



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBf.410.003.01.2019

Pan Tadeusz Kościński
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 20/2020 Kolegium NIK
z dnia 16 kwietnia 2020 r.

P/19/008 – Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu
budżetowego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbif@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnili: – Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r. – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Finansów od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r. – Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r. – Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r. – Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r., Wiceprezes i Prezes Rady Ministrów – Paweł Szałamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wdrażanie budżetu zadaniowego jako narzędzia planowania i realizacji wydatków publicznych 2. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym 3. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. W kontroli mogły być także wykorzystane dowody sporządzone przed lub po tym okresie, które miały wpływ na okres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/56/2019 z 3 lipca 2019 r. 2. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/58/2019 z 3 lipca 2019 r. 3. Wiesława Szymańska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/73/2019 z 26 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) sformułowała opisową ocenę działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów w zakresie koordynacji procesu planowania i wykonywania zadaniowego układu wydatków oraz w zakresie prac nad reformą budżetu zadaniowego w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.

NIK negatywnie ocenia funkcjonowanie budżetu zadaniowego jako narzędzia służącego poprawie skuteczności i efektywności zarządzania środkami publicznymi, niskie zaawansowanie prac Ministerstwa Finansów (dalej także Ministerstwo lub MF) nad nową klasyfikacją zadaniową³ oraz niepodjęcie prac nad rozwiązaniem innych problemów dotyczących budżetowania zadaniowego, na które wskazywano w *Założeniach reformy systemu budżetowego*⁴ przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r. Negatywnie zostało także ocenione niepodjęcie działań wzmacniających znaczenie budżetu zadaniowego. Stopień wykorzystania tego budżetu nie uzasadniał dużej pracochłonności niezbędnej do jego realizacji i związanych z tym wydatków.

Na poziomie centralnym układ zadaniowy wydatków nie odgrywał żadnej roli w zarządzaniu środkami publicznymi. Dane ze sprawozdań o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie były podstawą do podejmowania decyzji o przesunięciach środków w trakcie roku budżetowego ani o ich alokacji na przyszłe lata. Dane te nie były również wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów przy identyfikacji obszarów, w których należało dokonać szczegółowego przeglądu wydatków.

Rola układu zadaniowego ograniczała się do funkcji prezentacyjnej, ale nawet ona nie była w pełni realizowana ze względu na przyjęty sposób prezentacji danych oraz dobór mierników niespełniających wymogów metodycznych. Minister Finansów (dalej: Minister) opiniował propozycje celów i mierników dla poszczególnych zadań budżetowych i zgłaszał uwagi, jednak ostateczne decyzje w tej sprawie podejmowali właściwi ministrowie.

Minister Finansów nie podejmował istotnych działań mających na celu uzyskanie przez budżet zadaniowy cech budżetu obywatelskiego, wspierającego dialog i debatę społeczną. Tymczasem – zdaniem NIK – Minister jako inicjator wprowadzenia prezentacyjnej formy budżetu zadaniowego koordynujący proces jego wdrażania powinien wykazać większą aktywność w tym zakresie.

NIK wskazuje na nieprzeprowadzenie przez Ministerstwo Finansów ewaluacji przydatności budżetu zadaniowego, mimo że od rozpoczęcia wdrażania tego narzędzia upłynęło w 2019 r. 13 lat, a w proces budżetowania zadaniowego były angażowane co roku znaczące zasoby. Zwraca także uwagę, że sama zmiana klasyfikacji budżetowej nie zapewni istotnej poprawy wykorzystania budżetu zadaniowego przez administrację rządową ani przez innych interesariuszy.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia wykonanie w Ministerstwie Finansów diagnozy problemów funkcjonowania budżetu zadaniowego, która została przedstawiona

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W wystąpieniu NIK posługuje się pojęciem „klasyfikacja zadaniowa” w znaczeniu, w jakim w notach budżetowych występuje pojęcie „katalog funkcji, zadań, podzadań i działań”.

⁴ *Założenia Reformy Systemu Budżetowego* zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 26 lipca 2016 r. Źródło: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/r2384,Zalozenia-reformy-systemu-budzetowego.html>

w *Założeniach reformy systemu budżetowego*, a także podjęcie prac nad nową, jednolitą klasyfikacją zadaniową. Na pozytywną ocenę zasługuje także uproszczenie przez Ministra Finansów prac planistycznych związanych z przygotowaniem budżetu zadaniowego oraz aktualizowanie klasyfikacji zadaniowej w celu jej dostosowania do zmian w przepisach. Minister Finansów ograniczył liczbę formularzy planistycznych w budżecie zadaniowym, co zmniejszyło pracochłonność planowania.

NIK pozytywnie ocenia zarówno określenie przez Ministra Finansów w notach budżetowych⁵ i pismach do dysponentów szczegółowych cech, którymi powinny charakteryzować się dobre cele i mierniki, jak i odbywający się w Departamencie Polityki Wydatkowej i Departamencie Budżetu Państwa proces opiniowania propozycji celów i mierników przedstawianych przez dysponentów. Ministerstwo Finansów zwracało uwagę na niezgodność tych propozycji z zasadami określonymi w notach budżetowych i przekazywało zalecenia mające na celu wypracowanie lepszego zestawu celów i mierników. Na pozytywną ocenę zasługuje również opracowanie w Ministerstwie Finansów zestawu jednolitych celów i mierników podzadań i działań dla wszystkich województw w zakresie siedmiu funkcji, co pozwoliło na częściowe ujednolicenie układu zadaniowego.

Należy również wskazać, że Minister Finansów, na podstawie sprawozdań dysponentów części budżetu państwa, opracowywał *Informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym*. Informacje te zawierały dane dotyczące kwot wydatkowanych z budżetu państwa na poszczególne zadania i osiągniętych wartości mierników. Po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów, informacje były przekazywane właściwym organom (Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli) oraz udostępniane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Mimo że układ zadaniowy został rozbudowany względem układu tradycyjnego do czterech poziomów klasyfikacyjnych, Ministerstwo Finansów nie wypracowało kryteriów pozwalających na przyporządkowanie poszczególnych pozycji ujętych w klasyfikacji zadaniowej do poziomu odpowiednio funkcji, zadań, podzadań albo działań. W rezultacie te same pozycje klasyfikacji zadaniowej wykazywano na jej różnych poziomach. W wybranych przypadkach niejasne było także nazewnictwo przyjęte w tej klasyfikacji. Wskazać również należy na niejednorodne kryteria doboru pozycji do danego poziomu. Wybór niektórych pozycji odbywał się w oparciu o układ funkcjonalny, a innych – w oparciu o układ programowy. Ponadto przypisywanie różnorodnych zadań publicznych do tych samych pozycji w klasyfikacji uniemożliwiało nadanie im jednoznacznej interpretacji i określenie zestawu wspólnych celów i mierników, zwłaszcza że Ministerstwo Finansów ograniczyło liczbę mierników dla danej pozycji klasyfikacyjnej do trzech.

Układ celów i mierników na poziomach funkcji i zadań nie był nadrzędny wobec układu celów i mierników na poziomach podzadań i działań. W rzeczywistości obydwa te układy były od siebie niezależne.

Niejasny był też cel sporządzania dwóch odrębnych zestawień najważniejszych, priorytetowych, strategicznych celów i mierników ustalonych dla poszczególnych obszarów działania państwa. Pierwsze zestawienie – dla poziomu funkcji – było

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 955), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 735) oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1154), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 183).

przedstawiane w aktualizowanym co roku Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (dalej: WFPF), a drugie – dla poziomu zadań – publikowano w uzasadnieniach ustawy budżetowej (projekty ustaw budżetowych w układzie zadaniowym) i w informacjach o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Prezentowanie dwóch niezależnych zestawień nie znajdowało uzasadnienia w sytuacji, gdy można tego było dokonać, sporządzając jeden wspólny zestaw celów strategicznych i mierników ich realizacji.

Mimo że odpowiedni ministrowie zostali wskazani w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań jako wiodący w wyznaczaniu i realizacji celów poszczególnych zadań, nie zostali oni wyposażeni w kompetencje niezbędne do sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją tych celów przez innych dysponentów. Niezapewnienie ministrom wiodącym, w zakresie przydzielonych im zadań, udziału w wyznaczaniu celów i mierników dla podzadań i działań wykonywanych przez pozostałych dysponentów powodowało, że ministrom tym nie można było przypisać pełnej odpowiedzialności za realizację celów zadań. Odpowiedzialność ta była rozproszona pomiędzy różne organy. Sytuacja taka świadczyła o niskiej przydatności budżetu zadaniowego jako narzędzia oceny wykonania zadań publicznych przez poszczególne organy administracji rządowej.

NIK ocenia negatywnie zniekształcenie struktury planowanych wydatków w układzie zadaniowym spowodowane przypisaniem przez Ministerstwo Finansów, na etapie planowania ustawy budżetowej, wszystkich rezerw celowych i rezerwy ogólnej do zadania 4.2. *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*. Struktura ta nie przedstawiała rzeczywistych kierunków wydatkowania środków budżetowych. Taki sposób prezentowania danych o budżecie zadaniowym powodował również brak porównywalności między planowaną a wykonaną kwotą wydatków na realizację zadania 4.2 oraz na realizację tych zadań, na które przekazywano środki z rezerw celowych. Zagadnieniu rezerw poświęcona będzie odrębna kontrola NIK, planowana do realizacji w 2020 r.

Minister Finansów nie wykonywał obowiązku wynikającego z art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dotyczącego sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Wdrażanie budżetu zadaniowego jako narzędzia planowania i realizacji wydatków publicznych

1.1 Stan aktualny i planowane reformy budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Po doświadczeniach związanych z budżetowaniem zadaniowym w jednostkach samorządu terytorialnego, w 2006 r. rozpoczęto prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego w podsektorze rządowym. W Aktualizacji Programu Konwergencji z 2006 r. Rząd poinformował o planowanej zmianie podejścia do wydatków z podmiotowego na zadaniowe, które uwzględnia aspekt ich celowości. Przyczyną podjęcia decyzji o wprowadzeniu budżetu zadaniowego była potrzeba racjonalizacji wydatków publicznych. Oczekiwano, że wdrożenie budżetu zadaniowego będzie miało przełomowe znaczenie dla polityki wydatkowej państwa. W latach 2009-2010 miał przejściowo funkcjonować budżet zadaniowy i tradycyjny, a od 2011 r. – wyłącznie zadaniowy.

Dwa lata później w Aktualizacji Programu Konwergencji przedstawiono zmienioną koncepcję. Zgodnie z nią w 2013 r. miał zostać wdrożony budżet zadaniowy,

funkcjonujący równolegle z budżetem tradycyjnym. Miał on przyczynić się do poprawy przejrzystości, racjonalności i efektywności wydatków publicznych. Oczekiwano, że podstawowym kryterium oceny wydatków będzie nie ich poziom wykonania, ale stopień realizacji celów.

Zamierzeń tych, jak dotąd, nie zrealizowano, a budżet zadaniowy nie stał się układem równorzędnym wobec układu tradycyjnego. Zgodnie z treścią art. 142 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp)⁶ zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy oraz skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ufp, sporządzany w układzie zadań budżetowych, wraz z celami i miernikami stopnia realizacji tych celów, stanowią zaledwie jeden z elementów uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej, a nie element samej ustawy, tworzącej podstawę dla gospodarki finansowej państwa.

Z wyjaśnień przekazanych przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów wynika, że w 2008 r., podczas prac nad projektem nowej ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów podjął decyzję o ograniczeniu przyszłego zastosowania budżetu zadaniowego do roli prezentacyjnej. Stało się tak na skutek analizy doświadczeń innych krajów OECD. W żadnym z nich nie wprowadzono pełnego budżetowania zadaniowego, ukierunkowanego na wyniki. Wobec tego również w Polsce zrezygnowano z planów zastąpienia budżetu tradycyjnego przez budżet zadaniowy.

(akta kontroli str. 449-455, 883, 1251-1252)

Mimo ograniczenia roli budżetu zadaniowego do funkcji prezentacyjnej, wykonywanej na poziomie funkcji i zadań, na jednostki podsektora rządowego, których plany finansowe ujmowano w ustawie budżetowej, nałożono obowiązek opracowywania dokumentów planistycznych, prowadzenia ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań w układzie zadaniowym w pełnym, czteropoziomowym układzie klasyfikacyjnym. Oznaczało to konieczność zapewnienia obsługi dwóch rozbudowanych systemów ewidencyjno-sprawozdawczych dla potrzeb sprawozdawczości budżetowej (w układzie tradycyjnym i zadaniowym) przez kilka tysięcy jednostek. Warto wskazać, że na koniec 2018 r. funkcjonowało 2467 państwowych jednostek budżetowych, objętych obowiązkiem realizacji budżetu w układzie zadaniowym⁷.

Na nadmierne, względem osiągniętych efektów, obciążenie administracji publicznej pracami związanymi z funkcjonowaniem budżetu zadaniowego wskazywał w 2014 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Radosław Mleczek. W piśmie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Artura Radziwiła zwracał między innymi uwagę, że:

- układ zadaniowy jest przygotowywany równolegle z układem tradycyjnym, co wiąże się ze znaczącym zwiększeniem pracochłonności procesu planistycznego;
- prace nad budżetem zadaniowym koncentrują się na formalnych i technicznych aspektach sporządzania formularzy, a nie na analizie celów i mierników;

⁶ Dz.U. 2019, poz. 869, ze zm.

⁷ NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku*, str. 115.

- budżet zadaniowy jest mało przejrzysty, mierniki są widoczne na poziomie zadań, a nie na poziomie podzadań i działań, co oznacza, że publikowane informacje dotyczą niewielkiej części (rzędu kilkunastu procent) mierników;
- informacje zawarte w projekcie budżetu w układzie zadaniowym, w aktualizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz w planie działalności mają wiele cech wspólnych, dlatego należałoby rozważyć większe skoordynowanie prac nad tymi dokumentami;
- ze względu na realizację funkcji prezentacyjnej na poziomie zadań należałoby ograniczyć szczegółowość budżetu zadaniowego do tego właśnie poziomu, co umożliwiłoby dysponentom poświęcenie większej uwagi i czasu na formułowanie zapisów odnośnie celów i mierników dla zadań⁸.

(akta kontroli str. 972-983)

Dostrzegając niedoskonałości w funkcjonowaniu budżetu zadaniowego i – szerzej – systemu budżetowego, Minister Finansów wskazał na potrzebę ujednolicenia klasyfikacji działowo-rozdziałowej, sporządzanej w układzie tradycyjnym, z klasyfikacją zadaniową oraz na potrzebę redefinicji roli Rady Ministrów, Ministra Finansów i innych ministrów w procesie budżetowym. Opracowane w Ministerstwie Finansów *Założenia reformy systemu budżetowego*, uwzględniające reformę budżetu zadaniowego, zostały przyjęte przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r. Od czasu przyjęcia tego dokumentu do zakończenia kontroli NIK w listopadzie 2019 r., czyli w ciągu niemal trzy i pół roku, nie wypracowano w Ministerstwie Finansów projektów zmian legislacyjnych, poprawiających funkcjonowanie budżetu zadaniowego oraz pozwalających na rozwiązanie problemów, na które wskazywano w *Założeniach*. Mimo że w dokumencie tym napisano, że utrzymywanie podwójnego systemu klasyfikacyjnego nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia, czyli jest rozwiązaniem nieefektywnym, do grudnia 2019 r. nie przygotowano w Ministerstwie Finansów projektu nowej klasyfikacji budżetowej ani projektu ograniczającego zakres dotychczas stosowanej sprawozdawczości w wymiarze funkcjonalnym⁹.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że zasadnicze zmiany systemu budżetowego wymagają kompleksowej przebudowy, w związku z czym w Ministerstwie Finansów uruchomiono w maju 2018 r. projekt *Reforma Systemu Budżetowego. Etap I*. Przy szeroko zakrojonych analizach systemowych pojawia się bardzo wiele pytań i zagadnień do dyskusji nad najlepszymi rozwiązaniami. Zagadnienia te są również dyskutowane z ekspertami Międzynarodowego Funduszu Walutowego (dalej: MFW). Wszystko to powoduje, że wypracowanie odpowiednich rozwiązań jest procesem wieloletnim.

(akta kontroli str. 883-885, 1143-1148, 1248-1259)

NIK nie neguje czasochłonności prowadzenia kompleksowej analizy i przedstawiania rekomendacji, zwraca jednak uwagę na długotrwałość procesu wypracowywania rozwiązań niezbędnych do realizacji *Założeń reformy systemu budżetowego* w zakresie budżetu zadaniowego. Wypracowanie takich rozwiązań powinno zostać potraktowane priorytetowo ze względu na wynikającą z treści założeń nieracjonalność stosowania dwóch układów klasyfikacyjnych oraz skalę zaangażowania w budżet zadaniowy jednostek podsektora rządowego. Mimo że *Założenia* przyjęto w lipcu 2016 r., to prace nad projektem *Reforma Systemu Budżetowego* rozpoczęto dopiero prawie dwa lata później. W czasie kontroli

⁸ Pismo DAE-VI-0310-36(1)-ML/14 z dnia 18 listopada 2014 r.

⁹ Ostatnie wyjaśnienia i materiały przekazano NIK w dniu 18 grudnia 2019 r.

wykonania budżetu państwa w 2018 r. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że pierwszy etap tego projektu zakończy się 31 grudnia 2019 r.¹⁰ Jednakże do wyjaśnień przekazanych NIK, już po zakończeniu niniejszej kontroli, w dniach 28 listopada i 18 grudnia 2019 r., nie załączono materiałów analitycznych Ministerstwa ani innych dokumentów roboczych wskazujących na zaawansowanie prac nad reformą. Wobec tego istnieje istotne ryzyko, że termin zakończenia tych prac, wyznaczony na koniec 2019 r., nie został dotrzymany. Jak poinformowała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, *dalsze prace nad klasyfikacją, od maja 2019 r. realizowane z udziałem doradcy technicznego MFW, będą prowadzone zgodnie z ramowym planem działań w ramach wydłużonego, w związku z przesunięciem daty rozpoczęcia współpracy technicznej z MFW w wyniku negocjacji z KE, horyzontu realizacji projektu RSB I.*

W grudniu 2015 r. Rada Ministrów zwróciła uwagę, że budżet zadaniowy powinien *stanowić wsparcie nie tylko dla osób korzystających z tego dokumentu w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz procedowania projektu ustawy budżetowej w parlamentarnym procesie legislacyjnym, ale także może się przyczynić do szerszej społecznej przystępności dokumentu, tak aby budżet zadaniowy w większym stopniu posiadał także cechy budżetu obywatelskiego, wspierającego dialog i debatę społeczną wokół sposobu i spodziewanych efektów finansowania realizacji zadań publicznych*¹¹. Również w niektórych publikacjach wskazywano, że prezentacyjny budżet zadaniowy służy większej przejrzystości wydatków w celu poprawy jakości dialogu społecznego pomiędzy społeczeństwem a politykami i urzędnikami, tworzącymi projekt budżetu¹². Biorąc pod uwagę wskazane wcześniej ograniczenie przez Ministra Finansów budżetu zadaniowego do formy prezentacyjnej, można stwierdzić, że wspieranie dialogu i debaty społecznej, o którym pisała Rada Ministrów, powinno mieć fundamentalne znaczenie dla realizacji tego budżetu.

Zdaniem NIK, funkcja prezentacyjna, mająca na celu poprawienie jakości dialogu społecznego pomiędzy społeczeństwem a politykami i urzędnikami tworzącymi projekt budżetu państwa, nie była realizowana skutecznie. Wskazują na to zarówno ustalenia kontroli w Ministerstwie Finansów, zgodnie z którymi w Ministerstwie przyjęto założenie, że dialog i debata społeczna będą realizowane przez poszczególnych dysponentów bez udziału Ministra Finansów, jak i ustalenia kontroli w innych ministerstwach i urzędach wojewódzkich, w których nie prowadzono takich działań lub prowadzono je w bardzo ograniczonym zakresie.

NIK wskazuje też, że w ciągu 13 lat od rozpoczęcia wdrażania budżetu zadaniowego w administracji rządowej Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło całościowej ewaluacji tego narzędzia, pozwalającej porównać korzyści wynikające z jego zastosowania z kosztami funkcjonowania.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że ewaluacji takiej nie dokonano ze względu na skoncentrowanie prac na diagnozie i kierunkach zmian systemu budżetowego określonych w *Założeniach reformy systemu budżetowego*. Wraz z wykonaniem analizy na potrzeby przygotowania projektów przepisów wprowadzających nową koncepcję systemu budżetowego zostanie uwzględniony aspekt kosztów zmian. Jednocześnie Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu

¹⁰ Wystąpienie pokontrolne KBF.410.001.11.2019 z kontroli P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach 81 – Rezerwa ogólna, 83 – Rezerwy celowe, str. 38.

¹¹ Rada Ministrów, Planowanie w układzie zadaniowym na 2016 rok, Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2016 rok i dwa kolejne lata, Warszawa, grudzień 2015, str. 8.

¹² M. Postuła, P. Perczyński, Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania [w:] M. Postuła, P. Perczyński (red.), Budżet zadaniowy w administracji publicznej, Ministerstwo Finansów 2010, str. 30.

Państwa wskazała, że z uwagi na założenie o prezentacyjnym charakterze układu zadaniowego oraz na cel, jakim była poprawa przejrzystości wydatków publicznych, nie prowadzono ewaluacji przydatności układu zadaniowego do zarządzania środkami publicznymi oraz nie podejmowano inicjatyw na rzecz zwiększenia znaczenia układu zadaniowego w procesie budżetowym. Wraz z opracowaniem analizy na potrzeby przygotowania projektów przepisów prawnych wprowadzających nową koncepcję systemu budżetowego, uwzględniony zostanie aspekt kosztów (w tym w zakresie funkcjonowania obecnego układu zadaniowego) zmian, tj. wdrożenia tego rodzaju reformy, zgodnie z przepisami dotyczącymi prac legislacyjnych (m.in. w ramach OSR dla tych projektów).

Zdaniem NIK, ewaluacja taka była potrzebna, żeby ustalić, czy budżet zadaniowy w tak rozbudowanej formie jak dotychczas był niezbędny wykonującym go jednostkom w realizacji ich celów zarządczych, czy też stanowił dla tych jednostek przede wszystkim obciążenie. Sytuację, w której wprowadza się rozbudowane narzędzie, absorbujące znaczące w skali całego sektora zasoby, i nie dokonuje się oceny jego funkcjonowania, należy uznać za nieprawidłową.

(akta kontroli str. 884, 886-897, 1143-1148, 1248-1259, 1296-1305, 1345-1388, 1403, 1420)

O niskiej formalnej randze budżetu zadaniowego świadczy między innymi to, że nie stał się on elementem ustawy budżetowej, lecz jedynie częścią jej uzasadnienia. Wobec tego budżet w układzie zadaniowym nie był w całości poddawany ocenie Sejmu ani podczas debat nad treścią ustawy budżetowej, ani podczas omówienia realizacji tej ustawy. Dane o budżecie w układzie zadaniowym stanowiły informację uzupełniającą, zazwyczaj niemającą zasadniczego znaczenia w debatach budżetowych. Nie ułatwiało to realizacji funkcji prezentacyjnej tego budżetu. Również dla dysponentów budżetu państwa podstawowym dokumentem planistycznym pozostawał plan wydatków w układzie tradycyjnym i to właśnie na nim się koncentrowali.

(akta kontroli str. 184-196, 386, 395-396, 1345-1420)

Ministerstwo Finansów nie podjęło prac zmierzających do wzmocnienia roli budżetu zadaniowego poprzez włączenie go do ustawy budżetowej. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że w okresie objętym kontrolą nie podejmowano inicjatyw na rzecz zwiększenia znaczenia budżetu zadaniowego w procesie budżetowym, wskazując, że funkcja prezentacyjna była już realizowana.

Zdaniem NIK, funkcja prezentacyjna mogła być realizowana bardziej skutecznie w wyniku włączenia planu wydatków w układzie zadaniowym wraz z planowanymi wartościami mierników – do ustawy budżetowej, która stanowi podstawę dla wykonania budżetu państwa i dla rozliczenia dysponentów z jego realizacji. Włączenie zadaniowego układu wydatków do ustawy budżetowej wiązałoby się z koniecznością dostosowania jego zakresu do potrzeb prezentacyjnych, czyli do jego uproszczenia i rezygnacji z tych poziomów, na których funkcja prezentacyjna nie jest efektywnie realizowana. Należy zauważyć, że dane dotyczące podzadań i działań nie były dotychczas publikowane, dlatego trudno w przypadku tych dwóch poziomów klasyfikacyjnych mówić o efektywnej realizacji funkcji prezentacyjnej. Warto podkreślić, że pozostawienie budżetu zadaniowego poza ustawą budżetową i – zamiast tego – sprowadzenie go do roli materiału objaśniającego ogranicza możliwość stosowania zasady rozliczalności w oparciu o dane o wykonaniu tego budżetu.

(akta kontroli str. 883-884)

1.2 Redefinicja roli Rady Ministrów oraz zmiany kompetencyjne organów administracji rządowej

Opis stanu
faktycznego

Wprowadzenie układu zadaniowego nie spowodowało zmian w funkcjonowaniu administracji rządowej. Odpowiedzialność za realizację celów poszczególnych funkcji i zadań rozkładała się pomiędzy różnych dysponentów środków publicznych. Zadania, podzadania i działania były często realizowane nie przez jednostki podległe i nadzorowane przez właściwego merytorycznie ministra, lecz przez inne organy administracji rządowej, na przykład przez wojewodów, co utrudniało jednoznaczne wskazanie organu odpowiedzialnego za całokształt spraw z danej dziedziny działalności państwa lub za realizację celów określonego zadania. Tymczasem najważniejszą cechą budżetu zadaniowego nie jest rozpisanie wydatków na poszczególne zadania i określenie dysponentów środków (taką funkcję pełni już obecna klasyfikacja budżetowa), ale wskazanie celów i przypisanie odpowiedzialności za ich realizację do określonych organów władzy publicznej.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że ewentualne zmiany dotyczące konstrukcji budżetu zadaniowego, jego zakresu itd., nie są przedmiotem prac analityczno-koncepcyjnych, z wyjątkiem prac nad nową klasyfikacją budżetową.

Złożone wyjaśnienia wskazują, że w Ministerstwie Finansów nie podjęto również działań mających na celu zmianę roli Rady Ministrów i poszczególnych ministrów w procesie planowania ustawy budżetowej, mimo że w *Założeniach reformy systemu budżetowego* dostrzeżono potrzebę redefinicji roli Rady Ministrów w procesie budżetowym. Wskazano, że Rada Ministrów powinna odgrywać zasadniczą rolę na początku procesu planowania budżetu państwa, a nie – jak dotychczas – dopiero pod jego koniec, kiedy konieczne jest podjęcie decyzji co do ewentualnych korekt i przesunięć w projekcie budżetu.

Ze względu na niedokonanie zmian w układzie kompetencyjnym organów administracji rządowej w związku z wprowadzeniem układu zadaniowego, narzędzie to nie było przydatne do oceny skuteczności realizacji celów przez poszczególnych dysponentów środków publicznych. NIK wskazuje, że budżet zadaniowy nie powinien funkcjonować w oderwaniu od pozostałych elementów systemu zarządzania państwem. Tymczasem system ten działał tak samo jak przed wprowadzeniem budżetu zadaniowego, co oznaczało marginalizację zastosowania tego narzędzia w zarządzaniu środkami publicznymi i realizacją celów państwa.

(akta kontroli str. 716-764, 886-900)

Odrębnym problemem jest, zdaniem NIK, usytuowanie jednostki koordynującej prace nad budżetem zadaniowym w Ministerstwie Finansów, mimo że Minister nie jest prawnie umocowany do władczego oddziaływania na innych ministrów w zakresie tworzenia spójnego układu celów i mierników. Inicjatywa w tym zakresie należy do wykonawców poszczególnych zadań publicznych. Jak poinformowała Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, cele i mierniki są, zgodnie z treścią rozporządzeń Ministra Finansów, określane na poziomie:

- funkcji – przez ministrów wiodących w ich realizacji;
- zadań – przez ministrów, organy lub dysponentów, właściwych dla poszczególnych zadań;
- podzadań i działań – przez dysponentów oraz jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-7 i 14 ustawy o finansach publicznych.

Warto także zwrócić uwagę, że co roku, w czasie kontroli wykonania budżetu państwa Ministerstwo Finansów informowało NIK o utrudnionej możliwości wykonywania przepisu art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w którym wskazuje się Ministra Finansów jako organ odpowiedzialny za ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Na przykład w 2017 r. i 2018 r. Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej podała, że obowiązek sprawowania przez Ministra Finansów wyżej wymienionej kontroli należy uznać za niemożliwy do wykonania, bowiem Minister Finansów nie ma nadrzędnej pozycji w stosunku do innych ministrów¹³.

Dla wzmocnienia roli budżetu zadaniowego w zarządzaniu celami i środkami publicznymi należy, zdaniem NIK, podjąć działania zmierzające do umiejscowienia ośrodka odpowiedzialnego za funkcjonowanie tego budżetu bliżej centrum decyzyjnego państwa, które dokonuje koordynacji i prowadzi nadzór nad wykonaniem strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Alternatywnym rozwiązaniem mogło być wzmocnienie w tym zakresie pozycji Ministra Finansów.

Jak poinformowała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, w okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Finansów nie podejmowano żadnych działań na rzecz utworzenia centrum decyzyjnego, odpowiedzialnego całościowo za wdrażanie i realizację budżetu zadaniowego, koncentrując się na pracach nad nową klasyfikacją budżetową.

(akta kontroli str. 886-900, 705-725)

1.3 Konsolidacja danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z treścią *Założeń reformy systemu budżetowego* informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym jest sporządzana w ujęciu odmiennym (nieskonsolidowanym) od ujęcia stosowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (skonsolidowanego), co uniemożliwia porównanie rezultatów z planem. Przyjęte rozwiązania w zakresie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym nie pozwalają bowiem na konsolidację wydatków (eliminację przepływów) w układzie zadaniowym.

NIK zgadza się z diagnozą Ministerstwa Finansów dokonaną w 2016 r., wskazując, że należało podjąć prace nad eliminacją tego problemu. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że nie prowadzono prac nad zmianą konstrukcji budżetu zadaniowego, jego zakresu itd., a w szczególności nie prowadzono prac dotyczących informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym. Prace Ministerstwa w tym czasie koncentrowały się na przygotowaniu nowej klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 886-900)

1.4 Rozszerzenie budżetowania zadaniowego na cały sektor finansów publicznych

Opis stanu
faktycznego

W *Założeniach reformy systemu budżetowego* wskazywano również, że układ zadaniowy nie ma charakteru zupełnego, to jest nie obejmuje całego sektora finansów publicznych, pomijając na przykład jednostki samorządu terytorialnego i Narodowy Fundusz Zdrowia. Warto zauważyć, że jednostki te dysponują coraz większymi środkami publicznymi, w tym otrzymują coraz większe środki z budżetu państwa. Na przykład ponad 90% środków przeznaczonych w budżecie państwa na

¹³ Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/18/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.* z dnia 23 kwietnia 2018 r., KBF.410.001.11.2018, str. 30.

realizację zadania 3.1 *Oświata i wychowanie* jest przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w formie części oświatowej subwencji ogólnej, bez wskazania celów.

Jednocześnie w ochronie zdrowia i oświacie występuje problem ze wskazaniem, na poziomie funkcji i zadań, celów strategicznych powiązanych ze środkami planowanymi w ustawie budżetowej. Biorąc pod uwagę, że większość środków publicznych w tych obszarach jest wydatkowana przez jednostki samorządu terytorialnego i Narodowy Fundusz Zdrowia, których plany finansowe nie są ujęte w ustawie budżetowej, zdaniem NIK, zasadne byłoby rozszerzenie zakresu podmiotowego budżetu zadaniowego na cały sektor finansów publicznych.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że zmiany dotyczące zakresu budżetu zadaniowego nie są przedmiotem prac prowadzonych w Ministerstwie Finansów.

(akta kontroli str. 363-365, 889, 898, 1318-1319)

1.5 Monitorowanie i analiza rozwiązań dotyczących budżetowania zadaniowego w innych krajach oraz współpraca z ekspertami

Opis stanu
faktycznego

W Ministerstwie Finansów nie prowadzono osobnego monitoringu rozwiązań przyjętych w innych krajach odnośnie funkcjonowania budżetu zadaniowego. Przeglądu takich rozwiązań dokonywano w ramach szerszej zakrojonych prac analitycznych, związanych z analizą standardów międzynarodowych i zbiorów dobrych praktyk.

W związku z pracami nad nową klasyfikacją budżetową Ministerstwo Finansów podjęło współpracę z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym. W rezultacie tej współpracy powstał raport Banku Światowego *Integracja planów kont i klasyfikacji budżetowej* z maja 2017 r. i raport MFW *Republic of Poland: Technical Assistance Report-Next Steps in Developing a Standard Chart of Accounts and Multi-year Budget* z maja 2019 r.¹⁴

Obydwa te raporty odnosiły się do znacznie szerszego zakresu zagadnień niż budżet zadaniowy. Ekspersi Banku Światowego wskazywali, że systemy klasyfikacyjne w Polsce wymagają większej integracji, dlatego w raporcie rekomendowano wdrożenie przez Polskę nowej, siedmiosegmentowej, zintegrowanej struktury planu kont i klasyfikacji budżetowej, w tym dwupoziomowego segmentu funkcjonalnego (spójnego z COFOG) i jednopoziomowego segmentu programowego, a także trzypoziomowego segmentu projektowego. Diagnoza i wnioski zawarte w raporcie MFW odnośnie nowej klasyfikacji były spójne z treścią raportu Banku Światowego. W żadnym z tych dwóch raportów autorzy nie wskazywali szczegółowych rekomendacji odnośnie budżetu zadaniowego.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Ministerstwa Finansów brali także udział w spotkaniach Sieci do spraw Efektywności i Wyników, działającej w OECD. Nie miało to jednak bezpośredniego przełożenia na działania związane z udoskonalaniem procesu budżetowania zadaniowego w Polsce.

Zagadnienia dotyczące układu zadaniowego nie były przedmiotem współpracy z innymi ekspertami zewnętrznymi.

(akta kontroli str. 886-900, 1248-1259, 1318-1319, 1326)

¹⁴<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/05/Republic-of-Poland-Technical-Assistance-Report-Next-Steps-in-Developing-a-Standard-Chart-of-48653>

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Od czasu przyjęcia przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r. *Założeń reformy systemu budżetowego* do zakończenia kontroli NIK w listopadzie 2019 r. nie przygotowano w Ministerstwie Finansów projektu nowej klasyfikacji budżetowej, a także nie podjęto innych prac, które poprawiłyby funkcjonowanie budżetu zadaniowego oraz pozwoliły na rozwiązanie problemów, na które wskazywano w *Założeniach*. W czasie kontroli nie przedstawiono dokumentów wskazujących na postępy w prowadzonych w Ministerstwie Finansów pracach nad reformą systemu budżetowego w zakresie eliminacji podwójnej ewidencji budżetowej (tradycyjnej i zadaniowej), mimo że w *Założeniach* wskazano na brak ekonomicznego uzasadnienia dla dalszego utrzymywania takiego rozwiązania.

(akta kontroli str. 883-885, 1143-1148, 1248-1259, 1296-1305)

2. W ciągu 13 lat od rozpoczęcia wdrażania budżetu zadaniowego w administracji rządowej nie przeprowadzono całościowej ewaluacji tego narzędzia, pozwalającej porównać korzyści wynikające z jego zastosowania z kosztami, mimo że obsługa procesów związanych z budżetowaniem zadaniowym angażowała pracę wielu osób. Tymczasem przedstawione w czasie kontroli wyjaśnienia i dokumenty oraz analiza zapisów z posiedzeń Sejmu dotyczących wykonania budżetu państwa nie wskazywały, żeby budżet zadaniowy w istotnym stopniu przyczynił się do poprawy dialogu społecznego pomiędzy społeczeństwem a politykami i urzędnikami tworzącymi projekt budżetu państwa, co miało być podstawowym celem wprowadzenia tego narzędzia, po ograniczeniu jego funkcjonalności do funkcji prezentacyjnej. Obecnie trudno nawet wskazać, które grupy interesariuszy są odbiorcami danych o wykonaniu budżetu zadaniowego, a także w jakim zakresie i w jakim celu dane te są wykorzystywane.

(akta kontroli str. 184-196, 386, 395-396, 884, 886-897, 1143-1148, 1248-1259, 1345-1388)

3. Nie przygotowano i nie wprowadzono rozwiązań zapewniających bardziej skuteczną realizację funkcji prezentacyjnej budżetu zadaniowego poprzez włączenie go do ustawy budżetowej oraz publikowanie pełnych danych dotyczących planu i realizacji wydatków w układzie zadaniowym na poziomie podzadań i działań.

(akta kontroli str. 184-196, 386, 395-396, 883-884)

4. Nie przygotowano propozycji zmian w układzie kompetencyjnym organów administracji rządowej pomimo wprowadzenia układu zadaniowego. W związku z brakiem takich zmian budżet zadaniowy nie był narzędziem przydatnym do oceny skuteczności realizacji celów przez poszczególnych dysponentów środków publicznych.

(akta kontroli str. 705-764, 886-900)

5. Nie podjęto prac nad eliminacją problemu polegającego na tym, że informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym jest sporządzana w ujęciu odmiennym (nieskonsolidowanym) od ujęcia stosowanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (skonsolidowanego). Uniemożliwiało to porównanie danych dotyczących budżetu zadaniowego z danymi o jego wykonaniu.

(akta kontroli str. 886-900)

6. Nie podjęto prac nad rozszerzeniem budżetu zadaniowego na cały sektor finansów publicznych, w tym na cały podsektor rządowy. Ograniczało to możliwość wykorzystania budżetu zadaniowego nie tylko do analiz obejmujących sektor finansów publicznych, ale nawet do analiz obejmujących podsektor rządowy.

(akta kontroli str. 889-890, 898-899)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia stopień zaawansowania prac nad nową, jednolitą klasyfikacją zadaniową, a także niepodjęcie działań, które wzmacniałyby znaczenie budżetu zadaniowego i eliminowały te jego elementy, które nie są powszechnie wykorzystywane. NIK wskazuje także na nieprzeprowadzenie w Ministerstwie Finansów ewaluacji przydatności budżetu zadaniowego, mimo że od rozpoczęcia wdrażania tego narzędzia upłynęło w 2019 r. 13 lat, a w proces budżetowania zadaniowego angażowane są co roku znaczące zasoby. Zwraca także uwagę, że sama zmiana klasyfikacji budżetowej nie zapewni znaczącej poprawy wykorzystania budżetu zadaniowego przez administrację rządową ani przez innych interesariuszy.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia dokonanie w Ministerstwie Finansów diagnozy problemów dotyczących funkcjonowania budżetu zadaniowego, które zostały przedstawione w *Założeniach reformy systemu budżetowego*, a także podjęcie prac nad nową, jednolitą klasyfikacją zadaniową.

OBSZAR

2. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym

2.1 Klasyfikacja zadaniowa

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na katalog funkcji, zadań, podzadań i działań składało się, w zależności od roku, od 21 do 22 funkcji, 89 zadań, od 270 do 274 podzadań i od 836 do 867 działań¹⁵.

W wyniku analizy klasyfikacji zadaniowej pod kątem zapewnienia jej jednolitości funkcjonalnej NIK ustaliła, że nie jest możliwe wskazanie kryterium pozwalającego na jednoznaczne przyporządkowanie poszczególnych pozycji w tej klasyfikacji do jednego z jej czterech poziomów. Należy to uznać za systemową nieprawidłowość.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że przyjęte rozwiązania nie wymagają odrębnej metodologii przyporządkowania poszczególnych pozycji klasyfikacyjnych do poziomów układu zadaniowego. Przyporządkowanie takie wynika wprost ze struktury katalogu, w którym poziomy te są jednoznacznie identyfikowalne.

NIK uważa takie stanowisko za nieprawidłowe. Z faktu, że dana pozycja została przyporządkowana do określonego poziomu klasyfikacji zadaniowej, nie wynika, że powinna się ona na tym poziomie znaleźć. Minister Finansów powinien zapewnić przejrzystość klasyfikacji budżetowej, m.in. poprzez określenie cech wyróżniających każdy z jej poziomów (funkcje, zadania, podzadania i działania).

Warto podkreślić, że w porównaniu z klasyfikacją działowo-rozdziałową, obowiązującą w tradycyjnym układzie sprawozdawczości budżetowej, klasyfikacja zadaniowa została znacząco rozbudowana, gdyż składa się aż z czterech poziomów klasyfikacyjnych. Taka wielopoziomowość utrudnia zbudowanie jednolitej, wewnętrznie spójnej klasyfikacji. Jak ustaliła NIK, w kontrolowanym okresie te same pozycje wykazywano na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Na przykład w 2018 r. do zadania 13.5. *Ekonomia społeczna, działalność pożytku publicznego*,

¹⁵ Dane na podstawie kontroli wykonania budżetu państwa przez NIK za kontrolowany okres.

społeczeństwo obywatelskie przyporządkowano podzadanie 13.5.1 o takiej samej nazwie. Również podzadanie 15.3.3. i działanie 15.3.3.1. miały taką samą nazwę: *Wspieranie Polonii i Polaków za granicą*.

Problem występowania tych samych nazw na różnych poziomach klasyfikacyjnych wynikał m.in. z tego, że przy czterech poziomach klasyfikacji zadaniowej w niektórych przypadkach dla podzadania potrafiono wskazać tylko jedno działanie. Problem ten dotyczył na przykład podzadania 4.2.2. i działania 4.2.2.1. *Zarządzanie i obsługa długu Skarbu Państwa*, podzadania 4.2.3. i działania 4.2.3.1. *Subwencje ogólne dla jst z wyłączeniem części oświatowej*, podzadania 19.3.5. i działania 19.3.5.1. *Rozwój infrastruktury dostępowej od strony morza*, a także podzadania 20.5.3. i działania 20.5.3.1. *Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych*.

Powielanie tych samych pozycji na różnych poziomach klasyfikacyjnych należy uznać za nieprawidłowe z punktu widzenia przejrzystości danych i hierarchizacji celów. Było ono stosowane, ponieważ nie ustalono kryterium pozwalającego na jednoznaczne przyporządkowanie poszczególnych pozycji do jednego z poziomów klasyfikacji zadaniowej. Było zatem konsekwencją innej nieprawidłowości, która została opisana na początku tego podrozdziału.

Odnosząc się do kwestii wielopoziomowości oraz powielania tych samych pozycji na różnych poziomach klasyfikacji, Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że w pracach nad strukturą układu zadaniowego dążono do eliminacji lub ograniczenia liczby pozycji klasyfikacyjnych mających charakter narzędziowy i odzwierciedlających wewnętrzne procesy zarządcze dysponentów środków publicznych. Zrezygnowano także ze sztucznego wyodrębniania co najmniej dwóch pozycji niższego rzędu w każdym zadaniu lub podzadaniu. W takich przypadkach, tj. gdy zachodziła tożsamość przedmiotowa podziałek różnego szczebla odzwierciedlających te same zadania publiczne, przyjęto jednolite nazewnictwo tych podziałek.

Konsekwencją takiego podejścia było, zdaniem NIK, wypracowanie układu zadaniowego, w którym niejasne stało się nawet nazewnictwo poszczególnych poziomów. Z jednej strony zarówno na poziomie zadań, jak i na poziomach podzadań oraz działań, w poszczególnych podziałkach klasyfikacyjnych ujmowano nie tylko pojedyncze zadania publiczne, ale często nawet grupy zadań o różnym charakterze. Z drugiej strony w przypadku niektórych zadań oraz funkcji odwoływano się do stosunkowo szerokich obszarów działalności państwa. Na przykład zadanie 3.1. *Oświata i wychowanie* nie różniło się zasadniczo od funkcji 3. *Edukacja, wychowanie i opieka*. Jednocześnie dla podzadania 16.3.1. przyjęto nazwę *Realizacja zadań z zakresu stosunków pomiędzy Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, a dla działania 3.2.2.2. – nazwy *Inne zadania w zakresie działalności dydaktycznej uczelni*, tak jakby w jednym podzadaniu lub działaniu były grupowane różne zadania, a nie na odwrót, zgodnie z logiką budżetu zadaniowego. W związku z tym nie było wiadomo, czym różni się zadanie od działania w sytuacji, gdy o zadaniach publicznych można mówić zarówno na poziomie zadań, jak i na poziomie działań. Dodatkową komplikację stanowiło wprowadzenie poziomu pośredniego, czyli podzadań.

Jak wynika z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, wskazany powyżej problem z klasyfikacją był po części spowodowany chęcią ograniczenia liczby kategorii pośrednich (zadania i podzadania). Na poziomie zadań wykazano więc stosunkowo niewielką liczbę pozycji, co miało przyczynić się do łatwiejszej analizy danych. Zamiast tego – zdaniem NIK – układ klasyfikacji stał się nieczytelny, gdyż rzeczywiste zadania publiczne zostały rozproszone pomiędzy trzy poziomy klasyfikacyjne, w dodatku w niejednolity sposób. Na rzeczywiste

działania, czyli czynności podejmowane w celu realizacji zadań publicznych, zabrakło w tym układzie miejsca.

O ile w odniesieniu do całego układu zadaniowego zidentyfikowano problem braku kryteriów pozwalających na jednoznaczne przyporządkowanie poszczególnych pozycji do jednego z czterech szczebli klasyfikacji, to w odniesieniu do poszczególnych szczebli problem polegał na stosowaniu niejednorodnych kryteriów doboru pozycji. Dobór niektórych z nich odbywał się w oparciu o układ funkcjonalny (np. 14.2.1. *Tworzenie ram prawnych stosunków i warunków pracy*), a innych – w oparciu o układ programowy (np. 21.5.3. *W Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*), zawierający szeroki przekrój zadań publicznych. W związku ze stosowaniem niejednorodnych kryteriów doboru pozycji składających się na dany poziom klasyfikacji zadaniowej zachodziło ryzyko, że tę samą czynność można przyporządkować do różnych pozycji w układzie zadaniowym, w zależności od tego, czy zostanie przyjęte kryterium funkcjonalne, czy programowe. Okazuje się zatem, że problem występujący w klasyfikacji budżetowej nie znalazł również rozwiązania w klasyfikacji zadaniowej.

W wyniku przeprowadzonej analizy nazw zadań, podzadań i działań ustalono, że w klasyfikacji zadaniowej stosowano niejednorodne nazewnictwo na tym samym poziomie, odwołujące się do różnych kategorii pojęć. Nazwy niektórych pozycji odwoływały się do obszarów działalności państwa lub opisywały cechę, zjawisko albo segment gospodarki (*Oświata i wychowanie, Konkurencyjność wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych, Rolnictwo ekologiczne, Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jsł, Program dla szkół, Informacja i promocja, Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców, Krajowy Rejestr Sądowy*). Nazwy te nie odwoływały się do określonego zadania lub działania ani nie wskazywały, czy kryją się pod nimi pojedyncze zadania lub działania, czy też grupy różnych aktywności.

W klasyfikacji zadaniowej występowały również nazwy, które odnosiły się do wykonywanych czynności, czyli wprost wskazywały na charakter wykonywanych zadań lub działań (*Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne, Doskonalenie prawa materialnego i procesowego, Przyznawanie i finansowanie nagród Ministra o charakterze szczególnym dla nauczycieli akademickich, Dofinansowanie podręczników akademickich oraz zlecanie organizacjom pozarządowym i innym podmiotom zadań na rzecz środowiska akademickiego*). Rozwiązanie takie należy uznać za prawidłowe. Po pierwsze, w wyniku jego stosowania klasyfikacja zadaniowa staje się przejrzysta, gdyż użytkownicy danych zyskują wiedzę o rodzajach aktywności, które są finansowane ze środków publicznych. Po drugie, ma ono charakter dyscyplinujący, ponieważ jednostki otrzymują środki na określone zadanie lub działanie, z wykonania którego powinny się rozliczyć. Po trzecie, ma walor porządkujący, gdyż wymaga jednolitego ujęcia wszystkich form działań podejmowanych przez jednostki funkcjonujące w podsektorze rządowym.

Odnosząc się do problemu nazewnictwa stosowanego na poszczególnych poziomach klasyfikacji zadaniowej, Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że zastosowanie pojęcia „zadanie” w rozumieniu potocznym może nie być wprawdzie – w kontekście nazw podzadań i działań – optymalne, natomiast nie powinno budzić wątpliwości w świetle treści ustawy o finansach publicznych. Podała też, że pojęcie to („zadanie” bez przymiotnika „budżetowe”) jest wyrażeniem pierwotnym, występującym w ustawie o finansach publicznych w wielu kontekstach, w odróżnieniu od ustawowej definicji wyrażenia „zadanie budżetowe”, określającego szczebel klasyfikacji zadaniowej oraz używanego na potrzeby układu zadaniowego

(budżetu zadaniowego). Mając na względzie systemowe podejście w kształtowaniu zakresu merytorycznego zadań oraz kaskadowe ujęcie układu zadaniowego, przyjęto, iż na niższych poziomach klasyfikacji także powinny być wyszczególnione „zadania” przywołane w tytule zadania budżetowego.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie dokonywał istotnych zmian w klasyfikacji zadaniowej, mając na uwadze planowaną realizację *Założeń reformy systemu budżetowego*, które przewidują zniesienie istniejącego dualizmu klasyfikacji tradycyjnej i zadaniowej. Obecne dwa układy klasyfikacyjne ma zastąpić jednolita klasyfikacja o charakterze zadaniowym, która wymaga nowego, całościowego opracowania. Mając na względzie powyższe założenia, Minister modyfikował obecną strukturę układu zadaniowego przede wszystkim w zakresie wynikającym ze zmian w obowiązujących przepisach prawa. Zmiany w układzie zadaniowym dokonane w latach 2016-2018 miały na celu również uporządkowanie i uproszczenie katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań.

(akta kontroli str. 158-159, 890, 899, 1147-1148, 1154-1156, 1302-1305, 1318-1325)

W Ministerstwie Finansów opracowano wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym oraz indykatywne klucze przejścia, umożliwiające powiązanie tych samych wydatków, wykazywanych w różnych latach w innych podziałkach klasyfikacyjnych. Od 2018 r. wskazówki oraz indyktywne klucze przejścia aktualizowane były każdorazowo w związku ze zmianami katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań. Informacje na ten temat publikowano na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Zmiany, które z założenia powinny służyć uporządkowaniu i uproszczeniu wyżej wymienionego katalogu, miały niekiedy przeciwny do zamierzonego skutek. Na przykład przy aktualizacji katalogu na 2019 r. zadanie polegające na wsparciu Funduszu Dróg Samorządowych przypisano do działania 19.1.4.6 *Pozostałe drogi publiczne*. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą zadanie polegające na przyznawaniu i wypłacie świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się w Polsce przypisano do działania 2.5.2.4 *Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azylowa*. Konsolidowanie różnych zadań publicznych w grupy opatrzone wspólną nazwą działania uniemożliwiało zarówno nadanie temu działaniu jednoznacznej interpretacji, jak i określenie zestawu wspólnych celów i mierników ich realizacji, zwłaszcza że Ministerstwo Finansów ograniczyło liczbę mierników dla danej pozycji klasyfikacyjnej do trzech. Poprzez taką konsolidację powielano rozwiązanie przyjęte w układzie tradycyjnym, jeszcze bardziej upodabniając klasyfikację zadaniową do klasyfikacji budżetowej, wraz z jej wadami.

Jak podała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, dokonane w 2016 r. połączenie rozdrobnionych pozycji klasyfikacyjnych miało na celu uzyskanie możliwie jednorodnych, pod względem przedmiotowym, jednostek klasyfikacyjnych. Przyjęto założenie, że liczba działań powinna być zwiększana jedynie w sytuacji, w której nowe rodzaje działalności państwa nie mogą zostać funkcjonalnie przyporządkowane do już istniejących podziałek układu.

(akta kontroli str. 1147, 1302-1305)

Dokonana w 2018 r. aktualizacja układu zadaniowego była związana między innymi z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa i przekazaniem zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innym podmiotom. Na skutek tej zmiany zlikwidowano funkcję 5. *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*, a także poszerzono zakres przedmiotowy funkcji 4., której nadano nową nazwę:

Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym, oraz funkcji 1. Zarządzanie państwem.

Na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2018 r. do katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań dodano sześć działań i jedno podzadanie. Zmiany te wynikały z potrzeby dostosowania katalogu do aktualnego stanu prawnego. W trakcie prac sejmowych nad wyżej wymienioną ustawą i w czasie jej wykonywania katalog ten rozszerzono, na wniosek dysponentów, o trzy kolejne działania.

(akta kontroli str. 142-143, 152)

2.2 Powiązanie klasyfikacji zadaniowej z COFOG

Opis stanu
faktycznego

Sporządzanie sprawozdań z wykonania wydatków publicznych według klasyfikacji COFOG (ang. *Classification of Functions of Government*) związane jest ze zobowiązaniami Polski wynikającymi z członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Można uznać, że COFOG stał się międzynarodowym standardem prezentowania danych o wydatkach publicznych, stosowanym zarówno przez Unię Europejską, jak i przez OECD. Rada Ministrów, uznając znaczenie COFOG dla zapewnienia przejrzystości danych, również stosuje tę klasyfikację w zestawieniach wydatków publicznych w Polsce. Wydatki w układzie COFOG są prezentowane na przykład w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa oraz w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, czyli w dokumentach strategiczno-planistycznych o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Polski.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje a także fakt, że COFOG jest klasyfikacją funkcjonalną (zadaniową), należy oczekiwać, że pomiędzy tą klasyfikacją a klasyfikacją budżetową w układzie zadaniowym będzie istniał prosty klucz przejścia. NIK wskazywała na potrzebę zapewnienia spójności między tymi klasyfikacjami w lutym 2016 r.¹⁶, jednak do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie wypracowano odpowiednich rozwiązań.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że podział wydatków publicznych w Polsce na działy i grupy klasyfikacji COFOG (sporządzany na podstawie algorytmu opracowywanego przez GUS) odnosi się do tradycyjnej klasyfikacji budżetowej, a nie do układu zadaniowego. Kwestia dążenia do optymalnej i uzasadnionej harmonizacji systemów prezentacji wydatków jest uwzględniona w pracach nad reformą systemu budżetowego, przy czym w odniesieniu do systemu COFOG należy mieć na uwadze uwarunkowania natury obiektywnej. W szczególności to, że system ten jest narzędziem określonym przez organizację międzynarodową, a tym samym nie uwzględnia w pełni specyfiki systemów finansów publicznych poszczególnych państw członkowskich.

NIK podziela opinię, że w poszczególnych państwach występują różnice pod względem zakresu sektora finansów publicznych, które mogą utrudniać stosowanie klasyfikacji COFOG. Warto jednak zauważyć, że klasyfikacja ta jest wykorzystywana w Wielkiej Brytanii, co wskazuje, że nie jest to tylko narzędzie stosowane do międzynarodowych porównań. Biorąc pod uwagę specyfikę polskiego sektora finansów publicznych, zdaniem NIK, możliwe jest zapewnienie przynajmniej spójności z pierwszym poziomem klasyfikacji COFOG. Spójność ta może się wyrażać w stworzeniu prostego klucza przejścia z klasyfikacji zadaniowej do klasyfikacji COFOG poprzez przyporządkowanie określonych funkcji lub zadań do jej układu.

¹⁶ Wystąpienie Ministra Finansów po kontroli P/15/015 – Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej.

Jak wskazano w raporcie *Integracja Planów Kont i Klasyfikacji Budżetowej*¹⁷, przygotowanym przez zespół Banku Światowego w ramach *Programu Pomocy Technicznej w zakresie Sprawozdawczości Finansowej*, Polska może preferować dostosowanie klasyfikacji zadaniowej do specyfiki swojego sektora finansów publicznych, na przykład poprzez wprowadzenie dodatkowych funkcji, takich jak rolnictwo czy górnictwo, na pierwszym poziomie układu klasyfikacyjnego (w COFOG jest to poziom drugi). Nie powinno to jednak wpływać na zdolność do generowania raportów finansowych w układzie COFOG poprzez tabele odwzorowania.

(akta kontroli str. 7, 104-105, 1315-1317)

2.3 Cele i mierniki ich realizacji

Opis stanu
faktycznego

W uzasadnieniu ustawy budżetowej (plan wydatków w układzie zadaniowym) nie informowano o miernikach realizacji celów ustanowionych na najwyższym poziomie klasyfikacji zadaniowej, czyli na poziomie funkcji. Opis tych mierników wraz z planowanymi na cztery lata wartościami zamieszczano w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W wyżej wymienionym uzasadnieniu publikowano natomiast mierniki realizacji celów na poziomie zadań. Tak więc, aby dowiedzieć się szczegółowo, jakie były cele i mierniki na dwóch najwyższych, funkcjonalnie podobnych do siebie, odwołujących się do celów strategicznych, poziomach układu zadaniowego, należało sięgnąć do różnych dokumentów. Utrudniało to analizę danych i obniżało przejrzystość uzasadnienia ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, w którym opis komponentu sprawnościowego (planu mierników) dotyczył tylko szczebla pośredniego w klasyfikacji, przy jednoczesnym pominięciu szczebla najwyższego.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że powyższe zagadnienie należy rozpatrywać w szerszym kontekście. W Ministerstwie Finansów ustalono, że aktualne cele i mierniki na poziomie zarówno funkcji, jak i zadań powinny być dostępne dla dysponentów już w chwili rozpoczęcia opracowywania przez nich formularzy do projektu ustawy budżetowej na dany rok. Z tego względu w 2016 r. wprowadzono zmianę polegającą na jednoczesnym definiowaniu celów i mierników funkcji państwa z celami i miernikami zadań budżetowych (§ 7 ust. 1 noty budżetowej z 2016 r.), co stworzyło możliwość odpowiedniego kaskadowania celów, od najwyższego do najniższego szczebla układu zadaniowego, oraz zapewnienia spójności celów i mierników na wszystkich poziomach układu zadaniowego.

NIK podziela opinię o potrzebie koordynacji procesu planowania wartości mierników na poziomie funkcji i zadań. Jednocześnie wskazuje też na potrzebę zamieszczania w uzasadnieniu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym informacji o planowanych miernikach realizacji celów na poziomie funkcji, nadrzędnym wobec poziomowi zadań. Ułatwiłoby to analizę celów i mierników na dwóch najwyższych poziomach klasyfikacji zadaniowej – do czasu ujednolicenia zestawień mierników na tych poziomach.

W notach budżetowych Minister Finansów zobowiązał dysponentów, aby cele funkcji i zadań odnosiły się do najważniejszych potrzeb społeczno-gospodarczych. Również w pismach do dysponentów przygotowujących informację do drugiej części WFPF Minister zwracał uwagę, że cele funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji powinny być zgodne z celami wskazanymi w obowiązujących strategiach i programach rozwoju. Dysponenci zostali też zobowiązani do potwierdzenia, że cele funkcji korespondują bezpośrednio ze wskazaniami zawartymi w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz wpisują się w inne dokumenty rządowe – strategiczne lub programowe. Minister Finansów nie wymagał

¹⁷ World Bank Group, maj 2017 r. Raport został przygotowany na zamówienie Ministerstwa Finansów.

jednak od dysponentów, aby wraz z ujednoliceniem celów w wyżej wymienionych dokumentach ujednolicił także mierniki. W konsekwencji mierniki przedstawione w WPFP nie były, w przypadku niektórych funkcji, spójne z miernikami wskazanymi w odpowiednich strategiach lub programach rządowych, co oznaczało, że WPFP nie był w pełni powiązany z innymi podstawowymi dokumentami strategiczno-planistycznymi i nie mógł zostać wykorzystany do monitorowania ich realizacji. Na przykład w przypadku funkcji 9. *Kultura i dziedzictwo narodowe* żaden z dwóch wymienionych w WPFP mierników (*Widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych, otrzymujących dotację podmiotową na 1000 osób w danym roku oraz Liczba nowo wybudowanych, modernizowanych, pozyskanych i wyposażonych obiektów służących kulturze w danym roku w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego*) nie był wykorzystany do monitorowania Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju ani Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, czyli tych strategii, których cele zostały wskazane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako korespondujące z celami funkcji 9.

Zdaniem NIK, określanie na poziomach funkcji i zadań najważniejszych celów w poszczególnych obszarach działania państwa oraz mierników ich realizacji jest właściwym kierunkiem prezentacji budżetu zadaniowego, choć taki zestaw mierników powinien być uzupełniony przez mierniki pozwalające na ogólną ocenę funkcjonowania danego obszaru. Należy jednak wskazać na konsekwencje takiego wyboru dla całego układu zadaniowego. Po pierwsze, wybór ten oznacza brak bezpośredniego powiązania dwóch najwyższych poziomów klasyfikacji zadaniowej (funkcje, zadania) z jej pozostałymi dwoma poziomami (podzadania, działania). Po drugie niejasny staje się cel wykorzystania aż dwóch poziomów klasyfikacyjnych do prezentowania postępów w realizacji celów strategicznych.

O ile poziom działań i podzadań obejmuje całokształt działalności państwa w sferze objętej finansowaniem środkami zaplanowanymi w ustawie budżetowej, to w przypadku celów monitorowanych za pomocą mierników wyznaczonych na poziomie funkcji i zadań mamy często do czynienia z pewnym wycinkiem działalności, uznanym przez właściwego ministra za priorytetowy. Na przykład dla zadania 20.2. *Ratownictwo medyczne* wskazano jeden cel: *Zapewnienie dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez lotnicze zespoły ratownictwa medycznego oraz lotnicze zespoły transportu sanitarnego*, a także dwa mierniki jego realizacji: *Stopień realizacji świadczeń zakontraktowanych z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym i Liczba przebudowanych, rozbudowanych, wyremontowanych lub doposażonych baz lotniczego pogotowia ratunkowego*. Jest oczywiste, że utrzymanie lotniczego pogotowia stanowi tylko część wydatków na zadanie 20.2., obejmujące finansowanie ratownictwa medycznego i rozwój szpitalnych oddziałów ratunkowych. W 2018 r. wydatki te wyniosły ponad 2,5 mld zł. Uzasadnieniem dla wykorzystania całej tej kwoty nie było zapewnienie dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez lotnicze zespoły ratownictwa medycznego oraz lotnicze zespoły transportu sanitarnego.

Konsekwencją takiego zaprojektowania układu celów i mierników na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej był brak ścisłego powiązania pomiędzy poziomem zadań (a tym samym pomiędzy nadrzędnym wobec niego poziomem funkcji), obejmującym tylko wycinek działalności państwa, a poziomem podzadań i działań, obejmującym jej pełny zakres.

(akta kontroli str. 7, 10-38, 105-108, 177-178, 443-444, 449-455, 501-502, 581-611, 716-764, 771-783, 1145-1148, 1156-1254, 1318-1319)

Niejasny był też cel prezentowania dwóch różnych zestawień najważniejszych, strategicznych, priorytetowych celów i mierników, oddzielnie na poziomie funkcji i na poziomie zadań.

(akta kontroli 7-8, 105-108, 417-422, 423-434, 1318-1319)

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że funkcjonowanie dwóch stopni strategicznych daje dysponentom możliwość odzwierciedlenia gradacji celów strategicznych, tj. według:

- głównych celów strategicznych funkcji, tj. celów najważniejszych, reprezentujących w sposób ogólny dany obszar działalności państwa;
- celów strategicznych zadań budżetowych, wykazujących w bardziej uszczegółowiony sposób cele o charakterze strategicznym – adekwatne dla głównych spraw podmiotowo tożsamy lub funkcjonalnie powiązanych w ramach danego zadania (przy uwzględnieniu na działy administracji rządowej).

Dyrektor wskazała również, że w związku z pracami nad koncepcjami dążącymi do wypracowania nowej, ujednoliconej klasyfikacji wydatków, w przyszłości mogą zostać wypracowane rozwiązania pozwalające na inny niż obecny (na poziomie funkcji i zadań) sposób odzwierciedlania (zakotwiczenia) celów strategicznych.

(akta kontroli str. 1146-1147, 1299-1301)

Zdaniem NIK, trudno mówić o gradacji w sytuacji, gdy wyżej wymienione zestawy mierników i powiązanych z nimi celów były częściowo takie same.

W Ministerstwie Finansów opracowano metodologię wyznaczania celów i mierników, która została ujęta przez Ministra Finansów w notach budżetowych, w załącznikach dotyczących szczegółowego sposobu opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej. W metodologii tej wskazano między innymi cechy, które powinny charakteryzować dobre cele i mierniki.

Istotne zmiany metodologiczne dotyczące planowania budżetowego w układzie zadaniowym zostały wprowadzone w nocy budżetowej z 2015 r. Polegały one między innymi na korekcie zasad definiowania celów i mierników (na poziomie zadań cele i mierniki definiowane są przez podmioty wiodące i uwzględniają pełen zakres przedmiotowy zadań). Na poziomie podzadań i działań zmiany polegały na objęciu propozycji celów i mierników procedurą opiniowania przez Ministra Finansów, a także na ograniczeniu liczby pozycji w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań¹⁸. Jednocześnie uproszczono formularze planistyczne, w których zrezygnowano m.in. z obowiązku opracowywania niektórych informacji¹⁹, co zmniejszyło pracochłonność procesu planowania. Wyżej wymienione zmiany utrzymano również w kolejnych latach.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, L. Skiba, inicjując w poszczególnych latach proces zgłaszania przez dysponentów propozycji zmian celów i mierników dla podzadań i działań, zwracał uwagę na najistotniejsze zasady określone w nocy budżetowej. W pismach przekazywał również dodatkowe informacje odnośnie najczęstszych błędów w wypełnianiu formularzy²⁰.

¹⁸ Układ zadaniowy na 2015 r. obejmował 22 funkcje, 112 zadań, 381 podzadań i 1430 działań, a na 2016 r. 21 funkcji, 88 zadań, 275 podzadań i 893 działania.

¹⁹ Na przykład przewidywanego wykonania wydatków na koniec roku budżetowego.

²⁰ Załącznik do pisma Ministerstwa Finansów z 25 maja 2016 r. znak PW3.4100.2.2016 i pisma z 4 października 2016 r. znak PW3.4100.2016.

W 2015 r. na stronie Ministerstwa Finansów opublikowano prezentację *Cele i mierniki w budżecie zadaniowym na 2016 r.*²¹, dotyczącą zmian w zasadach definiowania celów i mierników. Prezentacja ta była przedmiotem spotkania pracowników Ministerstwa z przedstawicielami niektórych dysponentów części budżetowych. Na stronie Ministerstwa opublikowano również raport zawierający podsumowanie analiz dotyczących zmian w planowaniu w układzie zadaniowym na rok 2016 oraz postulatów przekazanych przez dysponentów wraz z propozycjami zmian systemowych i wnioskami²².

Ze względu na liczbę i zakres zmian wprowadzonych w strukturze i metodyce planowania budżetu zadaniowego na 2016 r. zmiany wprowadzone w roku następnym zostały ograniczone do dostosowania układu zadaniowego do zmian w stanie prawnym, a także doprecyzowania niektórych nazw. Od 2017 r. dysponenci zostali zobowiązani do opracowywania propozycji celów i mierników na zbiorczym formularzu BZCM, który zastąpił indywidualne karty mierników.

(akta kontroli str. 9, 11-50, 91-108, 1327-1344)

Minister Finansów wydawał, na podstawie not budżetowych, opinie o kompletności i zgodności przedłożonych mu propozycji celów i mierników na poziomie funkcji oraz zadań ze standardami i wytycznymi określonymi w notach. Na przykład w 2018 r. Minister zgłosił uwagi do 15 celów lub mierników dla zadań. Opinie te dotyczyły m.in. uwzględniania przez dysponentów całego zakresu przedmiotowego zadań oraz zapewnienia zgodności celów i mierników wykorzystywanych w budżecie zadaniowym z dokumentami strategicznymi Rady Ministrów. Minister zwracał także uwagę na konieczność doprecyzowania opisu niektórych algorytmów, wskazując, że zgodnie z wytycznymi należało zdefiniować wszystkie parametry niezbędne do wyliczenia wartości miernika. Wcześniej, w 2016 r. Minister kwestionował m.in. wybór mierników celu dla funkcji 21. *Polityka rolna i rybacka*, ponieważ nie pozwalały one dokonać oceny stopnia realizacji celu ani oceny efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym.

W przypadkach, w których propozycje dysponentów odnośnie celów i mierników dla funkcji i zadań nie spełniały standardów określonych w nocie budżetowej, Minister Finansów w wydanych opiniach przekazywał dysponentom proponowane zmiany. Po otrzymaniu opinii Ministra Finansów właściwe organy uzupełniały lub modyfikowały przedłożone propozycje celów i mierników albo przedstawiały dodatkowe wyjaśnienia, podtrzymując swoje propozycje²³. Jeśli dokonane zmiany lub przedstawione wyjaśnienia nie były wystarczające, Minister Finansów przedstawiał ponowne uwagi, wzywając do ich uwzględnienia²⁴.

(akta kontroli str. 9, 11-16, 417-438, 452-714, 771-775, 778-783)

Minister wydawał także opinie o kompletności i zgodności propozycji niektórych celów i mierników dla podzadań i działań realizowanych w 2016 r. i w 2018 r. ze standardami i wytycznymi określonymi w notach budżetowych.

W 2016 r. Ministerstwo Finansów poddało ocenie propozycje celów i mierników dla podzadań i działań finansowanych w pięciu częściach budżetu państwa i w dziewięciu funkcjach. W wydanych opiniach Minister Finansów informował o niezgodności mierników ze standardami i wytycznymi oraz wskazywał, na czym ta niezgodność polegała.

²¹ Strona archiwalna, zakładka Działalność/Finanse Publiczne/Budżet zadaniowy/Aktualności.

²² Strona archiwalna, zakładka Działalność/Finanse Publiczne/Budżet zadaniowy/Aktualności.

²³ Na przykład Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z 11 lipca 2016 r. znak DBF.WKP.7000.20.2016, Minister Energii w piśmie z 1 lipca 2016 r. znak DBF-I-01341-14/16.

²⁴ Na przykład w piśmie do Ministra Energii z 7 lipca 2016 r. znak PW3.4100.2.2016, na które Minister Energetyki odpowiedział 15 lipca 2016 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że ograniczenie się do opiniowania w danym roku celów i mierników dla niektórych tylko podzadań i działań wynikało z dużej liczby przedkładanych propozycji. Zdaniem NIK, takie rozwiązanie należy uznać za uzasadnione w sytuacji, gdy w każdym z badanych lat klasyfikacja zadaniowa na poziomie podzadań i działań liczyła ponad 1100 pozycji.

(akta kontroli str. 9, 11-16, 51-77, 158-159, 1154-1156)

W czasie prac nad ustawą budżetową na 2018 r. Minister Finansów przedstawił dysponentom opinie o kompletności i zgodności ze standardami i wytycznymi propozycji celów i mierników dla podzadań i działań realizowanych w zakresie funkcji 15. *Polityka zagraniczna*. Na przykład w piśmie do Ministra Spraw Zagranicznych²⁵ Minister Finansów wskazał na nieadekwatność i niespójność niektórych mierników z celami oraz niespełnienie wymogów hierarchicznego układu celów i mierników definiowanych dla podzadań i działań. Podał, że mierniki stopnia realizacji celów z wyższych poziomów układu zadaniowego z reguły powinny mieć charakter mierników rezultatu. Wątpliwości Ministra Finansów budziły te propozycje mierników, w których powyższe zależności wydawały się odwrócone.

(akta kontroli str. 11-12, 78-90)

Mimo formułowania przez Ministerstwo Finansów wytycznych oraz opiniowania wybranych celów i mierników budżetu zadaniowego, niektórzy dysponenci nie zapewnili spójności mierników z celami w swoich częściach. Obserwowano także inne odstępstwa od zasad sformułowanych przez Ministra Finansów. W kontroli NIK prowadzonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej stwierdzono, że wybrane mierniki nie umożliwiały pomiaru realizacji celów i rozliczenia odpowiedzialnych komórek organizacyjnych i jednostek z efektów działania. Nie zapewniono też odpowiedniej hierarchii celów i mierników. Jednocześnie w kontroli NIK przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustalono, że niektóre mierniki przyjęte na 2019 r. bardzo szeroko opisywały realizację celu, tj. nie odnosiły się wprost do działania dysponenta, do skuteczności lub efektywności działań w zakresie wsparcia rodzin bądź też efektów uzyskiwanych dzięki wydatkom publicznym w obszarze objętym pomiarem. Stwierdzono też przypadki przyjmowania za miernik wysokości wydatków. W zgłaszanych Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uwagach Minister Finansów wnioskował o uzupełnienie pomiaru o dodatkowe mierniki albo przyjęcie nowego zestawu mierników, jednak wniosek ten nie został zrealizowany.

Zdaniem NIK, wprowadzenie tak rozbudowanego układu zadaniowego wymagało nadania Ministrowi Finansów jako organowi koordynującemu proces wdrażania większych uprawnień w zakresie wyznaczania celów i mierników. Przekazywane przez Ministra wytyczne i opinie nie zapewniły ani stosowania właściwych mierników, dopasowanych do celów, ani odpowiedniego układu celów, zorganizowanych hierarchicznie w przekroju pionowym i komplementarnych w przekroju poziomym.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że decyzje w sprawie wyboru celów i mierników podejmowali poszczególni dysponenci. Ponadto wybór celów i mierników na poziomie funkcji i zadań był zatwierdzany przez Radę Ministrów, która przyjmowała zarówno WPPF, jak i uzasadnienie ustawy budżetowej, w tym zestawienie wydatków w układzie zadaniowym.

NIK wskazuje na potrzebę wzmocnienia roli centrum koordynującego proces ustalania celów i mierników. Obecnie pełna odpowiedzialność za wybór celów

²⁵ Pismo z 8 grudnia 2017 r. znak PW3.4100.5.2017.

i mierników oraz wyznaczanie ich docelowych wartości spoczywa na wykonawcach zadań, co prowadzi do konfliktu interesów i nie sprzyja poprawie efektywności realizacji zadań publicznych. Rola instytucji określającej cele i sposób rozliczenia z ich realizacji oraz rola realizatora tych celów powinny zostać choćby częściowo rozdzielone, na przykład poprzez wzmocnienie znaczenia centrum koordynacyjnego (funkcję tę mogłyby pełnić na przykład Ministerstwo Finansów lub organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów) oraz poprzez wprowadzenie konsultacji z interesariuszami będącymi głównymi beneficjentami funkcjonowania budżetu zadaniowego o charakterze prezentacyjnym.

(akta kontroli str. 8-9, 15-16, 54-72, 423-434, 452-454, 501-704, 765-770, 1389-1404)

Odnosząc się do kwestii instytucjonalnego oddzielenia funkcji kreatora celów i mierników od funkcji wykonawcy zadań, Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że decyzja w tej sprawie wykracza poza kompetencje Ministra Finansów. Szanse jej realizacji w przypadku ewentualnego uznania jej zasadności uwarunkowane byłyby podjęciem kierunkowej decyzji politycznej na szczelnie Rady Ministrów wiążącej się z zasadniczymi zmianami administracji publicznej o charakterze strukturalnym, a także ustrojowo-prawnym. Jednocześnie wskazała, że powołanie nowej instytucji stanowiłoby dodatkowy koszt dla państwa. Ponadto, zdaniem Dyrektora, rozwiązanie takie mogłoby być uznane za nie w pełni zgodne z obowiązującymi obecnie systemowo-ustrojowymi przepisami, gdyż definiowanie mierników dla danego zadania powinno, co do zasady, być wykonywane przez podmiot, który jednocześnie jest odpowiedzialny za koordynowanie polityki oraz przygotowywanie projektów dokumentów dla działu, do którego to zadanie zostało przypisane.

NIK nie kwestionuje potrzeby udziału ministrów odpowiedzialnych za kreowanie polityk w poszczególnych obszarach działalności państwa w procesie tworzenia celów i mierników, lecz wskazuje na zasadność zaangażowania w ten proces innych organów oraz instytucji publicznych a także interesariuszy. Przyczyniłoby się to do poprawy dialogu społecznego, co wskazywano w publikacjach Ministerstwa Finansów jako oczekiwany efekt wprowadzenia budżetu zadaniowego. Ponadto wprowadzenie budżetu zadaniowego powinno umożliwić realizację zasady rozliczalności. W tym celu niezbędny jest udział podmiotów zewnętrznych. Powołanie nowej instytucji lub rozszerzenie zakresu działania instytucji już istniejącej, podobnie jak wprowadzenie konsultacji, wiązałoby się z dodatkowymi wydatkami, jednakże nie można analizy takich rozwiązań sprowadzić jedynie do analizy kosztów, bez rozważenia korzyści, do których należy zaliczyć właściwą realizację budżetu zadaniowego, zwłaszcza w wymiarze prezentacyjnym.

(akta kontroli str. 8-9, 11-50, 73-77, 154-157, 1146, 1259)

W Ministerstwie Finansów nie wypracowano rozwiązań przewidujących obowiązek lub zalecających przeprowadzanie przez dysponentów konsultacji z interesariuszami odnośnie ustalenia poszczególnych celów i mierników budżetu zadaniowego oraz ich wartości.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że zasady definiowania celów i mierników zostały określone zgodnie z systemowymi rozwiązaniami wynikającymi z ustawy o działach administracji rządowej. Zasady te nie odnoszą się do zagadnień, które – jak na przykład konsultacje społeczne – stanowią element polityki państwa w danym obszarze. Zdaniem Dyrektora, odpowiedzialni za realizację dialogu społecznego są dysponenci.

Powyższe wyjaśnienia wskazują, że Minister Finansów nie odgrywał wiodącej roli w dążeniu do tego, aby budżet zadaniowy uzyskał cechy budżetu obywatelskiego, wspierającego dialog i debatę społeczną. Tymczasem – zdaniem NIK – Minister jako inicjator wprowadzenia prezentacyjnej formy budżetu zadaniowego, koordynujący proces jego wdrażania, powinien wykazać większą aktywność w tym zakresie. Jak wynika z dokumentu „*Planowanie w układzie zadaniowym na 2016 r. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2016 rok i dwa kolejne lata*”²⁶, jednym z celów wprowadzenia prezentacyjnego budżetu zadaniowego była poprawa jakości dialogu społecznego. Zapewnienie szerokiej debaty społecznej z udziałem interesariuszy, odnoszącej się do ustalenia celów oraz mierników oceny skuteczności prowadzonych polityk społecznych, wpłynęłoby pozytywnie na realizację tego celu.

NIK podziela opinię Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, że nie można zdjąć z dysponentów odpowiedzialności za prowadzenie dialogu społecznego, przypisując ją w całości Ministrowi Finansów. Jednocześnie dostrzega potrzebę wzmocnienia roli organu koordynującego organizację prac nad przygotowaniem budżetu zadaniowego. Organem tym w okresie objętym kontrolą był Minister Finansów, posiadający inicjatywę odnośnie przygotowania projektów regulacji dotyczących budżetu i finansów publicznych, w tym odnośnie procesu wdrażania budżetu zadaniowego.

(akta kontroli str. 891-892, 894-895)

W celu zapewnienia stosowania jednolitego podejścia do celów i mierników przez różne jednostki wykonujące te same zadania Minister Finansów w załącznikach do not budżetowych określił tryb i zasady definiowania celów i mierników budżetu zadaniowego. Zgodnie z tymi zasadami cele i mierniki na poziomie funkcji były definiowane przez właściwych merytorycznie ministrów, wskazanych odpowiednio w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań. Na poziomie zadań cele i mierniki były definiowane przez ministrów, organy lub dysponentów, właściwych dla tych zadań. Na poziomach podzadań i działań cele i mierniki były definiowane przez poszczególnych dysponentów oraz przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych, wskazane w ustawie o finansach publicznych.

Dążąc do stosowania jednolitych celów i mierników, Minister Finansów kierował do poszczególnych dysponentów pisma, w których zwracał uwagę na najistotniejsze zasady określania celów i mierników dla podzadań i działań wskazane w nocie budżetowej, a także na istotne zmiany metodologiczne dotyczące planowania budżetowego w układzie zadaniowym. Informował też o możliwych odstępstwach od zasad definiowania celów i mierników oraz dokonywał modyfikacji katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, wynikającej najczęściej ze zmiany prawa.

W 2016 r. Minister zaproponował wojewodom opracowaną w Ministerstwie Finansów listę jednolitych celów i mierników dla podzadań i działań w zakresie siedmiu funkcji państwa: 2. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, 3. *Edukacja, wychowanie i opieka*, 5. *Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa*²⁷, 9. *Kultura i dziedzictwo narodowe*, 14. *Rynek pracy*, 19. *Transport i infrastruktura transportowa*, 21. *Polityka rolna i rybacka*. W pismach inicjujących proces przygotowania przez wojewodów propozycji celów i mierników na lata 2017-2019, Minister wskazywał, że propozycje te powinny uwzględniać opracowaną w Ministerstwie Finansów listę.

²⁶ Dokument ten został opracowany na podstawie rozwiązań nawiązujących do rozstrzygnięć metodologicznych, które zostały po raz pierwszy zastosowane w skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym na 2016 rok, a następnie podtrzymane i rozwinięte w planowaniu na kolejne lata.

²⁷ Funkcja likwidowana w 2017 r.

W trakcie kontroli NIK prowadzonej w wybranych resortach ustalono, że ministrowie kierujący działami administracji rządowej, wiodący w realizacji określonych zadań, nie wpływali na wybór mierników i ich wartości ani na alokację środków przez innych dysponentów części budżetu państwa, w szczególności przez wojewodów, w zakresie tych zadań. Minister wiodący dla danego zadania mógł podejmować decyzje alokacyjne tylko w częściach budżetowych, których był dysponentem.

Na przykład Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że nie miał wiedzy na temat realizacji przez innych dysponentów podzadań i działań przypisanych do funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* i 14. *Rynek pracy*. Dotyczyło to zarówno etapu planowania, jak i składania sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego. Proponowane przez innych dysponentów cele i mierniki nie były przedstawiane temu ministrowi, lecz bezpośrednio Ministerstwu Finansów. Również w Ministerstwie Edukacji Narodowej wskazywano, że ani zadaniowy plan wydatków (formularz BZ), ani sprawozdanie RB-BZ1 w zakresie wydatków ponoszonych przez inne resorty na zadanie 3.1. *Oświata i wychowanie* nie były przekazywane Ministrowi Edukacji Narodowej do wiadomości lub zaopiniowania.

Zdaniem NIK, niezapewnienie ministrom wiodącym informacji o celach i miernikach ustalanych przez pozostałych dysponentów, w tym wojewodów, w zakresie wykonywanych zadań, a także niezapewnienie tym ministrom udziału w wyznaczaniu celów i mierników przez innych dysponentów powodowało, że ministrom wiodącym nie można było przypisać pełnej odpowiedzialności za realizację celów na poziomie zadania. Odpowiedzialność ta była rozproszona pomiędzy różne organy realizujące zadanie. Sytuacja taka świadczy o niskiej przydatności budżetu zadaniowego jako narzędzia oceny wykonywania zadań publicznych przez poszczególne organy administracji rządowej.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że obowiązujące przepisy nie wykluczają możliwości dokonywania, w trybie roboczej współpracy pomiędzy dysponentami, uzgodnień merytorycznych (weryfikacji) przez ministrów wiodących w zakresie opracowywania celów i mierników dla podzadań i działań realizowanych przez wojewodów i podległe im jednostki. W odniesieniu do kwestii wpływu ministrów na alokację środków w ramach określonego zadania pomiędzy poszczególne podzadania i działania oraz pomiędzy jednostki realizujące te zadania Dyrektor wskazała, że rolę wiodącą w planowaniu i realizacji gospodarki budżetowej pełni układ klasyfikacji budżetowej (tradycyjnej), zaś układ zadaniowy jest wtórny wobec klasyfikacji w ujęciu tradycyjnym. Podział środków zarówno pomiędzy poszczególne podziałki klasyfikacji zadaniowej, jak i pomiędzy jednostki realizujące dane zadanie stanowi odzwierciedlenie rozwiązań przyjętych w procesie planowania budżetu w ujęciu tradycyjnym. Dyrektor poinformowała również, że Ministerstwo Finansów dążyło do wzmocnienia znaczenia celów i mierników przede wszystkim na poziomie zadań, ponieważ poziom ten jest prezentowany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

NIK zgadza się z opinią Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, że ministrowie wiodący w zakresie przydzielonych im zadań mogli w trybie roboczym podejmować współpracę z innymi dysponentami realizującymi te zadania. Jednakże wskazuje, że w przepisach regulujących planowanie i rozliczanie budżetu zadaniowego ministrowie nie zostali wyposażeni w narzędzia, które pozwoliłyby im sprawować nadzór lub kontrolę nad wykonaniem przypisanych im zadań przez innych dysponentów. Ministrowie podnosili w czasie kontroli brak jednoznacznej podstawy prawnej dla ich partycypacji w procesie ustalania celów i mierników przez innych dysponentów. Oczekiwanie podjęcia przez ministrów wiodących roboczej

współpracy przy wyznaczaniu przez innych dysponentów celów i mierników, jakkolwiek uzasadnione, powinno być wzmocnione poprzez działania edukacyjno-koordynacyjne ze strony Ministerstwa Finansów, a przede wszystkim umocowane prawnie. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie podjął prac nad projektem zmian legislacyjnych, który zwiększyłby efektywność stosowania budżetu zadaniowego przez wzmocnienie roli i odpowiedzialności ministrów wiodących za realizację celów przepisanych ich zadań.

(akta kontroli str. 8-9, 11-50, 73-77, 154-157, 1146, 1259, 1405-1416)

Zdaniem NIK, uzasadnieniem dla stosowania wieloszczeblowego układu zadaniowego byłaby hierarchiczna struktura celów realizowanych przez państwo. W takiej strukturze powinny być wskazane cele główne, cele szczegółowe i cele operacyjne. Cele te powinny być pogrupowane w jednolity sposób, według logicznego porządku.

Na podstawie przeprowadzonej przez kontrolerów NIK analizy celów układu zadaniowego wyznaczonych na 2018 r. ustalono, że cele te w przypadku wielu zadań, podzadań i działań nie układały się w strukturę hierarchiczną i nie tworzyły spójnego układu. Na przykład:

- W zadaniu 9.1. *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą*, w części 01 – Kancelaria Prezydenta, cel działania 9.1.1.4. *Ochrona zabytków wpisanych do rejestru i nadzór konserwatorski*, jakim jest *Ochrona i poprawa stanu zachowania dziedzictwa narodowego*, jest szerszy od celu wskazanego dla nadrzędnego podzadania 9.1.1. *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą* (celem tym jest *Poprawa stanu zachowania zabytków ruchomych i nieruchomych*). Przykład ten wskazuje na odwrócenie hierarchii celów;
- W zadaniu 15.3. *Reprezentowanie i ochrona interesów RP i Polaków za granicą oraz obsługa cudzoziemców*, w części 03 – Kancelaria Senatu jako cel ustanowienia zadania wskazano *Podtrzymanie polskiego dziedzictwa kulturowego i historycznego oraz budowanie i umacnianie wspólnoty narodowej poprzez zapewnienie efektywnej współpracy i integracji z Polonią i Polakami za granicą*. Taki sam cel określono dla podzadania 15.3.3. *Wspieranie Polonii i Polaków za granicą*, co wskazuje na brak hierarchicznej zależności pomiędzy celem zadania i celem podzadania. Co więcej, wyżej wymieniony cel został wskazany także jako cel działania 15.3.3.1. *Wspieranie Polonii i Polaków za granicą*. W sytuacji, gdy cele określone na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej są identyczne i nie następuje ich uszczegółowienie wraz z przechodzeniem na niższy, bardziej operacyjny poziom klasyfikacji, nie jest jasny sens wyodrębniania zadań, podzadań i działań;
- Cel zadania 18.1. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy*, w części 04, był identyczny z celem wyznaczonym dla podzadania 18.1.1. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy* i dla działania 18.1.1.1. *Działalność orzecznicza Sądu Najwyższego*. Celem tym było *Zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa*. Oprócz tego cel wskazany dla działania 18.1.1.2. *Publikacja zeszytów naukowych i orzecznictwa z SN – Zapewnienie jednolitości orzecznictwa* – wpisywał się w cel określony dla działania 18.1.1.1., mimo że w klasyfikacji zadaniowej były to różne działania, pomiędzy którymi nie powinna występować zależność hierarchiczna. Natomiast cel wyznaczony dla działania 18.1.1.3. *Działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – Zapewnienie kontroli nad sędziami oraz osobami odpowiadającymi dyscyplinarnie w ramach właściwości*

Izby Dyscyplinarnej SN – odbiegał od celu określonego dla zadania 18.1. i podzadania 18.1.1., mimo hierarchicznej zależności tego działania. Można wskazać, że cel dla wyżej wymienionego zadania i podzadania został w całości przeniesiony na działanie 18.1.1.1.;

- *W zadaniu 2.4.W Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, część 17 – Administracja Publiczna, dla podzadania 2.4.1. Koordynacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego i przeciwdziałanie zagrożeniom, w tym terrorystycznym wskazano cel Zapewnienie w skali kraju aktualności planów i procedur zarządzania kryzysowego, natomiast dla działania 2.4.1.1.W Szkolenia i ćwiczenia administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, komunikacji kryzysowej – cel Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego. Hierarchia celów była w tym przypadku odwrotna niż wynikało z analizy układu zadaniowego, gdyż w rzeczywistości Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego było celem nadrzędnym wobec Zapewnienia w skali kraju aktualności planów i procedur zarządzania kryzysowego;*
- *Dla zadania 12.1.W System ochrony środowiska i informacji o środowisku wyznaczono trzy następujące cele: Zapewnienie informacji w zakresie ochrony i stanu środowiska, Wdrożenie we wszystkich gminach w kraju systemu selektywnego zbierania odpadów oraz Zwiększenie liczby osób objętych działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony środowiska. Żaden z tych trzech celów nie odnosił się jednak do celu wyznaczonego dla podzadania 12.1.6.W Gospodarka odpadami i jednego z podporządkowanych mu działań, tj. działania 12.1.6.2. Przedsięwzięcia w zakresie gospodarowania odpadami. Celem tym było Wycofanie azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski.*

Pełna analiza wewnętrznej spójności układu celów budżetu zadaniowego wykraczałaby poza zakres kontroli NIK, jednak nawet powyższe przykłady wskazują na niezapewnienie przez Ministra Finansów jako organu koordynującego wdrażanie budżetu zadaniowego i przez poszczególnych dysponentów części budżetowych przejrzystego układu celów budżetu zadaniowego. Przykłady te pokazują również, że problem ma charakter systemowy, odnoszący się do różnych funkcji i zadań.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że w świetle zasad określonych w notach budżetowych organy i jednostki właściwe do definiowania celów są zobowiązane do stosowania hierarchicznego, przejrzystego układu tych celów na wszystkich poziomach klasyfikacji zadaniowej. Zasady dotyczące definiowania celów na poszczególnych poziomach układu zadaniowego oraz metodologia ich doboru są określane w załącznikach do not budżetowych. Cele na niższych (operacyjnych) poziomach układu zadaniowego powinny stanowić uszczegółowienie celów zadań. Przedmiotowe opinie, wydawane przez Ministra Finansów, niejednokrotnie nie tylko wskazywały na niespełnienie wyżej wymienionych wymogów, ale również zawierały propozycje odpowiedniej modyfikacji celów, tak aby uwzględniały one cały zakres przedmiotowy danej pozycji klasyfikacyjnej.

(akta kontroli str. 134-141)

Ustalenia kontroli NIK potwierdzają, że Minister Finansów wydawał opinie o niezgodności przedkładanych celów i mierników ze standardami wskazywanymi w notach budżetowych. Nie zawsze jednak te działania były skuteczne, co nie skutkowało podjęciem w Ministerstwie Finansów prac nad wzmocnieniem uprawnień Ministra Finansów w zakresie dostosowania celów i mierników do standardów

określonych w przepisach. Ponadto analizy Ministerstwa Finansów koncentrowały się na ustaleniu zgodności poszczególnych celów i mierników ze standardami, a nie na zagadnieniach systemowych, dotyczących wewnętrznej spójności układu celów i mierników.

(akta kontroli str. 51-90, 139-141, 456- 704)

W Ministerstwie Finansów nie prowadzono analiz ani nie pozyskiwano informacji na temat stopnia dostosowania statystyki publicznej do istniejących potrzeb w zakresie budżetu zadaniowego. W związku z tym nie inicjowano działań zmierzających do rozszerzenia zakresu statystyki publicznej o brakujące dane.

Jak wskazała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, kompetencje w tym zakresie posiadają właściwi dysponenti. Nie jest uzasadnione, aby Ministerstwo Finansów inicjowało w zastępstwie dysponenta zmiany w funkcjonowaniu statystyki publicznej wobec działów, które go bezpośrednio nie dotyczą.

(akta kontroli str. 9, 108-109)

NIK nie neguje uprawnień ministrów kierujących działami administracji rządowej do prowadzenia działań w powyższym zakresie, jednakże uważa, że Minister Finansów jako koordynator procesu budżetowego w celu realizacji przepisu art. 174 pkt 2 upf powinien zapewnić sobie odpowiednie narzędzia do oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Ponadto budżet zadaniowy powinien być użytecznym narzędziem oceny wydatków podczas przeglądów wydatków wykonywanych w Ministerstwie Finansów. W związku z tym również Ministerstwo Finansów powinno być aktywne w procesie inicjowania zmian w statystyce publicznej.

2.4 Baza mierników

Opis stanu
faktycznego

W celu realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych informacje związane z budżetem zadaniowym powinny być aktualne i łatwo dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Tymczasem w zakładce *Baza mierników*, zamieszczonej na stronie Ministerstwa Finansów (stan na 30 sierpnia 2019 r.), znajdowała się baza mierników na 2012 r., która nie była od tego czasu aktualizowana.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że baza mierników została opracowana przez ekspertów zewnętrznych we współpracy z dysponentami realizującymi poszczególne funkcje. Baza nie podlegała aktualizacji ze względu na jej przeznaczenie. W założeniach miała ona stanowić wsparcie dla dysponentów w zakresie definiowania mierników określających stopień realizacji celów na początkowym etapie wdrażania układu zadaniowego w Polsce. Mając na uwadze wprowadzone zmiany dotyczące budżetu zadaniowego (np. w zakresie struktury układu zadaniowego, zasad definiowania celów i mierników, wprowadzenia dopuszczalności odstępowania od definiowania mierników), zrezygnowano również z zalecenia prezentowania w formularzach planistycznych w układzie zadaniowym mierników pochodzących z bazy mierników. Nie zachodziła więc konieczność dalszego rozwijania tego narzędzia.

Zgodnie z notą budżetową na 2016 r. właściwi dysponenti opracowywali i przedkładali Ministrowi Finansów propozycje i opisy celów i mierników dla zadań oraz propozycje celów i mierników dla podzadań i działań według wzoru określonego w karcie miernika. W następnym roku karty miernika zostały zastąpione przez zestawienie tabelaryczne celów i mierników BZCM – wzór formularza BZCM stanowił załącznik nr 48 do noty budżetowej na 2017 r.

Zdaniem NIK, użytkownicy danych dotyczących budżetu zadaniowego powinni mieć łatwy dostęp do opisu metodologicznego każdego miernika. Wprowadzenie formularza BCZM nie oznaczało braku potrzeby aktualizowania informacji o miernikach opublikowanej na stronie Ministerstwa Finansów, zwłaszcza że podstawową funkcją budżetu zadaniowego w Polsce jest funkcja prezentacyjna.

(akta kontroli str. 9, 13-15, 118-133)

2.5 Powiązanie budżetu zadaniowego z planem działalności

Opis stanu
faktycznego

W rozporządzeniu z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania²⁸ Minister Finansów ustanowił trzyczęściowy plan działalności, w którym tylko część B odnosiła się do układu zadaniowego. Część A zawierała najważniejsze cele przyjęte do realizacji dla działów administracji rządowej lub dla jednostki, wraz z przypisanymi do tych celów miernikami, ich planowanymi wartościami, a także zadaniami służącymi realizacji celów. Część B obejmowała zestawienie celów zadań w układzie zadaniowym wskazanych jako priorytetowe, przypisanych do nich mierników wraz z planowanymi wartościami, a także podzadań służących realizacji tych celów. Minister nie wskazał, jakie relacje powinny zachodzić pomiędzy najważniejszymi celami, o których mowa w części A, a celami priorytetowymi, o których mowa w części B. Ponadto w części C planu działalności należało sporządzić zestawienie celów innych niż wymienione w części A i B, przypisanych do nich mierników wraz z planowanymi wartościami oraz najważniejszych zadań służących realizacji celów.

Należy zwrócić także uwagę na niejednorodną terminologię stosowaną do określenia elementów planu działalności oraz elementów układu zadaniowego. W układzie zadaniowym zadania są ustanowione na drugim od góry poziomie klasyfikacji zadaniowej i mają dosyć ogólny charakter. Natomiast zadania, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie planu działalności, stanowią szczegółowe przedsięwzięcia służące realizacji wskazanych w planie celów, dlatego znacznie bliżej im – szukając odpowiedników w klasyfikacji zadaniowej – do działań niż do zadań.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podała, że głównym celem budżetu zadaniowego jest określenie zadań, które mają być finansowane ze środków budżetu państwa, przy zastosowaniu odpowiednich mierników. Rolą tych mierników jest umożliwienie późniejszej oceny efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych przez państwo wydatków. Natomiast plan działalności, o którym mowa w art. 70 ustawy o finansach publicznych, stanowi jedno z głównych narzędzi służących zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. W konsekwencji, dla zachowania jego użyteczności plan ten ujmować musi, zdaniem Dyrektora, obok celów wynikających z budżetu państwa w układzie zadaniowym także inne cele, ważne z punktu widzenia kontroli zarządczej. Odnosząc się do odmiennej terminologii zastosowanej na potrzeby elementów planu działalności w części A i C oraz układu zadaniowego Dyrektor wskazała, że zróżnicowana metodyka nie wpływa na skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale oraz nie zagraża realizacji celów.

NIK nie podziela opinii Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa i wskazuje, że aby zrealizować cele wymienione w części A i C planu działalności, dysponent musi podjąć określone działania. Nieujęcie tych działań wraz z ich celami w budżecie zadaniowym oznaczałoby, że dysponent tylko część swoich działań finansuje z budżetu państwa, a pozostałe działania (nieujęte w budżecie zadaniowym) ze środków innych niż budżetowe. Ponieważ jednak z budżetu państwa finansuje się,

²⁸ Dz.U. nr 187, poz. 1254.

co do zasady, wszystkie działania realizowane przez dysponentów, to powinny być one ujęte nie tylko w planie działalności, ale również w układzie zadaniowym, wraz z celami i miernikami ich realizacji.

Wobec powyższych ustaleń należy wskazać, że w okresie objętym kontrolą zarówno konstrukcja układu celów i działań przedstawianych w poszczególnych częściach planu działalności, jak i powiązanie tego planu z budżetem zadaniowym, były niezrozumiałe. Już sam podział planu działalności na najważniejsze (część A) i priorytetowe (część B) cele budzi wątpliwości interpretacyjne, gdyż te określenia są zwykle stosowane zamiennie. Ponadto nie wiadomo, jaki był związek pozostałych celów, o których mowa w części C, z celami zadań budżetu zadaniowego, uznanych za niepriorytetowe.

Jak wynika z art. 70 ufp, to plan działalności, a nie budżet zadaniowy, stanowił podstawę dla prowadzenia kontroli zarządczej w jednostkach podległych ministrom.

Takie rozwiązanie zmniejszało rolę budżetu zadaniowego jako jednego z podstawowych narzędzi działania administracji rządowej.

(akta kontroli str. 9-10, 109-110, 1318-1319)

2.6 Planowanie wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

W § 15 ust. 1 noty budżetowej z 2017 r. Minister Finansów zobowiązał dysponentów do przedkładania, w terminie 16 dni od dnia otrzymania pisma zawierającego wstępne kwoty wydatków (tak zwane pismo limitowe), projektu budżetu państwa w danej części w układzie tradycyjnym oraz projektów planów finansowych. Jednocześnie dysponenci przekazywali Ministrowi Finansów odpowiednie projekty planów w układzie zadaniowym, według formularzy oznaczonych symbolami:

- BZ – Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy;
- BZK – Skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy i dwa kolejne lata;
- BZ-PF – Plan finansowy w układzie zadaniowym, wraz z wypełnionym formularzem opisowym dla każdej części budżetowej²⁹.

Na formularzu BZ planowano wydatki na następny rok w szczególności funkcji, zadań, podzadań i działań, a na formularzu BZK wydatki przewidziane do realizacji w następnym roku budżetowym i w kolejnych latach budżetowych (tj. N+1, N+2 oraz N+3) w szczególności funkcji oraz zadań. W przypadku dysponentów jednostek sektora finansów publicznych objętych konsolidacją³⁰ wydatki planowano na formularzu BZ-PF do poziomu podzadań dla wszystkich lat objętych planem, tj. przewidzianych do realizacji w następnym roku budżetowym (N+1) i kolejnych latach (N+2 i N+3).

Na tym etapie planowania ustawy budżetowej ministrowie, inne organy lub jednostki, właściwi dla poszczególnych zadań, określali też wartości docelowe mierników stopnia realizacji celów na poziomie zadań, wraz z podaniem wartości bazowej tych

²⁹ Instrukcja ogólna i szczegółowa do wypełniania tych formularzy została zawarta w Załączniku nr 48 - Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WFPF oraz projektu ustawy budżetowej, do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (noty budżetowej z 2017 r.), w pkt. 77-80.

³⁰ Państwowej osoby prawnej, agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej lub funduszu celowego.

mierników. Wartości mierników dla pozostałych poziomów układu zadaniowego były określone przez dysponentów dopiero po uchwaleniu ustawy budżetowej i przekazywane Ministrowi Finansów wraz z formularzem WPFP w terminie do 25 lutego.

(akta kontroli str. 111-114)

W załączniku nr 48 do noty budżetowej z 2017 r. - *Szczegółowy sposób opracowywania materiałów do WPFP oraz projektu ustawy budżetowej*, Minister Finansów zobowiązał innych ministrów do wskazania zadań priorytetowych. Zadania te powinny odzwierciedlać priorytety Rady Ministrów i posiadać cele wpisujące się w realizację celów zawartych w strategiach rozwoju i programach, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³¹. Zgodnie z zasadą koncentracji sił nakłady powinny być skoncentrowane na celach priorytetowych. Zdaniem NIK, Minister Finansów nie zapewnił realizacji tej zasady, gdyż zadania określone w budżecie zadaniowym jako priorytetowe nie były traktowane priorytetowo w procesie alokacji środków budżetowych.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że przy planowaniu budżetu państwa w pierwszej kolejności zapewniane są środki na realizację wydatków prawnie zdeterminowanych oraz przeznaczonych na finansowanie i współfinansowanie projektów z udziałem środków UE, wyznaczonych w ramach kolejnych perspektyw finansowych. Dysponenci powinni uwzględnić rozstrzygnięcia w zakresie priorytetyzacji wydatków poprzez odpowiednie ujęcie ich w materiałach planistycznych odnoszących się do układu zadaniowego, w ramach przekazanej im wstępnej kwoty wydatków dla części.

(akta kontroli st. 111, 115)

Zdaniem NIK, nie można utożsamiać wyznaczania przez danego ministra priorytetów w zakresie jednej części budżetowej z wyznaczaniem priorytetów dla całości wydatków budżetu państwa. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że w okresie objętym kontrolą priorytetyzacja zadań nie miała przełożenia – na poziomie całego budżetu państwa – na kolejność i sposób planowania jego wydatków i pozostawała przede wszystkim zapisem w materiałach objaśniających budżet zadaniowy. NIK wskazuje, że priorytetyzacja ma sens we wcześniejszym etapie planowania budżetu państwa, czyli przed dokonaniem alokacji środków pomiędzy poszczególnych dysponentów części, a nie w chwili, gdy podział ten został już dokonany. Biorąc pod uwagę stanowisko Ministerstwa Finansów w sprawie trybu planowania budżetu państwa, niejasny staje się cel zobowiązania dysponentów do wyznaczenia zadań priorytetowych.

(akta kontroli str. 153, 1152-1153)

2.7 Szczegółowość formularzy planistycznych w układzie zadaniowym niezbędna do sporządzenia WPFP

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wieloletni Plan Finansowy Państwa dostarczał informacji między innymi o najważniejszych celach i kierunkach wydatkowania środków publicznych w najbliższych czterech latach w układzie funkcji państwa. Wśród materiałów niezbędnych do sporządzenia WPFP na szczególną uwagę zasługiwały trzy formularze: WPFP w układzie zadaniowym na rok bieżący, WPFP na rok bieżący i na kolejne lata (w układzie funkcji i zadań na rok bieżący i trzy

³¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.

kolejne lata) oraz WFPF-PF – Wieloletni Plan Finansowy Państwa – Plan finansowy w układzie zadaniowym (§ 7 ust. 1 noty budżetowej na 2018 r. i 2019 r.)³².

Wprowadzony przepisami noty budżetowej obowiązek wykazywania w formularzu planistycznym WFPF-PF (załącznik 1 do noty budżetowej z 2017 r.) szczegółowej prognozy wydatków i mierników w pełnym układzie zadaniowym, aż do poziomu działań, wynikał przede wszystkim z konieczności dostosowania kwoty wydatków budżetowych do zgodności z ustawą budżetową, a nie z potrzeby związanej z przygotowaniem WFPF. Wypracowane w Ministerstwie Finansów rozwiązanie było uzasadnione, gdyż pozwoliło na ograniczenie liczby formularzy planistycznych.

(akta kontroli str. 111-114)

2.8 Rezerwy celowe w planowaniu budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Istotą ustanowienia rezerw jest niemożność przyporządkowania, na etapie planowania, wydatków do dysponentów lub do podziałek klasyfikacyjnych. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, Minister Finansów wskazał w załączniku 48 do noty budżetowej z 2017 r., że dysponent określa dla każdego miernika jego wartość docelową, przez którą rozumie się wartość miernika planowaną do osiągnięcia w roku budżetowym, bez uwzględnienia rezerw celowych. Taki sam przepis znalazł się w notach budżetowych z dwóch wcześniejszych lat.

Jednocześnie w ust. 12 wyżej wymienionego załącznika Minister ustalił, że „dysponent przekazując materiały planistyczne niezbędne do opracowania WFPF oraz projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, informuje Ministra Finansów o przewidywanym sposobie przypisania do zadań środków zaplanowanych do wydatkowania w ramach rezerw celowych oraz określa wpływ tych rezerw na planowane wielkości miernika określonego dla tego zadania”. Również w § 3 ust. 4 noty budżetowej z 2017 r. Minister wskazał, że dysponent, przekazując materiały do WFPF, przedstawia informacje o przewidywanej wysokości środków na zadania zaplanowane do finansowania w ramach rezerw celowych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa podała w wyjaśnieniach, że wartości docelowe mierników stopnia realizacji celów planowane są bez uwzględnienia rezerw celowych. Rozwiązanie takie zapewnia porównywalność planowanych wartości docelowych i jest stosowane zarówno na etapie prac nad skonsolidowanym planem wydatków, o którym mowa w art. 142 pkt 11 upf, jak i na etapie prac nad Wieloletnim Planem Finansowym Państwa.

(akta kontroli str. 111-117)

Jak poinformowała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, z uwagi na brak rozgraniczenia rezerw celowych na takie, które można, i takie, których nie można przyporządkować do określonych zadań na etapie planowania ustawy budżetowej, w Ministerstwie Finansów przyjęto jednolitą zasadę, zgodnie z którą mierniki planowano bez uwzględnienia rezerw celowych. Wskazała również, że z uwagi na potrzebę utrzymania przejrzystości zasad systemowych i prawnych środki rezerw celowych w układzie zadaniowym są ujmowane w zadaniu 4.2.W. *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków* w ramach Funkcji 4. Treść formularza opisowego, w którym dysponenci określają przewidywany wpływ rezerw celowych na wartości mierników, ma jedynie charakter pomocniczy i nie wpływa na wartości mierników planowane w układzie zadaniowym. Powyższe rozwiązanie służy prezentacji wszystkich środków ujętych w rezerwach celowych.

³² Wzór formularza WFPF-PF stanowi załącznik nr 1 do noty budżetowej na 2018 r. i 2019 r. Formularze WFPF na rok bieżący i WFPF na rok bieżący i kolejne lata są udostępnione w aplikacji TrezorBZ.

Zdaniem NIK, jeżeli dysponenti potrafili oszacować, na etapie planowania ustawy budżetowej, wpływ rezerw celowych na wartości mierników, to informacja ta powinna być uwzględniona w budżecie zadaniowym. Jednocześnie NIK uznaje za nieprawidłowość przypisywanie wszystkich rezerw celowych do zadania 4.2. *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*. W klasyfikacji zadaniowej poszczególne funkcje i zadania obejmowały na tyle szeroki zakres działalności państwa, że możliwe powinno być przypisanie każdej rezerwy celowej do określonego zadania, bez konieczności ich przypisywania do podzadań i działań. Rezerwy, których nie można było przypisać do jednego zadania, gdyż cele ich utworzenia odnosiły się do celów wielu zadań, miały w rzeczywistości charakter rezerwy ogólnej.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego powinno spowodować zmianę podejścia do planowania rezerw celowych, tak aby układ celów przyjęty przy tworzeniu rezerw odpowiadał układowi celów w budżecie zadaniowym. Tak się jednak nie stało. W konsekwencji w budżecie państwa funkcjonował zarówno układ celów, według którego były uporządkowane rezerwy celowe, jak i układ celów budżetu zadaniowego. Ponieważ układy te były niezależne od siebie, co skutkowało niemożnością przyporządkowania części rezerw celowych do zadań, to przyjęto zasadę, zgodnie z którą wszystkie rezerwy przypisywano do zadania 4.2., a następnie przeznaczano je na inne zadania. Praktyka ta pokazuje, że wprowadzenie budżetu zadaniowego nie zmieniło sposobu myślenia o budżecie państwa, co stanowi jeszcze jeden dowód na małe wykorzystanie tego narzędzia.

Przypisywanie wszystkich rezerw celowych do zadania 4.2. prowadziło do zniekształcenia struktury wydatków w układzie zadaniowym, gdyż nie przedstawiało rzeczywistych kierunków wydatkowania środków budżetowych. Wysokość środków planowanych na zadania finansowane za pomocą rezerw celowych była zaniżana.

Konsekwencje przyjęcia w Ministerstwie Finansów powyższego sposobu planowania rezerw celowych dla przejrzystości informacji o wykonaniu budżetu państwa w układzie zadaniowym zostały przedstawione w następnym rozdziale wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 112, 115-117, 449-455, 865-865, 785, 1144-1145, 1296-1298)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Minister Finansów nie zapewnił przejrzystej klasyfikacji zadaniowej. Nie zostały wyznaczone kryteria pozwalające na jednoznaczne przyporządkowanie poszczególnych pozycji z tej klasyfikacji do jednego z jej czterech poziomów. Należy to uznać za systemową nieprawidłowość. W związku z tym występowały przypadki wykazywania tych samych pozycji klasyfikacyjnych na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Powielanie tych samych pozycji na różnych poziomach klasyfikacji należy uznać za nieprawidłowe z punktu widzenia przejrzystości danych i hierarchizacji celów. Konsekwencją takiego podejścia było wpracowanie układu zadaniowego, w którym niejasne stało się nawet nazewnictwo poszczególnych poziomów.

Ponadto na poszczególnych poziomach klasyfikacji zadaniowej stosowano niejednolite kryteria doboru pozycji. Dobór niektórych z nich odbywał się w oparciu o układ funkcjonalny, a innych – w oparciu o układ programowy, zawierający szeroki przekrój zadań publicznych.

Nieprzejrzystość klasyfikacji zadaniowej polegała również na niespójnym nazewnictwie poszczególnych pozycji. Niektóre nazwy w klasyfikacji nie pozwalały na identyfikację zadania lub działania, bowiem odwoływały się do obszarów działalności państwa lub opisywały cechę, zjawisko albo segment gospodarki.

(akta kontroli str. 158-159, 890, 899, 1147-1148, 1154-1156, 1302-1305, 1318-1325)

2. Nie wypracowano rozwiązań poprawiających spójność pomiędzy klasyfikacją COFOG, stanowiącą międzynarodowy standard prezentowania danych o wydatkach publicznych, a klasyfikacją zadaniową. NIK wnioskowała o wypracowanie takich rozwiązań już w lutym 2016 r.

(akta kontroli str. 7, 104-105, 1315-1319)

3. Mimo że w Ministerstwie Finansów sporządzano zestawienia celów i mierników zarówno dla funkcji, jak i dla zadań, to obydwa zestawienia nie były w żadnym dokumencie planistycznym publikowane razem. Aby więc dowiedzieć się szczegółowo, jakie były cele i mierniki na dwóch najwyższych, funkcjonalnie podobnych do siebie, odwołujących się do celów strategicznych, poziomach układu zadaniowego, należało sięgnąć do różnych dokumentów (tj. WFPF i uzasadnienia ustawy budżetowej w układzie zadaniowym), publikowanych w innym okresie roku. Utrudniało to analizę danych i obniżało przejrzystość treści uzasadnienia ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, w którym opis komponentu sprawnościowego (planu mierników) dotyczył tylko szczebla pośredniego w klasyfikacji, przy jednoczesnym pominięciu szczebla najwyższego.

W Ministerstwie Finansów nie wypracowano jednego zestawienia najważniejszych, strategicznych, priorytetowych celów i mierników, służącego realizacji prezentacyjnej funkcji budżetu zadaniowego. Zamiast tego prezentowano dwa różne zestawienia, oddzielnie na poziomie funkcji i oddzielnie na poziomie zadań. Sformułowanie jednego zestawu mierników pozwoliłoby ujednolicić treść WFPF, odwołującego się do poziomu funkcji, z treścią uzasadnienia ustawy budżetowej (w zakresie planu wydatków w układzie zadaniowym), w którym skoncentrowano się na poziomie zadań.

(akta kontroli str. 7-8, 10-38, 105-108, 177-178, 417-444, 449-455, 716-764, 1145-1148, 1156-1254, 1318-1319)

4. Minister Finansów nie wymagał od dysponentów, aby wraz z ujednoliceniem celów funkcji i zadań z celami obowiązujących strategii i programów rozwoju ujednolicił także mierniki realizacji tych celów. W konsekwencji mierniki przedstawione w WFPF nie były, w przypadku niektórych funkcji, spójne z miernikami wskazanymi w odpowiednich strategiach lub programach rządowych. Oznaczało to, że WFPF nie był w pełni powiązany z innymi podstawowymi dokumentami strategiczno-planistycznymi i nie mógł być w takim zakresie wykorzystany do monitorowania ich realizacji.

(akta kontroli str. 7, 10-38, 105-108, 177-178, 443-444, 449-455, 716-764, 1145-1148, 1156-1254, 1318-1319)

5. Realizacja funkcji prezentacyjnej budżetu zadaniowego nie stanowiła wystarczającego uzasadnienia dla stosowania tak pracochłonnych rozwiązań, jakie wprowadzono przy wykonywaniu tego budżetu. Należy zwrócić uwagę, że funkcja ta była realizowana przede wszystkim na poziomach funkcji państwa i zadań, a ponadto cele i mierniki na tych poziomach nie były hierarchicznie powiązane z celami i miernikami na poziomach podzadań i działań. Wobec tego zebranie danych potrzebnych do przedstawienia informacji o wykonaniu budżetu zadaniowego na poziomach funkcji i zadań nie wymagało realizacji tak rozbudowanego procesu, w który zaangażowano kilka tysięcy państwowych jednostek budżetowych. Minister Finansów nie wypracował rozwiązań

ograniczających skalę wykonywania budżetu zadaniowego, dostosowując ją do potrzeb realizacji funkcji prezentacyjnej.

(akta kontroli str. 7, 10-38, 105-108, 177-178, 443-444, 449-455, 716-764, 1145-1148, 1156-1254, 1318-1319)

6. W Ministerstwie Finansów nie wypracowano rozwiązań przewidujących obowiązek lub zalecających przeprowadzanie przez dysponentów konsultacji z interesariuszami odnośnie ustalenia poszczególnych celów i mierników budżetu zadaniowego oraz ich wartości. Tymczasem – zdaniem NIK – Minister Finansów jako inicjator wprowadzenia prezentacyjnej formy budżetu zadaniowego, koordynujący proces jego wdrażania, powinien wykazać większą aktywność w tym zakresie.

(akta kontroli str. 891-892, 894-895)

7. W Ministerstwie Finansów nie wypracowano rozwiązań przewidujących zapewnienie ministrom wiodącym udziału w wyznaczaniu celów i mierników oraz w podziale środków pomiędzy pozostałych dysponentów w ramach przypisanych tym ministrom zadań publicznych. W związku z powyższym ministrom tym nie można było przypisać pełnej odpowiedzialności za realizację celów na poziomie zadania. Odpowiedzialność ta była rozproszona pomiędzy różne organy realizujące zadanie. Sytuacja taka świadczy o niskiej przydatności budżetu zadaniowego jako narzędzia oceny wykonywania zadań publicznych przez poszczególne organy administracji rządowej.

(akta kontroli str. 8-9, 11-50, 73-77, 154-157)

8. W przypadku niektórych zadań, podzadań i działań wskazane cele nie układały się w strukturę hierarchiczną i nie tworzyły spójnego układu. Wskazuje to na częściowo nieskuteczny proces opiniowania przez Ministra Finansów propozycji celów zgłaszanych mu przez dysponentów budżetu państwa.

Opinie wydawane przez Ministra Finansów o niezgodności przedkładanych celów i mierników ze standardami wskazywanymi w notach budżetowych nie zawsze przynosiły rezultaty. Nie skutkowało to jednak podjęciem w Ministerstwie Finansów prac nad wzmocnieniem uprawnień Ministra Finansów w zakresie dostosowania celów i mierników do standardów określonych w przepisach.

Minister Finansów w ramach opiniowania propozycji celów i mierników dla zadań nie sygnalizował wszystkich nieprawidłowości w zakresie doboru i konstrukcji mierników. Przedstawione w punkcie 3.7. wystąpienia pokontrolnego przykłady dotyczyły doboru mierników, których wykonanie nie było znane na etapie sporządzania sprawozdań.

Ministerstwo Finansów nie wykorzystało w pełni narzędzia określonego w notach budżetowych (tj. możliwości opiniowania propozycji celów i mierników) w celu wyeliminowania mierników niespełniających wymogów metodycznych określonych w notach budżetowych.

(akta kontroli str. 51-90, 134-141, 166-168, 177-178, 183, 427, 435-436, 443-444, 449-708, 716-738, 771-783, 826-843, 1119-1124)

9. W Ministerstwie Finansów nie prowadzono analiz ani nie pozyskiwano informacji na temat dostosowania statystyki publicznej do potrzeb w zakresie budżetu zadaniowego. W związku z tym nie inicjowano działań zmierzających do rozszerzenia zakresu statystyki publicznej o brakujące dane. Zdaniem NIK Minister Finansów jako koordynator procesu budżetowego w celu realizacji przepisu art. 174 pkt 2 ufp powinien zapewnić sobie odpowiednie narzędzia do

oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Ponadto budżet zadaniowy powinien być użytecznym narzędziem oceny wydatków podczas przeglądów wydatków wykonywanych w Ministerstwie Finansów. Oznacza to, że Ministerstwo Finansów powinno być aktywne w procesie inicjowania zmian w statystyce publicznej.

(akta kontroli str. 9, 108-109)

10. W zakładce *Baza mierników*, zamieszczonej na stronie Ministerstwa Finansów (stan na 30 sierpnia 2019 r.) znajdowała się baza mierników na 2012 r., która nie była aktualizowana. Zdaniem NIK, w celu realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych informacje związane z budżetem zadaniowym, w tym definicje i opisy metodologiczne mierników, powinny być aktualne i łatwo dostępne dla wszystkich zainteresowanych, zwłaszcza że podstawową funkcją budżetu zadaniowego w Polsce jest funkcja prezentacyjna.

(akta kontroli str. 9, 13-15, 118-133)

11. Minister Finansów nie zapewnił jasnego powiązania pomiędzy układem zadaniowym a planem działalności, o którym mowa w art. 70 ufp. Szczególnie niejasne były relacje pomiędzy celami, które dysponenci powinni wskazywać w części A i w części C planu działalności, a celami zawartymi w układzie zadaniowym. NIK wskazuje również na niejasne kryteria podziału celów pomiędzy część A planu działalności a część B dedykowaną celom układu zadaniowego.

(akta kontroli str. 9-10, 109-110, 1318-1319)

12. Zobowiązanie innych ministrów przez Ministra Finansów do wskazania zadań priorytetowych wśród zadań ujętych w klasyfikacji zadaniowej nie miało przełożenia na kolejność i sposób planowania wydatków budżetu państwa, czyli na realne procesy budżetowe.

(akta kontroli str. 153, 1152-1153)

13. Ministerstwo Finansów na etapie planowania ustawy budżetowej przypisywało wszystkie rezerwy celowe i rezerwę ogólną do zadania 4.2. *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*. Prowadziło to do zniekształcenia struktury planowanych wydatków w układzie zadaniowym, gdyż nie przedstawiało rzeczywistych kierunków wydatkowania środków budżetowych. W efekcie prezentowana w układzie zadaniowym wysokość środków planowanych na poszczególne zadania finansowane za pomocą rezerw celowych była zaniżana, natomiast wysokość środków planowanych na zadanie 4.2. była znacząco zawyżona.

(akta kontroli str. 112, 115-117, 449-455, 865-865, 785, 1144-1145, 1296-1298)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia niewypracowanie przez Ministerstwo Finansów kryteriów pozwalających na przyporządkowanie poszczególnych pozycji klasyfikacji zadaniowej do jednego z jej czterech poziomów. W rezultacie te same pozycje wykazywano na różnych poziomach klasyfikacji zadaniowej. Układ zadaniowy cechował się tak dużą nieprzejrzystością, że niejasne było nawet nazewnictwo przyjęte na poszczególnych jego poziomach. Problemem było również stosowanie na danym poziomie tego układu niejednorodnych kryteriów, w oparciu o które wskazywano jednostki klasyfikacyjne. Wybór niektórych pozycji klasyfikacyjnych odbywał się w oparciu o układ funkcjonalny, a innych – w oparciu o układ programowy. Wykazywanie różnorodnych zadań publicznych w formie pojedynczych zadań, podzadań lub działań uniemożliwiało nadawanie poszczególnym pozycjom

klasyfikacyjnym jednoznacznej interpretacji i określanie zestawu wspólnych celów i mierników, zwłaszcza że Ministerstwo Finansów ograniczyło liczbę mierników dla danej pozycji klasyfikacyjnej do trzech.

Funkcjonowanie budżetu zadaniowego na poziomach podzadań i działań nie znajdowało, zdaniem NIK, uzasadnienia, ze względu na fakt, że główna funkcja budżetu zadaniowego, czyli funkcja prezentacyjna, była realizowana przede wszystkim na poziomach funkcji i zadań, których cele i mierniki nie były ściśle powiązane z celami i miernikami określonymi dla podzadań i działań.

Niejasny był też cel sporządzania – oddzielnie dla funkcji i dla zadań – dwóch równorzędnych zestawień celów i mierników wykorzystywanych do prezentacji najważniejszych, priorytetowych, strategicznych celów i mierników ich realizacji w poszczególnych obszarach działalności państwa.

Minister Finansów nie odgrywał wiodącej roli w dążeniu do tego, aby budżet zadaniowy uzyskał cechy budżetu obywatelskiego, wspierającego dialog i debatę społeczną. Tymczasem – zdaniem NIK – Minister jako inicjator wdrożenia prezentacyjnej formy budżetu zadaniowego koordynujący proces jego wdrażania, powinien podjąć większą aktywność w tym zakresie.

Niezapewnienie ministrom wiodącym udziału w wyznaczaniu celów i mierników oraz w podziale środków pomiędzy pozostałych dysponentów w zakresie wykonywanych zadań powodowało, że ministrom tym nie można było przypisać pełnej odpowiedzialności za realizację celów na poziomie zadania. Odpowiedzialność ta była rozproszona pomiędzy różne organy realizujące te cele. Sytuacja taka świadczyła o niskiej przydatności budżetu zadaniowego jako narzędzia oceny wykonywania zadań publicznych przez poszczególne organy administracji rządowej.

NIK ocenia również negatywnie przypisywanie przez Ministerstwo Finansów wszystkich rezerw celowych i rezerwy ogólnej do zadania 4.2. *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*. Prowadziło do zniekształcenia struktury wydatków w układzie zadaniowym, gdyż nie przedstawiało rzeczywistych kierunków wydatkowania środków budżetowych. W efekcie prezentowana w układzie zadaniowym wysokość środków planowanych na poszczególne zadania finansowane za pomocą rezerw celowych była zaniżana. Taki sposób prezentowania danych o budżecie zadaniowym powodował również brak porównywalności między planowaną a wykonaną kwotą na realizację zadania 4.2. oraz na realizację tych zadań, na które przekazano środki z rezerw.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej ustalenia należy wskazać, że planowanie w układzie zadaniowym nie przyczyniło się do poprawy zarządzania środkami publicznymi i do realizacji celów państwa.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia uproszczenie przez Ministra Finansów procesu planistycznego związanego z przygotowaniem budżetu zadaniowego oraz podejmowanie działań aktualizujących klasyfikację zadaniową w związku z potrzebą jej dostosowania do zmian w przepisach. Minister Finansów ograniczył liczbę formularzy planistycznych przy planowaniu wydatków i mierników w budżecie zadaniowym, co zmniejszyło pracochłonność planowania. Na pozytywną ocenę zasługuje też określanie w notach budżetowych i pismach do dysponentów szczegółowych cech, które powinny charakteryzować dobre cele i mierniki, a także odbywający się Departamencie Polityki Wydatkowej i Departamencie Budżetu Państwa proces opiniowania propozycji celów i mierników przedstawianych przez dysponentów, podczas którego wskazywano na niezgodność z zasadami określonymi w notach budżetowych i przekazywano zalecenia mające na celu wypracowanie lepszego zestawu celów i mierników. NIK ocenia pozytywnie także

opracowanie w Ministerstwie Finansów zestawu jednolitych celów i wskaźników podzadań i działań dla wszystkich województw w zakresie siedmiu funkcji.

OBSZAR 3. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

3.1 Dostosowanie limitu wydatków i wartości mierników w układzie zadaniowym do limitu wydatków w ustawie budżetowej

Opis stanu faktycznego

Zmiany w limitach wydatków i wartościach mierników budżetu zadaniowego wynikające ze zmian wprowadzonych w projekcie ustawy budżetowej od dnia przekazania tego projektu Sejmowi do dnia uchwalenia ustawy nie były na bieżąco zgłaszane Ministrowi Finansów. Po uchwaleniu ustawy przedmiotowe zmiany były przedkładane Ministrowi Finansów przez dysponentów na etapie składania materiałów niezbędnych do sporządzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Zagadnienie to było regulowane w notach budżetowych.

Obowiązek doprowadzenia treści materiałów planistycznych do zgodności z ustawą budżetową dotyczył całości układu zadaniowego – a więc zarówno części finansowej, jak też tzw. sprawnościowej (w zakresie wartości mierników na wszystkich czterech poziomach klasyfikacji zadaniowej).

(akta kontroli str. 384, 387-388)

3.2 Zmiana limitu wydatków a zmiana wartości mierników

Opis stanu faktycznego

Plany wydatków w poszczególnych częściach budżetu państwa ulegały zmianom w trakcie roku budżetowego na skutek podziału rezerw bądź wprowadzenia blokad. Zmiana limitu wydatków może mieć wpływ na wartości mierników wykorzystywanych w budżecie zadaniowym.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu budżetowego nie przewidują dla dysponentów zunifikowanych odrębnych procedur (a tym samym obowiązku) zgłaszania do Ministerstwa Finansów zmian wartości mierników określonych w budżecie zadaniowym przed złożeniem sprawozdania rocznego.

(akta kontroli str. 384, 387-389)

Z przeprowadzonej przez NIK analizy danych za 2018 r. wynika, że dysponenci w ciągu roku zmieniali plan mierników w sposób nieadekwatny do zmian planu wydatków. Mimo braku zmian w planie wydatków dysponenci zmieniali planowane wartości mierników między innymi w:

- zadaniach: 9.1. *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą*, 16.4. *Ochrona praw obywatelskich i praw dziecka*, 18.2. *Strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa*;
- podzadaniach: 3.2.3. *Wsparcie procesu studiowania*, 9.1.1. *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą*, 11.4.1. *Mobilizacja gospodarki*, 12.1.6. *Gospodarka odpadami*, 16.4.2. *Ochrona i promocja praw dziecka*, 18.2.1. *Strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa*;
- działaniach 3.1.2.1. *Tworzenie ram organizacyjno-prawnych oraz wsparcie systemu kształcenia ogólnego, zawodowego i ustawicznego oraz uczenia się przez całe życie*, 3.1.2.3. *Wsparcie doradztwa zawodowego*, 3.2.3.1. *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów (dotacja podmiotowa)*,

6.3.2.4. *Dotowanie usług pocztowych ustawowo zwolnionych z opłat*, 7.1.2.9. *Wsparcie społecznego budownictwa czynszowego, w tym budowy mieszkań komunalnych, mieszkań chronionych*, 9.1.1.4. *Ochrona zabytków wpisanych do rejestru i nadzór konserwatorski*, 11.4.1.1. *Utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych*, 12.1.6.2. *Przedsięwzięcia w zakresie gospodarowania odpadami*, 18.2.1.2. *Ocena kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego oraz składanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie dotyczącym niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, 19.4.2.3. *Regulacja i nadzór nad funkcjonowaniem rynku lotniczego*.

Ponadto zdarzały się przypadki, że wraz ze wzrostem wydatków planowano pogorszenie planowanych wartości mierników. Na przykład w części 62 – *Rybołówstwo* zwiększono o 60% plan wydatków na działanie 21.4.5.5. *Wspieranie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury*, natomiast planowaną wartość jedyne miernika (*Liczba operacji*) zmniejszono o ponad połowę.

(akta kontroli str. 1318-1319)

Obowiązek zmiany, w uzasadnionych przypadkach, planowanej wartości miernika w trakcie roku budżetowego wynikał z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym³³.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, które podziela również NIK, prawidłowe wypełnienie dyspozycji § 4 pkt 2 cytowanego rozporządzenia wymaga, w przypadku zmiany przez dysponenta planowanej kwoty wydatków, także zmiany planowanej wartości mierników, o ile zmiana limitu wydatków faktycznie wpływa na wartość danego miernika. Zmian planowanej wartości mierników należy dokonywać, co do zasady, w związku z adekwatnymi zmianami w planie finansowym.

(akta kontroli str. 384, 388-389)

Problemy z interpretacją zasad dokonywania zmian w planie wydatków wynikają między innymi z opublikowania przez Ministra Finansów nieprawidłowych wzorów sprawozdań Rb-BZ1 i Rb-BZ2, zawartych w załączniku nr 1 i załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Sprawozdania te, w części dotyczącej mierników, zawierają kolumny o następujących tytułach: „Nazwa”, „Plan według ustawy budżetowej na r.”, „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego”, „Wykonanie”. NIK kwestionuje zamieszczenie w tych sprawozdaniach kolumny „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego” zamiast kolumny „Plan po zmianach”, której w tym sprawozdaniu zabrakło.

W § 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym w odniesieniu do wartości mierników użyto sformułowań: „plan”, „plan po zmianach” oraz „wykonanie”, natomiast nie posługiwano się terminem „przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego”. W rozporządzeniu nie ma żadnego objaśnienia, co należy wykazywać w tej kolumnie, tj. czy chodzi o prognozę wykonania miernika, co wynikałoby z nazwy kolumny, czy o plan po zmianach, o którym mówi się w § 4.

(akta kontroli str. 713-714, 724-725)

³³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.

O problemach w interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Finansów świadczą ustalenia kontroli NIK w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) oraz w Ministerstwie Edukacji Narodowej (dalej: MEN).

W toku kontroli w MRPiPS udzielono m.in. następujących wyjaśnień dotyczących przyczyn zmiany docelowych wartości mierników: (...) *stosowano praktykę, że zmian wartości mierników dokonuje się, co do zasady, w przypadku wejścia w życie zmian prawnych skutkujących zmianą poziomu wydatków, a nie na przykład w przypadku uruchomień z rezerw celowych w związku ze „standardową” realizacją zadania (tj. w przypadku uzupełnienia dotacji na zadanie realizowane w dotychczasowym stanie prawnym).*

(akta kontroli str. 798, 811)

Z kolei Dyrektor Departamentu Ekonomicznego MEN przedstawił następujące stanowisko: *W kolumnie „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego” podaje się urealnioną wartość miernika, jaką planuje się uzyskać na koniec roku budżetowego. Zmiana wartości miernika w stosunku do planu wg ustawy budżetowej może wynikać np. ze zmiany planu wydatków związanych z realizacją danego zadania lub wystąpienia innych czynników warunkujących ich wartość na koniec roku budżetowego. Wskaźniki te są dostosowywane do realnych możliwości ich osiągnięcia.*

(akta kontroli str. 823-824)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że w sprawozdaniu Rb-BZ1 w kolumnie zatytułowanej „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego” należy ująć przewidywane wykonanie miernika na koniec roku budżetowego zgodnie z planem finansowym jednostki na dzień sporządzenia sprawozdania.

(akta kontroli str. 714, 725)

Użycie we wzorze sprawozdania sformułowania „przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego” jest mylące, gdyż sugeruje możliwość dostosowywania docelowych wartości mierników do wielkości faktycznie osiągniętych na koniec roku, co, w ocenie NIK, podważa sens planowania docelowych wartości mierników. Stosowanie takiej praktyki potwierdzają ustalenia kontroli NIK w Ministerstwie Infrastruktury i w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W wymienionych jednostkach stwierdzono przypadki korygowania (obniżania) docelowych wartości mierników w trakcie roku w sytuacji, gdy nie udawało się osiągnąć pierwotnie założonych wartości mierników.

(akta kontroli str. 1417-1424)

Przy takim podejściu nie jest możliwe rozliczenie jednostek realizujących określone zadania i działania z realizacji zaplanowanych celów oraz ze skutecznego i efektywnego wydatkowania środków publicznych. Aby budżet zadaniowy służył rozliczaniu z wykonanych zadań, zmiana docelowych wartości mierników powinna być możliwa tylko w określonych sytuacjach, przede wszystkim w wyniku zmian planu wydatków.

NIK zwraca również uwagę, że Minister Finansów nie zapewnił możliwości wykazywania w sprawozdaniu Rb-BZ1 kwot wydatków rzeczywiście ponoszonych w danym roku budżetowym, co zniekształcało wynik analizy polegającej na porównaniu nakładów z efektami. Przez wydatki rzeczywiście ponoszone w danym roku budżetowym rozumie się wydatki wykazywane w kolumnie 15 sprawozdania Rb-BZ1 (Wykonanie ogółem) pomniejszone o wydatki wykazywane w kolumnie 22 (wydatki, które nie wygasły z upływem bieżącego roku budżetowego) i powiększone

o wydatki wykonane w roku bieżącym, które nie wygasły z upływem poprzedniego roku budżetowego (wydatków tych nie wykazuje się w sprawozdaniu Rb-BZ1). Zdaniem NIK, pominięcie informacji o rzeczywistych wydatkach ponoszonych na określone działania, podzadania, zadania i funkcje utrudnia ocenę efektywności realizowanych polityk. Należy podkreślić, że kwota wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego była w ostatnich latach coraz wyższa (w 2018 r. wyniosła 5 117,4 mln zł), a zatem w coraz większym stopniu wpływała na zakłócenie porównywalności wydatków z uzyskanymi efektami.

(akta kontroli str. 384, 387-389, 710, 722-723, 739-741)

3.3 Wykorzystanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w trakcie roku

Opis stanu
faktycznego

Rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym nakłada obowiązek sporządzenia sprawozdań co pół roku (sprawozdania półroczne i roczne). Jak poinformowała Zastępca Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, układ zadaniowy ma przede wszystkim charakter prezentacyjny, a w przypadku wykorzystania tego budżetu jako wsparcia informacyjnego w czynnościach o charakterze zarządczym dysponentci mogą dopasować sprawozdawczość wewnętrzną do swoich potrzeb zarządczych.

(akta kontroli str. 384, 409)

Z ustaleń kontroli w innych kontrolowanych jednostkach wynika, że budżet w układzie zadaniowym nie był powszechnie wykorzystywanym narzędziem do zarządzania środkami publicznymi i do realizacji celów państwa. Na przykład w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej analizy kształtowania się wydatków były prowadzone na bieżąco, niezależnie od budżetu w układzie zadaniowym. Pozwalało to na szybką reakcję na stwierdzone trudności i wprowadzenie niwelujących je rozwiązań, bez oczekiwania na możliwość oceny realizacji mierników budżetu zadaniowego na podstawie danych dostępnych raz na pół roku.

(akta kontroli str. 790, 792)

Powyższe ustalenia potwierdzają znikomą przydatność budżetu zadaniowego jako narzędzia zarządzania realizacją budżetu w trakcie roku.

W toku kontroli w Ministerstwie Finansów nie przedstawiono żadnych dokumentów świadczących o tym, że informacje o wykonaniu wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym były wykorzystywane w działaniach zarządczych. W szczególności nie przedstawiono przykładów, aby ryzyko niewykonania lub prognozowane przekroczenie planowanych wartości mierników skutkowało przesunięciem środków pomiędzy zadaniami.

Brak takich działań Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa tłumaczyła tym, że podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym jest ustawa budżetowa, która jest sporządzana w układzie tradycyjnym, a nie zadaniowym. Natomiast skonsolidowany plan wydatków w układzie zadań budżetowych ma charakter wtórny.

(akta kontroli str. 384, 415)

Zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, sprawozdanie Rb-BZ1 jest przekazywane przez dysponentów środków budżetu państwa drugiego i trzeciego stopnia dysponentom części budżetowych, którzy przekazują sprawozdanie Ministrowi Finansów. Oznacza to na przykład, że dane o realizacji wydatków w układzie zadaniowym

przez jednostki podległe wojewodzie nie są obligatoryjnie przekazywane ministrom właściwym w sprawach należących do poszczególnych obszarów działalności państwa.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa, brak takiego obowiązku nie determinuje możliwości udostępniania ministrom informacji zawartych w materiałach sprawozdawczych. Sprawozdania takie mogą być udostępniane na wniosek danego ministra, odpowiednio do zakresu jego aktualnych potrzeb zarządczych. Rozwiązanie to zapobiega nakładaniu dodatkowych obowiązków sprawozdawczych na jednostki sektora finansów publicznych podległe wojewodom.

(akta kontroli str. 385, 415)

Zdaniem NIK, przyjęcie takiego rozwiązania świadczy o bardzo ograniczonej roli ministrów, wskazanych w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań jako ministrowie wiodący w realizacji poszczególnych zadań. Ministrom wiodącym nie zapewniono wpływu na realizację tych zadań przez innych dysponentów. Czyni to budżet zadaniowy mało przydatnym narzędziem zarządzania środkami publicznymi, funkcjonującym w ramach rozproszonej pomiędzy wiele organów i jednostek odpowiedzialności za realizację określonych zadań publicznych. Należy wskazać, że wprowadzenie budżetu zadaniowego w obecnej postaci nie stanowi jakościowej poprawy w zarządzaniu środkami publicznymi w porównaniu z okresem przed wprowadzeniem tego narzędzia.

3.4 Wykorzystanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym po zakończeniu roku budżetowego

Opis stanu
faktycznego

Z informacji przekazanych przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wynika, że dane na temat wykonania wydatków i mierników budżetu państwa w układzie zadaniowym nie miały również wpływu na podejmowane w kolejnych latach w Ministerstwie Finansów decyzje o alokacji środków pomiędzy poszczególnych dysponentów części budżetowych. Ze względu na swój prezentacyjny charakter, budżet zadaniowy stanowił funkcjonalne odzwierciedlenie decyzji alokacyjnych przyjętych na gruncie klasyfikacji tradycyjnej, wobec czego dokonywanie zmian struktury wydatków realizowane było w zakresie podziałek tradycyjnej klasyfikacji. Jednocześnie Departament Budżetu Państwa nie podał przykładów przesunięcia środków pomiędzy różnymi podziałkami klasyfikacyjnymi ani przykładów działań zarządczych podejmowanych przez poszczególnych dysponentów w oparciu o dane o wykonaniu budżetu zadaniowego. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że podmiotami posiadającymi szczegółowe informacje dotyczące sposobu wykorzystania takich danych w działaniach zarządczych są poszczególni dysponenti części budżetowych, którzy posiadają specjalistyczną wiedzę o uwarunkowaniach i ryzykach realizacji zadań. Dotyczy to również działań polegających na zmianach struktury wydatków, w tym także przesuwania środków pomiędzy zadaniami.

(akta kontroli str. 160-165, 380-383, 384-385, 414)

Powyższe stwierdzenie oraz nieprzedstawienie jakichkolwiek przykładów decyzji alokacyjnych podejmowanych w oparciu o wykonanie wydatków w układzie zadaniowym również świadczą o tym, że budżet zadaniowy dla Ministra Finansów – pełniącego funkcję koordynatora procesu budżetowego, który miał dokonywać ogólnej oceny efektywności i skuteczności realizacji wydatków w układzie zadaniowym oraz wykonywał przeglądy wydatków m.in. w celu identyfikacji wydatków nieefektywnych i nieskutecznych – nie był użytecznym narzędziem zarządzania środkami publicznymi. Sprawozdania z wykonania budżetu w układzie

zadaniowym nie dostarczały informacji użytecznych przy alokacji środków w latach następnych.

3.5 Powiązanie budżetu zadaniowego z przeglądami wydatków i WFPF

Opis stanu faktycznego Dane o wykonaniu wydatków i realizacji celów na poziomie zadań były co roku zamieszczane przez Radę Ministrów w *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym*. Była ona podstawowym źródłem wiedzy o wykonaniu budżetu zadaniowego w Polsce. W opinii Dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej (dalej: Departament PW), właściwego w sprawach przeglądów wydatków publicznych, informacja ta nie była jednak narzędziem przydatnym przy wskazywaniu zagadnień do objęcia przeglądami wydatków publicznych. Departament PW nie zidentyfikował przypadków, w których osiągnięcie, przekroczenie bądź nieosiągnięcie założonej wartości jakiegoś miernika stało się punktem wyjścia do zidentyfikowania obszaru do objęcia przeglądem wydatków. Wyjaśniając przyczynę niskiej przydatności mierników budżetu zadaniowego przy typowaniu tematów do przeglądów wydatków, Dyrektor Departamentu PW wskazała, iż niektóre mierniki są określone w taki sposób, że bez dodatkowej analizy trudno ocenić, czy odnoszące się do nich cele zostały osiągnięte, czy nie. Jako przykłady takich mierników podano: liczbę zrealizowanych przedsięwzięć oraz frekwencję w jednostkach podległych i nadzorowanych na 1000 osób w danym roku. W ocenie Dyrektora Departamentu PW na podstawie takich mierników trudno było dokonać oceny efektywności i skuteczności realizacji budżetu.

Problem stanowiło również to, iż na podstawie *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* trudno było określić, do jakiej kwoty wydatków odnosił się konkretny miernik. Przykładowo jednym z trzech mierników oceniających realizację zadania 3.1.W *Oświata i wychowanie* w ramach funkcji 3. *Edukacja, wychowanie i opieka* był *Odsetek szkół, w których uczniom został zapewniony dostęp do bezpłatnych podręczników lub materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego (w %)*. Na podstawie informacji z budżetu zadaniowego nie można było stwierdzić, jaka kwota była przeznaczona na dopłaty do podręczników, ale Departament PW posiadał taką informację z innych źródeł. Wynikało z nich, że odpowiednie wydatki wykazano w części 30. *Oświata i wychowanie* i w rozdziale 80153 *Zapewnienie uczniom prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych*. Wyniosły one w 2018 r. około 1,3 mln zł, a więc mniej niż 0,01% wydatków ogółem przypisanych do funkcji 3. Dla porównania zrealizowany przez Departament PW przegląd wydatków w ramach tej funkcji dotyczył wynagrodzeń nauczycieli, które sięgały kilkudziesięciu mld zł.

(akta kontroli str. 231-366, 1318-1319)

Powyższe ustalenia wskazują, że budżet zadaniowy nie był narzędziem przydatnym przy identyfikowaniu obszarów do objęcia przeglądami wydatków.

Analiza dokumentów planistycznych na 2019 r. pozwala uznać, iż układ zadaniowy wydatków przedstawiony w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 był spójny z układem funkcji państwa przedstawionym w WFPF na lata 2019-2022³⁴.

³⁴ Załącznik do uchwały nr 31 Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019-2022, M.P. poz. 429.

Na podstawie analizy mierników osiągnięcia celów sześciu funkcji państwa³⁵ oraz celów zadań przypisanych do tych funkcji stwierdzono, że w niektórych przypadkach na poziomach funkcji i zadania ustanowiono ten sam miernik. Na przykład:

- a) miernik *PKB per capita (w relacji do UE-28) (w %)* był przypisany do zadania 6.1. *Wsparcie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* i do funkcji 6. *Polityka gospodarcza kraju*;
- b) miernik *Liczba patentów uzyskanych przez polskich rezydentów w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO), Urzędzie Patentowym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USPTO), Urzędzie Patentowym RP (w szt.)* był przypisany do zadania 10.2. *Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom* i do funkcji 10. *Nauka polska*³⁶;
- c) miernik *Stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym* był przypisany do zadania 13.2. *Świadczenia społeczne* i do funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*;
- d) mierniki *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia (w zł)* i *Wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy, dodatek do zryczałtowanej kwoty i świadczenie "Dobry Start" w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18 roku życia (w zł)* były przypisane do zadania 13.4. *Wspieranie rodziny* i do funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*.

W opinii Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa przyjęcie w niektórych przypadkach identycznych wskaźników dla stopnia realizacji celu zadania i funkcji nie stało w sprzeczności z przyjętą przez Ministra Finansów prezentacyjną logiką budżetu zadaniowego i przyczyniało się do optymalizacji przejrzystości i spójności treści informacji sprawnościowych zaprezentowanych dla tych dwóch najwyższych (posiadających strategiczny i programowy charakter) poziomów układu, tj. funkcji i zadań budżetowych.

(akta kontroli str. 175-176, 418, 429-430)

Odmienny pogląd na ten temat wyrażał Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Leszek Skiba w korespondencji z dysponentami dotyczącej celów i mierników dla funkcji oraz zadań budżetowych na poszczególne lata. Przykładowo w piśmie z 1 lipca 2016 r., skierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, napisał: *Ponadto, zauważając niespójność, polegającą na stosowaniu na różnych poziomach klasyfikacyjnych tych samych mierników do oceny realizacji odmiennych celów, sugeruję określenie celów i mierników funkcji i zadań w sposób odzwierciedlający ich zakładaną hierarchię, a co za tym idzie – logikę powiązań (nadrzędności i podrzędności) celów i mierników na różnych poziomach układu klasyfikacyjnego.*

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym to minister kierujący działem, przygotowując dokumenty planistyczne, podejmuje ostateczną decyzję dotyczącą definiowania celów i mierników (a także o ich wzajemnym powiązaniu w kontekście logiki układu zadaniowego).

(akta kontroli str. 418, 423, 428-429, 520, 535, 708-709, 721-722)

³⁵ Analiza dotyczyła funkcji 6. *Polityka gospodarcza kraju*, funkcji 10. *Nauka polska*, funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*, funkcji 15. *Polityka zagraniczna*, funkcji 17. *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*, funkcji 21. *Polityka rolna i rybacka*.

³⁶ Według WPF na lata 2019-2022 nazwa funkcji 10. brzmi „Szkolnictwo wyższe i nauka”.

Zdaniem NIK, zastosowanie takich samych celów i mierników w WFPF (na poziomie funkcji) i w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej (na poziomie zadań) wynika z tego, że we wprowadzonym modelu budżetu zadaniowego te dwa poziomy funkcjonalne są do siebie bardzo podobne. Na pierwszym i drugim poziomie prezentowane są cele strategiczne państwa oraz związane z nimi mierniki. Wskazuje to na wadliwą konstrukcję układu zadaniowego, w którym te same lub podobnego rodzaju cele i mierniki są wykazywane w dwóch różnych dokumentach (WFPF, uzasadnienie projektu ustawy budżetowej) na dwóch różnych poziomach klasyfikacyjnych, przy czym oba te zestawienia mierników, mimo funkcjonalnego podobieństwa, nie są jednolite. Aby mocniej powiązać plan wieloletni (WFPF) z planem rocznym (projekt ustawy budżetowej) oraz zapewnić lepszą realizację funkcji prezentacyjnej budżetu zadaniowego, wskazane jest opracowanie jednego, wspólnego zestawienia najważniejszych strategicznych celów oraz przypisanych do nich mierników dla potrzeb WFPF oraz uzasadnienia ustawy budżetowej.

Należy podkreślić, że cele wskazane na poziomie funkcji w WFPF nie były nadrzędne wobec celów wskazanych, na poziomie zadań, w uzasadnieniach projektów ustawy budżetowej. W niektórych przypadkach realizacja celów zadań przypisanych do funkcji nie miała żadnego wpływu na osiągnięcie wartości miernika służącego do pomiaru stopnia osiągnięcia celu danej funkcji. Przykładowo można stwierdzić, że następujące mierniki:

- *Stosunek liczby osób korzystających z pomocy niepieniężnej do ogólnej liczby osób korzystających z pomocy społecznej (w %), Stosunek liczby osób korzystających z zajęć aktywizujących społecznie do ogólnej liczby osób starszych (osoby 60+) (w %) oraz Wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (w %), będące miernikami stopnia realizacji zadania 13.1. Pomoc i integracja społeczna;*
- *Suma liczby osób pobierających dodatek kombatancki i liczby osób pobierających świadczenia pieniężne mających status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych (w tys.), będący miernikiem zadania 13.3. Sprawy kombatanatów i osób represjonowanych*

nie miały żadnego wpływu na wartość mierników, które zostały przyjęte do pomiaru stopnia osiągnięcia celów dla funkcji 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny*. Miernikami osiągnięcia celów wymienionymi w WFPF na lata 2019-2022 dla tej funkcji były:

- *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24. roku życia (w zł);*
- *Wysokość wydatków budżetu państwa na świadczenie wychowawcze, dodatek wychowawczy i dodatek do zryczałtowanej kwoty oraz świadczenia "Dobry Start" w przeliczeniu na dziecko w wieku do 18. roku życia (w zł);*
- *Stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym.*

Wskazanie zadania 13.1. *Pomoc i integracja społeczna* jako zadania priorytetowego nie miało w tym przypadku żadnego znaczenia.

Przedstawiony przykład wskazuje, że pomiędzy stopniem realizacji celów na poziomie zadań a stopniem osiągnięcia celu na poziomie funkcji nie musiał występować żaden związek. Poziomy te funkcjonowały więc niezależnie od siebie: w niektórych przypadkach powielano te same cele i mierniki, a w innych

przypadkach ustanawiano takie cele i mierniki, które na tych dwóch poziomach nie były ze sobą w ogóle powiązane.

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że zakres realizowanych przez administrację, określonych prawem i finansowanych z budżetu, zadań jest zbyt szeroki, by we wszystkich przypadkach na poziomie funkcji zdefiniować cele i mierniki w sposób bezpośredni dotyczące wszystkich nakładanych prawem zadań. Cele i mierniki były definiowane przez ministrów wiodących w liczbie nie większej niż trzy cele i trzy mierniki dla funkcji. Ograniczenie to, a także szeroki zakres przedmiotowy, jakim charakteryzują się funkcje państwa, powodował, że nie było możliwości wpisania, w sposób bezpośredni, celów niektórych zadań w cele określone na poziomie funkcji państwa.

(akta kontroli str. 176-177, 418-420, 425, 430)

Nie negując wyżej wyrażonej opinii, NIK zauważa, że przy takiej konstrukcji budżetu zadaniowego powiązanie stopnia realizacji celów z kwotą wydatków na poziomie funkcji jest bardzo utrudnione, a czasem wręcz niemożliwe. Fakt ten wzmacnia przedstawioną wcześniej w niniejszym wystąpieniu opinię NIK o braku wystarczającego uzasadnienia dla definiowania osobnego zestawu celów i mierników w WFPF na poziomie funkcji i w uzasadnieniu ustawy budżetowej – na poziomie zadań.

3.6 Adresaci Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Zbiorcza *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym*, zgodnie z art. 182 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, była przedstawiana przez Radę Ministrów Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli. Ponadto *Informacja* była publikowana na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Dodatkowo, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej³⁷, *Informacja* jest dostępna na portalu dane.gov.pl.

(akta kontroli str. 385-386, 389-390, 394-395)

Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie była omawiana w trakcie posiedzeń Sejmu³⁸, na których przedmiotem obrad było wykonanie budżetu państwa w latach 2016, 2017 i 2018 oraz udzielenie absolutorium Radzie Ministrów za wymienione okresy. Ani razu w trakcie obrad nie powołano się na treść tego dokumentu. W kilku przypadkach podczas wystąpień przywołano dane, które były również zawarte w *Informacji*, na przykład o relacji państwowego długu publicznego do PKB na koniec poszczególnych lat. Ponadto podczas debaty w dniu 4 lipca 2018 r. przywołano dane o wzroście liczby świadczeń wyspecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców z 475 w roku 2016 do 493 w roku 2017. Wymienione dwa mierniki, obok wielu innych, były wykorzystywane w budżecie zadaniowym. Podczas dyskusji poruszano różne kwestie dotyczące realizowanych zadań, np. prowadzonych inwestycji, oddanych do użytku odcinków dróg, ale nie posługiwano się przy tym danymi o wartościach mierników zawartymi w *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym*. Nie czyniono też odniesień do układu zadaniowego wydatków. Jedynie Prezes NIK w swoim wystąpieniu wymienił, wśród stwierdzonych

³⁷ Dz.U. poz. 1790.

³⁸ Dokonano przeglądu stenogramów z posiedzeń Sejmu, które odbyły się w dniach 19 lipca 2017 r., 4 lipca 2018 r. i 18 lipca 2019 r.

przez NIK nieprawidłowości, ustalanie mierników niepozwalających na pomiar efektów wykonywanych zadań.

W trakcie posiedzeń sejmowej Komisji Finansów Publicznych dotyczących sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. w poszczególnych częściach budżetowych także nie omawiano szczegółowo *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 r.* Podczas 13 posiedzeń tej komisji³⁹ w 33 wypowiedziach wystąpiły wzmianki dotyczące budżetu zadaniowego, co daje średnio dwie i pół wzmianki na jedno posiedzenie. Połowa (51,5%) z tych odniesień została poczyniona przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, prezentujących wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetowych.

(akta kontroli str. 184-196, 386, 395-396)

3.7 Zakres przedmiotowy *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* i dostępność danych sprawozdawczych

Opis stanu
faktycznego

Tylko Ministerstwo Finansów posiadało pełną informację o celach i miernikach oraz wydatkach na wszystkich czterech poziomach klasyfikacji budżetu zadaniowego. Dane w takim wymiarze nie zostały upublicznione ani udostępnione dysponentom odpowiedzialnym za poszczególne funkcje i zadania.

Publikowane na stronie Ministerstwa Finansów *Informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* za poszczególne lata zawierały omówienie i zestawienie planowanych i poniesionych wydatków oraz planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów na poziomie zadań państwa. Dane o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w pełnej szczegółowości, tj. do szczebla działań włącznie, nie były nigdzie publikowane.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że zakres publikowanych danych wynikał z obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych, tj. z art. 182 ust. 6 pkt 2 ufp. *Informacja* została zaprojektowana przede wszystkim w taki sposób, aby zapewnić przystępność, czytelność i przejrzystość prezentowanych danych dla ogółu obywateli.

(akta kontroli str. 386, 391, 793)

Minister Finansów, w celu realizacji prezentacyjnej funkcji budżetu zadaniowego oraz dla zapewnienia większej jawności finansów publicznych, powinien, zdaniem NIK, publikować na stronie internetowej pełną bazę danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, zawierającą również dane o wykonaniu mierników. Należy zwrócić uwagę, że na stronie internetowej Ministerstwa Finansów są publikowane różne dane i informacje dotyczące finansów publicznych. Nie ma przeszkód prawnych w publikacji danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w pełnej szczegółowości na ogólnych zasadach obowiązujących przy udostępnianiu informacji publicznej. Nie ma także przeszkód, aby obok informacji syntetycznej, przystępnej dla ogółu obywateli, zamieszczać – na przykład w formie bazy danych – dane bardziej szczegółowe, przydatne węższej grupie interesariuszy. Ponadto, odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zwrócić uwagę, że to Minister Finansów jest ministrem właściwym w sprawach ustawy o finansach publicznych. Minister mógł inicjować zmiany przepisów tej ustawy.

³⁹ Posiedzenia Komisji Finansów Publicznych nr 452, 453, 455, 456, 457, 459, 460, 462, 463, 464, 466, 468 i 470 w dniach 27 i 28 czerwca oraz 2, 3 i 4 lipca 2019 r.

Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 r. zawierała dane o planowanych (według ustawy budżetowej na rok 2018) i poniesionych wydatkach oraz planowanych (według tej ustawy) i osiągniętych miernikach stopnia realizacji celów w układzie zadań budżetowych (za wyjątkiem wartości sześciu mierników). W komentarzach do poszczególnych mierników wskazywano na uwarunkowania wpływające na odchylenia wykonanych wartości mierników od wartości założonych w planie na rok 2018. Analiza treści *Informacji* wykazała jednak, że ze względu na przyjętą metodologię i sposób prezentacji dokument ten nie dostarczał pełnych i spójnych danych pozwalających na ocenę efektywności i skuteczności realizacji wydatków w układzie zadaniowym.

W *Informacji* podano kwoty planowanych na poszczególne zadania wydatków według ustawy budżetowej, pomijając fakt, że limity wydatków były zmieniane w trakcie roku budżetowego. Kwoty planowanych wydatków według ustawy budżetowej zestawiano z kwotami wykonania planu wydatków po zmianach. W rezultacie w przypadku wielu zadań można było dojść do wniosku, zestawiając prezentowane dane o planowanych wydatkach i wykonaniu planu wydatków, że planowany poziom wydatków został znacząco przekroczony. W rzeczywistości takie przekroczenie mogło nie wystąpić, ale żeby to stwierdzić, należało mieć wiedzę na temat wysokości planu po zmianach, której *Informacja* nie dostarczała.

W *Informacji* nie ujmowano również danych o wartościach mierników według planu po zmianach, mimo że dane te powinny stanowić punkt odniesienia dla oceny poziomu wykonania mierników. Zgodnie z notą budżetową przez wartość docelową miernika rozumie się wartość, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym (bez uwzględnienia rezerw celowych). Oznacza to, że wykonanie miernika (wartość osiągniętą między innymi dzięki wykorzystaniu środków z rezerw celowych) zestawiano z wartością zaplanowaną bez uwzględnienia rezerw celowych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że *Informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* zawierały elementy wymagane przepisem art. 182 ust. 6 pkt 2 ufp, tj. omówienie i zestawienie planowanych i poniesionych wydatków oraz planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów.

Zdaniem NIK, jeżeli w trakcie roku dokonywano zmian w planie wydatków, to w wyżej wymienionej informacji należało te zmiany również ująć – jako plan po zmianach. Tak samo należało postąpić w przypadku zmian planowanych wartości mierników. Ponieważ tego nie zrobiono, dane na temat wykonania wydatków w układzie zadaniowym były nieporównywalne z kwotami planowanymi.

W związku z powyższym *Informacja* miała niską wartość analityczną, a zawarte w niej dane mogły wprowadzać jej użytkowników w błąd. NIK nie kwestionuje konieczności publikowania w *Informacji* danych o wydatkach planowanych w ustawie budżetowej, ale oprócz nich powinny być publikowane również inne dane, pozwalające na dokonanie rzetelnej analizy stopnia wykonania planu wydatków i mierników oraz analizy powiązań pomiędzy częścią finansową i częścią efektywnościową budżetu zadaniowego.

(akta kontroli str. 160-166, 172-174, 380-383, 440-442, 444, 449-455, 714, 724-725)

W przypadku niektórych mierników stopnia realizacji celów (sześciu spośród 154 ujętych w *Informacji*) analizowany dokument nie dostarczał informacji o osiągniętych wartościach mierników w 2018 r. W czasie sporządzania dokumentu ministrowie wiodący ani Minister Finansów nie dysponowali ostatecznymi danymi o wykonaniu tych mierników w 2018 r. W *Informacji* zaprezentowano wartości

osiągnięte w roku 2017 lub szacunkowe wartości obliczone na podstawie zaobserwowanych trendów lub danych za niepełną liczbę miesięcy 2018 r. albo, ze względu na brak danych, nie podano żadnej wartości. Dotyczyło to następujących mierników:

- a) *Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem (w %) – miernik służący do pomiaru stopnia realizacji zadania 6.2. Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin. W Informacji podano, że wartość wskazana dla wykonania za rok 2018 jest wielkością szacunkową, wyliczoną wstępnie przy odniesieniu do wielkości uzyskanej w 2017 r., zaś dane za rok kalendarzowy 2018 będą dostępne w czerwcu 2019 r.;*
- b) *Penetracja szerokopasmowego dostępu do sieci Internet (na 100 mieszkańców) – miernik służący do pomiaru stopnia realizacji zadania 6.3. Regulacja i wspieranie rozwoju rynków telekomunikacyjnego i pocztowego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej. W Informacji podano wykonanie miernika na podstawie ostatnich dostępnych pełnych danych za 2017 r. zamieszczonych w raporcie Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2017 roku, zaś dane dotyczące poziomu tego miernika na koniec 2018 roku miały być dostępne w czerwcu 2019 r.;*
- c) *Udział wydatków na B+R poniesionych przez sektor przedsiębiorstw w stosunku do całkowitych wydatków na B+R w Polsce (w %) – miernik służący do pomiaru stopnia realizacji zadania 10.2. Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom. W Informacji napisano, że podane wartości mierników dotyczą roku 2017, zaś dane za rok 2018 będą dostępne w drugiej połowie 2019 r.;*
- d) *Przyjęcie sprawozdań z działalności SWW i SKW przez organ nadrzędny (wartość logiczna: tak-1/nie-0) – miernik służący do pomiaru stopnia realizacji zadania 11.2. Wsparcie wywiadowcze i kontrwywiadowcze. W Informacji podano, że sprawozdania z działalności SWW i SKW zostały sporządzone i przedłożone organom nadrzędnym w ustawowym terminie a obecnie trwa procedura ich rozpatrywania, w związku z czym dane o wykonaniu przedmiotowego miernika w 2018 r. będą dostępne w późniejszym terminie. Analogiczny komentarz zamieszczono w Informacjach za 2016 i 2017 r.;*
- e) *Wskaźnik zagrożenia ubóstwem skrajnym w gospodarstwach domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (w %) – miernik służący do pomiaru stopnia realizacji zadania 13.1. Pomoc i integracja społeczna. W Informacji podano wartość wykonania miernika za 2017 r.;*
- f) *Udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem (w %) – miernik służący do pomiaru stopnia realizacji zadania 21.5. Wsparcie gospodarstw rolnych, rozwój wsi oraz żywność regionalna, tradycyjna i systemy jakości żywności. W Informacji podano, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oszacował wykonanie miernika w 2018 r., wykorzystując dane za 10 miesięcy (eksport rolno-spożywczy) i za 11 miesięcy 2017 r. (eksport ogółem). W toku kontroli wyjaśniono, że w dokumencie wkradł się błąd pisarski i w rzeczywistości chodziło o dane za 10 i 11 miesięcy 2018 r. Ostateczne dane dotyczące wyników handlu zagranicznego w 2018 r. miały być dostępne na przełomie lipca i sierpnia 2019 r.*

(akta kontroli str. 166-168, 183, 435-436, 449-455, 706-708, 721-722, 826-843, 1119-1124)

Zdaniem NIK, zestawienie wydatków dokonanych w 2018 r. z wartościami mierników osiągniętymi w 2017 r. nie pozwalało na ocenę stopnia realizacji zadań

i stopnia osiągnięcia celów w roku budżetowym 2018. Brak powiązania wydatków z osiągniętymi celami osłabiał walory informacyjne omawianego dokumentu.

Jak poinformowała Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, w Ministerstwie Finansów opiniowano przedkładane przez właściwych ministrów propozycje celów dla zadań budżetowych oraz powiązanych z tymi celami mierników. Ustalenia NIK wskazują jednak, że spośród sześciu wyżej wymienionych przypadków tylko w przypadku miernika *Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem (w %)* służącego do pomiaru stopnia realizacji zadania 6.2. *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin* Minister Finansów zgłosił właściwemu ministrowi uwagę dotyczącą terminu pomiaru wartości miernika. W dniu 23 czerwca 2016 r., tj. na etapie prac nad układem zadaniowym wydatków na 2017 r., Minister Finansów zwrócił Ministrowi Energii uwagę, że termin pomiaru wartości miernika powinien umożliwiać wywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych w układzie zadaniowym. Odnośnie miernika funkcji 6. i zadania 6.2. Minister Finansów napisał: „W przesłanym formularzu wskazano bowiem, że dane za rok kalendarzowy dostępne są dopiero w czerwcu roku kolejnego, co jest niewystarczające w świetle art. 108 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.”

Pomimo takiego stanowiska Ministra Finansów zakwestionowany miernik został uwzględniony w budżecie zadaniowym na 2017, 2018 i 2019 r. Minister Energii uznał, że miernik ten odzwierciedla cel zadania 6.2, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa, gdyż obejmuje cały sektor energetyczny. Zdaniem Ministra Energii, inny miernik nie uwzględniałby wszystkich składowych zadań, co mogłoby doprowadzić do zniekształcenia monitoringu jego realizacji.

(akta kontroli str. 435-436, 453, 456-500, 706-708, 721-722)

W przypadku miernika *Udział wydatków na B+R poniesionych przez sektor przedsiębiorstw w stosunku do całkowitych wydatków na B+R w Polsce (w %)* służącego do pomiaru stopnia realizacji celu zadania 10.2. *Badania naukowe służące praktycznym zastosowaniom* Minister Finansów nie zgłosił uwagi odnośnie terminu dostępności danych. Jednakże w pismach z 1 lipca 2016 r. i 28 czerwca 2017 r. wskazywał na brak adekwatności tego miernika do zdefiniowanego celu (*Zwiększenie poziomu praktycznego zastosowania prac B+R*). Minister Finansów napisał: „(...) w odniesieniu do propozycji mierników zadania budżetowego 10.2. wydaje się, że ani liczba patentów, ani też udział wydatków sektora przedsiębiorstw na badania i rozwój w wydatkach tego typu ogółem, nie świadczą bezpośrednio o stopniu realizacji celu, jakim jest zwiększenie poziomu praktycznego zastosowania prac B+R”. Pomimo tych zastrzeżeń ani cel określony dla zadania 10.2., ani mierniki stopnia realizacji tego zadania nie zostały zmienione w budżecie zadaniowym. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego uznał, że nie należy zmieniać wskazanych mierników, gdyż są one miernikami oddziaływania, a ich monitoring umożliwia obserwację kształtowania się trendów, które wpływają na realizację postawionego celu.

(akta kontroli str. 458-476)

W pozostałych czterech wyżej wymienionych przypadkach, pomimo braku dostępnych danych w terminach umożliwiających sporządzanie sprawozdań budżetowych w układzie zadaniowym, Minister Finansów nie zgłosił uwag do mierników jako niezgodnych z przyjętymi zasadami metodologicznymi.

(akta kontroli str. 435-436, 452-453, 456-704, 706-708, 716-738, 826-843, 1119-1124)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że wybór miernika został uzasadniony przez ministrów właściwych dla poszczególnych zadań, a Minister Finansów respektował przedstawione uzasadnienie. Z drugiej strony zarówno Dyrektor, jak i Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa podkreślały, że budżet zadaniowy pełni obecnie przede wszystkim funkcję prezentacyjną.

(akta kontroli str. 391, 423-425, 450, 706-708, 719, 721-722, 726-738)

Należy zwrócić uwagę, że uwzględnienie w budżecie zadaniowym mierników, dla których dane nie były dostępne w okresach sprawozdawczych, a w związku z tym nie były ujmowane w *Informacji*, pozbawiło analizowany dokument – we wskazanych fragmentach – walorów prezentacyjnych. Dokument ten nie był w późniejszych okresach aktualizowany ani uzupełniany o brakujące dane.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że obowiązek i termin publikacji *Informacji* jest określony przepisem art. 182 ust. 2 pkt 5 i ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Przekazanie Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli przedmiotowej *Informacji* wraz z rocznym sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej jest aktem jednorazowym, wobec czego nie istnieje procedura późniejszej aktualizacji tej informacji. Odpowiednie wartości, nieujęte w *Informacji*, są jednak prezentowane, jako wartości bazowe mierników, w dokumencie Planowanie w układzie zadaniowym (...), stanowiącym element uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na kolejny rok.

(akta kontroli str. 1119-1124)

Korespondencja prowadzona pomiędzy Ministrem Finansów a ministrami wiodącymi w sprawie doboru celów i mierników na poziomie zadań budżetowych świadczy o występowaniu trudności w zdefiniowaniu takich mierników, które spełniałyby wszystkie wymogi metodologiczne, określone w nocie budżetowej.

Minister Finansów niejednokrotnie formułował uwagi do propozycji celów i mierników dla zadań budżetowych zgłaszanych przez poszczególnych ministrów, przyczyniając się w ten sposób do udoskonalania układu zadaniowego. Zdarzały się jednak przypadki, że uwagi Ministra Finansów nie były uwzględniane przez dysponentów. Przykładowo Minister Finansów informował Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, że niektóre mierniki nie odnoszą się do efektów podejmowanych działań⁴⁰ lub są przyporządkowane do kilku różnych poziomów klasyfikacji zadaniowej⁴¹, a także działania dysponenta nie mają istotnego wpływu na wartość miernika⁴².

⁴⁰ W pismach z 22 lipca 2015 r., 11 sierpnia 2015 r. i 29 czerwca 2017 r. Minister Finansów podnosił, że w ramach zadania 13.4. *Wspieranie rodziny* miernik pn. *Wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24 roku życia (w zł)* nie spełnia wymogów metodologicznych, gdyż pomiar ograniczony jest *de facto* do poziomu wydatków i obciążeń budżetu związanych ze wsparciem rodziny w ramach funkcji społecznej, wychowawczej i opiekuńczej, a nie efektów tego wsparcia. W ocenie Ministra Finansów miernik nie odnosił się do skuteczności czy efektywności działań w tym zakresie, bądź efektów uzyskiwanych dzięki ponoszeniu wydatków w obszarze objętym pomiarem.

⁴¹ W pismach z 1 lipca 2016 r. i 18 lipca 2016 r. Minister Finansów podnosił, że należy wyeliminować niespójność polegającą na stosowaniu na różnych poziomach klasyfikacyjnych tych samych mierników do oceny realizacji odmiennych celów na różnych poziomach układu zadaniowego, która zniekształca hierarchię, a co za tym idzie logikę powiązań celów i mierników na różnych poziomach układu zadaniowego. Minister Finansów wskazał, że taka niespójność dotyczy funkcji 13 *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* oraz zadania budżetowego 13.4. *Wspieranie rodziny*.

⁴² W piśmie z 22 lipca 2015 r. Minister Finansów podnosił, że dysponent nie ma wpływu na kształtowanie się miernika pn. „Liczba osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”, gdyż liczba ta jest w pierwszej kolejności uwarunkowana sytuacją gospodarczą oraz kondycją finansową podmiotów gospodarczych (liczbą upadłości).

Pomimo zgłaszanych przez Ministra Finansów w 2015 r. i 2016 r. uwag, w kolejnych latach w dalszym ciągu stosowane były we wskazanych przypadkach mierniki, które nie spełniały wymogów metodologicznych.

(akta kontroli str. 449-704)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że zgodnie z załącznikiem do not budżetowych pn. „Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej” na poziomie funkcji cele i mierniki definiowane są przez ministrów wiodących w ich realizacji, wskazanych w katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, a na poziomie zadań budżetowych cele i mierniki definiowane są przez ministrów, organy lub dysponentów, właściwych dla poszczególnych zadań, wskazanych w katalogu.

Z powyższych wyjaśnień wynika, że w przypadku różnicy zdań co do doboru i konstrukcji mierników dla zadań ostateczna decyzja w sprawie wyboru miernika należała do dysponenta części budżetu państwa, a nie do Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 708-709, 721-722)

Analiza Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 r. wskazuje, że w niektórych przypadkach nie występował silny związek pomiędzy wysokością wydatków a osiągniętymi rezultatami. Dotyczyło to następujących przypadków:

- a) do pomiaru stopnia realizacji zadania 6.2. *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin* przewidziano m.in. miernik *Roczne wydobycie węgla kamiennego (w mln ton)*. Pomimo nieosiągnięcia założonej wartości miernika (planowano wydobycie 65 mln ton, wydobyto 63,4 mln ton) wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich znacznie (o 73,1%) przekroczyły kwoty ujęte w planie wg ustawy budżetowej (plan 1 651 137 tys. zł, wykonanie 2 858 933 tys. zł);
- b) do pomiaru stopnia realizacji zadania 7.2. *Planowanie, zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja oraz polityka miejska* przewidziano miernik *Liczba przeszkolonych osób (w tym pracowników służb planistycznych w Polsce) w zakresie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz rewitalizacji (w szt.)*. Pomimo nieosiągnięcia założonej wartości miernika (planowano przeszkolić 1000 osób, nie przeszkolono żadnej osoby) wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich istotnie (o 27,8%) przekroczyły kwoty ujęte w planie według ustawy budżetowej (plan 11 581 tys. zł, wykonanie 14 797 tys. zł);
- c) do pomiaru stopnia realizacji zadania 14.1. *Wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu* przewidziano m.in. miernik *Liczba osób objętych aktywnymi programami rynku pracy (w os.)* oraz miernik *Liczba uczestnictw młodzieży w poszczególnych formach wsparcia na rynku pracy oferowanych przez OHP (jednostka miary – uczestnictwa)*. Pomimo nieosiągnięcia założonych wartości wymienionych mierników (aktywnymi programami rynku pracy planowano objąć 344 000 osób, objęto 319 937 osób, miernik dotyczący form wsparcia oferowanych przez OHP zaplanowano na poziomie 985 300 uczestnictw, a zrealizowano na poziomie 942 330 uczestnictw) wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich istotnie (o 36,9%) przekroczyły kwoty ujęte w planie według ustawy budżetowej (plan 1 606 953 tys. zł, wykonanie 2 199 283 tys. zł). Jako powody nieuzyskania planowanych wartości mierników wskazano w szczególności poprawę na rynku pracy, czego przejawem były m.in. spadek stopy bezrobocia, zmniejszająca się z roku na rok liczba bezrobotnych

zarejestrowanych w urzędach pracy, wysoka liczba ofert pracy, jakimi dysponowały urzędy pracy. Korzystna sytuacja na rynku pracy i mniejsza od planowanej liczba osób korzystających z różnych form wsparcia nie wpłynęły na ograniczenie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację wymienionego zadania;

- d) do pomiaru stopnia realizacji zadania 14.2. *Budowa nowoczesnych stosunków i warunków pracy* przewidziano m.in. miernik *Liczba osób, którym wypłacono świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w os.)* oraz miernik *Liczba działań podejmowanych na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy (w szt.)*. Pomimo nieosiągnięcia założonych wartości wymienionych mierników (planowano, że świadczenia z funduszu zostaną wypłacone 21 500 osobom, a wypłacono 13 606 osobom, planowano też zrealizować 40 działań na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, a zrealizowano 29 działań) wydatki budżetu państwa były jedynie o 1,9% niższe od kwoty planowanej (plan 362 233 tys. zł, wykonanie 355 455 tys. zł). Odnośnie do pierwszego z wymienionych mierników wyjaśniono: „Na poziom wykonania miernika wpływ miała dobra kondycja finansowa podmiotów gospodarczych przekładająca się na mniejszą liczbę przedsiębiorstw ogłaszających upadłość. Sytuacja ta spowodowała zmniejszenie liczby osób, które otrzymały świadczenia pracownicze w związku z niewypłacalnością przedsiębiorców z powodu ich upadłości”. W tym przypadku można zauważyć, że stopień wykonania miernika nie przekłada się na stopień wykonania wydatków z budżetu państwa. Niezależnie, czy miernik osiąga 50% czy 100% planowanej wartości, wydatki z budżetu państwa są ponoszone niemal w pełnej wysokości (blisko 100% planu).

Zastępca dyrektora Departamentu BP wyjaśniła, że brak jednoznacznego, algorytmicznego powiązania systemów alokacji środków publicznych ze stopniem realizacji określonych wskaźników (z wyjątkiem niektórych, wąskich obszarów) wynika między innymi z wyzwań metodycznych (niepewność atrybucji i wpływ różnych czynników, w tym zewnętrznych, przesunięcie czasowe itd.). Dotyczy to zwłaszcza wskaźników wpływu i oddziaływania, które uważane są jednocześnie za szczególnie użyteczne z punktu widzenia oceny trafności i skuteczności polityk i programów finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 172-174, 440-441, 450-454)

Zdaniem NIK, w budżecie zadaniowym planowane efekty rzeczowe, wyrażane wartościami mierników, powinny stanowić uzasadnienie planowanych wydatków, dlatego niezbędne jest wykazanie zależności pomiędzy wartościami mierników a wartościami wydatków. Brak jednoznacznego powiązania między tymi dwiema kategoriami danych podważa sens zestawiania wydatków z wartościami mierników realizacji celów.

W niektórych przypadkach wartości docelowe mierników realizacji zadań określone były przez dysponentów na poziomie istotnie odbiegającym od wartości mierników uzyskanych w latach poprzednich. Taka sytuacja dotyczyła pięciu wymienionych niżej mierników.

- a) Do pomiaru stopnia realizacji zadania 2.1. *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości* stosowany był miernik *Średniookresowy wskaźnik zagrożenia (średnia – w danym okresie – liczba przestępstw na 100 tys. ludności)*. W 2018 r. miernik wykonano na poziomie 172, tj. znacznie korzystniejszym od planowanego (≤ 194). Tak samo w latach 2016-2017

planowano miernik na poziomie ≤ 194 , a wykonywano na poziomach znacznie korzystniejszych (w 2016 r. – 168,2, w 2017 r. – 169,1).

- b) Do pomiaru stopnia realizacji zadania 6.2. *Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin* stosowany był między innymi miernik *Procent realizacji wartości bazowej rezerw, określonej przez organ tworzący (w %)*. W 2018 r. miernik wykonano na poziomie 88,80%, tj. znacznie korzystniejszym od planowanego ($\geq 80\%$). Również w latach 2016-2017 planowano miernik na poziomie $\geq 80\%$, a wykonywano na poziomie znacznie korzystniejszym (w 2016 r. – 100%, w 2017 r. – 97,8%).
- c) Do pomiaru stopnia realizacji zadania 8.2. *Sport wyczynowy* stosowany był między innymi miernik *Potencjał medalowy reprezentacji Polski w światowym współzawodnictwie sportowym (w os.)*. W 2018 r. miernik wykonano na poziomie 204, tj. znacznie korzystniejszym od planowanego (122). Podobnie w latach 2016-2017 planowano miernik na poziomie 118, a wykonywano na poziomie znacznie korzystniejszym (w 2016 r. – 154, w 2017 r. – 164).
- d) Do pomiaru stopnia realizacji zadania 16.1. *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela* stosowany był między innymi miernik *Czas personalizacji dokumentów tożsamości (w dniach)*. W 2018 r. miernik wykonano na poziomie 4,87, tj. znacznie korzystniejszym od planowanego (6,25). W latach 2016-2017 planowano miernik na tym samym poziomie (6,25), a wykonywano na poziomie znacznie korzystniejszym (w 2016 r. – 3,66, w 2017 r. – 3,91).
- e) Do pomiaru stopnia realizacji zadania 18.4. *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne* stosowany był miernik *Średni czas trwania postępowania przed sądami administracyjnymi – czasokres rozpatrywania spraw przez sądy I instancji (przy rocznym wpływie do 70 tys.) (w mies.)*. W 2018 r. miernik wykonano na poziomie 3,84 miesiące, tj. znacznie korzystniejszym od planowanego (ok. sześciu miesięcy). W *Informacji* napisano: *Na uzyskany wynik wpłynęły: efektywna realizacja systemu nadzoru, dostępność do internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach (umożliwiającej ujednolicanie orzecznictwa), a także – stabilność kadry orzeczniczej*. W latach 2016-2017 także planowano miernik na poziomie ok. sześciu miesięcy, a wykonywano na poziomie korzystniejszym (w 2016 r. – 4,61 miesiące, w 2017 r. – 3,95 miesięcy). W informacjach o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym za lata 2016 i 2017 zamieszczano identyczne jak podane wyżej wyjaśnienia uzyskanych wyników.

(akta kontroli str. 174-175, 442-443, 449-454, 765-770)

Z analizy treści *Informacji* wynika, że rezerwy celowe i rezerwa ogólna, przypisane na etapie planowania ustawy budżetowej do zadania 4.2. *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*, zostały w trakcie wykonywania budżetu państwa przyporządkowane do poszczególnych zadań i ujęte w kwotach wykonanych wydatków. Następnie wykorzystane w ciągu roku rezerwy przypisano do właściwych zadań, ujmując je w kwotach wykonanych wydatków. Taki sposób prezentowania danych spowodował brak porównywalności między planowaną i wykonaną kwotą na realizację zadania 4.2 oraz na realizację tych zadań, na które przekazano środki z rezerw.

(akta kontroli str. 784-785)

3.8 Kontrola efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Przepis art. 174 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

W przyjętym przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r. dokumencie pn. „Założenia reformy systemu budżetowego” napisano m.in.:

„Obowiązek sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym należy uznać za niemożliwy do wykonania, a więc nieracjonalny, a także nieprzystający do obowiązującego porządku prawnego, bowiem de facto wprowadza on nadrzędną rolę Ministra Finansów w stosunku do innych, równorzędnych organów administracji rządowej, tj. ministrów kierujących działami administracji rządowej.”

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Leszek Skiba podtrzymał to stanowisko i wyjaśnił, że analiza rozwiązań dotyczących efektywności wydatkowania środków publicznych (w tym przeglądów wydatków publicznych, układu zadaniowego oraz narzędzi kontrolnych, określonych w art. 174, 175 oraz 176 ustawy o finansach publicznych) jest przedmiotem prac w ramach reformy systemu budżetowego.

(akta kontroli str. 217-230, 386)

Oznacza to, że co najmniej od 2016 r. lat Minister Finansów stoi na stanowisku, że obowiązek sprawowania przez niego ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym jest niemożliwy do wykonania, a jednocześnie nie zaproponował zmiany przepisu, który ten obowiązek nakłada. Ustawa o finansach publicznych była w tym okresie nowelizowana, w tym z inicjatywy Ministra Finansów, ale żadna ze zmian nie dotyczyła art. 174.

Zgodnie z obowiązującymi w latach 2016-2019 regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów⁴³ do zadań Departamentu Polityki Wydatkowej należało w szczególności sporządzanie ocen efektywności dokonywania wydatków ze środków publicznych, w tym efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej wyjaśniła, że zadanie to było realizowane w ramach przeglądów wydatków publicznych. Nie wskazała jednak żadnych fragmentów raportów z przeglądów wydatków zawierających ocenę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W jednym z projektów raportów, dotyczącym przeglądu wydatków w obszarze więziennictwa, znalazła się ocena skuteczności działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa społecznego poprzez izolację osób tymczasowo aresztowanych i skazanych na karę pozbawienia wolności oraz resocjalizację osadzonych. Do oceny wykorzystano wskaźnik liczby ucieczek, jednakże nie był on stosowany w budżecie zadaniowym. Zdaniem Departamentu PW, stosowany w tym obszarze wskaźnik *Odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnymi* nie mierzył celu w pełnym zakresie, tj. nie obejmował spraw związanych z tymczasowym aresztowaniem. Departament PW zaproponował zwiększenie liczby

⁴³ Regulaminy organizacyjne ustalone kolejno: zarządzeniem Nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz. Urz. MF poz. 27), zarządzeniem Nr 17 Ministra Finansów z dnia 1 lipca 2016 r. (Dz. Urz. MF poz. 21), zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. (Dz. Urz. MF z 2018 r. poz. 21), zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. (Dz. Urz. MF poz. 51, ze zm.).

mierników o wskaźnik dotyczący ucieczek, ale do proponowanych zmian nie doszło.

(akta kontroli str. 160-165, 220-379, 1125-1142)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Minister Finansów nie uregulował w wystarczającym stopniu zasad dokonywania zmian docelowych wartości mierników w trakcie roku budżetowego i wykazywania tych zmian w sprawozdaniach z realizacji wydatków w układzie zadaniowym. W rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym posłużono się niejednolitym nazewnictwem, tj. w § 4 pkt 2 użyto sformułowania „plan po zmianach” w odniesieniu do wartości mierników, zaś we wzorach sprawozdań tytuł kolumny brzmiał „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego”, przy czym nie było żadnego objaśnienia, co należy wykazywać w tej kolumnie, tj. czy chodzi o prognozę wykonania miernika, czy plan po zmianach. Wymienione rozporządzenie ani inne akty prawne nie zawierały też żadnych wytycznych co do zasad i warunków dokonywania zmian wartości mierników, co doprowadziło do stosowania odmiennych praktyk. Jedni dysponenti, co do zasady, nie dokonywali zmian docelowych wartości mierników, nawet w przypadku istotnych zmian w planie wydatków, inni zaś na koniec roku budżetowego dostosowywali planowane wartości mierników do ich przewidywanego wykonania.

(akta kontroli str. 384, 387-389, 713-714, 724-725, 798, 811, 823-824)

2. Minister Finansów nie zapewnił możliwości wykazywania w sprawozdaniu Rb-BZ1 kwot wydatków rzeczywiście ponoszonych w danym roku budżetowym, co zniekształcało wynik analizy polegającej na porównaniu nakładów z efektami.

(akta kontroli str. 384, 387-389, 710, 722-723, 739-741)

3. Mimo że Ministerstwo Finansów posiadało pełną bazę danych o celach i miernikach oraz wydatkach na wszystkich czterech poziomach klasyfikacji budżetu zadaniowego, to dane w takim wymiarze nie zostały upublicznione ani udostępnione dysponentom odpowiedzialnym za poszczególne funkcje i zadania. Minister Finansów, w celu realizacji prezentacyjnej funkcji budżetu zadaniowego oraz dla zapewnienia większej jawności finansów publicznych, powinien, zdaniem NIK, publikować na stronie internetowej pełną bazę danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, zawierającą również dane o wykonaniu mierników.

(akta kontroli str. 160-165, 380-383, 386, 391, 793)

4. Sporządzana w Ministerstwie Finansów *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym*, ze względu na przyjętą metodologię i sposób prezentacji danych, nie dostarczała pełnych i spójnych danych pozwalających na ocenę efektywności i skuteczności realizacji wydatków w układzie zadaniowym. W *Informacji* podano kwoty planowanych na poszczególne zadania wydatków według ustawy budżetowej, pomijając fakt, że limity wydatków były zmieniane w trakcie roku budżetowego. Kwoty planowanych wydatków według ustawy budżetowej zestawiano z kwotami wykonania planu wydatków po zmianach. W *Informacji* nie ujmowano również danych o wartościach mierników według planu po zmianach, mimo że dane te powinny stanowić punkt odniesienia dla oceny poziomu wykonania mierników. W związku z powyższym *Informacja* miała niską wartość analityczną, a zawarte w niej dane mogły wprowadzać jej użytkowników w błąd.

(akta kontroli str. 166, 172-174, 440-442, 444, 449-455, 714, 724-725)

5. Minister Finansów nie zapewnił ministrom odpowiedzialnym za osiągnięcie celów poszczególnych zadań wpływu na realizację przez innych dysponentów

podzadań i działań służących wykonaniu tych zadań. Ministrom tym nie zapewniono nawet informacji o stopniu realizacji celów i wydatkach poniesionych przez innych dysponentów części budżetowych w związku z wykonywaniem określonych zadań, dla których minister był organem wiodącym.

(akta kontroli str. 385, 415)

6. Minister Finansów nie wykonywał obowiązku wynikającego z art. 174 ust. 2 ufp dotyczącego sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, twierdząc że obowiązek ten jest niemożliwy do wykonania. Jednocześnie nie przedstawił Radzie Ministrów projektów ustaw zmierzających do takiego uregulowania kwestii sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, aby sprawowanie takiej kontroli było możliwe. Minister Finansów jako organ odpowiedzialny za finanse publiczne tolerował istnienie rozbieżności pomiędzy obowiązującym przepisem art. 174 ust. 2 ustawy o finansach publicznych a stosowaną praktyką.

(akta kontroli str. 217-230)

7. W *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* zestawiano kwotę wydatków planowanych na zadanie 4.2. (zawierające rezerwy celowe i rezerwę ogólną) z kwotą faktycznie zrealizowanych wydatków na to zadanie (która nie obejmowała środków z rezerw). W innych zadaniach występowała odwrotna sytuacja – kwota planowanych wydatków (nieobjmująca środków ujętych w rezerwach celowych) została zestawiona z kwotą zrealizowanych wydatków (objmującą wydatki z rezerw celowych). Zdaniem NIK, taki sposób prezentacji danych wprowadzał w błąd co do wielkości limitów wydatków na poszczególne zadania i co do stopnia wykorzystania tych limitów.

(akta kontroli str. 784-785)

OCENA CZĄSTKOWA

Na poziomie centralnym układ zadaniowy wydatków nie odgrywał żadnej roli w zarządzaniu środkami publicznymi. Stanowił jedynie odwzorowanie tradycyjnego układu wydatków. Dane ze sprawozdań o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie były podstawą do podejmowania decyzji o przesunięciach środków w trakcie roku budżetowego ani do podejmowania decyzji alokacyjnych na przyszłe lata.

Rola układu zadaniowego ograniczała się do funkcji prezentacyjnej, ale nawet ta funkcja nie była w pełni realizowana, ze względu na przyjęty sposób prezentacji danych oraz dobór mierników niespełniających wymogów metodycznych.

Minister Finansów nie wykonywał obowiązku wynikającego z art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dotyczącego sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Minister Finansów, na podstawie sprawozdań dysponentów części budżetu państwa, terminowo opracowywał *Informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym*. Zawierały one dane o kwotach wydatkowanych z budżetu państwa na poszczególne zadania i osiągniętych wartościach mierników. Informacje te, po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów, były przekazywane właściwym organom (Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli) oraz udostępniane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i dokonanymi ustaleniami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

Wnioski

1. Przeprowadzić całościową analizę korzyści i kosztów funkcjonowania budżetu zadaniowego w administracji publicznej, biorąc pod uwagę potrzeby wszystkich interesariuszy zarówno ze sfery podmiotów publicznych, jak i podmiotów niepublicznych.
2. Wypracować całościowy nowy model planowania budżetowego, w tym dokonać odpowiednich zmian w obecnej klasyfikacji zadaniowej, uwzględniając następujące wnioski szczegółowe:
 - a. Rozważyć włączenie celów i mierników zadań do ustawy budżetowej;
 - b. Publikować w Internecie pełne dane dotyczące planu i realizacji wydatków na wszystkich poziomach układu zadaniowego wraz z danymi o wartościach mierników;
 - c. Przygotować propozycje rozwiązań legislacyjnych pozwalających na przypisanie właściwym organom władzy publicznej (ministrom wiodącym) odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań publicznych oraz zapewnienie tym organom wpływu na realizację tych zadań przez innych dysponentów;
 - d. Rozważyć wypracowanie rozwiązań zmierzających do rozszerzenia budżetu zadaniowego na cały sektor finansów publicznych;
 - e. Rozważyć wypracowanie rozwiązań zmierzających do umiejscowienia ośrodka odpowiedzialnego za funkcjonowanie budżetu zadaniowego bliżej centrum decyzyjnego państwa lub wzmocnienie pozycji Ministra Finansów w kwestii nadzoru nad realizacją celów stosowania budżetu zadaniowego;
 - f. Ujednolicić sposób ujmowania informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym ze sposobem ujęcia informacji zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej;
 - g. Przygotować propozycje rozwiązań legislacyjnych znoszących obowiązek planowania, ewidencjonowania i wykazywania wydatków oraz ustalania celów i mierników na poziomie podzadań i działań;
 - h. Zastąpić dwa różne zestawy celów i mierników (dla funkcji i zadań) jednym wspólnym zestawem, obejmującym najważniejsze, strategiczne cele państwa oraz mierniki pozwalające na ocenę postępów w realizacji tych celów;
 - i. Przygotować propozycje rozwiązań legislacyjnych wprowadzających obowiązek konsultowania z interesariuszami celów i mierników budżetu zadaniowego a także publikowania okresowych ocen realizacji tych celów;

- j. Dokonywać cyklicznych analiz dostosowania zakresu statystyki publicznej do możliwości dokonywania ocen efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników budżetu zadaniowego i zgłaszać wnioski w tym zakresie;
 - k. Opublikować na stronie internetowej Ministerstwa Finansów metodologię zawierającą szczegółowy opis mierników prezentowanych w układzie zadaniowym;
 - l. Przygotować propozycje rozwiązań legislacyjnych włączających cele i mierniki budżetu zadaniowego do planów działalności poszczególnych ministrów;
 - m. Zapewnić spójność wzorów formularzy sprawozdań Rb-BZ1 i Rb-BZ2, zawartych w załączniku nr 1 i załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym z treścią tego rozporządzenia, zastępując kolumnę „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego” kolumną „Plan po zmianach”;
 - n. Zapewnić wykazywanie w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa w układzie zadaniowym rzeczywistych kwot wydatków poniesionych w roku budżetowym, którego dotyczą wartości mierników;
 - o. Określić przejrzyste zasady dokonywania zmian w planie mierników, wiążąc te zmiany z adekwatnymi zmianami w planie wydatków;
 - p. Wykazywać w *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* również dane o planowanych wydatkach i wartościach docelowych mierników po zmianach;
 - q. Ujednolicić układ celów obowiązujący podczas tworzenia rezerw celowych z układem celów budżetu zadaniowego i planować rezerwy celowe zgodnie z ich faktycznym przeznaczeniem, a rezerwę ogólną – jako oddzielną kategorię, niezwiązaną z żadnym zadaniem.
3. Doprowadzić do zgodności pomiędzy prowadzonymi w Ministerstwie Finansów działaniami z przepisami art. 174 ust. 2 ustawy o finansach publicznych odnośnie sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 11 lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis