



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Małgorzata Motylow

KBF.410.003.04.2019

Pan Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej także: MSWiA lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 14 sierpnia 2019 r. (dalej także Minister), a od 9 sierpnia 2019 r. do 13 sierpnia 2019 r. osoba zastępująca Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: – Elżbieta Witek, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r., – Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r., – Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 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. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/55/2019 z 3 lipca 2019 r. 2. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/70/2019 z 31 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Budżet zadaniowy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Ministerstwo lub MSWiA) w okresie objętym kontrolą był opracowywany, poza przypadkami wskazanymi w dalszej części tego wystąpienia, zgodnie z wytycznymi zawartymi w nocie budżetowej³. Minister terminowo sporządzał i przekazywał Ministrowi Finansów materiały planistyczne i sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym, a także wykonywał wytyczne przekazywane przez Ministra Finansów odnośnie układu zadaniowego. Układ zadaniowy opracowywany w latach 2016-2019 r.(I połowa) w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie służył celom zarządczym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najważniejsze obszary działalności Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako dysponenta części 17 – *Administracja publiczna*, części 42 – *Sprawy wewnętrzne* oraz części 80 – *Regionalne izby obrachunkowe*, znalazły odzwierciedlenie w układzie zadaniowym. Układ ten dostosowano do treści ustawy o działach administracji rządowej, innych ustaw, rządowych strategii i programów wieloletnich.

Informacje o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym były w niewielkim stopniu wykorzystywane przez kierownictwo MSWiA do zarządzania środkami publicznymi. Minister sprawował kontrolę nad efektywnością budżetu zadaniowego, ale jego działania w tym zakresie polegały głównie na weryfikacji formalno-rachunkowej sprawozdań przekazywanych przez jednostki podległe.

NIK ustaliła przypadki, gdy mimo zmiany planów wydatków nie były aktualizowane planowane wartości mierników, co było niezgodne z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym).⁴

Działania Departamentu Budżetu MSWiA służyły wzmocnieniu nadzoru Ministra nad rzetelnością informacji przekazywanych przez podległe lub nadzorowane jednostki i komórki organizacyjne. Należy jednak zauważyć, że w siedmiu z 22 działań objętych badaniem oraz w przypadku dwóch zadań zastosowane zostały mierniki niespełniające wymogów wymienionych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (dalej: noty budżetowe).

W niektórych z ujętych w budżecie zadaniowym działaniach realizowanych pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustalono brak ścisłego powiązania pomiędzy wysokością planowanych wydatków a docelową wartością mierników stopnia realizacji celów. W opisanych przypadkach rzeczowy komponent budżetu zadaniowego nie stanowił uzasadnienia dla planowanych wydatków, co znacząco ograniczało przydatność tego narzędzia przy ocenie skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

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

³ Odpowiednio: 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), 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), dotyczące ustaw budżetowych na lata 2018-2019.

⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 1793 ze zm.

III. Opis stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁵

OBSZAR

1. Planowanie budżetu zadaniowego

1.1. Klasyfikacja zadaniowa

Opis stanu
faktycznego

Poszczególne departamenty MSWiA oraz jednostki podległe Ministrowi (Policja, Straż Pożarna, Straż Graniczna, Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA), jako właściciele mierników⁶ same określały planowane wartości mierników zadań, podzadań i działań. Rola poszczególnych departamentów MSWiA, odpowiedzialnych za nadzór merytoryczny nad wyżej wymienionymi jednostkami, polegała na opiniowaniu katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań oraz celów i mierników jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra, w zakresie właściwości poszczególnych departamentów, na potrzeby opracowania budżetu państwa w układzie zadaniowym i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Departament Budżetu MSWiA (dalej: DB MSWiA) koordynujący prace nad budżetem zadaniowym w Ministerstwie nie uczestniczył w wyznaczaniu wartości mierników określonych przez poszczególne jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra oraz przez inne komórki organizacyjne Ministerstwa.

(dowód akta kontroli str. 973-976)

DB MSWiA gromadził informacje z innych jednostek, podległych lub nadzorowanych przez Ministra, i z komórek organizacyjnych Ministerstwa o wykonaniu celów i odchyleniach wartości mierników od planu. W celu zwiększenia nadzoru nad prawidłowością informacji przekazywanych przez te jednostki i komórki organizacyjne Ministerstwa, DB MSWiA rozszerzył w 2018 r. wzór opisu wykonania miernika o informacje dotyczące m.in. źródła danych do wyliczenia wartości miernika. W 2019 r. wzór ten ponownie rozszerzono, dodając dane (składowe) służące do wyliczenia wartości miernika.

W MSWiA nie podejmowano działań zmierzających do nadania budżetowi zadaniowemu cech, wspierających dialog i debatę społeczną wokół spodziewanych efektów finansowania zadań publicznych. MSWiA oraz jednostki podległe nie wprowadzały dodatkowych poziomów klasyfikacji zadaniowej z uwagi na brak potrzeb rozbudowy struktury budżetu zadaniowego poniżej poziomu działań.

(dowód akta kontroli str. 972)

Pan Krzysztof Kozłowski Sekretarz Stanu w MSWiA poinformował NIK, że przekazywanie wojewodom wytycznych dotyczących struktury układu zadaniowego nie leży w zakresie właściwości MSWiA z uwagi na brak podstaw prawnych do sprawowania takiego nadzoru. Dodał, że koordynowaniem prac dotyczących tej struktury zajmuje się Minister Finansów. Mając na uwadze przepisy noty budżetowej z 2015 r., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nie był dysponentem części 85 budżetu państwa, nie wybierał celów i mierników dla urzędów wojewódzkich. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że w 2017 r. Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA przekazał wojewodom wytyczne w związku z wprowadzeniem nowych zadań, polegających na przyznawaniu świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się w Polsce oraz na finansowaniu wypłaty tych świadczeń przez starostów. Jak wyjaśnił Dyrektor

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych.

⁶ Określenie „właściciele mierników” dotyczy jednostek realizujących poszczególne działania i podzadania, którym to jednostkom Minister nadał uprawnienia do ustalania celów i mierników. Jest ono wykorzystywane w MSWiA, dlatego będziemy się nim posługiwać również w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji, ustalenie klasyfikacji budżetu zadaniowego dla środków przeznaczonych na wyżej wymienione zadania nastąpiło w porozumieniu z Ministerstwem Finansów. Zgodnie z sugestią Ministerstwa Finansów zadania te przypisano do działania 2.5.2.4. *Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azylowa*. Określony został również cel i miernik, ustalany na podstawie informacji przekazywanych z urzędów wojewódzkich.

(dowód akta kontroli str. 7, 1048)

1.2. Cele i mierniki ich realizacji

Budżet zadaniowy nie był wykorzystywany jako narzędzie monitorowania stopnia realizacji celów Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (dalej: SOR), w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. W SOR wskazano dwa mierniki monitorowania celów odnoszących się do zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego: *Odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny* oraz *Odsetek Polaków, którzy deklarują poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania*, ale żaden z tych mierników nie został ujęty w budżecie zadaniowym. Cele i mierniki określone na poziomie funkcji w zakresie części 42 – Sprawy wewnętrzne są zgodne z celami i miernikami określonymi w strategii „Sprawne Państwo 2020” przyjętej uchwałą Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r.

Analizując 22 działania wykonywane przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra, w 15 przypadkach stwierdzono, że cele i ich mierniki były ustalone poprawnie i zgodnie z notą budżetową. W pozostałych siedmiu przypadkach NIK stwierdziła, że konstrukcja mierników odbiegała od założeń przyjętych w notach budżetowych, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia.

(dowód akta kontroli str. 979-992)

1.3. Planowanie wydatków w podziałkach klasyfikacji zadaniowej

Jednostki podległe albo nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, po otrzymaniu informacji o limicie środków na realizację swoich zadań, przyporządkowały te środki do odpowiednich pozycji w klasyfikacji zadaniowej. Departament Budżetu MSWiA gromadził dane dotyczące budżetu zadaniowego, otrzymywane od jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra, oraz z innych komórek organizacyjnych Ministerstwa.. W oparciu o te materiały DB MSWiA sporządzał zbiorczy projekt budżetu i sprawozdanie łączne z jego realizacji dla części budżetowych 17 – *Administracja publiczna*, 42 – *Sprawy wewnętrzne*, 43 – *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne* oraz 80 – *Regionalne izby obrachunkowe*.

Porównanie planu wydatków na 2017 r. z planem wydatków na 2018 r. wykazało, że spośród 22 wybranych do badania działań w 21 przypadkach nastąpiły zmiany planów wydatków. W przypadku 18 działań różnice w planie wydatków w kolejnych latach nie przekraczały 5%, i w ich przypadku, że ustalone wartości mierników były adekwatne do zmieniającego się planu wydatków.

(dowód akta kontroli str. 979-992)

Analizie poddano także planowanie w latach 2016-2018 sześciu⁷ zadań, wraz z przypisanymi do nich celami i miernikami, realizowanych pod nadzorem Ministra.

⁷ 1.10 - Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, 2.1.W - Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości - , 2.3.W System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności, 2.4.W Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych,

W przypadku dwóch mierników zaobserwowano zaniżenie ich wartości planowanych we wszystkich trzech latach objętych analizą, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia.

(dowód akta kontroli str. 331-607, 993)

1.4. Rezerwy celowe w planowaniu budżetu zadaniowego

W latach 2016-2019, na etapie przekazywania Ministrowi Finansów formularzy planistycznych dotyczących projektu budżetu na kolejny rok Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłaszał propozycje utworzenia rezerw celowych wraz z uzasadnieniem. Zgłaszane wielkości rezerw celowych były określane na podstawie obowiązujących aktów prawnych, tj.: ustaw i uchwał normujących realizację programów, których źródłem finansowania są te rezerwy, oraz na podstawie potrzeb zgłaszanych przez komórki merytoryczne MSWiA. Następnie Minister Finansów ujmował te rezerwy celowe w załączniku Nr 2 do projektu ustawy budżetowej przekazywanego do uchwalenia Radzie Ministrów – w wielkościach nie zawsze odpowiadających kwotom zgłoszonym przez MSWiA.

(dowód akta kontroli str. 977)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji planował, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, mierniki bez uwzględniania środków z rezerw celowych. Dopiero po otrzymaniu środków z tych rezerw ujmował ich wpływ w planowanych wartościach mierników. Oznacza to, że Minister działał zgodnie pkt 2 § 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

(dowód akta kontroli str. 978)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z notą budżetową, cele i mierniki służą rzetelnemu pomiarowi i obiektywnej ocenie efektywności lub skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym; powinny również odzwierciedlać stan, który państwo zamierza osiągnąć, wydając środki publiczne.

1) W przypadku zadania 2.1 *Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości* miernik *Średniookresowy wskaźnik zagrożenia* planowano we wszystkich trzech latach na tym samym poziomie, mniejszym lub równym 194 przestępstwa na 100 tys. ludności, mimo że w całym okresie osiągnęto znacząco lepsze wyniki: w 2016 r. – 168, w 2017 – 169, a w 2018 r. – 172 przestępstwa na 100 tys. ludności.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego mimo osiągania lepszych rezultatów planowana wartość miernika nie ulegała zmianie, Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego poinformował, że w latach 2016 – 2018 r. średniookresowy wskaźnik zagrożenia obliczany dla I półrocza nie odbiegał znacząco od wartości przewidywanej (I półrocze 2016 – 180; I półrocze 2017 – 190; I półrocze 2018 – 192), co było brane pod uwagę przy prognozowaniu wskaźnika na poziomie kraju.

(dowód akta kontroli str. 1135)

2) Również w przypadku zadania 16.1 *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela* miernik *Czas personalizacji dokumentów tożsamości* (w dniach) planowano corocznie na znacznie gorszym poziomie (6,25 dnia) niż wskazywało na to wykonanie (w 2016 r. – 3,66 dnia, w 2017 – 3,91 dnia, w 2018 r. – 4,87 dnia).

Jak poinformowała Dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich, Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA, planując wartości miernika, (...) musi brać pod uwagę również różnego rodzaju ryzyka, które mogą spowodować wydłużenie czasu personalizacji. Centrum na etapie planowania wartości miernika na rok następny (...) brało także pod uwagę wykonanie z lat ubiegłych. Ponadto wykonanie miernika w kolejnych latach wzrastało (2016 r. – 3,66 dnia, 2017 r. – 3,91 dnia, 2018 r. – 4,87 dnia).

(dowód akta kontroli str. 1139)

Zdaniem NIK, wartości wyżej wskazanych mierników były planowane z nadmierną ostrożnością, na co wskazuje znaczące przekroczenie ich planu w całym badanym okresie. W przypadku miernika *Średniookresowy wskaźnik zagrożenia* już w 2015 r. został on wykonany na poziomie 179, czyli znacząco niższym niż planowano na lata 2016-2018. Podobnie miernik *Czas personalizacji dokumentów tożsamości* wyniósł w 2015 r. 4,87 dni. Zdaniem NIK, planowanie mierników z dużym zapasem, uwzględniającym materializację różnych ryzyk, nie służy podnoszeniu, a nawet utrzymaniu efektywności działania państwa na dotychczasowym poziomie. Identyfikacja ryzyk powinna służyć podjęciu działań, które ograniczą prawdopodobieństwo ich wystąpienia, a nie uzasadnianiu planowania istotnie niższej efektywności.

3) W zakresie działania 2.1.3.2 *Konwojowanie oraz nadzór nad zatrzymanymi* ustalono miernik: *Poziom skutecznej izolacji osób, w tym wydarzenia nadzwyczajne*, mierzony liczbą osób. W latach 2016 - 2018 miernik wykonywany był poniżej założonego poziomu. W uzasadnieniu przyczyn niewykonania miernika za 2018 r. wskazano m.in. „spadek liczby osób umieszczonych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz policyjnych izbach dziecka, jak również konwojowanych z jednostek penitencjarnych, schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych, których liczba jest niezależna od Policji. (...) W przypadku omawianego miernika Policja ma ograniczony wpływ na jego osiągnięcie, a jego wartość uzależniona jest od czynników zewnętrznych pozostających poza obszarem jej właściwości”.

(dowód akta kontroli str. 366)

Zdaniem NIK, taka argumentacja świadczy o błędnej konstrukcji miernika, gdyż zgodnie z notą budżetową powinien on odnosić się do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ, tak aby miernik mógł zostać wykorzystany do oceny skuteczności i efektywności podejmowanych działań. W opisanym przypadku, ze względu na istotny wpływ czynników zewnętrznych, nie było to możliwe.

Jak wyjaśnił Minister, przywołując odpowiedź udzieloną przez Komendę Główną Policji, w kwestii podniesionego braku wpływu Policji na zdefiniowany miernik zauważyć należy, że w uzasadnieniu do osiągniętej jego wartości za I półrocze 2019 r. wskazano, iż spadek liczby osób umieszczonych w policyjnych miejscach prawnej izolacji oraz konwojowanych nastąpił z przyczyn niezależnych od Policji. Nie oznacza to jednak, że Policja nie ma żadnego wpływu na osiąganie ustalonego miernika. Wpływ Policji w tym obszarze materializuje się chociażby poprzez realizację wszystkich zlecanych konwojów osób. Oczywiście podkreślenia wymaga

specyfika wykonywanych zadań, gdzie – jak słusznie zauważono – wpływ ten jest ograniczony. Wynika to z faktu, że zadania w przedmiocie liczby osób konwojowanych uzależnione są od liczby zleczanych w tym zakresie zadań przez podmioty zewnętrzne (sądy i prokuratury), a tym samym od szeroko rozumianej efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku liczby osób umieszczanych w policyjnych miejscach prawnej izolacji, gdzie wartości te są uzależnione m.in. od liczby osób zatrzymanych przez Policję, a tym samym naruszeń porządku prawnego, na który Policja ma ograniczony wpływ.

(dowód akta kontroli str. 956)

NIK nie neguje przydatności tego miernika w określeniu skali działania, przekładającej się na kwotę wydatków, lecz jednocześnie wskazuje na potrzebę wprowadzania mierników, które pozwoliłyby na ocenę stopnia realizacji celu *Zapewnienie skutecznej izolacji*. Powinny to być mierniki zależne od działań dysponenta.

4) Dla działania 2.1.4.2. *Profilaktyka bezpieczeństwa w ruchu drogowym* sformułowano cel: *Wzrost świadomości uczestników ruchu drogowego w zakresie zagrożeń występujących w ruchu drogowym oraz kształtowanie bezpiecznych i kulturalnych zachowań* oraz miernik *Liczba godzin przedsięwzięć profilaktycznych przeprowadzonych przez policjantów ruchu drogowego*. Cel tego działania nie został podporządkowany celowi podzadania 2.1.4. *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, którym było *Zapewnienie optymalnej liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę na drogach*. Nie zachowano zatem w tym przypadku pionowej hierarchii celów układu zadaniowego, w której każdy kolejny poziom stanowi uszczegółowienie poziomu wyższego. Zgodnie z pkt 13 załącznika nr 48 do noty budżetowej z 2017 r., cele na poziomie podzadań i działań stanowią uszczegółowienie celów określanych na wyższych poziomach układu zadaniowego.

Minister poinformował, że wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli nie powinny przysłać merytorycznego podejścia do określonych podzadań oraz działań i przyjętych mierników. Przyjęcie metodologii hierarchiczności działań i ich wpływu na podzadania jest, zdaniem Ministra, tylko jedną z form odczytu tabeli. Zważywszy, że wszystkie częściowe działania do podzadania 2.1.4. służą poprawie bezpieczeństwa na drogach, a nie realizacji podzadań, nie jest więc błędem wyznaczenie podzadań i działań w układzie „poziomym” wraz z przypisaniem dla tych działań celów i mierników. Minister poinformował również, że w planie finansowym Policji na rok 2020 (WFPF 2020), cel podzadania 2.1.4. *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym* zostanie doprecyzowany.

(dowód akta kontroli str. 1222)

Zdaniem NIK, logika wieloszczeblowej konstrukcji budżetu zadaniowego narzuca stosowanie hierarchicznego układu celów. Gdyby ustawodawca zamierzał dla wszystkich celów poniżej poziomu zadań ustalić strukturę poziomą, to utworzyłby jeden poziom klasyfikacyjny, na przykład poziom działań, zamiast dwóch. Z tego powodu poziom podzadań należy traktować jako pośredni, który z jednej strony stanowi uszczegółowienie poziomu zadań, a z drugiej strony na realizację jego celów powinny wpływać przypisane do poszczególnych podzadań działania.

5) W przypadku działań: 2.1.2.1 *Bezpieczeństwo najważniejszych osób, obiektów i urządzeń w państwie*, 2.1.5.3 *Ograniczanie przestępczości i społecznych zachowań*, 2.4.2.1 *Wspieranie jst w zakresie odbudowy infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz ochrona przeciwpowodziowa*, 2.5.1.2 *Organizacja ochrony granicy* oraz 2.5.2.4 *Pomoc*

socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azyłowa mierniki odnosiły się do liczby wniosków, promes lub projektów. Zwraca uwagę fakt, że taki dobór mierników nie mówi nic o stopniu realizacji celów lub o efektach prowadzonych działań. Ponadto pod pojęciem „promesa”, „projekt”, „wniosek” wykazuje się niejednorodność – także pod względem nakładów – działania, których suma ujęta w wartości miernika nie podlega jednoznacznej interpretacji, dlatego miernik taki nie przedstawia dużej wartości dla odbiorców.

W odpowiedzi na pytanie o zasadność stosowania tego typu mierników, Minister poinformował m.in., że nie przewiduje się zmiany miernika *Liczba zrealizowanych wniosków* określonego dla działania 2.1.2.1. realizowanego ze środków Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego. Różnorodność zakresów rzeczowych wnioskowanych do realizacji zadań oraz fakt, że środki funduszu stanowią dodatkowe źródło finansowania tych zadań powoduje, że wskazany miernik, zdaniem Ministra, w sposób rzetelny obrazuje stopień realizacji celu funkcjonowania Funduszu.

(dowód akta kontroli str. 979-996)

W przypadku działania 2.4.2.1 – *Wspieranie jst w zakresie odbudowy infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz ochrona przeciwpowodziowa* nie podejmowano prób zmiany miernika *Liczba wystawionych promes na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz wystąpień o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* z uwagi na trudność znalezienia innego parametru opisującego skalę prowadzonych działań i uzyskane efekty.

W przypadku jednego z mierników działania 2.5.2.4 – *Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom oraz struktura migracyjno-azyłowa* Minister wskazał m.in, że miernik *Liczba nadzorowanych (w trakcie realizacji) projektów w ramach Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji* przypisany do celu: *Efektywne wykorzystanie środków pochodzących z FAMI w zakresie powierzonym Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA (COPE MSWiA)* wykazuje poziom wykonania zadań w kontekście charakteru działań COPE MSWiA i jej usytuowania w systemie zarządzania i kontroli Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, dlatego też nie rozważano rezygnacji z wyżej wymienionych wskaźników.

Również w przypadku miernika *Liczba nadzorowanych (w trakcie realizacji) projektów w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz)* określonego dla działania 2.5.1.2 – *Organizacja ochrony granicy*, którego celem jest *Efektywne wykorzystanie środków pochodzących z FBW w zakresie powierzonym COPE MSWiA*, Minister poinformował, że nie rozważano rezygnacji ze wskaźnika. MSWiA stoi na stanowisku, że stosowane mierniki, *Liczba nadzorowanych projektów* oraz *Liczba rozliczonych projektów* wykazują poziom wykonania zadań.

W przypadku działania 2.1.5.3 *Ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań* Minister poinformował, że miernik *Liczba dofinansowanych projektów w ramach Programu „Razem bezpiecznie”* jest optymalnym wyborem dla pomiaru stopnia realizacji celu *Przeciwdziałanie zjawiskom patologii, ochrona dzieci i młodzieży oraz edukacja dla bezpieczeństwa*, gdyż działania profilaktyczno-prewencyjne podejmowane w ramach tego programu uzupełniają inne inicjatywy o takim charakterze, które wynikają np. z innych programów resortowych czy terenowych (lokalnych), zgodnie z właściwością innych podmiotów. Wątpliwości Ministra budzi możliwość wyodrębnienia efektów oddziaływania projektów

dofinansowanych w ramach programu z wszystkich działań służących poprawie stanu bezpieczeństwa. Minister wskazał także na szeroki zakres projektów realizowanych w programie „Razem bezpiecznie”.

(dowód akta kontroli str. 1225)

Zdaniem NIK, niemożność wskazania mierników, które odnosić się będą bezpośrednio do stopnia realizacji celu, nie powinna prowadzić do wskazywania mierników zastępczych, niepowiązanych ściśle z celami. Lepszym rozwiązaniem jest nieokreślenie żadnego miernika niż wskazanie miernika, który nie mierzy celu. NIK zauważa także, że sama liczba projektów, udzielonych promes lub wniosków nie może służyć ocenie skuteczności lub efektywności prowadzonych działań, chociaż uznaje przydatność ustanowienia takich mierników – ale jako mierników pomocniczych, uzasadniających wartość planowanych wydatków, pod warunkiem, że promesy, wnioski lub projekty będą na tyle jednorodne, także pod względem ponoszonych na nie nakładów, że pozwolą na powiązanie w budżecie zadaniowym wymiaru rzeczowego z wymiarem finansowym. Należy też zwrócić uwagę, że posługiwanie się, przy ocenie działania danej jednostki, wyłącznie miernikami takimi jak liczba dofinansowanych projektów może prowadzić – przy określonym budżecie – do wyboru większej liczby projektów kosztem ich niższej jakości.

Oddzielnym problemem jest wskazywanie w budżecie zadaniowym, jako jednego działania, grupy różnorodnych działań, których wspólną cechą jest to, że są finansowane z jednego źródła lub zostały zgrupowane w jednym programie, na przykład w programie „Razem bezpiecznie”. Należy się zgodzić z Ministrem, że szeroki zakres projektów realizowanych w ramach tego programu utrudnia możliwość wskazania innego miernika niż liczba dofinansowanych projektów. Należy też jednak podkreślić, że problem ten jest konsekwencją nieprawidłowej konstrukcji układu zadaniowego, w którym na poziomie działań nie zawsze wskazuje się jednorodne działania. Niekiedy jako działania wskazuje się właśnie programy, dla których trudno wskazać wspólne cele i mierniki. W takiej sytuacji lepszym rozwiązaniem byłoby odstępianie od definiowania miernika oraz przedstawienie właściwego uzasadnienia w wystąpieniu do Ministra Finansów wyjaśniającym powody rezygnacji z mierników niż wskazywanie miernika o niskiej użyteczności.

6) NIK dokonała porównania planowanych wydatków na poszczególne działania pomiędzy 2017 a 2018 r. Największa zmiana planowanych wydatków pomiędzy tymi latami nastąpiła w przypadku działania 2.3.1.2.W *Interwencje ratowniczo-gaśnicze*. W 2017 r. planowane wydatki na to działanie w części 42 *Sprawy wewnętrzne* wyniosły 63,5 mln zł, a w 2018 r. zostały zwiększone o 97,7%. Mimo tak wysokiego wzrostu planowanych wydatków na realizację celu *Optymalizacja systemu działań ratowniczych* przypisany miernik - *Średni czas lokalizacji pożaru przez jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* nie uległ zmianie. W 2017 r. i 2018 r. docelowa wartość miernika wynosiła ≤ 15 minut.

(dowód akta kontroli str.991)

Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (DOLiZK) przekazał wyjaśnienia Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP), który poinformował, że zwiększone w 2018 r. nakłady na działanie 2.3.1.2 obejmujące również systematyczną wymianę wyeksploatowanych pojazdów gaśniczych w jednostkach organizacyjnych PSP umożliwiają przede wszystkim utrzymanie sprawności sprzętu, co przyczynia się do prawidłowego zabezpieczenia chronionego obszaru i sprawnego dysponowania sił i środków. Pozwala to osiągnąć planowane wartości mierników. Należy zaznaczyć, że na czas lokalizacji pożaru oprócz liczebności i sprawności zadysponowanego sprzętu wpływa również: rodzaj

obiekty, wielkość zdarzenia w chwili przybycia pierwszego podmiotu ratowniczego, kierowanie akcją gaśniczą oraz sprawność i wyszkolenie strażaków. Dwa pierwsze czynniki są czynnikami losowymi i nie można ich wiązać z nakładami finansowymi przeznaczonymi na realizację działania.

(dowód akta kontroli str. 1399)

Istotna zmiana planowanych wydatków pomiędzy latami nastąpiła również w przypadku działania 2.4.2.1. *Wspieranie jst w zakresie odbudowy infrastruktury technicznej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych oraz ochrona przeciwpowodziowa*, mierzonego liczbą wystawionych promes na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz wystąpienia o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W 2017 plan wydatków na to działanie w części 17 *Administracja publiczna* wynosił 1,6 mln zł, a w 2018 został zmniejszony o 30,1%. Mimo tej zmiany planowana wartość miernika została zwiększona z 1350 sztuk w 2017 r. do 1400 sztuk w 2018 r.

Jak wskazał Dyrektor DOLiZK, wzrost wartości miernika wynikał z wyższego wykonania tego miernika w roku poprzednim. W 2017 r. wartość planowana była na poziomie 1350, ale wartość osiągniętego miernika wyniosła 1551. Z uwagi na osiągnięcie wyższej wartości miernika w roku 2017 zaplanowano w projekcie budżetu zadaniowego na rok 2018 podwyższenie wartości miernika do 1400. Ponadto zwiększona wartość planowanego miernika do działania 2.4.2.1 była spowodowana większą ilością wniosków jednostek samorządu terytorialnego o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

(dowód akta kontroli str. 1398)

Plan wydatków dla działania 2.1.4.1. *Bezpośrednia służba na drogach* w 2018 r. wyniósł 782,9 mln zł i w porównaniu do planu w 2017 r. zwiększył się o 3,3%. Działaniu temu został przypisany miernik *Liczba kontroli uczestników ruchu drogowego dokonana przez policjantów ruchu drogowego*, którego planowana na 2017 r. wartość wynosiła nie mniej niż 7 448 021, natomiast w 2018 r. została zmniejszona do 7 238 894, mimo wzrostu planowanych wydatków.

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego wskazał m.in., że proces planowania mierników na nadchodzący rok odbywa się w roku realizacji danego miernika, wobec nieznanego jeszcze jego wartości końcowej. Z tego też względu Policja przyjmuje za bazę wyjściową wartość osiągniętą z roku minionego (zakończonego). Planowanie wartości miernika na rok 2018 odbywało się w czerwcu 2017 r., gdzie nieznaną była jeszcze wartość, jaka zostanie osiągnięta za cały 2017 rok. W konsekwencji powyższego, dysponując wówczas wartością wykonania miernika za rok 2016 posłużono się jako bazą wyjściową właśnie tą liczbą, tj. 7 238 894, mimo że planowany miernik na 2017 był wyższy tj. 7 448 021 (gdyż wynikał on z wykonania miernika w 2015 r.). Niezależnie od powyższego należy wskazać, że struktura zadań podejmowanych przez policjantów na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego jest bardzo zróżnicowana i nie zawsze wynika z długofalowo planowanych działań. Zmieniająca się struktura zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym wymusza zmianę taktyki i sposobu realizacji zadań w tym zakresie. Konstrukcja miernika, tj. „liczba kontroli uczestników ruchu drogowego (...)”, w rzeczywistości dotyczy wyłącznie fragmentu z całego spektrum realizacji zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego Policji, gdyż zakres danych obrazujących tę aktywność jest znacznie szerszy i bardziej różnorodny.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego środki budżetowe z pozycji „2.1.4.1. Bezpośrednia służba na drogach” wspierają kompleksowo procesy wykonywane przez pion ruchu drogowego Policji, w tym dają możliwość wprowadzania nowych taktyk i sposobów działania, wdrażanych np. w związku z pozyskaniem nowych technologii lub wyposażenia i środków na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Przykładem tego mogą być działania realizowane przez tzw. Grupy Speed, gdzie przy pomocy odpowiedniej floty pojazdów nieoznakowanych, przyjęta taktyka w zdecydowanej większości ukierunkowana jest na jakościowy proces eliminowania niebezpiecznych zachowań kierowców, a nie na liczbę kontroli uczestników ruchu drogowego. Powyższe nie oznacza jednak, że nakłady finansowe na ten sposób prowadzenia działań, mogą być mniejsze. Wręcz przeciwnie należy zakładać, że będą one większe.

Ponadto zauważył, że zwiększenia planowanych wydatków na działania Policji, również w aspekcie okresowych wskaźników inflacji, nie były na tyle istotne, aby skutkowało to interwencyjnymi zmianami wartości mierników. Na każdy miernik wpływ mają różnorodne czynniki zarówno zewnętrzne, jak i zależne od działań Policji. Środki finansowe zaplanowane na dany rok mają wpływ na szacowane wartości mierników szczególnie w zakresie tych dotyczących zakupów sprzętu (np. 2.1.1) oraz tych, w których istotną rolę odgrywa czynnik ludzki (np. 2.1.4), gdzie środki na wynagrodzenia i uposażenia wraz z pochodnymi i świadczeniami stanowią blisko 80% budżetu Policji. Ponadto zwiększenie środków na zakup sprzętu, czy prowadzone inwestycje mogą przyczyniać się do poprawy warunków pracy funkcjonariuszy, co z kolei przekłada się również na sposób realizowanych zadań ustawowych i w dłuższej perspektywie spowodować określenie odmiennych wartości mierników, a być może nawet zmianę ich zakresu.

Niemniej jednak Komenda Główna Policji zakłada ewaluację w 2020 roku dotychczasowej metodologii planowania miernika w tym obszarze.

(dowód akta kontroli str. 1407-1408)

Powyższe ustalenia wskazują, że w przypadku niektórych działań realizowanych pod nadzorem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie stwierdzono ścisłego powiązania pomiędzy wysokością planowanych wydatków a docelową wartością mierników stopnia realizacji celów. W wyżej opisanych przypadkach rzeczowy komponent budżetu zadaniowego nie stanowił uzasadnienia dla planowanych wydatków, co znacząco ograniczało przydatność tego narzędzia przy ocenie skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania MSWiA polegające na prawidłowym i terminowym sporządzaniu sprawozdań z wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz przekazaniu wytycznych wojewodom w związku z wprowadzeniem nowych zadań, polegających na przyznawaniu świadczeń pieniężnych dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się w Polsce oraz na finansowaniu wypłaty tych świadczeń przez starostów. Jednakże w ocenie NIK współpraca Ministra z wojewodami powinna zostać rozszerzona na pozostałe obszary wynikające z układu zadaniowego. Za nieprawidłowość uznano fakt, że w siedmiu z dwudziestu dwóch działań objętych badaniem oraz w dwóch zadaniach zastosowane zostały mierniki niespełniające wymogów wymienionych w załączniku nr 48 do noty budżetowej z 2017 r. W przypadku trzech działań, poziom mierników nie był aktualizowany adekwatnie do zmiany planu wydatków pomiędzy 2017 a 2018 r.

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

Opis stanu
faktycznego

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

W okresie objętym kontrolą, w wyniku prac parlamentarnych nad ustawami budżetowymi dokonano zmian wydatków i mierników w układzie zadaniowym w ramach zadania 16.3 *Utrzymanie stosunków między Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*. Zmiany te miały miejsce w roku 2016 oraz w roku 2018. W związku z wprowadzeniem przez Senat RP do ustawy budżetowej na rok 2016 poprawki polegającej na zwiększeniu środków przeznaczonych na remonty zabytkowych obiektów sakralnych oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej o kwotę 8 mln zł utworzony został nowy miernik dla działania 16.3.1.4, który umożliwił prawidłowe zakwalifikowanie środków w roku budżetowym 2017.

(dowód akta kontroli str. 887)

2.2 Zmiana limitu wydatków a zmiana wartości mierników

Zgodnie z § 4 pkt 1-2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, dane w sprawozdaniach, o których mowa w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia (Rb-BZ1 oraz Rb-BZ2) wykazuje się:

- w zakresie planu według ustawy budżetowej – w kwotach wynikających z planu finansowego jednostki w układzie zadaniowym i wartościach mierników, odpowiadających wysokości wydatków/kosztów ujętych w ustawie budżetowej;
- w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych lub w odrębnej ustawie.

W przypadku pięciu z siedmiu zadań, nad realizacją których nadzór sprawował Minister, zmiana limitu wydatków w trakcie 2018 r., spowodowana między innymi podziałem rezerw celowych i tworzeniem blokad, nie skutkowała zmianą wartości planowanych mierników.

W jednym przypadku (zadanie 2.1 *Ochrona porządku publicznego*) zwiększenie planu wydatków skutkowało odpowiednią zmianą planowanej wartości miernika.

Dla zadania 4.5.W *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego* plan po zmianach wzrósł o 47,2%. Wartość miernika - *Wskaźnik wypłaty rekompensat (%)*, ustalona na poziomie 100%, nie uległa zmianie.

(dowód akta kontroli str. 993)

W przypadku zadania 1.10 *Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, zwiększeniu o 0,5% planu wydatków towarzyszyło obniżenie wartości miernika *Liczba podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej w wyniku postępowania kontrolnego* z 1.190 do 1.169.

Jak wskazał Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej, zwiększenie planu wydatków (o 613,4 tys. zł) wynikało z uruchomienia w III kwartale 2018 r. rezerwy celowej budżetu państwa „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i

gospodarki wodnej” z przeznaczeniem na dofinansowanie kontynuowanego zadania inwestycyjnego związanego z przebudową i termomodernizacją siedziby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Mając powyższe na uwadze, zdaniem Dyrektora, uruchomienie tych środków nie mogło skutkować zwiększeniem liczby podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej w wyniku postępowania kontrolnego w skali całego kraju.

(dowód akta kontroli str. 1335)

NIK zauważa, że sytuacja, w której wzrost wydatków w trakcie roku nie przekłada się na realizację celów jednostki, nie powinna mieć miejsca, a tym bardziej nie powinna mieć miejsca sytuacja, w której zwiększeniu limitu wydatków towarzyszy obniżenie docelowej wartości miernika. Regionalne izby obrachunkowe, poza bezpośrednią realizacją celów statutowych, muszą również zapewnić sobie odpowiednie zaplecze materialne oraz obsługę ze strony pracowników zatrudnionych na stanowiskach niekontrolnych, czyli realizują cele dodatkowe. Ograniczenie się do wskazania jednego celu uniemożliwiało ocenę skuteczności i efektywności działania tych jednostek ze względu na brak powiązania pomiędzy częścią wydatków a wskazanym celem.

Przypadki takie jak wymieniony powyżej świadczą o małej przydatności budżetu zadaniowego do oceny skuteczności i efektywności realizacji szczegółowych celów. Zazwyczaj takiej oceny można dokonać za pomocą zespołu różnorodnych celów i mierników ich realizacji w powiązaniu z planowanymi wydatkami, a nie za pomocą jednego celu i miernika.

Dla zadania 2.4.W *Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych* finansowanego w części 17 *Administracja publiczna*, plan po zmianach wzrósł o 27,7% w stosunku do planu z ustawy budżetowej. Natomiast wartość miernika - *Liczba zrealizowanych przez podmioty publiczne zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz liczba podmiotów prywatnych poszkodowanych w wyniku działania żywiołu, którym udzielono pomocy z budżetu państwa (szt.)* została określona w ustawie budżetowej na poziomie 2.115 i w planie po zmianach nie została zmieniona. Również wartość drugiego miernika - *Liczba zrealizowanych przez podmioty publiczne w ramach programów zadań związanych z zapobieganiem wystąpienia skutków klęsk żywiołowych (szt.)*, nie została podwyższona.

W przypadku tego samego zadania, ale finansowanego w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, plan po zmianach zwiększył się o 15,9% w porównaniu z ustawą budżetową. Nie uległa zmianie wartość przypisanego do tego zadania miernika – *Stopień wdrożenia systemu zarządzania kryzysowego działań administracji rządowej (%)*, która wynosiła „więcej lub równe 76”.

(dowód akta kontroli str. 993)

Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego poinformował, że w zakresie części 17 – *Administracja publiczna* nie było konieczności zmiany miernika *Liczba zrealizowanych przez podmioty publiczne zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych oraz liczba podmiotów prywatnych poszkodowanych w wyniku działania żywiołu, którym udzielono pomocy z budżetu państwa (szt.)*, z uwagi na to, że środki były uruchamiane głównie w II połowie roku. Trudno było mieć pewność, że będzie możliwa realizacja innych zadań, mając na uwadze możliwości finansowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia wkładu (finansowego) własnego. Mogły też wystąpić

zdarzenia klęskowe, które wymagałyby dodatkowych środków finansowych i wówczas wcześniej zaoszczędzone środki mogły być skierowane na ten cel.

(dowód akta kontroli str. 1360)

Do pisma Dyrektora dołączona została odpowiedź Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (dalej KGPS), który wskazał, że istotą zadania 2.4W. nie jest postęp, lecz sprawne, ciągle działanie systemu, tzn. utrzymanie jego dostępności (97%) na stałym, określonym poziomie. Nakłady finansowe poniesione w ramach zadania 2.4W. dotyczą zapewnienia wymaganej dostępności Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód akta kontroli str. 1362)

W przypadku zadania 16.1.W *Administracja publiczna i obsługa administracyjna obywatela*, realizowanego w części 17, plan po zmianach zwiększył się o 12,1% w porównaniu z ustawą budżetową. Wartość miernika - *Liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, kierowanych do sądów administracyjnych (szt.)* zaplanowana na poziomie 6.300, w planie po zmianach nie została zaktualizowana.

(dowód akta kontroli str. 993)

Jak wskazał Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej, analiza sprawozdawczości finansowej w układzie zadaniowym za rok 2018 w odniesieniu do zadania 16.1 wskazuje na różnice pomiędzy planem według ustawy budżetowej, planem po zmianach oraz wykonaniem. Należy jednak zauważyć, że różnice te są kilkuprocentowe i przede wszystkim dotyczą działania 16.1.4.2., z którego finansowane są dotacje dla beneficjentów realizujących projekty współfinansowane z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER). Powyższe, w ocenie Departamentu Administracji Publicznej, nie skutkowało koniecznością dokonywania korekty planowanej do osiągnięcia wartości miernika dla zadania 16.1. Tym bardziej, iż sam miernik dla tego – zgodnie z przyjętą metodyką – ma charakter przekrojowy i jest związany z celem, jakim jest *Poprawa obsługi administracyjnej obywatela*, co determinuje ogólny charakter miernika i jego mniejszą podatność na korekty w konsekwencji zmian w poziomie finansowania.

(dowód akta kontroli str. 1355)

W przypadku tego samego zadania, finansowanego w części 42, plan wydatków po zmianach wzrósł o 6,3%, a wartość miernika - *Czas personalizacji dokumentów tożsamości (w dniach)* ustalona na poziomie 6,25 nie została zaktualizowana. Wyjaśnienia w tej kwestii zostały przytoczone na stronie 7 niniejszego wystąpienia.

Plan wydatków po zmianach dla zadania 2.3.W *System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności* zmniejszył się w porównaniu z ustawą budżetową o 5,4%. Wartość miernika dla zadania - *Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut (%)*, nie uległa aktualizacji w planie po zmianach i wynosiła „więcej lub równe 90”. Wyjaśnienia Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zostały przytoczone na stronie 23 niniejszego wystąpienia.

(dowód akta kontroli str. 1362)

W przypadku zadania 2.5.W *Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP*, plan wydatków po zmianach wzrósł o 15,3%. Wartość miernika *Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą*

i migracjami (%), określona w ustawie budżetowej na 88%, w planie po zmianach nie została zaktualizowana. Wyjaśnienia Komendy Głównej Straży Granicznej zostały przytoczone na stronie 23 wystąpienia.

(dowód akta kontroli str. 1365-1367)

NIK wskazuje, że wartość wskaźników powinna być powiązana z wartością wydatków, gdyż w przeciwnym razie wartość miernika nie stanowi uzasadnienia dla planowanej kwoty wydatków, co podważa celowość sporządzania budżetu w układzie zadaniowym..

(dowód akta kontroli str. 979-996)

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

W Ministerstwie obowiązuje zarządzenie Nr 59 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2017 r. *w sprawie trybu postępowania przy opracowaniu i realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz budżetu w układzie zadaniowym*.

Zgodnie z § 8 ww. zarządzenia dysponenti oraz kierownicy jednostek sektora finansów publicznych podległych lub nadzorowanych przez Ministra są zobowiązani do przekazania dyrektorom komórek organizacyjnych, pełniących nadzór nad daną jednostką, informacji o realizacji budżetu w układzie zadaniowym, obejmujących poziom wydatkowania środków publicznych oraz stopień realizacji założonych celów na podstawie wykonania zaplanowanych wartości mierników.

(dowód akta kontroli str. 898)

W 2017 r. Dyrektor DB MSWiA pismem DB-Z-0334-5-1/2017 skierowanym do dyrektorów komórek organizacyjnych MSWiA oraz kierowników jednostek podległych Ministrowi, wprowadził obowiązek opracowania części opisowej do sprawozdania w układzie zadaniowym za I półrocze, dotyczącej wykonania mierników na poziomie zadania i podzadania, w której należało wskazać ewentualne ryzyko niewykonania miernika na zaplanowanym poziomie na koniec roku. W kolejnych latach utrzymano ten obowiązek. Ponadto w zarządzeniu Nr 59 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu postępowania przy opracowaniu i realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz budżetu w układzie zadaniowym wprowadzony został obowiązek monitorowania przez właściwe komórki organizacyjne realizacji budżetu w układzie zadaniowym organów i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych (§ 8).

(dowód akta kontroli str. 910)

Jak wyjaśnił Minister, budżet zadaniowy – nie mając odzwierciedlenia w ustawie budżetowej będącej podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym – nie może być wiodącym przy podejmowaniu decyzji o alokacji środków finansowych. Sporządzany równolegle z budżetem tradycyjnym pełni wyłącznie funkcję pomocniczą.

Zdaniem NIK, złożone wyjaśnienia wskazują, że budżet zadaniowy był w Ministerstwie traktowany jako narzędzie pomocnicze, wykorzystywane w celach prezentacyjnych.

(dowód akta kontroli str. 899)

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

W okresie objętym kontrolą, w MSWiA nie dokonywano zasadniczych zmian w układzie zadaniowym na skutek analizy danych o stopniu wykonania wydatków i mierników w latach wcześniejszych.

Na podstawie analizy wykonania mierników wybranych działań w okresie objętym kontrolą NIK nie odnotowała przypadków nieosiągnięcia założonych przez jednostki podległe celów.

(dowód akta kontroli str. 979-996)

Jak wskazał Minister, zdarzały się co prawda przypadki negatywnego odchylenia od planowanej wartości miernika, jednakże wyjaśnienia złożone przez jednostki realizujące działania nie były interpretowane jako niezrealizowanie celu. Zdaniem Ministra w metodyce budżetu zadaniowego nie ma określonego pojęcia braku realizacji celu, nie ma też wytycznych w tym zakresie. Wszelkie odchylenia były monitorowane i wyjaśniane na etapie sporządzania sprawozdań Rb-BZ1. W przypadku zgłaszania przez dysponentów problemów z realizacją zadań w związku z niewystarczającymi środkami finansowymi podejmowane były działania zaradcze.

(dowód akta kontroli str. 903)

NIK zauważa, że zakres celów wyrażony za pomocą planowanej wartości mierników powinien być dostosowany do wielkości planowanych środków. Ponadto zwrócić należy uwagę, że wprowadzenie mierników miało służyć pomiarowi stopnia realizacji celów. Jeśli w przypadku części mierników nie osiągnięto planowanych wartości, to albo były one źle dobrane i nie spełniały swojej funkcji, albo ich niższa wartość od planowanej wskazywała na niepełną realizację celów. Z informacji przekazanej przez Ministra wynika, że wspomniane mierniki nie mierzyły realizacji celu, skoro nieosiągnięcie wartości docelowej miernika nie było interpretowane jako niewykonanie celu. Wskazuje to na niską przydatność budżetu zadaniowego do oceny działalności podległych jednostek i komórek organizacyjnych Ministerstwa.

W latach 2016-2019 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalał cele i mierniki dla funkcji 2 *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny* oraz dla funkcji 16 *Sprawy obywatelskie*. Były one publikowane w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

Dla funkcji 2 Minister określił cel *Poprawa funkcjonowania służb bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego* oraz mierniki:

- *Wskaźnik wykrywalności przestępstw ogółem;*
- *Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą i migracjami;*
- *Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia.*

Dla funkcji 16 określił cel *Zapewnienie przysługujących praw obywatelskich przez organy administracji publicznej oraz poprawa obsługi administracyjnej obywatela* oraz miernik *Liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ kierowanych do sądów administracyjnych*.

W roku 2016 wykonanie powyższych mierników było wyższe lub równe planowanym wartościom.

W roku 2017 wykonano zgodnie z planem wskaźniki: *wykrywalności przestępstw ogółem (w %), sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą oraz liczba skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ kierowanych do sądów administracyjnych (w szt.).*

Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia zaplanowano w 2017 r. na poziomie 9 min. 30 sek., wykonanie wyniosło 18 min. 27 sek.

Jak wyjaśnił Minister, na wykonanie miernika wpływ miał przede wszystkim bardzo duży wzrost w sierpniu i październiku 2017 roku liczby interwencji związanych z usuwaniem miejscowych zagrożeń, głównie skutków wichur i burz, w wielu przypadkach niewiążących się bezpośrednio z ratowaniem życia i zdrowia. Pomimo znacznego odchylenia wykonanej wartości miernika nie uznano, że cel nie został zrealizowany.

(dowód akta kontroli str.906-907)

Zdaniem NIK, jeśli miernik realizacji celu nie został osiągnięty, a mimo to uznano, że cel został zrealizowany, to takie podejście podważa zasadność tworzenia budżetu zadaniowego. Powinien on bowiem służyć realizacji zasady rozliczalności i umożliwiać ocenę stopnia realizacji celów na podstawie odpowiednich mierników.

W roku 2018 wszystkie wyżej wymienione mierniki zrealizowano na zakładanym lub wyższym poziomie.

(dowód akta kontroli str. 202-330, 993-994)

Minister wskazał, jako przykład wykorzystania informacji o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym przy podejmowaniu decyzji zarządczych, działanie Departamentu Administracji Publicznej, w którym dane o wykonaniu mierników wykorzystane zostały w procesach zarządzania zasobami ludzkimi. W związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu, pracownicy realizujący zadania wynikające z ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej⁸ zostali przeniesieni do MSWiA.

(dowód akta kontroli str. 908)

Odnosząc się do powyższej informacji NIK zauważa, że stało się to na skutek nowelizacji ustawy i zmiany organu wyższego stopnia w sprawach realizacji prawa do rekompensat i nie wiązało się z wykonaniem budżetu w układzie zadaniowym. Wskazane zmiany nastąpiły niezależnie od tego, czy budżet zadaniowy istniał, czy też nie.

W innym, wskazanym przez Ministra przykładzie wykorzystania budżetu zadaniowego do celów zarządczych Departament Spraw Obywatelskich, na podstawie przekazywanych przez Centrum Personalizacji Dokumentów informacji i sprawozdań, podjął prace mające na celu zmianę ustawy o ewidencji ludności w oparciu o analizę danych o wykonaniu miernika dla działania 16.1.1.6. Z przekazywanych sprawozdań i informacji wynikało, iż CPD MSWiA realizuje wnioski o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru PESEL (działania 16.1.1.6) z bardzo dużymi opóźnieniami, co spowodowało konieczność podjęcia

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz.2097 ze zm.

działań, których efektem były nowelizacje ustawy, skutkujące stopniowym ograniczaniem udostępniania danych jednostkowych z rejestru PESEL podmiotom publicznym, a następnie od dnia 1 lipca 2019 r. zdecentralizowaniem tego zadania i przekazania jego realizacji organom gmin.

NIK zwraca uwagę, że w wyżej wymienionym departamencie wykonanie budżetu w układzie zadaniowym nie przekładało się na system awansów czy też wysokość wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację poszczególnych działań. Z tego powodu można wskazać, że wykorzystanie informacji o wykonaniu budżetu zadaniowego do celów zarządczych było bardzo ograniczone.

(dowód akta kontroli str. 909-910)

W MSWiA nie przeprowadzano całościowej ewaluacji funkcjonowania budżetu zadaniowego. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu, obowiązujące przepisy prawne w zakresie budżetu zadaniowego tworzy Ministerstwo Finansów, które jest również organem właściwym do określania procedur w przedmiotowym zakresie.

(dowód akta kontroli str. 910)

Minister nie podejmował działań w celu zwiększenia znaczenia budżetu zadaniowego w zarządzaniu efektywnością wydatków, oczekując na podjęcie takich prac przez Ministerstwo Finansów..

(dowód akta kontroli str. 911)

Na przykładzie Departamentu Administracji Publicznej (dalej: DAP) Sekretarz Stanu wskazał, że budżet w układzie zadaniowym nie jest ani jedynym, ani najbardziej efektywnym narzędziem zarządzania wydatkami publicznymi. Wynika to z faktu, że Departament Administracji Publicznej pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej dla PO WER i podstawowym narzędziem służącym monitorowaniu realizacji wyżej wymienionego działania jest system SL2014, który pozwala na lepsze monitorowanie wykonywania zadań (wydatków) niż budżet w układzie zadaniowym i stanowi podstawowe narzędzie do rozliczania realizacji zadań przypisanych DAP, a finansowanych ze środków unijnych. Zadania realizowane przez DAP wynikają wprost z przepisów prawa, a ich terminowa realizacja jest obowiązkiem organu niezależnie od kosztów i natężenia zadań obciążających komórkę organizacyjną urzędu.

Powołując się na inny przykład Sekretarz Stanu wskazał, że wysokość wydatków z Funduszu Rekompensacyjnego w układzie rocznym jest trudna do oszacowania, gdyż zależy od zmieniającej się z roku na rok liczby decyzji przyznających prawo do rekompensaty, wydawanych przez wojewodów oraz od wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami RP, szacowanego przez rzeczoznawców majątkowych na etapie postępowania administracyjnego. Wielkości te nie są znane w czasie planowania ustawy budżetowej. W związku z powyższym analiza danych o wykonaniu mierników z poprzednich okresów nie może stanowić wyłącznej podstawy do planowania wydatków w kolejnych okresach i ma charakter jedynie pomocniczy.

(dowód akta kontroli str. 911-912)

2.5 Adresaci informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Przedstawiciele MSWiA nie organizowali spotkań z interesariuszami na temat wykonania budżetu zadaniowego.

(dowód akta kontroli str. 912)

W jednym tylko przypadku – działania 16.1.4.2 – z uwagi na podobieństwo miernika ujętego w układzie zadaniowym do miernika wskazanego w systemie wdrażania PO WER, informacje o wykonaniu tego wskaźnika były przekazywane interesariuszom (Instytucji Zarządzającej; reprezentantom grupy docelowej udzielanego wsparcia – przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego) podczas odbywających się cyklicznych spotkań, m.in. podczas kwartalnych spotkań Komitetu Monitorującego PO WER, w trakcie których omawiany był postęp wdrażania programu.

(dowód akta kontroli str. 913)

W badanym okresie Sejm oraz Komisje Sejmowe nie formułowały wniosków do MSWiA dotyczących budżetu zadaniowego. Również Rada Ministrów w trakcie rozpatrywania treści informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie zgłaszała uwag do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód akta kontroli str. 913)

2.6 Kontrola efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym

Minister jako dysponent części budżetowych sprawował nadzór nad prawidłowością sporządzania sprawozdań z wykonania wydatków w układzie zadaniowym. Przekazywane przez dysponentów III stopnia sprawozdania jednostkowe, w terminach wynikających z rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, były poddawane kontroli pod względem formalno-rachunkowym.

Kontrola formalno-rachunkowa polegała na sprawdzeniu w szczególności: czy jednostka/komórka organizacyjna urzędu sporządziła sprawozdania na obowiązujących drukach przy użyciu aktualnej wersji aplikacji BUZA; czy sporządziła sprawozdanie w złotych i groszach; czy właściwie wpisano nazwę jednostki/ komórki organizacyjnej urzędu i adresata sprawozdania, czy sprawozdanie zostało prawidłowo podpisane (weryfikacja podpisu elektronicznego) oraz czy dotrzymany został termin wpływu sprawozdania zgodnie z terminami określonymi w tym rozporządzeniu.

Kontrola obejmowała sprawdzenie:

- zgodności kwot wykazanych w sprawozdaniu Rb-BZ1 z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach RB-28 i RB-28UE;
- zgodności kwot wykazanych w Rb-BZ1 w „planie wg ustawy budżetowej” z planem finansowym przekazany przy opracowaniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na dany rok budżetowy w zakresie wykazanych zadań, podzadań i działań oraz środków finansowych zaplanowanych na ich realizację;
- zgodności celów wykazanych w sprawozdaniu Rb-BZ1 z celami wykazanymi w formularzu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na dany rok budżetowy;
- zgodności mierników wraz z wartościami określonymi w sprawozdaniu Rb-BZ1 z miernikami określonymi w formularzu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na dany rok budżetowy.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawozdaniach przekazanych przez kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz kierowników komórek organizacyjnych, w Departamencie Budżetu MSWiA podejmowane były czynności mające na celu złożenie przez jednostkę sprawozdawczą stosownej korekty sprawozdania lub przesłanie wyjaśnień przed włączeniem danych do sprawozdania łącznego, sporządzanego przez dysponenta części budżetowej.

W DB MSWiA przy sprawdzaniu sprawozdań jednostkowych analizowane były wartości wykonania mierników, co umożliwiały informacje opisowe, dołączane do sprawozdań.

(dowód akta kontroli str. 913-915)

W MSWiA zdiagnozowano bariery związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w ostatnich latach dotyczyły one w głównej mierze realizacji art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, zobowiązujących dysponentów części budżetowych do sprawowania nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów. Zdaniem Sekretarza Stanu Ministerstwo Finansów nie wypracowało odpowiednich dla dysponentów jednostek sektora finansów pomocnych narzędzi, które umożliwiałyby wykonywanie tych postanowień. W 2015 r. Minister zgłaszał Ministrowi Finansów uwagi w przedmiotowym zakresie, jednak nie przyniosło to skutku.

(dowód akta kontroli str. 911)

W związku z tym, że brak jest wypracowanych narzędzi określających, w jaki sposób Minister miałby sprawować rzeczywistą kontrolę efektywności i skuteczności, koncentruje się on w swoich kontrolach wykonania budżetu zadaniowego na wyżej wskazanych kwestiach formalnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Analiza zmian wartości dwudziestu dwóch mierników planowanych w MSWiA w 2018 r. wykazała, że w przypadku siedmiu działań nie dokonano aktualizacji docelowych wartości mierników, mimo przekraczającej 5% zmiany limitu wydatków przeznaczonych na te działania.

Dane w sprawozdaniach Rb-BZ1 – w zakresie planu po zmianach – były wykazywane w 2018 r. z pominięciem § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z tym przepisem dane w sprawozdaniach Rb-BZ1 i Rb-BZ2 wykazuje się – w zakresie planu po zmianach – w kwotach wydatków/kosztów i wartościach mierników wynikających z układu zadaniowego uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w planie finansowym jednostki. Oznacza to, że jednostka nie powinna dokonywać dowolnych zmian w planie mierników, w celu na przykład dostosowania tego planu do wykonania, tylko dostosować plan mierników do zmienionego planu wydatków.

W przypadku działania 2.1.3.1. *Służba patrolowa i obchodowa*, plan wydatków wzrósł o 9,7%, a planowana wartość miernika *Liczba bezwzględna policjantów służby prewencyjnej (bez RD) skierowanych do służby patrolowej i obchodowej danej jednostki organizacyjnej Policji* uległa zmniejszeniu z 5 009 623 osób do 4 957 211 osób.

Plan wydatków dla działania 2.1.3.2. *Konwojowanie oraz nadzór nad zatrzymanymi* zwiększył się o 9,7%, a planowana wartość miernika *Poziom skutecznej izolacji osób, w tym wydarzenia nadzwyczajne*, zmniejszyła się z 480 000 zdarzeń (w tym 50 nadzwyczajnych) do 438 770 zdarzeń (w tym 36 nadzwyczajnych).

W przypadku działania 2.1.4.1. *Bezpośrednia służba na drogach* plan wydatków wzrósł o 7,4% a planowana wartość miernika *Liczba kontroli uczestników ruchu*

⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

drogowego dokonana przez policjantów ruchu drogowego uległa zmniejszeniu z 7.238.894 do 6.641.348.

(dowód akta kontroli str. 994)

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego (dalej DPP) poinformował, że przedmiotowe zwiększenia planu wydatków Policji nie miały na tyle bezpośredniego wpływu na docelowe osiągnięcia wartości mierników, aby konieczna była ich zmiana. Na każdy miernik wpływ mają bowiem różnorodne czynniki zarówno zewnętrzne, jak i zależne od działań Policji.

(dowód akta kontroli str. 1367)

Zdaniem NIK, jeśli zwiększenie planu wydatków nie przyczynia się do lepszej realizacji wskazanego celu, to taki stan nie może być uznany za prawidłowy. Zgodnie z treścią załącznika 48 do noty budżetowej z 2017 r. dysponent powinien wskazać takie mierniki, na które ma wpływ. Ponadto jeżeli jednostka realizuje inne cele niż wskazane w układzie zadaniowym, to powinna rozszerzyć katalog celów tego układu, tak aby uzasadniały one w pełni wydatkowanie środków publicznych. W przeciwnym razie plan finansowy nie będzie ściśle związany z planem rzeczowym, co stawia pod znakiem zapytania celowość sporządzania budżetu w takim układzie.

Plan wydatków dla działania 2.5.1.2. *Organizacja ochrony granicy* zwiększył się aż o 37,4%, natomiast wartości mierników: *Procent długości granicy zewnętrznej UE ochranianej przez Straż Graniczną przy wykorzystaniu stacjonarnych i mobilnych systemów nadzoru oraz Liczba nadzorowanych (w trakcie realizacji) projektów w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz)* nie zostały zaktualizowane.

W przypadku działania 2.5.1.3. *Zwalczanie przestępstw i wykroczeń pozostających we właściwości Straży Granicznej* plan wydatków wzrósł o 9,8% a wartość miernika *Liczba zakończonych postępowań przygotowawczych oraz postępowań w sprawach o wykroczenia, w których wykryto sprawcę czynu zabronionego do całkowitej liczby zakończonych postępowań przygotowawczych oraz postępowań w sprawach o wykroczenia* nie uległa zmianie.

Plan wydatków na działanie 2.5.2.3. *Organizacja powrotów cudzoziemców* został zwiększony o 22,6% w porównaniu z ustawą budżetową. Wartość miernika *Liczba cudzoziemców, którzy opuścili terytorium RP poprzez doprowadzenie przez Straż Graniczną w danym roku, określona na poziomie 1.100 osób*, nie uległa aktualizacji.

(dowód akta kontroli str. 994)

Jak wskazał Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego, przytaczając odpowiedź Komendy Głównej Straży Granicznej (dalej SG), poza zwiększeniem wydatków na przedsięwzięcia płacowe, dodatkowe środki przyznane SG zostały skierowane na modernizację i odtworzenie infrastruktury budowlanej oraz zakup sprzętu, wyposażenia, umundurowania, jak również na bieżące utrzymanie jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. Nie powodowały jednakże bezpośrednio wzrostu wartości przyjętego miernika. Ponadto, zdaniem Dyrektora DPP, w planowanych wartościach mierników, co do zasady, nie uwzględnia się środków pochodzących z rezerw celowych, co jest wynikiem zapisu ust. 13 pkt 5 załącznika nr 48 do rozporządzenia 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) zgodnie z którym: „dla każdego miernika określa się wartości docelową i bazową. Przez wartość docelową rozumie się wartość miernika, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym (bez

uwzględnienia rezerw celowych), na który sporządza się WFPF lub projekt ustawy budżetowej (odpowiednio rok N dla WFPF lub rok N+1 dla projektu ustawy budżetowej) (...)" W świetle zapisów § 4 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, zwiększenie budżetu Straży Granicznej w 2018 r. o wskazane środki, nie wymagało zaktualizowania miernika na poziomie zadania 2.5W. oraz działań 2.5.1.2., 2.5.1.3., 2.5.2.2. i 2.5.2.3.

(dowód akta kontroli str.1365-1367)

NIK wskazuje, że przywołany w wyjaśnieniach ust. 13 pkt 5 załącznika nr 48 do noty budżetowej z 2017 r. dotyczy sporządzania planu na etapie tworzenia WFPF i dostosowania budżetu w układzie zadaniowym do ustawy budżetowej, czyli odnosi się do planu przed zmianą, kiedy rzeczywiście nie należy uwzględniać w docelowej wartości miernika wpływu rezerwy celowej. Natomiast w przypadku zmiany planu wydatków w trakcie roku budżetowego obowiązuje przepis § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym zmiany w planie wydatków uwzględnia się również w wartościach mierników. Ponadto jeżeli jednostka realizuje inne cele niż wskazane w układzie zadaniowym, to powinna rozszerzyć katalog celów tego układu, tak aby uzasadniały one w pełni wydatkowanie środków publicznych. W przeciwnym razie nie będzie możliwa ocena efektywności wydatkowania środków publicznych na podstawie analizy stopnia realizacji celów.

W przypadku działania 2.3.1.2.W *Interwencje ratowniczo-gaśnicze* plan wydatków uległ zmniejszeniu o 43,5%. Nie uległy zmianie wartości mierników przypisanych do działania *średni czas lokalizacji pożaru przez jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, ustalony na poziomie mniejszym lub równym 15 minut, oraz średni czas podjęcia interwencji poniżej 7 minut.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego przedstawił wyjaśnienia KGPSP, który poinformował, że „ w ustawie budżetowej na rok 2018 ujęte zostały środki finansowe w kwocie 35.740,0 tys. zł z przeznaczeniem na podwyżki uposażeń od 1 maja 2018 dla funkcjonariuszy PSP pełniących służbę na niektórych stanowiskach, tj. grupy stanowisk o najniższych uposażeniach (zaszeregowanych do „dolnych” kategorii uposażenia zasadniczego) w cz. 85 – Budżety wojewodów. W związku z powyższym wartości miernika dla zadania 2.3 oraz działania 2.3.1.2 nie wymagały aktualizacji.”

(dowód akta kontroli str. 1362)

Zdaniem NIK, brak wpływu tak istotnej zmiany w planie finansowym na planowaną wartość miernika świadczy o błędnej konstrukcji budżetu zadaniowego na poziomie działania 2.3.1.2.. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia KG PSP należy przyjąć, że stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewykazania wszystkich celów, realizowanych ze środków przewidzianych na działanie 2.3.1.2.

OCENA CZĄSTKOWA

W MSWiA w niewielkim stopniu wykorzystywane były informacje o wykonaniu budżetu w układzie zadaniowym. Kontrola nad efektywnością budżetu zadaniowego była prowadzona, ale polegała głównie na weryfikacji formalno-rachunkowej sprawozdań przekazywanych przez jednostki podległe. Mimo zmiany planu wydatków, nie zostały aktualizowane planowane wartości mierników siedmiu z 22 badanych działań, co było niezgodne z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

IV. 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. Zapewnić hierarchiczny i spójny wewnętrznie układ celów w ramach funkcji.
2. Ustalać mierniki, które będą powiązane zarówno ze wskazanymi celami, jak i z planowanymi wydatkami, stanowiąc uzasadnienie dla wysokości tych wydatków.

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, grudnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis