotyczącej przechodzenia z nadawania analogowego na cyfrowe w telewizji naziemnej* – miernik: *Liczba elementów kampanii informacyjnej.*

²⁸ Działanie 16.1.2.3. *Szkolenie i doradztwo dla jednostek samorządu terytorialnego* – miernik: *Liczba urzędów administracji publicznej objętych wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w relacji do liczby wszystkich urzędów wymagających wsparcia.*

²⁹ Działanie 16.2.1.1. *Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej* – miernik: *Promil romskich stypendystów w stosunku do liczby osób należących do romskiej mniejszości etnicznej.*

³⁰ Działanie 16.2.1.2. *Działania na rzecz tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego* – miernik: *Łączny nakład prasy mniejszości narodowych i etnicznych wydawanej z dotacji MAiC w stosunku do liczby osób należących do tych mniejszości.*

³¹ Działanie 16.3.1.2. *Prowadzenie postępowań w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych* – miernik: *Liczba prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych.*

³² Działanie 16.7.1.4. *Utrzymanie i eksploatacja systemu ePUAP* – miernik: *Dostępność systemu ePUAP.*

³³ Działanie 17.2.7.1. *Pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej* – miernik: *Ilość projektów (narastająco), które otrzymały wsparcie finansowe w ramach PO IG (projekty zrealizowane).*

³⁴ zestawienia, tabel m.in. w formie plików MS Excell, MS Word.

Kontrola wykazała, że monitorowanie wartości mierników w odniesieniu do 11 z 12 objętych badaniem działań odbywało się na podstawie danych gromadzonych przez właściwe departamenty merytoryczne. Dla pięciu działań³⁵ dane gromadzone były w formie baz, raportów lub odpowiednich zestawień. W przypadku trzech działań³⁶ do pozyskiwania danych do monitoringu wykorzystano system elektronicznego obiegu dokumentów e-dok oraz KSI SIMIK³⁷. Natomiast dla trzech działań³⁸ realizowanych w ramach szóstej funkcji państwa³⁹, monitoring prowadzono na podstawie danych o bieżącej realizacji. Do monitoringu działania 16.2.1.1. nie prowadzono żadnej bazy danych, gdyż jak podała Pani Edyta Szostak Dyrektor Generalny MAiC (...) *Informacje o ilości stypendystów przekazywane są do Wydziału ds. Mniejszości Romskiej w danym roku przez organizacje pozarządowe wdrażające programy stypendialne. Wartość miernika jest stosunkiem liczby stypendystów do liczby obywateli polskich pochodzenia romskiego. W związku z powyższym sporządzenie specjalistycznej bazy danych dla tego rodzaju obliczeń wydaje się zbędne.*

[Dowód: akta kontroli str. 1413-1439, 1450- 1459, 1468-1580, 1838-1839, 2915-2917, 3035-3036]

W Ministerstwie w I połowie 2013 r. w planie wydatków w częściach 17, 26, 27 i 43 wprowadzono zmiany w budżecie w kwocie ogółem 83 921,5 tys. zł⁴⁰. Na podstawie losowo wybranych siedmiu decyzji Ministra Finansów⁴¹ zmieniających plan wydatków Ministerstwa w łącznej kwocie 31 877,1 tys. zł sprawdzono prawidłowość zaplanowania i aktualizacji wartości mierników realizacji celów dla działań, w których zmiany te wystąpiły. Kontrola wykazała, że dla dwóch działań (16.7.1.4., 16.3.1.2.) zaplanowano wartości docelowe mierników z uwzględnieniem kwot ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa (szczegółowy opis zawarto na str. 11 i 12 wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 1153-1291, 1444-1449, 1821-1824, 2913-2914, 3017-3020, 3037-3039]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zapewnienie stałego w trakcie roku monitorowania realizowanych zadań, zarówno w aspekcie finansowym jak i rzeczowym, jest niezbędnym elementem sprawowania w jednostce sektora finansów publicznych skutecznej kontroli zarządczej. Nie ma przy tym znaczenia czy zadanie jest realizowane bezpośrednio przez pracowników jednostki, czy też zostało zleczone podmiotowi zewnętrznemu. Zdaniem NIK, przyjęta w MAiC praktyka zbierania danych o rzeczowych efektach realizacji niektórych zadań w odstępach rocznych lub półrocznych, jakkolwiek wystarczająca do spełnienia obowiązków sprawozdawczych, nie może służyć prawidłowej kontroli zarządczej.

³⁵ Działania: 16.1.2.1.W, 16.1.2.3., 16.2.1.2., 16.7.2.2., 16.7.1.4.

³⁶ Działania: 16.7.2.1., 16.3.1.2., 17.2.7.1.

³⁷ Krajowy System Informatyczny SIMIK 07-013 zapewnia zdolność zbierania i agregacji na wyższych poziomach podstawowych danych dotyczących programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie i formacie wymaganym przez Komisję Europejską na mocy regulacji wspólnotowych na lata 2007-2013 (art. 58 lit. d rozporządzenia ogólnego Rady (WE) nr 1083/2006) oraz wspiera bieżący proces zarządzania i monitorowania w zakresie programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

³⁸ Działania 6.3.1.1., 6.3.1.3., 6.3.2.3.

³⁹ Mierniki działań dotyczą odpowiednio liczby wydanych i znowelizowanych aktów prawnych, liczby elementów kampanii informacyjnej oraz liczby wydanych aktów prawnych, wynoszą odpowiednio 8, 3, 16.

⁴⁰ Suma zwiększeń i zmniejszeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich w tym zmiany w ramach tego samego paragrafu.

⁴¹ Decyzje Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2013 r.: z 27 marca 2013 r. nr MF/FS05/000154; 11 marca 2013 r. nr MF/FS06/000074; 12 marca 2013 r. nr MF/IP06/000434/16/BP/3/PMX/2013/16307; 12 marca 2013 r. nr IP6/4135/16BE/3/PMX/2013/16317; 26 kwietnia 2013 r. nr IP6/4135/16BE/15/PMX/2013/37780; 26 kwietnia 2013 r. nr MF/IP06/001203/16BP/15/PMX/2013/37784; 18 kwietnia 2013 r. nr MF/FS06/000995.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Treść określonego dla działania 16.1.2.3. celu *Poprawa obsługi administracyjnej obywatela w danym roku* była tożsama z celem zadania, w ramach którego działanie to było realizowane, co było niezgodne z ust. 77 pkt 6 ppkt 3 załącznika nr 66 do noty budżetowej, gdyż cele powinny być sformułowane w taki sposób, aby wzajemnie nie powielały się nazwą, treścią oraz kierunkiem interwencji. Również określony dla tego działania miernik produktu *Liczba urzędów administracji publicznej objętych wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w relacji do liczby wszystkich urzędów wymagających wsparcia* i jego wartość bazowa i docelowa były identyczne jak określone dla zadania 16.1. Było to niezgodne z ust. 78 pkt 5 ww. załącznika, który stanowi, że na szczeblu działań powinny być określane mierniki produktu, a na szczeblu zadań mierniki rezultatu bądź oddziaływania.

[Dowód: akta kontroli str. 464-467]

Zastępca Dyrektora Generalnego MAiC Pan Daniel Kasprzak odnośnie określania identycznych nazw celów, mierników i ich wartości wyjaśnił, że: *W przypadku podzadania 16.1.2., działania 16.1.2.1.W oraz 16.1.2.3. przyjęte cele, nazwy oraz wartości bazowe i docelowe mierników są tak różnorodne, że trudno jest znaleźć inny miarodajny cel, nazwę oraz wartość docelową dla zadania 16.1. Z punktu widzenia efektywności, przyjęty cel, nazwa oraz wartość docelowa miernika dla zadania 16.1. wydają się być optymalne, gdyż wiążą się z celem, nazwą oraz wartością docelową miernika dla działania 16.1.2.3. o najwyższym poziomie wydatków budżetowych (ponad 99% wydatków realizowanych w ramach podzadania). Należy wspomnieć, że przyjęty cel, nazwa oraz wartość docelowa miernika dla zadania 16.1. nie były dotychczas kwestionowane.*

[Dowód: akta kontroli str.1450-1459]

Przedstawiona w wyjaśnieniach argumentacja nie może być w ocenie NIK usprawiedliwieniem dla naruszenia określonych w nocie budżetowej zasad, których istotą jest zapewnienie logicznej hierarchizacji celów i mierników ich realizacji na poszczególnych poziomach struktury układu zadaniowego.

2. Dla dwóch działań ujętych w planie finansowym Ministerstwa na 2013 r. wartość docelową miernika zaplanowano z uwzględnieniem środków z rezerw celowych. Było to niezgodne z ust. 79 pkt 4 załącznika nr 66 do noty budżetowej, zgodnie z którym wielkości docelowych wartości mierników określa się dążąc w miarę możliwości (...), do powiązania tych wielkości z wysokością planowanych wydatków (nie uwzględniając rezerw celowych). I tak dla działania:

- 16.7.1.4. wartość docelowa miernika *Dostępność systemu ePUAP* została określona na poziomie 99,5% z uwzględnieniem kwoty 10 782 162 zł z rezerwy celowej⁴² budżetu państwa,
- 16.3.1.2. wartość docelowa miernika *Liczba prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach roszczeń majątkowych kościelnych osób prawnych* określona na 15 postępowań została ustalona z uwzględnieniem

⁴² Decyzja Ministra Finansów z dnia 11 marca 2013 r., znak: MF/FS06/000074 – środki z rezerwy celowej w kwocie 11 057 762 zł przeznaczone były dla Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji na sfinansowanie zadania pn. Asysta techniczna i serwis urządzeń pogwarancyjnych Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP. Kwota 275 000 zł z przekazanej rezerwy celowej po akceptacji Podsekretarza Stanu w MAiC zostało przeniesione z planu finansowego Ministerstwa do planu finansowego Centrum Projektów Informatycznych.

planowanych wydatków z rezerwy celowej⁴³ budżetu państwa przyznanej w kwocie 10 564 800 zł.

Przedstawiony w wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego MAiC Pani Edyty Szostak w sprawie miernika dla działania 16.7.1.4. argument, że po zwiększeniu planu MAiC o środki z rezerwy celowej nie dokonywano już zmiany wartości docelowej miernika, nie zmienia faktu, że został on zaplanowany niezgodnie z zasadami określonymi w nocie budżetowej. NIK zauważa, że brak w planie informacji o wartości miernika rzeczowego, który byłoby osiągnięty przy finansowaniu zadań bez środków z rezerwy oznacza także brak wiedzy o skutkach rzeczowych ewentualnego nieuruchomienia tych środków w trakcie roku budżetowego.

Stwierdzonej nieprawidłowości nie tłumaczą także podane w wyjaśnieniach odnośnie miernika dla działania 16.3.1.2. argumenty, że zwiększenie planu finansowego z rezerwy celowej na wypłatę odszkodowania dla Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP (...) *nie wpłynęło na zmianę wartości docelowej miernika (...) oraz, że Miernik określony dla działania ma charakter systemowy, wypłata odszkodowania miała charakter jednostkowy.*

[Dowód: akta kontroli str. 472-475, 1821-1824, 2913-2914, 3029-3034]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania w zakresie organizacji pracy i warunków funkcjonowania Ministerstwa oraz w zakresie planowania i monitorowania przez Ministerstwo (dysponent III stopnia) wartości mierników stopnia realizacji celów dla działań przyjętych w układzie zadaniowym na rok 2013. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w procesie przygotowania planu finansowego w układzie zadaniowym MAiC na 2013 r. wyodrębnione zostały i zgrupowane w działaniach, realizowanych w funkcjach od 1 do 21 wszystkie czynności merytoryczne komórek organizacyjnych. Niekorzystny wpływ na efektywność zarządzania realizacją działań może mieć jednak niezapewnienie bieżącego monitorowania niektórych działań oraz stwierdzone nieprawidłowości, które dotyczyły w szczególności określenia mierników i ich wartości docelowych badanych działań w sposób niezgodny z wymaganiami określonymi w załączniku do noty budżetowej na 2013 r. W szczególności określanie wartości mierników z uwzględnieniem środków, które nie są jeszcze ujęte w planie finansowym jednostki wiąże się z dużym ryzykiem nieosiągnięcia wartości miernika i zrealizowania celu w założonym stopniu.

2. Planowanie i raportowanie przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (dysponent III stopnia) kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na rok 2013

2.1. Zasady prowadzenia ewidencji księgowej Urzędu w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

Ewidencja księgowa budżetu w układzie zadaniowym, zgodnie z wykazem kont stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa⁴⁴ winna być prowadzona na pozabilansowym koncie 990 – *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym*. Może być prowadzona również w inny

⁴³ Decyzja Ministra Finansów z dnia 27 marca 2013 r., znak: MF/FS05/000154.

⁴⁴ Rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. z 2013 r, poz. 289).

sposób ustalony przez jednostkę pod warunkiem, że zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych przepisów (§ 15 ust. 2a ww. rozporządzenia Ministra Finansów).

Zasady rachunkowości w MAiC, w tym ewidencji księgowej budżetu w układzie zadaniowym wprowadzono zarządzeniem nr 11/2012 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 30 stycznia 2012 r.⁴⁵, które weszło w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r. Załączniki do przywołanego zarządzenia otrzymały nowe brzmienie nadane zarządzeniem nr 39 Dyrektora Generalnego MAiC z dnia 13 sierpnia 2012 r., które weszło w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r.⁴⁶

[Dowód: akta kontroli str. 298-433]

W zakładowym planie kont MAiC dla ewidencji księgowej w zakresie budżetu zadaniowego przewidziano konta: 995 – *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym* oraz konto 996 – *Budżet zadaniowy*. Opis dla konta 995 stanowił, że na stronie Wn ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz jego zmiany, na stronie Ma równowartość zrealizowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz wartość planu niezrealizowanego. Ewidencję prowadzi się w szczególności funkcji, zadań, podzadań i działań z dalszym uszczegółowieniem według części, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej. Konto 996 – *Budżet zadaniowy* służy do ewidencji wydatków i zobowiązań budżetowych na potrzeby budżetu zadaniowego. Na stronie Wn ujmuje się faktury, rachunki, noty i inne dokumenty, na podstawie których dokonywane są wydatki. Po stronie Ma konta księguje się równowartość dokonanych w danym roku budżetowym wydatków.

W okresie objętym kontrolą ewidencja księgowa Ministerstwa prowadzona była przy użyciu systemu komputerowego FT-FK7 zarówno dla potrzeb budżetu tradycyjnego jak i w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli str. 299-300, 369, 404, 410]

W ocenie NIK przyjęty w MAiC sposób ewidencji wydatków w układzie zadaniowym spełniał wymogi określone w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów. Zapewniał możliwość sporządzenia obowiązujących sprawozdań budżetowych⁴⁷ w zakresie planowanych i zrealizowanych wydatków oraz umożliwiał ustalenie wysokości zobowiązań dla poszczególnych działań bezpośrednio z zapisów w ewidencji finansowo-księgowej.

Plan wydatków w układzie zadaniowym dla Ministerstwa na 2013 r. został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MAiC w dniu 21 lutego 2013 r. w kwotach zgodnych z ustawą budżetową oraz w szczególności określonej w nocie budżetowej.

[Dowód: akta kontroli str. 464-478, 486-503, 569, 1090, 2365-2376]

⁴⁵ Zarządzenie nr 11/2012 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia.

⁴⁶ Zarządzenie nr 39 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 sierpnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w komórce organizacyjnej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji właściwej w sprawach realizacji zadań Dyrektora Generalnego jako dysponenta budżetu państwa trzeciego stopnia.

⁴⁷ Sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

Opis stanu
faktycznego

2.2. Zasady kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań

Kontrola wykazała, iż przyjęte w Ministerstwie zasady kwalifikowania (alokacji wydatków) do poszczególnych działań były zgodne z zasadami kwalifikowania wydatków wynikającymi z noty budżetowej⁴⁸. I tak do działań w funkcjach od 1 do 21 kwalifikowano:

- wydatki z rozdziału 75001 – *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* ponoszone w bezpośrednim związku z ich realizacją, w szczególności wydatki rzeczowe, wydatki osobowe pracowników biorących udział w realizacji działań (wynagrodzenia wraz z pochodnymi), z wykorzystaniem wskaźników udziału wynagrodzeń na realizację poszczególnych działań w stosunku do pełnej kwoty planowanych wydatków na wynagrodzenia w danej części budżetowej, a także wydatki pośrednio związane z realizacją działań w odniesieniu do realizacji projektów finansowanych i współfinansowanych z budżetu UE przy zastosowaniu klucza kalkulacyjnego (np. usługi sprzątania);
- wydatki z pozostałych rozdziałów.

Pozostałe wydatki ujmowane były do działań realizowanych w funkcji 22.

[Dowód: akta kontroli str. 406-433, 505 -515, 1108, 1111, 1115, 1125-1131, 1154-1163, 1337-1443, 1468-1580, 2468-2494, 3016]

Dyrektor Generalny MAiC Pani Edyta Szostak podała, że (...) w MAiC nie jest prowadzona ewidencja kosztów w układzie funkcjonalnym, czyli według miejsca powstawania; Koszty rozlicza się i ewidencjonuje w układzie rodzajowym, zespół 4 – „Koszt według rodzaju”; powiązanie pomiędzy budżetem zadaniowym a budżetem tradycyjnym odbywa się na poziomie działań, a kalkulacja wydatków dokonywana jest ze szczegółowością paragrafów klasyfikacji budżetowej, natomiast, kwalifikacja wydatków bezpośrednich, do poszczególnych działań w funkcjach od 1 do 21 następuje na podstawie realizowanych zadań przez poszczególne komórki merytoryczne. W zakresie wydatków pośrednich planowanie odbywa się głównie w oparciu o funkcję 22; a (...) planowanie i sprawozdawczość budżetowa odbywa się do poziomu działania, komórki organizacyjne nie prowadziły planowania, ani kontroli nad wykonaniem budżetu w układzie zadaniowym na poziomie czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 298-300, 1336-1337]

W wyniku analizy danych zawartych w zestawieniach sporządzonych przez kierowników komórek organizacyjnych MAiC na potrzeby kontroli NIK oraz szczegółowego badania próby 12 działań stwierdzono, że kwota zaplanowanych wydatków na działanie stanowiła sumę wydatków na realizację poszczególnych czynności określonych w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych, zgrupowanych w tym działaniu. Dla zbadanych działań w formularzach planistycznych BZ, stosownie do wymogów zawartych w nocie budżetowej określono szacowane koszty ich realizacji. W formularzu planistycznym BZ-1 na 2013 r. ujęto wydatki wszystkich komórek organizacyjnych MAiC w odpowiednich funkcjach, zadaniach, podzadaniach i działaniach, zgodnie z wykonywanymi przez nie zadaniami merytorycznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 486, 516-536, 569, 1336, 1468-1580]

⁴⁸ Do poszczególnych zadań/podzadań/działań dysponent włącza wydatki działu 750 – Administracja publiczna, ponoszone w bezpośrednim związku z realizacją tych zadań. Natomiast tę część wydatków działu 750, których nie można zmierzyć oraz przypisać do poszczególnych zadań, jak również jeżeli nie jest to na tyle istotne, żeby było ekonomicznie uzasadnione, należy wykazać w funkcji 22.

Zaplanowane na 2013 r. wydatki MAiC (dysponenta III stopnia) wyniosły 105 856,0 tys. zł i były wyższe o 20 702,0 tys. zł od wydatków zrealizowanych w 2012 r. (85 154,0 tys. zł). Plan wydatków po zmianach (wg stanu na 30 czerwca 2013 r.) wyniósł 137 458,0 tys. zł.

Kontrola wykazała, że wydatki MAiC zostały przypisane do poszczególnych funkcji zadań/podzadań/ działań. W planie finansowym MAiC na 2013 r. w funkcji 22 ujęto wydatki w wysokości 33 785,0 tys. zł, tj. 31,9% wydatków ogółem (105 856,0 tys. zł). Plan po zmianach według stanu na 30 czerwca 2013 r. w funkcji 22 wynosił 33 250,0 tys. zł, a zrealizowane wydatki 11 289,0 tys. zł, tj. 34,0% planu po zmianach. Wydatki w funkcji 22 stanowiły 24,9% ogółu wydatków w funkcjach od 1 do 22 (45 365,0 tys. zł).

Kontrola prawidłowości przypisywania wydatków do działań w ramach funkcji 22 przeprowadzona na próbie 75 dowodów księgowych na łączną kwotę 6 267,9 tys. zł⁴⁹ wykazała, że wydatki wynikające z 71 dowodów zostały prawidłowo przypisane do poszczególnych funkcji. W przypadku czterech dowodów księgowych⁵⁰ dotyczących usługi sprzątnięcia w kwotach po 11 616,48 zł każdy stwierdzono, że zakwalifikowano je niejednolicie, do działań ujętych w trzech funkcjach, tj. w funkcjach merytorycznych 16 i 17 oraz w funkcji 22. Do działań ujętych w funkcjach merytorycznych (działania: 16.1.2.3. i 17.2.7.1.) przypisywano wydatki za sprzątnięcie pomieszczeń (wraz z udziałem powierzchni wspólnej) zajmowanych przez pracowników uczestniczących w realizacji projektów finansowanych z udziałem środków unijnych. Do działania ujętego w funkcji 22 (działanie 22.3.2.2.) przypisywano natomiast wszystkie pozostałe wydatki ponoszone na sprzątnięcie pomieszczeń zajmowanych przez innych pracowników Ministerstwa.

[Dowód: akta kontroli str. 823-828, 831-832, 834-849, 884-893, 945-961, 2731-2741]

Dyrektor DBiF Pani Beata Rudzka wyjaśniła, że (...) *Wszelkie wydatki ponoszone z tytułu usługi sprzątnięcia przypisywane są proporcjonalnie, zarówno w budżecie tradycyjnym jak i w budżecie zadaniowym do czterech części budżetowych oraz różnych zadań. Kwota wydatku dotycząca budżetu państwa przypisywana jest do funkcji 22, natomiast wydatek w ramach realizacji programów (finansowanych i współfinansowanych z budżetu UE) przypisywany jest do zadań związanych z realizacją tych programów (funkcja 16 i 17).*

[Dowód: akta kontroli str. 1824, 2914, 3016]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, stosowanie różnych zasad kwalifikowania wydatków niezwiązanych bezpośrednio z realizacją działań w zależności od tego czy wydatek ponoszony jest ze środków budżetu państwa, czy z budżetu środków europejskich nie znajduje uzasadnienia. Przyjęta w MAiC w odniesieniu do środków europejskich zasada, której stosowanie – w ocenie NIK - pozwala na bardziej precyzyjne określenie kosztów działań merytorycznych może być, jak wskazują opisane wyżej przypadki, stosowana jednolicie w odniesieniu do wszystkich działań w ramach funkcji od 1 do 21.

2.3. Ewidencjonowanie wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązującą w Ministerstwie *Instrukcją obiegu dokumentów finansowo – księgowych*, wprowadzono m.in. zapisy dotyczące kontroli dowodów księgowych (§ 18), w tym kontroli merytorycznej dowodu księgowego w MAiC, która polega m.in. na sprawdzeniu i zakwalifikowaniu wydatków zgodnie z katalogiem funkcji zadań,

⁴⁹ Na kwotę tą składało się: 45 dowodów w funkcjach od 1 do 21 na łączną kwotę 5 987,2 tys. zł oraz 30 dowodów w funkcji 22 na łączną kwotę 280,7 tys. zł (po 10 dowodów o najwyższej wartości z jednego działania realizowanego w każdym z trzech zadań w funkcji 22).

⁵⁰ Faktury nr: FSO1/2013/0185 z dnia 31.01.2013 r., FSO1/2013/0471 z dnia 28.02.2013 r., FSO1/2013/0766 z dnia 29.03.2013 r oraz FSO1/2013/0934 z dnia 30.04.2013 r.)

podzadań i działań na dany rok budżetowy oraz potwierdzeniu faktu zakwalifikowania przez odnotowanie i zamieszczenie dodatkowo adnotacji w brzmieniu: „budżet zadaniowy: nr funkcji ... nr zadania ... nr podzadania ... nr działania ...”. Ewidencja wystawionych not księgowych prowadzona jest w komórce finansowej, w sposób narastający w danym roku kalendarzowym. Zgodnie z wzorem dla opisu noty księgowej (stanowiącej załącznik nr 4 do ww. instrukcji) uwzględniano dane umożliwiające ewidencję dla układu zadaniowego⁵¹. Wzór opisu dla rachunku wewnętrznego zawierał również dane dotyczące ewidencji wydatków w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli str. 434 – 463]

Badaniem kontrolnym (w zakresie ewidencjonowania dowodów księgowych zgodnie z przyjętymi zasadami w MAiC) objęto próbę 45 dowodów księgowych na łączną kwotę 5 987,2 tys. zł w dziesięciu działaniach ujętych w funkcjach od 1 do 21. Badana próba wydatków stanowiła 17,6% wydatków dokonanych w I półroczu 2013 r. w funkcjach od 1 do 21 (34 076,2 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 652, 656- 658, 692-709, 818-821, 822-854, 889-943, 962]

W wyniku badania ww. dowodów księgowych stwierdzono, że:

- dowody księgowe spełniały warunki określone w art. 21 i 22 uor,
- wydatki poniesiono na czynności zgrupowane w danym działaniu i związane z osiągnięciem zaplanowanych celów działania,
- wydatki ujęto w ewidencji księgowej w sposób wynikający z przyjętych w Ministerstwie zasad kwalifikowania (alokacji) wydatków do poszczególnych działań,
- dokumenty księgowe (z wyjątkiem 18 przypadków) opisano zgodnie z zasadami *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo – księgowych*, w tym zamieszczono dekretację odnośnie sposobu ujęcia wydatku w ewidencji księgowej dla układu zadaniowego budżetu oraz potwierdzano dokonanie sprawdzenia wydatku pod względem merytorycznym,
- wydatki ujmowano jednocześnie (z wyjątkiem dziewięciu przypadków) w ewidencji księgowej wydatków w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym.

[Dowód: akta kontroli str. 584-585, 602, 613-614, 629, 635-639, 642-646, 710-711, 784, 822, 826, 831, 842, 859, 861- 864, 1589]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Dziewięć spośród 45 zbadanych dowodów księgowych zostało ujętych w ewidencji księgowej budżetu zadaniowego po upływie od 14 dni do ponad miesiąca od wprowadzenia zapisów w ewidencji księgowej budżetu tradycyjnego⁵².

⁵¹ Dane w układzie: część, dział, rozdział, paragraf, nr funkcji, nr zadania, nr podzadania, nr działania.

⁵² 1) cz. 17 Działanie 16.1.2.1.W Faktura VAT nr 141/E/2013 (do zam. 1/2133) z dnia 21.02.2013 r. na kwotę 5 785,92 zł,
2) cz. 27 Działanie 16.7.2.2. Faktura VAT nr 631043098 z dnia 5.02.2013 r. na kwotę 146 370,00 zł,
3) cz. 26 Działanie 6.3.1.1. Faktura VAT nr FC000852 z dnia 29.01.2013 r. na kwotę 421 313,79 zł,
4) cz. 27 Działanie 6.3.1.1. Faktura VAT nr 01/ 2013/MAC z dnia 31.01.2013 r. - usługi: Hosting SGBIP (miesiąc styczeń 2013 r.) na kwotę 6 027,00 zł,
5) cz. 27 Działanie 6.7.1.4. Faktura VAT nr 007-01-13-CP COMARCH z dnia 31.01.2013 r. na kwotę 886 830,00 zł,
6) cz. 27 Działanie 16.7.2.1. Faktura VAT nr 0725/2013 First Class, z dnia 15.01.2013 r. na kwotę 3 885,31 zł,
7) cz. 27 Działanie 16.7.2.1. Faktura VAT nr 0725/2013 First Class z dnia 15.01.2013 r na kwotę 3 946,35 zł,
8) cz. 17 Działanie 16.1.2.3 Faktura VAT nr F/638/MAR SUMMA LINGUE,985 z dnia 14.03.2013 r. na kwotę ogółem 6 396,00 zł,
9) cz. 27 Działanie 16.7.2.1. Faktura VAT nr TS-2013/01/1 z dnia 23.01.2013 r. na kwotę 12 000,00 zł.

Dyrektor DBiF Pani Beata Rudzka wyjaśniła, iż (...) *Prowadzona przez jednostkę ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym, na kontach pozabilansowych, prowadzona jest na bieżąco, tak aby zapewnić wykonanie obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie, zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Podała, że: W okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2013 r. ewidencja księgową budżetu zadaniowego była prowadzona zgodnie z okresem sprawozdawczym, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, (półroczne i roczne sprawozdania).*

[Dowód: akta kontroli str. 1092, 1096, 1101]

W ocenie NIK, aby na bieżąco mógł być monitorowany poziom wydatków w układzie zadaniowym, zapisy w ewidencji księgowej budżetu tradycyjnego i w układzie zadaniowym powinny być dokonywane równocześnie. Obok monitorowania wysokości wydatków poniesionych na realizację poszczególnych działań, pozwoli to również na bieżące ujawnianie ewentualnych rozbieżności pomiędzy kwotami zewidencjonowanych wydatków w układzie tradycyjnym i zadaniowym oraz dokonywanie stosownych korekt.

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku badania 45 dowodów księgowych (na łączną kwotę 5 987,2 tys. zł) w obszarze funkcji 1 do 21 stwierdzono, że 18 dowodów księgowych⁵³ nie zostało opatrzone opisami merytorycznymi, o których mowa w § 18 ust. 4 pkt 2 *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo – księgowych*, tj. adnotacjami kierownika komórki organizacyjnej - właściwej merytorycznie za dokonanie danej operacji gospodarczej i zakwalifikowania wydatków zgodnie z katalogiem funkcji, zadań, podzadań i działań.

[Dowód: akta kontroli str. 584-585, 614, 616, 642-646, 822-854, 861-864]

Dyrektor DBiF Pani Beata Rudzka wyjaśniła, że (...) *Wymienione dokumenty dotyczą przede wszystkim zakupów biletów lotniczych związanych ze służbowymi podróżami zagranicznymi pracowników Ministerstwa oraz tłumaczeń, które są realizowane w ramach zawartych umów. Ponadto, poinformowała, że (...) W piśmie nr DBiF-311-649/2012 z dnia 7 lutego 2012 r. przypominaliśmy o obligatoryjnym obowiązku sporządzania opisów merytorycznych na wszystkich dokumentach księgowych przekazywanych do DBiF.*

[Dowód: akta kontroli str. 1101, 1093 -1095]

- ⁵³ 1) Faktura VAT nr 4447/2013/S.C FIRST CLASS/910 z dnia 7.03.2013 r. na kwotę 3 546,39 zł,
2) Faktura VAT nr F/638/MAR SUMMA LINGUE,985 z dnia 14.03.2013 r. na kwotę 6 396,00 zł,
3) Faktura VAT nr 2013/FVZ12/00026 z dnia 5.06.2013 r. na kwotę 6 847,56 zł,
4) Faktura VAT nr 141/E/2013 do zam. 1/2133 z dnia 21.02.2013 r. na kwotę 5 785,92 zł,
5) Faktura VAT nr F/473/lu/2013 z dnia 28.02.2013 r. na kwotę 6 907,68 zł,
6) Faktura VAT Invoice 1150 z dnia 19.03.2013 r. na kwotę 54 000,00 zł,
7) Faktura VAT nr 8762/2013/IR z dnia 7.05.2013 r. na kwotę 4 295,19 zł,
8) Faktura VAT nr 6128/2013/SC z dnia 29.03.2013 r. na kwotę 27 807,54 zł,
9) Faktura VAT nr FC000852 z dnia 29.01.2013 r. na kwotę 421 313,79 zł,
10) Faktura VAT nr 2653/2013/S.C. First Class z dnia 12.02.2013 r. na kwotę 1 323,34 zł,
11) Faktura VAT nr 7645/2013/IR First Class z dnia 18.04.2013 r. na kwotę 3 213,30 zł,
12) Faktura VAT nr 9264/2013/IR First Class z dnia 14.05.2013 r. na kwotę 2 831,31 zł,
13) Faktura VAT nr 9418/2013/IR First Class z dnia 15.05.2013 r. na kwotę 3 124,33 zł,
14) Faktura VAT nr 283613001047 z dnia 15.03.2013 r. na kwotę 1 463,67 zł,
15) Faktura VAT nr 1/02/2013 z dnia 1.02.2013 r. na kwotę 35 050,97 zł,
16) Faktura VAT nr 5549/2013/SC First Class, z dnia 21.03.2013 r. na kwotę 4 169,79 zł,
17) Faktura VAT nr 0725/2013 First Class z dnia 15.01.2013 r. na kwotę 3 885,31 zł,
18) Faktura VAT nr 0725/2013 First Class z dnia 15.01.2013 r. na kwotę 3 946,35 zł.

2.4. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym MAiC

Opis stanu faktycznego

Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Rb-BZ1⁵⁴ za I półrocze 2013 r. dla części 17, 26, 27 i 43 zostały sporządzone w szczególności wymaganej przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości, tj. zawierały m.in. dane dotyczące planu, planu po zmianach i wykonania wydatków oraz stanu zobowiązań w danym działaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 2630-2710, 2722, 2754-2755]

Kontrola wykazała, że z wyjątkiem jednego przypadku opisanego w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości dane zawarte w sprawozdaniach Rb-BZ1 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w układzie zadaniowym. Wydatki ogółem wykazane w sprawozdaniach Rb-BZ1 w pozycjach plan według ustawy budżetowej, plan po zmianach i wykonanie w zakresie budżetu państwa i budżetu środków europejskich były równe sumie wydatków ogółem wykazanych w tych pozycjach w sprawozdaniach Rb-28⁵⁵ i Rb-28 UE⁵⁶. Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane dysponentowi głównemu w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 504, 1012-1086, 2723-2769, 2949]

Ustalone nieprawidłowości

W sprawozdaniu Ministerstwa Rb-BZ1 za I półrocze 2013 r. dla części 17 *Administracja publiczna* budżetu państwa, w zadaniu 16 *Sprawy obywatelskie*, działaniu 16.1.2.3. *Szkolenie i doradztwo dla jednostek samorządu terytorialnego*, w kolumnie *pozostałe wydatki dla planu wg ustawy budżetowej* wykazano kwotę 7 300 000 zł, zamiast 7 444 000 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 466, 481, 507, 1028-1041, 2731-2732, 2945]

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Pani Edyty Szostak powyższe wynikało z omyłki, a o zaistniałej sytuacji został poinformowany dysponent główny. Poinformowała także, że w związku z upływem ustawowego terminu dla dokonywania korekt sprawozdań, przedmiotowa pomyłka zostanie skorygowana w sprawozdaniu rocznym.

[Dowód: akta kontroli str. 3026, 3028]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wiarygodność zaplanowanych i raportowanych przez MAiC (dysponent III stopnia) kosztów wykonania działań przyjętych w układzie zadaniowym budżetu na 2013 r. Pomimo, że nie określono procedur dotyczących planowania wydatków oraz materiałów do sporządzania projektów budżetu w układzie zadaniowym, na etapie opracowywania planu przypisano do działań wszystkie wydatki związane z ich realizacją. Plan został opracowany w wymaganej szczególności i był kompletny. Przyjęte zasady ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym umożliwiły sporządzenie sprawozdania z wykonania budżetu w układzie zadaniowym zgodnie z obowiązującymi wymogami. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej budżetu zadaniowego, jak również w sprawozdawczości. Stosowano również niejednolite zasady przypisywania do działań wydatków niezwiązanych bezpośrednio z ich realizacją.

⁵⁴ Sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁵⁵ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁵⁶ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

3. Działania nadzorcze Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych.

3.1. Planowanie w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

Kontrola wykazała, iż Minister Administracji i Cyfryzacji będący dysponentem części budżetowych 17, 26, 27, 43 i 80 budżetu państwa, przygotowywał druki planistyczne BZ-Z, BZ-1 i BZ-K na 2013 r. we współpracy z podmiotami podległymi i nadzorowanymi. Po przekazaniu ww. podmiotom informacji o wstępnych kwotach wydatków na 2013 r., zobowiązano jednostki te do opracowania i przekazania projektu planu finansowego jednostki w układzie zadaniowym na ww. formularzach. Kierownicy wszystkich jednostek podległych i nadzorowanych sporządzili i terminowo przekazali do MAiC projekty swoich planów, w których określili m.in. kwoty planowanych wydatków na działania, cele oraz mierniki realizacji celów tych działań. Po przeprowadzonej weryfikacji i uzgodnieniach, dane te zostały ujęte w formularzach BZ-1 i BZ-K sporządzonych przez dysponenta ww. części budżetowych i terminowo przekazane do Ministra Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 1954-2238, 2365-2467]

Po ogłoszeniu ustawy budżetowej Minister Administracji i Cyfryzacji, jako dysponent części 17, 26, 27, 43 i 80 budżetu państwa, przekazał wszystkim jednostkom podległym informacje o kwotach dochodów i wydatków, jednakże nie dokonywał podziału kwot wydatków na poszczególne zadania, podzadania i działania oraz nie informował o wielkości mierników, które należy osiągnąć w efekcie realizacji przypisanych działań.

Dyrektor DBiF MAiC Pani Beata Rudzka wyjaśniła, iż *...uznano, że jednostki realizujące zadania Ministra dokonują racjonalnego i celowego podziału kwot wydatków na zadania, podzadania i działania po uzyskaniu informacji od dysponenta o podziale ustawowo określonych kwot. Uznano także, że najistotniejszym elementem oceny realizacji budżetu w układzie zadaniowym jest poziom realizacji celów. Wprowadzenie sztywnego podziału środków przez dysponenta na etapie planowania zwiększyłoby pracochłonność i utrudniłoby realizację wydatków oraz osiągnięcie celów mierzonych przede wszystkim jakościowymi miernikami. Sposób podziału środków na poszczególne zadania, podzadania, działania nie jest w obowiązujących aktach prawnych regulowany. W Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji przyjęto zasadę konstrukcji budżetu w układzie zadaniowym, w którym wielkość mierników określają jednostki jako odpowiedzialne za realizację zadania i posiadające merytoryczną wiedzę w danym obszarze.*

Analiza ryzyka nieosiągnięcia celów planowanych zadań dla części budżetowych 17, 26, 27, 43 i 80 została przeprowadzona w trakcie prac nad przygotowaniem druków planistycznych BZ na 2013 r. i prezentowana w formie formularza opisowego projektu części budżetowej/planu finansowego w układzie zadaniowym na rok 2013⁵⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 1343-1345, 1410-1412, 1581-1583]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie kwestionując przyjętej w MAiC prawidłowej zasady konstruowania budżetu w układzie zadaniowym przy udziale i z wykorzystaniem wiedzy merytorycznej bezpośrednich wykonawców zadań, NIK zwraca uwagę, że podległe i nadzorowane przez właściwego ministra jednostki pozostają jedynie wykonawcami jego zadań na

⁵⁷ Zgodnie z wzorem formularza opisowego, o którym mowa w § 7 ust. 14 noty budżetowej.

przyjętym w układzie zadaniowym poziomie działań. Celowe jest zatem, aby w procesie planowania budżetowego zachowana została skoordynowana analiza mierników osiągnięcia celów działań proponowanych przez podległych wykonawców pod kątem ich spójności z celami podzadań i zadań.

3.2. Monitorowanie realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym

Opis stanu faktycznego

W wyniku kontroli ustalono, że monitoring realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym na 2013 r. Ministerstwa oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji prowadzony był przede wszystkim na podstawie informacji o ewentualnych zmianach wydatków w planie finansowym w danym zadaniu, podzadaniu, działaniu oraz na podstawie sprawozdań półrocznych i rocznych sporządzanych przez te jednostki. Ponadto Dyrektor DBiF MAiC zwrócił się w kwietniu 2013 r. do dyrektorów komórek organizacyjnych MAiC⁵⁸ o przekazanie informacji o stanie realizacji ważniejszych zadań za I kwartał 2013 r., a w lipcu 2013 r. zarówno do dyrektorów komórek organizacyjnych MAiC jak i kierowników jednostek podległych i nadzorowanych, o informację w zakresie stopnia osiągnięcia założonych celów, w tym planowanych wartości mierników za pierwsze półrocze 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1335, 1423, 1455-1457, 1732-1733, 2864-2912]

Dyrektor DBiF MAiC Pani Beata Rudzka podała, że *Monitoring realizacji zadań przez jednostki podległe i nadzorowane w ujęciu rzeczowym jest prowadzony przez właściwe departamenty merytoryczne. Monitoring poziomu wykonania mierników jest prowadzony przez Departament Budżetu i Finansów na podstawie sprawozdań rocznych (...), w trakcie prac nad przygotowaniem „Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym” dołączonej do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Wskazała też, iż (...) system monitoringu budżetu w układzie zadaniowym w MAiC jest rozwijany wraz z procesem tworzenia struktur Ministerstwa oraz wejściem w życie zmian prawnych regulujących funkcjonowanie systemu budżetu zadaniowego.*

[Dowód: akta kontroli str. 1327-1331]

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹, od jednostek podległych Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, tj. WWPE, CPI i Głównego Geodety Kraju, wynika, iż w 2013 r. poza sprawozdaniem za I półrocze 2013 r. oraz informacją (o przygotowanie której MAC zwróciło się w lipcu 2013 r.) o stopniu osiągnięcia założonych celów, w tym planowanych wartości mierników, jednostki te nie przekazywały do MAiC żadnych innych informacji związanych z realizacją swoich planów finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1327-1330, 1400-1409, 1595-1801, 1825-1827]

Kontrola wykazała, że według stanu na 5 sierpnia 2013 r., zarówno Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MAiC jak i Zespół Audytu Wewnętrznego MAiC, nie prowadzili kontroli i audytu w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, których przedmiotem byłyby zagadnienia związane z planowaniem i realizacją wydatków w układzie zadaniowym na 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1312-1326]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, prowadzony w 2013 r. (wg stanu na sierpień 2013 r.) przez Ministra Administracji i Cyfryzacji monitoring realizacji planów finansowych w układzie zadaniowym jednostek podległych i nadzorowanych nie jest prowadzony w sposób

⁵⁸ Pismo z dnia 16 kwietnia 2013 r. nr DBiF-WF-311-29-3/2013.

⁵⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

umożliwiający bieżącą ocenę prawidłowości realizacji zadań przez te podmioty, bowiem na podstawie niewystarczającej dla oceny efektywności i skuteczności, półrocznej dostępności danych. Ograniczenie się do pozyskiwania informacji o zmianach w planie wydatków tych jednostek oraz danych ze sprawozdań półrocznych uniemożliwia dokonywanie oceny stopnia osiągnięcia celów działań, gdyż sprawozdania półroczne nie zawierają informacji dotyczących celów i mierników na poziomie działań. Zdaniem NIK, aby układ zadaniowy budżetu mógł być wykorzystywany jako narzędzie efektywnego zarządzania wskazane jest co najmniej kwartalne monitorowanie i to nie tylko wydatków w układzie zadaniowym, ale także wykonania mierników osiągania celów działań. Konieczne jest również podejmowanie działań audytowych, w celu rzetelnej oceny przebiegu realizacji zadań jednostki i wskazywania stosownych do ustaleń zaleceń. Zdaniem NIK, celowe jest zatem wprowadzenie mechanizmów, które zapewnią prowadzenie bieżącego monitoringu realizacji zadań, zarówno w ujęciu finansowym jak i rzeczowym, w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji.

3.3. Sprawozdawczość w układzie zadaniowym dysponenta części budżetowej

Opis stanu faktycznego

Minister Administracji i Cyfryzacji, jako dysponent części 17, 26, 27, 43 i 80 budżetu państwa, zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości, sporządza sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (sprawozdania Rb-BZ1 półroczne i roczne).

Kontrola wykazała, że łączne sprawozdania budżetowe Rb-BZ1 za 2012 r. i za I półrocze 2013 r. z części 17, 26, 27 i 43 budżetu państwa, zostały sporządzone przez dysponenta ww. części prawidłowo, tj. na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych i przesłane w terminie określonym ww. rozporządzeniu do Ministerstwa Finansów⁶⁰, z jednym wyjątkiem dotyczącym przeniesienia błędnej kwoty ze sprawozdania jednostkowego (szczegółowy opis na str. 18 wystąpienia).

Sprawozdania łączne Rb-BZ1 za 2012 r. i za I półrocze 2013 r. z części 80 budżetu państwa, zostały sporządzone przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych i przesłane do MAiC. Sprawozdania zostały przekazane do Ministerstwa Finansów w terminie, bez dokonania przez MAiC weryfikacji danych na podstawie sprawozdań jednostkowych RIO, gdyż w tym czasie sprawozdania te nie były w posiadaniu Ministerstwa - zostały pozyskane z RIO dopiero w trakcie kontroli. W wyjaśnieniach Dyrektor DBiF podał, iż prawidłowość sporządzenia ww. sprawozdań w zakresie kwot wydatków została sprawdzona poprzez porównanie z danymi zawartymi w sprawozdaniach łącznych Rb-28 z wykonania wydatków w części 80 za te same okresy. Dokonana przez NIK weryfikacja ww. sprawozdań łącznych w części 80 budżetu państwa na podstawie trzech wybranych pozycji w tych sprawozdaniach wykazała, że kwoty w tych pozycjach były zgodne z sumą analogicznych pozycji w sprawozdaniach jednostkowych RIO⁶¹.

[Dowód: akta kontroli str. 1581-1583, 1802-1820, 1840-1841, 2596-2863, 2918-2920, 3024-3025]

⁶⁰ Kontrolą objęto zgodność kwot z każdego sprawozdania łącznego z sumą analogicznych pozycji ze sprawozdań jednostkowych za każdy okres w wierszach zawierających dane dotyczące: funkcji 2, 7, 16 i 22 w części 17; funkcji 6, 11 i 22 w części 26; funkcji 3, 16, 17 i 22 w części 27 oraz funkcji 16, 17 i 22 w części 43.

⁶¹ Dla każdego sprawozdania kontrolą objęto kwoty dla zadania 1.10. oraz podzadań: 1.10.1. i 1.10.2. z 16 sprawozdań jednostkowych sporządzonych przez poszczególne RIO za każdy okres.

W MAiC nie opracowano procedur kontroli sprawozdań podległych dysponentów, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor DBiF MAiC Pani Beata Rudzka sposób sporządzenia sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym określa rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości. W związku z powyższym dysponent części 17, 26, 27, 43 i 80 nie opracował dodatkowych formalnych procedur kontroli sprawozdań podległych dysponentów.

[Dowód: akta kontroli str. 1581-1583]

Ustalone
nieprawidłowości

Stosowany w MAiC sposób sporządzania łącznych sprawozdań Rb-BZ1 w części 80 jest niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości, łączne sprawozdania Rb-BZ1 sporządzają dysponenci części budżetowych na podstawie sprawozdań jednostkowych dysponentów im podległych. Natomiast Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych nie jest dysponentem części 80 budżetu państwa. Brak w MAiC sprawozdań jednostkowych z poszczególnych RIO, nie pozwalał dysponentowi tej części budżetowej na wykonanie obowiązku określonego w § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym jednostki otrzymujące sprawozdania sprawdzają je pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. Ponadto, przeprowadzona kontrola prawidłowości sporządzenia łącznego sprawozdania Rb-BZ1 tylko w zakresie zgodności zawartych w nich danych ze sprawozdaniem Rb-28, jest w ocenie NIK niewystarczająca, bowiem może być dokonana tylko na poziomie wydatków ogółem, a nie w poszczególnych funkcjach, zadaniach, podzadaniach i działaniach.

[Dowód: akta kontroli str. 1091-1092, 1581-1583, 1588-1594, 3024-3025]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie podejmowanych przez niego działań nadzorczych w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności podczas planowania i realizowania planów finansowych w układzie zadaniowym w jednostkach podległych i nadzorowanych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Formułowanie celów, mierników i ich wartości zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów w nocie budżetowej.
2. Wyeliminowanie przypadków nierzetelnego opisywania dowodów księgowych oraz opóźnień w ujmowaniu ich w ewidencji księgowej.
3. Opracowanie procedur dla planowania wydatków Ministerstwa w układzie zadaniowym z jednoczesnym wskazaniem metodyki określania kosztów działań i czynności oraz prowadzenia bieżącej oceny realizacji wydatków.
4. Przyjęcie jednolitych zasad kwalifikowania wydatków w odniesieniu do wszystkich działań merytorycznych (w ramach funkcji od 1 do 21).
5. Wprowadzenie mechanizmów systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe i nadzorowane.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

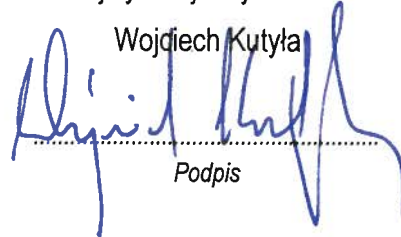
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 22 października 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



Podpis

